

MÉMORANDUM

Déposé auprès du ministère des Finances du Canada



MEMORANDUM

***VERS UN MEILLEUR EQUILIBRE DE LA
POLITIQUE ETRANGERE CANADIENNE***

***DEPOSE DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION
POUR LA COMMISSION AFRIQUE SUR LE
DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE***

GRAMA

GROUPE DE RECHERCHE SUR LES ACTIVITES MINIERES EN AFRIQUE

23 décembre 2004

<http://www.unites.uqam.ca/grama/>

UQÀM • Faculté de Science Politique et de Droit • Local A-1625 • Téléphone 987-3000 Poste 2462



**INSTITUT
D'ÉTUDES
INTERNATIONALES
DE MONTRÉAL**

VERS UN MEILLEUR EQUILIBRE DE LA POLITIQUE ETRANGERE CANADIENNE

REFLEXIONS A PARTIR DE L'ETUDE DU SECTEUR MINIER EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO AU REGARD DES RECOMMANDATIONS DE LA REVUE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Sommaire

Le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) de la Faculté de Sciences politiques et de Droit de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) tient à féliciter le ministère des Finances, dans le cadre de ses fonctions comme membre de la Commission pour l'Afrique, d'avoir lancé une consultation sur le développement de l'Afrique.

Les recommandations que proposent le GRAMA rejoindront celles de différentes agences constitutives du Groupe de la Banque mondiale (GBM) qui reconnaissent l'importance du secteur extractif comme terrain d'application privilégié pour la promotion de la croissance économique par le biais de l'investissement étranger en Afrique.

Au regard des recommandations contenues de la Revue des Industries extractives (EIR) du GBM, nous vous proposons une analyse succincte de l'expérience de la République démocratique du Congo qui illustre la complexité et l'envergure des implications relatives à la promotion des investissements dans le secteur minier de la région des Grands Lacs africains, mais qui pourrait également être applicable dans d'autres régions de ce continent. Dans cette optique, nous vous proposons des recommandations qui peuvent être adoptées par les pays investisseurs dans un contexte où de plus en plus d'attention est portée sur la responsabilité sociale des entreprises. En effet, les solutions aux problèmes qui caractérisent le secteur extractif ne doivent pas seulement être recherchées seulement au travers une meilleure gouvernance locale, qui est par ailleurs indispensable, mais il faut également regarder du côté d'une bonne gouvernance internationale et corporative capable de garantir des prix et des règles internationales justes, l'assurance de pouvoir les faire appliquer ainsi que la possibilité de faire affaire avec des compagnies qui respectent les mêmes normes de responsabilité sociale et environnementale à l'étranger que dans leur pays d'origine.

Ces enjeux apparaissent d'une importance cruciale pour le positionnement du Canada en raison de son leadership reconnu dans le secteur minier et notamment en matière d'investissement sur le continent africain. Ceci donne au Canada la possibilité de tenir un rôle de leader innovateur au niveau multilatéral dans le domaine des investissements, de la réduction de la pauvreté, de la promotion du développement durable et de la responsabilité des entreprises et par conséquent, dans les suites qui seront données aux recommandations de la EIR du GBM.

Recommandations

1. Que le Canada devienne un leader mondial pour défendre une conception du développement du secteur minier qui soit mené dans le respect des populations prises en charge par les « politiques de lutte à la pauvreté ». À ce titre, que le Canada conditionne les prêts, dons ou toutes autres mesures de facilitation des investissements destinées à la relance du secteur minier en Afrique, à une reddition de compte de la part des entreprises engagées, principalement en ce qui a trait à la transparence des transactions financières, ainsi qu'à la prise en compte des dimensions sociales et environnementales du développement pour les zones concernées par l'exploitation.

2. Que le Canada s'assure, d'une part, que les pratiques des entreprises canadiennes impliquées dans le secteur minier dans les pays riches en ressources naturelles respectent les obligations juridiques internationales qui engagent le Canada, d'autre part, 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*).

3. Que l'aide internationale canadienne¹ soit orientée de manière à donner les moyens aux gouvernements et aux populations locales de travailler en collaboration avec le Canada, les institutions financières internationales et les investisseurs sur les enjeux qui concernent l'appropriation des nouveaux standards qui sont actuellement promus au niveau des législations et des pratiques. Et surtout, que cette aide contribue au renforcement des capacités des gouvernements de manière à assurer la mise en œuvre de législations nationales et réglementations réactualisées dans le secteur.

Cette recommandation ne suggère pas que le Canada doit privilégier les pays qui bénéficient des investissements canadiens. Il est dit que le Canada devrait accroître sa vigilance et s'assurer que les investissements canadiens à l'étranger se dotent des moyens nécessaires pour assurer que les activités des compagnies canadiennes profiteront aux populations des pays africains

4. Que le Canada veille 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 par ailleurs les seuls instruments juridiques contraignants en mesure de garantir aux populations locales l'application et le respect de leurs droits fondamentaux.

¹ « Au cours de la conférence sur le Financement du Développement tenue à Monterrey au Mexique, en mars 2002, les États-Unis et l'U.E. se sont engagés à augmenter l'aide au développement de 12 milliards \$US dès l'an 2006. Plus important encore, il a été annoncé à Kananaskis qu'au moins 50 % (ou plus) de cette augmentation sera réservée à l'Afrique. Le Royaume Uni, la France et le Canada, entre autres, se sont également fixé un délai pour atteindre la cible convenue de 0,7% du PIB pour l'assistance au développement. » Citation tirée du document : NPDA, *Rapport annuel 2003-2004*, [PDF] <http://www.nepadforum.com/>, p. 63.

5. Que le Canada, de concert avec les autres États investisseurs et les entreprises impliquées dans l'industrie minière africaine, interviennent pour combler les insuffisances sur le plan des ressources techniques et financières nécessaires à la mise en œuvre des réglementations liées au secteur minier et que les États puissent bénéficier de moyens de redressement dans les cas où ceci s'avérerait nécessaire. Nous nous référons principalement aux mesures sociales et environnementales contenues dans les nouvelles législations minières.

6. Que la RDC soit considérée comme un « pays-indicateur » (ou baromètre) pour l'État canadien 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.

7. Que les mesures nécessaires soient introduites notamment par des projets de coopération internationale (notamment par le biais de l'Agence canadienne de développement international), pour renforcer les capacités techniques et financières des institutions locales afin d'assurer la mise en œuvre des dispositions contenues dans les nouvelles réglementations minières relatives à la protection de l'environnement et aux mesures sociales d'accompagnement.

* * *

Argumentation

La dernière révision de la politique étrangère du Canada (2003-2004) a placé comme élément central le rôle potentiellement clé des investissements privés dans la promotion du développement. Cette orientation reprend comme un écho certaines orientations adoptées au sein du NPDA (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique – NEPAD en anglais) concernant l'intégration du secteur privé dans les nouvelles politiques de relance élaborées à l'échelle continentale :

Le rôle du secteur privé, national et international, dans le développement de l'Afrique est critique. Dans ce contexte, l'un des objectifs primaires du NEPAD est la création d'un environnement qui favorise des investissements accrus du secteur privé, qui comprend, parmi tant d'autres, la réduction du profil de risque et du coût de faire des affaires sur le continent. Le NEPAD présente un nouveau paradigme de la pensée du développement sur le continent africain, qui veut que les états et les marchés soient des partenaires complémentaires dans le développement socio-économique. [...] A cette fin, le NEPAD vise à renforcer les partenariats entre le gouvernement et le secteur privé pour promouvoir la dynamique du développement dans laquelle le secteur privé sera un véritable moteur de développement économique, pendant que les gouvernements se concentreront sur le développement des infrastructures et la création d'un environnement favorable².

