

CAIRN.INFO

CHERCHER, REPÉRER, AVANCER



AFRIQUE CONTEMPORAINE

2008/3 (n° 227)

Nouveau voyage au Congo : les défis de la reconstruction

PRÉSENTATION

Deux ans après l'avènement du nouveau gouvernement de Joseph Kabila, le dossier montre la complexité d'une reconstruction post-conflit de la République démocratique du Congo, patchwork territorial éclaté par ses divisions ethniques et politiques, par la fragmentation de ses infrastructures et par la dispersion de ses richesses.

Les articles passent en revue quelques macro- et micro-tentatives de reconstruction et ciblent des secteurs clés pour le développement du pays (l'aménagement du territoire, l'administration, les mines, l'industrie forestière) et des acteurs souvent négligés dans les études, comme les médias ou les victimes du conflit.

L'analyse concrète des processus économiques et politico-administratifs de RDC invite au réalisme et à la modestie. Il n'y a pas de remède magique à administrer pour reconstruire le pays et pour le ramener à l'âge d'or d'une stabilité perdue. Ainsi, il faut se méfier des réformes de gouvernance, importées et excessivement normatives, comme il faut se garder de céder aux mirages d'une société civile par désespoir de l'État. Le réalisme conduit pour sa part à la prise en compte du territoire et de l'économie réelle, largement plongée dans l'informel.

Les vertus de l'intégration régionale en Afrique

Francis SAUDUBRAY *

Parmi les orientations de l'aide publique française au développement adoptées en juin 2006 par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid), on relève, au titre de la priorité donnée à l'Afrique, « l'accélération de l'intégration régionale et l'ouverture au commerce international ». L'Union européenne, de son côté, notamment *via* les 9^e et 10^e Fonds européens de développement (FED), investit des montants toujours plus considérables ¹ en appui aux unions régionales d'Afrique subsaharienne ; elle a même érigé l'intégration régionale en principe premier des accords de partenariat économique (APE) en cours de négociation. Les États-Unis d'Amérique, la Chine, l'Inde accentuent chaque année leur soutien aux organisations régionales africaines telles que la Cedeao à l'ouest du continent, la Cemas en son centre, le Comesa à l'est ou la SADC au sud ².

Pourquoi tant d'attentions pour ces constructions d'apparence technocratique et qui semblent éloignées des préoccupations quotidiennes des 400 millions d'Africains qui vivent avec moins d'un dollar par jour, qui n'ont pas accès à l'eau potable, à des soins de santé primaire ou à une éducation de base ?

* Francis Saudubray est conseiller référendaire à la Cour des comptes ; ancien ambassadeur de France en Zambie et au Malawi et représentant spécial de la France auprès du Comesa (2005/2007).

1. Ainsi, pour la sécurité collective du continent et son intégration économique, le 9^e FED a alloué 250 millions d'euros à l'Union africaine dans une « facilité de paix » et 120 millions d'euros pour l'intégration régionale au sein du Marché commun de l'Afrique orientale et australe.

2. Cedeao : Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest ; Cemas : Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale ; Comesa : Acronyme anglais pour le Marché commun d'Afrique orientale et australe ; SADC : Commission pour le développement de l'Afrique australe.

Parce que nous devons faire plus que tenter de nous claquemurer face à des populations dont l'espérance se résume souvent au miroir aux alouettes des économies des anciennes puissances coloniales. Parce que c'est notre intérêt d'aider à l'émergence d'une Afrique politiquement stable, raisonnablement gouvernée, autosuffisante pour son alimentation, capable de fournir un emploi à ses populations, de les soigner et de les éduquer. Parce que la construction d'ensembles économiques viables en Afrique est sans doute l'une des meilleures voies d'y parvenir, pour peu que les principes de subsidiarité et de protection raisonnée des économies émergentes soient pris en compte. L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Comesa sont des illustrations honorables de ce qu'on peut attendre de l'intégration régionale en Afrique.

* *
*

La démographie de l'Afrique nous concerne. En 1950, on comptait deux Européens pour un Africain ; en 2050, il y aura deux Africains pour un Européen. Nous ne sommes plus très loin d'un continent comptant un milliard d'habitants. Plus de la moitié de la population de l'Afrique a moins de 20 ans. C'est le seul continent qui a vu le niveau de vie et l'espérance de vie de ses habitants diminuer au cours de la dernière génération. Le seul continent qui, pour des raisons avant tout politiques, ne parvient pas à nourrir sa population. Le seul continent où l'on meurt encore majoritairement de maladies infectieuses ou parasitaires. Le continent qui contribue majoritairement à une immigration que l'Europe peine à maîtriser. L'intégration régionale peut apporter des réponses à ces défis économiques et sociaux.

Son instabilité nous interpelle. Les conflits et les tragédies humanitaires en Afrique endeuillent régulièrement l'actualité internationale. Ils constituent plus de la moitié de l'agenda du Conseil de sécurité des Nations unies, où l'Afrique ne compte pourtant – c'est le seul continent dans ce cas – aucun membre permanent. C'est en Afrique que l'on compte le plus de réfugiés. Elle, qui se veut pourtant unie et solidaire selon la Charte de l'Union africaine, s'entredéchire pour des raisons ethniques, religieuses ou économiques. Ces convulsions sont souvent liées à l'arbitraire du découpage territorial hérité du congrès de Berlin de 1884, arbitraire que l'intégration régionale peut compenser.

Sa richesse nous fascine. Depuis un siècle et demi, son esthétique, ses rythmes, ses couleurs n'ont cessé d'irriguer la créativité de l'Occident. Elle compte encore d'immenses espaces vierges. Sa faune sauvage est un trésor. Ses fleuves sont parmi les plus puissants du monde. Son sous-sol recèle bien des ressources inexploitées. Les entreprises qui s'y sont implantées y sont, le

plus souvent, profitables. Les nouvelles puissances économiques mondiales, Chine et Inde surtout, y sont chaque jour davantage présentes. Pourtant, paradoxe irritant, l'immense majorité des Africains est pauvre dans ce fastueux continent. L'économie y reste essentiellement minière, c'est-à-dire de prélèvement de la richesse brute, la valeur ajoutée se forgeant ailleurs, au détriment des peuples d'Afrique qui voient partir les chargements de minerais, de bois ou de coton vers les usines d'autres continents. L'intégration des économies doit permettre de générer la valeur ajoutée sur le continent.

La France a pu garder sa place dans le monde notamment grâce à la construction européenne et à l'intégration de son économie dans un plus vaste ensemble. Cette chance doit être donnée aux États africains. Pour qu'ils aient un rôle dans l'économie mondiale en rapport avec leur poids démographique et leurs ressources naturelles. Pour qu'émergent les marchés communs dont l'Afrique a besoin afin de créer la valeur ajoutée qui fait défaut, favoriser les échanges intra-africains et renforcer le secteur privé. Pour que l'interpénétration de leurs économies amène davantage de paix et de stabilité.

* *
*

D'un point de vue politique, conformément à la Charte des Nations unies, la prévention et la résolution des conflits incombent en premier lieu aux Organisations régionales. En Afrique, ce rôle revient à l'Union africaine (UA), que ses membres, la faisant succéder à l'Organisation de l'unité africaine (OUA), ont voulu plus politique et plus opérationnelle³, notamment en matière de paix et de sécurité, un comité spécialement dédié à ces problèmes étant constitué à cette fin.

L'action politique et diplomatique de l'Union africaine doit trouver son prolongement dans la constitution de forces pré constituées, adossées à des états-majors régionaux : c'est le concept de brigade régionale, une par grande sous-région de l'Afrique. Malgré le soutien de l'Union européenne, *via* la facilité de paix mise à la disposition de l'UA et celui de la France et de quelques autres partenaires, *via* le concept de « Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix » (RECAMP), la réticence des États à consentir des concessions vécues comme des abandons de souveraineté, associée à la faiblesse opérationnelle et de programmation des armées de l'Afrique subsaharienne, ont jusqu'ici notablement différé la constitution de ces brigades. Dans le même sens, l'engagement d'une force interafricaine au Darfour sous l'égide de l'UA n'a pas eu les résultats escomptés, pour des raisons politiques mais

3. Décisions du sommet de Syrte en 1999.

aussi du fait de l'absence de réelles capacités d'état-major de planification et de programmation. C'est pour tenter d'aider à renforcer cette capacité de commandement intégré que la France a confié aux commandants de ses forces stationnées en Afrique la mission de mener une coopération opérationnelle avec les états-majors des brigades⁴. Dans certains cas, des officiers supérieurs ou généraux français ont pu être détachés auprès de ces états-majors.

La dimension continentale de l'Union africaine limite sa capacité à résoudre des conflits à caractère sous-régional. Le risque de la diplomatie continentale africaine est d'aboutir à un unanimisme de façade. Les récents sommets de l'UA l'ont montré. On conçoit facilement que les intérêts des pays du Maghreb et du Machrek, qui sont par ailleurs loin de constituer un front uni, ne convergent pas nécessairement avec ceux de l'Afrique subsaharienne. Quoi de commun entre un Nigeria très peuplé et riche et malade de son pétrole, et les États enclavés du Sahel ? Quel terrain d'entente possible entre l'Éthiopie chrétienne et ses voisins à l'islam militant ? Les pays des Grands Lacs finiront-ils pas s'accorder vraiment pour aider à la reconstruction du Congo ?

L'approche de l'UA a donc été de confier la gestion des crises à ses correspondantes dans le sous-continent concerné, les organisations d'intégration régionale, voire à des regroupements *ad hoc*. On s'y retrouve dans un cadre géographique et économique cohérent, entre voisins, entre groupes ethniques ou communautés linguistiques homogènes, et cela facilite en principe les conversations. Ainsi, la situation en Côte d'Ivoire a été d'abord dévolue à la Cedeao. La gestion de la crise somalienne a été confiée à l'IGAD⁵. La SADC s'est chargée de trouver une solution aux difficultés récurrentes du Zimbabwe.

Même si ces interventions ont pu connaître des bonheurs mitigés, il faut se féliciter du fait que les Africains tentent désormais d'assumer leurs différends par eux-mêmes. Ils s'y engagent, comme on l'a fait en Europe, dans un cadre sous-régional. Ils s'y trouvent placés sous le regard de leur pairs⁶ : afin de mieux éluder la responsabilité d'un État dans la débâcle de son pays, on peut toujours incriminer auprès d'opinions publiques encore malléables, la supposée responsabilité de l'ancienne puissance coloniale, et ce, des décennies après les indépendances ; il semble cependant peu probable que ce type de discours soit entendu quand les chefs d'État africains se retrouvent

4. Ainsi, le Commandant des Forces françaises (COMFOR) stationnées au Sénégal est-il chargé de coopérer avec la Cedeao. Le COMFOR Djibouti doit assister la brigade de l'IGAD. Le Commandant supérieur des forces de l'océan Indien (FAZSOI) a la responsabilité de coopérer avec celles de la SADC.

5. L'IGAD est l'autorité intergouvernementale pour le développement de l'Afrique de l'Est, dont le siège est à Djibouti.

6. L'Union africaine a instauré un mécanisme de revue entre pairs. Le Ghana a été le premier État à s'y soumettre.

entre eux. Dans ce sens, l'intégration régionale, qui se forge sur la décolonisation des économies, devrait vite aboutir à celle des esprits.

Certes, quand la dimension de la crise dépasse le cadre d'une organisation préexistante, on a recours à d'autres géométries. Ne serait-ce que parce que l'enchevêtrement ou la juxtaposition des organisations d'intégration régionale sur le continent⁷ nuit à leur efficacité, voire à leur crédibilité. L'Union africaine, saisie à plusieurs reprises du problème, a jusqu'ici temporisé, trop d'enjeux et de symboles étant sans doute en cause. Les conflits à répétition de la région des Grands Lacs ont été traités, après les accords de Lusaka en 1999, non pas par la moribonde Communauté des pays des Grands Lacs, mais par une organisation *ad hoc*, la Conférence des Grands Lacs, qui réunit en cercles concentriques les États immédiatement ou indirectement intéressés à la résolution de la crise, ainsi que des partenaires extracontinentaux. Dans le cas du Darfour, la complexité de la crise et son chevauchement sur deux sous-régions au moins du continent, ont fini par convaincre les Africains de recourir à l'échelon supérieur de la résolution des conflits – l'Organisation des Nations unies –, les blocages entre une Afrique blanche et musulmane et une Afrique noire et chrétienne conduisant à la perpétuation des exactions et à l'extension du conflit au Tchad et en Centrafrique. Mais à chaque fois, on tente de s'affranchir de l'héritage westphalien – les relations entre États souverains – appliqué à des pays encore fragiles, pour accéder à un niveau régional sinon supranational.

Il est donc de plus en plus évident que l'avènement d'une Afrique politiquement stable passe par la construction d'ensembles sous-régionaux cohérents et reconnus. Mais en Europe de l'Ouest, où il a fallu deux guerres mondiales pour convaincre les gouvernements de construire une intégration régionale, la solution politico-militaire a échoué en 1954 avec l'abandon du projet de communauté européenne de défense. C'est l'approche économique et industrielle qui a permis le lancement de la construction européenne. On voit mal comment il pourrait en être autrement en Afrique.

* *
*

L'émergence d'un espace commun présente des avantages évidents pour les économies africaines : des marchés ouverts à *l'intérieur et protégés vis-à-vis de l'extérieur*, une zone d'échanges et d'investissements étendue pour des pays dont les poids démographiques ou économiques sont souvent limités, un gage de compétitivité accrue mais raisonnée, un pouvoir de négociation

7. On compterait plus de 150 organisations d'intégration régionale sur tout le continent. Certains auteurs ont parlé de cacophonie institutionnelle ou de de « plat de nouilles » pour décrire la carte actuelle des organisations régionales en Afrique.

renforcé dans les instances internationales, des règles commerciales communes, des droits de douane identiques, des procédures administratives unifiées, un instrument de développement pour les principaux bailleurs de fonds, etc. Ces avantages ont d'autant plus d'intérêt dans le contexte de la mondialisation, où les économies nationales les plus solides sont malmenées par les flux et les décisions internationaux. Le nombre d'accords régionaux dans le monde était de l'ordre de 260 en 2002 ; il dépasse maintenant les 300 (Source : OMC).

L'Union économique et monétaire ouest-africaine⁸ recouvre un territoire de 3,5 millions de km² et compte une population de 80 millions d'habitants. Aucun de ses États membres ne dépasse la vingtaine de millions d'habitants. Son produit intérieur brut est de l'ordre de 52 milliards de dollars avec un taux de croissance annuel de l'ordre de 4 %. L'UEMOA est comprise dans le champ géographique de la Cedeao. Le Comesa ou marché commun de l'Afrique orientale et australe⁹ rassemble une population de 390 millions d'habitants sur 12 millions de km². Son PIB est de 275 milliards de dollars avec un taux de croissance moyen supérieur à 5 % par an. Il s'étire de l'Égypte au Swaziland et recouvre en tout ou partie les aires d'autres organisations régionales telles que l'EAC¹⁰, l'IGAD¹¹ ou la SADC¹².

Dans les deux cas, il s'agit d'organisations d'intégration régionale peu politiques, ce rôle étant dévolu à l'Ouest à la Cedeao et au Sud à la SADC, notamment. Or, dans les deux cas, on constate que ces deux entités sont au travail, sur des domaines techniques, commerciaux, douaniers, etc., tandis que la SADC et la Cedeao, plus « politiques », discutent beaucoup mais produisent peu. Ainsi, comme évoqué précédemment, leur valeur ajoutée dans les crises respectivement zimbabwéenne et ivoirienne relève plus de l'intermédiation que de la résolution du conflit. Pour le reste, c'est par l'UEMOA ou le Comesa que se forge l'intégration des économies de deux sous-régions. Qu'on en juge par ce qui suit.

En matière de libéralisation du commerce intérieur, l'UEMOA et le Comesa ont des politiques similaires. L'une en est déjà au stade de l'union douanière alors que l'autre a mis sur pied une zone de libre échange en octobre 2000.

8. L'UEMOA comprend le Sénégal, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Togo et le Bénin.

9. Le Comesa comprend la Libye, l'Égypte, le Soudan, l'Éthiopie, l'Érythrée, Djibouti, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, le Congo RDC, la Zambie, le Zimbabwe, le Malawi, le Swaziland, les Comores, les Seychelles, Madagascar et l'île Maurice. La Tanzanie, le Mozambique et l'Angola s'en sont retirés plus ou moins récemment.

10. L'East Africa Community comprend le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie - le Rwanda a entamé une procédure d'adhésion.

11. L'IGAD comprend le Kenya, l'Ouganda, Djibouti, l'Éthiopie, le Soudan et la Somalie. L'Érythrée vient de s'en retirer.

12. Le SADC comprend l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Congo RDC, le Lesotho, le Malawi, l'île Maurice, le Mozambique, la Namibie, les Seychelles, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe - l'Ouganda a entamé une procédure d'adhésion.

Treize États y participent, les six autres ayant déjà consenti des baisses de droits de douanes allant de 60 à 90 %. Depuis, le commerce intra-Comesa a augmenté de 7 % par an en moyenne. Des règles d'origine, simples et pragmatiques, permettent d'obtenir assez facilement le traitement préférentiel de la zone de libre échange pour les marchandises produites en son sein. Un tarif extérieur commun est en vigueur depuis plusieurs années au sein de l'UEMOA. Le système d'information douanier commun – Sydonia Eurotrace¹³ – est quasiment généralisé dans les deux zones. Il permet la production de statistiques harmonisées – un point capital pour la compensation des pertes de recettes pour les États enclavés – et facilite la collecte des droits. Les obstacles non tarifaires (licences d'exportation, restrictions de change, barrages routiers, postes douaniers juxtaposés, prélèvements indus, etc.) sont également à l'agenda des deux organisations, même s'ils impliquent un important travail sur le terrain.

La facilitation du commerce est un autre axe d'action des deux organisations. Des systèmes de péages de transit routier ont été institués dès 1991. Une licence unique de transport Comesa permet aux camions de circuler dans toute la zone. Une carte jaune, régime d'assurance automobile unique, est valide pour toute la zone également. Un régime de garantie de cautionnement douanier (RGSD) et un système de suivi de la circulation des marchandises (SIAM) sont en cours de diffusion dans plusieurs pays du Comesa. L'approche normative de l'UEMOA mérite d'être soulignée, avec la réforme des procédures de marchés publics, l'harmonisation des législations comptables¹⁴ ou du droit des affaires¹⁵, les tentatives de convergence des finances publiques.

En matière monétaire, l'UEMOA, en grande partie basée sur l'existence du Franc CFA, est évidemment plus avancée que le Comesa. Celui-ci s'est assigné un programme d'harmonisation monétaire dont l'objectif, lointain encore, est la création d'une union monétaire (en 2025). À noter l'existence d'une chambre de compensation interbancaire, qui va permettre la compensation des règlements dans la région et qui donne accès au service *swift* pour les virements bancaires internationaux. L'existence d'une monnaie unique, du fait du rôle de régulation de la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest, permet à l'UEMOA d'être plus avancée en matière de convergence des économies, d'harmonisation des fiscalités et de mise en phase des finances publiques.

13. Au sujet de Sydonia Eurotrace, voir l'article de Thomas Cantens, « Douane camerounaise, l'appropriation d'un outil de finances publiques », *Afrique contemporaine*, n°223/224, AFD/de Boeck, 2007.

14. SYSCOA.

15. Sous couvert du traité instituant l'OHADA, organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique de l'Ouest.

Dans les négociations commerciales, l'UEMOA et le Comesa ne sont ni l'une ni l'autre en première ligne dans les discussions avec l'Union européenne pour la finalisation d'un accord de partenariat économique (APE). Car, là encore, il s'agit de dépasser les clivages issus du congrès de Berlin. C'est donc la Cedeao qui regroupe les États d'Afrique de l'Ouest, car cela permet d'y inclure les États anglophones d'Afrique de l'Ouest, tandis que ceux d'Afrique orientale et australe se sont scindés en plusieurs groupes¹⁶, le Comesa, à l'évidence, représentant un ensemble géopolitique par trop distendu et disparate. Mais dans les deux cas, les structures permanentes des deux organisations jouent un rôle important d'analyse, de proposition, de formation et de conseil des négociateurs nationaux. Dans le cas du coton – une culture essentielle pour des millions de petits producteurs en Afrique de l'Ouest –, l'UEMOA intervient en appui des négociateurs nationaux dans les discussions avec l'OMC et les pays producteurs du Nord. On ne voit pas comment les États concernés pourraient faire face à la complexité de ces différentes négociations sans le soutien des deux organisations.

Enfin, en matière d'infrastructures, les deux organisations tentent de promouvoir, notamment *via* le NEPAD¹⁷, des réseaux dynamisant les échanges entre pays d'une même zone. L'héritage colonial a laissé, en effet, des réseaux routiers, ferroviaires, portuaires presque exclusivement tournés vers l'exportation de matières premières vers les économies du Nord et peu ou pas interconnectés d'un pays à l'autre au sein du continent. Mais il n'y a pas que les transports : on pourrait également évoquer les interconnexions électriques en Afrique de l'Ouest ou entre l'Afrique australe et l'Afrique de l'Est, l'aménagement concerté du bassin des grands fleuves¹⁸, ou la constitution d'une épine dorsale d'information par le biais du câble sous-marin longeant les rives de l'Océan indien. Tout ceci est facilité par la constitution de banques de développement qui ont finalement acquis une crédibilité réelle et lèvent des fonds sur les marchés financiers internationaux : Banque ouest-africaine de développement et PTA Bank¹⁹ pour l'Afrique orientale et australe.

16. L'Égypte a négocié un accord particulier avec la Commission. Certains États de la SADC se sont groupés sous cette organisation. D'autres et tous ceux d'Afrique orientale, se sont rassemblés dans un groupe *ad hoc* des pays de l'Est et du Sud de l'Afrique.

17. Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

18. Voir par exemple les réalisations de l'Autorité du bassin du Niger, qui pourraient aller bien au-delà de ce qui s'est fait jusqu'ici si les États consentaient à plus de délégations de pouvoirs.

19. Preferential Trade Area Bank, la banque de développement du Comesa. Le gouvernement de la République populaire de Chine, qui a pris une participation de 20 millions de \$ au capital de cette banque, l'a bien compris. L'Union indienne s'y apprêterait.

Naturellement, ces progrès restent dans une certaine mesure théoriques. Il faut avoir déposé un dossier de création d'entreprise à Addis Abeba, avoir franchi la frontière entre le Katanga congolais et la Copperbelt zambienne ou avoir visité le port de Maputo pour se rendre compte qu'il y a loin de la coupe aux lèvres. Bureaucratie, impéritie, corruption, insécurité juridique, harcèlement fiscal, affairisme, surcoûts logistiques, encombrements, etc., caractérisent encore trop souvent le climat des affaires en Afrique. La lecture du MOCI, le périodique du Conseil des investisseurs français en Afrique (CIAN), en dit long sur la perception des entreprises françaises sur cette réalité. En outre, la géographie étirée du Nord au Sud de l'Afrique du Comesa, ou incomplète en Afrique de l'Ouest de l'UEMOA, jette le doute sur leur crédibilité géostratégique. C'est pourquoi, malgré leurs résultats honorables, elles restent dans l'ombre de la Cedeao ou de la SADC.

Enfin, et surtout, ces constructions régionales pâttissent de la réticence des États africains à consentir à de véritables délégations de souveraineté en matière économique. Souvenons-nous qu'à la fin des années 1950, les six États fondateurs des communautés européennes avaient compris qu'il fallait en passer par là. Or, en l'absence d'autorité supranationale, le Comesa et l'UEMOA, tout comme la Cedeao, la SADC voire l'Union africaine elle-même, sont réduites aux rôles d'arènes de débat et de proposition, la décision de faire revenant, en tout état de cause, aux États. Des États aux ambitions avouées ou cachées qui peuvent être en contradiction avec le bien commun et l'intérêt général.

Mais cet inventaire superficiel et partiel des réalisations du Comesa ou de l'UEMOA donne une idée de la diversité des chantiers en cours. Ce ne sont sans doute pas des sujets faciles, mais ce sont des réponses données à la vie de tous les jours de centaines de milliers d'opérateurs économiques. La plupart des pays qui en bénéficient sont vastes, relativement peu peuplés, sous-administrés, parfois en proie à des crises durables et profondes. En aucun cas ils ne peuvent faire face seuls aux chocs de la mondialisation et aux conséquences de la libéralisation du commerce en cours.

Et les économies de ceux des pays du Comesa ou de l'UEMOA qui ont joué le jeu de l'ouverture et de la concurrence, ont déjà engrangé des bénéfices substantiels. En Afrique de l'Est, le décollage de l'économie kenyane doit beaucoup à la libéralisation et à la facilitation des échanges sous couvert du Comesa. Le dynamisme des exportations égyptiennes s'explique notamment par l'accès en franchise de taxes, grâce au Comesa, à un marché de près de 400 millions d'habitants. En Afrique de l'Ouest, les économies enclavées du Burkina Faso, du Mali ou du Niger ont moins souffert de la crise ivoirienne grâce aux résultats déjà acquis par l'UEMOA. Dans les deux ré-

gions, il est probable qu'en l'absence de ces prémices d'intégration économique, une part significative de la croissance ne serait pas au rendez-vous. De façon générale, ces opportunités croissantes d'échanges entre les peuples et les économies sont des facteurs d'interdépendance, de reconnaissance mutuelle, d'apaisement.

Et il ne s'agit pas là uniquement de données macro-économiques ou de statistiques. Derrière ces chiffres, il y a des emplois, de la formation professionnelle, des échanges, de la valeur ajoutée, des investissements, des impôts versés aux Trésors nationaux, l'émergence de classes moyennes éduquées et informées, de citoyens à part entière en fin de compte...

* *

*

C'est avant tout par ces constructions que l'Afrique sortira de ses difficultés. Tout ce qui contribue à la création de valeur ajoutée sur le continent est bénéfique. Chacun sait que l'argent qu'on reçoit, a moins de valeur que l'argent que l'on crée par la vertu de son propre travail. Quarante-cinq ans d'Aide publique au développement (APD) en Afrique ont pourvu au minimum, mais chacun sait combien il reste à faire. Souvenons-nous que les investissements directs étrangers représentent environ le triple du total de l'aide publique reçue chaque année en Afrique subsaharienne. Si l'on veut favoriser cette tendance – les Trésors publics des grands pays donateurs peinant manifestement à atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB consacré à l'APD recommandé par les Nations unies –, il faut clairement encourager tout ce qui facilite le commerce, l'emploi, l'investissement en Afrique. Cela passe sans aucun doute par l'accélération des intégrations régionales.

Lors du sommet du G8 à Gleneagles en 2005, Tony Blair avait lancé l'idée d'un plan Marshall pour l'Afrique. Pourquoi ? Non pas seulement pour accroître le volume d'aide allouée au continent, ce qui est nécessaire, mais surtout pour reprendre la formule efficace que les Américains avaient alors trouvée pour reconstruire une Europe détruite et déchirée. Car le plan Marshall ne s'adressait pas aux États en premier ressort, mais à une organisation interétatique, devenue depuis l'OCDE, chargée de distribuer la manne d'un commun accord. Ce puissant moteur d'intégration portait en lui les germes de la construction européenne. Il a parfaitement fonctionné à cet égard aussi. Des organisations régionales solides telles que le Comesa ou l'UEMOA, épaulées par des banques de développement efficaces et transparentes, pourraient utilement assurer la maîtrise d'ouvrage d'un tel projet. On peut donc se prononcer en faveur d'un plan Marshall pour l'Afrique à la condition que celui-ci aille dans le sens d'organismes favorisant l'intégra-

tion régionale. Pour faire prévaloir les solidarités continentales et non les intérêts étroits des États ou des gouvernants. Pour gérer l'aide efficacement et non selon les errements qui ont trop souvent abouti à la dilapidation de l'aide. Pour accélérer l'intégration régionale sans laquelle l'Afrique continuera à chercher ailleurs les responsabilités et les solutions qu'elle doit trouver en son sein même.

Au fond, ce n'est pas une idée neuve pour l'Afrique, où l'agora de l'arbre à palabre a toujours mieux valu que le secret de la case du chef.

Éditorial

Ce numéro d'*Afrique contemporaine* est bâti autour d'un dossier sur le thème de la reconstruction de la République démocratique du Congo (RDC). Cette reconstruction, en cours, est d'autant plus complexe qu'elle vient au terme d'une période d'hostilités, mêlant guerres civiles et interventions extérieures, qui fait elle-même suite à trois décennies de délitement progressif du pays, de la nation et de l'État sous la présidence du maréchal Mobutu.

Cette complexité est reflétée par la diversité des articles composant le dossier. Du fait même de la complexité de la crise traversée par ce pays et de son caractère multidimensionnel, il ne saurait être question d'aborder ici tous les problèmes auxquels est simultanément confrontée la RDC, mais ces articles pointent certains défis de poids que la reconstruction doit relever.

Tel est notamment le cas de l'aménagement du territoire. C'est là une thématique centrale dans la (re-)construction d'un pays oscillant depuis l'origine entre une solution de type fédéral – qui prendrait acte de la nature fragmentée de la RDC sur deux plans essentiels : la répartition des hommes dans l'espace et les dynamiques économiques géographiquement centrifuges – et un système d'État centralisé, afin de tenir ensemble ces provinces préférentiellement tournées vers les pays frontaliers.

Un autre défi majeur est la réforme administrative, projet vital mais extrêmement délicat dans un pays où la mauvaise gouvernance de l'appareil d'État est devenue légendaire.

La question minière, qui valut au pays d'être qualifié de « véritable scandale géologique » au vu des richesses de son sous-sol, est cruciale, non seulement parce que ces ressources sont potentiellement un des fondements du développement économique de la RDC, mais aussi en raison de cet autre scandale que constitue le fait qu'à ce jour ni les populations ni les finances publiques n'en ont vraiment tiré profit.

L'exploitation de la forêt, une autre des richesses, achoppe sur la même problématique du fait de la faiblesse institutionnelle des dispositifs qui sont supposés en partager les fruits entre les exploitants privés, l'État et les populations.

La pénétration chinoise en RDC, qui frappe les esprits par son ampleur et inquiète les partenaires traditionnels du pays, est abordée de façon nuancée et permet de pointer les difficultés auxquelles commence à être confronté ce nouvel arrivant.

L'article portant sur le développement des médias a ceci d'intéressant que, par-delà les faits rapportés, il illustre tout à la fois l'énergie et le désordre, les avancées et les manques d'un pays en transition entre une longue crise et un certain retour à la normale.

Enfin, l'article sur les violences sexuelles développe un point de vue fort original, qui dépasse les analyses habituelles faisant de ces violences exclusivement une arme de guerre contre les populations civiles, pour les intégrer à l'analyse d'un système de valeurs profondément vicié par les inégalités socio-économiques et la marginalisation résultante d'une partie de la population.

On le voit donc, le dossier dresse un bilan contrasté de cette période charnière, entre la fin des hostilités généralisées et le début de la reconstruction. Ce bilan correspond bien à la bigarrure de ce pays immense et renvoie à cette complexité de la reconstruction, déjà mentionnée, et qui, même à supposer la fin définitive des affrontements résiduels dans le Nord-Est de la RDC, ne saura se mesurer qu'à l'aune de la remise en état de tout ce qui a pâti tant des affrontements à proprement parler que du défaut d'entretien généralisé, ou encore de décennies d'incurie de l'État : cela va des infrastructures économiques (principalement dans les secteurs des transports et de l'énergie) aux services sociaux (santé et éducation), et des politiques publiques au fonctionnement des administrations.

Mais il convient également de faire en sorte que cet effort de reconstruction conforte un pays éclaté et une unité nationale fragile, pour des raisons diverses où se mêlent l'inégale dotation des provinces congolaises en ressources naturelles, les affrontements à coloration ethnique autour de certaines de ces ressources – telles que les terres agricoles – et le partage très inéquitable de la richesse entre catégories socio-économiques. Il convient aussi que cet effort permette de retisser les liens entre l'État et des populations qui ont pris le pli de vivre dans une large mesure à côté de cet État sans en attendre grand-chose.

Enfin, il serait très souhaitable que la reconstruction de la RDC n'omette pas de traiter les causes structurelles de tension, d'instabilité et de fragilité qui ont mené le pays à la guerre.

Les défis sont donc nombreux et de taille, et il serait étonnant qu'ils soient tous relevés, sinon dans le long terme. Ceci ne doit cependant pas nourrir un pessimisme excessif sur le devenir de la RDC.

En effet, sauf dans le cas peu probable d'une reprise généralisée des conflits, il est assez vraisemblable d'une part, que l'ambitieuse stratégie de reconstruction du pays devienne, au moins partiellement, effective, bien qu'il faille pour ce faire que l'appareil d'État retrouve un minimum de fonctionnalité et que les flux de financement étrangers – aide, investissements directs et échanges commerciaux – restent à un niveau élevé ; et d'autre part, que la combinaison de la « débrouille » forgée par les populations et les acteurs économiques pendant les périodes antérieures, et de la volonté d'encaisser enfin les « dividendes de la paix », permettra un vrai essor de l'activité économique.

Au bout du compte, l'évolution la plus plausible et, somme toute, la plus heureuse serait un développement vigoureux de l'économie informelle, vivant assez largement en marge d'un État qui se reconstruirait très lentement.

Une telle évolution serait assez conforme à l'informalisation croissante de nombre d'autres économies africaines, en particulier dans ces périodes de crise ou de sortie de crise, qui s'accommodent plutôt bien d'un État peinant à assumer ses missions pour cause d'insuffisantes capacités techniques et financières.

Le cas le plus extrême est évidemment celui de la Somalie, pays sans État, au sens où nous l'entendons habituellement, depuis une quinzaine d'années, mais non sans activités économiques, parfois raisonnablement performantes, comme dans les domaines des télécommunications, des liaisons aériennes, de la finance et des relations commerciales extérieures, en particulier avec les pays du Golfe. À un degré ou à un autre, divers pays d'Afrique subsaharienne survivent, voire vivent assez correctement, dans ce genre de situation qui peut paraître scabreuse et très peu satisfaisante vue de l'extérieur mais qui constitue un moindre mal.

Le dossier est complété par deux articles indépendants du dossier. Le premier explore la question du financement des PME et le second développe les vertus de l'intégration régionale.

Le prochain numéro d'*Afrique contemporaine* sera consacré aux relations multiples et variées développées entre la Chine et le continent africain.

Jean-Bernard VÉRON

Introduction thématique

La République démocratique du Congo : questions autour de la reconstruction post-conflit

Thierry VIRCOULON*

À partir de l'exemple de la République démocratique du Congo, ce dossier a pour objectif de montrer la complexité de la reconstruction post-conflit, complexité qui rend compte de l'impossibilité d'une solution politico-économique rapide au problème des États faillis. Le 11 septembre 2001 a propulsé les États fragiles ou faillis sous les projecteurs de l'actualité internationale. Quoique recouvre ce concept, les États fragiles ou faillis sont considérés comme une menace pour la sécurité internationale à l'instar de l'Afghanistan qui est hissé au rang de paradigme¹. Bases pour mouvements terroristes, hauts lieux de trafics en tous genres, foyers d'instabilité régionale et de conflits inextricables, ces pays sont autant de « friches étatiques » constituant un terreau favorable pour des dangers protéiformes – du trafic de drogue au terrorisme. Cette vision du nouveau désordre mondial fondé sur la rencontre de ces territoires sans États, du fanatisme religieux et de la criminalité a conduit à élaborer une réponse associant étroitement développement et sécurité : *la reconstruction post-conflit*². Cette dernière a la particularité de combiner les stratégies de développement, de résolution des conflits et de démocratisation, c'est-à-dire d'associer étroitement le traitement poli-

* Ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Thierry Vircoulon a travaillé en République démocratique du Congo sur les questions de gouvernance et de gestion post-conflit. Il est l'auteur de plusieurs articles sur ces thématiques et d'un livre consacré à l'Afrique du Sud (*L'Afrique du Sud démocratique ou la ré-invention d'une nation*, Paris, L'Harmattan, 2005). Contact : tv78@wanadoo.fr

1. Présente aussi bien dans la Stratégie de sécurité nationale des États-Unis (2006) que dans la Stratégie européenne de sécurité (2003), cette analyse sur la dangerosité des États faillis ou fragiles est partagée des deux côtés de l'Atlantique.

2. On notera que le « post » de post-conflit est assez relatif car, d'une part, les actions de reconstruction débutent souvent avant la fin complète des hostilités (par exemple en Afghanistan ou en Irak) et, d'autre part, les hostilités peuvent reprendre ou continuer sur le mode de la guérilla de basse intensité, comme c'est le cas au Kivu.

tique et le traitement économique du problème. La reconstruction post-conflit prétend réconcilier les agendas du développement et de la sécurité internationale³ – comme l’illustrent l’ambition croissante des interventions des Nations unies et la création de la *Peace Building Commission* – et elle postule que la démocratie et le développement peuvent être des produits d’importation.

Mais, au-delà de la fragilité et de la réversibilité de la paix, investir dans la reconstruction et la démocratisation des États faillis se révèle être une *solution problématique* dans la pratique. Si la stabilisation militaire des États faillis et l’organisation d’élections à peu près régulières sont réalisables pour peu qu’on y consacre l’attention politique et les moyens nécessaires, en revanche la résolution des conflits, le développement et la démocratisation connaissent des débuts incertains⁴.

Les conférences des donateurs ne sont que le moment premier et quelque peu artificiel du long et incertain processus de reconstruction qui n’attend pas forcément la fin de tous les combats pour commencer. La République démocratique du Congo, qui connaît de nouveaux troubles en Ituri et au Kivu, et occupe la troisième place dans le classement des États faillis de la Brookings Institution⁵, la 168^e place sur 179 dans le classement de la perception de la corruption établi par Transparency International⁶, et la dernière position dans le rapport sur l’environnement des affaires de la Banque mondiale (*Doing Business*, 2008⁷), met actuellement à l’épreuve la stratégie de la reconstruction. Depuis la fin de la période dite de transition (2003-2006), l’objectif central de la communauté internationale est d’aider à la reconstruction d’un pays où tout est à faire ou refaire : la démocratie, le *nation-building*, l’administration, le secteur privé, le secteur minier, les médias et même les populations, si l’on ose dire, qui, à l’est du pays, sont victimes de violences de masse depuis 1994. La coïncidence historique de l’effondrement progressif du régime mobutiste et d’une explosion de haine ethnique voisine (le génocide rwandais) a emporté le peu qui subsistait de l’État, causé des mil-

3. Sur le rapprochement des agendas du développement et de la sécurité internationale en Afrique australe, voir Buur, Jensen, Stepputat, eds. (2007), *Security-development nexus*, Le Cap, HSRC Press.

4. Le Liberia, la Sierra Leone, Haïti, le Timor et la RDC ont tous réussi à franchir un premier stade de stabilisation militaire mais ont encore tous besoin d’une force étrangère pour sauvegarder une paix fragile ; leurs économies sont très largement sous perfusion internationale et la pauvreté y est encore massive. Sortis de leurs guerres civiles, ces pays survivent grâce aux efforts sécuritaires et économiques internationaux mais sans succès de court terme en matière de résolution des conflits et de réduction de la pauvreté. De plus, la démocratie peine à s’y enraciner. Paradoxalement, tous ces pays en phase de post-conflit sont aussi des pays où le désengagement de la communauté internationale et la reprise des combats entre le gouvernement congolais et les rebelles du Nord Kivu à la fin de 2008 est impossible à court terme, comme l’ont prouvé les retours amers et accélérés des casques bleus au Timor et en Haïti.

5. Dans le classement de la Brookings Institution des ces États faillis, la RDC se trouve juste après la Somalie et l’Afghanistan, cf. www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx?emc=lm&m=213395&l=23&v=97018

6. www.transparency.org.

7. La RDC est classée 178^e sur 178 dans la dernière édition du rapport. www.doingbusiness.org.

lions de morts et rendu l'économie informelle. Conscients de la crise de gouvernance à l'origine du désastre congolais, les principaux bailleurs de fonds internationaux ont préparé un agenda de reconstruction/développement ambitieux dont les bases ont été posées durant la transition et dont la mise en œuvre devait s'accélérer après les élections de 2006. Deux ans après l'avènement du nouveau gouvernement de Joseph Kabila, ce dossier passe en revue non pas l'intégralité de la (ou des) politique(s) de reconstruction, mais quelques tentatives de reconstruction. L'analyse ici présentée cible des secteurs clés pour le développement du pays (l'aménagement du territoire, l'administration, les mines, l'industrie forestière), ainsi que des acteurs traditionnellement négligés dans les études sur les contextes post-conflits (les victimes du conflit, les médias). L'objectif de ce dossier est d'apporter, à partir d'une étude de cas, un regard sur la pratique de la reconstruction post-conflit dans un pays africain. Le parti pris des analyses rassemblées dans cette édition d'*Afrique contemporaine* est d'aller des idées aux réalités de terrain, des politiques affichées aux actions mises en œuvre et des réformes annoncées aux changements réalisés. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle réflexion sur « ce qu'il faudrait faire » dans un contexte post-conflit, mais sur ce qui se fait et ne se fait pas, sur la pluralité et donc la complexité des approches, des finalités, des comportements et des acteurs de la reconstruction.

Telle qu'analysée dans les articles suivants, « la reconstruction congolaise » est d'abord une invitation au réalisme et à la modestie – deux qualités qui font souvent défaut aux bailleurs. La réflexion de Roland Pourtier sur l'aménagement du territoire donne une idée géopolitique de la tâche à accomplir : en raison de sa taille continentale, la RDC est un pays-défi dont l'organisation territoriale physique, administrative et politique doit être rebâtie. Le contraste est abyssal entre les engagements financiers des bailleurs et ce qu'il faudrait faire en termes de reconstruction physique. De ce fait, la déception et la critique sont les compagnes inévitables du processus de reconstruction. Et ce malgré l'arrivée très remarquée d'un nouveau partenaire – la Chine – qui sera peut-être en mesure de réduire l'écart entre les financements mobilisés et les besoins de reconstruction mais ne sera certainement pas en mesure de le combler (Thierry Vircoulon).

« La reconstruction congolaise » invite aussi à se méfier des *réformes de gouvernance*, importées et excessivement normatives. Dans des domaines très différents (l'administration publique, les secteurs forestier et minier), Raphaël Diumasumbu Mukanga, Théodore Trefon et Marie Mazalto explorent des réformes de gouvernance qui peinent à avoir un impact concret. La RDC a une administration à reconstruire ou plutôt à refonder sur les bases du management moderne, tandis que la réforme du secteur minier est censée re-

lancer la croissance en attirant les investisseurs et en regarnissant le Trésor public. En plus de ses objectifs économiques, la réforme du secteur forestier entend aussi préserver les droits des communautés autochtones et ce bien public mondial qu'est la forêt tropicale. Mais, en privilégiant une approche par le droit dans un pays sans capacité réelle d'application des normes légales et en ignorant les systèmes informels de gouvernance inventés pour combler le vide d'État (et/ou en profiter), les réformateurs étrangers se condamnent à créer des institutions artificielles et des changements superficiels sans impact sur le fonctionnement profond de l'administration ou d'un secteur économique. Les réformes par le haut, fondées sur des normes et des pratiques internationales, pèchent naturellement par méconnaissance du terrain, surestimation des capacités d'action de l'État et sous-estimation des enjeux de pouvoir et des stratégies de refus de l'institutionnalisation. Alors qu'elles se présentent sous une apparence technocratique, les réformes de l'administration, des secteurs forestier et minier et même l'aménagement du territoire sont éminemment politiques. Ainsi, forte de sa décentralisation constitutionnelle, la III^e République congolaise flirte avec le fédéralisme et prend le risque de réveiller une querelle politique aussi vieille que l'indépendance (Roland Pourtier). Les quatre politiques mentionnées ci-dessus montrent toutes que, dans un environnement post-conflit dominé par l'informel, changement de normes n'équivaut pas nécessairement à changement de pratiques de gouvernance.

Penser l'économie et le droit ensemble est sans doute une des voies de réponse à l'approche exclusivement normative des réformes de gouvernance. Droit et économie se rejoignent dans la réflexion d'Yves Renard sur le secteur des médias. Il y a un authentique paradoxe des médias en RDC, dans la mesure où ces derniers ont proliféré et prolifèrent encore dans la pauvreté : les médias congolais sont nés de la libéralisation politique et se sont multipliés dans un contexte d'effondrement de l'État, de violence et d'impunité. Cette situation a un coût : les médias sont, comme le reste de l'économie, largement informels, financièrement non durables et fréquemment menacés. La stabilisation économique de ce secteur en croissance sauvage passe par la mise en place d'un cadre réglementaire fixant les droits et les devoirs de chacun (patrons, journalistes et pouvoirs publics). Si le besoin de régulation du monde des médias est très fort, le défi est d'inventer une régulation non politique – et surtout non politicienne – dans un secteur fondamental pour le processus de démocratisation.

La RDC montre aussi le problème de la diversité de l'aide internationale qui se déverse sur le pays. À travers les réformes entreprises, on découvre la pluralité des écoles de pensées dont elles s'inspirent – le néolibéralisme et

la réforme minière, le *new public management* et la réforme de l'administration, le développement durable et la réforme forestière. De même, la reconstruction du pays est menée sur plusieurs fronts dans le même temps, puisque l'aide internationale encourage la promotion de la démocratie en aidant les médias et le développement institutionnel par la réforme administrative. Qui plus est, s'ajoute aux bailleurs traditionnels⁸ un nouvel acteur : la Chine, qui promeut sa propre version de la politique de développement, finalement guère éloignée du slogan "*trade not aid*". Enfin les agences onusiennes, les coopérations bilatérales, les ONG internationales et le secteur privé sont tous actifs dans la reconstruction à des échelles et avec des moyens différents. Selon les circonstances et les opportunités, ces différents acteurs collaborent (cas de Radio Okapi ou de la gestion forestière), se complètent (réforme de l'administration publique) ou se concurrencent (comme dans le cas des ONG fournissant de l'aide aux victimes de violences sexuelles). En l'absence d'une coordination sectorielle identifiée et reconnue, la diversité des pourvoyeurs d'aide est aussi source de problèmes et d'incohérences au point de se demander si cette multiplicité d'interventions forme bien une stratégie de reconstruction.

Il faut par conséquent se garder de céder aux mirages de la société civile par désespoir de l'État, comme le rappellent les analyses de Véronique Moufflet et Théodore Trefon dans des domaines aussi différents que l'aide aux victimes des violences sexuelles et l'exploitation forestière. Dans le contexte congolais, la tentation de remédier à l'inefficacité ou l'absence de l'État par le biais des ONG, qui certes sont souvent les seules pourvoyeuses de services sociaux effectifs, est forte. Mais, derrière une façade environnementale, sociale ou humanitaire, les ONG sont aussi politisées et/ou parties intégrantes du système politique local. Celles qui aident les victimes de violences sexuelles à Goma sont ainsi porteuses d'un discours sur les violences sexuelles comme arme de guerre dont le décryptage révèle des objectifs véritablement politiques. De même, les ONG censées représenter les intérêts des communautés forestières sont divisées et concurrentielles. Ces deux articles rappellent, fort justement, que les organisations de la société civile sont loin de vouloir toujours jouer le rôle que les donateurs leur assignent dans leur stratégie, qu'elles ne sont pas les passifs récipiendaires de l'assistance internationale mais ont leurs propres intérêts et qu'en outre il est difficile de s'appuyer sur leurs modestes capacités pour promouvoir des réformes de fond.

8. Pour la RDC, on peut entendre par « bailleur traditionnel » la Banque mondiale dans les domaines minier et forestier, le PNUD et la Belgique en matière d'administration.

Variées dans leurs thématiques et leurs points de vue, ces analyses témoignent qu'il n'y a pas de remède magique à administrer aux États faillis ou fragiles pour les reconstruire et les ramener à l'âge d'or d'une stabilité perdue. La communauté internationale, dont la pluralité est mise en évidence dans ce dossier, tâtonne encore pour trouver la bonne formule qui mettra Haïti, le Timor, le Liberia, la Sierra Leone et la RDC sur le même chemin de croissance économique et de stabilité démocratique que le Japon et l'Allemagne après la seconde guerre mondiale. Loin de ce scénario idéal, la reconstruction post-conflit au XXI^e siècle est une affaire de grande et de petite politique, de processus nationaux et d'initiatives locales, de grandes puissances et de modestes ONG, de multinationales et d'entrepreneurs individuels. Il y a tant d'acteurs qu'on se demande s'il ne serait pas plus juste de parler *des* reconstructions au lieu de la reconstruction. On nous pardonnera d'avoir omis – et non pas oublié – bien d'autres acteurs et bien d'autres domaines intéressants, tels que les Églises, les réseaux commerciaux ethniques, la réforme du secteur de sécurité ou de la gouvernance locale. Sur ce point, la reconstruction de la RDC doit être une salutaire leçon d'humilité et de réalisme sur les limites sécuritaires, économiques et politiques des interventions de la communauté internationale. Au lieu de se concentrer sur la relance économique ou la remise en fonctionnement de quelques institutions clés, l'agenda de la reconstruction cherche à tout englober, du politique à l'économique en passant par le social et l'environnement, au nom des sacrosaints Objectifs du Millénaire. À en croire les conférences des donateurs, tout sera fait et vite. Cette ambition démesurée répond certes à une demande des aidés comme des aidants, mais elle est inéluctablement créatrice de déception pour les populations, les dirigeants des États faillis et même les pourvoyeurs d'aide qui prennent le risque d'un discrédit visible et durable.

Reconstruire le territoire pour reconstruire l'État : la RDC à la croisée des chemins

Roland POURTIER *

La République démocratique du Congo, sortie exsangue de crises en cascades dont la guerre civile de 1998-2002 marque le point d'orgue, est aujourd'hui engagée dans un difficile processus de reconstruction. La mise en place des nouvelles institutions issues de la Constitution promulguée en 2006 redonne sa légitimité à l'État, mais celui-ci doit faire face à d'immenses défis post-conflit : défi économique, social, politique, moral. Défi territorial aussi car les années de la « transition », qu'il serait plus exact de qualifier de « décennie du chaos » (1992-2002), ont précipité le délitement d'un territoire de plus en plus désarticulé, privant l'État du contrôle de son espace et la majorité des habitants d'un accès aux services sociaux de base. Le drame du Congo, dont on ne cesse pourtant de vanter les « richesses », se résume dans ce constat désolant que l'immense majorité de la population y vit plus mal qu'au moment d'une indépendance acquise voici bientôt un demi-siècle. Au cours des années 1990, le délabrement des infrastructures de communication a accéléré le processus d'« archipellisation » de l'espace national et de repli sur des micro-territoires de survie des populations aspirées dans une spirale de sous-développement, de paupérisation et d'insécurité (Pourtier, 2003).

Le retour à la paix, bien qu'il ne soit pas encore complet et que la question des marges orientales de la RDC (Nord et Sud-Kivu, Ituri) reste entière, ouvre

* Géographe, professeur à la Sorbonne et membre de l'UMR Prodig. Ses recherches portent principalement sur l'Afrique centrale, le bassin du Congo et la région des Grands lacs.

une ère nouvelle. Le programme du gouvernement (2007-2011) s'est fixé pour mission d'accélérer la croissance et de réduire la pauvreté, conformément aux objectifs du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) et aux cinq chantiers prioritaires du président de la République, Joseph Kabila. Dans cette perspective, la restauration de l'État et la reconstruction du pays doivent être menées de front. C'est pourquoi les infrastructures de communication figurent en première ligne des chantiers prioritaires : ce choix constitue l'amorce d'une politique d'aménagement du territoire. La programmation des grands chantiers, notamment routiers, implique en effet une vision à l'échelle nationale, complément nécessaire de la décentralisation. Inscrite dans la Constitution, cette dernière n'attend plus que sa traduction sous forme de Loi et de textes d'application. Leur rédaction, initialement programmée pour décembre 2007, n'a cependant pas encore abouti. La décentralisation conférant d'importantes prérogatives aux Provinces appelle une redéfinition des fonctions de l'État central et de ses liens organiques avec les entités décentralisées, qui est loin de faire l'unanimité. Mais quelles que soient les modalités de mise en œuvre de la décentralisation, sa réussite implique l'aménagement simultané du territoire national. L'une ne va pas sans l'autre : une bonne fonctionnalité de l'État, appuyé sur ses organes déconcentrés, conditionne la réussite des politiques de décentralisation¹.

