



---

# RÉFORME DE LA LÉGISLATION MINIÈRE ET POLITIQUE DE RELANCE DANS UNE ÉCONOMIE DE TRANSITION : LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par Marie Mazalto, chercheure GRAMA

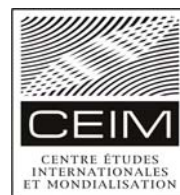
---

Peacebuilding and Human Security Consultations  
“War to peace transition”

Canadian Consortium for Human Security (CCHS), in collaboration  
with Foreign Affairs Canada and the Canadian Peacebuilding  
Coordinating Committee (CPCC)

20 January 2005– Foreign Affairs Canada Conference Center

GRAMA • UQÀM  
Faculté de Science Politique et de Droit • Local A-1625  
CP. 8888, succursale Centre-ville  
Montréal (QC) H3C 3P8  
Tél. (514) 987-3000 Poste 2462 • [grama@er.uqam.ca](mailto:grama@er.uqam.ca)  
<http://www.unites.uqam.ca/grama/>



INSTITUT  
D'ÉTUDES  
INTERNATIONALES  
DE MONTRÉAL

## RÉFORME DE LA LÉGISLATION MINIÈRE ET POLITIQUE DE RELANCE DANS UNE ÉCONOMIE DE TRANSITION : LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par Marie Mazalto- GRAMA

Les études du Groupe de Recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) de l'Université du Québec à Montréal portent actuellement sur le processus de réforme du secteur minier dans plusieurs d'Afrique. Le secteur minier a un très fort potentiel de conflit, et l'exploitation illégale des substances minérales continue encore aujourd'hui à alimenter de nombreux conflits armés sur ce continent.

Aux différentes questions qui nous sont adressées dans le cadre de ces consultations, deux d'entre-elles ont particulièrement attiré notre attention :

- **Quels progrès ont été réalisés pour créer et renforcer les cadres légaux pour prévenir les activités illégales et les activités des corporations potentiellement sources de conflits ?**
- **Quel est le rôle des codes de conduite dans la promotion de la responsabilité sociale des entreprises en zone de conflits ?**

Nous tenterons de répondre par le biais d'une présentation sommaire de la situation congolaise.

La République Démocratique du Congo (RDC), anciennement le Zaïre, est ce que l'on pourrait appeler un « cas extrême », nous en sommes conscients. Il s'agit d'un pays profondément marqué par plusieurs épisodes de guerres meurtrières et qui, encore aujourd'hui, conserve un équilibre politique, économique et social plus que précaire. A partir de cette étude de cas, nous avons une illustration des défis que doivent aujourd'hui relever ces pays qui, malgré, ou à cause de leurs importants réservoirs de ressources naturelles, n'ont toujours pas réussi à faire correspondre leur intégration aux marchés mondiaux à une réduction des inégalités et à l'instauration d'un processus de paix.

## I. Réforme des législations nationales

Après des décennies rythmées par des épisodes de guerres, à partir de 2001 le pays enclenche la reprise du processus de paix qui culminera avec la signature des Accords de Sun City signés le 2 avril 2003 en Afrique du Sud. Au centre de la stratégie de relance de la RDC, priorité a été donnée aux objectifs de croissance macroéconomique, de réforme des législations et des institutions nationales, autant d'initiatives associées à l'implantation des mécanismes dits de « bonne gouvernance ».

Rapidement, le Fonds monétaire et la Banque mondiale suggèrent (en contre partie d'une annulation de la majeure partie la dette), **suggèrent donc** une réforme rapide et en profondeur de l'État et des législations nationales sectorielles afin que le pays devienne une destination privilégiée par les investisseurs. **(PP3)** Avec l'assistance financière et technique des institutions financières internationales, au cours de l'année 2002, le gouvernement de transition annonce la création de l'Agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI) et adopte, coup sur coup, un nouveau code des investissements, une nouvelle loi minière, forestière, ainsi qu'un nouveau code du travail. **(PP4)**

Un autre enjeu majeur concerne la réforme en profondeur du rôle de l'État qui implique dorénavant de nouvelles politiques de gestion des ressources naturelles sur une base décentralisée. A titre d'exemple, le nouveau code minier se caractérise par une structure visant « la liberté d'action minimale de l'État »<sup>1</sup>.

La vague de privatisation des entreprises d'État qui en découle s'accompagne, entre autres, d'une disparition des clauses se référant directement à la mission sociale des entreprises auprès des communautés. La nouvelle législation privilégie une logique directe de redistribution d'une partie des bénéfices aux autorités locales qui seront en charge de leur redistribution pour assurer le mieux-être des populations locales. Or, sachant que l'État central ne contrôle pas encore

---

<sup>1</sup> James Bond, Directeur département des ressources minières mondiales, Groupe Banque Mondiale, « Le financement des projets miniers en RDC », dans Emery Mukendi Wafwana & Associés, *Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise*, tenu au Grand Hôtel du 22 au 23 avril 2002, Kinshasa, mai 2002 [PDF] <http://www2.ifc.org/ogmc/files/RAPPORTSURLESEMINAIRE.pdf>, p. 7

l'ensemble du territoire, l'on peut craindre que dans ces régions de telles mesures participent plutôt à renforcer les logiques de corruption et le financement des milices locales.