Cette position rejoint également celle des différentes agences constitutives du Groupe de la Banque mondiale (GBM) qui reconnaissent en particulier l'importance du secteur extractif comme terrain d'application privilégié pour promouvoir une croissance des investissements directs étrangers (IDE) privés en Afrique :

The reforms emphasize competition and the role of the private sector as investor and operator, and promote the role of government as lessor and regulator. [...] Such projects with the private sector are now largely financed by the International Finance Corporation (IFC), the private sector arm of the World Bank Group (WBG); they are insured by another WBG member, the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), the Bank continues to have a role in providing investment finance to support mining operations, as part of broader reform programs in countries with rapidly growing coal industries or in countries in transition that have significant excess production capacity³.

La vaste expérience de la Banque mondiale dans le domaine lui a également commandé de s'attarder sur les dimensions sociales et environnementales de ce secteur d'activité, connaissant les risques encourus lorsque les industries extractives s'implantent dans un contexte de « mauvaise gouvernance ». Dans un souci visant à favoriser des investissements responsables capables de participer aux objectifs de « réduction de la pauvreté » et de démocratisation, le GBM a donc commandé un large processus de consultation et de réflexion sur les enjeux reliés

² Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA), « Vers la Revendication du XXI^{ème} siècle », Rapport Annuel 2002 [PDF] http://www.nepadforum.com/PDF-documents/rapport_annuel/Rapport_2002_FR.pdf, p. 76.

³ World Bank et International Finance Corporation, *Global Mining. Mining Reform and the World Bank : Providing a Policy Framework for Development*, Mining and development Series, World Bank Group's, Oil, Gas, Mining and Chemicals Department, 2003 [PDF] <http://www2.ifc.org/ogmc/files/miningreformandtheworldbank.pdf>, p. 15.

aux industries extractives face aux défis du développement. Le rapport final de Revue des Industries extractives (*Extractive Industries Review (EIR)*), placé sous la direction du Dr Emil Salim, élabore un diagnostic qui reflète l'écart qui persiste encore dans le secteur minier entre les « *best practices* » et les pratiques réelles dont témoignent nombre d'acteurs du développement.

Soucieuse d'apposer le sceau de la « bonne gouvernance » comme une exigence centrale afin de s'assurer que la croissance économique soit moteur d'un développement durable et équitable, la Banque mondiale, à travers l'EIR, réaffirme l'importance des mécanismes de régulation pour que l'architecture économique internationale soit en mesure d'abriter des politiques de développement favorables aux populations des pays disposant des ressources naturelles.

En effet, à la lecture du rapport remis par l'EIR au GBM on apprend que :

La Revue des industries extractive pense que le Groupe de la Banque mondiale a encore un rôle à jouer dans les secteurs pétroliers, gaziers et miniers, mais seulement si ses interventions permettent aux industries extractives de contribuer à lutter contre la pauvreté via le développement durable. Et cela n'est possible que lorsque les bonnes conditions sont en place. Les trois principales conditions sont :

- une gouvernance publique et industrielle favorable aux pauvres, avec une planification et une gestion proactives destinées à optimiser la réduction de la pauvreté grâce au développement durable ;
- de bien meilleures politiques sociales et environnementales ; et
- le respect des droits de l'homme⁴.

À la lumière de ces quelques pistes de réflexion et au regard du leadership exercé par les entreprises canadiennes dans ce secteur, principalement sur le continent africain, il apparaît clairement que l'intérêt du Canada se situe dans cette même perspective.

Rappelons pour mémoire que :

L'an dernier [2003], Exportation et Développement Canada a facilité 10,54 milliards de dollars de transactions dans les pays en développement. Ce montant représente 20 % du chiffre d'affaires d'EDC en 2003. L'Équipe des mines et des infrastructures d'EDC y a contribué pour plus de 2,3 milliards de dollars. Le secteur minier canadien est à l'avant-garde d'une importante tendance dans l'économie axée sur les exportations, en l'occurrence, la tendance à ce que les exportations soient stimulées par l'investissement direct à l'étranger. D'un point de vue strictement commercial, nous évaluons que chaque dollar d'investissement direct à l'étranger crée environ deux dollars d'exportations canadiennes futures. Nous avons également constaté que l'effet multiplicateur est beaucoup plus grand pour les investissements dans de nouvelles installations minières dans les pays en développement. [...] Comme vous le savez tous, la mise en valeur des ressources minières comporte toujours des problèmes complexes de responsabilité sociale. Parmi ceux auxquels nous sommes tous confrontés sur les marchés en développement, mentionnons les

⁴ Citation tirée du résumé du rapport final de la Revue des Industries extractives : *Extractive Industries Review (EIR)*, « Vers un nouvel équilibre : la revue des industries extractives », Résumé, 26 novembre 2003, [Word] <http://www.eireview.org/>, p. 2-3.

effets de nos activités sur l'environnement et la nécessité de nous assurer que les droits sociaux et les droits de la personne sont respectés et protégés⁵.

Que retenir de cette intervention, sinon qu'il s'agit pour le Canada de s'assurer que ses entreprises, dans le cadre de leurs nombreuses activités dans les pays du Sud, fasse la promotion et adopte les plus hautes normes et standards sociaux et environnementaux afin que le pays se distingue par un rôle de leadership dans ce domaine. Il ressort, en effet, qu'il est clairement dans l'intérêt du Canada et des responsables de l'élaboration de ces politiques, de tirer les leçons à partir des réflexions et préoccupations énoncées dans le cadre de l'EIR, et tout particulièrement l'interrogation suivante que l'on retrouve dans le rapport final de la Revue, daté de décembre 2003 :

Les projets liés aux industries extractives peuvent-ils être compatibles avec les objectifs, du Groupe Banque mondiale, de développement durable et de lutte contre la pauvreté⁶ ?

Il est peut être utile de rappeler que la création par le GBM de la Revue des industries extractives en juillet 2001, correspond à une tentative visant à assurer la cohérence entre la mission de cet organisme et les orientations des projets soutenus par les organisations financières du Groupe dans les secteurs du pétrole, du gaz et des mines. Le principal mandat de cette revue consistait alors à évaluer « la cohérence de l'implication du GBM dans ces industries avec son objectif de réduction de la pauvreté par le développement durable⁷ ». Avant de remettre son rapport final, la EIR a effectué une série de consultations régionales en Amérique latine, Europe, Afrique, Asie, Moyen-Orient auprès des représentants des gouvernements, des industries et de la « société civile ».