On touche ici à une question de fond, et probablement au principal point d'achoppement dans la mise en œuvre de la décentralisation, car, aujourd'hui comme lors de l'accession à l'indépendance, la classe politique est partagée entre partisans d'une large autonomie des provinces et défenseurs de l'État central. Le fait que la décentralisation soit inscrite dans la Constitution n'en garantit pas l'exécution : le passé du Congo-Zaïre est là pour rappeler qu'il y a loin de la déclaration d'intention à sa mise en application. Même si l'histoire ne repasse pas les plats, l'analyse des politiques territoriales actuelles ne peut que s'enrichir des expériences passées. Nous voulons, par ce papier, montrer l'importance d'une mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire par l'État central, pour équilibrer les « forces centrifuges » de la décentralisation, source de fragmentation de la RDC : la conduite d'une politique d'infrastructures permettrait à la RDC de garder et de retrouver une cohésion.

1. Les questions relatives à l'aménagement du territoire ont suscité un grand nombre d'études, séminaires, tables rondes ces dernières années. La table ronde sur les infrastructures tenue les 14 et 15 octobre 2004 à Kinshasa a débattu des transports, de l'énergie, de l'eau potable. Cette même année, le BEAU (Bureau d'études d'aménagement et d'urbanisme) a publié un « Schéma national d'aménagement du territoire », document de travail réactualisant une esquisse d'un Schéma national datant de 1982. Un grand nombre d'études ont été réalisées au sein du ministère des Travaux Publics et Infrastructures, notamment par l'Office des routes. En 2007, une publication sur la forêt en République démocratique du Congo post-conflit (CIFOR, Banque mondiale, CIRAD) a abordé des questions essentielles pour l'aménagement du territoire.

LES DÉFIS D'UN TERRITOIRE ÉCLATÉ

RDC : géographie d'un *patchwork* territorial

Réparti de part et d'autre de l'équateur et occupé en son centre par le deuxième massif forestier au monde, ayant un pied sur la façade atlantique de l'Afrique et un pied au cœur de la région des Grands Lacs, le territoire de la République démocratique du Congo présente, outre des inégalités territoriales, une réelle diversité. Au-delà de la question d'un pouvoir centralisé ou non, le premier défi de toute volonté étatique en RDC est donc de créer du lien entre les différentes composantes de sa mosaïque territoriale.

Lier des territoires hétérogènes

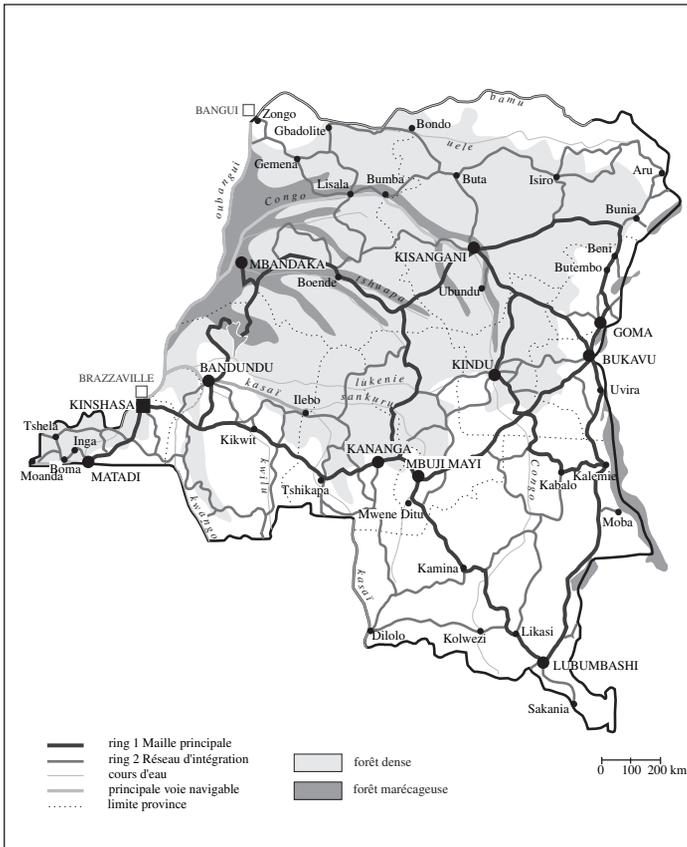
Les encadrements territoriaux manifestent une résilience qui donne à réfléchir quant à la teneur des discours convenus sur le « délitement de l'État ». Les analyses politiques pèchent souvent dans leur omission d'interroger la dimension spatiale, car l'État c'est d'abord un territoire : qu'il s'agisse d'aménagement ou de décentralisation, les politiques publiques ne peuvent s'apprécier qu'en fonction des données territoriales, de leurs potentialités et de leurs contraintes, notamment dans le secteur des communications, celles-ci conditionnant le fonctionnement de l'activité économique et de la vie sociale.

Or le territoire de la RDC représente en lui-même un défi majeur. Sa configuration faite d'un centre quasiment vide de populations, peu attractif sinon répulsif, et de périphéries regroupant l'essentiel du peuplement et des activités le prive d'une centralité géographique forte, l'expose à des tensions centrifuges. La présence au centre du pays d'un massif forestier compact², couvrant la dépression topographique de la « cuvette » ne favorise pas la cohésion du territoire. L'omniprésence de la forêt dense équatoriale et les faibles densités humaines caractérisent ces espaces difficilement accessibles autrement que par voie fluviale. La construction de routes et leur entretien se heurtent à de fortes contraintes : espace entrecoupé de nombreux cours d'eau, abondance des précipitations provoquant des érosions sur des sols mal stabilisés, inondations saisonnières dans les parties les plus basses. La présence de ce bloc forestier compact au centre du territoire congolais a pour corollaire l'absence d'un réseau rayonnant de voies de communication. Les modèles de *ring* (routes circulaires) élaborés par l'Office des routes répondent

2. Trois provinces (Équateur, Orientale, Bandundu) totalisent à elles seules près de 1 million de km² de forêt (sur 1,45 million de km² que compte la RDC).

à cette donnée fondamentale. Parce qu'ils sont mal reliés les uns aux autres et de surcroît très éloignés de la seule et étroite fenêtre océanique de la RDC, les espaces périphériques regardent par la force des choses vers l'extérieur, c'est-à-dire les divers pays frontaliers. La désagrégation des transports terrestres n'a fait que renforcer les tendances centrifuges. Les contraintes physiques alourdissent ainsi les longs trajets contingents à un territoire immense, à l'accessibilité difficile. En outre, dans le milieu équatorial, un des plus hostiles qui soit à l'établissement d'infrastructures durables, les routes exigent une surveillance sans relâche, un entretien quasi permanent. Cela implique l'existence d'organismes d'intervention performants qui ont toujours fait défaut à la RDC. Aucun de ses grands offices publics, Onatra (Office national des transports), Office des routes, SNCC (Société nationale des chemins de fer du Congo) n'a en effet été en mesure d'assurer la maintenance des systèmes de transports.

Carte 1 – Le réseau routier selon l'Office des routes



Une démographie à répartition inégale

La répartition très inégale de la population est à l'image de cette structure spatiale du réseau et des outils de communication. Elle oppose schématiquement espaces vides et espaces pleins. Les premiers correspondent pour l'essentiel à la forêt dense, mais une partie des plateaux du Katanga entre aussi dans cette catégorie. L'atomisation de la population y représente une forte contrainte pour l'aménagement. De part et d'autre du massif forestier central s'étendent des espaces aux densités moyennes (10 à 50 habitants/km², et avec des concentrations locales où ce ratio monte à 100 ou plus). Ces périphéries méridionales (du Bas-Congo au Haut Katanga) et septentrionales (des pays de l'Oubangui à l'Ituri), domaine des savanes et des forêts claires, sont depuis longtemps ouvertes à la circulation et aux échanges. Dans le passé s'y sont épanouies des formations politiques, les « royaumes des savanes »³. Il en est resté des entités ethno-démographiques autour desquelles se structurent les sociétés locales d'aujourd'hui. Un chapelet de villes jalonne ces espaces dont les capacités productives pourraient être rapidement revitalisées par la réhabilitation des voies de communication. Les espaces de peuplement dense (200 à 300 hab/km² et plus) situés à l'extrême Est, sur les hautes terres séparant les bassins hydrographiques du Congo et du Nil présentent quant à eux des symptômes de surpeuplement : une saturation des terroirs, source de tensions inter-communautaires. Des gains de productivité sont encore possibles mais cela suppose, entre autres, une meilleure intégration à l'économie de marché, avec comme préalable, là encore, une réhabilitation des infrastructures de transport et de commercialisation.

Géographiquement éclaté, le territoire de la RDC présente aussi un *patchwork* ethnique et linguistique des plus complexes. Cette grande diversité est souvent considérée comme la source d'un « tribalisme » qui s'opposerait à l'unité nationale. Les replis sécuritaires dans le giron de l'ethnie et les crispations identitaires se manifestent certes à l'occasion des crises politiques les plus graves, comme dans les premiers temps de l'indépendance et les dernières années du régime de Mobutu : les pogromes anti-Kasaïens au Katanga et les massacres inter-ethniques au Masisi sont là pour le rappeler. Dans le cas du Nord et du Sud-Kivu, les rapports inter-communautaires entre les ethnies réputées autochtones et les populations originaires du Rwanda présentent une complexité extrême (Willame, 1997). Toutefois, il convient de remarquer qu'au cours de la guerre civile de 1998-2002, en dépit de la partition

3. On appelle « royaumes des savanes » différentes dynasties prenant source vers le XV^e siècle sur le territoire congolais : Kongo, Luba, Lunda, Mangbetu, Zandé... (Vansina, 1966).

territoriale de fait entre le pouvoir de Kinshasa et les rébellions, aucun des belligérants n'a envisagé une sécession. Le sentiment d'appartenance à une commune entité congolaise transcende les identités ethniques. Plus d'un siècle d'histoire commune a forgé une conscience nationale. Opposer ethnie et État relève d'une vision simpliste, très éloignée des processus identitaires qu'il est plus juste d'aborder en termes d'emboîtements et de chevauchements que d'opposition. Les solidarités territoriales construites au moyen des infrastructures et étayées par les représentations (le bassin du fleuve Congo induisant l'image forte d'un grand pays), constituent le support sur lequel se construit la nation.

Un arc urbain éclaté

La configuration des réseaux urbains reflète les inégales densités de population. Une galaxie de villes dessine un arc de près de 2000 km entre l'embouchure du fleuve Congo et la zone minière du Haut-Katanga. Avec quinze villes de plus de 100 000 habitants, dont deux dépassent le million (Lubumbashi et Mbuji Mayi) et Kinshasa les cinq millions, cet arc urbain représente un élément fort de structuration du territoire. Il comprend par ailleurs les plus importants centres d'industrie extractive, Lubumbashi, Kolwezi, Likasi (cuivre-cobalt), Mbuji Mayi, Tshikapa (diamant). L'arc urbain constitue donc une pièce maîtresse de l'architecture territoriale de la RDC, un support essentiel pour le développement local comme pour le renforcement des liens entre l'est et l'ouest du pays. À l'est de la RDC, un chapelet de villes (dont six dépassent 100 000 habitants) jalonne l'axe des hautes terres entre Uvira et Aru. Elles constituent des pôles d'activités tertiaires dynamiques. La plupart des flux commerciaux y sont tournés vers l'Afrique orientale et l'océan Indien. Une importante fonction d'interface régionale s'ajoute ainsi à leur rôle local. En dehors de ces deux grands arcs urbains, les fonctions de polarisation sont plus dispersées. Kisangani a beaucoup souffert de la guerre, mais sa position stratégique pourrait être à nouveau valorisée avec la reprise de la navigation sur le Congo et la réhabilitation de la route de Bukavu, ce qui rendra possible l'articulation du bassin du Congo, orienté vers l'Atlantique, avec un grand Est ouvrant sur l'océan Indien. La création des provinces énumérées par la Constitution, devrait générer quant à elle des dynamiques en faveur des nouveaux chefs-lieux.

C'est à ce défi de la reconstruction physique d'un « espace écartelé » (Bruneau et Simon, 1991) que la RDC doit répondre après des décennies de désstructuration de son tissu spatial. La décentralisation peut y contribuer en favorisant les dynamiques locales. Depuis longtemps, sinon toujours, orphe-

lines de l'État, les populations n'ont d'ailleurs pas attendu les réformes institutionnelles pour prendre des initiatives en vue de leur développement. Les Nande du Nord-Kivu sont souvent cités en exemple : ils ont su se mobiliser pour répondre à leurs besoins avec leurs propres moyens, en investissant dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'agro-alimentaire, de la santé, de l'éducation avec notamment l'Université du Graben. La ville de Butembo porte témoignage de ce dynamisme. Les commerçants nande ont bien sûr tiré profit de leur situation frontalière et des ouvertures vers l'Afrique orientale et au-delà. De telles conditions ne sont pas réunies dans les régions enclavées de la RDC, dont la fermeture a asphyxié le potentiel productif : les acteurs économiques et les populations de ces régions n'attendent que d'être à nouveau reliées au monde extérieur pour se réinsérer dans l'économie nationale.

Gérer de manière unifiée un espace riche mais déstructuré

On a coutume de dire que le Congo « regorge de richesses naturelles ». Pourtant, leur exploitation, fondement de l'économie congolaise depuis plus d'un siècle, en fait autant sa force que sa faiblesse. La reconstruction de l'économie nationale s'inscrira-t-elle dans la continuité d'une économie de prélèvement, sinon de pillage, ou dans une perspective de valorisation raisonnée de ces « richesses » forestières et minières qui ne sont ni une panacée ni une malédiction ? C'est une question fondamentale qui articule gestion des ressources, politiques territoriales et modèles de développement.

Les enjeux de la forêt tropicale

La gestion d'un capital forestier à la riche biodiversité représente un des grands enjeux de l'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable. Les faibles densités humaines, les difficultés de pénétration et l'insécurité ont jusqu'à présent épargné les forêts d'une exploitation destructrice. L'économie forestière est encore embryonnaire eu égard au potentiel forestier (145 millions d'ha dont 86 millions de forêt dense humide) : la RDC produit quelque 2 millions de m³ de bois, essentiellement pour le marché intérieur. Il faut toutefois s'attendre à ce que la forte demande asiatique, principalement chinoise, modifie la donne. Une vision à long terme concernant l'avenir de la forêt est donc désormais indispensable. La forêt, faut-il le rappeler, est essentielle pour les populations congolaises auxquelles elle fournit 80 % de l'énergie domestique, une part substantielle des protéines animales, des médicaments et des matériaux de construction.

Elle est en même temps de plus en plus convoitée par des acteurs extérieurs aux sociétés locales, exploitants forestiers, écologistes, gestionnaires des parcs nationaux et aires protégées. Les superpositions d'usages appellent des procédures de conciliation entre les intérêts divergents de ces nouveaux acteurs et ceux des chasseurs-cueilleurs (Pygmées) et des populations villageoises pratiquant l'agriculture sur brûlis.

Le nouveau Code forestier de 2002 pose les bases d'une gestion équitable dans une perspective d'aménagement durable. Les surfaces destinées à la conservation de la biodiversité devraient être portées à 15 % du territoire national. Une révision des concessions forestières attribuées de façon anarchique avant et pendant la guerre a commencé à assainir le secteur forestier. Mais, comme le souligne une étude récente « le redémarrage de multiples secteurs de l'économie, la croissance démographique et l'absence d'un processus structuré d'aménagement du territoire créent le risque que des usages incompatibles se superposent géographiquement, entrent en conflit les uns avec les autres, et mettent en danger les droits d'usage traditionnels et l'environnement »⁴. Ces préoccupations illustrent on ne peut mieux le lien entre exploitation des ressources naturelles et gestion du territoire. Les infrastructures de transport, par exemple, facilitent aussi bien des entreprises illicites que licites : en milieu forestier l'ouverture d'une route provoque bien souvent une recrudescence du braconnage.

Exploitation minière et aménagement du territoire

Depuis les débuts de l'exploitation du cuivre à Lubumbashi en 1910, l'économie congolaise est dominée par l'activité minière, l'abondance et la diversité des ressources du sous-sol continuant à étayer l'image du « scandale géologique ». Le vrai scandale réside cependant dans la pauvreté persistante sinon aggravée de la majorité des Congolais : l'indicateur de développement humain du PNUD classe la RDC au 168^e rang sur 177 pays en 2005⁵.

Les activités extractives, par les ressources fiscales qu'elles génèrent, occupent une position centrale dans la mise en œuvre de la décentralisation. Elles concernent aussi directement l'aménagement du territoire puisque la production, entièrement destinée à l'exportation, est tributaire de l'offre de transport. Celle-ci varie selon la nature du produit. Les produits à haute valeur spécifique (diamant, or) supportent le coût du transport aérien. Les groupes

4. CIFOR, Banque mondiale, CIRAD (2007), *La forêt en République démocratique du Congo post-conflit. Analyse d'un agenda prioritaire*, p.13.

5. PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008*.

internationaux comme De Beers ont toujours trouvé des relais locaux pour l'expédition des diamants dont Mbuji Mayi est une plaque tournante. Quant au coltan (colombo-tantalite) du Kivu, des avions petits porteurs suffisent pour le faire transiter par le Rwanda. Tout cela ne représente en réalité que des activités enclavées sans effets sur les aménagements locaux.

Les pondéreux en revanche (cuivre, zinc, manganèse, etc.) nécessitent des infrastructures lourdes : l'exploitation du cuivre du Katanga n'a démarré qu'après que le réseau ferroviaire d'Afrique australe eut été prolongé jusqu'à Lubumbashi. Depuis lors, le Katanga n'a cessé d'être l'enjeu central de politiques qui, avant même l'apparition du concept d'aménagement du territoire, répondaient aux exigences de désenclavement et d'intégration à l'espace congolais de sa périphérie la plus riche mais la plus excentrée. Les faibles tonnages de cuivre et cobalt actuellement produits et expédiés vers les ports d'Afrique du Sud, par voie ferrée ou par route, représentent à peine le dixième de ce que produisait la Gécamines⁶ au temps de sa prospérité. Mais dans le contexte nouveau de flambée des cours des matières premières, la révision de contrats passés dans l'urgence de la guerre⁷ et l'arrivée tonitruante de la Chine président à de grandes manœuvres dans un secteur en pleine ébullition. La Commission de « revisitation » des contrats miniers, mise sur pied en juin 2007 pour « revisiter » les contrats passés entre 2002 et 2006, procède à une redistribution des cartes. L'État et ce qu'il reste de la Gécamines jouent avec les compagnies « juniors » et « majors » une partie de monopoly politico-financier d'autant plus compliquée que les Chinois viennent de s'inviter comme acteur clé du secteur minier. La réhabilitation de la chaîne de transport conditionne naturellement la relance de la production qui devrait permettre à la RDC de retrouver son rang. Les entreprises chinoises l'ont bien compris qui se sont engagées à investir massivement dans cette réhabilitation : le protocole d'accord du 17 septembre 2007 prévoit un investissement de quelque 6 milliards de dollars dans les infrastructures de transport (chemin de fer, routes, voirie urbaine)⁸ en échange de l'attribution de contrats miniers. Il s'agit certes de promesses et non d'un préalable à l'exploitation des minerais. Or quelques expériences passées

6. La Gécamines est la société générale des carrières et des mines, société d'État créée en 1966 et basée au Katanga.

7. La publication du rapport Lutundula du 26 juin 2005 par la Commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998 a conduit à la révision de ces dits contrats.

8. Le protocole d'accord a été conclu entre le ministre en charge des Infrastructures, des Travaux publics et de la reconstruction pour la RDC, et un groupement d'entreprises chinoises (Eximbank of China, China Railways Engineering Corporation (CREC), Sinohydro). Ce protocole a conduit à la création d'une société de *joint-venture* dont le capital est réparti pour 68 % à la partie chinoise, 32 % à la partie congolaise. Les travaux d'infrastructures constituent la contrepartie de l'exploitation des ressources minières. L'annexe II du protocole détaille le Programme national de reconstruction : 3,4 milliards de dollars pour les chemins de fer, 2 milliards pour les routes, 400 millions pour la voirie, 758 millions pour des bâtiments.

rappellent que les engagements pris ne sont pas toujours respectés⁹. Toutefois, et cette réserve faite, après des années de bricolage, les perspectives viennent brusquement de changer d'échelle, la mine redevient le moteur des infrastructures lourdes, l'acteur qu'elle fut autrefois dans les orientations politiques générales du Congo. Elle pose en des termes renouvelés la problématique de la conciliation entre logique économique et logique politique d'intégration territoriale.

FORCES POLITIQUES CENTRIFUGES ET DÉCOUPAGE ADMINISTRATIF

Doté d'une nouvelle Constitution, dont l'ambition est de répondre aux défis politiques posés par son territoire éclaté, l'État congolais cherche son chemin après une décennie de conflits généralisés succédant à trois décennies d'autoritarisme qui ont mis à mal sa souveraineté. Le nouveau cadre constitutionnel est le fruit d'un compromis et d'un antagonisme majeur entre fédéralistes et républicains, déjà ancré dans la vie politique congolaise à l'indépendance du pays.

Un nouveau découpage administratif du territoire et le legs de la décolonisation

L'article 2 de la Constitution de la RDC adoptée le 13 mai 2006 est ainsi libellé : « La RDC est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces ». Suit la liste de ces dernières, qui, à peu de choses près, rappelle le découpage provincial élaboré en 1962-1963 : 21 provinces avaient alors été substituées aux 6 grandes provinces héritées du Congo belge. Dénommées « provincettes » par les détracteurs de cette réforme administrative, elles résultaient d'une recomposition du puzzle des entités territoriales (provinces, districts et territoires) élaborées par l'administration coloniale. Un regard rétrospectif met en évidence des permanences remarquables dans le paysage territorial : les limites des unités qui composent la carte administrative ont traversé les réformes sans modifications profondes.

9. La compagnie japonaise Nippon Mining, associée à l'État dans la Sodimiza (Société de Développement Industriel et Minier du Zaïre), s'était retirée en 1983, après une douzaine d'années d'écrémage de riches gisements de cuivre, sans que l'usine de raffinage qu'elle aurait dû construire ne soit sortie de terre.

Carte 3 – Permanences du découpage administratif



Les « provincettes » auront à peine vécu. Elles sombrèrent en même temps que la première Constitution du Congo, la Constitution de 1964 dite de Luluabourg¹⁰, suite au coup d'État militaire du 23 novembre 1965 qui installa Mobutu au pouvoir, pour plus de trente ans. La Constitution du 24 juin 1967 entérina le retour à un État fortement centralisé. Le rappel de ces épisodes qui ont jalonné l'histoire du Congo n'est pas sans importance. Les débats qui accompagnèrent l'élaboration des constitutions de 1964 et de 1967 sont en effet toujours d'actualité. La question du fédéralisme, aujourd'hui maquillé en décentralisation, fait toujours problème. C'est pourquoi l'analyse des enjeux – et des risques – des politiques territoriales actuelles invite à scruter cet horizon d'il y a un peu plus de quarante ans. La perspective historique montre comment l'organisation du territoire a balancé entre un centralisme jacobin, longtemps considéré comme indispensable à la consolidation d'un État jeune, et une décentralisation attentive aux réalités locales dont on prône à nouveau les vertus.

La constitution de 1964 introduisait une forte dose de fédéralisme, moins peut-être par choix idéologique que pour répondre à la grave crise politique qui menaça dès sa fondation l'unité du Congo : sécession du Katanga, rébellions au Kwilu et au Kivu. Elle s'inscrivait dans un processus de réorganisation administrative du territoire amorcé en 1962 avec une modification de la Loi Fondamentale autorisant la création de nouvelles provinces (Ndaywel, 1997). Une disposition particulière fixa les critères devant servir de base à leur création (loi du 27 avril 1962) : une population d'au moins 700 000 habitants, la viabilité économique ainsi qu'une demande introduite par les deux tiers des députés provinciaux et nationaux de la région étaient exigées. Ce n'est pas un hasard si la première province créée fut celle du Nord-Katanga, dès juillet 1962 : c'était un moyen de mieux conduire la lutte contre la sécession en jouant des rivalités politiques opposant le nord et le sud du Katanga¹¹. Mais au-delà des raisons conjoncturelles, l'organisation administrative du territoire posait, et pose toujours, des questions de fond. Dès les préparatifs de l'indépendance, les partisans du fédéralisme, en particulier l'Abako (Alliance des Bakongo), Kasa Vubu en tête, s'opposèrent aux tenants d'un État central fort, position défendue par Lumumba¹² dont le slogan « Congo uni, Congo fort » hante encore les esprits. Le clivage entre

10. La Constitution dite de Luluabourg est promulguée le 1^{er} août 1964, après référendum. Luluabourg, chef-lieu du Kasai, aujourd'hui Kananga, avait un moment été pressenti pour être la nouvelle capitale du Congo. Kananga est depuis 1966 chef-lieu du Kasai Occidental.

11. Dès 1960, le Katanga fait sécession sous l'impulsion de Moïse Tshombe. Il est ramené par la force dans le giron national congolais, et disparaît en tant qu'État indépendant en 1963.

12. Patrice Lumumba (1925-1960), premier Premier ministre du Congo indépendant.

« fédéralistes » et « républicains », reflète sans surprise les inégalités de richesses entre les territoires : les élites des territoires considérés comme riches, répu- gnent à partager avec les autres. C'est ainsi que les Kongo du Bas-Congo ou les Lunda du Haut Katanga se sont à maintes reprises déclarés en faveur de positions fédéralistes. Les populations défavorisées parce que leur terri- toire est enclavé ou dépourvu de ressources, comme les Tetela (groupe eth- nique auquel appartenait Lumumba), sont au contraire plutôt favorables à un État centralisé dont elles attendent qu'il mette en œuvre les principes de justice spatiale. Comme en 1964, la péréquation inscrite dans la Consti- tution actuelle vise à atténuer les inégalités territoriales au moyen d'une redis- tribution des recettes fiscales ; les 10 % prévus à cet effet ne sont pourtant pas à la hauteur des attentes si l'on en juge par la disproportion de ressour- ces entre les provinces les plus riches (Bas-Congo, Katanga, Kasai) et les autres. L'enjeu est de taille puisque, selon la Constitution, 40 % des recettes fiscales à caractère national doivent être attribués aux provinces¹³.

Or l'organisation actuelle de la fiscalité induit une très grande inégalité territoriale. Une part substantielle des recettes fiscales, générée par le tran- sit des marchandises, n'est perçue que dans quelques points de passage obli- gé, principalement le port de Matadi et le poste frontière de Kasumbalesa au Katanga. Quant à la capitale, elle fiscalise les ressources naturelles (no- tamment le pétrole du Bas-Congo, le diamant des Kasai, le bois de l'Équa- teur). En 2007, le budget de l'État était ainsi alimenté à 90 % par trois provinces (Kinshasa 38 %, Bas-Congo 33 %, Katanga 19 %). Dans ces con- ditions, l'application de la règle des 40 % conduirait à « concentrer plus de 80 % des ressources attribuées aux provinces dans ces trois seules entités, toutes les autres devant se partager les 20 % restants, certaines recevant moins de 1 % » (Liégeois, 2008). La mise en œuvre de la décentralisation impose donc de toute évidence une révision profonde de la fiscalité et des modalités de prélèvement des recettes fiscales¹⁴.

13. Article 175 de la Constitution : « La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40 %. Elle est retenue à la source ».

14. Le problème du prélèvement des recettes fiscales avait déjà agité la classe politique en 1964, mais les événements ne permirent pas d'expérimenter le système complexe de répartition des recettes entre l'État et les provinces mis au point par la Constitution de Luluabourg.

Permanence du clivage politico-administratif

Clivage entre fédéralistes et républicains

Cette question très sensible de la répartition des ressources de l'État est au cœur des discussions portant sur les conditions d'application de la décentralisation. La presse congolaise s'en fait largement l'écho, dans des termes qui rappellent le clivage entre « centralistes » et « fédéralistes » des années 1960. Au printemps 2007, une véritable fronde provinciale emmenée par le président de l'Assemblée provinciale du Bas-Congo, avec le soutien de ses homologues du Katanga et de Kinshasa, a pris à parti le Gouvernement, en particulier le ministre de l'Intérieur chargé de la décentralisation. Les fortes tensions politiques résultant de la difficile conciliation entre un pouvoir central qui s'arc-boute sur des prérogatives dont il devrait se départir, et les revendications impatientes des provinces les plus ardemment « fédéralistes » ne sont pas étrangères au climat délétère qui règne au Bas-Congo et engendre des violences qui pourraient aggraver les tensions entre cette province et Kinshasa¹⁵. Un forum sur la décentralisation organisé dans la capitale congolaise du 3 au 5 octobre 2007 avec l'appui du PNUD et réunissant autour du Premier ministre, députés, sénateurs, gouverneurs provinciaux, etc., a tenté de calmer le jeu. La décision a été prise de créer un organe de pilotage de la décentralisation qui devrait rassembler les différentes parties prenantes et en coordonner la mise en œuvre. Le forum, dont les réflexions doivent alimenter la rédaction définitive de la loi de Décentralisation, a fait preuve d'une grande prudence vis-à-vis de certains mots à forte charge émotionnelle : ainsi les termes de fédération, fédéralisme, autonomie locale ont été soigneusement écartés, comme si les fantômes de la sécession du Katanga et des tendances séparatistes des années 1960 rôdaient encore.

La Constitution de 2006, compromis entre les partisans d'un régime fédéral d'une part, d'un État central fort de l'autre, est l'aboutissement du « Dialogue inter-congolais » et de l'Accord global et inclusif signé par les factions en conflit à Pretoria le 17 décembre 2002. Dans ce contexte, les législateurs se sont départis du projet de constitution d'une « République fédérale du Congo » élaboré par la Conférence nationale en 1992, mais ils ont introduit une forte dose de décentralisation qui confère une très large autonomie aux provinces. L'énumération des compétences exclusives soit du

15. Le mouvement politico-religieux Bundia dia Kongo (BDK) s'inscrit dans une tradition ethno-messianiste incarnée au temps du Congo belge par Simon Kimbangu. La répression brutale début 2008 de manifestations adossées à l'identité *kongo* pèsera certainement sur l'avenir politique de la RDC.

pouvoir central, soit des provinces, et des compétences concurrentes du pouvoir central et des provinces offre de très fortes similitudes avec la constitution de Luluabourg, comme si, gommant la parenthèse du pouvoir très centralisé de Mobutu, le balancier de l'histoire arrêta à nouveau son curseur sur le fédéralisme – quand bien même celui-ci n'ose pas dire son nom. En donnant aux districts un statut de province, en les dotant de prérogatives considérables, la loi de Décentralisation ressuscite la pensée territoriale des législateurs de 1964.

Le coup d'État du 23 novembre 1965, puis la mise en place du MPR (Mouvement populaire de la révolution) bientôt organisé en parti d'État, avaient condamné toute velléité de fédération ou de décentralisation, suspectées de relever d'un « tribalisme » porteur de menaces pour l'unité de l'État. Comme dans toute l'Afrique subsaharienne, après les balbutiements des premières années d'indépendance, un État fortement centralisé était considéré comme indispensable à l'édification de la nation, l'État-nation étant alors érigé en modèle. Mobutu, toque de léopard sur la tête et canne de chef à la main, incarna un temps ces dynamiques nationales (n'hésitant pas à récupérer au service de sa politique la figure emblématique de Lumumba) avant de les dévoyer à des fins de pouvoir et d'enrichissement personnels. Dix ans après sa mort, les turpitudes du régime commencent à être oubliées ; maints « mobutistes » se sont recyclés dans la nouvelle nébuleuse politique ou dans les affaires. Jean-Pierre Bemba, principal adversaire de Joseph Kabila, issu par son père Bemba Saolana du cercle de grands entrepreneurs proches de Mobutu, est le plus célèbre de ces héritiers, mais il n'est pas vraiment représentatif d'une classe politique prioritairement préoccupée par des objectifs « alimentaires ». Aussi divers soit-il, l'héritage mobutiste serait plutôt favorable aux formes jacobines de l'État – mais d'un État qui demeure l'instrument de la « politique du ventre » (Bayart, 1989). Les non-dits des débats suscités par la décentralisation réactualisent ce passé, les acteurs explorant plus ou moins ouvertement les possibilités renouvelées de prédation à la faveur du changement institutionnel.

Permanences et changements de la carte administrative

Le Congo belge avait procédé à un découpage territorial dont les grandes lignes établies en 1933 constituent toujours la trame de l'organisation administrative : 6 grandes provinces, subdivisées en districts eux-mêmes subdivisés en territoires. La nomenclature et le statut de ces entités ont changé au cours des temps mais leurs délimitations n'ont subi que peu de modifications. En 1964, les districts sont érigés en province. Le Zaïre de Mo-

butu substitue la région à la province, la sous-région au district et la zone au territoire : changement purement formel qu'effacera le retour à la République démocratique du Congo, rétablissant provinces, districts et territoires. Les modifications par rapport à l'héritage colonial ont été peu nombreuses. La scission du Kasai en Kasai occidental (Kananga) et Kasai oriental (Mbuji Mayi) fut la conséquence d'une rivalité entre Lulua et Luba qui avait dégénéré en violences dès 1959. En 1988, le Kivu était subdivisé en trois régions, Nord-Kivu (Goma), Sud-Kivu (Bukavu), Maniema (Kindu). Plus exactement, les trois zones qui le constituaient alors étaient promues au rang de régions. Cette réforme préfigure la réorganisation territoriale à venir de la RDC puisque celle-ci consiste pour l'essentiel à ériger des districts en provinces.

Les réformes de l'organisation territoriale, y compris celle qui est inscrite dans la Constitution de 2006, n'induisent pas de véritable redécoupage : il s'agit plutôt de réagencement d'entités territoriales dont l'assiette spatiale est à peine modifiée. En s'appuyant sur des structures territoriales existantes, les législateurs ont joué la continuité. Leur audace s'est limitée à quelques modifications, dont la fusion des trois districts du Bas-Congo dans une unique province (Kongo Central) et quelques retouches qui ont semblé peu justifiées à ce fin connaisseur des réalités congolaises qu'est Léon de Saint Moulin¹⁶. Ce dernier n'a d'ailleurs pas manqué de mentionner « le peu d'expertise mobilisée pour la prise en compte des réalités nationales », « la connaissance insuffisante des réalités du pays » qui ont présidé à la rédaction de textes « largement inspirés par les étrangers, soucieux de pouvoir relancer leurs activités en RDC » (Saint Moulin, 2005). En réalité, tout n'est pas encore réglé, l'article 226 de la Constitution ayant prudemment repoussé à échéance de trois ans la mise en place des nouvelles provinces dont les limites doivent être fixées par une loi organique. Dans l'attente d'éventuelles modifications, les délimitations entre entités territoriales léguées en 1960 continuent à prévaloir, témoignant de la force des lignes. Un regard rétrospectif met en évidence des permanences remarquables dans le pavage territorial : les unités constitutives de la carte administrative ont traversé les réformes sans modifications profondes de leurs limites. Seule change leur combinatoire et surtout leur statut et par suite les prérogatives afférant à leur promotion, principalement en matière d'accès aux ressources financières. Ce processus n'est pas sans rappeler celui du Nigeria que Daniel Bach qualifie de fédéralisme par « scissiparité » (Bach, 1988), la multiplication

16. Léon de Saint Moulin, père jésuite belge, historien, est établi sur le territoire congolais depuis 1959.

des États fédérés pouvant s'interpréter comme un mode de répartition de la rente répondant aux configurations ethno-régionales.

La création des nouvelles provinces, qui aigüise déjà bien des appétits, va se heurter à une difficulté tenant au fait que la décentralisation se met en place dans le cadre des onze entités provinciales actuelles. Le transfert de compétences ne devrait pas poser de problème au Bas-Congo (rebaptisé Kongo Central), au Nord-Kivu, Sud-Kivu et Maniema qui demeurent inchangés, tout comme à Kinshasa. En revanche, 19 provinces nouvelles sont appelées à se substituer aux 4 grandes provinces de Bandundu, Équateur, Haut-Congo et Katanga : la transition y sera sans doute plus délicate, car on imagine mal que le partage de la « rente administrative » puisse s'effectuer sans susciter des rivalités pour le partage des ressources.

L'AMÉNAGEMENT À L'HEURE DES CHOIX

La nouvelle constitution ne fait que repasser le même plat d'une tension politique entre centralisme et fédéralisme et nous voulons montrer que la refondation de la République, dont les affrontements armés de mars 2007 à Kinshasa et ceux de la fin 2008 ont rappelé combien il est difficile de sortir d'une décennie de chaos, ne sera effective qu'avec le rétablissement d'infrastructures capables d'assurer l'intégrité territoriale d'un État-nation. La stabilité politique ne pourra être assurée sans un réseau de transport à même de recoller les pièces éparses d'un espace désolidarisé, et d'assurer un contrôle territorial attestant de la présence de l'État.

Mais la RDC est au pied du mur. Comment peut-elle souder son *patchwork* national pour créer un tissu solide, nécessaire au maintien de l'identité nationale comme au développement de l'activité économique, mais en même temps ouvert sur la diversité de ses territoires aux réalités culturelles et sociales plurielles ? C'est aux politiques d'aménagement qu'il revient d'assurer un équilibre entre les forces centrifuges et centripètes inhérentes aux dynamiques territoriales, entre les prérogatives de l'État et celles des entités décentralisées. La reconstitution d'un maillage spatial n'est pas simple lorsque tout est à reconstruire car les pouvoirs publics doivent décider des priorités d'action, tout en évitant sur le long terme les risques de désarticulation et d'exclusion. Penser le futur avec le souci d'une convergence entre efficacité et équité spatiale se heurte en effet à des contingences immédiates, à des rapports de force politiques susceptibles d'infléchir la rationalité des choix.

Le Congo se trouve confronté à l'exigence de satisfaction immédiate des besoins élémentaires d'une population épuisée par les décennies de régression

et de conflit, et à la nécessité de réorganiser son territoire dans une perspective de long terme. Les deux pas de temps ne sont pas les mêmes. De nombreuses ONG, civiles ou confessionnelles, nationales ou internationales, ainsi que des agences des Nations unies, qui se sont substituées depuis des années à un État défaillant participent à des opérations de développement à la base. Le Programme alimentaire mondial (PAM), par exemple, a conduit une série d'actions au ras du sol en utilisant une main-d'œuvre abondante et disponible pour des travaux de type HIMO : réfection de ponts ou de tronçons de route avec pour objectif la distribution de l'aide alimentaire. À force d'obstination et d'ingéniosité, des cheminots de la SNCC parviennent à faire rouler quelques trains au Katanga et au Kasai. Rétablir la « passabilité » est un premier acte à valeur symbolique forte ; c'est la renaissance de l'espoir pour des populations qui ont longtemps eu le sentiment d'être abandonnées. Toutefois, ces actions de court terme, palliatif de circonstance aux carences de l'État, ne peuvent en aucun cas constituer un substitut durable aux missions de celui-ci, en particulier pour la construction des infrastructures routières. C'est précisément dans ce secteur que la Banque mondiale et l'Union européenne, mais aussi la BAD et les coopérations britannique, belge, allemande se sont engagées avec un important programme de réhabilitation des routes prioritaires¹⁷, programme renforcé par les perspectives de travaux routiers inscrits dans le récent protocole sino-congolais.

La nécessité d'une pensée et d'une action multiscalaire

La reconstruction du territoire ne se résume pas aux grands chantiers d'importance nationale, elle s'applique aussi aux échelles locale, provinciale et « sous-régionale ». L'élaboration de réseaux de lieux et d'infrastructures destinées à la vie de relation accompagne les processus simultanés de structuration du territoire et de développement économique et social. Le développement peut en effet se mesurer à la densité réticulaire, à la connectivité des lieux de résidence, d'activité, de loisir, et à l'intensité des flux qui transitent par les systèmes de transport et communication, à toutes les échelles spatiales.

17. Les principaux projets routiers et leurs bailleurs attitrés se répartissent ainsi : Kinshasa-Kikwit (UE, BAD, BM) ; Kinshasa-Bandundu-Mbandaka (UE) ; Bukavu-Mbuji Mayi-Kananga (BM) ; Kisangani-Gemena (DEFID) ; Kisangani-Bunia (BM, UE) ; Bukavu-Kisangani (UE, KFW) ; Lubumbashi-Likasi (BM).

L'échelle locale : restauration des échanges ville-campagne

Dans un pays où près des deux tiers¹⁸ de la population vit en milieu rural d'une agriculture destinée principalement à l'autoconsommation, l'ouverture du monde agricole que les années de crise ont dramatiquement confiné constitue une priorité. Les intérêts miniers et la représentation véhiculée avec constance des immenses « richesses naturelles » du sous-sol du Congo, ont, il est vrai, occulté le fait que celui-ci est d'abord un pays d'agriculteurs. Disposant de réserves foncières considérables et d'eaux abondantes, l'agriculture congolaise n'est pas limitée par des obstacles physiques. La pauvreté dont souffrent les populations n'est pas la conséquence de calamités naturelles comme au Sahel ; elle est due à des dysfonctionnements sociopolitiques et aux carences dans l'organisation de l'espace. C'est pourquoi il est nécessaire de restaurer les encadrements qui participent au développement local, et de rétablir l'articulation ville-campagne indispensable à l'amélioration des conditions de vie des populations tant rurales qu'urbaines du fait de la reprise des échanges commerciaux.

Au Congo comme ailleurs le cercle vertueux du développement passe par l'ouverture de l'économie paysanne sur le marché, la demande urbaine étant un des principaux vecteurs du développement rural. La déstructuration du territoire a conduit à une économie de sous-production : le rétablissement du lien entre lieux de production et lieux de consommation devrait réveiller des capacités productives actuellement en sommeil. La réhabilitation des routes de desserte agricole est sans aucun doute la condition première de valorisation d'un potentiel agricole sous-exploité : maintes observations confirment que dès l'instant où une possibilité de mise en marché se présente, la production augmente, dégageant des surplus pour la vente. Plus que les progrès agronomiques, c'est la possibilité d'accéder au marché qui conditionne le volume des productions vivrières commercialisables. Le rôle des acteurs est toujours fortement différencié selon le genre. En milieu forestier la production vivrière et le portage des vivres incombent, aujourd'hui comme hier, aux femmes, les hommes n'intervenant que pour l'abattage et la préparation des brûlis. La tradition n'est cependant pas immuable. Avec la monétarisation de l'économie, l'implication des hommes dans l'agriculture commerciale ne contrevient pas aux règles coutumières. Ce qui devient déterminant, c'est l'accessibilité des marchés. Bien que le portage à dos de femme

18. Les données statistiques sont incertaines, elles sont souvent des extrapolations à partir du dernier recensement général de la population qui remonte à 1984 et de quelques études ponctuelles. La réhabilitation de l'outil statistique fait partie des actions prioritaires, en particulier en matière démographique.

se perpétue (la femme est restée la « bête de somme » de l'Afrique équatoriale), les hommes interviennent dans le transport de produits vivriers ou de charbon de bois surtout lorsqu'une route offre une surface roulante facilitant l'utilisation des vélos. À Kisangani, les *tolekas*, vélos-taxis, sillonnent les rues de la ville. Partout en RDC, les « pédaleurs » participent à l'approvisionnement des villes, par exemple à Lubumbashi pour le transport du charbon de bois (Trefon, 2007) souvent au prix d'efforts démesurés quand les pistes sont défoncées. Au Kivu, les *tshukudus*, énormes trotinettes de confection artisanale pouvant porter des charges de 100 à 200 kilos sinon plus, sont utilisés pour approvisionner les marchés, principalement celui de Goma.

La réhabilitation du réseau de base de l'espace du quotidien, condition nécessaire pour renouer avec le développement, n'est pourtant pas suffisante : l'aménagement physique du territoire n'exerce des effets durables que s'il est fondé sur des principes de bonne gestion et de prévision. Gouvernance et maintenance sont les deux piliers du développement. La durabilité des infrastructures est en effet une question centrale : le délabrement des systèmes de transport en RDC résulte pour une bonne part des carences dans l'entretien des infrastructures et des équipements. La dimension prospective et prévisionnelle de l'aménagement impose une prise en compte du temps comme de l'espace. Cela ne va pas de soi : dans la culture des populations du Congo, les représentations et les pratiques du temps, ainsi que la nécessité faite loi dans les périodes de troubles traversées par le pays valorisent le présent plus que la prévision. Or le développement implique une projection dans le futur (provisions pour investissement plutôt que dépense immédiate par exemple) qui nécessite un état d'esprit en rupture avec certains comportements hérités de la tradition et des pratiques des entreprises publiques. À cet égard, le nouveau Fonds d'Entretien Routier (FER) ne sera efficace que s'il ne devient pas une de ces bureaucraties dont le fonctionnement absorbe l'essentiel des ressources financières. Le cantonnage avait fait ses preuves sous l'administration coloniale, mais il reposait il est vrai sur des pratiques de coercition qui ne sont plus de mise. En revanche, des travaux de type HIMO (haute intensité de main-d'œuvre) peuvent remplir la même fonction d'entretien des routes, en employant pour une rémunération modique des populations désœuvrées. Il est en tout cas impératif que la réhabilitation des infrastructures routières soit pérennisée afin qu'elle cesse d'être un travail de Sisyphe. L'aménagement durable du territoire est à ce prix.

L'échelle nationale : renforcement de l'intégration du territoire

À l'échelle nationale, les politiques territoriales ont pour objectif de substituer à un espace désarticulé un espace intégré valorisant les complémentarités de ressources et d'activités entre les différentes composantes spatiales. Le rétablissement de liens physiques entre la capitale et les chefs-lieux de province est une des conditions premières de restauration de l'État : à l'heure actuelle, seul Matadi bénéficie d'une bonne liaison routière avec Kinshasa ; Bandundu, Mbandaka, Kisangani peuvent être atteints par voie fluviale ; quant aux autres chefs-lieux, ils ne disposent que d'une liaison aérienne, plutôt aléatoire.

La restructuration territoriale s'accompagne d'une mise en réseau des villes. Les réseaux invisibles y contribuent déjà. En dépit de la crise qui l'affecte, la RDC participe à la révolution mondiale du téléphone mobile et d'Internet. Mais si les distances-temps sont abolies dans l'espace virtuel des télécommunications, la vie de relation reste confrontée à la matérialité de l'étendue terrestre. Les polarisations urbaines, en concentrant populations et activités, constituent les principaux centres émetteurs et récepteurs des flux qui structurent l'espace. Dans la perspective de la décentralisation, le rôle des villes devrait s'affirmer, dès lors qu'elles seront les pivots d'un espace réticulaire redevenu fonctionnel. Les échanges extérieurs, les diverses formes de coopération ou d'intégration régionale, exercent de puissants effets sur l'organisation du territoire national congolais. Des espaces transfrontaliers se construisent autour des flux exprimant des complémentarités et des différences de potentiel économique et monétaire de part et d'autre des frontières. Entre la RDC et ses neuf voisins la part de l'informel dans les échanges est partout importante. La frontière fluviale Congo-Oubangui-Mbomou séparant la RDC de deux pays de la CEMAC (Congo Brazzaville et RCA) à monnaie forte (franc CFA) est très poreuse. Au sud, les agriculteurs du Bandundu participent dans une mesure non négligeable à l'approvisionnement de Brazzaville. Au nord, la contrebande, notamment celle du café, anime de petits centres urbains. Les doublets urbains Kinshasa-Brazzaville, secondairement Bangui-Zongo, polarisent les échanges régionaux les plus importants. Sur la frontière « chaude » séparant la RDC de l'Ouganda, du Rwanda et du Burundi, les tensions persistantes au Nord et au Sud-Kivu et en Ituri entravent le retour à une situation durablement pacifiée. La complexité géopolitique de ces hautes terres frontalières tient à leur caractère d'espace « plein ». Les densités démographiques élevées génèrent de fortes compétitions foncières exacerbant les tensions entre « autochtones »

et « étrangers ». Les cycles de violences ont fait obstacle depuis plus de 10 ans à la valorisation des potentialités économiques, dont la relance va de pair avec la restauration d'une paix durable dans la région des Grands Lacs. La réactivation de la CEPGL (Communauté économique des pays des Grands Lacs), en particulier dans le domaine énergétique (hydroélectricité de la Ruzizi et perspectives d'exploitation commune du méthane du lac Kivu) pourrait y contribuer. Au sud, l'importance stratégique de la frontière reste étroitement liée aux enjeux miniers : la Copperbelt est partagée entre la RDC et la Zambie ; les zones diamantifères situées de part et d'autre de la frontière angolaise sont génératrices d'une importante contrebande et de tensions épisodiques entre les deux pays. L'enclavement du bassin minier du Katanga, situé à mi-chemin entre l'Atlantique et l'océan Indien, constitue une donnée structurelle fondamentale qui a dominé depuis un siècle les politiques territoriales. La question se pose plus généralement pour le Grand Est congolais, plus facilement accessible depuis Mombasa ou Dar es-Salaam que depuis Matadi. Le partage des voix lors des élections présidentielles et législatives de 2006 a révélé une nette opposition entre l'Est du Congo rallié à Kabila et l'Ouest supportant Bemba : ce clivage dans l'expression du suffrage universel repose sur d'incontestables données géographiques.

Les échelles de la mondialisation : ressources et patrimoine

Une vision à long terme impose la prise en considération des dynamiques de mondialisation, notamment les grandes questions planétaires relatives au réchauffement climatique ou à la biodiversité. Détentrices de la deuxième forêt tropicale du monde, la RDC suscite l'intérêt croissant de la communauté internationale et des grandes ONG écologistes. Dès maintenant, les usages de la nature posent la question de la compatibilité entre des enjeux mondiaux à long terme et des besoins immédiats de développement local. On pointe, par exemple, le « potentiel » exceptionnel de la RDC en terres cultivables : ses réserves foncières inexploitées en feraient le « grenier de l'Afrique » de demain. Éric Tollens rappelle qu'« en termes de potentiel agricole, la RDC est le 7^e plus grand pays agricole du monde, mais moins de 10 % du potentiel du pays est actuellement exploité »¹⁹. Les hypothèses fondées sur les réserves en terre cultivable ne peuvent cependant ignorer le fait que la

19. Éric Tollens, « L'agriculture, la sécurité alimentaire et le développement économique de la RDC. Défis et enjeux », Communication à la Conférence internationale « Congo : État, paix, économie et bien-être », organisée par le CREAC, (Centre de recherche et d'expertise pour l'Afrique centrale), Bruxelles, 21-28 février 2008.

mise en valeur agricole de plus d'un million de km² actuellement inexploités entraînerait ipso facto la disparition d'une forêt... de plus en plus considérée comme patrimoine mondial. Les politiques de développement du Congo doivent en tout état de cause faire face à des demandes contradictoires : gérer les contradictions entre les attentes qui s'expriment aux échelles mondiales, nationales et locales n'est certes pas simple, mais la RDC dispose d'un atout maître : un espace immense et encore largement disponible pour de multiples entreprises. Reste à l'organiser.

Une politique de transport pour une cohésion de la RDC

Les transports entre économie et géopolitique : des choix cruciaux

Le transport, outil de l'aménagement du territoire, est la clé de voûte du développement. La simultanéité entre l'évolution régressive qu'a connue le Congo-Zaïre et la désagrégation de son système de transport en apporte la preuve *a contrario* (Pourtier, 1993) : il n'est que d'observer l'état des routes pour mesurer la déroute de l'État. La priorité à accorder à la réhabilitation des systèmes de transport fait aujourd'hui l'unanimité, mais les choix des actions prioritaires, la progressivité de la reconstruction animent des débats révélateurs de conflits d'intérêt entre acteurs. La mise en place de la décentralisation rend nécessaire une redéfinition des modalités de concertation et de prise de décision entre l'État et les provinces : les plans de développement dont celles-ci sont censées se doter appellent une harmonisation avec un schéma élaboré à l'échelle nationale.

La RDC a hérité d'un système de transport multimodal fondé initialement sur la complémentarité entre la voie d'eau et le rail, celui-ci permettant de contourner les sections non navigables. La « voie nationale », destinée à relier le Katanga à Matadi, a été conçue elle aussi sur le modèle fluvio-ferroviaire (Lederer, 1982). Les routes servaient de voies de rabattement vers le réseau navigable ou ferroviaire, les ports et les gares constituant autant de nœuds d'un système complexe qui fut performant tant qu'une autorité forte assura la gestion de chacun de ses maillons. La chaîne s'est brisée après l'indépendance faute d'un encadrement efficace. Les offices nationalisés (Onatra, SNCC) ont failli à leur mission en devenant de lourdes bureaucraties à l'emploi pléthorique, obérées par le « mal zaïrois », petits vols au quotidien d'un personnel d'exécution mal rémunéré et détournements massifs des cadres dirigeants. Le succès des politiques de reconstruction des

systèmes de transport ne se limite pas aux infrastructures, il impose des réformes structurelles profondes : l'aménagement du territoire, comme la décentralisation, ne réussiront pas sans un renouveau du management et de la gouvernance.