Dans le domaine de l'environnement, maintenant, nous tenons à souligner que le nouveau code a intégré un chapitre entier consacré aux diverses mesures environnementales exigées comme préalable à la réalisation de toute activité minière. Ces mesures représentent, sans conteste, un grand pas en avant dans la recherche de garanties pour que l'activité minière participe au développement durable du Congo. Ceci dit, le passif environnemental dans certaines régions minières semble si lourd que la législation risque d'avoir du mal à être respectée. Au Congo, tout laisse croire que ni les autorités locales ni le gouvernement central n'ont actuellement les moyens (techniques, financiers, humains, etc.) pour faire face et contrôler les répercussions sur les milieux de certaines activités de type industriel.

## **II. Les Codes de conduite internationaux.**

C'est ce débat autour de la « la reconnaissance de plus en plus grande de l'importance du programme économique en situation de conflits armés ou de guerres civiles qui a entraîné le lancement, ces dernières années, d'un nombre croissant d'initiatives de réglementation internationale »<sup>2</sup> élaborée pour venir compléter le droit national et international parfois faible.

Les nouveaux codes pour une éthique de l'investissement sont principalement destinés à compléter les législations nationales et les politiques sociales et environnementales des États en « invitant » (*soft law*) les entreprises à y adhérer sur la base du volontariat. Pourtant, en aucun cas, ces codes ne peuvent se substituer aux législations nationales, dans la mesure où ils n'ont aucune valeur légale contraignante.

---

<sup>2</sup> Philippe Le Billon, Économie de guerre, responsabilité des sociétés et instruments de réglementation. [www.law.utoronto.ca/faculty/macklin](http://www.law.utoronto.ca/faculty/macklin)

Dans un souci visant à favoriser des investissements responsables, le Groupe de la Banque mondiale a mis sur pied la Revue des industries extractives (EIR – *Extractive Industries Review*) qui réaffirme dans son rapport final, l'importance des mécanismes de régulation pour que l'architecture économique internationale soit en mesure d'arbitrer des politiques de développement favorables aux populations des pays disposant de ressources naturelles.

À la lecture du rapport on apprend que les industries extractives seront en mesure de contribuer à la lutte contre la pauvreté via le développement durable que lorsque de bonnes conditions sont en place, à savoir :

- Une gouvernance publique et industrielle favorable aux pauvres;
- De biens meilleures politiques sociales et environnementales;
- Le respect des droits de l'homme.

## **Conclusion**

Nous concluons cet exposé en insistant sur l'importance du leadership canadien afin que le gouvernement puisse veiller à ce que les nouveaux standards de responsabilité sociale des entreprises développés à un niveau international ne tendent pas à se substituer à la mise en œuvre des lois sectorielles nationales, qui sont les seuls instruments juridiques contraignants en mesure de garantir aux populations locales l'application et le respect de leurs droits fondamentaux.

A cet égard il semble important de s'assurer que le Canada, à travers l'aide qu'il destine aux « économies de guerre » ou de « transition », contribue au renforcement des capacités des gouvernements de manière à assurer la mise en œuvre des nouvelles législations nationales et principalement des règles sociales et environnementales dans les secteurs des ressources naturelles.

Pour devenir un leader mondial dans la promotion d'activités faisant la promotion d'un développement durable, le Canada est également fortement encouragé à s'assurer que les entreprises canadiennes impliquées dans ces pays respectent les obligations juridiques

internationales qui engagent le Canada. Par ailleurs, il importe que la coopération internationale canadienne puisse servir d'interface afin d'articuler les besoins des populations locales et les intérêts des entreprises canadiennes par le biais de mesures de renforcement de la surveillance locale (*monitoring*).

Enfin, pour conclure sur la République Démocratique du Congo, nous soulevons l'intérêt pour le Canada d'en faire un « pays indicateur » afin d'étudier la complexité des phénomènes et adapter, en collaboration avec les entreprises canadiennes, des politiques de relance des investissements, basées sur des standards sociaux et environnementaux élevés et inscrits dans le long terme, principalement dans le secteur minier des pays soumis à des épisodes de conflits.

A la lumière de cette étude sur la République démocratique du Congo, nous avons mis en lumière que bien que la relance de certains secteurs d'activité puisse être potentiellement le moteur de la reprise économique, une telle stratégie risque rapidement de se convertir en « facteur aggravant » des conflits locaux lorsque les conditions de la « bonne gouvernance » ne sont pas préalablement assurées.