Les questions soulevées dans le cadre de cet espace de discussion partent du constat posé par le dirigeant de la EIR pour le GBM, le Dr Emil Salim :

Scores of recent academic studies and many of the Bank's own studies confirmed our findings that countries which rely primarily on extractive industries tend to have higher levels of poverty, child morbidity and mortality, civil war, corruption and totalitarianism than those with more diversified economies. Does this mean extractive industries can never play a positive role in a nation's economy? No, it simply means that the only evidence of such a positive role we could find took place after a country's democratic governance had developed to such a degree that the poorest could see some of the benefits. Before the fundamental building blocks of good governance – a free press, a functioning judiciary, respect for human rights, free and fair elections and so on – are put in place, the development of these industries only aggravates the situation for the poorest⁸.

⁵ Exportation et développement Canada (EDC), « L'investissement minier : un catalyseur de relations avec les pays en développement », notes pour une allocution de Robert Forbes, Vice-président, Énergie, infrastructures et services, Forum international parrainé par Ressources naturelles Canada, *L'investissement minier : un catalyseur de relations avec les pays en développement*, 11 mars 2004 [en ligne] http://www.edc.ca/docs/speeches/2004/sp2004_f_5986.htm.

⁶ EIR, *op. cit.*

⁷ EIR, *Vers un nouvel équilibre, Volume I*, Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, Rapport final de la Revue des Industries extractives, décembre 2003.

⁸ Emil Salim, « World Bank Must Reform on Extractive Industries », *Financial Times*, 16 juin 2004, p. 23, disponible sur le site : Civil Society Views on the World Bank's Extractive Industries Review, Press Clipping [en ligne] <http://eireview.info/>.

A la lumière de ces remarques, nous poserons certaines pistes d'analyse en proposant une amorce d'étude de la réforme entreprise dans un secteur minier particulier, celui de la République démocratique du Congo (RDC). Nous procéderons en comparant les « critères minimums de gouvernance » tirée des recommandations du rapport final de la Revue⁹, cité ci-dessus, et les modes d'interventions de la Banque mondiale dans le processus de réforme du secteur minier en RDC qui s'est déroulé entre 2000 et 2003, sous l'égide du Président Joseph Kabila et d'un parlement de transition.

A travers l'étude de cas de la RDC, nous chercherons à interroger dans quelle mesure les nouvelles politiques minières, initiées sous l'impulsion de la Banque mondiale, respectent cette recommandation centrale du rapport de la Revue sur les Industries extractives. Cette recommandation est d'autant plus importante à prendre en compte que la Banque mondiale est l'une des premières institutions financières internationales à rendre conditionnel ses programmes de développement à l'instauration d'un contexte de « bonne gouvernance » et, dans ce domaine, le Canada a affiché son adhésion à ce principe. Les multiples rapports de la Banque¹⁰ sur le sujet sont, à ce titre, devenus des documents de référence de définition des politiques de développement à travers le prisme de la gouvernance comme instrument privilégié dans les politiques de « lutte à la pauvreté ». Il importe également de préciser que la Banque a officiellement « accueilli favorablement la Revue et accepte la majorité de ses recommandations [incluses dans le rapport]¹¹ ». Enfin, dans le but d'assurer que le Canada conserve une position de leadership en la matière plutôt que de se trouver à la remorque des évolutions que se dessinent, il s'agira de voir en conclusion quels enseignements peut tirer le Canada de ces expériences dans l'amélioration de ses propres politiques dans le domaine.

La Revue des Industries extractives : la responsabilité sociale des entreprises comme nouvelle norme du développement

Les recommandations de la EIR du GBM, présentées dans le cadre du dernier rapport, insistent sur l'importance d'implanter une nouvelle « éthique » aux acteurs du développement dans les pays du Sud. En élaborant ses « politiques de sauvegarde environnementale et sociale dans le cadre de la lutte à la pauvreté¹² », la Banque mondiale s'est dotée d'un outil technique pour garantir que les programmes qu'elle finance permettent un développement soucieux des aspects sociaux et environnementaux, conditions essentielles d'un développement durable. Le rapport de la EIR vient prolonger, voire compléter, ce premier instrument en précisant une nouvelle série de

⁹ EIR, résumé, *op. cit.*

¹⁰ Se référer aux multiples publications de la Banque mondiale portant sur le thème de la gouvernance [en ligne] : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp-governance.html>.

¹¹ Groupe de la Banque mondiale, *Vers un nouvel équilibre. Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives : le rapport final de la revue des industries extractives*, projet de réponse de la direction du GBM, 4 juin 2004 [PDF] <http://www.worldbank.org/ogmc/>.

¹² Pour plus d'information, se référer aux politiques de sauvegardes environnementales et sociales sur le site de la Banque mondiale : <http://worldbank.org/safeguards>.

principes et de mesures qui devraient se retrouver dans les politiques minières appliquées par les institutions du GBM.

Ce rapport de l'EIR de la Banque mondiale fait écho aux tentatives de la communauté internationale pour faire la promotion d'une approche du développement qui met de l'avant la responsabilité sociale et environnementale des entreprises en fonction de la nature de leurs activités¹³.

Certains de ces codes de conduite sont des références désormais incontournables pour les acteurs du développement sensibilisés à l'importance de leur participation dans la promotion « d'investissements éthiques ». Citons par exemple la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'Organisation internationale du Travail (OIT) datée de 1977 et révisée en 2000, la déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998), ou encore le Livre Vert de la Commission européenne intitulé : *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*¹⁴. Les principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales sont, quant à eux, en train de « s'imposer comme une référence internationale en la matière »¹⁵.

Enfin, le Pacte mondial (*Global Compact*), lancé par le Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), est une autre initiative internationale pour initier un « consensus » autour de dix principes destinés à promouvoir les droits humains fondamentaux et la protection de l'environnement.

Les droits humains, les conditions de travail, l'environnement, la lutte à la corruption, etc., autant de thèmes qui prolongent certaines des principales déclarations internationales signées par les États membres de l'ONU¹⁶.

Ces diverses initiatives cherchent à promouvoir un type de gouvernance d'entreprise qui prendrait en compte, certes les pressions des marchés financiers, mais également la nécessité de permettre des politiques de développement soucieuses des intérêts des divers parties prenantes. Ainsi, ces nouveaux codes pour une éthique de l'investissement viennent compléter les législations nationales et les politiques sociales et environnementales des États en « invitant » (*soft law*) les entreprises à s'y conformer, voire à promouvoir des initiatives privées sur la base d'une adhésion volontaire. En aucun cas ces nouveaux codes ne sont destinés à se substituer ou à

¹³ Se reporter à la liste des principes directeurs dont s'est dotée la communauté internationale. Voir le site de Business and Human Rights Ressources Center : <http://www.business-humanrights.org/Categories/Principles>.

¹⁴ Commission des Communautés européennes, *Livre vert. Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, COM (2001) 366 final, Bruxelles, 18 juillet 2001 [PDF] http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/gpr/2001/com2001_0366fr01.pdf.

¹⁵ Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), *Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Un instrument essentiel à la responsabilité des entreprises*, Synthèses de l'OCDE, L'Observateur, septembre 2003 [PDF] <http://www.oecd.org/dataoecd/20/51/13308816.pdf>, p. 1.

¹⁶ Déclaration universelle des droits de l'Homme, Déclaration de l'Organisation internationale du Travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement.

supplanter les législations nationales, et ce, dans la mesure où ils n'ont aucune valeur contraignante. En revanche, ces codes de conduite proposent une esquisse des « meilleures pratiques », afin d'amorcer une prise de conscience à tous les paliers de gouvernance pour que la responsabilité sociale des entreprises soit placée au centre des préoccupations de la communauté internationale.