Les voies navigables : un potentiel unique en Afrique mais mal valorisé

La RDC est le pays africain le mieux doté, et de loin, en voies navigables. L'artère maîtresse du Congo prolongé par l'Oubangui a toujours vocation à être l'épine dorsale d'un vaste système de transport fluvial à l'échelle nationale et sous-régionale. Dans la cuvette et les régions lacustres, les voies navigables forment la trame naturelle d'un réseau de circulation sur lequel se greffent les routes de liaison interurbaine et de desserte des espaces ruraux. Le développement des échanges par voie d'eau est moins un problème d'infrastructure que de reconstitution d'une flotte opérationnelle. Les entreprises privées devraient jouer un rôle actif pour la relance de ce secteur. La reprise du cabotage intérieur, conditionnée par le rétablissement de la sécurité et la réalisation de travaux de réhabilitation des ports et des chenaux de navigation (dragage, balisage), peut être relativement rapide et assez peu onéreuse. Le transport fluvial retrouverait alors son rôle dans l'approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers en provenance du Bandundu, et dans le désenclavement de la région de Kisangani dont les échanges restent entièrement tournés vers l'Afrique de l'Est. La réhabilitation de la plus remarquable voie navigable du continent autorisera l'exploitation forestière (environ 20 millions d'hectares en concessions en 2005) et renforcera la coopération régionale (actions coordonnées par la Commission internationale Congo Oubangui Sangha – CICOS). Elle pourrait être une action phare de l'aménagement du territoire, si du moins elle était portée par une volonté politique forte, ce qui n'est pas sûr dans un contexte à nouveau fortement dominé par les enjeux miniers.

Le réseau routier : fondement de la structuration de l'espace

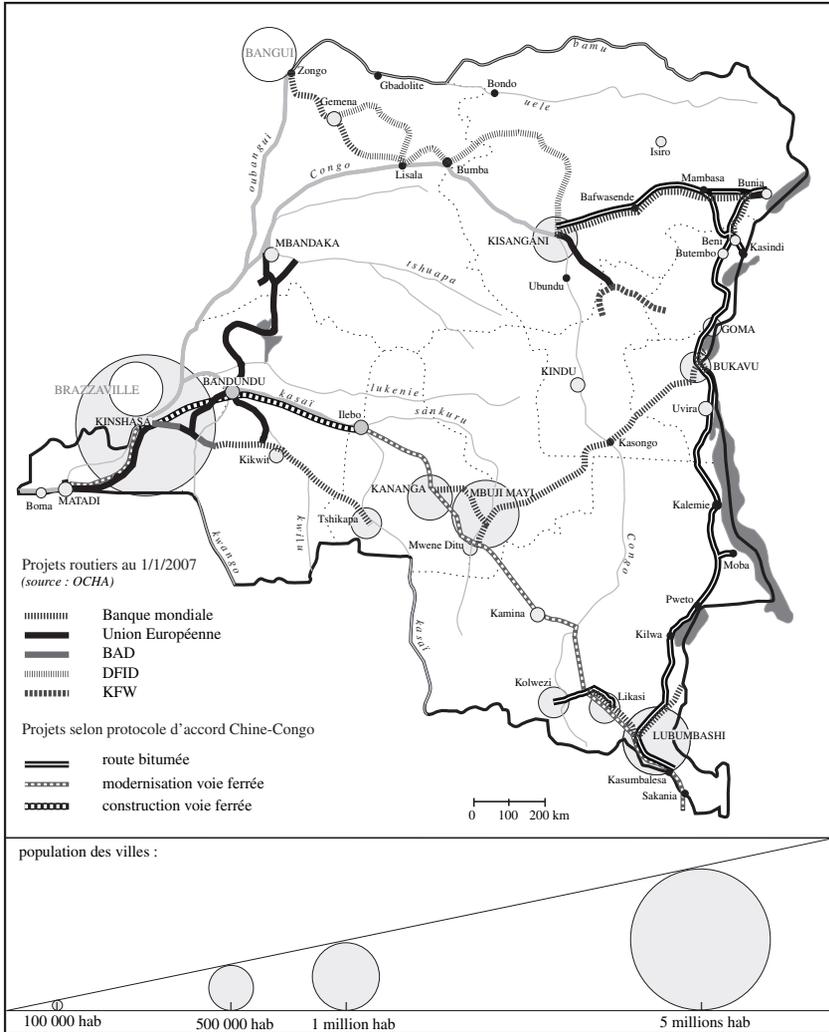
L'absolue nécessité de réhabiliter le réseau routier fait en revanche l'unanimité des acteurs, publics ou privés, nationaux ou bailleurs internationaux. Le chantier est gigantesque. Le rétablissement du réseau théorique de 180 000 km légué par le Congo belge n'est qu'une projection dans le très long terme d'un maillage idéal. Il y a longtemps que l'Office des routes a redéfini des axes prioritaires parmi les 58 000 km qu'il a en charge (le reste du réseau,

sous la responsabilité de la Direction des voies et dessertes agricoles – DVDA – relève de l'agriculture). Le maillage principal (Ring 1, 11 679 km) est conçu pour mettre en relation l'ensemble des chefs-lieux de province. Un maillage secondaire dit « réseau d'intégration » (Ring 2, 19 107 km) le complète. Le tout articulé sur le réseau urbain ne manque pas de cohérence. Toutefois, ce schéma plaqué sur l'organigramme des encadrements administratifs ne reflète pas forcément la réalité des dynamiques économiques. Dans un document finalisé en mars 2007, la FEC, Fédération des entreprises du Congo, se dit « convaincue que le redressement de l'économie nationale doit partir de l'intérieur du pays, c'est-à-dire des provinces ». Elle est porteuse d'un point de vue « décentralisé », qui se veut plus proche du terrain que les bureaucraties centrales ayant en charge le secteur des transports²⁰. Le réseau routier étant déjà statutairement hiérarchisé, les travaux de construction et d'entretien peuvent s'inscrire sans difficulté dans l'architecture de la décentralisation. Les routes d'intérêt local ont vocation à relever des entités décentralisées, en particulier les provinces. L'armature générale du réseau d'unité nationale est quant à elle placée sous la tutelle du gouvernement (ministère des Infrastructures, des Travaux publics et de la Reconstruction). Tout cela reste cependant bien théorique et sous la dépendance des financements extérieurs. Depuis la reprise de l'aide internationale en 2002, les bailleurs de fonds, multilatéraux et bilatéraux, interviennent dans de nombreux programmes routiers, mais ils agissent en ordre dispersé²¹. La nécessité s'impose d'une coordination qu'assurerait un schéma d'aménagement du territoire. Les incidences du récent accord conclu avec la Chine soulignent l'urgence d'une politique davantage coordonnée car les choix en matière d'infrastructures de transport dessinent les lignes de force du territoire de demain.

20. FEC, « État des lieux de l'économie congolaise. Problèmes et pistes de solutions pour la relance économique de la république démocratique du Congo », mars 2007.

21. La Banque mondiale, principal bailleur, intervient dans le cadre du Programme multisectoriel d'urgence de réhabilitation et de reconstruction (PMURR), du Programme d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES), du Programme d'urgence d'appui à l'amélioration des conditions de vie (PUAACV) ; l'Union européenne dans le Programme d'appui à la Réhabilitation (PAR) ; la BAD dans le Programme d'infrastructures routières (PIR). Parmi les bilatéraux, la coopération britannique (DFID) finance le projet Pro-Routes (Projet d'appui à la réhabilitation et l'entretien des routes), la coopération belge (DCD) intervient dans le PU-RDC (Programme d'urgence pour la RDC 2006-2008) ; la coopération allemande (KfW) participe elle aussi aux travaux routiers.

Carte 2 – Projets routiers et ferroviaires



N et R Fourtier

Quel avenir pour le chemin de fer ?

La question se pose en particulier dans le domaine du transport ferroviaire qui fut un des éléments essentiels de la mise en valeur coloniale mais ne joue plus qu'un rôle marginal. Le délabrement des voies et la vétusté des matériels roulants l'ont asphyxié. Comme dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, excepté l'Afrique du Sud, la question se pose de l'avenir d'un mode de transport peu performant, concurrencé par la route sauf pour les voies minières (Pourtier, 2007). En RDC, le passif est particulièrement

lourd. Si le chemin de fer a joué au XX^e siècle un rôle décisif dans le désenclavement du Congo (ouverture en 1898 de la ligne Kinshasa-Matadi), s'il a été un outil d'intégration territoriale et d'ouverture sur l'économie-monde, qu'en est-il aujourd'hui ? (M'Pene, 2002). « Sans chemin de fer le Congo ne vaut pas un penny », avait prophétisé Stanley. La situation a radicalement changé avec l'avènement du transport routier.

Le chemin de fer Matadi-Kinshasa (CFMK), tronçon vital du système de transport congolais avant l'avènement du transport routier, reste en 2008 la seule voie ferrée opérationnelle. Son trafic marchandise, de l'ordre de 200 000 t., représente pourtant moins du dixième de ce qu'il était à la veille de l'indépendance (Charlier et M'Pene, 2006). C'est la route qui assure aujourd'hui l'essentiel de l'approvisionnement de Kinshasa et la quasi-totalité du transport de voyageurs. Quant à la SNCC, elle s'est effondrée au cours des années 1990. Mais avant même la décennie du chaos, les travaux de réhabilitation engagés dans les années 1970 et 1980 sous l'égide de la Banque mondiale s'étaient avérés impuissants à enrayer la dégradation du transport ferroviaire, y compris sur la partie maîtresse du réseau (Lubumbashi-Ilebo). Les projets envisagés dans le cadre d'un « Programme multisectoriel de reconstruction » lancé en 2003 avec l'appui de la Banque mondiale restent conformes aux schémas hérités. Une réflexion s'impose cependant, notamment en ce qui concerne la Voie nationale et le choix entre les alternatives suivantes : maintien du système bimodal ferro-fluvial avec réhabilitation des voies ferrées Lubumbashi-Ilebo et Kinshasa-Matadi ou prolongement de la voie Lubumbashi-Ilebo jusqu'à Kinshasa pour établir une liaison sans rupture de charge entre le Katanga et Matadi. Ce projet très ancien a refait surface à l'occasion de la récente signature du protocole avec la Chine : 2 milliards de dollars US lui seraient affectés (plus 1,15 milliard pour réhabiliter la voie Ilebo-Lubumbashi). Il semble donc que l'option « nationale » l'ait emporté dans les projets d'infrastructure. Elle va à l'encontre de l'option « régionale » qui aurait privilégié le chemin de fer de Benguela, dont la réhabilitation est en cours d'achèvement, car c'est la liaison de loin la plus courte et la moins onéreuse pour gagner un port atlantique – une option d'ailleurs recommandée par l'Union africaine des chemins de fer, réunie en 2003 à Kinshasa pour sa trentième assemblée générale.

Ces différents scénarios soulèvent la question de l'adéquation entre les objectifs et les moyens. Si la rationalité économique prêche en faveur des voies ferrées de Benguela ou d'Afrique australe, elle condamne le modèle « voie nationale ». En revanche, dans une perspective d'aménagement du territoire, une liaison forte entre le Katanga et Kinshasa retrouve toute sa pertinence,

indépendamment de la question du transport minéralier. Les attaches katangaises du président Kabila ne sont peut-être pas étrangères à ce choix éminemment politique d'une résurgence de la voie nationale. Les bailleurs engagés dans la reconstruction de la RDC avaient jusqu'à présent privilégié la route à la voie ferrée. La Chine vient de bousculer l'ordre des choses en ressuscitant un projet ferroviaire qui semblait renvoyé aux calendes grecques – la question de la concrétisation de ce projet restant ouverte au demeurant.

La relance de l'économie congolaise, principalement dans le secteur minier, entraîne une réévaluation des grands projets d'aménagement. Dans le long terme, les axes de transport desservant des pôles urbains et des bassins d'activité économique ont vocation à constituer l'armature urbano-logistique de corridors régionaux de développement. Le Bas-Congo en constitue déjà une préfiguration : couloir de circulation ferroviaire et routière entre Kinshasa et Matadi ; potentiel hydroélectrique exceptionnel d'Inga ; population nombreuse intégrée depuis longtemps dans l'économie marchande. Alors que les ambitieux projets industrialo-portuaires dans l'espace Matadi-Boma-Banana élaborés dans les années 1970 n'ont pas abouti, de nouvelles initiatives industrielles pourraient voir le jour à la faveur de la création de zones franches. On parle avec de plus en plus de conviction d'Inga III (quand bien même la réhabilitation d'Inga II n'est pas achevée) destiné à fournir du courant électrique « à toute l'Afrique », plus raisonnablement aux pays voisins et à l'Afrique du Sud dont les déficits ne cessent de s'accroître. Des projets pharaoniques de dérivation des eaux du Congo vers l'Afrique sahélienne, la Libye, voire Israël sont évoqués. La construction d'un pont reliant les capitales des deux Congo défraye périodiquement l'actualité régionale : elle constituerait la pièce maîtresse d'un corridor transnational embrassant tout l'espace compris entre le Pool et l'Atlantique. Penser le territoire du futur n'interdit pas quelques perspectives audacieuses.

CONCLUSION : COUPLER DÉCENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En complément des débats sur la décentralisation, il paraît indispensable d'établir un débat de fond sur l'aménagement du territoire de la RDC. Alors que se multiplient les projets tous azimuts, il est nécessaire de fonder un cadre définissant les grandes orientations présidant à sa reconstruction. La situation post-conflit impose la double obligation de panser les blessures tout en pensant le futur.

La reconquête du territoire, avec pour double objectif de renforcer l'unité de la nation et de favoriser l'équité spatiale, conditionne un développement durable fondé sur une véritable complémentarité d'action entre l'État central et des provinces en passe d'être dotées de responsabilités importantes. L'immensité de la RDC, la diversité de ses populations, les fortes contraintes physiques de son espace font de la mobilisation des forces vives locales une des clés de la réussite d'une reconstruction qui passe d'abord par celle du territoire. Celui-ci concerne en effet tous les citoyens, depuis l'espace vécu au quotidien dans des lieux familiers, jusqu'à ceux plus lointains dont l'agrégation donne consistance au corps de la nation. Décentralisation et aménagement forment un couple inséparable qui se construit sur les synergies entre tous les acteurs intervenant à différentes échelles, locale, nationale, régionale et mondiale.

L'échelle nationale de l'aménagement est d'autant plus importante qu'il existe des risques de dispersion, de gestion non coordonnée, voire de gabegie, inhérents aux processus de décentralisation et à la tentation d'en mettre les outils au service de potentats locaux. Autant la décentralisation est nécessaire pour répondre aux caractéristiques d'un territoire immense et divers, autant il est indispensable d'en consolider les infrastructures dans leur double fonction d'ouverture sur l'économie de marché et de ciment de l'unité nationale. Un des grands défis du Congo consiste à réhabiliter les voies de communication afin de rétablir une articulation sécurisée entre villes et campagnes, et de reconstruire le réseau des routes d'intégration nationale permettant de compenser les forces centrifuges qui s'exercent sur les périphéries. La réussite dépendra tout autant de la mobilisation des énergies locales que de la volonté des responsables politiques nationaux, c'est-à-dire, au bout du compte, d'une gouvernance partagée au service du développement.

BIBLIOGRAPHIE

- ALVERGNE, C. (2008), *Le défi des territoires. Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Paris, Cotonou, Karthala-PDM.
- BACH, D. (1988), « Nigeria : le fédéralisme dans tous ses États », *Politique africaine*, n° 32, Paris, Karthala.
- BANQUE MONDIALE, CIFOR et CIRAD (2007), *La forêt en République démocratique du Congo post-conflit. Analyse d'un agenda prioritaire*.
- BAYART, J.-F. (1989), *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.
- BRUNEAU, J.-C. et T. SIMON (1991), *Zaïre. L'espace écartelé*, Kinshasa, BEAU.

- CHARLIER, J. et Z. M'PENE (2006), « L'axe ferroviaire Matadi-Kinshasa, clé de voûte du système des transports de la République démocratique du Congo », in J.-L. Chaleard, C. Chanson-Jabeur et C. Béranger (éds), *Le chemin de fer en Afrique*, Paris, Karthala-Prodig-Sedet, p. 147-159.
- CONFÉRENCE NATIONALE SOUVERAINE (1992), *République fédérale du Congo. Constitution*. Kinshasa, Palais du Peuple. Ce texte a été notamment publié dans la revue *Parlements et francophonie* n° 99, 1^{er} trim. 1996.
- FEC (FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DU CONGO) (2007), « État des lieux de l'économie congolaise. Problèmes et pistes de solutions pour la relance économique de la République démocratique du Congo », mars.
- IGUE, J. (1995), *Le territoire et l'État en Afrique*, Paris, Karthala.
- LANOTTE, O. (2003), *Guerres sans frontières en République démocratique du Congo*, Bruxelles, Éditions Complexe, GRIP.
- LEDERER, A. (1982), « Considérations relatives à la Voie nationale du Zaïre », *Bulletin de l'Académie royale des sciences d'outre-mer*, n° 28, p. 193-208.
- LIÉGEOIS, M. (2008), « La décentralisation en RD Congo. Enjeux et défis », *Les rapports du GRIP*, 2008/1, Bruxelles.
- M'PENE, Z. (2002), *La problématique de l'intégration économique par les transports au Congo*, Paris, Éd. Academia, L'Harmattan.
- NDAYWEL, É. et I. NZIEM (1997), *Histoire du Zaïre. De l'héritage ancien à l'âge contemporain*, Louvain-la-Neuve, Duculot.
- POURTIER, R. (1993), « Désorganisation des transports et spirale du sous-développement au Zaïre », in *Politiques agricoles et initiatives locales*, ORSTOM, p. 49-69.
- POURTIER, R. (2003), « L'Afrique centrale dans la tourmente. Les enjeux de la guerre et de la paix au Congo et alentour », *Hérodote*, n° 111, p. 11-39.
- POURTIER, R. (2007), « Les chemins de fer en Afrique subsaharienne, entre passé révolu et recompositions incertaines », *Belgeo* 2, p. 188-201.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO et MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET INFRASTRUCTURES (2004), *Schéma national d'Aménagement du Territoire*, BEAU (Bureau d'Études d'Aménagement et d'urbanisme).
- SAINT-MOULIN DE, L. (2005), « Projet de Constitution de la RDC, Dimension sociale », *Congo-Afrique*, septembre, p. 84-94.
- SAWADOGO, R.-A. (2001), *L'État africain face à la décentralisation*, Paris, Karthala.
- TREFON, T. (2007), « Parcours administratifs dans un État en faillite. Récits populaires de Lubumbashi », *Cahiers africains*, n°74, Tervuren, L'Harmattan.
- TSHIYEMBÉ MWAYILA (1996), « Le Zaïre et la Troisième République. Réflexions sur le projet constitutionnel adopté par la Conférence nationale souveraine », *Parlements et francophonie* n° 99, p. 45-68.
- VANSINA, J. (1966), *Kingdoms of the Savanna*, Madison, University of Wisconsin Press.
- WILLAME, J.-C. (1997), « Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu », *Cahiers africains*, n° 25, Paris, CEDAF, L'Harmattan.

La réforme du secteur minier en République démocratique du Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction

Marie MAZALTO *

INTRODUCTION

La République démocratique du Congo est un pays exceptionnellement riche en minerais mais reste aujourd'hui plongée dans la pauvreté – 80 % de sa population a un revenu inférieur à deux dollars US par jour (Strategico, 2007).

Au cours des années 2000, le gouvernement de la République démocratique du Congo met en place une succession de réformes de son secteur minier congolais, qui restait enclavé et peu contrôlé par Kinshasa, et qui ne bénéficiait pas à sa population. Ce processus voit l'affirmation d'une position régulatrice de l'État central, doté de marges de manœuvre nécessaire pour mobiliser le secteur minier congolais comme moteur de développement du pays. Soutenue par les Institutions financières internationales, la réforme du secteur minier a été intégrée aux programmes de développement appliqués en République dé-

* Marie Mazalto est doctorante en sociologie politique à l'Université du Québec à Montréal, associée au CIRAD-Montpellier, département Environnement et Sociétés. Ses recherches portent sur les activités minières en Afrique (GRAMA-Canada). marie.mazalto@cirad.fr.

mocratique du Congo, et porte des objectifs de « bonne gouvernance », qui serait un préalable pour attirer massivement les investissements privés nécessaires à la relance d'un secteur capable de « lutter contre la pauvreté ».

Si le cadre institutionnel formel a effectivement évolué au cours des dernières années, il reste à mesurer le degré de volonté politique du gouvernement ainsi que la marge de manœuvre effective dont il dispose pour mettre en œuvre effectivement ces réformes et pour garantir l'implantation des normes sociales qu'elles sont censées promouvoir. Pour saisir si le secteur minier va effectivement être rebranché à l'économie nationale, régulée par l'État central, et si le nouveau cadre institutionnel est adapté à la complexité des enjeux locaux, notre article propose d'explorer situation des trois des principales provinces extractives du Congo : le Katanga, le Kivu, le Kasai (cf. carte de la page 55).

L'article est structuré autour de trois parties. La première présente les principales mesures initiées par le processus de réforme du secteur minier congolais dans le cadre de contrats de développement liant les IFI et les gouvernements successifs de RDC. Ensuite, dans la deuxième partie, nous proposons un plongeon sur le territoire, à la découverte des productions minières, industrielles ou artisanales¹, liées à des enjeux locaux très divers. Dans la troisième partie, nous abordons les défis qui se posent à l'État congolais et à ses partenaires dans le processus de réforme, pour convertir le secteur minier en levier de développement durable, basé sur un développement économique compatible avec une amélioration des conditions sociales, le respect des droits humains et l'environnement.

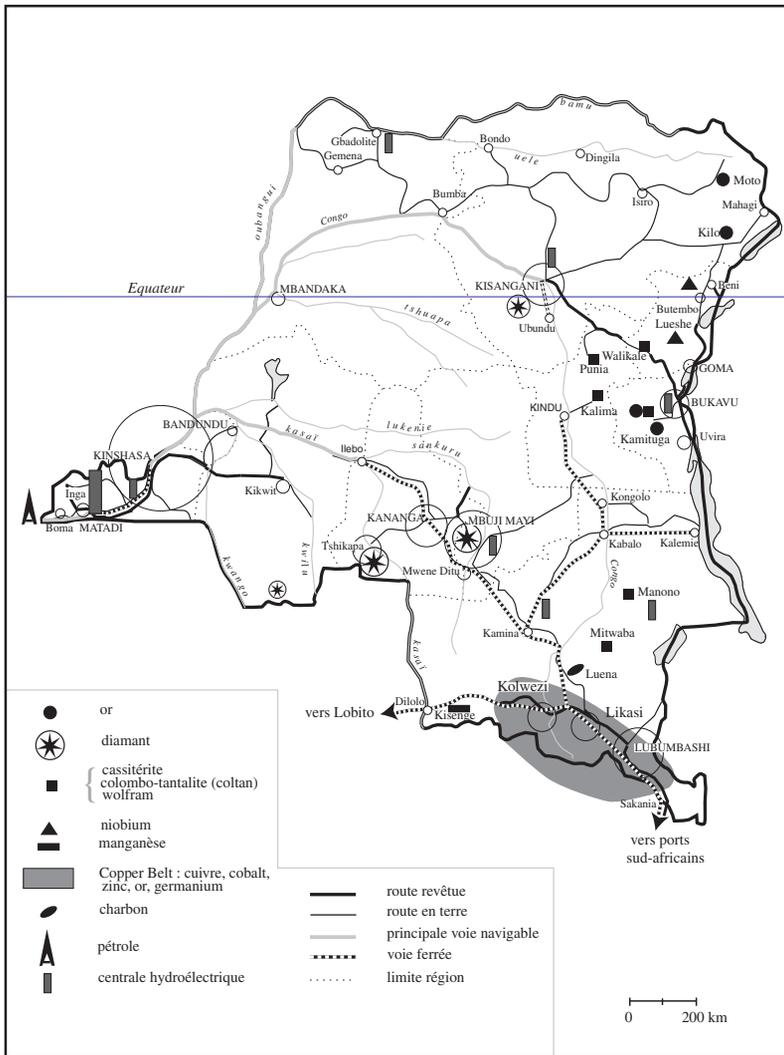
UNE RÉFORME INSTITUTIONNELLE VERS UNE « BONNE GOUVERNANCE » ?

L'implication des IFI en RDC et les enjeux miniers

Entre 1982-83 et 1986, le Zaïre s'est engagé, envers le FMI et la Banque mondiale, dans un Programme d'ajustement structurel (PAS). Libéraliser l'économie, dévaluer et instaurer des mécanismes de contrôle renforcés alors

1. Par secteur minier industriel nous entendons une activité qui engage une ou plusieurs entreprises auxquelles ont été attribuées une ou plusieurs concessions minières. L'activité d'exploration, d'exploitation, voire de transformation, des ressources minérales est mécanisée en totalité ou en partie. Le secteur minier artisanal, qui est aussi connu sous le vocable d'« exploitation minière à petite échelle », désigne toute opération qui consiste à extraire et concentrer des substances minérales et à en récupérer les produits marchands pour en disposer, en utilisant des méthodes et procédés traditionnels ou manuels.

Carte 1 – Principales ressources minières en RDC²



Net R. Pourtier

sont les principaux objectifs visés par les IFI pour juguler la crise économique et sociale. De l'adoption de ces mesures, la Banque mondiale attend une

2. Avec plus de 1100 substances minérales répertoriées, la République démocratique du Congo (RDC) possède l'un des plus importants potentiels miniers du monde. Son sous-sol recèle une grande quantité de minéraux très prisés sur les marchés internationaux, notamment pour le cobalt, le cuivre et le diamant. La RDC disposait du tiers des réserves mondiales connues de cobalt et de 10 % des réserves de cuivre. La RDC se positionne régulièrement entre le troisième et le quatrième rang de producteurs mondiaux de diamants. Malgré sa richesse minière, le pays se classe parmi les pays pauvres très endettés (PPTÉ). Selon les indicateurs de l'ONU, la RDC se situe au 168^e rang sur 177 pour l'indice de développement humain et au 88^e rang sur 108 concernant l'indicateur de pauvreté humaine (PNUD, 2007). 80 % de sa population vit avec un revenu inférieur à deux USD par jour (Stategico, 2007).

amélioration des résultats économiques et financiers grâce, en partie, à une « réforme systématique des institutions et l'application d'un programme d'investissement public » (Banque mondiale, 1985).

L'approche privilégiée par les IFI est déjà de nature sectorielle. Le secteur minier y est abordé essentiellement à partir de la situation de la Gécamines et de la MIBA³. D'un côté, la Banque mondiale évoque un processus nécessaire de « décapitalisation » de la Gécamines, qui doit permettre de palier « les carences du cadre institutionnel, le manque de transparence caractérisant l'usage des recettes, les insuffisances de la gestion interne, la charge que représentent pour la Gécamines les activités non minières, etc. » (Banque mondiale, 1985). De l'autre, en 1982-83, l'État procède, sous l'impulsion de la Banque mondiale, à la libéralisation du secteur minier, en ouvrant, par exemple, certaines concessions de la MIBA aux creuseurs artisanaux. Le régime du président Mobutu résiste pourtant à appliquer la majorité des mesures prescrites et finit par mettre fin au programme d'ajustement en 1986. Le Zaïre est alors un État au bord de la faillite et les arriérés du service de la dette rendaient la situation tendue entre les autorités zaïroises et les représentants des IFI. À la fin des années 1980, une dernière tentative de réforme de l'économie zaïroise est élaborée par les IFI⁴, toujours basée sur une libéralisation de l'économie et une réforme des modes de gestion de l'État (FMI, 1989 ; World Bank, 1990). Face à l'hyperinflation et au mauvais contrôle des dépenses publiques, les IFI se retirent du pays. La chute du mur de Berlin n'est pas non plus étrangère à ce retrait : en effet, au moment même où la crise économique et sociale congolaise atteint un niveau critique, l'aide publique au développement chute drastiquement, alors même que le pays est extrêmement endetté et que l'État est au bord de la faillite. Quelques années plus tard, on peut lire dans un rapport de la Banque mondiale : « Le Congo et sa population ont payé le prix fort de l'importance stratégique du pays pendant la guerre froide et des convoitises exercées sur ses richesses minérales »⁵ (Devarajan *et al.*, 2001).

Malgré la rupture politique du gouvernement avec ses bailleurs, le service de la dette et les perspectives de développement du pays continuent à mobiliser les IFI. Ainsi, dans les années 1990, la Banque mondiale considère le Zaïre comme étant à un tournant de son histoire économique et politique,

3. La société Gécamines (Société générale des carrières et des mines) est une société d'État qui constitue le cœur économique de la province du Katanga. Elle produit principalement du cuivre et du cobalt, du zinc et du nickel. La MIBA (Société minière de Bakwanga) est une entreprise d'État basée au Kasai, qui assure l'exploitation de gisements primaires (kimberlites) et secondaires (éluvions et alluvions) de diamants.

4. « Jusqu'en 1989, le Zaïre avait signé dix accords de rééchelonnement de sa dette publique dans le cadre du Club de Paris » (Kanyarwunga, 2006).

5. Traduction de l'auteur.

même si les indices macroéconomiques témoignent d'une importante récession : en 1993, le PIB par habitant était estimé à 117 dollars, soit 65 % de moins qu'en 1958 (Banque mondiale, 1994). Les entreprises étatiques sont en cessation de paiement, l'administration publique paralysée, les services sociaux et les infrastructures en déliquescence. Quant à l'aide publique au développement et aux investissements privés, ils sont quasi inexistants. Face à un État jugé incapable d'assurer ses fonctions, la libéralisation économique amorcée est présentée comme un impératif pour envisager la reprise du développement du pays.

Toujours est-il qu'afin de renouer avec ses créanciers, le gouvernement doit pouvoir prouver sa bonne volonté en adoptant une gestion macroéconomique fiable basée sur le recours à l'initiative privée et un ensemble de réformes structurelles. L'approche que privilégie la Banque mondiale repose alors sur « la justesse du principe qui montre qu'il y existe une large corrélation entre les progrès du développement et la réforme politique du pays » (Banque mondiale, 1994). Il s'agissait de « promouvoir la primauté du développement humain et la diminution de la pauvreté en tant qu'objectifs ultimes du développement » (Banque mondiale, 1994), c'est-à-dire de mettre en place une « bonne gouvernance ».

Dans ce cadre, sont préconisées une réforme de l'économie, une reconquête de légitimité pour l'État et une politique attrayante pour les investisseurs privés. Les mesures envisagées vont de la réforme et de la réduction rapide et drastique des effectifs de la Fonction publique (90 % envisagés), à la décentralisation ou encore à la privatisation de la plupart des services publics et des entreprises d'État. À cela se rajoutent des mesures pour assurer la sécurité et la primauté du droit. On retiendra cette formule : « Le Zaïre a besoin d'être moins, mais mieux gouverné » (Banque mondiale, 1994). La libéralisation de l'économie basée sur le principe de subsidiarité s'est convertie en alternative pour amorcer la refonte du rôle de l'État au bénéfice du secteur privé et des ONG. On envisage l'édification d'un État volontariste, doté d'une administration centrale qui conserverait des fonctions essentielles de planification, de mise en œuvre des politiques et de fourniture de certains biens publics.

Alors qu'au cours de la décennie 1990, les IFI élaborent les grandes lignes d'un programme de développement destiné à la RDC, le pays traversait deux épisodes de guerres meurtrières (1996-1998) qui découlent en droite ligne de stratégies belliqueuses de prédation des ressources minières comme vecteur d'enrichissement et de maîtrise du territoire national. En effet, durant la première guerre, les invasions répétées du Rwanda et de l'Ouganda, qui appuient les rébellions locales, ont pour objet une prise de contrôle des richesses minières du pays, principal vecteur d'accès au pouvoir

dans la région des Grands Lacs africains (De Jonghe et Berck, 2007). Entre 1998 et 2003, ce sont l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe qui, officiellement pour le compte du gouvernement de Kinshasa, occupent des parties du territoire congolais (Braeckman, 1996 ; Braeckman, 1999 ; Cros, 2006 ; Cuvelier, 2003-2004 ; De Villers *et al.*, 2001). Ces guerres engendrent « un affaiblissement du contrôle de l'État sur ses ressources et ses frontières, qui a favorisé l'informalisation, la criminalisation et l'internationalisation de l'exploitation des ressources minières du Congo » (Englebert, 2003). Pendant toutes ces années, les actions de pillages massifs des ressources naturelles, en opposant des groupes d'intérêts ou factions rivales, engendrent une très forte instabilité politique qui compromet durablement tout espoir de paix et de réconciliation. L'enjeu du contrôle des ressources minières participe au déclenchement de conflits armés d'envergure qui questionnent d'ailleurs le rôle tenu par certains opérateurs économiques du secteur minier et de l'armement dans le soutien de régimes politiques prédateurs (Renauld, 2005).

C'est dans un tel contexte, à partir de 2000, que les IFI reviennent en RDC. Leur retour marque la reprise de politiques de développement (Gilfenbaum et Shannon, 2005). À ce titre, la Banque mondiale et le FMI élaborent un processus de réforme des cadres légaux et institutionnels de l'État congolais (Mazalto, 2004). En contrepartie d'une promesse d'annulation de la dette extérieure du pays, les réformes sont financées par la Banque mondiale qui met son expertise à la disposition du pays. Clé de voûte de l'économie congolaise, le secteur est rapidement placé au centre des projets de refonte de l'État. La libéralisation et la privatisation des principales entreprises nationalisées, en crise, sont non seulement fortement encouragées, mais également planifiées par les IFI. Leurs experts travaillent en étroite collaboration avec un comité congolais sur la rédaction de la loi minière et son règlement. L'objectif à moyen terme consiste à dégager des ressources supplémentaires des principaux secteurs productifs, dont évidemment les mines, pour financer les secteurs sociaux (santé, éducation, etc.).

La réforme du secteur minier et sa difficile mise en œuvre

Destinée principalement à attirer les investissements directs étrangers (IED), la nouvelle loi minière de 2002 (RDC, 2002) doit garantir la sécurisation des biens et des personnes et tendre à supprimer les réglementations limitant l'investissement. À ce titre, le cadre légal induit une redéfinition du rôle confié à l'État en instaurant une structure légale et institutionnelle visant « la liberté d'action minimale de l'État » (Bond, 2002). La mise en va-

leur des ressources minières est désormais confiée aux investisseurs privés qui bénéficient de mesures financières incitatives et d'un engagement de la part de l'État et des bailleurs pour sécuriser les investissements. Le code de 2002 se caractérise ainsi par ses niveaux de taxation et d'imposition des plus attractifs, qui permettent à certaines entreprises de bénéficier d'importantes exonérations d'impôts au cours des premières années d'exploitation (Mazalto, 2005 ; Mukendi Wafwana et Williams, 2002).

Rapidement, il apparaît que les objectifs de rationalisation de l'environnement juridique et d'« institutionnalisation de l'État » (Ménard, 2006) nécessitent le recours à des fonctionnaires formés, accompagnés par un gouvernement porteur d'une véritable politique nationale. Or les premières années de la reprise des programmes de développement sont menées par un gouvernement de transition qui, plus qu'une véritable autorité légitime, est le résultat d'un compromis politique entre les différentes factions en conflit. Destiné principalement à garantir le retour de la paix sur l'ensemble du territoire, le gouvernement de transition adopta le programme de réforme impulsé par les IFI sans pour autant se l'appropriier comme tel. En toute hypothèse donc, si le processus de réforme du secteur minier est initié dès la signature des accords de paix (Prétoria, juillet 2002), la primauté est accordée à une pacification rapide de l'ensemble du territoire. Loin d'être opposés, ces deux objectifs sont intimement liés car l'histoire du pays a démontré le potentiel de déstabilisation politique et économique d'un secteur minier en crise de gouvernance. Pourtant, l'histoire démontrera que, dès son adoption, puis sous le gouvernement du président Kabila fils, le processus de réforme souffre d'un déficit d'appropriation par les élites politiques congolaises. En RDC, la transition politique évolue à un rythme qui semble peu compatible avec les exigences de nature technique et gestionnaire et l'agenda fixés par les bailleurs. Ces derniers semblent en effet avoir tenté de faire rattraper, en un minimum de temps, plus de dix années durant lesquelles le gouvernement du président Mobutu et les deux guerres ont condamné tout espoir de réforme.

Pourtant, le bilan des années suivant l'adoption d'une nouvelle loi minière et la refonte des institutions illustrent que, faute d'une politique qui prend en compte les spécificités nationales, toute tentative de rénovation des pratiques semble vouée à l'échec. Ainsi, la période 2003-2006 se caractérise par les multiples entorses faites à la loi minière par les autorités congolaises. Au Katanga et au Kasai, d'importants contrats miniers sont signés avec des multinationales. Les engagements pris, élaborés sous la forme de partenariats économiques (*joint-venture*), concèdent la plus grande partie des richesses minières et mobilières détenues par les compagnies d'État à des investis-

seurs privés. Le manque de transparence inquiète. Une fois dévoilé le contenu des accords, d'importants déséquilibres financiers sont constatés. Dans une soixantaine de grands contrats, l'État congolais, lésé, a cédé la plus grande part des profits aux entreprises multinationales. À la fois le gouvernement, les bailleurs et les investisseurs devront par la suite reconnaître l'aspect léonin de tels contrats, signés au détriment des intérêts de l'État congolais. De nombreux rapports commandés tour à tour par l'État, les bailleurs et la société civile confirmeront de telles dérives (Duncan et Allen, 2006 ; Forum de la société civile en RDC, 2007 ; Kalala, 2006 ; Lutundula et Mupira Mambo, 2005 ; Rubbers, 2004 ; Williams *et al.*, 2006).

Dans les provinces minières, de nombreux dysfonctionnements sont dus à l'absence de représentants des nouveaux services publics spécialisés. Le service chargé de l'encadrement des mineurs artisanaux (Saesscam), la direction provinciale des mines, la direction en charge de la protection de l'environnement (DPEM) font souvent figure de grands absents. Lorsque les services publics interviennent, dont certains non autorisés par la loi (DGM, ANR, PNC, FARDC)⁶, ils sont souvent accusés de taxer arbitrairement les entreprises, les intermédiaires ou encore les mineurs et leurs familles. Dans les provinces des Kivu, en l'absence de services de l'État, d'importants périmètres miniers continuent à être contrôlés par des réseaux militaires, des milices privées ou des mouvements rebelles.

Après avoir évoqué des problèmes d'appropriations par les gouvernements, notre analyse nous amène à considérer le rôle tenu par les IFI, parmi lesquels la Banque mondiale a fait figure de chef de file dans la conception et la mise en œuvre du processus de réforme. Il semblerait que, suite à l'adoption de nouveaux cadres légaux et la refonte de l'architecture institutionnelle du secteur, pas plus le gouvernement que les institutions financières internationales ou les bailleurs bilatéraux ne se soient véritablement engagés dans un processus d'accompagnement pour garantir la mise en œuvre du processus de réforme. Ainsi donc, malgré le diagnostic posé qui révélait la nécessité de renforcer les capacités de l'État – en termes d'expertise, d'outils techniques, de formation, de déploiement d'un personnel formé sur le terrain, ou encore pour la définition d'une politique nationale minière –, durant les années 2002 à 2006, la Banque mondiale, en retrait, aurait laissé l'État congolais sans soutien véritable. Or l'afflux massif des investisseurs, permis par la libéralisation du secteur, nécessitait la présence d'un État efficace, doté des moyens de « sa politique ». Une analyse qui attribue

6. DGM : direction générale des Mines ; ANR : agence nationale de renseignement ; PNC : Police nationale congolaise ; FARDC : Forces de la République démocratique du Congo (armée).

presque exclusivement les dérives de la gouvernance à un manque de volonté politique ou encore aux dysfonctionnements structurels de l'État congolais semble trop partielle. Comment, en effet, ignorer que l'État et son secteur minier sont placés au centre d'enjeux mondiaux qui font intervenir dans la définition et la mise en œuvre des politiques nationales de puissants acteurs économiques, sociaux et politiques ?

D'autre part, l'étude de la situation congolaise permet de conclure que les orientations données à la réforme auraient, en grande partie, échoué à prendre en compte la complexité et la diversité des réalités qui caractérisent le secteur minier. Porteuses de normes internationales – libéralisation, privatisation, décentralisation, participation, etc. – basées sur un objectif de « bonne gouvernance », les IFI ont-elles véritablement mesuré l'ampleur et la nature des enjeux de développement que pose au pays son secteur minier ?

Aujourd'hui dans les principales régions minières, comme au Katanga, tout le défi est de faire correspondre l'arrivée massive des investisseurs avec une amélioration durable des conditions de vie de la population. C'est la légitimité d'un modèle de développement qui est en jeu, et ce dans la mesure où les institutions financières internationales ont élaboré une stratégie basée sur la réforme rapide de l'État, couplée à l'arrivée massive des investisseurs privés étrangers dans le secteur minier.

ÉTAT DES LIEUX DU SECTEUR MINIER INDUSTRIEL ET ARTISANAL EN RDC

Un secteur industriel sans investissement⁷

En RDC, l'expression « le temps du malheur » (Bayart *et al.*, 1992) résonne comme un écho des crises successives vécues par le pays depuis le déclin continu de son économie entre 1973 et le début des années 2000. Une étude⁸ des deux principales sociétés minières d'État congolaises permet de saisir les causes principales, l'envergure et les impacts sociaux de cette dégradation.

Au niveau socio-économique, les premières phases de restructuration de la Gécamines initiées à partir de 2003, et le déclin de la MIBA, développé plus

7. En dehors de l'exploitation industrielle et artisanale, la loi minière reconnaît également l'exploitation de type semi-industriel ou à petite échelle. Elle ne sera pas abordée dans le cadre de cet article, car d'une part elle est encore peu répandue en RDC et d'autre part, les problématiques soulevées par ce type d'exploitation rejoignent à la fois celles du secteur industriel et artisanal.

8. Les analyses présentées ci-dessous se basent sur les données récoltées par l'auteur lors de deux séjours d'études effectués en 2007 et 2008 sur le terrain minier congolais.

loin, ont marqué la fin d'un système de « gestion paternaliste »⁹. La Gécamines est marquée par une première vague de « départs volontaires » à la retraite de 10 655 des 25 000 employés de l'entreprise. Elle sera suivie, en juin 2008, par une seconde vague de 5000 départs à la retraite. Malgré la distribution d'une prime de départ et l'instauration de programmes de réinsertion professionnelle, financés par la Banque mondiale, nombreux sont les anciens travailleurs qui vivent leur « départ volontaire obligatoire »¹⁰ comme une mort sociale. Plus qu'une perte d'emploi et donc de revenus, ces départs riment, pour beaucoup, avec la perte de l'accès aux services sociaux assurés par l'entreprise depuis plusieurs décennies : logement, nourriture, scolarisation des enfants, soins de santé, transport, etc. Incapables d'envisager une reconversion, les plus performants, soit moins de 10 % des effectifs, sont embauchés par des entreprises locales qui sous-traitent avec la Gécamines et les nouvelles *joint-ventures* (Katumba Tshibamba, 2007). Pour les autres, généralement chefs de familles nombreuses, ils sont une majorité (Dibwe dia Mwembu, 2006) à venir grossir, avec femmes et enfants, les rangs des artisans « creuseurs »¹¹.

Alors que les fleurons de l'industrie minière d'État sont en faillite, la réforme est destinée à attirer les investisseurs privés étrangers afin d'injecter des capitaux dans une industrie obsolète et à l'abandon (World Bank, 2007b). Selon les chiffres de 2007, présentés par le Cadastre minier congolais, sur 4 353 permis d'exploration, sans lien contractuel avec une entreprise d'État, 4 246 seraient actuellement détenus par des entreprises privées (World Bank, 2007a). Ces données illustrent l'impact rapide d'une réforme basée sur le retrait de l'État des secteurs productifs, relayé par l'arrivée massive des investisseurs privés.

Selon les États généraux des mines en 2008, le bilan des investisseurs privés dans le secteur minier est assez décevant et révèle de graves et massives entorses à la loi. D'une part, d'après le directeur général du Cadastre minier, l'afflux des investissements étrangers ne correspond toujours pas à la relance économique espérée. Il constate, en effet, que « sur les 4 542 titres miniers octroyés à 642 sociétés depuis 2002, pour une surface qui couvre un tiers de la superficie du pays, seulement dix permis de recherche ont été convertis en permis d'exploitation » (African Intelligence, 2008). De toute évidence, certains investisseurs utilisent leurs titres miniers pour spéculer

9. Le « paternalisme industriel » désigne une stratégie qui consiste à s'assurer de l'adhésion et de la fidélité des employés de l'entreprise en leur garantissant, ainsi qu'à leurs familles, un certain nombre d'avantages sociaux dont ils ne pourraient bénéficier autrement : éducation, logement, soins médicaux, nourriture, etc.

10. Le « départ volontaire obligatoire » : expression entendue par l'auteur, lors d'entretiens menés auprès d'anciens travailleurs de la Gécamines, à Lubumbashi, Katanga, au mois de novembre 2007.

11. Le terme « creuseur » désigne les personnes (hommes, femmes et enfants) qui travaillent de manière informelle, munis d'outils rudimentaires, à l'extraction, au tamisage et au transport des minerais.

sur les marchés internationaux. Même si de telles pratiques sont tolérées par la loi, les populations ironisent en remarquant que ces propriétaires de titres miniers préfèrent « investir en bourse plutôt qu'en brousse »¹².

D'autre part, une violation massive et systématique de la loi par les opérateurs est observée. Elle porte sur « l'une des fraudes typiques signalée par le Cadastre minier (Cami), [qui] est l'utilisation abusive du permis de recherche alors que les gisements sont connus et que l'opérateur, en fait, exploite » (Karsenty, 2006). L'exploitation est souvent rendue possible grâce à des stratégies de sous-traitance, voire à un recours illégal aux mineurs « artisanaux » qui constituent une main-d'œuvre à très faible coût. En l'absence de mécanismes de contrôle, et donc de transparence, de telles pratiques continuent à prospérer au détriment des populations locales. Ainsi, selon les estimations de 2008 produites par le Cadastre minier, au Katanga les exploitations actuelles proviendraient à près de 80 % de zones de recherche, interdites d'extraction, et qui sont louées à 2,55 USD le carré minier (85 ha) – taxe dite taxe superficielle annuelle alors que, pour accéder à un permis en zone d'exploitation, les investisseurs doivent payer une location annuelle de 424,78 USD le carré minier de 85 ha. Toujours selon les chiffres communiqués par le Cami, en début d'année 2008, 80 % des concessionnaires n'auraient pas payé ces deux taxes (Cadastre minier du Congo, 2008). Or, d'après la loi, le défaut de paiement entraîne la déchéance des titres. À ce jour, aucune mesure n'a encore été prononcée.

Le troisième obstacle identifié concerne la fragilité financière de certaines entreprises investies en RDC. Afin d'obtenir un Permis de recherche (PR) ou une Autorisation de recherches des produits de carrières (ARPC), chaque entreprise doit fournir un certificat de capacité financière minimum ou des preuves de sa capacité à s'engager comme investisseur. Or plusieurs sociétés minières ont réussi à fournir de telles garanties, sans pour autant disposer des moyens nécessaires à leur engagement (Ministres de la République démocratique du Congo et Gouverneurs de Provinces, 2008).

Le rôle joué par certaines institutions bancaires mérite d'ailleurs d'être mentionné. Ainsi, selon les constats posés par le comité national congolais de l'EITI, certains opérateurs miniers « s'arrangent avec les banques commerciales lors des paiements de leurs taxes. Les banquiers établissent des documents de versement intégral des sommes, qui sont donnés aux opérateurs pour besoin de contrôle. Mais en réalité une infime partie entre dans le compte de l'État. Les banques ne versent pas au trésor les recettes reçues » (Muteba,

12. « Investir en bourse plutôt qu'en brousse » : expression communément utilisée par les acteurs du secteur minier congolais.

2008). L'opacité qui règne dans le secteur minier entretiendrait de telles dérives, dénoncées par la Banque mondiale et la communauté internationale comme étant des indicateurs de « mauvaise gouvernance ».

De toute évidence, les mécanismes de perception et de redistribution des revenus miniers sont peu ou pas opérationnels, et ce à tous les niveaux de l'État. Ainsi, la lecture du budget provincial du Katanga (Katumbi Chapwe, 2007) consacré à la synthèse des recettes pour l'exercice 2007, illustre les dysfonctionnements actuels de l'administration minière : la rétrocession par le gouvernement central de 25 % sur la redevance minière est estimée à 0 dollar¹³.

Concernant le mandat social conféré aux entreprises, le code minier mentionne leur obligation à « améliorer le bien-être des populations locales » (RDC, 2003). On peut cependant se demander pourquoi aucun standard n'a été défini pour préciser la nature et l'ampleur de l'engagement des firmes dans le développement local. En l'absence de critères normatifs, les firmes composent donc au cas par cas avec les populations, avec des différences notables. Plusieurs, parmi les plus gros investisseurs du secteur minier du Katanga, affichent de solides politiques sociales : niveaux de salaires supérieurs aux pratiques courantes, construction d'écoles, mécénat sportif, culturel, etc. Mais parallèlement, en 2007, l'hectare minier est « racheté » par certains grands groupes concessionnaires, à un prix moyen de 150 USD. Chichement dédommagées, de nombreuses familles sont « expulsées » de leurs terres qui ont été attribuées en concession à des investisseurs privés. Les populations locales ont d'autant moins de marge de négociation que la loi congolaise donne préséance à la législation minière sur la législation foncière. Cet exemple illustre comment le passage à une « législation incitative », qui laisse à l'appréciation des entreprises les conditions de leur insertion dans le tissu social, se combine fort difficilement avec une stratégie de développement intégrée au niveau local. Il attire également l'attention sur une réforme macro-économique qui semble avoir substitué l'adoption de nouveaux standards techniques à l'élaboration d'une véritable politique minière nationale qui prendrait en compte la complexité et la diversité des problématiques locales.

Un secteur artisanal largement informel bien que dominant

En RDC, la Banque mondiale estime à 10 millions le nombre de personnes, soit 16 % de la population, qui dépendent de l'activité minière artisanale pour leur survie quotidienne. (World Bank, 2007a). Toujours selon cette

13. On retrouve les mêmes chiffres concernant les « taxes sur les transactions d'autres matières précieuses d'exploitations artisanales perçues sur les transactions entre les négociants et les comptoirs » (budget provincial du Katanga, Katumbi Chapwe, 2007).

institution, le secteur artisanal générerait environ 90 % de la production minière totale exportée par la RDC (World Bank et International Development Association, 2007). En effet, parmi les entreprises exploitant les ressources minières de la RDC, beaucoup continuent à entretenir des liens ambigus avec les mineurs « artisanaux ». Depuis des décennies dans les Kivus, au Kasai et récemment au Katanga, le secteur minier artisanal s'est développé de manière informelle et anarchique. Par exemple, au Katanga, la majorité des sociétés minières qui exploitent, sans détenir de permis spécial, ont plus ou moins formellement recours au labeur des creuseurs, pour réduire leurs coûts de production. Le ministre des Mines évoque d'ailleurs « la coexistence difficile entre les détenteurs des titres miniers et les exploitants miniers artisanaux » (Kabwelulu, 2008).

Pourtant, la loi minière congolaise reconnaît l'existence des mineurs artisanaux. À ce titre, la législation prévoit la création de périmètres, dits « artisanaux », dans lesquels des personnes majeures de nationalité congolaise et munies d'une carte d'exploitant sont habilitées à travailler (RDC, 2002). Plusieurs dispositions légales portent également sur les bonnes pratiques et les normes de sécurité qui devraient être garanties à cette catégorie de mineurs. Dans les faits, il semble qu'au niveau du pouvoir central, priorité ait été donnée à l'attribution de concessions aux investisseurs privés étrangers, zones qui représentent désormais plus de 27 % du territoire national. En revanche, depuis l'adoption de la loi de 2002, l'attribution formelle de zones minières réservées aux artisanaux a été évoquée, mais non mise en œuvre. Livrés à eux-mêmes, les mineurs investissent des sites abandonnés ou encore non exploités par le secteur industriel. Il est donc possible d'affirmer que l'artisanat minier encadré et sécurisé par les services de l'État, n'existe pas ou peu en RDC. On parlera donc plus volontiers de l'activité informelle de « creuseurs », qui œuvrent encore très loin des standards de « l'artisanat minier »¹⁴.

