

L'exploitation des ressources naturelles et la sécurité humaine en République Démocratique du Congo

Quelques réflexions et propositions

Introduction

La transition en République Démocratique du Congo en est arrivée à un stade critique. Au niveau national toutes les institutions essentielles sont désormais en place et tout est prêt pour la mise en oeuvre de la prochaine étape des accords de paix: l'unification de l'Etat, la fusion des forces armées des différentes parties en conflit, le démantèlement des structures économiques informelles et la préparation d'élections libres et réglementaires. Cependant, au niveau pratique tous ces défis se sont déjà heurtés à des obstacles majeurs. Les provinces qui étaient sous contrôle des diverses rébellions ne sont aujourd'hui pas vraiment sous contrôle de l'autorité centrale, l'armée nationale en est toujours au stade embryonnaire, les réformes économiques ne sont toujours que des abstractions et le processus électoral reste une idée théorique. La communauté internationale est consciente de ces problèmes, mais n'a pas de solutions à proposer.

Nous sommes d'avis que cette situation n'a rien d'une surprise mais est plutôt un passage inévitable. Le gouvernement de transition n'est pas et n'a jamais été prévu comme entité unie et homogène. C'est un mécanisme d'équilibrisme entre les différents belligérants qui n'a pas pour objet de leur permettre d'exercer le pouvoir, mais plutôt de les neutraliser tous en s'assurant qu'aucune partie ne peut imposer sa volonté sans l'assentiment de toutes les autres. En l'absence de confiance entre les acteurs, il n'y a pas moyen de prendre des décisions. Au lieu de cela, les factions au pouvoir se tournent autour sous l'œil vigilant de la communauté internationale comme des lions dans une cage. Ils sont conscients de leurs rôles mais incapables d'agir d'un commun accord. Chaque partie garde ses fiefs politiques, économiques et militaires. Les retards continuels autour des processus d'unification de l'armée et des provinces en sont l'expression. Il y aura d'autres crises similaires dont le cumul va paralyser le gouvernement et risque même de le faire tomber. Les différents belligérants congolais qui se sont accaparés de leur pouvoir par la guerre veulent en sauvegarder autant que possible et ne veulent céder qu'un minimum à une structure de pouvoir mise en place par le processus de paix. Tout compte fait, c'est justement par les armes qu'ils se sont assurés une place à la table de négociation et qu'ils ont obtenus des postes gouvernementaux.

Un certain aveuglement de la communauté internationale

La communauté internationale essaye de gérer ces problèmes dans une logique de court terme parce qu'elle a besoin d'un semblant d'Etat et de gouvernement au Congo pour arrêter le chaos de la violence, rassurer les pays voisins et encourager l'aide et les

investissements. Son objectif principal - à côté de l'arrêt de la violence - est la tenue d'élections. Mais la corruption des élites congolaises, le manque d'expériences citoyennes des populations, ainsi que l'absence complète de mécanismes administratifs fonctionnels rend impossible dans un avenir immédiat la tenue d'élections libres et réglementaires sur toute l'étendue du pays. Il est cependant toujours possible d'organiser un semblant d'élections, donnant l'impression de se retrouver dans un Etat démocratique. Le résultat d'un tel processus ne pourrait en aucun cas être un fondement légitime et suffisant pour la démocratisation de la société congolaise. Une telle mascarade, vraisemblablement sous l'égide d'un jeune président soutenu par la communauté internationale, rappellerait de façon inquiétante l'expérience d'un autre jeune président du Congo, Joseph Mobutu, qui, il y a quarante ans, jouissant du soutien de la communauté internationale, procéda à conduire son pays droit dans le mur. En outre, nous soulignons que la stratégie des milieux internationaux a omise de se pencher sur des questions essentielles dans deux domaines prioritaires:

- les conditions spécifiques à l'Est de la RDC, d'où la guerre est en fait partie et où elle s'est essentiellement déroulée, ainsi que
- les conséquences du débat sur l'exploitation des ressources naturelles au Congo.

Ce sont les deux legs essentiels de la guerre et le processus de paix n'y a prêté aucune attention.