A cet égard, le rapport de la Commission mondiale sur la Dimension sociale de la mondialisation, publié en 2004, constate que :

Cette initiative [le Pacte mondial] a déjà produit des résultats intéressants et permis notamment d'améliorer le respect de certaines dispositions législatives internes, de promouvoir le dialogue et de combattre les obstacles à la réalisation de principes universels dans les chaînes d'approvisionnement mondiales¹⁷.

La Commission témoigne également de certaines craintes émises quant aux limites que peut comporter l'instauration de codes de conduites régis par les seuls principes de l'adhésion volontaire :

Il a ainsi été dit, lors des discussions de la commission et dans d'autres instances, que pour que les initiatives volontaires soient crédibles, il faut qu'elles s'accompagnent d'un souci de transparence et de la volonté de rendre des comptes, ce qui suppose l'existence de systèmes efficaces pour l'évaluation des résultats, l'information publique et la surveillance¹⁸.

On peut penser que les propos tenus par le Dr Emil Salim, dirigeant de la EIR du GBM, vont dans ce sens en insistant sur la responsabilité de la Banque mondiale dans l'instauration de standards de développement élevés dans le secteur minier :

*The other action required is for the World Bank Group to strengthen environmental and social requirements for investment in extractive industries. [...] With poverty alleviation as its core mission, the World Bank should require high standards for delivering social and environmental protections and benefits*¹⁹.

Les recommandations du rapport de la EIR²⁰ sont à ce titre explicites en insistant pour dire que le GBM devrait rester engagé dans les secteurs miniers du gaz et du pétrole, tout en précisant cependant un changement nécessaire dans les pratiques. Les recommandations insistent sur l'importance pour le secteur minier de permettre une gouvernance favorable aux pauvres, que les interventions du Groupe de la Banque mondiale dans le secteur puissent justifier l'introduction de composantes environnementales et sociales, ou encore assurer la promotion des droits de la personne.

¹⁷ Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une Mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, Bureau international du Travail, Genève, février 2004, [PDF] <http://www.ilo.org/public/french/wcsdg/docs/report.pdf>, p. 138.

¹⁸ *Ibid*, p. 139.

¹⁹ Emil Salim, *op. cit.*

²⁰ Pour plus d'information, se référer au résumé du rapport EIR, *op. cit.*

Ce rapport, et les recommandations qu'il avance, ont suscité nombre de réactions, dont celles de la part du Conseil international des Mines et des Métaux (ICMM)²¹.

En témoigne la lettre de M. David Kerr, directeur du ICMM à M. James Wolfensohn, Président de la Banque mondiale, dans laquelle on apprend que les recommandations du rapport EIR ne font pas l'unanimité : (Traduction ?)

The EIR report provides a vision that is not shared by many stakeholders (including developing country governments, industry and labour unions), ascribes to the WBG functions that it does not have and operational conditions that would greatly inhibit Extractive Industry Activity. [...] The net effect of the Review would be a reduction in private sector foreign direct investment going to emerging economies for which extractive industries projects are the only available path to development²².

Si les membres du Conseil international se disent prêts à endosser les trois objectifs de gouvernance favorable aux pauvres, de politiques sociales et environnementales et de respect des droits de l'Homme, les divergences se situeraient plutôt au niveau du diagnostic et des prescriptions émises par le rapport de l'EIR. Ces dernières sont présentées comme « coûteuses, contre-productives et non réalistes »²³, voire susceptibles de décourager l'investissement des compagnies minières dans les pays du Sud.

C'est à ce titre que la revue du ICMM lançait un appel, dans son numéro de mars 2003, qui a pris la forme d'un article intitulé : « Extractive Industries Review : ICMM Calls for a More Effective Role for the World Bank Group »²⁴.

Une des recommandations principales de cette organisation, qui représente les principales entreprises d'exploitation minière au niveau mondial, réaffirme l'importance pour la Banque mondiale de rester impliquée dans le secteur tout en insistant sur la nécessité de confirmer son leadership en assurant une continuité dans ses politiques :

In developing countries, which significantly depend on mining, there is need to address the policy framework and capacity building requirements to ensure the benefits that mining can bring to contribute better to equitable and sustainable development. In this regard, the World Bank group

²¹ Le groupe de travail du Conseil international des Mines et des Métaux (ICMM) pour la consultation de l'EIR était composé des représentants de 15 compagnies et associations minières basées respectivement en Australie, au Canada, Indonésie, Angleterre, Etats-Unis, Afrique du Sud, etc.. Pour plus d'informations sur l'implication du ICMM à l'égard de l'EIR, se référer au site de l'ICMM : http://www.icmm.com/industry_world.php.

Le Comité exécutif de l'ICMM est composé, entre autres, par les membres des compagnies Alcoa, AngloGold Ashanti, Newmont Mining Corporation, Noranda Inc., Rio Tinto, Anglo American plc, BHP Billiton, etc..

²² Lettre de David Kerr, Chairman ICMM à M. James Wolfensohn, Président de la Banque mondiale, 23 décembre 2003, dans ICMM, *Striking a Better Balance : The final Report of the Extractive Industries Review. Comments from the ICMM*, 19 December 2003 [PDF] <http://www.icmm.com/>, p. 8.

²³ Traduction libre de l'auteur tiré de « Comments from ICMM. Executive Summary », dans ICMM, *op. cit.*, p. 10.

²⁴ Ian Emsley, « Extractive Industries Review : ICMM Calls for a More Effective Role for the World Bank Group », *ICMM Newsletter*, volume 2, n° 1, 10 mars 2003 [PDF] <http://www.icmm.com/newsletter/58ICMMNewsletter-Vol2No1-March03.pdf>, p. 6-7.

*has an important leadership role to play and should build on the useful work that it has done to date*²⁵.

Au regard des politiques minières adoptées par la République démocratique du Congo, sous l'impulsion des institutions financières internationales (IFI), principalement du GBM, et en fonction des recommandations présentes dans le rapport de l'EIR, nous nous proposons désormais d'analyser le processus d'implantation de la nouvelle législation minière congolaise. Il s'agit principalement par l'étude de ce cas d'étude, d'interroger les politiques de la Banque dans le secteur à la lumière des recommandations présentées dans le rapport de l'EIR et des appels du secteur minier pour que la Banque adopte une politique de type « interventionniste » pour voir quel enseignements celles-ci comportent pour des acteurs bilatéraux importants dans le domaine, tel que le Canada.

Investir en zone de conflit ? Le cas de la RDC et le rôle du GBM

Une des recommandations contenues dans le rapport de l'EIR de la Banque mondiale concernant l'implantation d'une gouvernance favorable aux pauvres insiste pour que les institutions financières internationales ne s'impliquent dans des régions qui soient situées en zone de conflit armé ou des régions où l'on rapporte des cas de violation des droits de l'Homme :

Ne pas appuyer de projets liés aux industries extractives dans des pays qui ne remplissent pas des critères minimums de gouvernance. Les critères se rapportant au type de gouvernance doivent être élaborés en toute transparence avec la participation de l'ensemble des parties concernées. Doivent en faire partie au minimum les critères de gouvernance centrale et sectorielle : par exemple, qualité et respect de la loi, absence de conflit armé ou d'un risque élevé de voir ce type de conflits survenir, respect des normes de travail et des droits de l'Homme. [...] Concernant l'exploitation en zone de conflit, le rapport est explicite : « Under no circumstances should the IFC and MIGA support oil, gas, and mining projects in areas involved in or at risk of armed conflict »²⁶.