Au cours des années 1980 et plus encore des années 1990 et 2000, la production artisanale est donc devenue la seule alternative pour une main-d'œuvre non qualifiée, privée d'opportunités d'embauche dans les entreprises minières d'État qui réduisent drastiquement leurs effectifs. Ce sont également des anciens paysans qui n'arrivent plus à survivre, faute de revenus suffisants. À l'Est, ils ont fui leurs terres, victimes des pillages effectués par les groupes armés (FARDC, Maï-Maï, Interahamwés). Ainsi, partout en RDC, le secteur minier informel prospère et témoigne non seulement de l'augmentation de

14. « L'artisanat minier », à proprement parler, répond à des standards fixés par la loi : détention d'une carte délivrée par l'État, certification leur statut de « mineur artisanal », formation, sécurisation des sites, respect des aspects environnementaux, application de techniques de creusage sécurisées, non-présence des enfants et de jeunes mineurs sur les sites, délimitation des zones, etc.

la précarité économique mais aussi sociale, due à une reconfiguration du marché de l'emploi, qui « a augmenté la compétition individuelle et détruit une grande partie de la cohésion sociale » (Vlassenroot et Raeymaekers, 2004).

Depuis des générations, au Kasai Oriental, l'activité agricole a pu cohabiter avec une activité minière artisanale. Les mineurs d'aujourd'hui relatent les récits de leurs parents qui disaient trouver des diamants dans leurs champs. Depuis 1982, la libéralisation a permis l'accès généralisé de la population à certaines concessions de la MIBA, entraînant un abandon de l'agriculture. Or, depuis la fin des années 1990, l'épuisement des sites périphériques accordés aux creuseurs est un facteur de dégradation des conditions de vie des populations de la province. Cette situation s'observe tout d'abord sur les concessions encore « exploitées par la MIBA »¹⁵. Officiellement, la société a conservé l'exploitation du Polygone : cette concession est l'une des réserves de diamants parmi les plus riches au monde. Or, en l'absence d'investissements, la MIBA a dû ralentir son rythme d'exploitation. Les pannes d'électricité sont quotidiennes et, sur le site, les pelleteuses et les camions sont tous, sauf exception, hors de fonction. Dotée d'un cimetière de véhicules, la société n'est plus en mesure de contrôler l'ensemble du périmètre minier. En conséquence, le site est désormais envahi par ceux que l'on appelle, à Mbuji-Mayi, les creuseurs « illégaux ». À l'arrivée sur les principaux massifs encore exploités, on découvre des centaines de creuseurs, qui ont envahi le site à la recherche d'un minerai connu pour sa forte concentration en diamant. Leur présence sur le périmètre du Polygone, bien qu'illégal, est sécurisée par des groupes armés ou « suicidaires » qui, bénéficiant d'un soutien policier et/ou militaire, font feu sur toute personne désireuse d'empêcher ce marché parallèle d'extraction à grande échelle. Aux alentours du centre ville, les familles à la recherche de diamants ont creusé sur leurs parcelles d'habitation plusieurs « puits »¹⁶. Ces derniers sont à l'origine de chutes fatales et de nombreux affaissements de terrain. Plus loin en périphérie, dans des zones enclavées, comme c'est le cas au Katanga et aux Kivu, on découvre une multitude de mines « artisanales », érigées au hasard de prospections sauvages. Elles sont exploitées par des groupes de creuseurs qui ont construit des « camps miniers » de fortune, dont certains deviendront des villages ou des petites villes. Les camps situés à proximité des mines peuvent regrouper des milliers de personnes qui survivent dans une « pauvreté abjecte » (Partenariat Afrique-Canada et Centre national d'Appui au développement et à la

15. Au Kasai-Oriental, seule la MIBA exploite, De Beers, DGIM, BHP Billiton, FAD, etc., en sont encore au stade de l'exploration.

16. Dans le secteur minier artisanal, un puits est une galerie souterraine, creusée manuellement, dont la profondeur peut varier entre quelques mètres et environ 50 mètres de profondeur.

participation populaire, 2007). Comme au Katanga, les écoles, les hôpitaux, les services d'eau et de transport, anciennement financés par les entreprises minières, tendent à disparaître. Pas plus l'État que les entreprises privées ne développent des infrastructures capables de répondre aux nouveaux besoins de ces populations ignorantes de leurs droits et dispersées sur le territoire. La combinaison entre les risques d'accident, les maladies¹⁷ ou encore la faim, l'alcool, les drogues et les armes qui circulent dans les camps miniers engendre un climat de violence et d'insécurité très forte¹⁸.

Les sites artisanaux sont généralement exploités à ciel ouvert, même si au Kasai, la pénurie en diamants oblige les creuseurs à privilégier des systèmes de galeries souterraines souvent profondes d'une trentaine de mètres. Les éboulements font partie d'un quotidien que les mineurs déclarent « préférer oublier ». Véritables enclaves, ces zones de vie et d'exploitation entretiennent des liens de dépendance avec, d'une part, les acheteurs des minerais et, de l'autre, avec les autorités politico-administratives locales.

Ceux que l'on appelle les « sponsors » ou « souteneurs » sont des négociants qui disposent d'assez d'argent pour revendiquer le titre de « propriétaires » des mines artisanales, en fournissant aux creuseurs l'accès aux sites, le matériel – dont la valeur sera retenue sur les minerais ou les pierres achetées – et une avance financière sur la production¹⁹. En contrepartie, ils s'assurent le monopole sur l'achat des pierres ou de la « matière »²⁰. Ces individus sont affiliés à des réseaux d'achat et de revente des minerais d'envergure internationale.

Le secteur artisanal est également une véritable manne pour certaines « autorités » politico-administratives, qui ponctionnent tous les acteurs de la chaîne, de la production à l'exportation (Mbikayi, 2007a, 2007b). Ainsi, au Kasai Oriental, les représentants du service public d'encadrement des mineurs artisanaux (Saesscam) empêchés d'accès aux sites par les autorités politico-militaires, sont totalement absents sur le terrain minier. Ce service public est remplacé par le Comité des mines, institution provinciale, reconnue, bien que rendue illégale par la loi minière de 2002. Chaque mine dispose d'un Comité des mines. Son président est désigné par les chefs de

17. Les maladies les plus fréquemment recensées sont le VIH-Sida, la malaria, le choléra, la fièvre typhoïde, les vers intestinaux et les amibes.

18. « Les violences sexuelles au Congo sont parmi les pires au monde. Elles sont quasi généralisées, d'une extrême violence, et leurs auteurs bénéficient d'une culture de l'impunité – elles sont épouvantables » (John Holmes, UN sous-secrétaire général aux affaires humanitaires, 8 octobre 2007, notre traduction).

19. Les mineurs rencontrés ont évoqué, pour une équipe de six creuseurs, la somme de 5000 francs congolais (équivalent de 8 euros) hebdomadaire.

20. Le vocable « matière » est couramment utilisé en RDC pour désigner le minerai brut extrait de la mine. Ce minerai est ensuite conditionné dans des sacs de 30 à 50 kg (achetés par les creuseurs), pour être acheminé par les négociants ou intermédiaires vers les entreprises de raffinage.

groupement, autorité coutumière de laquelle dépend le territoire où la mine a été ouverte. Chaque comité représente non seulement les autorités coutumières, mais surtout les chefs de secteur du territoire, du district et du gouvernorat, la police des mines, l'Agence nationale de renseignements (ANR), les forces armées (FARDC) et le Comité provincial des diamantaires (CPD). Officiellement en charge de garantir l'ordre public et la « sécurisation » du travail des mineurs, les représentants du Comité et la police des mines sont présents dans toutes les mines artisanales, qu'elles soient ou non déclarées auprès des autorités. Si la mine a été officiellement déclarée, alors les organisations composantes du Comité se partagent la production à hauteur de 20 % de la totalité du gravier²¹ extrait, sous forme d'« impôt léonin »²².

Cet exemple permet d'illustrer que, dans le secteur minier congolais, des organisations parallèles, qui permettent l'enrichissement d'individus censés représenter l'État, continuent de fonctionner en dehors du cadre légal et convertissent les mines artisanales du pays en « zones de non-droit » dans lesquelles la loi est majoritairement ignorée par les détenteurs du pouvoir et inconnue par les creuseurs : « De manière générale, le code minier n'est pas connu par la plupart des exploitants miniers [artisanaux] qui ne l'ont jamais vu, car n'ayant pas été correctement vulgarisé. Il serait ainsi aberrant de parler d'un certain niveau d'exécution » (Mbikayi, 2007a). Sans compter que de tels modes de régulation participent à renforcer des réseaux illégaux de contrebande, privant ainsi l'État du contrôle sur une grande partie de la production et de la commercialisation des ressources minérales.

Au Katanga, pour tenter de maintenir un climat de paix sociale autour des concessions minières, quelques rares ONG de développement²³, financées par les compagnies minières, les IFI et l'aide bilatérale, interviennent auprès des creuseurs. Sur des sites pilotes, des actions sont entreprises pour fournir l'accès à l'école et la reconversion des enfants travaillant dans les mines, améliorer la santé et l'hygiène, ou encore pour sécuriser les sites miniers (Groupe One, 2007). De telles initiatives sont importantes, car elles permettent d'envisager des alternatives à la situation dramatique des creuseurs et de leurs familles. Sur le terrain, plusieurs ONG locales déplorent pourtant que le financement soit concentré dans les mains d'ONG « expertes en mines », qui sont considérées par les populations locales comme étant des

21. Contrairement au diamant industriel (kimberlitique), les diamants extraits par les creuseurs se trouvent dans du gravier alluvionnaire. Ce dernier sera ensuite lavé et tamisé pour en retirer les pierres.

22. Dans les mines non déclarées, le CPD effectuera des prélèvements intempestifs à un rythme hebdomadaire.

23. Un projet mené par le Groupe One porte sur la réinsertion scolaire de 500 enfants mineurs du Katanga. En ligne : <http://www.groupeone.be>. Voir également les travaux de l'ONG américaine PACT Congo relatifs au projet destiné aux 4 000 creuseurs de la ville de Kolwezi : « Stratégie de transition en termes de gouvernance et de développement économique », novembre 2007.

« produits importés »²⁴. Dans les régions minières, les associations de femmes, les ONG travaillant sur les enjeux sanitaires, sociaux et économiques aimeraient aussi pouvoir bénéficier de véritables moyens pour devenir de véritables partenaires du développement (Kakonge Kafwimbi, 2007). Certaines initiatives provenant d'ONG locales méritent d'être mentionnées : au Kasai Oriental, par exemple, le renforcement des capacités des creuseurs passe par la création d'associations de creuseurs, des ateliers d'initiation à l'expertise diamantaire ou encore par le déploiement sur les sites et les camps miniers de formateurs qui abordent la problématique du VIH-Sida (Groupe d'appui aux exploitants des ressources naturelles - GAERN, 2006).

« RESPONSABILITÉS PARTAGÉES »

Les premières années suivant l'implantation du processus de réforme n'ont pas permis à l'État d'obtenir les revenus escomptés. Pour les populations, la relance du secteur se traduirait par une détérioration continue des conditions de vie et de travail. Cette analyse tend à démontrer qu'une telle situation ne peut être entièrement attribuée aux défaillances de l'État congolais. À ce titre, adopter une approche positive du « principe de responsabilité » (Etchegoyen, 1996) devrait permettre d'interroger le rôle tenu par chaque catégorie d'acteurs dans ce processus de réforme.

Valse-hésitation des bailleurs

Les Institutions Financières Internationales, menées par la Banque mondiale, ont initié un processus de réforme de grande envergure dans le secteur minier, depuis leur retour en RDC (2001). Cette dernière dispose également d'une bonne connaissance des problématiques, ayant commandité, pour le compte de l'État, une série d'audits externes (Duncan & Allen, 2006 ; SNC-Lavalin International, 2003). Étonnamment, notre analyse des conditions de mise en œuvre des nouvelles dispositions légales et institutionnelles pour la période 2002-2008, semble démontrer que la Banque mondiale s'est engagée *a minima*, sans un réel programme d'accompagnement. Certains rapports internes illustrent d'ailleurs un réel malaise exprimé depuis l'intérieur de l'institution : « Nous [Groupe Banque mondiale] avons engagé des fonds substantiels dans le processus de restructuration de

24. « Produit importé » est une expression couramment employée au Katanga pour désigner les ONG étrangères.

la Gécamines, et nous avons donc des intérêts légitimes à ce que le gouvernement retire le maximum de bénéfices de la renégociation des contrats. De plus, notre réputation est en jeu, dans la mesure où nous sommes identifiés comme influents, tant par les médias internationaux que locaux, en ce qui concerne les décisions gouvernementales prises dans le secteur minier. Ne faire aucun commentaire sur ces contrats risquerait de nous mettre dans la position difficile, entre une présomption de complicité ou d'approbation tacite »²⁵ (Groupe Banque mondiale, 2005).

Prise de recul volontaire ou manque de planification ? Dans tous les cas, une telle stratégie étonne. Surtout dans le cas de la Banque mondiale qui s'est considérablement investie, en termes financiers et d'expertise, dans le processus de réforme des cadres légaux, institutionnels et la restructuration des entreprises minières d'État. Or une telle posture a été privilégiée précisément dans une période où se posent les défis majeurs au gouvernement pour amorcer la restructuration du secteur minier et renforcer le pouvoir de l'État. L'élaboration, en 2007, par la Banque mondiale d'un « Cadre global d'action pour la croissance et la gouvernance dans le secteur minier congolais » (World Bank et International Development Association, 2007) marquera-t-elle une reprise de sa participation au processus de réforme ? Au vu des enjeux posés par certains contrats miniers « léonins », signés entre 2002 et 2005, de l'application toujours très partielle de la loi et du mauvais fonctionnement des institutions spécialisées, la responsabilité de la Banque mondiale et de ses principaux actionnaires semble directement engagée. Les derniers documents et déclarations produits par la Banque mondiale semblent annonciateurs d'un réengagement aux côtés de l'État. À cet égard, les documents produits dans le cadre du « projet compétitivité du secteur minier congolais » proposent un programme détaillé de renforcement des capacités des institutions publiques : renforcement des infrastructures et équipements de l'administration minière provinciale, des capacités de gestion de l'environnement, études sociales, réforme du cadre légal du secteur minier, programme de formation, etc. (Shankleman, 2008 ; World Bank Institute, 2008). En juillet 2008, faisant suite à l'interpellation de la Banque mondiale par le Centre Carter²⁶, l'institution s'est formellement engagée à soutenir le processus de révision des 62 contrats miniers léonins, afin de s'assurer qu'ils répondent aux standards internationaux de transparence (Wild, 2008). Reste à observer quelles mesures prendra la Banque pour accompagner le gouver-

25. Notre traduction.

26. Cette ONG américaine de droits humains s'est durablement engagée dans le processus visant à accompagner l'État dans le processus de renégociation des contrats miniers.

nement dans un processus de réforme qui interroge directement la légitimité de certaines politiques de développement menées au nom de la « lutte contre la pauvreté » et de la « bonne gouvernance ».

L'engagement des investisseurs

Un exposé des mauvaises pratiques financières doit bien évidemment établir une distinction entre les « majors » de l'industrie et les petits investisseurs qui arrivent en RDC sans forcément avoir les moyens de leurs projets. Malgré certaines bonnes volontés, la majorité des opérateurs économiques du secteur minier semblent pourtant privilégier des stratégies basées sur la corruption et la violation de la loi.

Pourtant, dans le cadre de l'initiative pour la transparence dans la gestion des industries extractives (EITI), certaines grandes multinationales présentes au Congo se sont engagées à publier leurs résultats financiers et les sommes reversées à l'État (Muteba, 2008). Ces multinationales²⁷ impliquées dans le secteur minier en RDC demandent d'ailleurs que s'applique scrupuleusement la loi minière, réitérant leur aspiration à un climat de paix sociale, toujours plus de transparence²⁸ et une sécurité juridique renforcée. De telles doléances interpellent sur le rôle tenu par les différentes catégories d'investisseurs (occidentaux *versus* asiatiques, majors *versus* juniors), auxquelles correspond une grande disparité dans les pratiques. En effet, la norme qui domine ces pratiques correspond plutôt à une tendance à l'externalisation des « coûts sociaux » de la main-d'œuvre. On peut à cet égard se poser la question des motivations qui incitent les entreprises à réclamer plus de régulation. Est-ce dans un souci de disposer de standards adaptés au pays, d'instruments légaux pour délimiter, voire limiter, leur champ de responsabilité et donc leur implication dans des actions de développement ? Notre analyse démontre que la présence des investisseurs miniers au Congo est encore loin de correspondre à une véritable stratégie concertée d'investissements – infrastructures, projets sociaux – qui soient en mesure de bénéficier aux populations locales. Malgré l'engagement volontaire de certaines multinationales pour respecter des « codes de bonne conduite » internationaux (Mazalto et Campbell, 2004), l'analyse des pratiques révèle encore de graves violations de la loi minière du Congo : impacts sur l'environnement, condi-

27. Représentés par la Fédération des explorateurs et extracteurs (FEE) de la RDC.

28. Un rapport daté de 2007, produit par la Banque centrale du Congo, nous apprend que six des 237 entreprises minières présentes au Katanga publieraient leurs statistiques d'exploitation. Information citée par le quotidien *Le Potentiel*, article de Mwarabu Kiboko, 4 juillet 2007.

tions d'embauche, origine des minerais, etc. Peut-être que la nature de la participation attendue des entreprises minières implantées en RDC aux objectifs de « lutte contre la pauvreté » mériterait d'être précisée, voire mieux définie dans le cadre de la loi.

La société civile congolaise en quête de reconnaissance

Encore peu structurée autour des enjeux miniers, la société civile congolaise tente de faire entendre sa voix. Elle est en cela appuyée par des coalitions internationales d'ONG et l'aide bilatérale, dotées d'une réelle expertise sectorielle (Global Witness, Centre Carter, Publish What You Pay, Partenariat Afrique-Canada). Ainsi, l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), le processus de Kimberley pour la certification des diamants²⁹, ou encore l'exercice de « revisitation » des soixante contrats léonins ont-ils permis de faire émerger des initiatives nationales autour de la question minière (Forum de la société civile en RDC 2007). Si certaines organisations interviennent principalement à un niveau politique, sur le terrain, ce sont essentiellement des ONG de développement, pour la plupart financées par des bailleurs internationaux, qui s'engagent auprès des populations de mineurs. Il semblerait que les organisations locales, dites « communautaires », peu spécialisées, entrent en compétition avec ces ONG de développement qui proposent aux bailleurs une véritable « expertise » sectorielle. Ces dernières, administrativement performantes et disposant d'un personnel opérationnel, monopoliseraient les principaux réseaux de financement. Il en résulte une faible mobilisation des associations locales autour de la problématique minière et de ses impacts sur les populations. Couplé aux multiples tentatives d'instrumentalisation ou de marginalisation de la société civile, ce contexte entraverait la participation des populations à l'élaboration d'initiatives intégrées de développement local. L'exercice d'appropriation par la société congolaise du processus de réforme du secteur minier semble se heurter certes à la faiblesse des moyens, mais plus encore à une prise en compte trop partielle des dynamiques locales et à une résistance du gouvernement face à la politisation de certains enjeux sociaux. Si, comme le prévoit la loi, les sociétés multinationales effectuent des consultations auprès des populations locales pour évaluer les besoins en développement, peut-on pour autant parler d'une « participation » de la société civile au processus de réforme ?

29. Le système de certification du processus de Kimberley (SCPK) est un régime international visant à mettre un terme au commerce des diamants de guerre en supervisant toutes les transactions internationales de diamants bruts.

Rôle de l'État et action gouvernementale

Institution en charge de la promotion et de la régulation du secteur depuis la tenue des élections présidentielles de 2006, l'État cristallise toutes les attentes. Certes, les mandats confiés à la Commission de « revisitation » (2007), puis au panel de révision des contrats miniers (2008) et l'adhésion renforcée du gouvernement à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) apparaissent comme des tentatives louables pour rompre avec certaines pratiques qui ont marqué l'histoire minière du pays.

En RDC, comme en Tanzanie, en Guinée Conakry, au Libéria, au Zimbabwe, au Mozambique, en Sierra Leone, ou encore dans la Zambie voisine, les investisseurs sont aujourd'hui conviés par les gouvernements à revoir les « termes de l'échange » afin que leur activité bénéficie plus directement à l'État. Pourtant, la difficulté de mener à bien de telles négociations démontre comment l'arrivée massive d'investissements étrangers nécessite la présence d'un État doté d'une expertise technique et d'une réelle volonté pour garantir la contribution du secteur minier à l'intérêt national.

En RDC peut-être plus qu'ailleurs, le développement dépend de l'élaboration de politiques qui visent la poursuite de l'intérêt général et « la dimension de la sécurité individuelle et collective [qui] est le fondement essentiel de la légitimité de l'État » (Sawadogo, 2001). Actuellement, deux dimensions semblent faire obstacle à une reconquête par l'État congolais de sa légitimité. Premier constat, « le manque de volonté politique est la raison majeure de la fraude et du manque de transparence dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles dans notre pays » (Muteba, 2008). Malgré les engagements pris dans le « contrat de gouvernance » (République démocratique du Congo, 2007), à tous les niveaux – dans la sphère politique ou au sein des services publics – une véritable culture de la corruption et de l'impunité continue de prospérer. Cette dernière est entretenue par le manque de moyens dont dispose l'État pour rémunérer, former et encadrer ses fonctionnaires. L'ignorance de la loi par la plupart des agents publics interpelle sur la capacité des agents de l'administration minière à participer à une meilleure régulation des pratiques. Aux plus hauts sommets de l'État, l'absence de mise en œuvre de certaines mesures légales laisse également envisager des collusions d'intérêts entre les élites politiques et financières du pays.

Second constat, le processus de réforme du secteur minier congolais semble avoir été élaboré à partir d'une approche qui a privilégié les aspects légaux et institutionnels de la gouvernance. Or, comme le fait remarquer Campbell, « cette question n'est pas simplement de nature technique, qui porterait sur l'introduction de bonnes pratiques administratives, bien que ce

soit, bien sûr, un élément important. Elle soulève également la nécessité d'assurer le renforcement des capacités institutionnelles pour compenser les asymétries du passé » (Campbell, 2006).

À cet égard, plus que l'absence de mise en œuvre de mesures légales, un des obstacles qui se pose aujourd'hui à l'État congolais découle de l'absence de politique minière nationale, qui doterait le pays de ses propres objectifs de développement adaptés à la diversité et à la nature des besoins. Enfin, de nombreuses voix s'élèvent pour constater certaines faiblesses de la loi minière de 2002. Cette loi, qui visait un alignement rapide des pratiques minières congolaises sur celles des pays de la sous-région, en plusieurs points semble avoir échoué à prendre en compte les spécificités nationales, régionales et locales (Ministres de la République démocratique du Congo et Gouverneurs de Provinces, 2008). Relevons notamment la place centrale occupée par un secteur artisanal informel mais fermement contrôlé par des réseaux, pour la plupart officieux, d'envergure nationale et internationale. Citons également les quantités de minerais qui continuent à transiter, en toute illégalité, vers certains pays frontaliers (Rwanda, Ouganda, Zambie) dans lesquels les systèmes de taxation sont plus favorables pour les revendeurs. Il convient également, au regard de la faiblesse de l'État et en l'absence de politiques de renforcement des capacités, d'interroger la pertinence des politiques de décentralisation comme un levier de « bonne gouvernance ».

CONCLUSION

Six années après l'amorce d'un processus de réformes, les indices de reprise macro-économique du secteur n'ont pas encore les retombées escomptées³⁰. Au-delà des résultats financiers décevants, les différentes catégories d'acteurs s'accordent désormais pour reconnaître combien, en RDC, est grand le défi qui consiste à faire correspondre des objectifs de reprise des investissements avec ceux d'un partage équitable des revenus miniers entre les investisseurs, l'État et les populations. Pourtant la présence d'infrastructures sociales, hôpitaux, écoles, centres sociaux, aires de jeux, etc., dans les principales villes minières du Shaba et du Kasai Oriental, rappellent que le secteur minier industriel a déjà joué un rôle moteur dans le développement du pays.

30. Selon les chiffres officiels, en 2003, l'ensemble des taxes sur les activités minières – taxes à l'import et à l'export, frais pour l'obtention de permis, royalties, dividendes, etc. – auraient rapporté 16,4 millions USD à l'État. Ce chiffre passe à 27 millions USD en 2005 puis chute à 11,6 millions USD en 2006. La Banque mondiale s'inquiète de tels résultats, qui illustrent un écart important entre les prévisions économiques, estimées à 200 millions USD annuels et les montants déclarés par les deux derniers gouvernements. La Banque mondiale adopte cependant un scénario optimiste en estimant que l'État congolais pourra retirer du secteur minier des rentes allant de 186 millions USD et 388 millions USD annuels pour la période 2008-2017 (World Bank, 2007a).

Deux hypothèses peuvent fournir des clés de compréhension pour saisir la nature et l'envergure de certains obstacles qui limitent actuellement le potentiel du secteur minier dans le développement du pays. En premier lieu, la réforme, telle que conçue et mise en œuvre en RDC, semble avoir accentué la division, déjà importante, dans certaines régions (Kasaï et Kivu) entre les secteurs miniers industriels et artisanaux. Les politiques promues par les IFI, basées sur une libéralisation des cadres légaux et une stratégie de privatisation des entreprises minières d'État, auraient précipité l'effondrement rapide du secteur industriel productif, au bénéfice d'un secteur artisanal informel. L'arrivée des investisseurs privés étrangers, majoritairement dotés de permis d'exploration – et donc peu générateurs d'emplois pour la main-d'œuvre locale – n'aurait pas permis d'assurer une transition économique et sociale garantissant des retombées positives pour les populations des zones minières. En second lieu, on observe que de telles mutations se sont répercutées, non seulement sur les anciens mineurs et leurs familles mais plus largement sur les populations des régions minières qui ont été grandement précarisées par la reconfiguration des économies locales. Développant de véritables stratégies de survie, les populations des zones minières auraient été précipitées vers le secteur artisanal. Or, faute d'une planification et d'un encadrement par l'État, ce secteur s'est développé sur une base informelle, voire « illégale », participant à une paupérisation de populations condamnées à vivre et à travailler dans un climat d'insécurité.

L'analyse du processus de réforme du secteur minier permet donc d'illustrer les difficultés rencontrées par les gouvernements successifs pour s'approprier, faire appliquer les mesures légales et respecter un agenda, qui ont été définis dans le cadre des programmes de développement. Si les mesures adoptées, de nature essentiellement techniques et gestionnaires, sont destinées à doter le pays d'un nouveau cadre institutionnel et de normes alignées sur des standards internationaux de développement (Objectifs du Millénaire, Stratégie de lutte contre la pauvreté), la problématique des orientations, de l'agenda de la réforme, des moyens et volontés politiques mobilisées semble avoir été, dans le cas congolais, abordée de manière encore trop partielle. Notre analyse nous amène à questionner un processus de réforme du secteur minier qui, tel que conçu et implanté, semble avoir ignoré la complexité et la spécificité du contexte congolais. Si, comme le présumaient les IFI, la réforme rapide du secteur minier était une nécessité, on peut néanmoins s'interroger sur l'existence d'un diagnostic préalable qui aurait été effectué pour déterminer l'ampleur, la nature et la spécificité des besoins du pays. Alors que, déjà en 1994, la Banque mondiale entrevoyait la nécessité d'un pays « moins mais mieux » gouverné, l'exemple du secteur minier laisse présager

que cette stratégie n'était peut-être pas adaptée à un pays qui souffre déjà d'un déficit d'État. L'objectif de participation des acteurs privés que sont les multinationales et la société civile semble n'offrir aucune garantie pour que soient mises en œuvre des politiques publiques équitables et intégrées.

BIBLIOGRAPHIE

- AFRICAN MINING INTELLIGENCE (2008), « Vers une révision du code minier au Congo Kinshasa », n° 176.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (2008), « République démocratique du Congo », document de stratégie par pays, axé sur les résultats 2008-2012, p. 19.
- BANQUE MONDIALE (1985), « Zaïre, memorandum économique, transition économique et assistance extérieure », édité par le Bureau régional Afrique australe et orientale, Kinshasa, Banque mondiale.
- BANQUE MONDIALE (1994), « Zaïre : orientations stratégiques pour la reconstruction économique », Washington D.C., Banque mondiale, p. 37
- BAYART, J.-F., M'BEMBE, A. et C. TOULABOR (1992), *Le politique par le bas en Afrique noire : contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala.
- BOND, J. (2002), « Le financement des projets miniers en RDC (GBM) », in *Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolais*, édité par E.M.W. Associés, Kinshasa, Banque mondiale.
- BRAECKMAN, C. (1996), *Terreur africaine. Burundi, Rwanda, Zaïre : les racines de la violence*, Paris, Fayard.
- BRAECKMAN, C. (1999), *L'enjeu congolais. L'Afrique centrale après Mobutu*, Paris, Fayard.
- CADASTRE MINIER DU CONGO (2008), « Carte minière », Kinshasa, Cami.
- CAMPBELL, B. (2004), *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- CAMPBELL, B. (2006), "Better resource governance in Africa. On what development agenda?", UNCTAD Expert Meeting on FDI in Natural Resources, Genève, Chaire C.A. Poissant sur la gouvernance et l'aide au développement.
- CROS, M.-F. (2008), « Un gouverneur pas comme les autres », *La Libre Belgique*, Bruxelles.
- CROS, M.-F. et F. MISSER (2006), *Géopolitique du Congo (RDC)*, Paris, Éditions Complexe.
- CUVELIER, J. (2003-20004), « Réseaux de l'ombre et configurations régionales : le cas du commerce du coltan en République démocratique du Congo », *Politique Africaine*, p. 82-92.
- DE FAILLY, D. (2007), « Production d'or, d'étain et de coltan au Kivu (R.D.Congo) : qu'en est-il aujourd'hui ? », Bukavu, Bureau d'Études Scientifiques et Techniques (BEST).

- DE JONGHE, A. et A.-S. BERCK (2007), « Des conflits liés aux ressources naturelles ? Le pourquoi et le comment illustrés par le cas du Pérou et du Congo, Quel impact sur la souveraineté alimentaire ? », Montréal, Justice et Paix, p. 31
- DE VILLERS, G., OMASOMBO, J. et E. KENNES (2001), « République démocratique du Congo : guerre et politique : les trente derniers mois de L.D. Kabila (août 1998-janvier 2001) », *Cahiers africains*, T. Institut Africain, Paris, L'Harmattan, p. 346
- DEVARAJAN, S., DOLLAR, D. et T. HOLMFREN (2001), *Aid and reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. Washington D.C., World Bank.
- DIBWE DIA MWEMBU (2001), *Histoire des conditions de vie des travailleurs de l'Union minière du Haut-Katanga/Gécamines (1910/1999)*, Lubumbashi, Presses Universitaires de Lubumbashi.
- DIBWE DIA MWEMBU, D. (2006), « Le travail des enfants dans les mines et carrières au Katanga », Lubumbashi, Rapport des recherches effectuées durant la dix-septième session des travaux de l'Observatoire du Changement Urbain (OCU), Coopération universitaire au développement (CUD-Belgique).
- DUNCAN et ALLEN (2006), « Projet d'évaluation juridique des accords de partenariat de la Gécamines », Kinshasa, COPIREP, République démocratique du Congo, p. 58
- ENGLEBERT, P. (2003), « Souveraineté, sous-développement et le paradoxe nationaliste congolais », *Mondes en développement*, n° 123, Bruxelles, de Boeck Université, p. 63-87.
- ETCHEGOYEN, A. (1996), *Le temps des responsables*, Paris, Pocket.
- FMI (1989), « Zaïre. Demande d'accord de confirmation et demande relative au deuxième accord annuel au titre de la facilité d'ajustement structurel », Washington D.C., Fonds Monétaire International, p. 73.
- FORUM DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN RDC (2007), « Révision des contrats miniers en RDC », Kinshasa, CEPAS (sous la coordination), OSISA, p. 88.
- GILFENBAUM, E. et L. Shannon (2005), « La Banque mondiale en République démocratique du Congo », Toronto, Environmental Defense, p. 15.
- GROUPE BANQUE MONDIALE (2005), "Contracts between Gécamines et Private Companies", O. Memorandum, Kinshasa, World Bank, IFC, MIGA, p. 4.
- GROUPE D'APPUI AUX EXPLOITANTS DES RESSOURCES NATURELLES (GAERN) (2006), « Rapport de la session de formation sur le triage et le classement de diamants », Mbuji Mayi, NIZA, GAERN, p. 24.
- GROUPE ONE (2007), « Le secteur minier artisanal, reconversion et lutte contre le travail des enfants, RDC, Katanga », Lubumbashi, UNICEF, PAM, Coopération Belge, 23 p.
- KABWELULU, M. (2008), « Mot de circonstance de son Excellence Monsieur le Ministre des Mines, à l'occasion de la clôture des travaux des États généraux des mines », in *États généraux des Mines*, Kinshasa, République démocratique du Congo, 5 p.

- KAKONGE KAFWIMBI, G. (2007), « Programme d'activités du CRONGD dans l'appui à la bonne gouvernance dans le secteur minier », Lubumbashi, Conseil régional des organisations non gouvernementales de développement du Katanga, CRONGD KATANGA, p. 3.
- KALALA, B. (2006), « Valorisation des concessions de la Gécamines engagées dans les contrats : CHEMAF, KMT Tenke Fungurume, KCC, GEC ; et nécessité de révision de ces contrats pour protéger les intérêts de la république », Kinshasa, République démocratique du Congo, p. 17.
- KANYARWUNGA, J.I.N. (2006), *République démocratique du Congo. Les générations condamnées. Délivrescence d'une société précapitaliste*, Paris, Publibook.
- KARSENTY, A. (2006), « Étude d'identification d'un programme pour l'amélioration des recettes para fiscales et domaniales en république démocratique du Congo », in *Composante « ressources naturelles » d'un programme d'appui à la gouvernance en RDC*, Ministère des Finances, Cellule d'Appui à l'Ordonnateur national du FED, CIRAD-France, p. 69.
- KATUMBA TSHIBAMBA, N. (2007), « Industrie minière et sous-développement, cas de la massification ouvrière chez Somika », M.d. Licence, Lubumbashi, Université de Lubumbashi, Faculté des sciences sociales, politiques et administratives, p. 65 (*Le Quiproquo de Lubumbashi*, Tableau synthèse du budget provincial pour l'exercice 2007, juin).
- LUTUNDULA, A., CHRISTOPHE, P. et I. MUPIRA MAMBO (2005), « Rapport des travaux de la commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998. (première partie) », Kinshasa, Assemblée Nationale, p. 196.
- MAZALTO, M. (2004), « Réforme de la législation minière et rôle des institutions multilatérales de financement dans le développement du secteur minier en RDC », in *L'exploitation des ressources naturelles en situation de conflits*, GRAMA. Université du Québec à Montréal, Chaire C.A. Poissant, p. 14.
- MAZALTO, M. (2005), « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des Institutions Financières Internationales. Le cas de la république démocratique du Congo », in *LAfrique des Grands Lacs. Annuaire 2004-2005*, vol. 9, Centre d'étude de la région des Grands Lacs, Anvers, L'Harmattan, p. 263-289.
- MAZALTO, M. et B. CAMPBELL (2004), « Vers un meilleur équilibre dans la politique étrangère canadienne, réflexions à partir de l'étude du secteur minier en République démocratique du Congo au regard des recommandations de la revue des industries extractives », edited by Institut d'Études Internationales de Montréal. Montréal, GRAMA, Chaire C.A. Poissant, p. 21.
- MBIKAYI, F. (2007a), « Rapport de l'étude diagnostic sur le secteur minier en république démocratique du Congo, Filière diamant », Mbuji-Mayi, Appui Banque mondiale, p. 49.
- MBIKAYI, F. (2007b), « Secteur minier au Kasai : état des lieux », Mbuji-Mayi, EITI, GRONG, GAERN, p. 11.

- MÉNARD, J.-F. (2006), « L'État en Afrique ne fonctionne pas parce qu'il est une copie de l'État occidental », in *L'Afrique des idées reçues*, G. Courade. Saint-Étienne, Belin, p. 191-196.
- MINISTRES DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ET GOUVERNEURS DE PROVINCES (2008), « Synthèse des interventions des Ministères et recommandations des gouverneurs », in *États généraux des Mines. 5^{es} journées minières*, Kinshasa, G.R.
- MUKENDI WAFWANA, EMERY et JOHN WILLIAMS (2002), « Les grandes lignes du nouveau Code des mines et des carrières », in *Séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique en république démocratique du Congo*, Kinshasa, Grand Hôtel.
- MUTEBA, J.-P. (2008), « État de lieux de l'application des principes et critères de l'ITIE dans l'industrie minière congolaise et propositions d'amélioration », Kinshasa, Comité nationale de l'Initiative pour la transparence dans la gestion des industries extractives (EITI), p. 7.
- PARTENARIAT AFRIQUE CANADA ET CENTRE NATIONAL D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT ET À LA PARTICIPATION POPULAIRE (2007), « Revue annuelle de l'industrie des diamants, République démocratique du Congo 2007 », Kinshasa, PAC, CENADEP, p. 12.
- PNUD (2007), « Rapport mondial sur le développement humain 2007-2008, La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé », New York, ONU, PNUD, p. 383.
- RDC (2002), « Loi portant code minier », edited by Journal Officiel, numéro spécial du 15 juillet 2002, Gouvernement de transition de la RDC, Kinshasa, Gouvernement, p. 137.
- RDC (2003), « Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier », Ministère des Mines, Kinshasa, Gouvernement, p. 179.
- RENAULD, A. (2005), « République démocratique du Congo, Ressources naturelles et transferts d'armes », Bruxelles, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), p. 28.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2006), « DSCRCP pour la république démocratique du Congo », edited by Document de la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRCP), Kinshasa, p. 112.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, GOUVERNEMENT (2007), « Contrat de Gouvernance (CDG) », mars-décembre, vol. Annexes, p. 14.
- RUBBERS, B. (2004), « La dislocation du secteur minier au Katanga (RDC) : pillage ou recomposition », *Politique Africaine* n° 93, p. 21-41.
- SAWADOGO, R.A. (2001), *L'État africain face à la décentralisation : la chaussure sur la tête*, Paris, Karthala, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.
- SHANKLEMAN, J. (2008), « Projet compétitivité : secteur des Mines ; volet renforcement institutionnel du Ministère des Mines », Kinshasa, MIGA, environnement et social challenges, Trust Fund, p. 15.

- SNC-LAVALIN INTERNATIONAL (2003), « Rapport préliminaire, Étude sur la restauration des mines de cuivre et de cobalt, République démocratique du Congo », in *Division internationale, environnement*, Dans le cadre du Projet de Compétitivité et de développement du Secteur privé (PCDSP), Montréal, Banque mondiale, p. 204.
- STRATEGICO (2007), « République démocratique du Congo, 2008 », N. d. conjoncture/Afrique, Paris, L'Harmattan, p.97.
- VLASSENROOT, K. et T. RAEYMAEKERS (2004), « Divisé en deux. Or et identité sociale à Kamituga (Sud-Kivu) », in S. Marysse et F. Reyntjens (éds), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, p. 200-234.
- WILD, F. (2008), "World Bank Says It Plans Review of Congo Mining Negotiations", in *bloomberg.com*. New York.
- WILLIAMS, J.P., SIAC, C. et E. MUKENDI WAFWANA (2006), « Rapport final, république démocratique du Congo, Projet d'évaluation juridique des accords de partenariat de la Gécamines », in *Programme de compétitivité et développement du secteur privé*, Kinshasa, Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP), p. 58.
- WORLD BANK (1990), "Zaïre, private sector incentives, current policies and proposal for reform", Washington D.C., World Bank, p. 75.
- WORLD BANK (2007a), "Democratic Republic of Congo, Growth with Governance in the Mining sector", Oil/Gas Mining and Chemicals Department and Africa region, Washington D.C., World Bank, p. 76.
- WORLD BANK (2007b), "Democratic Republic of the Congo, Poverty and Social Impact Analysis, Mine Sector Reform", Washington, D.C., World Bank, p.120.
- WORLD BANK et INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (2007), "Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Congo for the period FY 07-FY11", vol. 2, A. region, p. 119.
- WORLD BANK INSTITUTE (2008), « Évaluation d'impacts sur l'environnement en Afrique. République démocratique du Congo : défis et opportunités », Washington.

La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles

Théodore TREFON*

INTRODUCTION

La Banque mondiale – et d'autres partenaires tels que l'Union européenne, la France, les États-Unis et la Belgique – soutient que la stabilité du Congo dépend fortement d'une meilleure gestion de ses ressources naturelles exceptionnelles¹. La relance de l'économie formelle par la mise en valeur de ces ressources constituerait la base de la reconstruction du pays. C'est ainsi que les acteurs internationaux ont été très actifs dans l'élaboration et la promulgation du Code forestier de 2002² qui constituerait un cadre institutionnel capable de relancer durablement une gestion forestière. Les experts en développement mettent ainsi en œuvre une politique qui vise à formaliser les secteurs clés de l'économie qui furent, jusqu'à présent, soit gérés selon des pratiques patrimoniales, soit pillés par des acteurs parvenus à échapper au contrôle de l'État ou complices de la corruption dans les sphères les plus élevées de l'appareil de l'État (United Nations Security Council, 2002 ; Netherlands Institute for Southern Africa, 2002).

Sans méconnaître la complexité d'un contexte, où interviennent nombre d'acteurs intéressés par les ressources forestières, nous avons choisi de nous concentrer ici sur l'impact de ce Code sur les communautés locales vivant dans

* Théodore Trefon (theodore.trefon@africamuseum.be) dirige la section d'Histoire du temps présent du Musée royal de l'Afrique centrale à Tervuren (Belgique).

1. L'auteur remercie Françoise Van de Ven de la Fédération des Industriels du Bois de la RDC, Alejandra Colom, anthropologue et consultante spécialisée dans le secteur forestier de la RDC et Edwine Simons et Gauthier de Villers du Musée royal de l'Afrique centrale pour leurs commentaires aux différentes versions de cet article.

2. La Loi n° 011/2002 du 29 août est communément appelée « Code forestier ».

et aux alentours des concessions forestières. De leur point de vue, un changement positif dans le secteur forestier peut-il se satisfaire de nouvelles lois ? Le Code forestier ne risque-t-il pas de poursuivre la marginalisation d'une importante partie de la population dépendante de la forêt ? Nous cherchons par là à saisir en quoi les fonds des donateurs internationaux contribuent à modifier les rapports sociaux et des pratiques culturelles profondément ancrés, qui excluent les plus pauvres. Un *modus vivendi* à trois volets entre le peuple, le secteur privé et l'État congolais ne devrait-il pas être un prérequis absolu pour relancer l'économie formelle, en général, et le secteur forestier, en particulier ?

UN CODE FORESTIER POUR UNE GESTION PARTICIPATIVE DES RESSOURCES FORESTIÈRES DE LA RDC

Selon ces experts, la gestion des ressources naturelles par l'État, en partenariat avec des acteurs responsables du secteur privé, pourrait contribuer à la paix et au développement durable. À défaut, la dégradation sociale se poursuivra, génératrice de conflits et de violences. Ainsi la Banque mondiale se focalise sur le secteur forestier et prône une « relance responsable³ du secteur forestier industriel » en RDC.

L'accent est mis sur le secteur forestier pour plusieurs raisons principales. D'abord, il est fort probable que le secteur forestier représentera dans les années à venir le secteur bénéficiant de la croissance la plus élevée en RDC. D'ailleurs, après de longues années de guerre, de crise politique et économique et d'une transition politique, le secteur forestier est entré dans une phase de relance (Debroux *et al.*, 2007). Ainsi, la stratégie des bailleurs et de l'État vise à formaliser les secteurs de l'économie à forte croissance potentielle afin de permettre au pays de rembourser ses dettes extérieures et d'attirer des investissements étrangers, particulièrement importants, compte tenu des contraintes économiques et financières du secteur forestier en RDC. Cette capacité se construit sur la qualité de la production des grumes, qui peut être contrôlée et formalisée. Contrairement à d'autres ressources comme l'or et le diamant, le secteur forestier serait plus à même de sortir des mains des réseaux de type mafieux. Il est en effet plus aisé de faire sortir clandestinement du pays une valise de diamants qu'un tronc d'arbre de six mètres cubes (ARD/USAID, 2003).

3. Par « relance responsable du secteur forestier industriel », la Banque mondiale entend la protection des droits des citoyens et des peuples indigènes, le respect de l'environnement et la redistribution équitable des bénéfices de l'exploitation forestière.

En outre, le secteur forestier est prioritaire parce qu'il demande moins d'investissement que le secteur minier : les investissements nécessaires à la relance de la production de cuivre et de cobalt apparaissaient difficilement réalisables au moment où les institutions de Bretton Woods se sont réengagées au Congo⁴.

Encadré 1 – Le secteur forestier en RDC

Près de 35 millions de Congolais dépendent des ressources forestières pour assurer leurs besoins quotidiens. Les forêts leur fournissent le bois de chauffe et de construction autant que la nourriture. De nombreux produits forestiers non ligneux leur servent à se nourrir et à se soigner, mais sont également utilisés dans l'artisanat et les rituels religieux. Si les forêts assurent des revenus importants à une vingtaine de sociétés forestières (principalement étrangères), en revanche, leur contribution aux revenus de l'État congolais est insignifiante. Les revenus forestiers constituent à peine 0,7 % du PNB, et se situent loin en dessous de ceux de la RCA, par exemple, où ils représentent entre 10 et 13 % (PFBC, 2006 : 29).

Selon les estimations, la forêt recouvre 130 millions d'hectares du territoire congolais (PFBC, 2006 : 103). La moitié de cette superficie est qualifiée de forêt de production. En 2003, 19 millions d'hectares étaient sous concession, ce qui constitue une diminution importante, si on la compare aux 45 millions d'hectares sous concession au début des années 1990 (Roda & Erdlenbruch, 2003 : 1). Cette diminution est le résultat de la politique de la Banque mondiale mise en œuvre par les autorités congolaises et qui visait à annuler les contrats sur des concessions ne générant pas de revenus taxables, car sous-exploitées, voire inexploitées⁵.

Si près de soixante entreprises sont inscrites auprès des services des ressources forestières du ministère de l'Environnement, moins de la moitié d'entre elles sont cependant, à ce jour, opérationnelles⁶. La plus grande partie des exportations de bois se fait sous la forme de grumes : seul un tout petit pourcentage du bois congolais est traité ou partiellement traité dans le pays. Par ailleurs, un grand pourcentage de coupes est réalisé, soit par des scieurs clandestins, soit par huit mille exploitants artisanaux non officiels (Djire, 2003).

Les investissements, qu'ils soient publics ou privés, restent un point de passage obligé pour le développement du secteur forestier, dont les coûts opérationnels sont très élevés. Aujourd'hui, les frais de fret et de transport sont exorbitants en raison du délabrement des infrastructures routières, por-

4. Aujourd'hui cependant, la relance de cette production paraît mise à l'ordre du jour par la demande mondiale et par l'arrivée massive des investissements chinois.

5. Plusieurs exploitants avaient, en fait, été contraints de cesser leur activité en raison de la guerre qui avait rendu une grande partie de la forêt inaccessible (notamment dans la province de l'Équateur et dans la Province orientale). Les titulaires de concession qui perdirent leurs titres dans le processus ont dès lors contesté la décision de la Banque mondiale d'annuler les contrats de concessions inexploitées ou sous-exploitées. Des pressions sérieuses de la part d'organisations de défense des droits des peuples indigènes et d'ONG ont également entraîné la rupture de certains contrats.

6. Parmi les entreprises d'exploitation forestière opérationnelles, on compte Parquetafrique (Italie), ITB (Liban), Safbois (États-Unis), SIFORCO (Allemagne), SODEFOR (Portugal) et SOFORMA (Portugal) (Kwokwo Barume, 2003).

tuaires et ferroviaires. Les investisseurs sont d'autant plus dissuadés du fait de l'insécurité politique, d'un système de taxation arbitraire et imprévisible. En négociation avec les populations locales, délaissées par l'État, les exploitants doivent se substituer à l'État en matière de services sociaux et de développement d'infrastructures, ce qui accroît encore plus les coûts de production et donc la barrière à l'entrée des capitaux. Toutes ces raisons expliquent pourquoi les bailleurs ont fortement poussé le gouvernement à adopter un nouveau cadre institutionnel pour relancer le secteur forestier.

En 2002, le Parlement a adopté un Code forestier censé clarifier les droits de propriété de la forêt. Ce code définit les droits d'usage des populations locales et stipule les obligations du titulaire de concession en matière de responsabilités sociales (article 89) : ceci doit permettre de réduire l'hiatus entre les prétentions de l'État et l'emprise persistante des droits coutumiers (article 36).

Jusqu'en 2002, l'État était seul à pouvoir revendiquer la propriété de la terre et des ressources et la loi de 1949, qui gérait les questions forestières, officialisait l'absence de droits ou de revendications légitimes des peuples indigènes⁷. En cela, le Code représente un progrès notable, car les revendications traditionnelles sont désormais reconnues et institutionnalisées. À l'intérieur des concessions, les populations locales ont désormais le droit de chasser, de pêcher et de récolter les produits forestiers non ligneux (article 44). Le Code impose la consultation publique et la prise en compte de facteurs environnementaux dans le processus d'allocation des concessions forestières. Le fait que cette norme de rétrocession de 15 % ne figure pas dans la Constitution, mais dans le Code forestier (article 122), illustre bien l'ambiguïté du cadre juridique⁸.

Le cadre législatif engage aussi à la conception de plans d'aménagement forestier et au respect des codes de conduite internationaux, ce qui constitue un réel progrès en matière de respect des droits des populations locales, de l'environnement et des conditions dans les camps de travailleurs. Le plan est ainsi un outil de planification contractuelle⁹ de la gestion forestière sur le long terme (25 ans en général) qui permet la négociation entre partenaires étatiques de plusieurs niveaux et partenaires non étatiques (entreprises privées, ONG et communautés locales forestières). À l'avenir, et dans la lo-

7. Avant le Code de 2002, le secteur forestier était gouverné par un décret colonial (le décret du 11 avril 1949).

8. Lors de nos enquêtes de terrain, les agents territoriaux ont mis en lumière, en plus des obstacles politiques, une série de problèmes logistiques, notamment la difficulté à recevoir les fonds d'un échelon supérieur de l'administration. Le système bancaire est quasi inexistant en RDC, les ministères commencent à peine à être équipés en ordinateurs, et dans les zones rurales, les administrateurs ne disposent que rarement d'un véhicule pour se déplacer.

9. Les plans d'aménagement sont censés développer les priorités suivantes : répertorier toutes les espèces d'arbres ayant une valeur commerciale ; répertorier les espèces botaniques et animales afin de sauvegarder la biodiversité ; recenser la population et répertorier les villages et autres espaces à usage agricole, piscicole, de chasse, de récolte des produits forestiers non ligneux et de rituels ; et organiser la production en bois dans le temps et dans l'espace.

gique de la traçabilité du bois tropical, le plan d'aménagement pourrait aussi être un appui au processus de certification tel qu'avancé, par exemple, par le Forest Stewardship Council.

Dans ce nouveau contexte, un observatoire indépendant a été créé en 2005 afin de fournir un soutien technique à la conversion des anciens titres forestiers en nouvelles concessions (Resource Extraction Monitoring, 2004)¹⁰. On y retrouve la nécessité de tenir compte des revendications concurrentes des exploitants et des communautés indigènes et d'impliquer des groupes tels que les Pygmées *batswa* qui ont peu ou pas voix au chapitre lors des prises de décision. L'observatoire, qui est parvenu à mobiliser un grand nombre de capacités organisationnelles et d'énergies – comme bon nombre d'initiatives de ce genre en Afrique –, est chargé d'examiner les demandes de conversion des titres en concessions sur base de critères techniques, légaux et sociaux.

D'une certaine manière, la loi de 2002 conduit à une prise en compte des communautés locales, en plus de considérer la santé économique et politique de la RDC. En maintenant une pression sur les organisations internationales et sur le gouvernement, les associations indigènes et les ONG écologistes, appuyées par des autorités coutumières et des élites locales, sont parvenues à faire reconnaître, dans la loi de 2002, l'importance d'une collaboration avec les populations locales en matière de gestion forestière. Mais de nombreux signes indiquent que le cadre institutionnel n'est pas suffisant pour permettre grâce à une gestion participative, d'assurer une gestion intégrée de la ressource forestière, à l'échelle du pays, et de réintégrer les communautés locales dans cette gestion et la redistribution des richesses.