L'Est du Congo et le problème de la bonne gouvernance

Les guerres du Congo ont commencé à l'Est et c'est également là-bas que se trouvent les clés d'une paix durable. Le processus de paix prend en considération d'importantes questions de transition vers la démocratie qui auraient dû être réglées dans le Zaïre d'il y a dix ans, mais les conflits ethniques à l'Est et les effets transfrontaliers du génocide rwandais ont à l'époque fait dévier toute ébauche de solution. C'est donc seulement après résolution de ces problèmes-là que ces questions fondamentales peuvent être abordées de façon fructueuse.

Il s'agit tout d'abord des problèmes de nationalité et d'identité ethnique. Sous Mobutu, le refus d'accorder la citoyenneté aux populations banyarwanda vivant à l'Est du Congo était une source de tension et un facteur mobilisateur pour les conflits ethniques. La rébellion de l'AFDL de Kabila en 1996-97 et le mouvement rebelle RCD qui lui succéda à partir de 1998 ont permis aux Banyarwanda d'accéder au pouvoir politique et militaire. Ils ne sont pas prêts à lâcher ce pouvoir, entre autre par peur pour leur propre sécurité. Cependant, d'autres groupes ethniques dans la région s'attendent à ce que Kinshasa leur redistribue le pouvoir au nom du processus de paix et ils ne sont pas prêts non plus à lâcher prise. Les tensions récentes à Bukavu au Sud Kivu sont une expression de ce problème et si jamais le gouvernement de transition à Kinshasa nomme de nouveaux gouverneurs provinciaux dans les zones contrôlées avant par le RCD, ces conflits pourraient s'élargir à une nouvelle situation de guerre plus généralisée.

En plus, de nouvelles lois sur la citoyenneté et la nationalité doivent être délibérées à l'Assemblée Générale. Elles camperont le décor pour la lutte autour des droits de vote passif et actif dans les élections prévues pour 2005. Les expériences du passé ne permettent pas d'imaginer que ceci pourrait se résoudre de façon pacifique et la

situation en Ituri montre bien que, dans l'Est du pays du moins, des groupes armés continuent non seulement à sévir, mais également qu'ils sont prêts à affronter toute autorité qui risque de leur barrer le chemin, y compris les forces des Nations Unies. Jusqu'ici il ne semble pas que la communauté internationale ait préparé un „plan B“ pour gérer ce danger. Au contraire, la première brigade de la nouvelle armée nationale, dont la formation devrait être complétée au mois de juin, est prévue pour aller se battre en Ituri. Cela n'équivaut pas à la paix, mais à une continuation de la guerre.

En deuxième lieu, il y a le problème de la gouvernance. Dans l'histoire de l'Est du Congo il n'y a pas d'exemples d'expériences positives avec le pouvoir politique centralisé à Kinshasa. Géographiquement et historiquement cette région est plus proche des voisins orientaux du Congo que de la capitale à l'autre bout du pays et tout spécialement les opérateurs économiques se sont toujours sentis relativement marginalisés dans le contexte de l'Etat congolais. Ils ont toujours été plus à l'aise en créant leurs propres modèles d'interaction économique avec les régions et pays voisins. Comme dans d'autres parties du Congo souffrant de la malgouvernance, les populations ont montré une inventivité et un dynamisme étonnants dans l'auto-organisation des services de base, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. Il est peu probable qu'un quelconque nouveau gouvernement central congolais pourra mettre à disposition une vraie amélioration de la situation sous forme d'une administration compétente et transparente, surtout que le processus de paix ne garantit ni une démocratie locale, ni une redistribution équitable des revenus générés localement parmi les populations concernées.

Vient s'ajouter que l'Est a des besoins spécifiques en matière de reconstruction à cause des séquelles de la guerre: les destructions y sont plus importantes, la proportion des déplacés internes est plus grande, la couverture sociale y est plus gravement abîmée à cause de la séparation des familles et du recrutement d'enfants dans les divers groupes armés, l'insécurité y est plus forte à cause de la persistance de conflits à niveau local. Finalement l'Est dépend davantage de la réhabilitation de l'économie et des infrastructures rurales comme conditions sine qua non pour le redémarrage d'activités économiques de base. Il n'y a aucun signe que la communauté internationale serait prête à considérer tous ces facteurs.