On retrouve une préoccupation similaire dans les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises, même s'il n'est nul part question de l'activité économique en zones de conflits. « Respecter les droits de l'Homme des personnes affectées par leurs activités, en conformité avec les obligations et les engagements internationaux du gouvernement du pays d'accueil. »²⁷

Quant au Livre Vert de la Commission européenne, il soulève la complexité de la question ;

Comment identifier les circonstances dans lesquelles leur [les entreprises] domaine de responsabilité se distingue de celui des gouvernements, comment surveiller le respect de leurs valeurs fondamentales par leurs partenaires commerciaux, quelles doivent être leur approche et leur méthode de travail dans les pays où les droits de l'Homme sont fréquemment bafoués²⁸ ?

²⁵ Ian Emsley, *op. cit.*, p. 7.

²⁶ Recommandation n° 9 : Résumé EIR, *op. cit.*

²⁷ Principes généraux n° 2 : OCDE, *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, révision 2000 [PDF] <http://www.oecd.org/dataoecd/56/39/1922470.pdf>, p. 23.

²⁸ Commission des Communautés européennes, *ibid.*, p. 15.

Soulignons qu'ici non plus, aucune disposition ne concerne directement l'investissement en zones de conflit.

Le Conseil de sécurité de l'ONU insiste, par ailleurs, pour dire l'importance de l'économie politique dans les décisions de la communauté internationale :

Dans le cadre de ses compétences au titre de la préservation de la paix et de la sécurité internationale, le Conseil de sécurité a été amené, sous plusieurs aspects, à prendre en compte le rôle des entreprises privées dans le déclenchement des conflits aussi bien que leur prévention ou leur traitement. Il y a une économie politique des conflits qui constitue, même si cela est rarement explicite, la toile de fond de beaucoup de décisions du Conseil²⁹.

Nous relevons également la mention qui est faite de la responsabilité des organismes internationaux dans le contrôle des activités illégales en zone de conflit :

Il serait opportun en outre que le Conseil de sécurité, au-delà des mécanismes de surveillance de la mise en œuvre des sanctions, puisse systématiser son approche de prise en compte des facteurs économiques dans les zones de conflit et les situations de crise. L'un des moyens serait la mise en œuvre d'un mécanisme, faisant appel à des experts indépendants, ayant vocation à surveiller l'exploitation illégale des richesses naturelles et le rôle des trafics illicites dans l'alimentation des conflits³⁰.

Comment ces nouvelles dispositions destinées à favoriser la responsabilité sociale des acteurs financiers sont-elles appliquées dans le cas de la RDC ? Après des décennies rythmées par des épisodes de guerres, c'est à partir de 2001 que 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. A cette même époque, en 2001, après dix ans d'absence en RDC, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) retournent au pays³¹, venant rompre « l'isolement international »³² auquel le pays était soumis depuis plus d'une décennie. L'objectif alors poursuivit est le redémarrage de l'économie congolaise, la restauration d'un État de droit et des « principes essentiels de la gouvernance » tant dans les sphères publiques que privées. A cette étape, l'urgence des objectifs de stabilisation politique et de relance économique de ce pays déstructuré par des années de guerre semble prévaloir. La stratégie consiste à générer un environnement propice à une relance de la paix qui passerait par la libéralisation de l'économie nationale.

Le secteur minier est rapidement investi comme un des fers de lance pouvant repositionner le pays sur la voie de la croissance, et ce, dans la mesure où il constitue

²⁹ Jean-Marc de la Sablière, *Le rôle des entreprises dans les conflits. Intervention du représentant permanent de la France au Conseil de sécurité des Nations Unies*, 15 avril 2004, [en ligne] http://www.un.int/france/frame_francais/declarations_a_1_onu/frame_fr_cs_chronologie.htm.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Ouvrent des bureaux à Kinshasa en 2001, initiative symbolique concrétisant la reprise du dialogue avec les autorités, et annonciatrice d'une série de programmes de relance économique.

³² Expression reprise de Stefaan Marysse : « Besoins de Financement pour la reconstruction de l'économie congolaise : ampleur et conditions préalables », dans S. Marysse et F. Reyntjens (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2001-2002*, Paris, L'Harmattan, 2002, 296 p.

[...] la majeure partie des exportations totales, les exportations agricoles étant devenues marginales et les exportations de pétrole étant très limitées en comparaison des revenus miniers. La production de cuivre et de cobalt, d'une part et celle de diamants, d'autre part, constituent presque la totalité des exportations de minerais³³.

En partant de ce constat, la Banque mondiale, en collaboration avec le gouvernement congolais, s'entendent donc sur l'urgence de réformer la législation minière afin de maximiser le potentiel du secteur dans sa capacité à attirer des flux importants d'investissements.

La Banque mondiale apporte une aide financière et technique au gouvernement de J. Kabila pour l'élaboration de la législation minière³⁴ qui sera adoptée par le parlement de transition en juillet 2002. Un premier document de la Banque, daté de janvier 2001, précise quelles furent les étapes de mise en œuvre de la réforme :

Avec le support de la Banque mondiale, le gouvernement a préparé un code des investissements qui a été approuvé par le parlement, et une première version du code minier, qui a été envoyée au parlement pour approbation [...] Avec d'importantes ressources naturelles, la RDC possède un potentiel qui peut en faire un des pays les plus riches du continent. Pour accéder à ce potentiel il importe d'implanter la paix et la bonne gouvernance³⁵.

Un second document daté de juin 2001, émanant du gouvernement congolais, confirme le rôle tenu par les bailleurs dans le processus d'élaboration et d'adoption du nouveau code :

With the World Bank assistance, the government has prepared a draft investment code and a draft mining code, the draft mining code is based on the conclusions of a February 2000 workshop held with all potential domestic partners and World Bank support. It was discussed in another workshop with the participation of international mining partners in May 2001. The government

³³ Joseph Maton et Henri-Bernard Solignac-Lecomte, *Congo 1965-1999 : Les espoirs déçus du « Brésil Africain »*, dans le cadre du Programme de recherche pour l'Afrique émergente, Centre de développement de l'OCDE, document de travail n° 178, septembre 2001 [PDF] <http://www.oecd.org/dataoecd/57/41/1909637.pdf>, p. 18.

³⁴ 1) Le Programme triennal minimum actualisé (PTMA) –1999-2001– élaboré par le gouvernement avec le concours du PNUD et de la Banque mondiale. La réforme du secteur minier y est présentée comme un champ d'action prioritaire.

2) Le Programme intérimaire renforcé (PIR) –2001-2002– mis en place par le gouvernement avec le concours des institutions de Bretton Woods. Il est principalement destiné à enrayer la dégradation du cadre macroéconomique à court terme afin de remettre l'économie congolaise sur la voie de la croissance par une politique de libéralisation et d'ouverture aux investissements étrangers.