LA GESTION PARTICIPATIVE : UNE NÉCESSITÉ QUI A DU MAL À PRENDRE CORPS

Si l'on constate une amélioration au niveau du discours, cela n'a pour ainsi dire aucun impact sur les réalités que vivent les femmes ou les peuples autochtones. Certes, le nouveau cadre légal et régulateur offre des occasions d'améliorer le bien-être des populations locales dans un esprit de gestion durable, mais il reste des obstacles majeurs.

10. L'observatoire a été mandaté pour assurer trois missions principales : 1) identifier les titres accordés illégalement au cours du moratoire ayant fait suite au rapport de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles du Congo ; 2) identifier les titres qui ne s'étaient pas acquittés des taxes de surface ou d'exploitation ; 3) assurer l'implication de toutes les parties prenantes dans le processus de conversion. Pour plus d'informations : www.rdc-conversiontitresforestiers.org.

Pour le moment, néanmoins, ces mécanismes de contrôle n'empêchent pas les exploitants de poursuivre les pratiques de corruption qui caractérisaient le secteur dans le passé (Greenpeace, 2007). Les mécanismes de contrôle administratif, logistique et institutionnel sont largement insuffisants. Comme l'ont notamment montré les rapports des experts chargés par le Conseil de sécurité d'enquêter sur l'exploitation illégale des ressources congolaises, élites politiques et exploitants se partagent les profits sans se soucier ni des populations, ni de l'environnement¹¹. D'autre part, l'observatoire représente certes une avancée, mais son rôle réel n'est pas évident. Même s'il jouit d'une visibilité et d'une crédibilité internationales, il n'émet que des recommandations, dont l'application n'est pas obligatoire. Sans doute est-il soucieux de se conformer à des normes élevées en matière de respect des procédures et de transparence, mais la décision d'octroyer des concessions reviendra à une commission interministérielle congolaise, laquelle sera constituée de membres issus de divers ministères, de la société civile, des communautés locales et du secteur privé. Cette diversité pourrait parvenir à limiter les risques de corruption mais, compte tenu des enjeux, elle n'y parviendra sans doute pas.

La gestion participative des ressources forestières en Afrique centrale se heurte, en fait, à d'énormes difficultés, qu'elles soient d'ordre technique, organisationnel, financier ou politique. Au niveau du dispositif technique, la gestion forestière doit faire face à l'absence d'un plan de zonage forestier, ce qui constitue un défi considérable car cet outil d'aménagement du territoire a comme objectif la définition d'une stratégie qui distingue les espaces voués à l'aménagement forestier durable sous le régime des concessions, le développement rural et la conservation de la nature via un réseau d'aires protégées national¹².

L'application du Code forestier est sérieusement handicapée par les faiblesses de la société civile congolaise. Certes, le nombre d'associations issues de la société civile a explosé au Congo au début des années 1990 et les ONG locales et internationales et des réseaux de solidarité communautaire sont devenus des composantes vitales des stratégies mises en œuvre par la population pour remplacer l'État dans de nombreux domaines de la vie publique¹³.

11. Notons que le peu de cas fait des populations et de l'environnement par les élites politiques et les exploitants, est observable dans l'ensemble de la politique économique de la RDC ainsi que dans celle des autres pays producteurs de bois dans le bassin du Congo.

12. Le plan de zonage devrait aider le gouvernement à faire des choix en matière de développement à long terme et à l'échelle du pays et à rencontrer les besoins et attentes légitimes de tous les groupes d'utilisateurs de l'espace forestier.

13. Le phénomène de remplacement de l'État par la société civile et les ONG a pris de l'ampleur en raison de la crise du pays, obligeant la population à inventer de nouveaux mécanismes de survie en dehors de l'État (Trefon, 2004).

Mais cette inflation de la société civile remet en cause la réforme foncière elle-même : ce pilier fondamental n'a finalement pas encore été sérieusement abordé. La lutte pour le pouvoir et l'accès aux ressources se déroule entre les autorités traditionnelles et les agents de l'État et prend souvent la forme de conflits concernant les droits sur des territoires et de marchandages dans et aux alentours des concessions forestières. Les processus de négociation sont sans fin. Le système de négociation est d'autant plus compliqué que d'autres acteurs de la société civile – représentants des Églises de tous bords, membres d'ONG et experts internationaux en développement – sont devenus omniprésents, sans devenir des acteurs de poids¹⁴.

Même localement, les communautés sont traversées par des tensions, des méfiances, des jalousies, des conflits et des trahisons qui rendent, aujourd'hui du moins, la gestion participative utopique (Arnoldussen *et al.*, 2008 ; Berry, 2004)¹⁵. Le système social est de toute façon favorable à l'exclusion : les aînés « bantous » de sexe masculin exercent le pouvoir et décident seuls de la manière dont la communauté doit préserver son héritage passé et organiser son avenir. Les femmes n'ont pas voix au chapitre ; les communautés pygmées non plus, considérées comme « primitives » alors qu'elles sont nombreuses dans les zones forestières de RDC.

De manière générale, bien que les besoins fondamentaux en investissements socioéconomiques soient assez simples à définir, les communautés sont souvent incapables de s'accorder de manière participative sur des priorités à soumettre aux aménageurs qui travaillent avec les exploitants. Elles expriment souvent des attentes irréalistes auprès des investisseurs et de l'État. Ainsi, s'il est vrai que les exploitants tentent souvent de se dérober à leur obligation d'investissements sociaux, certaines communautés s'attendent parfois à ce que l'on construise des universités ou des pistes d'atterrissage en échange de ce qu'elles considèrent comme étant une cession de leurs terres. Par ailleurs, les élites locales s'arrangent pour que les retombées des investissements privés se fassent seulement à leur profit ou à celui de leur famille sans tenir compte des besoins des communautés au sens large.

Le contexte institutionnel, par son foisonnement d'acteurs et par la tension permanente entre l'État central et les communautés locales, continue à

14. Selon la législation de la RDC, le sol et le sous-sol appartiennent à l'État et la loi Bakajika de 1966 autorise l'État à revendiquer l'entière souveraineté sur les questions foncières, y compris l'octroi des concessions agricoles, forestières et minières. Mais une autre logique est revendiquée par les populations rurales, qui considèrent être les vrais propriétaires fonciers sur la base de leurs droits ancestraux. Ces populations affirment être les gardiennes de la terre, créant ainsi un lien cosmique entre leurs ancêtres et les générations futures. À leurs yeux, la loi Bakajika n'est rien d'autre qu'une fiction dénuée de toute légitimité, conçue par Kinshasa à des fins politiques.

15. Le projet GEPAC (Gestion participative en Afrique centrale), financé par l'Union européenne, a étudié cette problématique en détail. Informations disponibles sur le site Internet : www.ulb.ac.be/socio/anthropo/Gepac/

être un système hybride, aggravé par la situation d'un État en faillite et d'une crise économique. Alors, malgré le nouveau cadre institutionnel, il n'existe aucune règle homogène sur laquelle puisse se constituer une gestion intégrée et participative. La récente prise en compte des revendications et des préoccupations des communautés forestières est un signe positif, mais la capacité des administrations à faire appliquer la loi laisse sceptique, particulièrement dans un secteur où les pratiques de corruption dans les sphères les plus élevées sont courantes. Pour l'instant, les ministères concernés sont en tout cas incapables de garantir l'application de ces lois et procédures.

Les entreprises forestières viennent compliquer le système et empêchent toute évolution : leurs interlocuteurs – les aînés bantous – contribuent à renforcer la position de celles-ci en faisant prévaloir des décisions prises de manière non participative. De toute façon, les entreprises considèrent que l'amélioration des processus participatifs dans l'organisation sociale traditionnelle n'est pas de leur ressort. Ainsi, elles rechignent à investir dans des infrastructures sociales, estimant que ce sont les taxes qu'elles paient au gouvernement central qui devraient financer celles-ci. Pour les investisseurs, l'État n'assume pas ses responsabilités.

Un bras de fer est lancé, conduisant le président à émettre un décret ¹⁶ qui énonce explicitement le processus de conversion des concessions, et exige que les exploitants fassent des propositions concrètes dans leurs plans d'aménagement afin de garantir les droits et les usages des populations locales et d'améliorer leurs conditions de vie ¹⁷.

LA POLITIQUE DES BAILLEURS INTERNATIONAUX EN QUESTION

Les actions menées par la Banque mondiale en RDC font l'objet de plusieurs critiques, qui aggravent la perception que les Congolais se font des experts internationaux qui leur imposent des réformes sans réellement connaître et comprendre leur pays.

Tout d'abord, on reproche à l'organisation internationale de se substituer à l'État congolais en prenant des décisions stratégiques qui relèvent traditionnellement des prérogatives d'un État souverain. Des experts internationaux occupent en effet les postes clés en tant que conseillers dans certains ministères, une situation qui peut être perçue comme un affaiblissement du

16. Décret (n°5/116) le 24 octobre 2005, article 7(d).

17. Dans l'esprit de la gestion participative de garantie des droits et usages des populations locales, intégrées aux plans d'aménagement (des commissions consultatives sont institutionnalisées dans l'article 29 du Code forestier), les propositions doivent reposer sur les procès-verbaux signés des réunions entre les exploitants et les représentants des communautés locales.

processus de réforme de l'État. Deuxièmement, ses actions soulèvent des questions éthiques. L'on craint en effet que les populations locales soient lésées par l'industrie forestière. S'il est peu vraisemblable qu'elles se voient refuser l'accès à des espaces de culture et de production, il est en revanche à craindre qu'elles aient à souffrir de l'épuisement de ressources forestières vitales pour elles, au fur et à mesure que les exploitants influenceront sur les relations sociales et modifieront l'équilibre écologique de ces terres qu'elles considèrent comme ancestrales. L'impact de l'industrie forestière en RDC, cependant, est moins grave que dans d'autres pays du bassin du Congo en raison du taux d'extraction relativement bas : entre trois et six mètres cube de bois par hectare. Troisièmement, on reproche aux stratégies proposées par les experts de la Banque mondiale, une méconnaissance logistique qui rend leur application difficile. On lui reproche enfin de soutenir le processus de conversion des titres forestiers alors que la RDC reste le seul pays dans la sous-région où la gestion des ressources forestières s'est toujours faite sans que le pays ne dispose d'un plan de zonage du territoire forestier national.

Dans le cas du nouveau cadre législatif, la Banque mondiale confère ostensiblement à la société civile un rôle clef de médiation entre le secteur privé et les communautés locales. Mais on saisit bien ici que son action est entravée sinon paralysée par la situation sociale, politique et économique dégradée dans laquelle elle s'inscrit. Cet environnement particulièrement dur ne disparaîtra pas avant de nombreuses années. Si elle veut jouer un rôle déterminant dans les affaires politiques, dans le processus de paix durable, dans la lutte contre la pauvreté ou dans l'égalité des genres, la société civile doit adapter lucidement sa démarche aux contraintes de la situation objective du pays et renforcer sa cohésion (Hamuli *et al.*, 2003). Aujourd'hui, la société civile, si elle est riche d'un grand nombre d'associations et de leur diversité, apparaît en même temps divisée et concurrentielle. Ses leaders et activistes, en quête de financements et de promotion sociale, nouent des relations clientélistes avec des forces politiques et/ou les bailleurs de fonds étrangers.

Les associations ethniques (qui constituent la composante la plus importante en nombre de membres), les Églises, les ONG (de défense des Droits de l'homme ou de développement) dominent actuellement la société civile. Pendant le dialogue intercongolais au début des années 2000, déjà, un expert a mis en exergue « l'introuvable cohésion » de cette société civile (Ploquin, 2001). Parmi leurs principales faiblesses, il faut compter : le manque d'expérience et de professionnalisme des représentants de la société civile ; l'absence de masse critique en matière d'acteurs compétents ; la faible représentation des femmes et des minorités ; de sérieux manques en ressources matérielles et financières ; des manipulations politiques ; la dépendance à l'égard de

subsidés extérieurs ; la domination des élites urbaines qui prétendent représenter les communautés rurales mais qui sont déconnectées de leurs bases ; et l'absence de collaboration entre les acteurs de la société civile et les agents de l'État¹⁸.

Le processus institutionnel a de toute façon brûlé des étapes, ce que l'on voit bien dans la mise en place du dispositif technique : l'élaboration du plan de zonage aurait logiquement dû précéder l'examen des demandes de conversion des titres, un constat fait même par les experts de la Banque mondiale (Debroux *et al.*, 2007). Les projets de développement et de conservation sont confrontés à d'importants obstacles, notamment en raison d'une compréhension insuffisante du contexte d'intervention. Sur un plan conceptuel, les experts de la Banque ont fait un pas dans la bonne direction en cherchant à impliquer la société civile, mais cela ne correspond pas nécessairement à la réalité du terrain. En fait, la société civile est quasi absente des zones forestières et nombre de ses représentants n'ont que peu d'intérêt pour le monde rural. D'autres stratégies et un renforcement durable de la société civile s'imposent d'urgence si l'on veut que celle-ci joue un rôle déterminant à l'avenir (Budge-Reid, 2003).

CONCLUSION

Le processus de réforme du secteur forestier en RDC ne peut pas, dans un avenir proche, améliorer la situation socioéconomique des populations vivant dans et autour des concessions. Si les populations font partie intégrante des écosystèmes des forêts tropicales et doivent être consultées, informées et impliquées dans l'élaboration des politiques nationales prioritaires telles que l'octroi des concessions, les mécanismes actuellement en place en RDC sont insuffisants. La participation se heurte à une série d'obstacles allant de la nature complexe du pouvoir traditionnel à l'institutionnalisation de l'inégalité, en passant par des pratiques de corruption profondément enracinées dans le secteur forestier. Parmi les autres obstacles, on trouve notamment les difficultés d'accès à l'information et l'isolement de la plupart des communautés forestières.

La logique des bailleurs de fonds consistant à miser sur la contribution potentielle du secteur forestier à la relance de l'économie ne manque pas de pertinence, mais il faut tenir compte des impacts négatifs de l'exploitation

18. Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) mène des projets pour le renforcement des capacités des ONG locales pour la gestion communautaire des espaces forestiers de la RDC.

forestière sur les communautés locales. Leur accès aux ressources vitales diminuera au fur et à mesure que les forêts seront exploitées. L'approche participative, à la mode dans certains cercles de donateurs ou d'ONG, n'a que peu cours dans le monde sans pitié de l'industrie forestière. Par ailleurs, les recettes fiscales qui devraient leur revenir, restent plus imaginaires que réelles. Ces populations ne disposent pas de médiateurs dignes de confiance et leur expérience en matière de stratégies participatives se révèle insuffisante. Beaucoup de communautés forestières congolaises qui ont été témoins de l'exploitation industrielle du bois ont rencontré d'autres problèmes tels que l'éclatement familial, l'érosion de la culture traditionnelle ou encore des problèmes de santé. Une importante frustration est ressentie lorsque les communautés perçoivent que les compagnies ne respectent pas les termes définis par les cahiers des charges des exploitants. Enfin, très peu de communautés sont au courant de leurs droits sous la loi congolaise, et la loi elle-même, en ce qui concerne les forêts, est incomplète et ambiguë.

Une question éthique délicate, largement négligée, est celle du dilemme devant lequel sont placées les autorités congolaises. Le Congo est obligé de générer des revenus nationaux s'il veut améliorer le bien-être général. Mais ce faisant, il porte préjudice à son patrimoine naturel et aux communautés locales. Une question éthique subsidiaire ne se pose-t-elle pas aussi pour la communauté internationale ? Certains experts en développement entendent privilégier le secteur bois pour la génération de nouvelles recettes, tout en les mettant à disposition d'un État sans « gouvernance » démocratique. Les autorités congolaises responsables de la gestion forestière pourront-elles concevoir et appliquer à l'échelle locale et nationale les politiques appropriées qui permettront à tout le pays de bénéficier des revenus de l'exploitation forestière ? Dans la mesure où la foresterie durable n'est pas un défi technique mais un problème politique, social et culturel, peu d'éléments nous aident à le penser.

Des efforts significatifs en matière de prise de conscience, de communication, de renforcement des capacités et des coalitions de la société civile seront nécessaires si l'on veut véritablement espérer que tous les acteurs acceptent de mettre en pratique ces principes de gestion participative. Le processus en cours en RDC pourrait s'inspirer de l'exemple d'autres pays du bassin du Congo, notamment du Cameroun, où les efforts pour améliorer les partenariats entre les exploitants et les habitants de la forêt ont une décennie d'avance. Toutefois, comme le souligne Samuel Nguiffo (2007), le bilan social de l'expérience camerounaise est assez négatif. Une campagne de sensibilisation sur les droits et les responsabilités, ainsi qu'une plus grande

implication des acteurs de la société civile, seraient un premier pas vers l'amélioration du partenariat entre populations et exploitants. Une autre condition élémentaire est la nécessité d'ancrer l'approche participative dans les systèmes locaux de logique d'action et de croyance. Il faut par conséquent prendre en compte un nombre important de clivages et de tensions (souvent liés aux accusations de sorcellerie), ainsi que les fractures entre les sexes, entre les familles ou clans et entre les générations, qui caractérisent profondément les communautés forestières (Harms, 1987).

BIBLIOGRAPHIE

- ARD/USAID (2003), *Conflict Timber: Dimensions of the Problem in Asia and Africa*, vol. 3, ARD/USAID, Burlington, Vermont, disponible sur le site www.rainforestfoundationuk.org/files/ARD%20report%20vol3afr.pdf
- ARNOLDUSSEN, D.A., BINOT, D., JOIRIS, V. et T. TREFON (éds), avec P.-A. ROULET et P. ASSEMAKER (éds) (2008), *Gouvernance et environnement en Afrique centrale : le modèle participatif en question*, MRAC, Tervuren, Belgique.
- BERRY, S. (2004), "Reinventing the Local? Privatization, decentralisation and the politics of Resource management: Examples from Africa", *African Study Monographs*, n° 25(2), p. 79-101.
- BUDGE-REID, H. et al. (2003), *Civil society and peace building in the DRC: A review of contexts and donor challenges for support to civil society and peace building in the DRC*, Department for International Development, document non publié, Londres.
- DEBROUX, L., HART, T., KAIMOWITZ, D., KARSENTY, A. et G. TOPA (eds) (2007), *Forests in Post-Conflict Democratic Republic of Congo: Analysis of a Priority Agenda*, CIFOR, The World Bank, CIRAD, Bogor, Indonésie.
- DJIRE, A. (2003), *Étude sur le secteur informel du bois d'œuvre en RDC*, Rapport non publié, Kinshasa.
- GREENPEACE (2007), *Carving up the Congo*. Greenpeace, Amsterdam, disponible sur le site : www.greenpeace.org.uk/media/reports/carving-up-the-congo.
- HAMULI KABARHUZA, B., MUSHI MUGUMO, F. et N. YAMBAYAMBA SHUKU (2003), *La société civile congolaise : état des lieux et perspectives*, Colophon, Bruxelles.
- Harms, R. (1987), *Games against Nature: An eco-cultural history of the Nunu of Equatorial Africa*. Cambridge University Press, New York.
- HOARE, A., MACQUEEN, D., MUZONG KODI, COUNSELL, S., LONG, C. et P. HARDCASTLE (2008), *Towards Sustainable Management and Financing of the Democratic Republic of Congo's Forests*, Chatham House, Londres.

- KWOKWO BARUME, A (2003), *Le Nouveau Code forestier congolais et les droits des communautés des forêts*, Londres / Oslo-Kinshasa, Rainforest Foundation-Groupe de travail Forêts, disponible sur le site : www.rainforestfoundationuk.org/files/DRC%20Code%20and%20communities.pdf
- LIÉGEOIS, M. (2008), *La décentralisation en RD Congo : enjeux et défis*, GRIP, Bruxelles.
- NETHERLANDS INSTITUTE FOR SOUTHERN AFRICA (NIZA) (2006), *The State vs. the People: Governance, Mining and the Transitional Regime in the DRC*, Netherlands Institute for Southern Africa (NIZA), Amsterdam.
- NGUIFFO, S. (2007), “The ineffectiveness of reforms and failures of the concession system in Cameroon”, in Rainforest Foundation/Forests Monitor, *Concessions to Poverty: The Environmental, Social and Economic Impacts of Industrial Logging Concessions in Africa’s Rainforests*, Rainforest Foundation/Forests Monitor, Londres/Cambridge.
- PARTENARIAT SUR LES FORÊTS DU BASSIN DU CONGO (PFBC) (2006), *Les Forêts du bassin du Congo. État des forêts 2006*. S.I.
- PLOQUIN, J.-F. (2001), « Dialogue intercongolais : la société civile au pied du mur », *Politique africaine*, n° 84, p. 136-146.
- RESOURCE EXTRACTION MONITORING (2004), *Une revue du projet d’appui technique pour la conversion des garanties d’approvisionnement et les lettres d’intention en contrats de concession forestière en République démocratique du Congo*, Resource Extraction Monitoring, Londres. www.rem.org.uk.
- RODA, J.-M. et K. ERDLLENBRUCH (2003), *Analyse des conditions de reprise économique du secteur forestier en République démocratique du Congo*, Rapport de la Banque mondiale, non publié.
- TREFON, T. (éd.) (2004), *Ordre et désordre à Kinshasa : réponses populaires à la faillite de l’État*, Les Cahiers de l’Institut Africain / L’Harmattan, Tervuren/Paris.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (2002), *Interim Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, Document S/2002/565, Conseil de sécurité de l’ONU, New York.

Réforme administrative de la République démocratique du Congo : leçons et travers du passé

Raphaël DIUMASUMBU MUKANGA *

INTRODUCTION

En novembre 2003, le gouvernement de la RDC a lancé la troisième réforme administrative d'envergure nationale après l'indépendance. Cette réforme, qui a démarré au sein des administrations centrales, était prévue pour se poursuivre dans les mois et les années à venir auprès des services décentralisés ou déconcentrés en provinces. La réforme en cours formulait l'ambition de réussir là où les précédentes avaient échoué en améliorant effectivement le fonctionnement de l'appareil administratif de l'État. Pour ce faire, le gouvernement comptait sur trois facteurs : l'accord unanime des acteurs internes et des partenaires extérieurs sur la nécessité de réformes structurelles, l'appui de la communauté internationale et l'implication massive des fonctionnaires et agents de l'État (Mukulungu, 2002).

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN RDC : DES DIFFICULTÉS HISTORIQUES

De l'indépendance à 2001 : entre réformes avortées et déclin

Lors de l'accession du pays à la souveraineté internationale, le 30 juin 1960, les fonctionnaires jouissaient d'une bonne réputation et l'administration

* Ingénieur commercial de l'École de commerce Solvay de l'Université libre de Bruxelles en Belgique, l'auteur est actuellement consultant national au programme d'appui (belge) à la réforme de l'administration publique de la RDC après avoir exercé les fonctions de directeur général d'une PME, d'enseignant de l'enseignement supérieur, d'inspecteur des Finances, de conseiller et directeur de cabinets ministériels, de mandataire de l'État et gestionnaire financier d'entreprises publiques ainsi que de consultant *freelance*.

publique arrivait à remplir avec une efficacité certaine les missions de service public (Ministère de la Fonction publique, 1995). Les voies de communication, par exemple, étaient fonctionnelles, la poste et le téléphone opérationnels, les budgets des provinces arrivaient à destination et le personnel de l'État était payé à travers tout le territoire national. Puis, la qualité des prestations se détériora progressivement du fait de la multiplication de guerres civiles entre 1960 et 1965.

La deuxième République, qui a démarré en 1965, proclama la suprématie du militantisme sur la maîtrise des activités administratives de l'État (Mpinga Kasenda et Gould, 1972). Ce principe va durablement installer les germes du déclin que vont progressivement connaître l'administration publique et le pays tout entier.

Ayant pris conscience de la nécessité de disposer d'une administration publique fonctionnelle, le gouvernement a, en 1972, lancé, sans concertation avec les agents et fonctionnaires de l'État, jugés principaux responsables des dysfonctionnements de l'administration ou plutôt facteur capital de blocage potentiel de la réforme de celle-ci, une première réforme générale de l'appareil de l'État. Les grandes orientations de cette réforme ont été la décentralisation de la gestion de ressources humaines, mais aussi la suppression de la dualité entre le parti unique et l'administration publique. Il en est résulté une politisation de cette dernière ainsi que la désignation, dans les fonctions dirigeantes de l'administration publique, de jeunes cadres fraîchement sortis des universités mais, fort malheureusement, inexpérimentés (Mpinga Kasenda et Gould, 1972). La RDC avait, entre-temps, lancé un vaste programme de formation de cadres universitaires, qualifié par une personnalité politique de l'époque d'« Université de masse ».

En 1981, le gouvernement, constatant l'échec de la réforme de 1972, lançait une deuxième réforme nationale qui revenait sur la décentralisation de la gestion des ressources humaines considérée comme l'une des principales causes des dysfonctionnements de l'administration publique. Un nouveau statut des fonctionnaires est adopté, et vient renforcer la centralisation de l'organisation étatique.

Aucun dispositif d'appui au démarrage de la réforme n'était cependant mis en place. Les ordonnances d'application du nouveau statut n'étaient prises, pour partie, qu'à partir de 1982, les structures organiques n'étaient pas revues, les attributions et procédures de travail conservées en l'état et le ministère de la Fonction publique, nouvellement créé en remplacement de la Commission permanente de l'administration publique (Copap) qui fonctionnait pendant la gestion décentralisée, héritait d'attributions identiques à celles de la Copap.

Jugeant l'échec des réformes de 1972 et 1981, le ministre de la Fonction publique notait en 2004 que les causes des échecs étaient à rechercher notamment dans « l'absence d'une vision globale à moyen et long termes, rendant les réformes partielles » et dans « les résistances internes dues à la non-participation et à la non-implication des fonctionnaires au processus » (Tabezi Pene Magu, 2004).

Suite au changement du contexte international du fait de la chute du mur de Berlin, le président Mobutu fut contraint, le 24 avril 1990, d'annoncer la libéralisation politique et le retour au multipartisme. Le manque de sincérité du pouvoir et l'impréparation des partis politiques et de la société civile face à une ouverture politique imposée par les partenaires extérieurs du pays ont transformé cette opportunité en une situation proche de l'anarchie : déversement de la majorité des agents des structures du parti dans les postes de direction de l'administration, rupture de relations avec la communauté internationale, inflation à quatre chiffres, brutalités gratuites contre la population et les étudiants, contestation permanente et violente des autorités établies, luttes intestines entre les partis de l'opposition, assujettissement de la société civile aux différents courants politiques antagonistes, et la liste n'est pas exhaustive.

Les pillages de 1991 et 1993 ayant détruit ce qui restait encore des infrastructures économiques, l'État, au sens large, devint seul employeur à recruter à tour de bras, sans considération pour ses ressources ni pour le profil de postes à pourvoir et sans s'interroger s'il agissait comme employeur ou comme structure d'assistance sociale. Pendant que le personnel du secteur privé passait de 787 600 en 1984 à 410 300 en 1998, celui de l'administration publique passait, pour la même période de 305 100 à 438 200.

En 1995, les cadres des administrations centrales, conscients de la mauvaise tournure que prenait l'administration publique, participèrent à des journées de réflexion, à l'issue desquelles des propositions sur le lancement d'une troisième réforme administrative étaient soumises au gouvernement. Les orientations principales de cette nouvelle réforme portaient sur l'introduction du management au sein de l'administration publique, la responsabilisation du personnel et l'édiction de principes de fonctionnement cohérents. Malheureusement, ce projet ne verra jamais le jour.

Il a, comme les précédents projets de réforme, l'inconvénient d'être partial, en jouant certains groupes sociaux contre d'autres même si, cette fois, les fonctionnaires ont la part belle. En outre, ce caractère partial ne permet d'offrir que des solutions partielles, insatisfaisantes pour une partie de bénéficiaires ou de personnes impliquées qui, naturellement, ont contribué à la mise au placard de ladite réforme.

Reprise du dialogue avec la communauté internationale

En janvier 2001, le président Laurent Désiré Kabila était assassiné. Le tout nouveau gouvernement de la RDC, constitué après ce malheureux événement, s'engagea à mettre fin à la crise qui embrasait le pays par une politique qui se fixait trois objectifs principaux : la restauration de la paix, la libéralisation et la redynamisation de l'économie et, enfin, la normalisation des relations avec la communauté internationale. Conscient que le développement économique passe par des cadres juridiques transparents ainsi que des institutions publiques saines et efficaces, le gouvernement s'est alors engagé à réaliser les réformes structurelles nécessaires, dont celle de l'administration publique.

Au vu de ces orientations satisfaisantes, plusieurs partenaires internationaux de la RDC lui ont garanti leur soutien pour le développement du pays. Le gouvernement a sollicité deux partenaires afin de l'aider à préparer une nouvelle réforme en profondeur de son administration publique : le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et la Belgique, qui ont, en 2002, financé deux études complémentaires sur la mise en œuvre d'un projet de réforme de l'administration publique de la RDC.

La Belgique, par l'entremise de son agence de coopération, la Coopération technique belge (CTB), recruta un bureau d'études chargé d'identifier les principes, stratégies et moyens à mettre en œuvre pour lancer un vaste programme de réforme et assurer son succès. Le PNUD, pour sa part, commit un consultant avec pour tâches d'examiner les études disponibles ainsi que les réformes en cours et d'identifier les principales causes d'échec de même que les leçons à en tirer en portant une attention particulière à la gouvernance administrative (Niane, 2002).

Les études préparatoires à la réforme de l'administration publique, sans prétendre épuiser la matière, ont identifié plusieurs problèmes entravant le bon fonctionnement de cette dernière.

Elles ont fait ressortir que l'administration publique, par exemple, se caractérisait par l'intrusion du politique dans son fonctionnement quotidien. Héritage des réformes administratives de 1972 et de 1981, cette intrusion se manifeste encore aujourd'hui par la faculté accordée à l'autorité politique de poser, au sein de l'administration publique, certains actes ordinaires de gestion. C'est ainsi, par exemple, qu'un ministre est habilité à infliger à son personnel subalterne des sanctions autres que la révocation et gère l'intégralité des crédits des administrations sous ses ordres, quand bien même il s'agirait, par exemple, d'acquérir quelques fournitures de bureau pour un travail ponctuel.

Cette intrusion est également facilitée par des dispositions aux contours flous, telles que les sanctions contre les agents excitant les populations contre les pouvoirs établis (grèves d'agents de la Fonction publique), contre ceux qui organisent les « bandes hostiles » (organisations de défense des droits de fonctionnaires) et contre ceux qui refusent de prendre part aux manifestations patriotiques et aux cérémonies officielles.

Des faiblesses ont été également observées dans la répartition des attributions entre services publics. Il a été relevé, entre autres problèmes, des chevauchements de missions sans mécanismes transparents de répartition de responsabilités, ni de coordination entre ministères, au sein des administrations, ainsi qu'entre le niveau central et les niveaux décentralisés ou déconcentrés. Les chevauchements d'attributions sont légion, par exemple entre l'administration de l'agriculture et celle du développement rural, entre celle de l'environnement et celle de la recherche scientifique et technologique, dans le cadre de l'élaboration des programmes de recherche agricole (FAO, 2004).

Le fonctionnement des administrations a concentré la plupart des reproches. Les défaillances de *leadership* les plus visibles se sont traduites par des faiblesses ou des carences de conception et de mise en œuvre de stratégies sectorielles, ainsi que par l'absence de systèmes efficaces de planification, de contrôle de gestion, de standardisation des procédures ou d'organisation de la communication, remplacés, le plus souvent, par des pratiques informelles non codifiées.

Dans le domaine de la gestion de ressources humaines et en l'absence de toute référence à des valeurs objectives, les liens de parenté ou ethniques influencent fortement les choix opérés. Les cadres organiques sont dépassés, le personnel est vieillissant et pléthorique et son profil n'est plus adapté aux tâches. Les rémunérations sont insignifiantes (30 USD par mois), même si quelques agents parviennent à se procurer d'importants revenus additionnels occultes mais aléatoires. La concertation sociale n'est pas, non plus, structurée. L'environnement de travail est insalubre et les équipements insuffisants : les systèmes d'adduction d'eau sont défectueux, le système électrique est dangereux, sans même parler de la rareté des outils informatiques.

Tous ces problèmes aboutissent à une généralisation de la corruption et provoquent une privatisation de fait de l'État : les agents publics s'appropriant les moyens de celui-ci et fournissant les services publics à ceux qui les rémunèrent et non à ceux qui en ont besoin, d'où un réel mépris vis-à-vis de l'utilisateur (Delta I Consulting, 2002).

CONCEVOIR, STRUCTURER ET FINANCER LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

Réforme organisationnelle de la Fonction publique

Fin 2003, le président de la République signait le décret n° 03/035 du 13 novembre 2003 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission interministérielle de pilotage de la Réforme de l'administration publique (Ciprap), consacrant ainsi le démarrage effectif de la mise en œuvre de la réforme. Selon le décret sus-mentionné, la Ciprap a pour mission de diriger et d'orienter la réforme de l'administration publique, de décider des objectifs, du plan d'action et du budget, d'assurer la préparation et le contrôle des actions, d'évaluer les résultats et de rechercher le financement nécessaire.

À sa création, la Ciprap comprenait quatorze ministres et cinq délégués de l'ex-Espace Présidentiel¹. La Ciprap est présidée par le ministre de la Fonction publique et se réunit, sur convocation de son président, au moins une fois par trimestre. Le Comité technique est doté d'un secrétariat permanent qui assure la gestion quotidienne et collabore avec les institutions, ministères et organismes concernés par la réforme de l'administration publique.

Au vu des propositions des différentes études, le Gouvernement avait arrêté quelques principes que devait suivre la réforme administrative. Appelée à transformer aussi bien les organismes de l'administration publique que le personnel de ceux-ci, la réforme a été dotée d'un double objectif : la mise sur pied d'une administration publique performante capable d'assumer les missions essentielles de l'État et l'émergence d'un nouveau type d'agent efficace, motivé et revalorisé. La réforme devait être basée sur des diagnostics spécifiques et documentés, et instaurer des dispositifs permettant de suivre et d'évaluer les résultats obtenus sur le plan de la pertinence, de la performance (degré de satisfaction, perception par les usagers) et de l'efficacité. La participation d'acteurs nationaux devait être déterminante dans la définition de ses priorités et la conduite de ses stratégies de mise en œuvre, suivant un processus global et continu de renforcement de capacités. La réforme, par ailleurs, se devait de planifier les activités et d'évaluer les résultats en abordant les problèmes dans leur globalité (réforme dite

1. L'Espace Présidentiel comportait le président de la République et les quatre vice-présidents – issus de mouvances opposées – du Gouvernement de transition (30 juin 2003-18 février 2006).

« intégrale »), en tenant compte de l'interdépendance entre les effets des différentes actions et les interventions des différents acteurs et bénéficiaires impliqués (réforme dite « intégrée »). Son but étant de rompre avec les mauvaises habitudes du passé, elle s'annonçait également progressive, commençant par l'administration centrale avant d'atteindre les entités décentralisées ou déconcentrées, procédant au niveau de l'administration centrale par groupes de ministères et distinguant pour chaque ministère deux étapes : la remise en route d'un fonctionnement essentiel et l'optimisation vers la bonne gouvernance. Le Gouvernement l'avait ainsi définie en cinq principes : une réforme *pour* la RDC, *par* la RDC, *intégrale et intégrée*, *novatrice*, et enfin *progressive*.

Enfin, six axes principaux d'intervention ont été définis. Il s'agit de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale (recensement du personnel, mise à la retraite d'office des agents, nouvelle procédure transitoire simplifiée de paie des agents de l'État), de la révision des statuts juridiques et des régimes de protection sociale, de la valorisation des ressources humaines (mise en place d'une école nationale d'administration, promotion du dialogue social et élaboration d'une politique motivante de rémunération), de la rationalisation des structures, des emplois et des effectifs, de la promotion de l'éthique, de l'intégrité et de la déontologie professionnelle et d'un plan de communication.

La spécificité de la réforme administrative de la RDC réside dans le fait de tenir compte de la présence, au sein de l'administration publique, d'agents hautement qualifiés qui, moyennant un encadrement adéquat et une motivation raisonnable, sont disponibles pour porter et participer à la préparation et à la mise en œuvre de cette réforme. C'est ainsi que le principe d'une réforme par les fonctionnaires, pour les fonctionnaires et avec les fonctionnaires sous un encadrement d'experts et consultants nationaux et internationaux autour d'un pilotage assuré par le pouvoir politique a été retenu. Cette démarche facilite l'appropriation, l'alignement et la gestion axée sur les résultats préconisées par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

Structures opérationnelles de la réforme administrative

Le Groupe projet de la Réforme du ministère de la Fonction publique (GFP) et quatre Cellules de réforme (CDR) ont été mis en place pour réorganiser les cinq ministères pilotes qui sont la Fonction publique, les Finances, le Budget, le Plan et l'Agriculture. De même, un groupe de travail pour

la mise à la retraite du personnel excédentaire a été chargé de la stratégie des opérations y afférentes et de la liquidation des indemnités. D'autre part, une équipe s'occupe du recensement national des agents de l'État et un comité, se réunissant au ministère du Budget, est chargé de veiller à la conformité des procédures mises en place par la Procédure transitoire simplifiée de paie des agents de l'État.

La réforme de l'administration publique s'est aussi voulue progressive en commençant par quelques ministères pilotes, avant extension à l'ensemble de l'administration. Il s'est cependant avéré nécessaire, deux ans après le démarrage officiel de celle-ci, de rechercher l'adhésion de l'ensemble des fonctionnaires et de la majorité de parties prenantes en démontrant que la réforme ne se limitait pas à quelques ministères privilégiés.

Enfin, pour garder le contrôle d'une réforme qui devait s'élargir à au moins 46 secrétariats généraux et à plus de 165 services extérieurs nationaux identifiés, le Gouvernement a décidé de répartir les organismes restants en 10 Cellules thématiques de réforme (CTR). À l'instar du GPF et des CDR, les CTR sont donc des structures opérationnelles et temporaires chargées d'initier la réflexion sur la réforme au sein de ministères regroupés et de s'assurer de la bonne coordination avec l'exécution des missions de service public dévolues à chaque secteur. Comme pour les CDR et plus tard le GPF, la nécessité de garantir la concertation la plus large possible dans la préparation, la conduite et l'évaluation des actions de réforme a amené à placer les CTR sous la supervision d'un Comité de stratégie (CS). Plus précisément, les CS des CTR étaient composés au moment de leur création des différents secrétaires généraux des ministères concernés, du secrétaire permanent du comité technique de la réforme de l'administration publique, d'un délégué de chaque cabinet de ministre concerné, du chef du GPF, du chef de la CTR concernée, des délégués de l'appui technique et du suivi technique de la réforme de l'administration publique, des délégués des partenaires au développement soucieux d'intervenir dans les regroupements concernés. Le CS fait appel aux représentants des syndicats selon les matières à traiter.

Financement de la réforme administrative

Plusieurs partenaires assistent le Gouvernement dans le financement de la réforme administrative. Outre la rationalisation des structures, emplois et effectifs, la mise à disposition d'une contribution à la poursuite du recensement en province, le plan de communication et quelques activités *ad hoc*, la Belgi-

que a financé le fonctionnement du Comité technique de la Commission interministérielle de réforme de l'administration publique, celui des Comités de stratégie, du Groupe projet Fonction publique, des Cellules de réforme des ministères pilotes et des Cellules thématiques de réforme. Pour ce faire, la Belgique a conclu, en mai 2003, une convention spécifique mettant en place un fonds d'appui à la réforme de l'administration publique de la RDC, doté d'une enveloppe initiale de 4 millions d'euros pour financer des actions de recensement du personnel, des études sur le statut administratif et salarial, l'élaboration détaillée des cadres organiques des différents ministères, les plans de formation ainsi que des appuis aux structures de pilotage.

La République sud-africaine a participé à hauteur de 7 millions de dollars US au financement du recensement général des agents et fonctionnaires de l'État ainsi qu'à la mise en place d'une école nationale d'administration. La Banque mondiale a financé la mise à la retraite des agents excédentaires, à hauteur de 45 millions de dollars US et la France, l'élaboration de la procédure transitoire simplifiée de paie des agents et fonctionnaires de l'État. Le PNUD a financé la rédaction des statuts juridiques et régimes de protection sociale, les études sur la création de l'école nationale d'administration, sur le dialogue social, la rationalisation des structures, emplois et effectifs ainsi que l'élaboration d'un plan de communication de la réforme.

UNE RÉFORME À LA RECHERCHE D'UN SECOND SOUFFLE

La première phase a été expérimentale et a surtout fourni l'occasion de mettre en place les préalables à la mise en œuvre de la réforme administrative. Aucune action prévue dans le plan d'action de la première phase n'a toutefois pu être complètement achevée.

Il en est ainsi du recensement, qui s'achève bientôt à Kinshasa mais qui se poursuit en province, de la mise à la retraite qui attend la fin du recensement pour lancer les opérations d'indemnisation du deuxième lot des agents, de l'élaboration des nouvelles procédures simplifiées de paie qui rencontrent des difficultés liées à l'exploitation de certaines données concernant le personnel.

Les statuts juridiques et les textes sur les régimes de protection sociale ont été renvoyés pour renforcement des concertations ; la nouvelle école nationale d'administration n'est pas encore opérationnelle ; les réflexions sur la promotion du dialogue social, tout comme celles sur une politique motivante de rémunération n'ont encore produit aucune proposition applicable.

Bien que plusieurs études préliminaires aient été achevées, la rationalisation des structures, emplois et effectifs n'est mise en œuvre à ce jour dans

aucune administration. Au nom de la promotion de l'éthique, de l'intégrité et de la déontologie professionnelle, l'Observatoire du code d'éthique de l'agent public (OCEP) vulgarise le code de conduite des fonctionnaires, mais peine à imposer certains de ses instruments. Et dans le domaine de la communication, les structures de pilotage de la réforme attendent encore un plan multimédia conforme à leurs recommandations.

Parmi les causes exogènes responsables des manques ou retards dans la mise en œuvre de la réforme administrative, certains intervenants ont évoqué la lourdeur des procédures des bailleurs, qui ralentissent les opérations, et l'absence de moyens financiers propres au pays pour mener certaines actions utiles. Aux lacunes de coordination s'ajoute, de nouveau, le caractère partiel des solutions offertes.

Mais il faut le relever, ces retards accusés ne sont pas tous dus à la complexité des tâches à réaliser ni à des contraintes exogènes, mais aussi au manque d'une coordination efficace entre les différents intervenants de la réforme administrative. On peut citer, pour la circonstance, des réorientations intempestives et non concertées, le défaut de complémentarité de différentes interventions et l'absence de gestion concertée de concepts, méthodologies et terminologies.

Cependant, les fonctionnaires apprécient particulièrement le fait que la présente réforme soit la première qui leur accorde une place importante dans la mise en œuvre du processus. Ils se mobilisent donc pour mériter la confiance qui leur est témoignée par le Gouvernement. La grande interrogation est de savoir combien de temps va durer cet état de grâce car, la réforme n'ayant pas encore incité aux indispensables assainissements des pratiques, on doit se demander ce qu'il en adviendra quand ce travail d'assainissement dans la gestion du personnel démarrera pour de bon et que les organisations syndicales entreront en piste.

CONCLUSION

En juin 2007, le ministère de la Fonction publique préparait un cadre stratégique pour la seconde phase de la réforme. Les réflexions tournaient autour des enseignements à tirer de la mise en œuvre de la première phase et de la prise en compte de la décentralisation territoriale prévue dans la Constitution.

Ces préoccupations nouvelles ne doivent cependant pas occulter l'essentiel : la mise en œuvre d'un processus participatif impliquant toutes les personnes concernées par la réforme administrative.

Face à la modicité des résultats engrangés à ce jour, plutôt que de procéder à un diagnostic objectif des causes, on voit resurgir les vieux démons de la division qui font des fonctionnaires la cause principale de la faiblesse des performances du processus de réforme engagé.

Et pourtant, les projets intégrés, associant plusieurs axes d'intervention complémentaires ainsi que des opérateurs multiples, juridiquement indépendants et soumis à des autorités différentes, nécessitent des outils complexes de coordination qui permettent de concilier l'autonomie des acteurs et la cohérence d'ensemble.

En termes de leçon à tirer de l'expérience, la question pourrait être posée de la manière suivante : les acteurs vont-ils cesser, comme depuis 1972, de jouer les uns contre les autres, accepter de se remettre en question et construire des outils de travail suffisamment élaborés pour répondre à la complexité du processus en œuvre ? À défaut, ce serait de nouveau une réforme partielle et partielle qui risquerait, comme les précédentes, de constituer une nouvelle opération ratée.

BIBLIOGRAPHIE

- IMF (2001), *Democratic Republic of the Congo Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, www.imf.org.
- KASENDA, M. et D.J. GOULD (1975), *Les réformes administratives au Zaïre (1972-1973)*, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre.
- KATAKO MULANGWA (2004), *Mémo sur la réforme de l'administration publique*, Kinshasa.
- MANWANA MUNGONGO (1987), « Évolution de l'emploi au Zaïre avant et après l'indépendance », *Zaïre-Afrique*, n° 220, Kinshasa.
- MESSO MA-BISUDIA et EZAPE NOME (1986), « Quelques obstacles à la pratique du management au Zaïre », *Zaire-Afrique*, n° 206, Kinshasa.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE (1995), *Administration publique et développement* (Thème de la 50^e session des Nations Unies prévue en 1996), Kinshasa.
- DE MONTGOLFIER, M. (2003), *La stratégie transitoire, un cadre stratégique d'appui à la politique de développement*, Kinshasa.
- MUKULUNGU, B. (2002), *Vision du Ministère de la Fonction publique sur la réforme de l'administration publique congolaise*, Kinshasa.
- MUNTU DIAMBU D. L. N., Z. (2007), *Adresse de son excellence, monsieur le ministre de la Fonction publique à la journée de concertation avec les fonctionnaires et agents de l'État* (salle de conférences des Affaires Étrangères, 18 juillet 2007), Kinshasa.

- MUNTU DIAMBU D. L. N., Z. (2007), *Discours d'ouverture de son excellence, monsieur le ministre de la Fonction publique de l'atelier de consolidation du cadre stratégique de la réforme de l'administration publique* (Grand Hôtel de Kinshasa, 29 juin 2007), Kinshasa.
- NEU, D. (2006), « Des outils pour programmer, suivre, évaluer et présenter ses projets », *Coopérer aujourd'hui*, n° 47.
- NIANE, S.N. (2002), *Réforme de la Fonction publique et gouvernance administrative en République démocratique du Congo*, Kinshasa.
- NIANE, S.N. (2003), *Cadre stratégique de la réforme de la Fonction publique en République démocratique du Congo* (Programme d'actions prioritaires 18-24 mois), Kinshasa.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION (2004), *Principales propositions de restructuration du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Élevage*, Kinshasa.
- SECRETARIAT PERMANENT DU CTRAP (2007), *Cadre stratégique de la réforme de l'administration publique*, Kinshasa.
- TABEZI PENE MAGU, B.G. (2004), *Niveau d'exécution de la réforme de l'administration publique*, Kinshasa.
- UMBA-DI-NDANGI, R. (2006), *Finances publiques (Commentaires de principes-procédures-pratiques des origines à nos jours en République démocratique du Congo)*, Kinshasa, BECIF.

La Chine, nouvel acteur de la reconstruction congolaise

Thierry VIRCOULON *

INTRODUCTION

Parmi les nombreux bailleurs étrangers qui prennent une part active à la reconstruction de la République démocratique du Congo, la Banque mondiale et la Commission européenne jouent les premiers rôles avec des enveloppes quinquennales de 700 à 800 millions d'euros. Il en est un autre qui est sorti en 2007 de sa discrétion légendaire : la Chine. Nouvel acteur de la politique africaine, la République Populaire de Chine et la RDC ont rétabli leurs relations diplomatiques à l'occasion d'une visite de Mobutu en 1973. Depuis lors, les liens entre les deux pays ont toujours existé malgré les éclipses liées aux troubles et aux guerres. Ils se sont intensifiés durant la transition congolaise, à tel point qu'il est désormais impossible de parler de la reconstruction de la RDC sans évoquer la Chine, dont la volonté de jouer les premiers rôles dans la reconstruction du pays suscite, chez les Congolais, intérêt, perplexité et même inquiétude.

À travers son activisme économique et commercial, la Chine propose, en fait, une formule de développement fondé sur le secteur des infrastructures avec des visées commerciales de long terme (notamment minières) et inscrites dans une perspective régionale. Cette stratégie de « développement par le commerce et les infrastructures de transport » est aux antipodes des philosophies du développement humain et de la sécurité humaine actuellement en vogue au PNUD et chez d'autres bailleurs, mais elle constitue un partena-

* Ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Thierry Vircoulon a travaillé en République démocratique du Congo sur les questions de gouvernance et de gestion post-conflits. Il est l'auteur de plusieurs articles sur ces thématiques et d'un livre consacré à l'Afrique du Sud (l'Afrique du Sud démocratique ou la ré-invention d'une nation, Paris, L'Harmattan, 2005). Contact : tv78@wanadoo.fr

riat très attractif pour les autorités congolaises, car cette stratégie répond au besoin urgent d'infrastructures pour relancer l'économie d'un pays qui sort péniblement d'une longue période de conflits ; elle ne s'accompagne pas, par ailleurs, de considérations politiques et de Droits de l'homme et elle respecte, en ce sens, la souveraineté congolaise mise à mal durant la transition ; enfin, elle repose sur un système d'échanges (besoin de produits manufacturés à bas prix d'un côté et besoin de matières premières de l'autre), qui garantit à la RDC une balance commerciale, pour le moment, structurellement excédentaire avec la Chine.

LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PARTENAIRE CHINOIS

Malgré les vicissitudes de la vie politique congolaise depuis la chute de Mobutu et les dérèglements économiques consécutifs, la coopération et la présence économique chinoise n'ont cessé d'augmenter selon une stratégie commune au reste du continent, qui consiste à sécuriser l'accès aux matières premières et à se positionner sur les quelques marchés à forte croissance. De ce fait, les secteurs de prédilection des investissements chinois sont les mines, les infrastructures et les télécommunications.

Une intensification récente des relations sino-congolaises

Arrivées tardivement sur le marché minier congolais, les sociétés chinoises travaillent à rattraper leur retard. Anhua Mining Investment, Titan Mining, Covec et Seiza Mining ont créé des *joint-ventures* avec des entreprises locales pour s'assurer une partie des droits d'exploration et d'exploitation. Elles se focalisent sur la province la plus riche au plan minier, le Katanga, en s'associant avec la Gécamines à travers des accords de partenariat classiques (*joint-venture* entre China National Overseas Engineering – 72 % du capital – et Gécamines – 28 %) et en obtenant des concessions, comme la mine de Luisha, cédée aux Chinois pour 60 millions USD et qui représente des réserves de 500 000 tonnes de cuivre et 9 000 tonnes de cobalt. En outre, on note une arrivée de creuseurs chinois dans les concessions de cuivre et de cobalt du Katanga encadrés par des sociétés de négoce chinoises (localement ils sont estimés à environ 4 000).

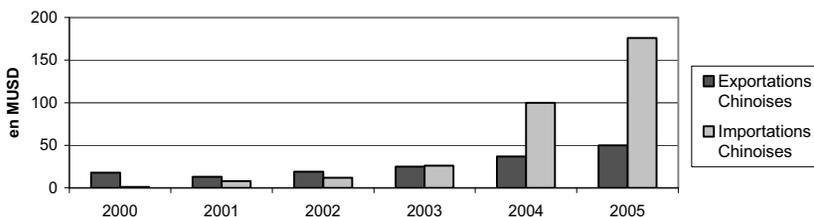
La Chine se positionne aussi sur les autres marchés à fort potentiel tels que les télécommunications. Lors de son déplacement en Chine en 2005, le président Kabila a visité ZTE-Télécommunications. En concurrence avec les Sud-Africains, les sociétés chinoises sont très présentes sur ce secteur en

croissance (le pays compte déjà 4 millions d'abonnés au téléphone cellulaire). À titre d'exemple, la société Congo China Telecom bénéficie d'un prêt préférentiel à bonification gouvernementale d'un montant de 32 millions USD accordé par la Chine à la RDC, destiné au développement du réseau GSM congolais au niveau national. De même, le fournisseur d'équipement Wuwei a remporté l'appel d'offre lancé par l'entreprise Oasis pour le développement du réseau GSM de cette dernière.