Désormais la mode est à la centralisation de toute action dans la capitale Kinshasa sous prétexte du renforcement de la légitimité de la transition, mais en fait cette tendance mine toute transition légitime. Il n'y a pas de débat ouvert et franc sur les avantages respectifs d'un gouvernement central fort d'un côté et la délégation de pouvoirs à des citoyens capables aux niveaux local et régional de l'autre. Nous considérons que l'avenir et la qualité de vie des populations congolaises dépendent de leur capacitation en termes de pouvoir et de la valorisation de leurs stratégies de survie développées pendant des dizaines d'années de dégénérescence de l'Etat et de guerre. Au lieu de cela, la centralisation rentre par la porte de derrière et les débats sur l'avenir de l'Etat congolais sont régis par la peur – la peur d'être contrôlé par un centre très lointain d'un côté, et celle de la fragmentation et des tendances sécessionnistes de l'autre.

Ce climat de méfiance réciproque n'augure rien de bon pour le référendum constitutionnel prochain, qui mettra devant les électeurs des options de fédéralisme et de décentralisation sans avoir préparé cela par une discussion publique et sérieuse autour de ces questions vitales.

L'exploitation de ressources naturelles et leur gestion

Pendant la guerre l'exploitation des ressources naturelles du Congo a été vue par beaucoup comme une des forces motrices du conflit. Il est d'autant plus surprenant qu'elle ne joue plus aucun rôle dans le débat international sur les forces motrices potentielles pour la paix. Si la guerre a réellement été causée par l'exploitation illégale du coltan, des diamants, de l'or, du bois, etc., un pas essentiel vers la paix devrait sûrement être l'arrêt de l'exploitation illégale. On est étonné de constater que la réponse de la communauté internationale a été extraordinairement paresseuse: les structures existantes de l'exploitation des ressources sont et seront simplement légalisées, tout comme les différents belligérants sont simplement transformés en un tournemain en des responsables légitimes. Le gouvernement de transition actuel à Kinshasa a entrepris un processus élaboré de certification, d'enregistrement et de légalisation de toutes les activités autour de l'exploitation des ressources naturelles au Congo, un processus d'où le bien-être et les intérêts des populations sont complètement absents.

Nous sommes d'avis que le débat sur l'exploitation illégale a dès le début souffert d'erreurs fondamentales, car il n'a jamais pris en considération les expériences des populations locales concernées et deuxièmement l'illégalité et la légalité ne furent jamais clairement définies. Par exemple, on n'a jamais défini si le commerce dans une zone rebelle était illégal au cas où l'opérateur payait des taxes ou n'en payait pas. De toutes les façons, la vraie question était escamotée: est-ce que l'activité d'exploitation augmente la qualité de vie des populations? Par exemple, un embargo sur le coltan de l'Est de la RDC au temps forts de la guerre aurait durement pénalisé les revenus des ménages dans les zones minières – à un moment où il n'y avait pratiquement pas d'autres sources de revenu. Que l'étouffement d'activités économiques, et par là l'augmentation de la compétition autour de revenus décroissants, pourrait nourrir la guerre plus que cette activité économique ne l'aurait jamais pu: cette idée ne semble jamais avoir traversé l'esprit de la plupart des experts et décideurs en la matière. Dans une situation de guerre la protection des revenus ménagers peut vouloir dire qu'il faut continuer avec la seule activité économique existante même si elle a des connotations internationales embarrassantes.

Dans la perspective de paix actuelle, ces expériences restent toujours valides. Or elles ne sont pas prises en compte dans le débat politique. Soudain, la question de la légalité et de l'illégalité est devenue purement technique. On est dans la légalité si on a un permis émis par le gouvernement, indépendamment de la façon dont on l'a obtenu. Tout ce qui se fait sans ce type de permis est illégal, quels que soient les effets de l'activité elle-même. Le débat international autour du processus de Kimberley qui concerne les diamants a par exemple omis de se pencher sur la question des petits exploitants artisanaux du secteur informel. Les petits mineurs artisanaux risquent d'être mis au ban par rapport aux grands exploitants qui monopolisent l'accès aux canaux légaux du secteur.