3) Le Programme multisectoriel d'urgence de reconstruction et réhabilitation (PMURR) sert de cadre de référence des opérations concertées de reprise de la coopération entre la RDC et la Banque mondiale conformément à la Stratégie d'aide transitoire pour la période 2002-2005.

³⁵ World Bank, *Democratic Republic of the Congo, Emergency Multisector Rehabilitation and Reconstruction Project (EMRRP)*, Project Information Document, Report N° PID D10904, Infoshop The World Bank, 15 janvier 2001 [PDF] <http://www-wds.worldbank.org/>.

Texte original : "With World Bank support, the government prepared an investment code, which has been approved by parliament, and a draft mining code, which has been sent to parliament for approval. [...] with assistance from the IMF it is taking steps to improve its fiscal policies and management. [...] Moreover, with its vast natural resources, the RDC has the potential to be one of continent's richest countries. Meeting this potential requires peace and good governance."

*will take due account of the comments of World Bank and Fund Staff on the draft codes before they are finalized*³⁶

Si le rôle tenu par la Banque mondiale dans le processus de réforme du secteur minier, à la suite des Accords de paix de Sun City ne fait aucun doute, en revanche, au regard des rapports du Conseil de sécurité de l'ONU de cette même année, nous questionnons le contexte de « bonne gouvernance » dans lequel s'est effectué ce processus de réforme. Alors que le Rapport déposé par l'EIR précise clairement que la Banque ne devrait supporter aucun projet qui soit en lien avec la promotion du secteur minier en zones de conflits armés, de non-respect des droits de l'Homme et de mauvaise gouvernance centrale, le cas de la République démocratique du Congo pose un certain nombre de questions.

Notre étude se base principalement sur les documents officiels produits par la Banque mondiale, le gouvernement de la RDC de l'époque et les rapports de l'ONU. A ce titre, nous avons effectué la lecture attentive des différents rapports de mission émis par le Conseil de Sécurité et le Secrétaire Général de l'ONU³⁷, tous remis avant l'adoption du nouveau code minier de la RDC en juillet 2002.

Le rapport du 17 avril 2001 confirme l'envoi d'une mission de la Banque mondiale et du FMI en RDC :

Faisant suite à la visite, au début février, du Président Kabila au FMI et à la Banque mondiale, une équipe mixte FMI/Banque mondiale est arrivée à Kinshasa le 14 mars pour examiner la situation économique et mettre au point un programme de réajustement structurel. A la fin de cette visite, ces institutions ont annoncé qu'elles allaient envisager la reprise de l'aide à la République démocratique du Congo au terme d'une période de 6 mois pendant laquelle le gouvernement entreprendrait les réformes essentielles³⁸.

Les documents de la Banque et du gouvernement, cités précédemment, nous indiquent qu'avec l'aide de la Banque mondiale, dès l'année 2000, le gouvernement avait débuté les travaux préparatoires à la refonte de la législation minière. On apprend également que le document préparatoire avait été envoyé au parlement pour adoption en janvier 2001. Donc, selon la documentation officielle de l'ONU, lors de la visite de la mission Banque mondiale-FMI en date du 14 mars, la réforme du code minier de la RDC était largement amorcée.

Concernant le contexte politique des années 2000-2001, les différents rapports du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du

³⁶ Ces informations sont tirées de la lettre d'intention du gouvernement de la RDC, laquelle décrit le type de politiques que la RDC propose d'implanter dans le contexte de la demande d'un support financier au Fonds monétaire international (FMI). Voir sur le site du FMI : Democratic Republic of the Congo, *Memorandum on Economic and Financial Policies. The Government's Enhanced Interim Program for the Period June 2001-March 2002*, Recommandation n° 28, lettre adressée à Mr. Horst Köhler, Managing director, International Monetary Fund, Kinshasa, June 20, 2001 [en ligne] <http://www.imf.org/external/np/loi/2001/cod/01/index.htm>

³⁷ Ces rapports sont datés respectivement du 6 décembre 2000, 12 février 2001, 17 avril 2001, 29 mai 2001, 8 juin 2001, 16 octobre 2001 et 13 mai 2002.

³⁸ Nations Unies, Conseil de sécurité, *Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2001/373, 17 avril 2001 [PDF] <http://www.un.org/french/docs/sc/reports/2001/sgrap01.htm>.

Congo (MONUC) témoignent d'une situation non stabilisée et d'un pays encore soumis à des logiques de guerres qui entravaient la mise en place du processus de paix.

Je [Secrétaire général] lui [Président Kabila] ai fait part de ma préoccupation devant le nombre de violations du cessez-le-feu et souligné la nécessité de lever les obstacles aux opérations de la MONUC. [...] La situation humanitaire en République démocratique du Congo continue à se détériorer. [...] La situation des droits de l'Homme dans tout le territoire de la République démocratique du Congo reste des plus préoccupantes³⁹.

La légitimité politique du gouvernement de transition est décrite, par le rapport du Conseil de Sécurité du 29 mai 2001, comme encore très précaire et devant être consolidée.

Le Président a fait observer que, si l'essentiel était de mettre fin à la guerre, il fallait aussi envisager le rôle du Gouvernement pendant la période de transition. Les dimensions du pays, la multiplicité des acteurs et la complexité de la situation pouvaient être sources de danger si l'on envisageait de créer une nouvelle autorité qui gouvernerait pendant la période de transition. Il serait préférable de conserver le Gouvernement actuel et de le persuader de respecter les règles qui seraient mises au point dans le cadre du dialogue, jusqu'à ce que des élections générales puissent être organisées avec la participation de toutes les parties⁴⁰.

Depuis le mois d'août 2000, la République démocratique du Congo est dirigée par le Président J. Kabila et un parlement de transition, installé à Lubumbashi, qui est devenu, par décret présidentiel siège du parlement. Les membres du parlement de transition, tous nommés, et non élus constituent un gouvernement provisoire jusqu'aux élections prévues pour l'année 2005. Au moment de la réforme minière, le gouvernement central est donc transitoire, et ne peut se targuer de posséder une légitimité qui lui garantirait un minimum de contrôle sur l'ensemble du pays.

Dans le 8^e rapport du Secrétaire général de la MONUC on apprend qu'en avril 2001 le Président Kabila a remanié son gouvernement et invité ses nouveaux ministres :

[...] à éviter la corruption et à respecter l'État de droit, principes dont l'application contribuerait à créer les conditions requises pour que les institutions financières internationales envisagent avec bienveillance l'octroi d'une assistance économique à la RDC⁴¹.

On apprend dans le même rapport que le secteur minier demeure une source de pillage non contrôlée qui nuit à la reconstruction du pays et à sa reprise économique.

Le pillage des ressources naturelles de la République démocratique du Congo est inacceptable. Ces ressources appartiennent au peuple congolais. Si aucun progrès n'est observé dans les trois

³⁹ Nations Unies, Conseil de sécurité, *Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2000/1156, 6 décembre 2000 [PDF] <http://www.un.org/french/docs/sc/reports/2000/sgrap20.htm>.

⁴⁰ Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport de la mission du Conseil de sécurité dans la région des Grands Lacs, 15-26 mai 2001*, S/2001/521, 29 mai 2001, [PDF] <http://www.un.org/french/docs/sc/scmissionsfr.htm>, p. 5.