Plus modestes, des investissements chinois apparaissent dans le secteur du textile (rachat de l'usine de textile Congotex à Kinshasa en 2004) et le secteur médical (création en juin 2006 d'une *joint-venture* entre Labo Médical et le groupe chinois Fuzhou Huasheng Textile Co Ltd pour fabriquer des moustiquaires imprégnées). Ce groupe veut approvisionner les deux Congo, mais aussi les pays limitrophes : Angola, Burundi, Rwanda, Centrafrique, Ouganda et Zambie.

Depuis le début du siècle, l'activisme économique chinois a abouti à une intensification des relations d'affaires entre les deux pays, et ce au bénéfice de la RDC. En représentant 11 % des exportations congolaises, la Chine est maintenant le troisième partenaire commercial de la RDC. La valeur de ces échanges est en croissance rapide (225 millions USD en 2005, 332 millions USD en 2006) et les liens humains dont ils dépendent s'accroissent : les hommes d'affaires congolais ont maintenant pris l'habitude de se rendre à la grande foire commerciale de Canton. Tandis qu'un embryon de communauté congolaise est en voie de formation à Canton, la communauté chinoise en RDC est en hausse constante : environ 1 000 résidents officiellement reconnus par l'ambassade dont 700 au Katanga, une chambre de commerce et une association de commerçants ont été créées à Kinshasa en 2007. Par ailleurs, ces échanges sont structurellement excédentaires au profit de la RDC : la RDC importe des biens de consommation et exporte des matières premières, ce qui lui a permis d'enregistrer un excédent commercial de 125 millions USD en 2005 avec la Chine.

Graphique 1 – Relations commerciales de la Chine avec la RDC



Source : Ambassade de Chine en RDC.

Ce partenariat économique s'accompagne aussi d'une coopération accrue. Depuis le début du siècle, la coopération sino-congolaise a repris, notamment dans les secteurs classiques du développement sous la forme de dons (structures clés en mains telles que des hôpitaux, des stations d'épuration, etc.) et de prêts.

Dans le secteur de l'assainissement urbain, la société chinoise CMSC a signé en octobre 2006 un contrat de 100 millions USD avec la Regideso, pour la construction de l'usine de traitement d'eau de Lukunga à Kinshasa, d'une capacité de 220 000 m³, entièrement financée par le gouvernement chinois au taux de 4,5 %. Dans le secteur de la santé, la Chine a livré un hôpital clé en mains dans le quartier populaire de Ndjili, don du gouvernement chinois à la RDC d'un montant de 6 millions USD pour une capacité de 150 lits. Autre secteur classique de la coopération chinoise, le développement agricole est aussi soutenu : un projet de vulgarisation au profit des cultures pluviales vient d'être lancé. Enfin, la Chine fournit une cinquantaine de bourses d'études par an à des Congolais pour former des techniciens agricoles et en infrastructures et elle accueille régulièrement des fonctionnaires congolais en voyages d'études.

Cette coopération s'accompagne de relations diplomatiques suivies : le président Kabila a fait trois déplacements en Chine (2002, 2005 et 2008), dont le second a abouti à la signature d'un accord de coopération technique et économique ainsi que d'un accord de coopération militaire ; une commission économique mixte a été mise en place ; l'ambassade chinoise, qui est l'une des plus importantes délégations étrangères de Kinshasa (environ 100 personnes), est en voie d'agrandissement et la Monuc est la première mission de maintien de la paix à laquelle participe l'armée chinoise par l'intermédiaire d'un régiment du génie basé à Bukavu (Sud-Kivu).

2006-2007 : deux années de concrétisation des investissements

Bien que la présence chinoise soit multisectorielle en RDC, la Chine privilégie clairement le secteur des infrastructures (transports et énergie) et contribue, à ce titre, de manière réelle et visible, à la reconstruction du pays en suivant la politique présidentielle de développement, dite des cinq chantiers (le président a défini cinq chantiers prioritaires dans son discours d'investiture en 2006 : le logement, la création d'emplois, l'eau et l'énergie, l'éducation et la santé, ainsi que les infrastructures). Tandis que les premières réalisations chinoises sur financement international sortent de terre, de nouveaux projets, sur prêts chinois cette fois-ci et qui n'attendaient que la fin de la transition politique, sont en phase d'étude.

Dans le secteur de l'énergie, les projets ne sont pas très nombreux, mais bien réels. On note la construction d'une turbine à Mbuji-Mayi pour assurer l'autonomie énergétique de la Regideso (compagnie nationale de l'eau) en liaison avec de futurs projets miniers au Kasai. De même, les autorités chinoises ont fait une proposition de financement pour la construction du projet hydro-électrique du « Grand Inga » (il s'agit, en l'occurrence, de démultiplier la capacité de production des barrages hydro-électriques du site d'Inga sur le fleuve Congo).

Contrairement au secteur de l'énergie, les infrastructures de transports sont dominées par les projets et propositions chinois, dont le rythme s'est accéléré depuis les élections de 2006.

Encadré 1 – Les grands chantiers routiers de RDC et les compagnies chinoises

En 2006, les deux compagnies chinoises de construction présentes en RDC, la Compagnie nationale chinoise des transports des ponts et chaussées (CNCTPC) et Sinohydro, avaient dans leurs carnets de commande pour près de 110 millions USD de travaux routiers¹. À noter que la société Sinohydro est déjà très présente sur les marchés routiers financés par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Elle a ouvert la route Béni/Komanda et a remporté le marché de la route Béni/Kisangani. Dans le secteur routier, le premier semestre 2007 a été aussi très productif avec l'émergence de nouveaux projets à l'est et à l'ouest du pays :

- en avril 2007, un protocole d'accord a été signé entre le ministère des Travaux Publics et la CNCTPC pour une liaison routière entre l'aéroport de N'Djili et le centre ville de Kinshasa. Ce protocole confie les études techniques à cette société chinoise déjà implantée en RDC, avec une obligation de remboursement des études en cas d'attribution des travaux à une autre compagnie ;
- en mai 2007, un autre protocole d'accord a été signé par la CNCTPC pour la réhabilitation des voies urbaines à Bukavu, des routes Bukavu-aéroport (34 km), Kamanyola-Uvira (90 km) et Kasongo-Kindu (200 km) ;
- en juin 2007, a été annoncé un projet de liaison entre l'enclave de Cabinda et le reste du territoire angolais (*Cabinda Link Project* porté par la CNCTPC), qui implique une route traversant le Bas-Congo et un pont au-dessus du fleuve Congo. Est aussi mentionné un gazoduc de Cabinda vers l'Angola.

Un saut qualitatif a été effectué au dernier trimestre 2007, avec la signature de deux protocoles d'accord qui financent des offres massives de reconstruction que seule la Chine a proposées et qui créent un écart financier notable avec tous les autres donateurs réunis². Outre qu'il vise à fournir des

1. Parmi les chantiers routiers, les RN4 (Niania-Beni), RN1 (Pont Mpozo-Matadi, Masimanimba-Kikwit et Kikwit-Basthamba) sont attribuées à Sinohydro ; la RN2 (Bukavu-Kasongo) à la CNCTPC.

2. Lors de la réunion du groupe consultatif à Paris fin 2007, les promesses de contribution des donateurs non-chinois ont atteint environ 4 milliards USD, tandis que les protocoles d'accord chinois s'élevaient à 5 milliards USD pour le premier, et le second probablement à 10 milliards USD.

infrastructures clés en mains, la particularité du premier accord est de ne pas impliquer de transfert financier aux autorités congolaises, l'Eximbank avançant directement les fonds aux sociétés de construction chinoises. Le remboursement de cet investissement chinois doit s'effectuer en minerais à travers une *joint-venture* entre la Gécamines (34 %) et l'Eximbank (66 %) concernant quatre concessions minières, ce qui donne à ce protocole d'accord l'aspect d'un troc « infrastructures contre minerais ».

Encadré 2 – Contenu des contrats de reconstruction non-financiers sino-congolais

Le premier contrat de reconstruction signé le 17 septembre 2007 concerne les liaisons ferroviaires (entre le Katanga et le Bas-Congo, 3 000 km) et routières (entre Kisangani et Lubumbashi, 3 000 km), le secteur de la santé (construction de 31 hôpitaux et 145 centres de santé), l'éducation (2 universités) et 5 000 logements sociaux. Cet accord a été signé entre le ministre des Infrastructures, des Travaux Publics et de la Reconstruction et un groupement d'entreprises composé d'une banque (Eximbank), de Sinohydro (construction routière) et de China Railway Engineering Corporation.

Le second contrat signé avec la China Development Bank est multisectoriel (santé, agriculture, environnement et infrastructures) et consiste à créer une plate-forme financière³ qui servira à financer des projets de développement. Indépendamment de ces accords mais à la même période, la société chinoise CMEC a signé un protocole avec la MIBA pour exploiter le ferrochrome au Kasai, et des projets industriels se profilent au Katanga (usines de transformation du cuivre et du cobalt).

Les projets d'infrastructures prévus par les Chinois visent à établir une filière d'exportation allant des sites miniers de l'intérieur jusqu'à la côte atlantique ; ils s'inscrivent donc dans une perspective régionale. En effet, le chemin de fer de Benguéla (Angola) est en train d'être réhabilité par la société China International Fund Limited pour un montant de 300 millions USD (après avoir pris du retard, ce chantier de plusieurs milliers de kilomètres devrait être achevé en 2009). Ce chemin de fer devrait permettre aux miniers katangais d'exporter à moindre coût leur production et les Chinois évoquent déjà son éventuel prolongement en territoire congolais car, pour l'heure, le projet de réhabilitation s'arrête à la ville frontalière de Dilolo au Katanga. L'interconnexion entre le réseau angolais et le réseau congolais ouvrirait une nouvelle route du minerai qui ferait concurrence aux voies sud-africaine (Durban) et tanzanienne (Dar-es-Salam) et aurait l'avantage de passer par l'Angola où les intérêts chinois sont déjà très importants. S'ils se concrétisent, ces projets de construction ferroviaire et routière désenclaveront l'espace intérieur congolais et faciliteront l'exploitation et la com-

3. Le chiffre de 10 milliards USD est avancé, mais sans certitude, car ce contrat est resté secret jusqu'à présent.

mercialisation des ressources naturelles du pays. Ainsi, dans la stratégie chinoise en RDC, la synergie entre les projets d'infrastructures et l'accès aux ressources minières est étroite.

Réactiver le transport ferroviaire et refaire une partie du réseau routier congolais sont des investissements de long terme qui traduisent un pari commercial sur la durée : grâce au retour de la stabilité, la RDC devrait devenir un exportateur majeur de matières premières et un marché de 60 millions de consommateurs. Les intérêts chinois font au passage leur entrée dans les deux grandes entreprises publiques minières du pays, qui sont des proies faciles compte tenu de leurs difficultés financières structurelles. Si tous ces projets se concrétisent, la Chine, qui occupait déjà une place importante dans la construction des « palais d'État » et des stades⁴, sera sans conteste l'acteur majeur de la reconstruction du pays et du développement du marché minier congolais.

ANALYSE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT CHINOISE

La diplomatie chinoise met en avant le « modèle chinois de développement »⁵ et la notion de relation « gagnant-gagnant » pour décrire un partenariat qui ressemble beaucoup au principe « *trade, not aid* », mais la question demeure de savoir si cette stratégie est réellement adaptée aux besoins congolais et si elle est en mesure de déclencher une dynamique de développement endogène. Ces questions liées à certaines caractéristiques critiquables de la présence chinoise alimentent la méfiance des puissances occidentales et de certaines fractions de la population congolaise.

Les effets pervers du commerce

Les activités commerciales chinoises sont souvent invisibles : cela tient soit à leur taille, soit à leur illégalité. Les Chinois ont investi dans la petite industrie à Kinshasa et dans ses environs (fabrication de produits de consommation courante : chaussures, casseroles, bouteilles, quincaillerie, etc.) mais sont aussi importateurs. À l'inverse d'autres pays africains, les impor-

4. En RDC, la Chine a construit le Palais du Peuple (Parlement) et le Stade des Martyrs du temps de la présidence de Mobutu.

5. Tel qu'expliqué par les diplomates chinois, la Chine a pu sortir de la pauvreté de masse grâce au développement des infrastructures et, par conséquent, du marché intérieur, et ils ne manquent jamais d'insister sur la nature endogène du développement de la Chine.

tations congolaises de produits chinois ne tuent pas l'industrie locale, car celle-ci est à peine existante, mais un problème de concurrence se pose tout de même dans le commerce de détail. Les commerçants chinois s'implantent dans ce secteur – l'un des rares laissés aux Congolais qui sont exclus du commerce de gros, tenu essentiellement par la communauté libanaise – avec des prix parfois quatre fois inférieurs aux prix locaux et des importations en contrebande. Certaines activités commerciales chinoises ne sont mises en lumière qu'à l'occasion d'opérations de police : en juin 2008, 41 expatriés, essentiellement chinois et indiens, qui travaillaient dans le secteur minier au Katanga, ont été expulsés pour défaut de permis de travail et de visa. Cela révèle que les Chinois investissent le secteur minier par le bas ; ils ne s'implantent pas seulement dans le secteur minier formel, mais ils prennent pied également dans l'activité minière artisanale qui est, en RDC, informelle dans 99 % des cas : ils ne se contentent pas du rôle d'acheteurs finaux mais se sont installés comme négociants, dans les villes secondaires afin de contourner les intermédiaires congolais. Ils participent, de ce fait, à la fraude minière – au moment où les bailleurs insistent sur la bonne gouvernance dans la gestion des ressources naturelles et incitent les autorités congolaises à appliquer pleinement les règles du processus de Kimberley et de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) – et ils sont une concurrence directe pour les négociants congolais. Dans ce secteur, les intérêts chinois sont clairement opposés à la doctrine de transparence (« *Publish what you pay* »⁶) et de redistribution équitable des revenus de l'exploitation minière.

Les nouveaux « colonisateurs » ?

Aggravés par l'incompréhension linguistique, les stéréotypes dominent des deux côtés. Pour les Congolais, les Chinois apparaissent comme les nouveaux exploiters (beaucoup de problèmes avec le personnel local) et les produits chinois sont décriés pour leur mauvaise qualité. Pour les Chinois, les Congolais ne sont pas dignes de confiance et sont paresseux.

La défiance des hommes d'affaires chinois à l'égard de leurs homologues congolais explique, en grande partie, le fonctionnement en circuit fermé de cette communauté : à l'inverse des Libanais, qui parlent le lingala, pratiqué dans l'Ouest de la RDC, et qui ont souvent plus d'employés locaux que de

6. Des ONG et des fondations internationales ont organisé une campagne pour rendre transparentes les recettes produites par l'exploitation des hydrocarbures et des minerais dans les pays pauvres (cf. www.publishwhatyoupay.org). Leur objectif est de lutter contre les détournements de fonds et les dessous de table dans ce secteur.

besoin, les commerçants chinois font tout eux-mêmes et font donc venir des salariés chinois, même pour des tâches de faible qualification. Presque tout le personnel de la clinique Gen Tai, par exemple, est chinois, les Congolais n'occupant que les postes où la maîtrise de la langue est indispensable (accueil et traduction). Cela est, en outre, facilité par les faibles salaires que des personnels chinois même qualifiés sont prêts à accepter⁷. De ce fait, les activités chinoises génèrent une immigration de travailleurs pauvres, ce qui est un gage d'impopularité.

Le problème des rapports avec la main-d'œuvre congolaise se pose donc à deux niveaux : celui du traitement de cette main-d'œuvre et celui de la présence d'ouvriers chinois. Dans le secteur des travaux publics et infrastructures, la société Synohydro est souvent victime de grèves de son personnel congolais, l'accusant d'exploitation, et les relations sociales sont tendues, occasionnant des retards dans les projets. En outre, il semblerait que tous les ouvriers chinois qui entrent dans le pays ne soient pas comptabilisés et n'aient pas les permis de travail nécessaires.

Par ailleurs, même s'ils vivent en RDC, les hommes d'affaires chinois ne s'y installent pas mentalement et familialement. Le doyen d'entre eux est arrivé à Kinshasa il y a 23 ans mais il vit toujours entre la RDC et la Chine tandis que ses enfants étudient aux États-Unis. Il compte bien vendre ses affaires congolaises et se retirer pour mourir en Chine. Cette communauté est une diaspora commerçante mondialisée capable de se redéployer facilement ailleurs si les affaires deviennent moins profitables en RDC. Les travailleurs chinois pauvres qui arrivent dans leur sillage n'ont pas plus tendance à s'installer et viennent juste « tenter leur chance » avec le souhait de repartir rapidement vers d'autres horizons.

Pour contrer cette image négative de nouveaux colonisateurs, les démarches économiques chinoises commencent à se teinter de préoccupations sociales. Les investisseurs du Groupe China-Africa en visite officielle au début du mois d'août 2007 ont ainsi insisté sur la nécessité de changer l'image des investissements chinois en Afrique. À ce titre, ils ont présenté aux autorités congolaises une gamme de projets industriels, énergétiques, d'infrastructures, etc., mais aussi – et cela a surpris localement – des projets environnementaux, d'éducation et de logement. Ils se sont montrés soucieux de combiner offres économiques et propositions de développement social et ont même demandé au gouverneur de Kinshasa la mise à disposition de 5 000 hectares afin de construire des logements sociaux. En définitive, une certaine défiance

7. Les médecins de la clinique Gen Tai signent un contrat de deux ans et sont payés environ 500 \$ par mois à Kinshasa, soit l'équivalent du salaire d'un médecin congolais.

mutuelle habite ce partenariat présenté comme idéal et ce n'est pas le projet d'enseignement universitaire du chinois promu par l'ambassade chinoise à Kinshasa qui suffira à y remédier.

Le problème de l'endettement

La signature d'un contrat « infrastructures contre minerais » qui se chiffre en milliards de dollars pose un problème direct en matière de gestion de la dette⁸. En mai 2008, le gouvernement qui était en discussion durant toute l'année 2007 avec le FMI pour la reprise d'un programme d'allègement de la dette a officiellement informé le FMI et la Banque mondiale de la convention de collaboration conclue avec des entreprises chinoises. Un groupe interministériel de concertation (comprenant la Présidence, la Primature⁹, les ministères des Mines, de l'Infrastructure et des Travaux publics, ainsi que la Gécamines) a été établi afin de travailler avec la Banque mondiale et le FMI sur ce sujet. Après plusieurs mois de discussion, le FMI a estimé que certains termes de l'accord sont en contradiction avec l'initiative PPTE¹⁰, notamment l'existence d'une garantie de financement de l'État qui fait de ce prêt une dette publique. Dès lors, le FMI considère que ce prêt chinois contredit les efforts d'allègement de la dette et qu'il s'agit là d'un traitement discriminatoire envers les créanciers traditionnels. Les discussions sur la reprise d'un programme dans le cadre de l'initiative PPTE sont maintenant au point mort et, lors de sa visite officielle à Paris en juillet 2008, le président Kabila a plaidé pour une intervention de la France auprès du directeur actuel du FMI.

Une politique de petits pas dans le secteur militaire

Si les autorités chinoises se targuent de ne pas faire d'ingérence dans la politique congolaise, à l'inverse des Européens, elles ne s'interdisent pas la coopération militaire avec les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC). Lors de la visite présidentielle en 2005, le président Kabila a obtenu un don d'équipement militaire pour un montant de 15 millions de yuans. La coopération militaire chinoise demeure discrète mais réelle et semble avoir une finalité commerciale affirmée : selon certaines rumeurs, la présence d'une compagnie du génie chinois à Bukavu (218 casques bleus) ne

8. Durant la transition (2003-2006), le gouvernement congolais a bénéficié d'un programme d'allègement de la dette mais il n'a pas pu contenir les dépenses et, en conséquence, le point d'achèvement de l'initiative PPTE n'a pas pu être atteint (l'endettement est passé de 10,6 milliards de \$ en 2004 à 13,3 milliards en 2006).

9. Dans le contexte africain, on appelle Primature la fonction de Premier ministre.

10. L'initiative en faveur des PPTE est un dispositif global de réduction de la dette des pays pauvres très endettés qui applique des programmes d'ajustement et de réforme appuyés par le FMI et la Banque mondiale.

serait pas étrangère à l'attribution des marchés routiers à la Compagnie nationale chinoise des transports des ponts et chaussées qui a lancé la construction d'une route de Bukavu à Mwenga. De même, certaines concessions minières auraient été obtenues en échange de livraisons d'armes. La coopération militaire sino-congolaise – qui s'accompagne de rumeurs de ventes d'armes toujours soigneusement démenties par l'ambassade – constitue un problème dans la mesure où, à l'inverse de la coopération militaire européenne, elle ne s'embarrasse pas des Droits de l'homme alors que les FARDC sont reconnus responsables de 80 % des violations des Droits de l'homme par la mission des Nations unies en RDC. En outre, elle contrevient aussi aux consignes de modération énoncées par l'ONU quant aux ventes d'armes dans la région des Grands Lacs et apparaît comme un facteur d'instabilité supplémentaire dans un environnement déjà très volatile.

CONCLUSION

Contrairement à ses dires, la coopération chinoise en RDC n'a pas encore réussi le mariage idéal du développement social et du commerce. Le second terme est privilégié et l'aide au développement chinoise est intégrée et assujettie à une stratégie commerciale. Par ailleurs, la coopération et les entreprises chinoises se heurtent, en fait, aux mêmes difficultés que les autres en RDC, à savoir l'absence de contrepartie nationale¹¹, le harcèlement administratif et l'insécurité. Lors de sa visite, le groupe China-Africa a demandé des garanties de sécurité physique et juridique pour les investisseurs, et les commerçants subissent les habituels harcèlements de l'administration congolaise, y compris des arrestations (à ce titre, en 2007 les seuls étrangers présents à la prison centrale de Kinshasa étaient des Chinois). De même, l'entrée en fonction de l'hôpital de N'Djili livré en décembre 2006 a été retardée de plusieurs mois, faute de réalisation des engagements pris par les autorités congolaises (à savoir la construction de logements pour les médecins chinois et la fourniture de l'eau et de l'électricité par la Regideso et la SNEL).

Il faut donc se garder de tout triomphalisme comme de tout défaitisme : la voie chinoise de la reconstruction et du développement présente des avantages comparatifs réels par rapport à « l'offre européenne », mais elle n'est pas exempte de zones d'ombre et de problèmes, notamment les risques d'un

11. Dans leur coopération avec la Chine, les autorités congolaises n'engagent aucun moyen propre (mise à disposition de personnel, de compétences techniques ou de matériel).

nouveau pillage des ressources naturelles¹² et d'un alourdissement de la dette d'un pays déjà surendetté. Reste à savoir – et l'avenir nous le dira – si le désintéret actif affiché par Beijing pour la question de la gouvernance en RDC est tenable à terme (après tout, le développement commercial implique aussi le respect de règles de droit) et si les autorités chinoises resteront longtemps en marge des instances de coordination des bailleurs malgré les appels du pied dont elles font l'objet.

BIBLIOGRAPHIE

- ALDEN, C. (2007), *China in Africa*, New York, Zed Books.
- BRAECKMAN, C. (2007), « Cinq milliards de dollars, très vite », *Le Soir*, 19 septembre.
- CAMPOS, I. et A. Vines (2008), “China and Angola, a Pragmatic Partnership”, working paper presented at a CSIS conference, March.
- CROS, M.-F. (2007), « Ce que dit le mégacontrat chinois », *La Libre Belgique*, 7 décembre.
- DAVIES, M. (2008), *How China Delivers Development Assistance to Africa*, Stellenbosch, Afrique du Sud, Center for Chinese Studies, University of Stellenbosch.
- DAVIES, M. (dir.) (2008), “Emerging Chinese Communities in Africa”, *The China Monitor*, n° 26, Stellenbosch, Afrique du Sud, Center for Chinese Studies, University of Stellenbosch.
- MANJI, F. et S. MARKS (2007), *African Perspectives on China in Africa*, Nairobi and Oxford, Fahamu.
- MUKENGESHAYI, K. (2008), « Contrats chinois : tout reste à faire », *Le Phare*, 15 avril. Dans le journal *Le Potentiel* (en ligne : www.lepotentiel.com/index.php) :
- « Minerais contre infrastructures : les clauses de la coopération “gagnant-gagnant” », *Le Potentiel*, 8 avril 2008.
- « La Chine étudie la possibilité d'une production locale des agrocarburants en RDC », *Le Potentiel*, 12 avril 2008.
- « La RDC négocie son décollage économique... avec les Chinois », *Le Potentiel*, 18 février 2008.
- « Les mines du Katanga : le pragmatisme chinois paie », *Le Potentiel*, 16 février 2008.
- « L'économie chinoise, un modèle pour l'économie congolaise ? », *Le Potentiel*, 12 août 2008.

12. voir l'article sur la réforme minière dans ce dossier.

Le paradigme du viol comme arme de guerre à l'Est de la République démocratique du Congo

Véronique MOUFFLET *

« Dans le cadre de mon mandat, qui concerne la violence contre les femmes, la situation dans les deux Kivus est la pire des crises que j'aie rencontrées jusqu'ici ». Voilà ce qu'affirme Madame Ertürk, rapporteur spécial du Conseil des Droits de l'homme des Nations unies lors d'une conférence de presse à Kinshasa le 27 juillet 2007, après avoir visité les provinces de l'Est de la République démocratique du Congo (RDC). Le phénomène n'est pas nouveau : l'ONU multiplie les déclarations depuis dix ans et les ONG internationales rédigent rapports et alertes repris plus ou moins régulièrement par les médias ¹. Pourtant la situation ne s'améliore pas, les violences sexuelles ne diminuent en aucune manière et l'impunité en la matière reste quasi totale.

Or l'aide aux victimes de violences sexuelles, ou plus exactement leur réinsertion dans le tissu social et la disparition de l'impunité en matière de viol, sont indispensables à la reconstruction du pays et à l'instauration d'un véritable État de droit. Rares sont les programmes de reconstruction qui me-

* Anthropologue titulaire d'un DEA à l'EHESS (École des hautes études en sciences sociales de Paris), V. Moufflet travaille depuis plusieurs années sur les effets de la présence humanitaire, les dynamiques sociales afférentes au sida et aux problématiques de genre, notamment celles liées aux violences sexuelles. L'article présenté ici est issu d'une étude de terrain menée à Goma en 2004.

1. Concernant les violences faites aux femmes dans les conflits au Kivu voir, pour l'ONU, les rapports successifs de la Monuc et les rapports au Conseil de sécurité de l'ONU suivants : « Les Femmes, la paix et la sécurité », rapports du Secrétaire général, 16 octobre 2002, référence S/2002/1154, et 13 octobre 2004, référence S/2004/814, ou encore la conférence de presse de Mme Ertürk, rapporteur spécial du Conseil des Droits de l'homme des Nations unies à Kinshasa, 27 juillet 2007. Pour les ONG, voir les rapports de Handicap international, d'Amnesty international, les communications d'IRIN. Pour la presse internationale, voir par exemple : « Le viol systématique, arme de guerre dans l'Est de la RDC », AFP, in *Jeune Afrique*, 9 novembre 2003 ; Hofnung Thomas, « Répudiées, l'ultime outrage », *Libération*, 6 octobre 2004 ; « Les Meurtres et viols se multiplient en RDC », *Le Monde*, 23 février 2005 ; Elizabeth Burdot et Myriam Lanotte (conçu et réalisé par), *Viols sur ordonnance*, 2000, production RTBF.

surent l'importance fondamentale de ce que l'on pourrait appeler la « reconstruction psychologique » des populations en général et des femmes en particulier. Pourtant, les différents acteurs impliqués dans la reconstruction du tissu social après un conflit savent combien les femmes y jouent un rôle primordial. Non seulement parce qu'elles sont les premières à s'ingénier à trouver de nouvelles stratégies de survie économique, mais aussi et peut-être surtout parce que les femmes sont le pivot central autour duquel se construit la famille qui, en Afrique peut-être encore plus qu'ailleurs, est l'entité primordiale de toute entraide communautaire, celle à partir de laquelle s'établissent tous les réseaux sociaux, économiques et mêmes politiques. Or le viol, utilisé comme une arme de destruction sociale massive, risque d'annihiler la possibilité même de la fonctionnalité de la famille ². La « reconstruction psychosociale » des femmes victimes de violences sexuelles est donc un passage obligé de la reconstruction globale de la société.

La pérennité du phénomène, malgré l'abondance des discours et des actions menées, pose question. Dans l'optique ici choisie de s'interroger sur les conditions de la reconstruction de la RDC et de ses peuples, on peut se demander si les modalités du secours apporté aux femmes victimes de violences sexuelles à Goma, capitale du Nord-Kivu, ne comportent pas de manière indirecte des éléments susceptibles de freiner leur « reconstruction ».

On expliquera d'abord ici la nature même du discours tenu sur les violences sexuelles dans l'Est du Congo, qui les définit presque exclusivement comme une arme de guerre. Compte tenu des particularités du système d'aide aux victimes de violences sexuelles existant en RDC, on montrera ensuite comment la focalisation exclusive sur les viols politiques entraîne une instrumentalisation des violences sexuelles par les associations locales, et comment elles les transforment en outil de communication. Puis, on montrera que l'ampleur des violences sexuelles dans l'Est de la RDC ne relève peut-être pas seulement du paradigme des viols utilisés comme arme de guerre, mais aussi plus largement de celui de la légitimation de la violence comme instrument d'insertion sociale depuis plusieurs décennies. On se demandera, à la lumière de ces données, si la politisation extrême des violences sexuelles dans les discours des associations locales comme des organismes internationaux n'accentue pas encore la souffrance des victimes et ne participe pas, au corps défendant des organismes qui la véhiculent, à la pérennisation du conflit.

2. « La violence sexuelle est un [...] sujet de menace pour la vie [...] qui aboutit à une rupture dans les systèmes de soutien et les mécanismes de protection de la société », in *Guidelines for gender-based interventions in humanitarian setting, focusing on prevention of and response to sexual violence in emergencies*, IASC (Inter-Agency Standing Committee), 2005, Introduction, p. 1. Pour une vision complète, voir *Migration Forcée*, n° 27, mars 2007.

USAGES ET RÉCUPÉRATIONS DU VIOL DANS L'EST DE LA RDC : L'USAGE DU VIOL COMME ARME DE GUERRE

Il est hélas impossible de donner des chiffres précis³ sur l'occurrence des violences sexuelles dans les Kivus et l'Ituri, comme toujours quand il s'agit de viols et plus encore dans ce contexte. Cependant, toutes les organisations locales, humanitaires internationales ou onusiennes, s'accordent pour reconnaître une centaine de milliers de femmes violées dans l'Est de la RDC depuis 1996⁴, et les chiffres sont probablement minorés : les femmes décédées à la suite de ces violences, par exemple, ne sont pas comptabilisées. Par ailleurs, une part importante des victimes garde le silence. Enfin, et il faut d'autant moins l'oublier que le tabou sur la question est particulièrement prégnant, les violences sexuelles touchent également les hommes, qui n'ont qu'exceptionnellement le courage d'en parler, et seulement quand les répercussions physiologiques sont invalidantes. Les différents rapports signalent la concomitance des vagues de violences sexuelles et des combats ; dès le début de la seconde guerre du Congo, les journaux, les associations locales, les ONG internationales et les organismes onusiens se sont accordés pour dépeindre les violences sexuelles comme une arme de guerre. Qu'entend-on exactement par là ?

Il s'agit d'une utilisation systématique du viol par un groupe armé sur une population civile. Ici, il n'est plus question d'un « à côté de la guerre », d'un « dommage collatéral » ou d'une « distraction » pour la soldatesque mais bien d'une technique destinée à frapper la population ennemie. Le nombre des victimes est massif, des populations entières sont touchées : ainsi, toutes les femmes de tous les villages d'une zone donnée sont violées. L'agression elle-même change également de forme et correspond à un schéma récurrent : les viols sont presque toujours collectifs, incluent de manière répétée les vieilles femmes et les enfants ; les frères ou les pères sont forcés d'assister ou même de participer. L'ensemble des jeunes filles d'un village ou d'un car sont kidnappées et gardées comme esclaves sexuelles dans les campements des milices avant d'être abandonnées mortes ou vives dans une fosse. Le but, conscientisé ou non, est de détruire les réseaux familiaux, d'annihiler les réseaux de solidarité fondamentaux, et de rendre impossible la reproduction

3. "Sexual violence is under-reported [...] and it will be difficult if not impossible to obtain an accurate measurement of the magnitude of the problem", *ibid.*, Introduction, p. 2.

4. Le rapport sur les violations des Droits de l'homme d'avril 2007 de la Monuc fait état de 37 cas de viols, dont 3 sur des enfants de moins de 6 ans. On peut raisonnablement penser que ces chiffres sont largement en dessous de la réalité, comme le fait qu'une ONG locale signale à elle seule 19 cas en une seule ville, Butembo, en un mois, alors que l'ensemble du rapport couvre les deux Kivus ! Voir aussi les références bibliographiques de la note 2.

d'une certaine population et donc l'existence même du groupe visé. En effet, beaucoup de femmes violées dans ces conditions se retrouvent stériles. D'autre part, les enfants issus des viols, forcément ethniquement mixtes, lorsqu'ils ne sont pas abandonnés ou tués, sont exclus de la communauté ainsi que leur mère. Enfin, les jeunes filles, largement touchées par les agressions sexuelles, y perdent leur virginité et ne sont plus « mariables » selon les codes culturels habituels. Tous les *habitus* assurant la reproduction de la communauté sont ainsi fragilisés et mis en danger.

Ce phénomène a commencé à être reconnu pendant la guerre de Yougoslavie et se retrouve dans la plupart des conflits armés actuels⁵ où l'ethnicité joue un rôle prépondérant. C'est en réaction à l'ampleur du phénomène que sont nés et se sont développés les programmes estampillés *war gender-based violence*. Le Conseil de sécurité de l'ONU a consacré la résolution 13251 (UNSCR 13251) du 31 octobre 2000 au problème des *war gender-based violence*, qui a été reconnu pour la première fois dans le droit international comme un crime, et plus spécifiquement comme un crime de guerre. Cette résolution souligne la nécessité de mettre un point final à l'impunité pour les violences sexuelles, en particulier en tenant les gouvernements pour responsables des actions des membres de leurs forces armées et de leur police civile.

Concernant les violences sexuelles dans l'Est de la RDC, tout le monde s'accorde à les catégoriser comme une arme de guerre. En effet, chaque reprise des affrontements armés s'accompagne de vagues de viols : les soulèvements de Laurent Nkunda et de ses troupes tutsies se sont soldés, par exemple à Bukavu durant l'été 2004, par des viols massifs, ou plus récemment, en septembre et octobre 2007 lors de la reprise des combats entre ce rebelle et l'armée gouvernementale, par des viols sur l'ensemble des femmes de plusieurs villages aux alentours de Rutshuru et dans le Masisi. L'utilisation des violences sexuelles comme une arme de guerre par les différentes factions armées dans l'Est de la RDC est donc une évidence pour l'ensemble des intervenants de la lutte contre les violences sexuelles. En fait, cela va plus loin : ils ne les envisagent que dans cette optique. Les violences sexuelles sont donc exclusivement vues et définies comme un phénomène illustrant les tensions politiques et ethniques de la région. Dans ce discours, tout violeur est un ressortissant d'une des factions armées locales. Par exemple, un rapport de Human Rights Watch concernant les violences sexuelles dans le Nord-Kivu⁶ ne répertorie que des agressions commises par les diverses

5. Ellis Stephen (1999) ; Das Veena (2004), in Nancy Scheper-Hughes & Philippe Bourgeois, *Violence in War and Peace, an Anthology*, Blackwell Publishing, p. 327-333.

6. Human Rights Watch, octobre 2007, « Nouvelle crise dans le Nord-Kivu ».

forces armées en action, en l'occurrence, *dixit* le rapport suscité, les « soldats affiliés à Laurent Nkunda, les combattants des FDLR et les FARDC »⁷. HRW avait déjà assimilé en 2002 les violences sexuelles de l'Est du Congo à une arme de guerre⁸. L'ensemble des organismes internationaux impliqués dans la lutte contre les violences sexuelles dans la région relaie vivement ce discours.

RÉCUPÉRATION POLITIQUE DU VIOL

Ces organismes internationaux agissent en finançant les associations locales de lutte contre les violences sexuelles qui, en l'état actuel du système de santé en RDC, sont le seul recours pour les victimes.

En effet, le financement public de l'ensemble du système de santé est quasiment inexistant (le fait est d'ailleurs antérieur à la guerre de 1996⁹). Le fonctionnement et la rémunération des personnels dépendent du recouvrement des coûts et les patients paient le salaire du personnel soignant, ce qui induit deux conséquences majeures : l'impossibilité de baisser les tarifs de consultation et d'actes médicaux au-dessous d'une certaine limite, et l'impossibilité actuelle du système de santé congolais d'offrir les traitements coûteux pour les infections sexuellement transmissibles, y compris le sida, et des opérations chirurgicales (les viols provoquent des fistules extrêmement douloureuses induisant des dysfonctionnements dans le système urinaire) et donc à traiter les pathologies afférentes aux violences sexuelles. Les soins ne sont gratuits dans aucune des structures de l'État. Une simple consultation dans un centre de santé, médicaments de base compris, coûte au plus bas prix 0,5 USD (180 FC) ; or le revenu moyen d'un habitant de Goma est de 0,59 USD par jour (Jacquet et Neerkorn, 2002), ce en incluant les couches les plus favorisées... L'accès aux soins est donc loin d'être évident et 50 % de la population évitent les centres de santé étatiques par manque de moyens. Le seul recours disponible pour les victimes de violences sexuelles est de bénéficier des programmes des ONG internationales, principalement à Goma, la capitale du Nord-Kivu, où se trouvent Médecins du monde France

7. Forces armées de la République démocratique du Congo.

8. Human Rights Watch, juin 2002, « La République démocratique du Congo. La guerre dans la guerre, violences sexuelles contre les femmes et les filles dans l'Est du Congo ».

9. Pour répondre aux critiques envers la verticalité du système de santé congolais, Mobutu a fait voter en 1992 une loi de décentralisation du système de santé. Mais loin d'aboutir à une redynamisation de celui-ci, cela s'est traduit surtout par le fait que les structures de soins périphériques ne reçoivent plus aucun fonds de l'État (Gruénais (2001), p. 67).

(MDM), le CBCA¹⁰ et DOCS¹¹. L'ensemble du système de santé à Goma tourne, en fait, autour de ces deux dernières organisations – auxquelles il faut ajouter le GRAM, Groupe d'accompagnement des malades, organisation congolaise à financements religieux belges. Or, à l'exception de MDM France, ces ONG n'offriront la gratuité, voire parfois même les soins, qu'aux patientes préalablement référencées par les associations locales reconnues, c'est-à-dire inscrites dans les réseaux officiels de la société civile congolaise relatifs aux violences sexuelles, à savoir les Commissions provinciales contre les violences sexuelles qui regroupent les représentants de la société civile mais sont codifiées par des institutionnels congolais.

Les associations locales sont incontournables puisque, sans elles, les victimes de violences sexuelles ne peuvent intégrer le réseau d'aide internationale et n'ont donc pas accès aux soins. De plus, et surtout, les associations permettent aux victimes de parler et d'être écoutées, ce qui est essentiel car nulle part dans les divers champs relationnels, familiaux, résidentiels, paroissiaux ou professionnels, n'est donnée aux victimes la possibilité de dire, de témoigner de leur expérience traumatique personnelle, aussi bien du point de vue événementiel que de ses conséquences psychologiques. Des groupes de parole communautaires sont instaurés dans la plupart des associations et les victimes retrouvent ainsi un droit à la parole et un semblant d'intégration sociale.

Ces associations reprennent unanimement le discours définissant le phénomène des violences sexuelles comme une arme de guerre. Certes, l'intériorisation et la retransmission de la *doxa* discursive des bailleurs par les responsables des associations locales est logique et habituelle. Mais ces associations, comme toujours¹², sont loin d'être neutres politiquement. « Il ne faut pas se cacher [...] combien aujourd'hui il est "politiquement correct" pour tout un chacun, et en particulier pour des membres éminents de l'entourage des élites politiques, de disposer de son association. Plus précisément, alors que les appareils d'État sont décrédibilisés et que se développe l'idéologie philanthropique de "l'humanitaire", sont privilégiées des aides ciblées dont l'efficacité est censée être d'autant plus grande qu'elles transiteront par une association. Il est alors de bonne guerre [...] que la classe politique [...] utilise également cette dynamique des ONG et associations » (Gruénais, 1999). Certes, les relations des associations avec le champ politique local ne sont pas officiellement affichées ; on ne le découvre que lors des discussions informelles avec les membres des associations, dont les plus im-

10. Comité baptiste de Centre-Afrique, organisation médicale congolaise gérée et financée par la communauté baptiste belge.

11. Doctors On Call for Service, ONG médicale religieuse américaine intervenant au Rwanda et en RDC.

12. Voir Delaunay (1998) ; Andrieu *et al.* (2001) ; Deler *et al.* (1998) ; De Hours (2001).

portants se révèlent tous appartenir à la proche parenté de hauts personnages politiques locaux. Si tout cela est vrai dans de nombreux pays du monde, le fait est que, dans le contexte toujours tendu de l'Est de la RDC, la densité des relations des associations locales avec les politiciens locaux, remarquée par exemple par Béatrice Pouligny (2004), a des répercussions sur les modalités de l'aide accordée aux victimes de violences sexuelles. Encouragées par les organismes internationaux à interpréter les violences sexuelles comme une arme de guerre utilisées par les différentes factions armées, les associations utilisent leur mandat pour légitimer leur position politique. Puisque les violences sexuelles sont, de l'avis de tout le monde, imputables aux factions armées, les associations désignent, comme principal si ce n'est unique responsable des agressions sexuelles, les groupes armés affiliés à leurs ennemis politiques.

Ce que disaient les associations locales de lutte contre les violences sexuelles de Goma au sujet des viols en 2004 reflète parfaitement cette politisation extrême du discours sur les violences sexuelles.

La MS et la F.¹³, très proches du RCD Goma¹⁴, au pouvoir à Goma à l'époque en 2004, ne pouvaient se permettre de cautionner pleinement le discours majoritaire de la population locale visant à centrer la responsabilité des violences sexuelles sur les Rwandais, fidèles soutiens du RCD Goma, composé de Tutsis. Dans leur discours, les violences sexuelles étaient imputées presque exclusivement aux Maï Maï, ces milices congolaises affiliées à aucun parti politique officiellement, mais opposées aux Tutsis congolais et au gouvernement de Kigali. Lorsque leurs interlocuteurs n'étaient pas impliqués dans les rouages du pouvoir local, ils y ajoutaient les FARDC, qui dépendaient du pouvoir central à Kinshasa. La F., elle aussi très proche des institutionnels locaux mais existant de surcroît au niveau national, hiérarchisait les responsabilités dans les violences sexuelles : les coupables étaient principalement les troupes rwandaises affiliées au RCD Goma, mais ils étaient surpassés dans l'atrocité par les Maï Maï, alors que les FARDC tentaient d'après eux de lutter contre les violences sexuelles. L'association M., qui, elle, avait des accointances particulières avec le Mouvement pour la libération du Congo de Jean-Pierre Bemba, soutenu par l'Ouganda, affirmait que les violences sexuelles étaient le fait des Rwandais. M. a su trouver en 2004 une manière efficace de

13. Les noms des ONG locales sont dissimulés dans un souci de respect de l'anonymat, de la réputation et de la sécurité de toutes les personnes concernées.

14. Le Rassemblement pour un Congo démocratique est un parti politique sécessionniste de l'Est de la RDC, soutenu par le Rwanda. Parti représentant les Tutsis congolais, le RCD Goma est né de la rupture entre Laurent Désiré Kabila et ses alliés rwandais en 1998 et, en 2004, ce parti était intégré au gouvernement de transition à Kinshasa avec un poste de vice-président (Azarias Ruberwa), des postes ministériels et, durant la transition politique, il détenait tous les postes de responsabilité à Goma.

remédier à la diminution de ses financements internationaux, plutôt nourris jusqu'alors : cette association s'est subitement focalisée sur les exactions sexuelles des membres de la Monuc, réclamant à corps et à cris des compensations financières pour les victimes et pour elle-même du fait de son dévouement à défendre leur cause, surfant ainsi sur le succès médiatique que rencontrait ce sujet à l'époque¹⁵. Enfin, l'A. était ouvertement opposée au RCD. Cela lui valait d'être bannie des réseaux associatifs, de n'avoir pas d'existence légale officiellement, et de conduire à plusieurs reprises sa présidente à l'incarcération. Elle n'a dû sa libération qu'au soutien de la Monuc. L'association expliquait que les seuls responsables des violences sexuelles dans la région étaient ces « gars du RCD [qui] étaient présents partout, pas seulement dans leurs milices mais aussi dans la rue et dans l'armée »¹⁶. Ainsi, l'obédience politique de chacune des associations se reflétait parfaitement dans leur discours sur les violences sexuelles, comme l'ont déjà noté d'autres chercheurs¹⁷. Pour les associations locales, le viol est devenu un outil de communication politique, qui permet de désigner leurs adversaires politiques comme coupables de violences sexuelles à des fins de guerre, et plus largement comme responsables de la désintégration du tissu social congolais.

L'EFFET PERVERS DU PARADIGME DE L'ARME DE GUERRE : LE VIOL, UN PHÉNOMÈNE QUI DÉPASSE LE CONFLIT

Que la focalisation exclusive sur les aspects politiques des violences soit impartiale – de la part des organismes onusiens et des ONG internationales – ou instrumentalisée – par les associations locales –, elle peut freiner la réinsertion sociale des victimes de violences sexuelles, parce qu'une femme violée, même dans les conditions les plus horribles, est encore souvent considérée comme fautive dans le contexte culturel local. Au Kivu, en dehors des enfants nubiles et des personnes âgées qui eux ont au moins le « privilège » d'être considérées comme victimes, la plupart des femmes violées sont rejetées par la communauté et, dans le cas où la femme n'a pas été

15. La publication d'un rapport du Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (OIOS) dans les médias le 7 janvier 2005, devant lequel 72 dossiers d'accusation ont été portés, et 20 reconnus suffisamment étayés pour mener à des arrestations et extraditions vers les pays d'origine des membres de la Monuc concernés ; « Kofi Annan : des membres de l'ONU coupables de violences sexuelles en RDC », *Le Monde* du 19 novembre 2004, où le secrétaire se déclare « outragé » par les actions des soldats de la Monuc ; ou encore « Les casques bleus de l'ONU ont l'interdiction d'avoir des relations sexuelles avec des Congolais », *Le Monde* du 11 février 2005, où est en partie retranscrite l'annonce du 10 février à New York de M. Annan, qui déclare instaurer une politique de « non-fraternisation », établie parallèlement à un couvre-feu pour les contingents militaires.

16. Citation extraite d'un entretien informel avec l'une des responsables de l'association.

17. Voir, par exemple, Pouligny (2004).

victime des milices, le rejet est total et presque sans exception. C'est donc, à terme, la reconstruction générale de la société congolaise qui est affectée.

La femme est généralement considérée comme coupable et consentante d'une manière ou d'une autre. Une femme violée n'est pas une victime mais une source de mépris pour son entourage : elle apporte la honte et l'opprobre à sa famille, et nombreux sont les maris qui répudient leur épouse lorsqu'ils apprennent qu'elle a été violée. Si elle est encore célibataire, elle peut abandonner tout espoir de convoler, alors que le mariage, pour la femme congolaise, est la condition *sine qua non* pour pouvoir exister et jouer un rôle dans la société. La focalisation sur les violences sexuelles directement issues du conflit, c'est-à-dire perpétrées par des membres des diverses forces armées, accentue encore la stigmatisation des autres victimes. Ces femmes violentées et souvent détruites, dont les agresseurs n'étaient pas miliciens ou soldats, sont écartées des démarches de témoignages engagées par les associations locales et se sentent à nouveau exclues, rejetées hors du processus d'attribution du statut de victime. Il est assez stupéfiant de constater combien le parcours est long, pour celles et ceux qui travaillent au sein des associations de lutte contre les violences sexuelles, avant de considérer ces femmes comme victimes à part entière. Malgré la volonté des associations locales de créer un espace de parole pour les victimes, la focalisation de leur discours sur les responsabilités militaires diverses est un frein à la réintégration des victimes dans un espace social. Cette attitude tend à nier tout problème endémique et met de côté de nombreux cas. Restreindre les violences sexuelles aux viols collectifs des miliciens augmente encore la honte voire la culpabilité de toutes celles qui ont « simplement » été violées par le *maibobo*¹⁸ ou le voisin. Comme certaines me l'ont dit, elles « ne comptent pas ». Cette attitude atteint son paroxysme quand les victimes ont le malheur d'avoir été réduites à faire profession de leurs charmes. Dans ces cas-là, les viols ne sont jamais reconnus, y compris par la communauté humanitaire internationale, et même quand les traces physiques sont indéniables... La politisation de la souffrance issue des violences sexuelles fait franchir un nouveau pas à la hiérarchisation de la souffrance, dérive souvent reprochée à l'humanitaire¹⁹.

18. Maibobo : enfant des rues en kiswahili.

19. African Rights (1997) ; Pandolfi (2000) ; Pérouse de Monctlos (2001) ; Perrot (1994) ; Deler *et al.* (1998) ; Jaffré et Olivier de Sardan (2003) ; Agjer (2002).

LE TABOU DU VIOL DE VOISINAGE

Pourtant, la part des victimes de violences sexuelles ne répondant pas aux critères du « viol de guerre » semble importante dans l'Est du Congo. Il suffit pour s'en apercevoir de lire ces mêmes rapports produits par les ONG internationales et les organismes onusiens. Car, si ceux-ci mettent le viol comme arme de guerre au centre de leurs analyses, chacun d'entre eux reconnaît au détour d'un paragraphe que le problème dépasse largement ce cadre. Ainsi, les responsables de l'ONU et les rapports de HRW reconnaissent que les violences sexuelles sont également commises par des civils. Dans une dépêche de l'AFP du 24 octobre 2007²⁰, le chef de mission de Médecins sans frontières à Bunia, en Ituri, affirme que, dans leur hôpital, « le nombre de consultations à la suite d'un viol reste élevé et près de la moitié sont le fait d'hommes liés aux forces armées ou milices », ce qui signifie également que plus de la moitié des viols enregistrés par MSF sont commis par des civils ! Lors de notre étude de terrain à Goma, seules 20 % des femmes victimes de violences sexuelles rencontrées avaient été agressées par des militaires. De ce fait, une forte proportion des viols commis dans l'Est du Congo, surtout ceux commis en milieu urbain, ne sont pas des « viols de guerre », du moins pas comme cela est habituellement défini.

Une proportion considérable des femmes violées dans les agglomérations urbaines le sont par des enfants des rues, des voisins, des passants, sans même parler de la famille ou des professeurs... Elles le sont quand elles vont chercher le bois et l'eau, avant ou après le coucher du soleil, ou même chez elles, quand elles ne sont pas assez fortunées pour s'offrir une porte qui se ferme. Les chiffres d'ailleurs, si l'on prend la peine de les regarder attentivement, ne font que conforter cette certitude : les viols ne disparaissent pas quand les conflits s'éteignent, ils diminuent peu, comme les rapports des différentes ONG internationales et des associations locales l'indiquent très clairement. Ainsi, pas un mois ne s'écoule en Ituri ou dans l'un des deux Kivu sans qu'environ 2 000 viols ne soient commis dans chacune de ces régions, sachant que l'on ne compte ici que les cas où les victimes ont frappé à la porte d'une ONG internationale ou d'une association locale luttant contre les violences sexuelles. Leur modalité seulement change, le schéma habituel des viols de guerre où la mise en scène impliquant la famille de la ou des victimes disparaît, les viols sur enfants ou personnes âgées aussi. Le viol redevient un but en soi, pourrait-on dire au lieu de n'être qu'un outil, une

20. Dépêche AFP du 24 octobre 2007 : « Ituri : persistance des violences sexuelles contre les civils », www.lemonde.fr.

affaire privée au lieu d'être un message à la collectivité. Les chiffres des violences sexuelles enregistrées par les Commissions provinciales congolaises de lutte contre les violences sexuelles montrent que plus de 40 % des viols commis en RDC le sont dans le Nord et le Sud-Kivu²¹. Même en supposant que la moitié de ces agressions sont le fait de membres de corps armés, il reste 20 % des agressions commises dans le pays, concentrées dans seulement deux des onze provinces de la nation. On assiste bien à une généralisation du viol, allant bien au-delà de son utilisation comme arme de guerre *stricto sensu*. Pourtant, nous pensons que celle-ci a bien un sens politique.