La survie du secteur informel minier à l'Est du Congo dépend pour beaucoup d'un petit nombre d'intermédiaires puissants. Ceci explique la longévité résistante de stratégies

et clans informels de pouvoir politique qui sont très actifs au sein des nouvelles structures formelles de contrôle. La survie des acteurs concernés dépend de leurs capacités de marchandage politique; ce qui place l'avenir d'un grand nombre de personnes dans les zones minières entre les mains d'aventuriers et de politiciens qui se chamaillent pour se partager le gâteau. Les structures de certification et d'enregistrement peuvent donc influencer la vie des populations des zones minières de manière imprévue, selon les réalités politiques locales.

L'unique objectif d'un débat sur l'exploitation des ressources naturelles doit être la protection et l'augmentation de la qualité de vie des populations. La gestion des ressources naturelles doit équivaloir à l'élaboration de règles qui sauvegardent les intérêts des communautés humaines et qui permettent de protéger et d'augmenter les revenus ménagers. Cela doit être le critère d'évaluation du succès de toutes les tentatives de régulation. Et ce n'est pas une affaire d'analyse théorique que de vérifier ce critère, mais cela se mesure de façon pratique par rapport au vécu des populations sur place.

Comment avancer?

L'histoire du Congo croule sous les bonnes intentions sur papier, dont la mise en oeuvre a toujours abouti à des choses fondamentalement différentes. Le processus de paix actuel et son cadre de soutien international risquent de tomber dans le même piège. Pour l'éviter, il faudrait situer les considérations suivantes au cœur de l'analyse et de l'action:

1. La clé de la survie du processus de paix est la sécurité. Il faut plus de vigueur pour contrecarrer les forces qui fomentent l'insécurité et privatisent le pouvoir d'Etat à leurs propres fins. Il faut aussi en finir avec la culture de l'impunité et le pouvoir arbitraire. Le paiement régulier des salaires de la fonction publique serait un premier pas essentiel pour réduire la corruption et les mauvaises pratiques. Le financement de ces salaires devrait être une priorité pour les bailleurs.
2. La clé du succès du processus de paix est la bonne gouvernance. Ceci ne veut pas seulement dire organiser des élections, mais les organiser dans des conditions que personne ne pourra contester. Le résultat final doit être un système politique qui ne permet plus d'abus de pouvoir et qui encourage les populations locales à garder et développer leurs propres façons de gérer leurs affaires communautaires et publiques. La légitimité de tout nouveau système dépendra de l'appropriation locale de ses règles de gestion et de contrôle. La bonne gouvernance ne peut se décréter d'en haut, mais doit se construire d'en bas.
3. La clé du succès de la bonne gouvernance est une amélioration immédiate, perceptible et durable de la qualité de vie des populations. Sur la courte durée, la politique économique et le soutien des bailleurs doivent augmenter les revenus des ménages, garantir leur sécurité et assurer la réhabilitation des infrastructures de base. Ce sont les conditions essentielles pour une relance de l'économie à long terme, mais ce sont aussi des bases premières pour la survie de millions de

personnes dans un avenir immédiat. Pour y arriver, il y a également besoin de systèmes de financement et bancaires viables et accessibles aux populations locales.

4. La clé de l'amélioration de la qualité de vie en RDC est un système de gestion de ressources naturelles qui a comme point de départ les intérêts des populations locales. Aucun cadre centralisé de gestion de ressources ne devrait faire obstacle au développement de stratégies locales appropriées portées par les populations elles-mêmes. Il faut une approche décentralisée pour la formulation d'une stratégie politique qui part d'en bas pour aller vers le haut. Ceci requiert des efforts majeurs de la communauté internationale pour rendre visibles et compréhensibles les expériences locales et faire entendre des voix locales dans le processus décisionnel.

Dominic Johnson
Aloys Tegera
Christiane Kayser

Mars 2004