⁴¹ Nations Unies, Conseil de sécurité, *Huitième Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2001/572, 8 juin 2001, [PDF] <http://www.un.org/french/docs/sc/reports/2001/sgrap01.htm>, p. 2.

mois le Conseil de sécurité examinera les mesures nécessaires pour mettre un terme à cette exploitation illégale⁴².

En mai 2002, soit trois mois avant l'adoption de la nouvelle législation minière, un nouveau rapport publié par le Conseil de sécurité de l'ONU témoigne de graves violations des droits et d'une situation générale inquiétante au plan humanitaire.

Les membres de la mission du Conseil de sécurité ont exprimé à leurs divers interlocuteurs leur profonde préoccupation au sujet des graves violations des droits de l'homme et de la situation humanitaire désastreuse où se trouvait une grande partie de la population de la République démocratique du Congo du fait du conflit⁴³.

À la même date, soit en mai 2002, le représentant en résidence de la Banque mondiale, M. Onno Rühl, saluait la volonté politique du Chef de l'État congolais dans la mise en œuvre du nouveau cadre juridique en soulignant que :

[...] la restructuration et la modernisation de ce secteur passe avant tout par la mise sur pied d'un nouveau code des mines et des carrières. Ainsi celui-ci s'inscrit dans le cadre du programme multisectoriel défini et négocié entre les institutions de Brettons Wood et le gouvernement de la République démocratique du Congo. Ce programme a pour objectif principal la lutte à la pauvreté⁴⁴.

Il convient également de préciser l'orientation donnée à la restructuration du secteur minier. Elle se fait dans l'optique d'attirer les investissements étrangers en visant, selon l'une des règles du nouveau code : « la liberté d'action minimale de l'État »⁴⁵ dans le secteur. Dans l'évaluation qu'il propose du nouveau code minier de la RDC, « le professeur James Otto, de l'École des Mines du Colorado, évalue le régime fiscal et douanier du nouveau code RDC, comparativement aux régimes fiscaux et douaniers de certains pays, comme étant situé en troisième position en Afrique et en 10^{ème} position au niveau mondial »⁴⁶ relativement aux avantages consentis aux investisseurs.

Que retenir de ces différents rapports si ce n'est que l'esprit d'ouverture dont témoignent, dès l'année 2000, les institutions financières internationales qui ne semble pas correspondre à une stabilisation politique ou encore une amélioration des conditions de vie des populations, qui continuent à se détériorer malgré la signature des accords de paix ; la situation politique demeure précaire, la légitimité du gouvernement et la pacification des régions minières semblent loin d'être des faits acquis.

⁴² Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport de la mission du Conseil de sécurité dans la région des Grands Lacs, 15-26 mai 2001. Additif, S/2001/521/add.1*, 30 mai 2001 [PDF] <http://www.un.org/french/docs/sc/scmissionsfr.htm>, p. 2.

⁴³ Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport de la mission du Conseil de sécurité dans la région des Grands Lacs, 27 avril-7 mai 2002, S/2002/537*, 13 mai 2002 [PDF] <http://www.un.org/french/docs/sc/scmissionsfr.htm>, p. 3.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ James Bond, Directeur département des ressources minières mondiales, Groupe Banque Mondiale, « Le financement des projets miniers en RDC », dans Emery Mukendi Wafwana & Associés, *op. cit.*, p. 35-36.

⁴⁶ Emery Mukendi Wafwana & Associés, *op. cit.*

Les réformes sont donc entreprises dans un contexte de transition post-conflit qui ne permet pas encore au pays de bénéficier de bases politiques et sociales solides pouvant garantir l'existence d'un État de droit capable de contrôler les diverses activités économiques initiées sur son territoire.

Face à un « espace écartelé »⁴⁷, pour Stefaan Marysse, l'objectif de pacification du pays et de renforcement de l'État central constituaient à l'époque les priorités que le pays avait à atteindre. Ces objectifs devaient être envisagés comme un processus à long terme : « La première tâche minimale de l'État, la pacification du territoire [...] En résumé, les dépenses courantes pour un État minimal dans la phase de reconstruction seraient au moins cinq fois le niveau des recettes budgétaires actuelles. »⁴⁸

Le rapport des experts de l'ONU, d'octobre 2002, va dans le même sens en constatant que plusieurs États considéraient que le rétablissement d'une autorité politique légitime dotée de moyens était la condition préalable à l'assainissement des pratiques dans le secteur minier congolais.

L'Allemagne, la Belgique et les États-Unis ont souligné que le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République démocratique du Congo était une condition essentielle pour lutter contre l'exploitation illicite de ses ressources naturelles et qu'il s'avérait nécessaire de renforcer les capacités à cette fin⁴⁹.

Concernant plus précisément le secteur minier, il apparaît que les différents épisodes de guerre ont participé au développement d'une économie de pillage et à l'effondrement de la production industrielle sous contrôle étatique. Seule la reprise du secteur diamantaire, plus largement tournée vers un type d'économie artisanale et informelle, est jugée significative après 2001. Or, comme le souligne E. Kennes⁵⁰, peu de secteurs sont aussi dépendants des marchés globalisés que le secteur minier. La volonté du gouvernement et des institutions financières internationales de réformer le cadre législatif minier dans les plus brefs délais, repose donc sur une stratégie de développement qui postule que l'assainissement de l'environnement juridique permettrait une reprise d'une activité minière de type industrielle capable de relancer l'économie congolaise et de participer à la pacification du pays.

Dans le contexte post-conflit, où les normes minimales de la « bonne gouvernance » sont encore inexistantes, l'adoption par le gouvernement de transition d'un nouveau code minier « libéralisé », avec le soutien de la Banque mondiale, semble pourtant aller à l'encontre des recommandations émises dans le rapport de l'EIR concernant les activités minières en zones de conflits.

⁴⁷ François Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye, « L'économie congolaise en 2000-2001 : contraction, fractionnement et enlisement » dans S. Marysse et F. Reyntjens, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁸ Stefaan Marysse, *op. cit.*, p. 206.

⁴⁹ Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport final du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesses de la République démocratique du Congo*, S/2002/1146, 16 octobre 2002 [PDF] http://www.monuc.org/downloads/N0262179_fr.pdf, p. 31.

⁵⁰ Erik Kennes, « Le secteur minier au Congo : “déconnexion” et descente aux enfers », dans S. Marysse et F. Reyntjens (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire, 1999-2000*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 305-346.

L'étude du cas de la RDC met en lumière une toute autre stratégie de la part du GBM qui semble rejoindre beaucoup plus directement les recommandations du « Guide du Pacte mondial à l'intention des entreprises pour l'évaluation de l'impact des conflits et la gestion du risque de conflit »⁵¹ promu par le Pacte global de l'ONU. On y apprend que le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable⁵² s'est positionné en faveur d'investissements « avisés et appropriés » dans les zones exposées à des conflits :

C'est dans les zones actuellement sous-développées qu'il y a le plus fort potentiel de croissance des entreprises en raison de l'existence d'une réserve de capital social, humain et naturel inexploité, de besoins fondamentaux insatisfaits, de possibilités d'expansion laissées en jachère et de prix de revient réduits. [...] Les arguments en faveur de l'investissement dans les zones exposées à des conflits sont les mêmes que ceux qui justifient un investissement partout dans le monde. La croissance actuelle et future et la viabilité du secteur privé mondial en dépendent⁵³.