VIOLENCE SEXUELLE : EXCLURE POUR S'INTÉGRER DANS UNE SOCIÉTÉ CHAOTIQUE

En effet, nous voudrions ici prévenir toute interprétation ontologique de l'ampleur du phénomène des violences sexuelles kivutiennes et nous démarquer d'une certaine tendance voulant résumer les viols de masse à l'expression de la sauvagerie innée d'une certaine population libérée de ses inhibitions par l'impunité régnante²². La généralisation des violences sexuelles se doit d'être mise en perspective et considérée comme un élément de la généralisation de la violence tout court. Selon certaines analyses (Banégas et Jewsiewicki, 2001 ; Van Acker et Vlassenroot, 2001), la succession de la traite, de la colonisation et des dictatures post-coloniales ont, dans l'Est de la RDC, accrédité l'idée selon laquelle la violence est le seul moyen efficace et légitime de changement.

Or, et on nous excusera l'usage de certains termes, le droit d'usage d'une femme est, dans le Nord-Kivu comme dans nombre d'autres sociétés, l'illustration de l'intégration sociale, l'accession à une certaine aisance et respectabilité. Le célibat au-delà d'un certain âge est considéré comme honteux et méprisable. Le mariage est une affaire outrageusement coûteuse pour le mari et sa famille, et la paupérisation générale de la population rend très difficile le paiement de la dote, quelles que soient les classes sociales, et retarde, voire empêche, les unions officielles. De manière générale, avoir une relation avec

21. Taylor Toeka Kakala, « Nord-Kivu, record national des violences sexuelles », *Le Phare*, 4 octobre 2007.

22. Ainsi Lyn Lusi, directrice de DOCS, affirme dans le reportage sur les violences sexuelles d'IRIN (cf. *Our bodies ... Their battleground, gender based violence during war*, IRIN) : « Il y a beaucoup de publicité, et toute cette publicité dit "il y a de l'impunité, il y a de l'impunité !" , donc il n'y a rien pour effrayer les gens qui pourraient avoir l'idée de perpétrer un crime. Et maintenant ils savent qu'ils peuvent le faire sans en subir les conséquences. Nous avons observé, en particulier, une grande recrudescence du nombre de jeunes enfants violés, ici à Goma, et ceci n'a rien à voir avec la guerre ! Ce sont... Ce sont des hommes mal intentionnés qui se sont dit : "C'est une bonne idée !" , et qui l'ont fait » (traduction de la rédaction).

une femme peut être considéré comme accéder à un bien et être reconnu socialement, intégré dans le circuit des échanges économiques (Lévi-Strauss, 1949). Mais quand on est un *maibobo*, c'est-à-dire un enfant des rues en kishwili, on ne peut espérer bénéficier des faveurs d'aucune femme, même celles d'une misérable. La solitude sexuelle est également une forme d'exclusion sociale. Si on garde en tête ces éléments, pour gênants qu'ils soient, on appréhendera mieux la raison de la généralisation des violences sexuelles dans l'Est de la RDC.

C'est en ce sens que la pérennité et l'ampleur du phénomène des violences sexuelles dans l'Est de la RDC sont un phénomène politique : dans un pays où les institutions n'assurent plus aucune possibilité d'ascension sociale par un biais relevant du droit, du mérite ou même de la classe d'âge, dans un pays où la dernière décennie, pour ne pas dire le dernier siècle entier, n'a vu aucun changement politique s'imposer sans lutte armée, la violence est devenue dans les représentations, sinon dans les pratiques collectives, le seul moyen de progresser dans l'échelle sociale, voire même d'y poser le pied. Et dans un contexte socio-économique où le mariage, c'est-à-dire l'inscription dans le cercle social de ceux qui ont un droit d'expression et des moyens de vivre, est devenu quasiment impossible, le viol est devenu autre chose qu'un crime, il est devenu presque similaire à la revendication d'un droit. Comme nous l'a dit un enfant des rues à Goma : « On n'a aucun droit à rien, ni à l'argent ni à un toit ni aux femmes. Le droit qu'on me refuse, moi je le prends ! ».

CONCLUSION

Quelles que soient les obédiences ou sensibilités politiques des associations locales, celles-ci présentent les violences sexuelles subies par leurs bénéficiaires comme légitimant leur positionnement politique et comme une preuve de la nécessaire condamnation de leurs adversaires. Ce discours est encouragé par les organismes internationaux et les médias, qui définissent exclusivement les violences sexuelles dans l'Est du Congo comme une arme de guerre. Pourtant, il semble que cette attitude conforte la profondeur des antagonismes ethnico-politiques à Goma, entrave une réelle réhabilitation des femmes victimes de violences sexuelles et empêche leur réintégration dans le tissu social. Sans cette réintégration, il paraît difficile d'espérer que les réseaux de sociabilité et d'entraide indispensables à la paix sociale et donc à la reconstruction se consolident.

D'autre part, l'ampleur des violences sexuelles dans les Kivus dépasse leur seule utilisation comme arme de guerre *stricto sensu*, révélant la difficulté actuelle pour une partie de la population de concevoir les idées de droit et d'intégration sociale par le respect des lois et des individus. Le véritable défi d'une reconstruction sociale durable consiste à cesser de considérer les aspects politiques des violences sexuelles comme résumant à eux seuls le phénomène, pour prendre vraiment en compte la souffrance de ces femmes et leur faire reprendre petit à petit leur place dans le tissu social. Construire ou reconstruire une démocratie et un État de droit, c'est faire respecter les Droits de l'homme. Or ceux-ci incluent également les Droits de la femme. Peut-être la lutte contre les violences sexuelles prendrait-elle un nouveau souffle si le discours qui l'accompagnait se détachait un peu plus du contexte politique et se focalisait sur l'égalité homme/femme, et plus spécialement sur le concept, inexistant dans la coutume et la pratique congolaise malgré la promulgation de la loi contre les violences sexuelles en 2007, du consentement de la femme à l'acte sexuel.

BIBLIOGRAPHIE

- AFRICAN RIGHTS (1997), *Food and power in Sudan: A Critique of Humanitarianism*.
- AGAMBEN, G. (1997), *Homo Sacer. Le Pouvoir souverain et la vie nue*, Paris, Le Seuil.
- AGIER, M. (2002), *Au bord du monde. Les réfugiés*, Paris, Flammarion.
- ANDRIEU, C., LE BÉGUEC, G. et D. TARTAKOWSKY (2001), *Associations et champ politique. La loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- BANÉGAS, R. et B. JEWSEWICKI (2001), « Vivre dans la guerre. Imaginaires et pratiques populaires de la violence en RDC », *Politique Africaine*, n° 84, décembre, p. 5-16.
- COLLIGNON, R., GRUÉNAIS, M.-E. et L. VIDAL (éds) (1994), *Psychopathologie africaine, Sciences sociales et Psychiatrie en Afrique*, vol. 36, n° 2.
- COMBLIN, C. (1995), *Les Réfugiés, instrument politique dans le Tiers Monde*, GRIP.
- DAS VEENA (2004), in Nancy Scheper-Hughes & Philippe Bourgois, *Violence in War and Peace, an Anthology*, Blackwell Publishing, p. 327-333.
- DE HOURS, B. (éd.) (2001), *Systèmes et Politiques de Santé, de la Santé publique à l'Anthropologie*, Paris, Karthala.
- DE LANNOY, D., SEDA DIANGWALA, M., YEIKELO YA ATO, B., *Tango ya ba Noko* (1986), « Le Temps des Oncles. Recueils de témoignages », *Cahiers du CEDAF*, n° 5-6.
- DELAUNAY, K. (1998), « Des ONG et des associations : concurrences et dépendances sur un "marché du sida" émergent : cas ivoirien et sénégalais », in Deler *et al.*, p. 115-141.

- DELER J.-P., FAURÉ, Y.-A., PIVETEAU, A. et P.-J. ROCA, (éds) (1998), *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, coll. « Hommes et Sociétés ».
- DONSIMONI, M. (1995), *Du Don à l'aide. Le marché de l'altruisme*, Paris, L'Harmattan.
- EDWARDS, M. et D. HUME (1996), "Too close for comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", *World Development*, vol. 24, n° 6, juin, p. 961-973.
- ELLIS, S. (1999), *The Mask of Anarchy. The Destruction of Liberia and the religious Dimension of an african civil War*, Londres, Hurst et Company.
- GRUÉNAIS, M.-E. (2001), « Communautés et État dans les systèmes de santé en Afrique », in Bernard Hours (éd.), *Systèmes et politiques de santé, De la santé publique à l'anthropologie*, Paris, Karthala, p. 67-85.
- GRUÉNAIS, M.-E. (1999), « Les dispositifs de lutte contre le Sida à l'heure d'Onusida et de la démocratisation », in C. Becker, J.-P. Dozon, C. Obbo et M. Touré, *Vivre et penser le Sida en Afrique*, Paris, Codesria-Karthala-IRD, p. 455-472.
- INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (2005), "Guidelines for gender-based interventions in humanitarian setting, focusing on prevention of and response to sexual violence in emergencies", www.humanitarianinfo.org.
- JACQUET, F. et J. NEERKORN (2002), *Diagnostic de santé pour une proposition de programme de lutte contre le VIH et les IST. Zone de Santé de Goma, Nord-Kivu, République démocratique du Congo*, document interne à MDM France.
- JAFFRÉ, Y. et J.-P. OLIVIER DE SARDAN (éds) (2003), *Une médecine inhospitalière. Les relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala.
- JEAN, F. (1996), « Aide humanitaire et économie de guerre », in F. Jean et C. Rufin, *Économie des guerres civiles*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », p. 543-589.
- KEIDEL, L. (1990), *Samson noir. La vie et le témoignage de Domitila Nabibonye ou la vie outre-tombe*, Éditions Ad majorem Dei Gloriam.
- LEIMDORFER (2003), « L'espace urbain à Abidjan. Individus, associations, État », in François Leimdorfer et Marie Alain, *L'Afrique des citadins. Sociétés civiles en chantier (Abidjan, Dakar)*, Paris, Karthala.
- LÉVI-STRAUSS, C. (1949), *Les structures élémentaires de la parenté*, Paris, Presses universitaires de France.
- MAUSS (1993), *Ce que donner veut dire. Don et intérêt*, Paris, La Découverte.
- MVONDO, F. (1986), *Le chemin de la vie*, BASE.
- MOUFFLET, V. (2005), *Sida et humanitarisation en situation de post-conflit : ébauche d'analyse des dynamiques sociales en œuvre*, Mémoire de DEA en Anthropologie sociale, septembre 2005, sous la direction de Jean-Pierre Dozon, Paris, EHESS.
- PANDOLFI, M. (2000), « Une souveraineté mouvante et supracoloniale. L'industrie humanitaire dans les Balkans », in *Multitudes*, n° 3, novembre, p. 97-105.
- PÉROUSE DE MONCTLOS, M.-A. (2001), *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Éditions Complexe, coll. « Enjeux du XXI^e siècle ».

- PERROT, M.-D. (éd.) (1994), *Dérives humanitaires. États d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, Nouveaux Cahiers de l'IUED/PUF.
- POULIGNY, B. (2004), *Ils nous avaient promis la Paix*, Paris, Presses de Sciences Po.
- VAN ACKER, F. et K. VLASSENROOT (2001), « Les Maï-Maï et les fonctions de la violence milicienne dans l'Est du Congo : RDC, la guerre vue d'en bas », *Politique Africaine*, n° 84, décembre, p. 103-116.
- VERHAEGEN, B. (1990), *Femmes zaïroises de Kisangani. Combats pour la survie*, Paris, Centre d'histoire de l'Afrique, L'Harmattan.

Presse et médias

- « Le viol systématique, arme de guerre dans l'Est de la RDC », *Jeune Afrique*, 9 novembre 2003.
- « Kofi Annan : des membres de l'ONU coupables de violences sexuelles en RDC », *Le Monde*, 19 novembre 2004.
- « Les casques bleus de l'ONU ont l'interdiction d'avoir des relations sexuelles avec des Congolais », *Le Monde*, 11 février 2005.
- « Les meurtres et viols se multiplient en RDC », *Le Monde*, 23 février 2005.
- BURDOT, E. et M. LANOTTE (conçu et réalisé par) (2000), *Viols sur ordonnance*, production RTBF.
- HOFNUNG, T. (2004), « Répudiées, l'ultime outrage », *Libération*, 6 octobre.

Des médias entre prolifération anarchique, impunité et pauvreté : le défi de la reconstruction du champ médiatique en RDC

Yves RENARD*

Jusqu'au début des années 1990, les Congolais « étaient informés » par la *Voix du Zaïre*, le grand tam-tam du maréchal-président Mobutu. Cette *Voix*, c'était celle du Mouvement populaire de la révolution (MPR), le parti unique rebaptisé *Mourir pour rien* par les habitants de Kinshasa qui n'ont pas attendu d'avoir la liberté d'expression pour ironiser sur leurs dirigeants. À cette époque, l'Agence congolaise de presse (ACP) et quelques journaux complétaient le maigre paysage d'une presse aux ordres du pouvoir. Aujourd'hui, le paysage médiatique a complètement changé : le pluralisme des médias est une réalité grâce à une profusion de journaux, de radios et de télévisions de toutes tendances.

Dans le domaine des médias « classiques », le plus populaire est de très loin la radio, avec des centaines de stations dans les grandes villes, mais aussi dans des régions reculées où un générateur, un émetteur FM et des équipements élémentaires de production, permettent de créer une radio communautaire avec quelques centaines, voire quelques dizaines de dollars. Ces radios sont captées facilement avec des transistors peu coûteux et sont souvent le seul

* Yves Renard est directeur délégué du Département international de l'école supérieure de journalisme de Lille (ESJ). Il a été auparavant rédacteur en chef de Radio Okapi en RDC, de janvier 2004 à juillet 2007.

moyen d'information disponible pour des communautés entières. La télévision n'a pas encore autant d'impact que la radio, en raison principalement de ses coûts de production, de diffusion et de réception. Il existe pourtant déjà des dizaines de chaînes, surtout à Kinshasa, mais aussi dans les autres grandes villes du pays. La presse écrite, elle, n'a qu'une diffusion confidentielle à Kinshasa et dans quelques grandes villes. Les journaux kinois sont imprimés au mieux à quelques milliers d'exemplaires. Une goutte d'eau dans une ville gigantesque, de plus de cinq millions d'habitants. Ces journaux doivent faire face à des handicaps rédhibitoires : coûts de production élevés et distribution presque impossible dans un pays sans routes. La presse écrite est payante et donc inaccessible à l'immense majorité de la population : les quotidiens kinois coûtent un dollar, un chiffre à comparer au fait que la majorité des Congolais vivent avec moins d'un dollar par jour. Malgré toutes ces difficultés, elle est incontournable dans le paysage médiatique congolais, parce qu'elle est largement diffusée dans les élites congolaises et étrangères de la capitale.

En dehors des médias classiques, le médium qui a connu l'expansion la plus formidable n'existait tout simplement pas encore dans les années 1990. Aujourd'hui ce médium, est utilisé par des millions de Congolais qui peuvent, grâce à lui, suivre en direct ce qui se passe aux quatre coins du pays. Il est de très loin celui qui couvre la plus grande proportion du territoire national et certainement aussi celui qui jouit de l'indice de confiance le plus élevé dans la population par rapport aux informations qu'il diffuse. Il s'agit bien sûr du téléphone portable. Ce phénomène n'est pas propre à la RDC mais, dans ce pays où les communications physiques sont difficiles, voire inexistantes¹, le téléphone cellulaire est maintenant incontournable dans toute réflexion sur la reconstruction d'un secteur national des médias au Congo.

Dans le même ordre d'idées mais dans une proportion infiniment plus réduite, il faut noter l'utilisation d'Internet, qui commence à se développer. Les ramifications congolaises de la grande toile mondiale sont encore modestes : les connexions sont lentes, les pannes fréquentes et les abonnements très coûteux pour les particuliers mais, malgré ces handicaps, des cybercafés ouvrent non seulement à Kinshasa et dans les grandes villes, mais parfois aussi dans des zones reculées.

Cette explosion des vecteurs de l'information, et plus particulièrement des médias, depuis presque 20 ans constitue un paradoxe dans la mesure où

1. Voir l'article sur la décentralisation et l'aménagement du territoire dans ce dossier.

ce phénomène est contemporain de la « descente aux enfers congolaise », c'est-à-dire de la période d'appauvrissement et d'instabilité ouverte par la libéralisation manquée du régime de Mobutu jusqu'à la transition politique (2003-2006). Ni l'appauvrissement de la RDC ni l'instabilité structurelle ni la guerre à l'Est n'ont empêché la prolifération des médias et des nouveaux outils de communication. Bien au contraire, ces éléments semblent avoir encouragé leur développement anarchique. Cet article vise à expliciter cette simultanéité troublante (effondrement étatique, guerres et prolifération médiatique) et s'interroge sur le développement des médias dans un contexte de démocratisation en sortie de conflit.

LA LIBÉRALISATION ET PROFUSION MÉDIATIQUE AU TEMPS DE L'EFFONDREMENT DU PAYS

En une vingtaine d'années, la RDC est passée d'un système de presse « à la soviétique » à une profusion quasiment anarchique dans le secteur des médias. Parallèlement, le pays connaissait une des pages les plus sombres de son histoire : plus d'une décennie d'instabilité et de violence politiques qui l'amenaient au bord de la disparition. Cette évolution des médias s'explique davantage par la désagrégation de l'État que par une volonté d'ouverture des autorités.

En effet, les premiers signes tangibles d'évolution pour la presse congolaise correspondent à l'ouverture de la Conférence nationale souveraine (CNS) que le président Mobutu a été obligé de convoquer en 1990 sous la pression nationale et internationale. Ainsi, dès le début du processus d'affaiblissement du système dictatorial dans les années 1990, certains médias ont saisi cette opportunité, mais ils ont été réduits au silence quand le pouvoir le souhaitait. Par exemple, *Elima*, un des premiers journaux à adopter un ton critique vis-à-vis du pouvoir *mouvancier*² voit, en 1990, son imprimerie de Kitambo plastiquée et entièrement détruite, ce qui a sonné le glas de ce journal. Cette période d'affaiblissement progressif de l'État est caractéristique de la fin du régime de Mobutu qui, en dépit de l'effritement de son pouvoir, est tout de même parvenu à différer la timide démocratisation enclenchée par la Conférence nationale souveraine.

Le régime du maréchal finit par être emporté par une jeune rébellion née dans l'Est qui entre, le 17 mai 1997, dans Kinshasa, avec à sa tête Laurent

2. Les *mouvanciers* étaient les proches du président Mobutu, ils étaient dits « dans la mouvance présidentielle ».

Désiré Kabila, compagnon d'armes de Che Guevara dans les années 1960, qui fait un *come back* fulgurant à l'aube du XXI^e siècle soutenu par ses éphémères alliés rwandais. Mobutu, malade et vaincu, fuit en exil après trente-deux ans de présidence, tandis que Kabila prend le pouvoir. Le 2 août 1998, une nouvelle rébellion, celle du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) dirigé par Azarias Ruberwa éclate à Goma, au Nord-Kivu. C'est la conséquence de la rupture de Laurent Désiré Kabila avec les Rwandais du gouvernement de Paul Kagamé. Quelques mois plus tard, c'est au tour du Mouvement de libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba d'entrer en scène. Rapidement, le pays est partagé entre factions, parrainées par différents pays voisins qui interviennent parfois directement sur le sol congolais. Ce qu'on a appelé « la première guerre mondiale africaine » a causé directement ou indirectement des millions de morts³. Le 16 janvier 2001, Kabila père est assassiné dans des circonstances encore mystérieuses aujourd'hui, alors que le pays sombre dans un chaos sanglant.

Le fils du président assassiné, Joseph Kabila, négocie les accords de Sun City, en Afrique du Sud, à partir du 25 février 2002. Les différents belligérants se mettent d'accord pour se partager le pouvoir pendant une période de transition avant d'aller aux élections. Cette période de transition est connue comme la formule du « 1+4 » (1 président plus 4 vice-présidents)⁴. La communauté internationale accompagne cette transition, les Nations unies, l'Union européenne soutiennent et financent avec des milliers de casques bleus et des centaines de millions d'euros le recensement électoral, le référendum constitutionnel et les élections présidentielles et législatives. Ce processus aboutit, le 6 décembre 2006, à la première élection au suffrage universel direct sur l'ensemble du territoire national depuis les années 1960 et à la victoire de Joseph Kabila.

Durant toute cette période, le secteur de la presse congolaise a paradoxalement tout à la fois profité et souffert de la décomposition de l'État et de la fin du régime mobutiste. Dans la phase crépusculaire du pouvoir de Mobutu, de nouveaux journaux sont apparus dans les grandes villes de province comme Lubumbashi, au Katanga. De même, cette période a vu l'essor des radios communautaires, notamment religieuses, qui ont commencé à se développer parallèlement à l'arrivée des Églises évangélistes dans le pays. L'affaiblissement du régime a permis l'émergence de médias plus indépendants.

3. Les conflits congolais des années 1990 auront fait 4 millions de morts selon les estimations de l'ONU et des ONG humanitaires (IRIN, 2005). En réalité, les chiffres exacts sont difficiles à confirmer, mais l'ampleur terrifiante de la mortalité est indiscutable.

4. L'équation « 1+4 » qui résume l'Espace Présidentiel est immédiatement complétée par les Kinois sceptiques pour qui $1 + 4 = 0$.

Avec la libéralisation, les différents acteurs politiques ont eu besoin d'avoir des espaces d'expression et, du côté du public, l'ouverture a créé un vrai intérêt pour les sujets politiques, et donc pour une presse plus diversifiée. C'est dans les années 1990 que sont nés les *journaux rouges*, appelés de cette façon parce que leur titre est imprimé en rouge pour indiquer aux lecteurs qu'ils sont des organes de l'opposition. Les *parlementaires debout* sont apparus aussi à cette période. Ce sont des militants ou sympathisants de l'opposition, qui lisent et commentent les gros titres des journaux kinois dans la rue. Ils alimentent le débat politique en discutant au milieu de la foule et de la circulation. Les parlementaires debout sont écoutés attentivement par les passants, ce qui en fait de véritables faiseurs d'opinion. L'affaiblissement de la dictature et l'émergence d'un débat politique contradictoire ont favorisé l'apparition de nouveaux médias, qui eux-mêmes se nourrissent de l'intérêt croissant du public. Cette conjonction de circonstances a formé un cercle vertueux pour le développement d'une presse pluraliste. Après le départ de Mobutu et malgré la guerre et l'autoritarisme de Laurent Désiré Kabila, cette équation positive pour la presse est restée valable. La transition, à partir de 2003, a constitué une période encore plus favorable car les belligérants ont dû se transformer en gouvernants, puis en candidats pour les élections de 2006. Tous les acteurs politiques ont eu besoin de communiquer sur leurs projets, leurs bilans, leurs programmes et ont donc créé ou soutenu des médias dans le cadre de la compétition électorale, qui constituait le point final de la transition. Les deux candidats du deuxième tour de la présidentielle, Jean-Pierre Bemba et Joseph Kabila, sont ainsi soutenus respectivement par les télévisions CCTV et Canal Kin TV et par le réseau Radio Liberté (Jean-Pierre Bemba), la radio et télévision Digital Congo, le groupe de presse L'Avenir avec le journal *L'Avenir* et la radiotélévision RTGA (Joseph Kabila).

Cette prolifération médiatique est largement concentrée à Kinshasa. En ce qui concerne la presse écrite, à Kinshasa une dizaine de quotidiens sont publiés régulièrement et à peu près le même nombre de journaux sont publiés de façon sporadique lorsque l'éditeur « trouve un sponsor », c'est-à-dire lorsqu'il arrive à se faire financer occasionnellement. Le tirage moyen de ces journaux se situe entre 1000 et 1500 exemplaires par édition. À l'exception du journal *Le Potentiel* qui tire à 3000, cette presse écrite kinoise n'est que très épisodiquement distribuée dans les autres villes du pays. En province, il n'existe pratiquement pas de journaux à parution régulière. On trouve les seules exceptions à Lubumbashi au Katanga et à Goma au Nord-Kivu.

Pour ce qui est des radios, il y en aurait 220 sur toute l'étendue de la RDC, selon le Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET). Parmi ces radios, plus de la moitié sont des radios communautaires. À Kinshasa,

par contre, il n'existe qu'une ou deux radios communautaires parmi les 25 qui sont répertoriées. Parmi elles, la radio d'État, la RTNC a plusieurs chaînes ; les autres sont des radios commerciales, politiques ou religieuses. Pour compléter le tableau, il faut signaler aussi la présence de plusieurs radios internationales, les principales étant RFI et la BBC.

Enfin, toujours selon les chiffres du GRET, il existait 32 chaînes de télévision à Kinshasa avant la période électorale de 2006, plus une douzaine d'autres chaînes dans le reste du pays, surtout à Lubumbashi et à Mbuji Mayi au Kasai Oriental. Pendant la période électorale, le nombre de chaînes est monté jusqu'à 52 à Kinshasa, soit cinq fois plus que de journaux. Au milieu de l'année 2007, on est revenu à la situation d'avant la période électorale avec une trentaine de chaînes à Kinshasa. Ces fluctuations brutales du nombre de chaînes au gré de l'actualité politique montrent bien qu'on est ici dans une économie de circonstances plutôt que de marché. Dans les dix autres provinces du pays, il existe une demi-douzaine de stations de télévision. Ces stations ne sont pas implantées de la même manière dans toutes les provinces. Certaines provinces n'ont aucune télévision et deux d'entre elles regroupent à elles seules la moitié de toutes les chaînes de province. Il s'agit du Katanga et du Kasai Oriental. Cette disparité ne doit rien au hasard. Le Katanga est la grande province minière de la RDC, avec de formidables ressources en cuivre et le Kasai Oriental propulse le pays parmi les plus gros producteurs de diamants mondiaux⁵. Grâce à leurs ressources minières, ces provinces ont un début d'activité économique formelle, et une partie des ressources générées par ces activités est consacrée au secteur des médias, via la publicité. Ainsi, à Mbuji Mayi, certaines émissions des chaînes de télévisions locales sont sponsorisées par des comptoirs de diamants à la recherche de publicité locale. Par ailleurs, la télévision est un média qui progresse vite et cette progression va s'accroître dans les années qui viennent. La population congolaise, largement désœuvrée et avide de découvrir le monde sans pouvoir voyager, représente un public potentiel important pour la télévision.

LES HANDICAPS DE LA PAUVRETÉ ET DE L'ABSENCE DE CADRE LÉGAL

En presque vingt ans, on est passé en RDC d'un paysage médiatique composé de la radio-télévision d'État ainsi que d'un ou deux journaux « officiels » à un paysage composé d'une cinquantaine de chaînes de télévi-

5. Voir l'article sur la réforme du secteur minier de Marie Mazalto dans ce même dossier.

sion, une douzaine de journaux quotidiens réguliers et près de 250 radios. Ces médias reflètent bel et bien une réelle diversité d'opinions et d'analyses : une partie de la population suit avec passion les plus petits soubresauts de sa classe politique à travers les journaux, les radios et les télévisions. Il est indéniable que ce phénomène contribue à l'éducation de la population sur les notions d'État, de débat public, d'enjeu de développement, de gouvernance. Toutefois, bien que la presse congolaise ait su évoluer vers une grande diversité, elle souffre des handicaps structurels issus d'une émergence anarchique : pauvreté et absence de cadre légal et d'autorité de régulation. Ces handicaps rendent tout à fait aléatoire l'apparition d'une presse économiquement viable, responsable et indépendante, et donc à même de rendre à la jeune démocratie congolaise les services que n'importe quelle démocratie est en droit d'attendre du « quatrième pouvoir ».

Le coupage ou la perte d'indépendance des journalistes

Le développement du secteur des médias s'est effectué au moment où l'économie congolaise faisait le grand plongeon. La fin du XX^e siècle et le début du XXI^e ont connu le retour de l'hyperinflation (500 % en 2001), et la chute du régime de Mobutu s'est accompagnée d'une désorganisation presque complète du système productif dont les ruines ont vite sombré dans l'informel. Selon le Document de stratégie de réduction de la pauvreté, le secteur informel représentait en 2005 environ 80 % de l'économie du pays et 75 % de la population vivait en deçà du seuil de pauvreté⁶. De ce fait, il n'est guère surprenant que la plupart des structures de presse congolaises ne soient pas dans une logique d'entreprise formelle. Leur objet se limite bien souvent à être le média de telle ou telle personnalité politique ou religieuse. La viabilité économique et les conditions à réunir pour l'atteindre ne sont pas au cœur du projet des journaux, radios ou télévisions congolaises. Les journalistes congolais n'ont la plupart du temps pas de contrat de travail et très souvent ils ne sont pas payés, ou ne reçoivent que de très maigres salaires. Dans ce secteur comme dans les autres en RDC, cela aboutit à une généralisation de la corruption qui est devenue le modèle économique obligé du journalisme congolais.

6. République démocratique du Congo, Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, Kinshasa, 2006.

Encadré 1 – Le coupage, dérive quotidienne du journaliste congolais

Cette corruption systématique porte un nom : *le coupage*. Le coupage fonctionne de la façon suivante : lorsqu'un journaliste réalise un sujet, il n'est pas payé par son journal, mais par la personne ou l'institution qui est objet de son reportage. Prenons l'exemple d'une conférence de presse d'un ministre. Avant cette conférence, les organisateurs prévoient une certaine somme pour les journalistes qui vont se déplacer. Ces journalistes s'inscrivent sur une liste en arrivant pour couvrir l'événement, *la liste du coupage*. Lorsque la conférence de presse est terminée, chaque journaliste va voir le responsable en charge du coupage, qui vérifie que le journaliste figure bien sur sa liste avant de lui remettre une enveloppe. Dans l'enveloppe, il y a une certaine somme, variable selon l'importance de l'événement et le média qui emploie le journaliste⁷. Le journaliste va ensuite partager le contenu de l'enveloppe avec sa hiérarchie. Bien entendu, la personne qui finance le coupage s'attend à ce que le reportage lui soit favorable. Espoir logique et rarement déçu, puisqu'il a payé pour ça. Le coupage implique en fait tout simplement qu'il faut payer pour diffuser des informations et que la propagande et la publicité ont remplacé l'information. C'est un mélange des genres complet entre information, publicité, *sponsoring* et corruption pure et simple.

Ce qui est valable pour la couverture d'une conférence de presse l'est également pour tout genre d'exposition médiatique. Les professionnels des médias doivent même parfois payer pour travailler. Ainsi, si un animateur de télévision propose un projet de magazine, le directeur de la chaîne va lui annoncer un montant que cet animateur va devoir réunir pour que son magazine rentre dans la grille des programmes. Disons que le directeur de la chaîne demande 500 USD à l'animateur pour un magazine économique hebdomadaire diffusé chaque vendredi entre 19 et 20 h. L'animateur va à son tour demander 1000 USD à un chef d'entreprise, pour l'inviter dans son magazine. Ici aussi, il y a peu de chances que le magazine mette en avant des informations défavorables à l'entreprise. La culture n'échappe pas au phénomène. L'animateur d'une émission musicale à succès dans une radio de la place demande aux musiciens de l'argent pour diffuser leurs chansons à l'antenne. De leur côté, les musiciens citent les noms de personnalités dans leurs disques en espérant un retour d'ascenseur. Les plus connus vont même se faire payer plusieurs milliers de dollars pour faire ces dédicaces, qui sont une variété musicale du coupage connue comme *le phénomène « libanga »*, « cailloux » en lingala. Par exemple, au beau milieu de la chanson *Attente* de son album *Droit chemin*, le célèbre chanteur Fally Ipupa cite le colonel Raus, à l'époque commandant des services spéciaux de la police nationale à Kinshasa. Dans un genre tout à fait différent, les dernières paroles du tube de

7. Le coupage peut rapporter au journaliste deux à trois fois son salaire mensuel (entretien avec un journaliste, Kinshasa, 2007).

Werrason, *Opération dragon*, extrait de son album *Kibwisa Mpimpa* sont : « Le moyen le plus sûr pour envoyer votre argent : Western Union ».

Le coupage sous ses multiples formes s'est banalisé au point que certains journalistes ont inventé des stratégies qui permettent de bénéficier du coupage tout en publiant des informations fiables. Un reporter va par exemple rédiger deux versions d'un même sujet sous deux signatures, dans deux journaux différents. Il va signer sous son propre nom, dans son journal, une version de l'article conforme aux attentes du « coupeur » et, en même temps, il publie une version différente sur le même sujet qui apparaîtra dans un autre journal, sous un pseudonyme. Le journaliste ne sera pas payé pour son deuxième article, mais il en retirera tout de même la satisfaction d'avoir publié une information honnête. La diversité de points de vue dans la presse congolaise est ainsi souvent liée à la volonté individuelle de certains professionnels de maintenir une indépendance éditoriale, malgré des conditions matérielles misérables. L'ironie, l'impertinence et l'humour qu'on constate dans la presse congolaise viennent de là⁸ et le coupage est vécu comme une nécessité dont les rédactions ne sont pas fières. Il reste malgré tout le seul mode de rémunération régulier pour une profession dont les membres ne reçoivent pratiquement jamais de salaire digne de ce nom. Au final, la réelle aspiration à l'indépendance des journalistes congolais ne pèse pas lourd face aux nécessités alimentaires.

Le coupage s'est développé parce que le secteur de la presse congolaise ne bénéficie pas d'un cadre légal suffisamment strict (absence de contrat de travail, fiches de paye, etc.). Si les droits élémentaires des journalistes ne sont pas respectés la plupart du temps, il en est malheureusement de même pour leurs devoirs. L'absence de cadre légal rend également très difficile le respect des règles élémentaires de la profession et plus difficile encore l'application de sanctions contre les journalistes ou les éditeurs, tout en n'étant bien sûr qu'une condition première et non suffisante pour lutter contre la corruption. La diffamation, la publication de rumeurs, les appels à la haine ou, de manière moins dramatique, les informations fantaisistes, subjectives, non sourcées, basées sur des commentaires plutôt que sur des faits sont d'autant plus monnaie courante que le risque de sanction est presque inexistant. La corruption d'un côté, l'impunité de l'autre, sont deux maux qui ont la même origine : l'inorganisation légale du secteur de la presse congolaise. Cet état de désordre fait deux victimes : d'abord le secteur de la presse,

8. Dans les rues de Kinshasa les colporteurs de journaux vous proposent au choix *L'Avenir*, journal bleu, *La Tempête des Tropiques*, journal rouge et *Le Grognon*, journal satirique paraissant à l'improviste, adaptation kinoïse du *Canard Enchaîné*.

salariés et éditeurs confondus, et ensuite la démocratie congolaise naissante qui a besoin d'informations fiables pour alimenter le débat public. En d'autres termes, il ne saurait y avoir de presse de qualité, pauvre et sans structure légale.

Une profession en situation d'insécurité

Si la diversité de la presse congolaise s'explique en grande partie par la descente aux enfers de la décennie 1990, l'absence d'État de droit et l'impunité qui en résultent aujourd'hui favorisent malheureusement les menaces et les attaques contre la presse. En fait, l'insécurité qui règne en RDC frappe les journalistes qui sont des personnages publics parfois gênants et donc ciblés.

Le 13 juin 2007, Serge Maheshe, qui dirigeait la rédaction de Bukavu de Radio Okapi, la radio des Nations unies en RDC, a été abattu en pleine rue. Quelques jours plus tard, Anne-Marie Kalanga de la Radio Télévision nationale congolaise (RTNC) est blessée par balles à son domicile. En quelques mois, ce sont quatre professionnels des médias qui sont tués. Avant Serge Maheshe, Franck Ngyuke du journal kinois *La Référence Plus* et son épouse furent assassinés chez eux le 2 novembre 2005. Louis Bapuwa Mwamba, journaliste indépendant, fut abattu dans sa résidence à Kinshasa le 8 juillet 2006. Le 29 mars 2006, un technicien de Renatelsat, Mutombo Kayilu, fut poignardé lors d'une opération de sabotage des émetteurs de la chaîne CCTV à Lubumbashi. En plus de ces quatre assassinats, les blessés, les arrestations, les menaces, les intimidations de toutes sortes sont légion. À l'occasion du meurtre de Serge Maheshe, le gouverneur de la Province orientale a établi le lien direct entre politique et violence contre les journalistes.

Face aux velléités autoritaires du politique, le monde de la presse peut compter sur les ONG des Droits de l'homme. L'indignation, la mobilisation, la solidarité d'organisations internationales sont au rendez-vous ; malheureusement, ces efforts ne produisent que peu de résultats. Pour l'ancien porte-parole du gouvernement de la RDC, ministre de l'Information, la solution consiste à associer cadre légal, contrat de travail et protection des journalistes. Ainsi, Toussaint Tshilombo Send s'est engagé « à protéger les journalistes à travers la nouvelle loi de la presse »⁹. Selon lui, le statut des hommes et femmes des médias sera défini, dans le but entre autres de protéger les journalistes dans l'exercice de leur métier (encadré 2).

9. Le ministre a fait cette déclaration à l'ouverture de l'atelier sur la réforme du cadre juridique sur l'exercice de la liberté de la presse à Kinshasa en 2007.

Encadré 2 – Déclarations publiques à la suite de l'assassinat de Serge Maheshe

Déclaration du gouverneur de la Province orientale

« Si le Congo a régressé, s'il est détruit, c'est parce que nous les dirigeants nous n'avons pas respecté les divers droits des journalistes. Nous les avons chosifiés, paupérisés pour qu'ils nous suivent... nous leurs tendons 100 dollars, 200 dollars, 50 dollars, 20 000 Francs Congolais pour qu'ils diffusent allégrement les informations qui nous concernent. La conséquence de ce comportement c'est qu'une fois que le journaliste ose dire la vérité, nous nous en prenons violemment à lui. Que la mort de votre confrère ne soit pas un motif de relâchement mais qu'elle puisse faire triompher la cause des journalistes. Il faut que leur cause soit entendue et que le journalisme soit respecté en république démocratique du Congo », a déclaré le gouverneur ¹⁰.

Communiqué de Reporters sans frontière

L'organisation congolaise de défense de la presse Journaliste en danger (JED) a demandé jeudi dans un communiqué la création « d'une commission d'enquête indépendante » après « l'assassinat d'un journaliste à Bukavu », dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC). JED « est consternée par l'assassinat (mercredi soir) de Serge Maheshe Kasole, journaliste à la radio Okapi (parrainée par l'ONU), station de Bukavu, capitale de la Province du Sud-Kivu. [...] Cet assassinat, le quatrième qui frappe des professionnels des médias (trois journalistes et un technicien) en RDCongo en moins de deux années, mérite, pour une fois, que toute la lumière soit faite et que les coupables puissent être déférés devant la Justice », affirme JED ¹¹.

Déclaration de Toussaint Tshilombo, ministre de l'Information

« La particularité de la nouvelle loi par rapport à l'ancienne, c'est d'abord qu'elle tiendra compte du fait que je tiens à protéger les hommes et les femmes des médias que vous êtes. En définissant votre profession de journaliste et le statut du journaliste, en demandant à ce que vous soyez garantis et assurés d'avoir un contrat de travail avec vos employeurs. De cette manière, nous aurons des garde-fous pour vous protéger dans l'exercice de votre profession. Nous avons incorporé dans la nouvelle loi tout ce qui concerne les radios communautaires parce qu'on n'avait pas prévu ça avant ¹². »

Ainsi, la diversité de la presse en RDC et sa « qualité » dépendent de la capacité de la société congolaise et de ses dirigeants à garantir la sécurité physique, juridique et matérielle des acteurs du secteur des médias au Congo.

UN MÉDIA HYBRIDE ET UNE EXPÉRIENCE MODÈLE : RADIO OKAPI

Le système de survie physique et économique dans lequel se débattent les médias congolais est illustré par l'absence d'un journal, d'une radio ou d'une télévision d'envergure nationale (preuve de la fragmentation du territoire

10. Source : www.radiookapi.net, juin 2007.

11. JED est le correspondant en RDC de Reporters sans frontière.

12. Source : www.radiookapi.net, juin 2007.

de la RDC), c'est-à-dire avec une couverture et des moyens de travail à l'échelle du pays. En effet, les médias congolais sont essentiellement des médias locaux, même à Kinshasa. Paradoxalement, le rôle de média national est assumé, depuis plusieurs années, par une radio qui est nationale sans l'être : Radio Okapi. Le slogan de Radio Okapi, *la radio de la paix*, résume bien les objectifs que se sont fixés les initiateurs de ce projet qui a été pensé en réaction aux « médias de la haine »¹³. Aujourd'hui, Radio Okapi est de très loin le média numéro 1 en RDC, avec plus de la moitié des parts de marché et plus de 50 % de l'audience totale des radios, devant toutes les radios congolaises mais aussi loin devant les grandes radios internationales comme RFI et la BBC¹⁴. Ce succès repose sur un modèle de partenariat très original et sur une ligne éditoriale en phase avec les aspirations profondes de la population congolaise.

Radio de la Mission de maintien de la paix des Nations unies en RDC (Monuc), Radio Okapi a été créée en partenariat avec la fondation Hirondelle¹⁵, une ONG suisse spécialisée dans la création de médias en zones de conflits. Cette radio bénéficie des moyens logistiques considérables des Nations unies (déplacements aériens, liaisons satellite, réseau informatique intégré) qui lui ont permis de se déployer dans toutes les provinces du pays. Radio Okapi est le seul média à avoir une couverture nationale de l'actualité et à être captée dans tout le pays. Le statut de « radio UN » est aussi un gage de sécurité puisque toutes ses installations sont défendues militairement par les casques bleus et les services de sécurité onusiens. Les salariés de la radio jouissent en outre du statut d'immunité accordé au personnel de l'ONU. Une protection appréciable, qui a tout de même ses limites, comme le montre l'assassinat d'un de ses journalistes évoqué plus haut. La fondation Hirondelle a amené le dynamisme et la rapidité de réaction propres aux petites structures. Créée par des journalistes professionnels, cette organisation a en charge la partie éditoriale de la radio. Elle a su convaincre les Nations unies d'accepter une ligne éditoriale basée sur l'actualité et les attentes de la population congolaise plutôt que sur la communication autour des activités onusiennes en RDC. Ce choix éditorial courageux de la part des Nations unies, qui sont parfois critiquées vertement sur Radio Okapi, explique une grande partie du succès d'audience de cette radio. La fondation

13. Le terme « médias de la haine » a été employé pour décrire le rôle joué par certains médias rwandais, dans le génocide de 1994, comme la tristement célèbre Radio Mille Collines.

14. Sondages Immar 2004, 2005 et 2006

15. La Fondation Hirondelle est une organisation de journalistes qui crée des médias en zones de crise. Pour plus d'informations on pourra se reporter au site Internet de l'organisation: www.hirondelle.org.

Hirondelle a également su trouver des bailleurs pour le projet Okapi, comme par exemple la coopération française et le DFID, qui est le ministère en charge de la coopération britannique.

Une autre clef du succès de Radio Okapi est la gestion des ressources humaines. La radio emploie environ 200 salariés, dont plus de 90 % sont congolais. Les recrutements sont faits sur la base de tests anonymes, tous les employés ont un contrat de travail, des fiches de paye, des avantages sociaux. Les membres du personnel de la radio bénéficient des salaires et avantages en vigueur aux Nations unies. Les droits des salariés s'accompagnent de devoirs équivalents : ainsi, accepter le *coupage* est une cause de licenciement immédiat pour les journalistes de Radio Okapi, qui sont également tenus d'observer une stricte neutralité dans leur couverture de l'actualité et, d'une manière générale, de connaître et de respecter la ligne éditoriale de la radio. Une part importante est accordée à la formation continue des collaborateurs. La radio est ouverte aux écoles de journalisme locales, elle accorde de nombreux stages aux étudiants, stages qui débouchent souvent sur des emplois à durée déterminée, voire à des embauches définitives. La pratique du recrutement sur tests anonymes a permis aux femmes de saisir leur chance ; ainsi, à Kinshasa, la rédaction de Radio Okapi est à 50 % féminine, sans qu'aucune politique de discrimination positive ne soit nécessaire. L'encadrement est progressivement confié aux collaborateurs et collaboratrices congolais, grâce à une politique volontariste de renforcement des capacités. De cette manière, Radio Okapi est considérée par la population comme un média congolais à part entière. Même si Radio Okapi a un statut onusien et même si elle est, jusqu'ici, entièrement financée par des partenaires extérieurs à la RDC, la politique de ressources humaines du projet, qui met en avant et valorise les compétences des journalistes congolais, est une des explications de l'adhésion et de l'audience du public congolais.

L'autre explication du succès de Radio Okapi repose sur sa ligne éditoriale. La radio a commencé à émettre le 25 février 2002, date de l'ouverture du dialogue inter-congolais à Sun City en Afrique du Sud. À l'époque, le pays était divisé entre plusieurs factions. Radio Okapi a couvert dès le premier jour l'actualité de part et d'autre des lignes de front. Les nouvelles ont aussi dès le début été données dans les cinq langues congolaises (le lingala, le swahili, le tshiluba, le kikongo et le français). À une période où on prédisait le morcellement inéluctable de cet immense pays, Radio Okapi est apparue aux oreilles des auditeurs comme un symbole de l'unité nationale et comme la preuve que la nation congolaise n'était pas qu'une fiction. Autre raison de son succès éditorial, Radio Okapi consacre une très large part de ses programmes aux sujets politico-militaires, à la bonne gouvernance et au développement,

selon l'actualité du moment. Ces actualités sont d'un intérêt littéralement vital pour la population. Les auditeurs sont captivés par tous ces sujets porteurs des angoisses, du désespoir mais aussi des aspirations et de l'espérance de tout un peuple. Enfin, l'autre facteur déterminant de l'immense adhésion des auditeurs à cette radio est son absence de parti pris, la fiabilité de ses informations toujours vérifiées et sourcées, la modération de son ton, la parole qu'elle donne systématiquement à toutes les parties, sa volonté d'expliquer l'actualité plutôt que de la commenter.

Bien sûr, actuellement, le défi consiste à capitaliser sur cette réussite pour pérenniser le meilleur élève du secteur médiatique. Dans la mesure où tout le budget et toute la logistique dépendent de l'étranger, cette pérennisation impliquerait de dégager des ressources propres grâce au marché publicitaire.

LES PRÉALABLES À UN SECTEUR MÉDIATIQUE PROFESSIONNEL

On touche ici au problème clé de la création d'un secteur médiatique sain. Pour qu'émergent des médias indépendants et professionnels, faisant un travail d'information valable, un certain nombre de conditions structurelles (matérielles, légales et économiques) doivent être réunies, permettant à la presse de sortir de son système de survie actuel.

Tout d'abord, le secteur de la presse a besoin d'un minimum d'infrastructures matérielles pour se développer. Ainsi, sans courant électrique pas de diffusion possible pour les radios, pas de diffusion ni de réception pour les programmes télé, pas d'Internet, pas d'imprimeries pour les journaux. D'ailleurs, hormis à Kinshasa, il n'existe tout simplement pas d'imprimerie en RDC. En conséquence, les seules villes de province où un ou deux journaux paraissent régulièrement sont Goma et Lubumbashi. Ces journaux ne sont pas imprimés sur place, mais dans des pays frontaliers, respectivement en Ouganda et en Zambie. Sans route, impossible de se déplacer pour aller chercher et vérifier les informations sur le terrain, pas possible non plus de créer un réseau de distribution des journaux. L'inexistence d'infrastructures élémentaires bloque le développement médiatique comme elle bloque beaucoup d'autres activités économiques.

Ce qui est valable pour les routes l'est tout autant pour les textes de loi. Sans infrastructures légales, pas de cadre juridique pour les entreprises de presse, pas de contrats de travail, ni de fiches de paye pour les journalistes, pas de sanction en cas d'attaque contre les journalistes, pas non plus d'organisme indépendant de régulation des médias indépendant du pouvoir

politique afin de lutter contre la connivence du « coupage ». Mais pas de recours non plus en cas de diffamation ou de diffusion d'information fantaisiste. Le nouveau régime l'a compris et a élaboré une loi sur la presse qui permettra, selon le ministre de l'Information, d'« assainir le secteur ». L'actuelle loi sur la presse datant de 1996, le Ministre a réuni en juin 2007 une commission qui regroupait les professionnels du secteur pour préparer une future loi prévoyant la dépenalisation des délits de presse : aujourd'hui, si un personnage puissant s'estime diffamé, il peut dans certaines circonstances faire emprisonner un journaliste. Pour éviter cela, le projet devrait favoriser une double régulation dont les bases existent déjà, par les organisations professionnelles et par une instance indépendante.

La période de la transition a vu une première expérience d'instance de régulation, la Haute autorité des médias (HAM). La HAM était une des cinq institutions d'appui à la démocratie de la période de transition. Ses membres ont été désignés par les différentes composantes qui se sont partagées le pouvoir pendant cette période. En matière de régulation, la HAM a surtout joué un rôle actif pendant la campagne électorale. Ses avis et sanctions ont frappé tous les types de médias pour non-respect de temps de parole, appels à la haine, diffamation, etc. La HAM a été une des institutions d'appui à la démocratie les plus actives, mais le problème a résidé dans l'application effective des sanctions prononcées. Les sanctions n'ont en effet pas été toujours suivies d'effet. On a ici une nouvelle illustration de l'impunité qui règne d'une manière générale en RDC. L'article 262 de la Constitution de la troisième République prévoit une suite à la HAM : elle doit se muer en Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC). Il est en particulier prévu que les représentants des partis politiques et les bénéficiaires de postes politiques dans le secteur des médias (PDG de l'audiovisuel public, par exemple) ne puissent pas devenir membres de cette institution.

En matière d'autorégulation, le secteur des médias congolais s'appuie sur des organisations professionnelles, officielles ou non. L'Union nationale de la presse congolaise (UNPC) est l'instance officielle de représentation des professionnels des médias. C'est notamment elle qui délivre les cartes de presse. Son rôle devrait être renforcé par la future loi sur la presse. Des ONG sont également actives dans le secteur des médias, telles que l'Observatoire des médias congolais qui fait des recommandations aux différents acteurs du secteur, et Journaliste en danger (JED) qui est très active dans la défense des journalistes. On le voit, en matière de cadre légal, d'organisations représentatives et de régulation pour le secteur de presse, la RDC n'est nullement un désert. Tout l'enjeu, ici comme ailleurs, réside dans l'effectivité

des dispositifs, en particulier en termes de garanties de l'exercice de la liberté de la presse et de la fin de l'impunité.

L'information est un secteur très sensible dans un pays en situation de sortie de conflit. Les professionnels de l'information doivent donc être bien formés pour traiter correctement cette actualité souvent explosive. Ici aussi la question des infrastructures est fondamentale. Il est question ici de formation universitaire, d'apprentissage pratique sur des outils permettant de maîtriser les gestes professionnels du journalisme. Il faut pour cela des ordinateurs, des caméras, des studios. Dans un pays où les écoles élémentaires n'ont pas de livres, où les instituteurs utilisent un pan de mur et du charbon de bois en guise de tableau et de craie, on mesure l'immense défi que représente l'enseignement d'une matière aussi complexe et coûteuse que le journalisme.

Pour générer les ressources dont il a besoin, le secteur de la presse congolais a besoin que le bilan de santé économique de la RDC devienne un peu moins désastreux. Les « parlementaires debout », qui lisent et commentent les titres de la presse pour les passants, comme évoqué plus haut, font partie du paysage des rues de Kinshasa. Au-delà de l'aspect sympathique de cette pratique, il faut surtout constater que Les « parlementaires debout », sont avant tout trop pauvres pour acheter les journaux. Si personne n'a les moyens d'acheter les journaux, de quoi ces derniers vont-ils pouvoir vivre ? Le phénomène *Libanga*, avec les dédicaces dans les chansons, procède de la même logique. Si personne n'a d'argent pour acheter les disques, les artistes vont se financer en flattant les riches et les puissants dans leurs chansons. Et ce d'autant plus que la source classique de recettes pour les médias – la publicité – est réduite à la portion congrue. Dans un pays où il n'y a pratiquement pas de secteur formel, les quelques entreprises qui fonctionnent représentent un marché publicitaire très étroit et, dans tous les cas, insuffisant pour dynamiser les recettes des médias. Pour jouer un rôle dans la reconstruction de l'espace public congolais, la presse a besoin d'infrastructures de base, comme des routes et de l'électricité pour la production et la diffusion de ses informations, d'un cadre légal satisfaisant pour garantir son fonctionnement, de centres de formation technique et académique pour avoir des professionnels de bon niveau et d'un secteur économique suffisamment dynamique pour générer des recettes publicitaires.

CONCLUSION

Depuis la fin des années 1990, la presse congolaise connaît une profusion particulièrement étonnante – qui correspond à un besoin de la population – et elle peut être un acteur de la recomposition et du développement de la nation congolaise. Mais cette presse souffre des handicaps liés à la libéralisation anarchique des années 1990. Ainsi, il n'existe pas en RDC de cadre légal qui permette de sécuriser et de faire fructifier des investissements. Le cadre économique informel favorise la corruption et ne permet pas aux entreprises et aux journalistes d'avoir un statut légal et contractuel satisfaisant. Les ressources publicitaires potentielles sont faibles. Tous ces facteurs font que les journalistes sont précarisés et soumis à la corruption. L'impunité qui règne faute d'État de droit facilite les nombreuses attaques dont sont victimes les journalistes et rend particulièrement périlleux l'exercice de leur métier. Inversement, cette même impunité garantit l'absence de sanctions pour les dérives éditoriales ou la diffamation. L'immensité du pays et sa désorganisation structurelle et administrative rendent extrêmement difficiles la création et la pérennisation de médias nationaux. L'accumulation de médias locaux peu sensibles à des problématiques nationales, et qui ont tendance à surestimer des problèmes locaux, risque de participer au morcellement du pays plutôt que de contribuer à sa reconstruction.

Comme bien d'autres activités de nature économique en RDC, la presse est victime d'un véritable blocage qui l'autorise à survivre mais ne l'autorise pas à se transformer en système économique viable et à desserrer l'étau de la dépendance financière vis-à-vis du politique. Ce blocage structurel ne peut qu'interpeller les acteurs du développement qui commencent à s'intéresser au « quatrième pouvoir » et au rôle qu'il joue dans la construction d'un espace public dans une démocratie naissante. En RDC, l'intervention des bailleurs dans ce secteur (essentiellement les coopérations britannique et française qui ont scellé au cours de l'année 2007 un partenariat très original d'appui aux médias en RDC) est orientée sur la formation aux métiers des médias et l'élaboration du cadre légal. Ceci est une nécessité, mais doit être complété par une politique de viabilisation économique du secteur des médias – viabilisation sans laquelle il ne saurait y avoir de médias professionnels et déontologiques, c'est-à-dire de médias utiles à la reconstruction démocratique. Une telle viabilisation est encore un champ pionnier pour l'intervention des bailleurs qui sont hors de leur domaine d'action traditionnel et qui doivent inventer des mécanismes innovants et financièrement adaptés au contexte local.

BIBLIOGRAPHIE

- DE VILLERS, G. et J. OMASOMBO TSHONDA (1997), *Zaire, la transition manquée*, Paris, L'Harmattan.
- FRÈRE MARIE SOLEIL (1999), *Presse et démocratie en Afrique francophone*, Paris, Karthala.
- FRÈRE MARIE SOLEIL (éd.) (2004), *Afrique centrale, médias et conflits*, Bruxelles, Complexe.
- PERRET, T. (2005), *Le temps des journalistes. L'invention de la presse en Afrique francophone*, Paris, Karthala.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2006), *Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*, Kinshasa.

Actualité africaine

Comment améliorer l'accès au financement pour les PME d'Afrique subsaharienne ?

Julien LEFILLEUR*

INTRODUCTION

Bien qu'il soit difficile de disposer de statistiques fiables sur le segment des PME¹ en Afrique, on estime qu'elles contribuent à plus de la moitié du PIB et de l'emploi (Africappractice, 2005). Ces PME opèrent principalement dans les services – en particulier le commerce – mais également dans l'industrie manufacturière et dans les agro-industries, reflétant ainsi la structure du PIB de ces pays. Bien que les PME productives soient très minoritaires devant celles du secteur tertiaire, elles jouent un rôle prépondérant dans les secteurs industriels de ces pays. On estime par exemple qu'elles représentent environ 95 % de l'activité manufacturière et 70 % de l'emploi industriel au Nigeria, principal pays d'Afrique subsaharienne (hors Afrique du Sud ; Kauffmann, 2005).

Malgré leur poids dans les économies locales et en dépit de leur rôle moteur en termes de développement économique, les PME ont un accès très limité au marché des financements, particulièrement en Afrique subsaharienne (ASS). D'une part, le taux de pénétration bancaire en ASS est très faible – le total des actifs bancaires ne s'élève qu'à 32 % du PIB en moyenne et les crédits au secteur privé constituent moins de la moitié de ces actifs (annexe 1 ; Kauffmann, 2005) – ; d'autre part, ce sont principalement les grandes

* Julien Lefilleur est diplômé de l'École centrale de Paris et docteur en économie de l'Université de Paris 1 (Panthéon Sorbonne). Il est chargé d'affaires à l'Agence française de développement où il est spécialisé sur les marchés financiers d'Afrique subsaharienne, et chercheur associé au laboratoire *Développement et Mondialisation* de l'Université de Paris 1.

1. Dans cet article, sont considérées comme PME les entreprises comprenant entre 10 et 50 employés (les entreprises de moins de 10 employés entrant dans la catégorie des micro-entreprises) et respectant le critère d'indépendance (la PME ne doit pas être détenue à plus de 25 % par une société unique). Cette définition est celle qui est couramment acceptée par les différents organismes internationaux (Nations unies, Banque mondiale, Union européenne ; voir Africappractice, 2005).

entreprises, souvent étrangères, qui bénéficient de la majorité des financements. Selon plusieurs études (Africappractice, 2005 ; FMI, 2004 ; Aryeetey, 1998), les difficultés d'accès aux financements sont le premier obstacle au développement des PME d'ASS, assez loin devant les problèmes de corruption, de déficience des infrastructures ou bien de fiscalités abusives. Ces études estiment que 80 à 90 % des PME d'ASS connaissent des contraintes de financement importantes. Privées de l'accès au marché des financements, les PME couvrent le plus souvent la totalité de leurs besoins par des ressources personnelles (Africappractice, 2005 ; Aryeetey, 1998). L'objectif de cet article est double. Il s'agit de donner quelques éléments permettant de comprendre pourquoi les acteurs du système financier ne sont pas en mesure de répondre aux besoins des PME, puis d'envisager les perspectives d'amélioration.

UN FINANCEMENT DIFFICILE PAR LES ACTEURS CLASSIQUES : BANQUES, FONDS D'INVESTISSEMENTS ET BAILLEURS DE FONDS

Le financement en dette bancaire : une forte demande mais une offre limitée

La frilosité des banques à l'égard des PME s'explique principalement par la forte asymétrie d'information qui existe entre entrepreneurs et banquiers. Plusieurs facteurs, spécifiques au contexte d'ASS, en sont à l'origine. Tout d'abord, comme souligné par l'OCDE (Kauffmann, 2005) et le FMI (2006a), l'absence de normes comptables – ou au contraire le niveau excessif de l'information comptable exigée dans le cas de l'Afrique centrale par les normes OHADA² – ainsi que l'insuffisance de cabinets comptables indépendants, compétents et crédibles ont un impact sur la qualité de l'information financière transmise aux banques. De plus, au niveau des PME, les frontières sont souvent poreuses entre actifs de l'entreprise et patrimoine personnel de l'entrepreneur, crédit personnel et crédit professionnel, ce qui rend plus difficile pour le banquier d'apprécier la capacité de remboursement de son emprunteur. Par ailleurs, les entrepreneurs peuvent avoir un intérêt à diffuser une information financière très restreinte, voire erronée, afin d'échapper à la fiscalité. Cette situation est largement observée en Afrique centrale, où les PME ont même une forte propension à passer dans le secteur informel pour échap-

2. OHADA : Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires.

per au harcèlement fiscal (FMI, 2006b ; Sethuraman, 1998 ; annexe 2). L'exemple du Cameroun est caractéristique³. Enfin, il n'existe souvent aucun outil permettant aux banques de connaître les comportements de paiement de leurs nouveaux clients. Les centrales des risques ou centrales des incidents de paiement sont soit inexistantes, soit inopérantes. Dans ce contexte, la communication informelle entre la banque et l'entrepreneur doit permettre de pallier la déficience des canaux classiques de communication. La réputation de l'entrepreneur et sa proximité avec le banquier (liens de parenté, relations de voisinage...) sont des éléments au moins aussi importants que la qualité des états financiers communiqués à la banque. À cet égard, les banques à capitaux locaux, beaucoup mieux intégrées dans le tissu économique local et plus à l'aise avec les pratiques du pays, ont souvent un très net avantage comparatif par rapport aux banques à capitaux étrangers (généralement non africains). Toutefois, tout en contribuant bien davantage au financement des PME, les banques locales apparaissent largement minoritaires dans la mesure où elles représentent en moyenne moins de 30 % du marché (annexe 1 et encadré 1).

Encadré 1 – Banques à capitaux locaux / banques à capitaux étrangers

Outre le fait qu'elles connaissent mieux les acteurs locaux et qu'elles sont naturellement davantage impliquées dans l'économie locale, trois facteurs poussent les banques à capitaux locaux à s'exposer davantage sur les PME que les banques étrangères. Tout d'abord, les banques locales étant plus facilement exclues des opérations importantes – soit par insuffisance de ressources à moyen et long termes (MLT), soit parce que les promoteurs, généralement américains ou européens préfèrent s'appuyer sur des banques qu'ils connaissent bien –, elles sont donc amenées à placer leurs actifs sur des opérations de tailles plus modestes. Ensuite, les banques locales ne souffrent pas sur ce segment de la concurrence des banques étrangères qui évitent de s'exposer sur les acteurs locaux quand il n'existe pas de possibilité de recours à une entité mère basée hors d'Afrique, ce qui est pratiquement toujours le cas des PME. En effet, en cas d'occurrence d'un événement politique, les banques étrangères seront facilement amenées à se retirer du pays, et souhaitent alors avoir la possibilité de se retourner vers les maisons mères pour recouvrer leurs actifs, alors que les banques locales sont contraintes de rester et n'ont de toutes les manières aucun recours, ce qui explique leur moindre aversion à financer l'économie locale. Enfin, l'asymétrie d'information est moins grande pour les banques à capitaux locaux, puisque les instances de décisions sont présentes localement ; alors que pour les banques à capitaux étrangers, les filiales ayant généralement des délégations assez faibles, les octrois sont décidés à partir d'un certain montant aux sièges des maisons mères. Dans les faits, la distance des décideurs aux clients potentiels incite davantage à une grande prudence qu'à une prise de risque mal calculée.

3. Selon le GICAM (organisation inter-patronale camerounaise), chaque homme d'affaires passerait en moyenne 4 h/jour au Cameroun avec les administrations fiscales.

Dans ce contexte de forte asymétrie d'information, la prise de garantie devrait permettre d'atténuer le risque encouru par la banque. Néanmoins, les sûretés réelles ont en général une très faible valeur de réalisation : les actifs corporels (hors terrains) ont une valeur marchande quasi nulle car l'étroitesse des marchés fait qu'ils trouvent difficilement des acheteurs tandis que les terrains (quand les titres fonciers existent) ou baux (quand ils ont fait l'objet d'un contrat dûment enregistré) ne peuvent être généralement cédés sans l'obtention d'agrément de la part des autorités publiques, ce qui est dans la plupart des cas long et difficile. La présence d'un collatéral apparaît donc souvent comme une condition nécessaire à l'octroi d'un prêt (Africappractice, 2005), ce qui exclut une majorité d'entrepreneurs ne disposant pas de ressources suffisantes. Dans tous les cas, la complexité et les délais des procédures d'enregistrement des sûretés et des procédures de recouvrement, notamment par rapport aux montants mis en jeu, ainsi que la faiblesse des systèmes judiciaires (souvent confrontés à des problèmes de gouvernance) et l'incertitude sur l'issue des procédures de recouvrement font que la prise de garantie n'apparaît pas être un bon moyen pour la banque d'atténuer le risque (FMI, 2006a).

Cette forte asymétrie d'information, qui ne peut pas être compensée par une sécurisation satisfaisante des crédits, a deux implications importantes. Tout d'abord, elle augmente les coûts de transaction (évaluation et suivi du risque), ce qui entraîne un problème de rendements d'échelle étant donné les faibles montants en jeu. Ensuite, elle conduit à une évaluation incertaine des risques, qui se traduit souvent par leur surévaluation par les banques étrangères naturellement réticentes à financer les PME locales. Ces deux implications transparaissent bien si l'on analyse la formation de la marge sur prêts des banques opérant en ASS : la décomposition des dépenses de ces banques montre que le coût du risque est en réalité une composante mineure, alors que les coûts d'exploitation (et dans une moindre mesure les bénéfices) en constituent la majorité (voir encadré 2). Cette surévaluation des risques associée aux surcoûts opérationnels qu'implique le crédit aux PME conduit les banques à éviter ces contreparties ou bien à proposer des taux très élevés, généralement supérieurs à 15 %⁴. Face à de tels taux, peu de PME sont capables d'être suffisamment rentables pour se permettre de s'endetter auprès des banques.

4. En zone CEMAC par exemple, le taux prêteur maximum autorisé étant fixé à 15 %, les grandes banques considèrent que le marché des PME ne peut pas être rentable (FMI, 2006b). Les quelques établissements prêtant aux PME (banques spécialisées, sociétés de crédit bail, etc.) pratiquent des taux supérieurs.

Encadré 2 – Décomposition de la marge financière des banques d'ASS

Les banques d'ASS affichent des niveaux de marges financières bien au-dessus de la moyenne des banques des autres régions du monde. Selon Čihák et Podpiera (2005), le *spread*⁵ moyen sur l'ensemble de l'ASS s'élève à 11,5 % contre seulement 4,5 % pour les pays de l'OCDE alors que la marge nette d'intérêt se situe à plus de 7 %, contre seulement près de 1 % dans les pays développés (voir annexe 1). L'analyse de la structure de ces marges permet d'expliquer l'origine de ces différences (tableau 1).

Tableau 1 – Structure de revenus et de coûts des banques en ASS – comparaison avec les banques d'autres régions du monde*

	ASS	Afrique du Nord et Afrique du Sud	Amérique centrale et du sud**	Europe occidentale**	France	
Revenus	Intérêts	63	61	79	74	68
	Commissions	15	10	5	13	15
	Autres revenus opérationnels	19	21	13	6	9
	Autre	2	8	3	7	8
Dépenses	Intérêts	22	30	41	54	53
	Personnel	16	8	11	13	13
	Coût du risque	5	13	6	3	1
	Autres dépenses opérationnelles	27	21	26	14	17
	Autre	6	15	5	4	4
	Résultat net	23	13	11	12	12

* Données agrégées sur l'ensemble des banques des différentes régions. Unité : % des revenus / dépenses totales.

** Seules les 500 plus grandes banques sont considérées.

Source : calcul de l'auteur, Bankscope.

Ce tableau montre que, si la structure des revenus des banques d'ASS est comparable à celle des banques des autres régions, c'est moins le cas pour la structure des dépenses. Le coût du risque est finalement relativement limité pour les banques d'ASS (5 % des coûts) alors que les coûts opérationnels (personnel et autres dépenses opérationnels) – 43 % des coûts – et les bénéfices – 23 % des coûts – expliquent la grande majorité des dépenses. Étant donné que le coût du refinancement est particulièrement faible (22 % des dépenses), il apparaît donc que les *spreads* élevés en ASS s'expliquent davantage par des coûts opérationnels et des bénéfices particulièrement élevés que par un coût du risque important. L'annexe 1 montre en effet que les banques d'ASS ont, malgré des niveaux de capitalisation élevés, des niveaux de rentabilité des fonds propres très élevés – 22 % en moyenne – ce qui est vraisemblablement dû au manque de concurrence sur ces marchés (Čihák et Podpiera, 2005)⁶.

En décomposant les marges financières des banques dans cinq pays d'Afrique de l'Est, Sacerdoti (2005), et Čihák et Podpiera (2005) parviennent aux mêmes conclusions. Une analyse plus fine menée pour le Kenya montre que les banques à capitaux étrangers ont un niveau de marge financière sensiblement supérieur à celui des banques à capitaux locaux, ce qui s'explique par des bénéfices et des coûts opérationnels plus importants⁷.

5. Le *spread* calculé par les auteurs correspond à la différence, pour les banques du panel considéré, entre le taux d'intérêt réel moyen des prêts et le taux d'intérêt réel moyen des dépôts.

6. Le nombre de banques en activité sur l'ensemble de l'ASS est compris entre 300 et 350, soit environ une fois et demie moins qu'en France et plus de trois fois moins qu'en Amérique centrale et du Sud (source : calculs de l'auteur, données Bankscope).

7. Pour aller plus loin, Čihák et Podpiera (2005) montrent que le taux de créances douteuses des banques n'a aucun pouvoir explicatif sur le niveau des *spreads*, ce qui implique que le coût du risque n'a pas d'impact sur la détermination des taux facturés par les banques. La variable de coûts opérationnels est en revanche très significative. Par ailleurs, il serait également intéressant de tenir compte dans l'analyse des déterminants des *spreads* de l'impact de certains facteurs exogènes et conjoncturels, comme les cours des matières premières dont sont fortement dépendantes les économies d'ASS. L'exemple de l'évolution récente des taux dans les pays du golfe de Guinée est caractéristique : l'augmentation des revenus du pétrole ces deux dernières années a entraîné d'importantes liquidités pour les banques, ce qui les a amenées à nettement baisser leurs taux (et à davantage intervenir sur les PME ; FMI, 2006a).

Par ailleurs, ce désintérêt des banques pour les PME est favorisé par une importante pénurie de ressources, notamment MLT⁸, qui les pousse à se concentrer sur les quelques grandes entreprises solvables du marché (FMI, 2006a). Dans un contexte d'abondance de ressources, les banques seraient certainement moins réticentes à s'engager sur les PME, comme le montre l'exemple actuel des pays du golfe de Guinée où les banques – surliquides du fait des cours élevés du pétrole – montrent un intérêt croissant envers les PME qui leur permettent de placer leurs excédents de liquidité. Une concurrence accrue aurait vraisemblablement des effets similaires (Čihák et Podpiera, 2005).

Le paradoxe de la faible demande de financement en capital

Alors que le capital est une ressource rare pour les PME d'ASS et que les bailleurs de fonds contribuent fortement à la création de fonds d'investissement dédiés aux PME⁹, le développement de l'activité de *capital investment* dans les PME d'ASS rencontre de nombreux obstacles.

En l'absence de ressources locales, l'offre de capitaux provient essentiellement de fonds d'investissement européens ou nord-américains souvent alimentés par les bailleurs de fonds, ce qui pose deux problèmes principaux. Tout d'abord, les exigences des bailleurs de fonds en termes de respect des normes environnementales et sociales sont bien souvent inadaptées aux PME d'ASS, ce qui limite les opportunités d'intervention sur ces contreparties. Ensuite, la distance des investisseurs aux marchés cibles, et donc la relative méconnaissance de ces marchés, implique des coûts de transaction (qui sont surtout des coûts de prospection) importants. Ce problème d'asymétrie d'information est accentué par le fait que, les marchés étant petits, les fonds sont généralement *multi-pays* et multi-sectoriels, ce qui implique des coûts d'entrée importants pour connaître plusieurs marchés, plusieurs secteurs ainsi que différents cadres fiscaux, réglementaires et juridiques. Les coûts de gestion élevés de ces fonds les poussent donc à se réorienter vers des montants d'investissement plus importants, ce qui exclut finalement les PME. Par ailleurs, de manière générale, l'étroitesse des marchés et l'absence de marché des capitaux posent une contrainte importante à l'investissement

8. L'annexe 1 montre en effet que près de 90 % des ressources des banques d'ASS (fonds propres exclus) correspondent à des ressources court terme.

9. Les principaux fonds investissement soutenus par les bailleurs sont ECP et Africinvest sur l'ensemble de l'Afrique, CAGF en Afrique centrale, GroFin East Africa SME Fund en Afrique de l'Est, I&P Capital dans l'océan Indien.

en capital en ASS en limitant les opportunités de sortie pour les investisseurs. Ce problème est plus marqué dans le cas des PME qui ne peuvent pas proposer d'options de sortie sur une maison mère hors d'Afrique, contrairement aux filiales de grands groupes, et qui présentent le risque de pouvoir manipuler les états financiers pour minimiser les prix de rachat généralement basés sur la rentabilité de l'entreprise. Enfin, du fait de la faiblesse des organes de contrôle et des cadres légaux locaux, il est difficile pour un investisseur de se prémunir du risque de détournement des dividendes qui lui sont dus. Ce risque est maximum chez les PME qui ne garantissent pas la même transparence que les filiales des grands groupes internationaux.

Tous ces facteurs rendent donc difficile pour les fonds d'investissement d'intervenir sur les PME. Les fonds dédiés au financement des PME, souvent créés à l'initiative des bailleurs de fonds, ont des difficultés à rencontrer la demande escomptée. La réorientation récente du seul fonds d'investissement dédié au PME en Afrique centrale vers les grandes entreprises témoigne de ces difficultés.

Un accès difficile pour les bailleurs de fonds

Du fait du rôle structurant que jouent les PME dans les économies en développement, les bailleurs de fonds intervenant en ASS ont pour la plupart dans leur mandat de soutenir le développement d'un tissu de PME. Dans les faits, le positionnement des bailleurs vis-à-vis des PME est délicat. Tout d'abord du fait des contraintes d'éloignement – les bailleurs ont une présence locale bien moindre que les banques classiques –, ils ont une relative méconnaissance des marchés, en particulier des petites contreparties. De plus, les montants d'intervention minimums, fixés assez hauts pour garantir des rendements d'échelle suffisants et conserver des structures de coûts soutenables dans un contexte d'intervention *multi-pays*, interdisent généralement les interventions directes sur les PME. Par ailleurs, peu de PME sont capables de satisfaire aux exigences des bailleurs en termes, par exemple, de responsabilité sociale et environnementale, de gouvernance, d'orthodoxie comptable, de transparence, etc., et ne peuvent donc pas être éligibles à leurs financements. Enfin et surtout, les bailleurs disposent généralement de ressources en dollars ou en euros et ne peuvent donc pas satisfaire la demande en monnaies locales des PME. Les bailleurs de fonds s'appuient donc en général sur les structures locales, le plus souvent les banques classiques (auxquelles elles octroient des lignes de refinancement ou de garantie dédiées aux PME), ou les fonds d'investissements qui ont eux-mêmes des difficultés à pénétrer ce marché des PME comme vu précédemment. Les bailleurs recherchent néanmoins

activement de nouveaux vecteurs d'intervention sur les PME et de nombreux programmes lancés récemment (AFDB, IFC, UN...) témoignent d'efforts pour adapter l'offre et soutenir ce secteur (Africappractice, 2005).

QUELLES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION ?

Rôle des autorités de contrôle et de régulation

Tout d'abord, des cadres réglementaires inadaptés au contexte d'ASS peuvent être un obstacle important au financement des PME. La réglementation en zone CEMAC offre plusieurs exemples caractéristiques (FMI, 2006a). Le droit OHADA impose, par exemple, des normes comptables tellement exigeantes aux PME d'Afrique centrale, que celles-ci, n'ayant pas les moyens de les respecter, sont encouragées à rester dans le secteur informel, ce qui les exclut des financements bancaires. Toujours en Afrique centrale, où la ressource MLT est rare, les contraintes réglementaires de transformation particulièrement conservatrices imposées aux banques limitent fortement leurs engagements MLT¹⁰. Cette réglementation a pour effet d'encourager les banques à utiliser leur faible capacité de financement MLT sur quelques grosses contreparties délaissant ainsi les investissements des PME. De même, l'imposition en zone CEMAC d'un taux prêtreur maximum trop bas est un obstacle direct à l'intervention des banques sur le segment des PME, ressenti alors comme trop risqué pour la rémunération proposée. Ces quelques exemples, qui pourraient être largement complétés, montrent qu'un ajustement à moindres frais du cadre réglementaire au contexte local pourrait avoir des effets positifs sur le financement des PME.

En outre, une amélioration des systèmes judiciaires – souvent peu fiables et lents – de la circulation de l'information financière, par la création notamment de centrales des risques et des incidents de paiements, et un assainissement des pratiques des autorités fiscales – autant d'aspects dépendants des autorités de contrôle et de régulation – encourageraient l'intervention des banques sur les PME (FMI, 2006a).

10. Les contraintes conservatrices, imposées par la Commission bancaire des États d'Afrique centrale (Cobac), apparaissent peu adaptées au contexte d'ASS où les dépôts sont particulièrement stables. Il pourrait, à cet égard, être intéressant que les bailleurs de fonds proposent, en plus des lignes de refinancement à long terme, des produits de garantie de liquidité aux banques d'ASS qui sont limitées par ce type de réglementation. Ces produits permettraient aux banques de s'engager sur le long terme avec leurs ressources court terme en pouvant compter sur cette garantie si leurs ressources court terme ne sont pas renouvelées telles qu'escompté.

Encourager le développement de systèmes financiers plus adaptés

L'amélioration de l'accès des PME au marché des financements passe inévitablement par une réduction de l'asymétrie d'information entre intermédiaires financiers et PME. Une solution consiste à encourager le développement de banques commerciales de tailles plus modestes (comme au Kenya) ou de banques rurales (Ghana), idéalement à capitaux locaux, afin de réduire la distance économique et géographique entre banques et PME (Kauffmann, 2005). Pour les banques traditionnelles, souvent à capitaux étrangers, qui souhaitent approcher les PME, le développement d'unités de crédit aux PME est de plus en plus répandu (Afrique centrale). Dans certains cas, comme au Nigéria, ces unités peuvent même être communes à plusieurs banques. Pour accompagner le développement rapide de ces structures en ASS, les bailleurs de fonds (notamment la Société financière internationale et la Banque Européenne d'Investissement) mettent en place des programmes d'assistance technique visant à renforcer les capacités des banques dans l'exercice du métier de crédit aux PME. Spécialisées sur les PME, ces unités peuvent répondre de manière plus adaptée à leurs besoins et même dans certains cas dispenser à leur tour une assistance technique aux entrepreneurs. Une pratique également de plus en plus adoptée par les banques commerciales traditionnelles pour se rapprocher des PME, consiste à collaborer avec certaines institutions ayant *a priori* une meilleure connaissance de ces contreparties comme les ONG, les prestataires de services non financiers, les institutions de microfinance (IMF), les sociétés de crédit-bail ou les fédérations de PME. La collaboration est bénéfique pour les deux parties : ces institutions ont de faibles capacités de financement faute de ressources mais une bonne connaissance des petits entrepreneurs et une grande expérience du travail de proximité, ce qui fait défaut aux banques qui disposent elles en revanche de ressources. Ces partenariats doivent être encouragés car généralement très fructueux. Dans la même logique, un autre moyen de réduire l'asymétrie d'informations consiste à augmenter le nombre d'intermédiaires entre le prêteur qui dispose des fonds et l'emprunteur final. Les banques peuvent ainsi prêter à des agents reconnus qui ont un meilleur accès aux PME (coopératives, associations professionnelles...). Cette solution présente l'inconvénient d'augmenter le coût des financements pour le bénéficiaire final, mais permet d'atteindre des PME qui n'auraient sinon accès à aucun crédit. Le partenariat développé entre la Ghana Commercial Bank et l'Agricultural Development Bank du Ghana d'une part et les associations

de *Susu collectors*¹¹ ghanéennes d'autre part, illustre par exemple bien ce modèle (Aryeetey, 1998).

L'amélioration de l'accès des PME au marché des financements requiert également une diversification de l'offre disponible sur le marché, celle-ci apparaissant souvent inadaptée aux besoins des PME. Les marchés de ces pays sont en effet largement dominés par les banques universelles classiques et souffrent d'une insuffisance d'organismes de financement spécialisés. Les besoins de financement varient en effet selon la nature des PME et les banques classiques ne sont pas toujours en mesure d'offrir les solutions les plus adaptées. Les PME opérant dans l'agriculture et dans l'agro-industrie sont par exemple très consommatrices de crédits de campagne et de crédit-stockages (l'emprunt est garanti par la production stockée). Si les banques classiques peuvent offrir ce type de crédit (au Kenya et en Zambie par exemple), les coopératives agricoles ou les banques agricoles de développement¹², apparaissent néanmoins plus appropriées pour monter ces financements et maîtriser les risques afférents. De même, les sociétés d'affacturage (discounting, warehousing, factoring) qui proposent de financer le besoin en fonds de roulement en se garantissant sur des stocks et autres actifs liquides, sont particulièrement adaptées aux PME agro-industrielles ainsi qu'au PME dans l'industrie en général. À l'inverse, les sociétés de crédit-bail (le prêteur reste propriétaire du bien financé), largement utilisé en Afrique centrale, sont davantage adaptées au financement de l'équipement des PME qui ne sont pas en mesure d'offrir de collatéraux, ce qui est le cas de la plupart de celles qui opèrent dans les services (à l'exception du commerce). Le crédit-bail est également bien adapté aux PME industrielles qui ont des besoins en équipements renouvelables importants (exploitation forestière, minière...). L'ensemble de ces techniques de financement apparaît bien adapté au contexte d'ASS du fait que, nécessitant un recours limité aux procédures judiciaires, elles permettent le cas échéant de réaliser facilement les sûretés. Enfin, de leur côté, les IMF apparaissent en mesure de satisfaire les besoins de financement des PME dans le commerce en proposant des montants limités sur le court terme.

Si le développement d'un réseau d'organismes de financement spécialisés serait susceptible d'améliorer les conditions de financement des PME en

11. Les *Susu collectors* constituent un groupe d'intermédiaires financiers du secteur informel (surtout présents au Ghana) qui offrent, en échange d'une rémunération, des services d'épargne à leurs clients en collectant directement, et de manière régulière, de petites sommes d'argent auprès de ces derniers.

12. Créées massivement dans les années 1970 à l'initiative des bailleurs de fonds et des autorités des pays d'ASS, les banques agricoles de développement se sont souvent avérées peu rentables et mal gérées, et ont pour la plupart fait faillite (Seibel, 2000). Certaines, comme l'Agricultural Development Bank au Ghana, la Banque nationale de développement agricole au Mali ou l'Agricultural Bank of Namibia ont néanmoins réussi à subsister et parviennent aujourd'hui à jouer un rôle majeur dans le développement du secteur agricole et de l'agro-industrie de leurs pays respectifs.

ASS, il se heurte néanmoins à plusieurs obstacles importants. Tout d'abord, la législation qui se rapporte à ces techniques de financement spécialisées est bien souvent incomplète voire inexistante et les incitations fiscales (notamment pour le crédit-bail) insuffisantes. Par ailleurs, ces produits de financement requièrent une certaine expertise, pas toujours présente en ASS, et des moyens techniques et humains plus importants que les crédits classiques, ce qui les rend plus coûteux. Les sociétés de crédit-bail d'Afrique centrale illustrent bien cette contrainte puisqu'elles affichent des taux de sortie hors marché¹³, ce qui remet en cause leur viabilité à long terme. Enfin, le recours à ce type de produits relativement sophistiqués n'est pas dans les mœurs des entrepreneurs d'ASS.

L'exemple des IMF, qui parviennent à se développer malgré ces contraintes, mérite une attention particulière. Le succès de la microfinance, tout comme celui des pratiques tontinières particulièrement développées en Afrique centrale (Mayoukou, 1994 ; FMI, 2006b) ou des *stokvels* d'Afrique australe (Xaba *et al.*, 2002), tient en grande partie aux mécanismes de pression sociale entre membres d'un même groupe qui permettent d'obtenir d'excellents taux de remboursement. La viabilité des IMF s'explique également par la relation de proximité entre emprunteurs et prêteur ainsi que par la fiabilité des mécanismes de garantie basés sur la solidarité et l'interdépendance des membres. En outre, les IMF sont parmi les rares organismes de financement capables d'accéder au secteur informel, ce qui leur ouvre un large marché peu concurrentiel. La limite principale des IMF, outre une réglementation souvent insuffisante, réside dans leur incapacité à mobiliser des ressources suffisantes, ce qui limite donc leurs volumes d'intervention et les cantonne aux prêts personnels et aux micro-entreprises.

Des mécanismes de garantie plus fiables

Une solution pour réduire l'aversion des banques aux PME consiste également à développer des mécanismes de garantie plus fiables et permettant aux prêteurs de ne pas être dépendants des administrations judiciaires souvent défaillantes lorsqu'il s'agit de faire exercer les sûretés classiques. Dans cette optique, de nombreux fonds de garantie « indépendants » dédiés aux PME se sont développés au cours des années 1990. Ces fonds, susceptibles de travailler avec tout type d'établissement de crédit, proposent de garantir les

13. Ce qui s'explique également par des coûts de ressource élevés puisque ces établissements financiers ne collectent pas de dépôts.

engagements de la PME en échange d'une rémunération. Ces organismes ont permis de répondre à un réel besoin des banques, ce qui s'est traduit par un accroissement de leurs engagements sur les PME. Malheureusement, un certain nombre d'entre eux, souffrant de mauvaise gestion, ont fait faillite (Kauffmann, 2005) et l'expérience montre que plusieurs règles doivent être observées pour assurer le succès de ces fonds. Tout d'abord, pour intéresser les banques, l'organisme doit être reconnu par la commission bancaire du pays dans lequel elle opère afin de faire l'objet d'un accord de classement qui permet aux banques de considérer leur exposition sur le fonds comme un actif non risqué. Cette condition permet alors à la banque de déduire les prêts garantis dans ses calculs de ratio de solvabilité (ratio Cooke), ce qui lui assure de respecter plus facilement les ratios réglementaires et lui laisse donc une marge de manœuvre plus importante pour s'exposer sur d'autres contreparties. Pour ce faire, le fonds de garantie doit néanmoins présenter un risque de défaut très limité et être *a priori* soutenu par les autorités publiques. Ensuite, ces fonds peuvent être plus efficaces à orienter les banques sur les marchés des PME s'ils sont subventionnés. Ceci permet en effet d'offrir aux banques des conditions de garantie suffisamment attractives (car peu coûteuses) pour les emmener sur des marchés qu'elles négligeraient sinon car considérés comme trop risqués. Ces subventions doivent néanmoins être provisoires : elles sont censées simplement jouer un rôle de catalyseur et disparaître lorsque l'expérience des banques sur les marchés leur permet de conduire une juste évaluation de leur coût du risque. Idéalement, ces fonds de garantie doivent également être en mesure de proposer une assistance technique pour améliorer les capacités d'analyse crédit de leurs clients. Ayant peu d'expérience sur ces marchés, les compétences d'analyse crédit des banques sur les PME en ASS sont en effet souvent très limitées. Enfin, il est important que les fonds ne garantissent pas la totalité des prêts octroyés par les banques. Cette situation pousse en effet ces dernières à dégrader leur sélectivité, ce qui a été une des principales raisons de la faillite de nombreux fonds, notamment en Afrique centrale (Kauffmann, 2005).

Les fonds de ce type qui ont vu le jour en ASS peuvent se répartir en quatre catégories. La première catégorie regroupe les fonds nationaux, régionaux ou panafricains issus de l'initiative des autorités publiques locales en coopération parfois avec des bailleurs de fonds. Le Fonds de garantie malgache et le Small Business Credit Guarantee en Namibie (fonds nationaux) ainsi que le Fonds de solidarité africain et le Fonds africain de garantie et de coopération économique (fonds panafricains) appartiennent par exemple à cette catégorie. La deuxième catégorie comprend les fonds créés à l'initiative des bailleurs de fonds comme le Fonds de garantie des investissements privés en

Afrique de l'Ouest (Fonds GARI, géré par la Banque ouest-africaine de Développement), le fonds ARIZ (créé et géré par l'AFD) ainsi que les fonds de l'USAID et de la SFI par exemple. Le troisième groupe concerne les fonds mis en place par les banques commerciales des pays. Ces fonds sont plus rares mais existent au Nigéria et, hors ASS, en Égypte (Credit Guarantee Company for Small and Medium Scale Enterprises). Enfin, les fonds établis par des groupements professionnels homogènes et inter-dépendants formant des coopératives constituent une quatrième catégorie de fonds.

Ce dernier type de fonds de garantie – les sociétés de garantie mutuelle – est encore très peu développé en ASS mais présente un intérêt particulier du fait qu'il s'appuie sur un principe qui a fait ses preuves : les promoteurs sont également les clients (voir De Gobbi (2003) pour une analyse du fonctionnement de ces sociétés). De ce fait, ces sociétés de garantie mutuelle reposent sur l'inter-dépendance des différents membres, ce qui induit la solidarité entre eux à l'instar des IMF, des tontines en Afrique de l'Ouest ou des *stokvels* en Afrique australe. Devant le succès des IMF, certaines banques d'ASS commencent donc à appliquer les principes de la microfinance au financement des PME en encourageant le développement de grappes d'entreprises liées les unes aux autres, et qui alimentent un fonds de garantie mutuelle permettant à la banque de couvrir ses prêts. La menace d'exclusion du réseau est alors suffisamment forte pour faciliter l'exécution des contrats par les emprunteurs. Les interactions répétées avec l'établissement financier, ainsi que les effets de réputation au sein de la grappe, peuvent considérablement renforcer la confiance entre les entreprises et les établissements financiers, ce qui facilite l'accès au crédit à des taux d'intérêt moins élevés. La coopération donne également aux entreprises la possibilité d'accéder au crédit fournisseur et de se prêter les unes aux autres les ressources dont elles ont ponctuellement besoin. Bien qu'encore peu répandues en ASS¹⁴, le succès rapide des IMF laisse présager d'un grand potentiel pour ces pratiques appliquées aux PME (Kauffmann, 2005). Le fort développement de ces sociétés de garantie mutuelle en Asie, en Amérique du Sud, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient¹⁵ (De Gobbi, 2003) témoigne de l'efficacité de ce type de fonds pour lutter contre le problème d'accès aux financements des PME.

14. Les pratiques des sociétés de garantie mutuelle existent néanmoins au Nigeria, Kenya, Tanzanie, Zimbabwe et se développent en Afrique centrale (Gabon et Cameroun) et en Afrique de l'Ouest (Sénégal, Côte d'Ivoire, Guinée Conakry et Burkina Faso) ; (De Gobbi, 2003).

15. Le principe de ces mécanismes de garantie est né en Europe dans la première moitié du vingtième siècle où les sociétés de garantie mutuelle se sont fortement développées. Il est à l'origine de la création des réseaux bancaires mutualistes tels que les Banques Populaires en France et en Italie ou le Crédit Mutuel en Allemagne (Sacerdoti, 2005). De Gobbi (2003) présente, par exemple, une analyse du marché des sociétés de garantie mutuelle en Italie.

CONCLUSION

Le marché du financement des PME est pratiquement inexistant en Afrique subsaharienne et l'accès au financement représente de loin la principale contrainte rencontrée par les PME. Trois raisons principales poussent les acteurs classiques du financement dans cette région – banques, fonds d'investissement et bailleurs de fonds – à éviter ces contreparties. Tout d'abord, dans un contexte de forte asymétrie d'information, le risque pressenti est dissuasif, bien que très certainement surévalué. Ensuite, la faiblesse des montants mis en jeu, associée à des coûts de transaction élevés, implique des coûts fixes proportionnellement trop importants. Enfin, la faiblesse des environnements juridique et judiciaire ne permet pas de garantir une sécurisation satisfaisante des crédits. Même si les autorités de contrôle et de régulation locales ont certainement un rôle à jouer pour « fluidifier » ces marchés, le développement du financement des PME semble surtout dépendre de la capacité des acteurs privés à développer des systèmes financiers plus adaptés pour réduire l'asymétrie d'information. L'application des principes de la microfinance au financement des PME est certainement une voie porteuse de potentiel. Par ailleurs, le développement de produits de crédit permettant aux prêteurs d'être mieux sécurisés (crédit-bail, crédit-stockage, affacturage, etc.) ainsi que la multiplication des fonds de garantie auraient également un impact certainement très positif sur le financement des PME. Devant la réticence naturellement forte des banques à pénétrer le marché des PME, réticence entretenue par une insuffisante compétition bancaire qui poussent les banques à rester sur des marchés de niche, le rôle des bailleurs de fonds dans la structuration de systèmes financiers innovants, permettant d'améliorer l'accès aux ressources pour les PME, apparaît crucial.

ANNEXE

Annexe 1 – Un secteur bancaire sous-développé en Afrique subsaharienne

	Contribution du secteur informel au PIB (%) ¹	Actifs bancaires détenus par des banques privées locales (% du total) ²	Pénétration bancaire (actifs bancaires en % du PIB) ^{3*}	Encours de prêts (% des actifs bancaires) ³	Ressources CT (en % du total du passif, FP exclus) ³	Taux d'intérêts réels (%) ⁴	Marge nette d'intérêt ^{3**}	ROE moyen (%) ³	FP / total actifs (non pondérés) ³
Angola			20	34	95	28	4.9	30	9
Bénin	43	9	21	56	96	11	4.5	0	10
Botswana		0	65	38	86	10	5.3	40	8
Burkina Faso	36	44	12	70	89	14	6.1	1	7
Burundi	44		24	45	88	11	9.7	19	13
Cameroun	42		15	47	91	18	3.8	14	8
Cap Vert			103	43	94	10	3.6	16	5
République centrafricaine			4	75	93	20	10.5	4	12
Tchad	45		3	46	96	4	5.6	24	11
RDC			7	33	86	31	10.8	22	11
Congo			1	24	87	10	16.5	45	9
Côte d'Ivoire	30	5	10	65	94	12	4.8	14	8
Djibouti			31	22	98		5.5	26	7
Guinée équatoriale			4	17	97	29	2.2	24	5
Érythrée			1	79	76		6.9	8	29
Éthiopie			47	36	83	-2	2.6	38	6
Gabon		24	26	46	94	10	9.7	16	14
Gambie		4	45	25	87	19	9.0	29	11

	Contribution du secteur informel au PIB (%) ¹	Actifs bancaires détenus par des banques privées locales (% du total) ²	Pénétration bancaire (actifs bancaires en % du PIB) ^{3*}	Encours de prêts (% des actifs bancaires) ³	Ressources CT (en % du total du passif, FP exclus) ³	Taux d'intérêts réels (%) ⁴	Marge nette d'intérêt ^{3**}	ROE moyen (%) ³	FP / total actifs (non pondérés) ³
Ghana	58	34	45	45	85		9.0	27	11
Guinée		10	3	44	79		14.4	45	11
Guinée Bissau	30	0							
Kenya	25	60	43	56	92	5	7.4	21	12
Lesotho		0	40	22	97	10	4.5	26	7
Liberia			9	30	89	16	3.4	22	8
Madagascar		0	24	43	91	10	9.0	30	10
Malawi			33	39	88	23	12.8	29	14
Mali	42	11	28	58	96	11	5.2	14	10
Mauritanie			27	47	72	11	5.7	7	26
Mozambique	39	0	34	40	91	8	10.7	41	9
Namibie		30	139	80	93	8	5.0	17	11
Niger	54	27	9	57	95	15	6.4	18	11
Nigeria		91	41	28	88	-1	5.2	15	14
Rwanda		93	17	46	85		10.6	8	13
Sao Tome et Principe			16	23	69	20	-	-	7
Sénégal	41	21	35	66	93	12	6.0	22	9
Sierra Leone			12	20	93	5	11.9	25	15
Soudan		84	13	52	55		4.1	18	10
Swaziland		0	31	72	92	6	6.3	9	17
Tanzanie	43	38	39	36	93	10	6.3	23	9
Togo	55	32	174	55	87	13	6.0	18	14

	Contribution du secteur informel au PIB (%) ¹	Actifs bancaires détenus par des banques privées locales (% du total) ²	Pénétration bancaire (actifs bancaires en % du PIB) ^{3*}	Encours de prêts (% des actifs bancaires) ³	Ressources CT (en % du total du passif, FP exclus) ³	Taux d'intérêts réels (%) ⁴	Marge nette d'intérêt ^{3**}	ROE moyen (%) ³	FP / total actifs (non pondérés) ³
Ouganda		18	26	50	83	14	12.0	28	11
Zambie	24	28	22	35	88	9	8.9	31	11
Zimbabwe		31		18	78	-16	-	31	20
Moyenne ASS	41	30	32	44	88	11	7.3	22	11
Afrique du Nord	-	-	177	49	80	-	2.6	9	7
Amérique centrale et du Sud	-	-	-	38	64	-	1.1	15	4
Asie centrale et Caucase	-	-	70	38	64	-	3.8	14	12
Europe occidentale	-	-	-	43	62	-	1.1	14	4
France	-	-	679	34	59	-	0.9	15.5	4

¹ Données entre 1990 et 2000 ; source : Bureau International du Travail (2002) ; selon Xaba et alii (2002), les chiffres ont sensiblement augmenté depuis.

² Données postérieures à 2001 ; source : World Development Indicators, Banque mondiale, 2006 et International Financial Statistics, FMI.

³ Données 2005 ou 2006 ; source : calculs de l'auteur à partir des données Bankscope.

⁴ Données postérieures à 2001 ; source : World Development Indicators, Banque mondiale, 2006 ; FMI, 2003 et West African Banking Commission, Rapport annuel 2002.

* : données des Nations unies pour les PIB

** : revenus nets d'intérêt / actif générant revenus

ANNEXE 2 – LE SECTEUR INFORMEL EN ASS

Les statistiques sur le secteur informel en ASS sont par nature difficiles à établir, notamment si l'on se concentre sur le segment des PME. Néanmoins, certaines études se sont attachées à évaluer la part de ce secteur sur l'ensemble de ces économies ; il en ressort que près de 80 % de l'emploi hors secteur agricole en ASS concerne le secteur informel (ce qui est bien plus qu'en Asie et en Amérique du Sud¹⁶), que celui-ci représentait en 2000 entre 45 % et 60 % du PIB non agricole et que cette part serait en forte augmentation – plus de 90 % des nouveaux emplois créés le seraient dans le secteur informel – (Chen, 2001 ; Xaba *et al.*, 2002 ; Bureau International du Travail, 2002 ; voir annexe 1). En tenant compte du fait que la contribution des entreprises du secteur public et des grandes entreprises étrangères compte pour une partie importante du PIB et qu'elles opèrent dans le secteur formel, ces statistiques montrent que la partie restante – en majorité les PME – opère donc en très grande partie dans le secteur informel.

Les analyses de Chen (2001), Charmes (1998) et Sethuraman (1998) permettent de dresser le profil type d'une PME informelle. Ces entreprises sont de petites tailles¹⁷, peu capitalistiques mais intensives en main-d'œuvre, et opèrent dans des secteurs à faible valeur ajoutée (textile, industrie alimentaire, BTP, commerce, etc.). Elles emploient une main-d'œuvre plutôt pauvre et peu éduquée, féminine et souvent constituée d'étrangers ou de migrants récents vers les villes. Ces entreprises sont souvent familiales et présentent une organisation très simple. Ces caractéristiques leur confèrent une flexibilité accrue en diminuant les coûts à supporter pour entrer et sortir des marchés sur lesquels elles opèrent. En contrepartie, ces entreprises ont un accès très restreint aux marchés organisés et régulés – notamment le marché des financements – et ne peuvent bénéficier des infrastructures publiques (éducation, protection sociale, programme de soutien aux PME...), ce qui limite leur potentiel de développement. Ces PME apparaissent ainsi cantonnées à opérer à petite échelle, dans des activités à faible valeur ajoutée et présentent des niveaux de productivité bien inférieurs à ceux des entreprises opérant dans le secteur formel.

La prépondérance du secteur informel en ASS s'explique par le fait que, là-bas plus qu'ailleurs, les coûts d'entrée dans le secteur formel dépassent

16. L'ASS présente en effet les plus importants taux de secteur informel du monde, ce qui est cohérent si l'on considère qu'il existe une corrélation négative systématique entre le PIB/tête et l'étendue du secteur informel (Sethuraman, 1998).

17. Chen (2001) montre qu'il existe une excellente corrélation entre la taille d'une entreprise et sa probabilité d'opérer dans le secteur informel.

pour la plupart des PME les bénéfiques qu'elles peuvent en tirer. Tout d'abord, évoluer dans le secteur informel permet de ne pas être soumis à l'imposition et d'économiser toutes les dépenses liées à l'environnement formel (actes d'enregistrement, certification des comptes...). Quoi qu'il en soit, les PME d'ASS n'ont bien souvent pas les moyens (financiers et humains) de réaliser les démarches liées à leur régularisation, démarches qui peuvent paradoxalement s'avérer plus coûteuses et complexes que dans les pays développés¹⁸. Ensuite, les PME du secteur informel ont une propension à employer une main-d'œuvre vulnérable (migrants, enfants¹⁹, travailleurs peu éduqués, etc.) sur laquelle elles peuvent exercer des pressions salariales fortes, en évitant ainsi les contraintes de la réglementation. Enfin, le passage dans l'économie formelle implique une perte de flexibilité qui peut s'avérer très risquée dans les environnements économiques instables propres aux pays d'ASS. En contrepartie de ces coûts liés au passage dans l'économie formelle, les bénéfiques à attendre peuvent apparaître faibles. Tout d'abord, le passage dans le secteur formel n'est en effet pas de nature à améliorer sensiblement l'accès au financement pour ces entreprises, étant donné la réticence naturelle des banques à financer des PME, formelles ou non. En outre, les gains issus de l'accès aux infrastructures publiques sont très limités, étant donné la déficience de ces infrastructures dans les pays d'ASS. Enfin, étant donné la faiblesse des organes de contrôle dans ces pays, une PME a peu de risques à évoluer dans le secteur informel et gagnerait donc peu en termes de sécurité à se régulariser. Il apparaît ainsi naturel dans ce contexte que les PME choisissent plutôt d'évoluer dans le secteur informel et, d'une certaine manière, l'étendue de l'économie informelle en ASS pourrait également être perçue comme une illustration de l'inadaptation de la réglementation à l'environnement des affaires (Sethuraman, 1998 ; Charmes, 1998).

BIBLIOGRAPHIE

- AFRICAPRACTICE (2005), *Access to Finance: Profiles of African SMEs*, London, document de travail préparé pour Jetro, disponible sur www.africapractice.com/uploads/JETRO.pdf
- ARYEETAY, E. (1998), *Informal Finance for Private Sector Development in Africa*, "Economic Research Papers" n° 41, Banque africaine de développement.

18. En particulier dans les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest qui ont hérité des procédures françaises.

19. Xaba *et al.* (2002) montrent que le travail des enfants est particulièrement répandu en Afrique centrale et de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Gabon et Nigéria).

- BANQUE MONDIALE (2006), *Making Finance Work for Africa*, a preview of the World Bank Report to be published in late 2006, disponible sur <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/MFWFA.pdf>
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (2002), *Women and Men in the Informal Economy: a Statistical Picture*, Genève, Bureau International du travail, disponible sur www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf
- CHARMES, J. (1998), *Informal Sector, Poverty and Gender: A Review of Empirical Evidence*, Background Paper for the World Development Report 2001, Banque Mondiale.
- CHEN, M. (2001), "Women in the Informal Sector: A Global Picture, the Global Movement", *SAIS Review* n° 21.1, p.71-82.
- ČIHÁK, M., PODPIERA, R. (2005), *Bank Behavior in Developing Countries: Evidence from East Africa*, document de travail n° 05/129, FMI.
- DE GOBBI, M.S. (2003), "Mutual Guarantee Associations for Small and Micro-Entrepreneurs: Lessons Learned from Europe and Africa", *African Development Review*, n° 15(1), p. 23-34.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (2003), *West African Economic and Monetary Union: Recent Economic Developments and Regional Policy Issues and Public Information Notice on the Executive Board Discussion*, IMF Country Report n° 03/70, FMI.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (2004). *Republic of Mozambique: Financial System Stability Assessment Including Report on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Payment Systems, and Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, IMF Country Report n° 04/52, FMI.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (2006a), *Central African Economic and Monetary Community : Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics : Monetary and Financial Policy Transparency, and Banking Supervision*, IMF Country Report n° 06/321, FMI.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (2006b), *Central African Economic and Monetary Community: Report on the Observance of Standards and Codes – FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, IMF Country Report n° 06/322, FMI.
- KAUFFMANN, C. (2005), « Le financement des PME en Afrique », *Repères* n° 7, OCDE.
- MAYOUKOU, C. (1994), *Le système des tontines en Afrique, un système bancaire informel*, Paris, L'Harmattan.
- SACERDOTI, E. (2005), *Access to Bank Credit in Sub-Saharan Africa : Key Issues and Reform Strategies*, document de travail n° 05/166, FMI.
- SEIBEL, H.D. (2000), « Les banques de développement agricole : faut-il les fermer ou les réformer ? » *Finances & Développement* n° 37(2), p. 45-48.
- SETHURAMAN, S.V. (1998), *Gender, Informality and Poverty: A Global Review*, Washington, Banque mondiale – Poverty Reduction and Economic Management Department et Genève, WIEGO.
- XABA, J., HORN, P. et S. MOTALA (2002), *The Informal Sector in Sub-Saharan Africa*, document de travail n° 2002/10, Bureau International du Travail.