Lors du colloque de Kinshasa tenu en mai 2002, juste avant l'adoption du nouveau code, le représentant de la Banque mondiale pour le secteur insistait pour dire que le nouveau code résultait d'une combinaison des « éléments naturels favorables » et de la mise en place par le gouvernement d'une politique minière « efficace et compétitive ». Il a d'ailleurs souligné que : « le schéma envisagé pour le cas de la République démocratique du Congo est le même que celui suivi avec succès par l'Argentine, le Chili, la Tanzanie, le Ghana et le Mali⁵⁴ ». A la différence près qu'au moment de l'implantation du nouveau code minier, la RDC était encore un pays divisé et soumis à des tensions politiques vives.

Le rapport du groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC concluait d'ailleurs à cette époque que le secteur minier participait pour une grande part à « l'économie de guerre ».

Les groupes criminels associés aux armées rwandaise, ougandaise, zimbabwéenne et au Gouvernement de la République démocratique du Congo ont tiré avantage de ces micro-conflits et ne se démantèleront donc pas spontanément, même si les forces armées étrangères continuent de se retirer. Ils ont mis sur pied une « économie de guerre » qui s'autofinance et est axée sur l'exploitation des minéraux⁵⁵.

Cette tendance au détournement d'une grande part de l'économie minière en RDC représente un double risque. D'une part, le contexte de conflit risque à la fois d'entraver le développement d'une économie minière favorable aux communautés locales encore soumises à de nombreuses exactions et, d'autre part, de réduire la capacité du gouvernement central, de transition, à faire appliquer les nouveaux standards, principalement sociaux et environnementaux du secteur.

⁵¹ United Nations Global Compact, *Guide du Pacte mondial à l'intention des entreprises pour l'évaluation de l'impact des conflits et la gestion du risque de conflit*, The Global Compact, Conflict Impact Assessment and Risk Management, juin 2002 [PDF] <http://www.unglobalcompact.org/>.

⁵² Voir la publication intitulée « Tomorrow's Markets, Global Trends and their Implication for Business », World Business Council for Sustainable Development, 2002 [PDF] http://www.wbcsd.ch/web/publications/tm_cover.pdf.

⁵³ United Nations Global Compact, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁴ Peter Van der Veen, « Le rôle de l'État dans la réforme du secteur minier : les bonnes pratiques et expériences des autres pays », dans Emery Mukendi Wafwana & associés, *op. cit.*

⁵⁵ Nations Unies, Conseil de sécurité, *op. cit.*, p. 5.

Conclusion

Nous concluons tout d'abord sur la première partie de notre texte, qui porte sur les nouveaux codes de conduite précisant la responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

De cette analyse, il ressort que les principes énoncés par la EIR du GBM soient les plus précis et les plus « novateurs » concernant le rôle devant être tenu par les institutions financières internationales en zones de conflit. Ils précisent également le rôle des organismes financiers de façon beaucoup plus claire et approfondie que la majorité des codes existant destinés à circonscrire la responsabilité sociale et environnementale du secteur privé dans ce secteur.

Un deuxième axe de réflexion se profile à la lumière de notre analyse, relativement aux politiques adoptées par la Banque mondiale dans le secteur minier en RDC. Il semblerait, dans un premier temps, que les recommandations contenues dans l'EIR, qui rendent conditionnelles l'instauration d'un type de gouvernance favorable aux plus pauvres à la non participation des institutions du GBM dans des zones où l'on constate un risque élevé de voir advenir des conflits armés n'aient pas été respectées. En effet, nous avons démontré le rôle moteur de la Banque mondiale dans la réforme de la législation minière congolaise, alors que le pays était encore aux prises avec plusieurs foyers de violence et de non-respect des droits de l'Homme.

L'on pourra également questionner la légitimité de réformes entreprises avec autant de rapidité et de profondeur dans un pays qui dépendait, encore à l'époque, d'un parlement de transition. D'autant plus que le contexte politique encore tendu, laisse croire que le respect de la loi, ou encore la participation de l'ensemble des parties concernées par les réformes, encore aujourd'hui, ne puissent être appliqués qu'en partie dans un pays encore divisé par des conflits armés violents.

Pas plus tard que le 22 juin 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU mettait en garde toutes les parties « contre toute tentative de prise de pouvoir par la force »⁵⁶. Le rapport fournit en octobre 2002 par le « Panel des experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC et autres formes de richesses en RDC », réactualisé en octobre 2003, vient confirmer l'importance des recommandations concernant la « bonne gouvernance » énoncées par l'EIR de la Banque mondiale. À cet égard, le OECD Committee on International Investment and Multinational Enterprises (CIME) confirme l'importance d'explorer davantage les conditions qui pourraient garantir que la responsabilité des entreprises dans les pays affectés par des conflits : « The purpose of the work will be to assist companies, and others actors to understand better what it means to conduct business responsibly in the DRC and other “weak governance zones”⁵⁷. »

De son côté, un comité d'expert des Nations Unies ayant fait référence aux principes directeurs de l'OCDE lors de l'examen du comportement d'entreprises chargées de l'exploitation de ressources naturelles en RDC « cherchent actuellement les modalités d'une coopération pour

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Citation tirée du site de l'OCDE, *Illegal Exploitation of Natural Resources in the Democratic Republic of Congo: Public Statement by CIME*, Principes directeurs pour les entreprises multinationales, 12 février 2004 [en ligne] <http://www.oecd.org/>.

traiter cette question de manière efficace en accord avec l'esprit des principes directeurs et avec la procédure qui a été instituée dans ce cadre. »⁵⁸

Au sein de la Banque mondiale, M. Rashad Kaldany, Directeur du groupe Gaz, Pétrole, Mines et du département des Industries chimiques de la Banque faisait lui aussi preuve d'une volonté de changement en déclarant le 21 juin 2004 :

[...] in the new policy the Bank would assess a country's governance – the process of decision making – before it backs a project. We will look at governance issues and make sure that we are more comfortable with what is being put in place than we were in the past⁵⁹.

En conséquence, la présentation du processus et du contexte dans lequel aura été entreprise la réforme du secteur minier en RDC donne une légitimité supplémentaire aux recommandations contenues dans le rapport de l'EIR de la Banque mondiale. Nombreux sont les acteurs économiques qui s'entendent actuellement sur la nécessité de placer au centre des stratégies de développement la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Les institutions financières elles-mêmes commencent à repenser leur rôle dans des pays où l'extrême pauvreté semble exacerbée par un développement non durable, souvent lié à une économie de guerre.

Dans un tel contexte, même si la relance du secteur minier peut potentiellement être le moteur de la reprise économique, une telle stratégie risque de se convertir en « facteur aggravant » lorsque les conditions de « bonne gouvernance » ne sont préalablement assurées.

⁵⁸ OCDE, *Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Un instrument essentiel à la responsabilité des entreprises*, op. cit., p. 5.

⁵⁹ Lesley Wroughton, « World Bank to be More Selective in Oil Gas Loans », *Reuters News Service*, 18 juin 2003, disponible sur le site : Civil Society Views on the World Bank's Extractive Industries Review, Press Clipping [en ligne] <http://eireview.info/>.