

Author copy

Please cite as : Bashizi, A. and Geenen, S. (2015) "'Modernisation' du secteur minier artisanal versus hybridation de la réforme au Sud-Kivu", in: Reyntjens, F., Vandeginste, S. and Verpoorten, M. (eds.) *L'Afrique des Grands Lacs: Annuaire 2014-2015*, Antwerp, University Press Antwerp, 219-244.

'MODERNISATION' DU SECTEUR MINIER ARTISANAL VERSUS HYBRIDATION DE LA RÉFORME AU SUD-KIVU

Anuarite Bashizi et Sara Geenen

Abstract

Certified 'green' since 2012, the Kalimbi mine is now considered to be a model of conflict free minerals exploitation thanks to a traceability system in which the tin industry was a lead actor. Traceability has increased transparency in the supply chain and has allowed the government to better control production as well as generate more taxes. But has the more general objective of improving people's wellbeing also been achieved? This article first of all examines the nature and origins of the reform of the artisanal mining sector in the DRC, framing this reform in the context of 'modernization theories'. We thereby concentrate on four characteristics of modernization theories: calling into question old systems and replacing them by new orders (1); the role of the state in this transition (2); economic growth and population wellbeing as objectives of the reform (3); private sector as a motor for growth (4). Secondly, this article focuses on the implementation of the reform in Kalimbi. Confronted with local institutions and power relations, the reform is characterized by a process of hybridization. We argue that, despite its characterization as a 'modernization' of the sector, the reform of the artisanal mining sector is in essence a hybrid process, resulting in an unequal distribution of costs and benefits.

1. INTRODUCTION

Le secteur minier est considéré comme l'un des moteurs du développement de la République démocratique du Congo. Mais actuellement les recettes et les revenus qu'il génère – aussi bien par l'exploitation industrielle que par l'exploitation artisanale – ne contribuent pas suffisamment à l'amélioration des conditions socio-économiques de la majorité de la population. En se référant à l'exploitation à grande échelle, la Banque mondiale a trouvé l'explication de ce paradoxe dans la mauvaise gouvernance et dans l'ingérence politique de la gestion des sociétés minières parapubliques, d'une part, et l'application de politiques défavorables à l'investissement privé, d'autre part¹. Elle a alors recommandé de mettre en place un cadre propice pour attirer les investisseurs privés, de renforcer les capacités

¹ BANQUE MONDIALE, *République Démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*, Rapport N° 43402-ZR, mai 2008.

2 « MODERNISATION » DU MINIER ARTISANAL : HYBRIDATION DE LA RÉFORME ET RELATIONS DE POUVOIR À KALIMBI/RDC

humaines et techniques des institutions de tutelle impliquées dans l'exploitation minière et d'instaurer une bonne gouvernance dans la gestion. Bref, de poursuivre la modernisation du secteur minier en RDC.

Pour ce qui est de l'exploitation artisanale, elle est souvent considérée comme ayant des effets négatifs sur l'environnement, bien que des auteurs comme Geenen² en ont démontré l'impact positif sur les conditions socio-économiques des populations. L'impact négatif est souvent attribué au fait que les activités artisanales se font 'à l'informel' et ne sont donc pas bien régulées. Conformément aux recommandations de la Banque mondiale³, un projet de bonne gouvernance dans le secteur minier nommé PROMINES a été adopté par le gouvernement congolais afin de soutenir une transformation durable des ressources minière de la RDC⁴. Le Ministère des Mines a également établi un plan d'action à réaliser pour la période de 2010 à 2015. Selon sa vision, le principal défi du secteur artisanal est « la difficulté d'émergence d'une classe moyenne composée des exploitants artisanaux et l'insuffisance des Zones d'Exploitation Artisanales (ZEA) »⁵.

C'est dans ce cadre que le Ministère s'est fixé un plan de 'modernisation' qui permettrait de transformer l'exploitation minière artisanale en exploitation minière à petite échelle⁶. Ainsi, le Ministère envisage d'organiser l'exploitation minière artisanale en coopératives, d'instituer le plus possible de ZEA, de mécaniser l'exploitation minière artisanale dans le but de favoriser l'émergence de la classe moyenne, et enfin de mettre en place des mécanismes de traçabilité et des systèmes de certification des substances minérales⁷, comme exigé par des gouvernements occidentaux et des institutions internationales.

Tout se passe donc aujourd'hui comme s'il était naturel que les pays en développement et les pays dits post-conflits devraient nécessairement passer par un préalable évident : la modernisation. La RDC ne fait pas exception à cette règle d'or promue par les institutions de la coopération au développement. Le programme de son gouvernement actuel intitulé « révolution de la modernité » l'illustre suffisamment : tout devrait être modernisé, réformé, en vue d'une croissance économique et vers un état d'émergence conduisant à l'avènement d'un pays moderne, capitaliste et industrialisé. Le secteur minier en est l'exemple, comme nous venons de le voir.

² GEENEN, S., *African artisanal mining from the inside out: access, norms and power in Congo's gold sector*, Londres, Routledge, 2015 (à paraître).

³ LEVACHER, C., *République Démocratique du Congo, Les principales ressources minières en RDC*, GITPA, février 2012.

⁴ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, MINISTÈRE DES MINES, *Programme d'appui au secteur minier, PROMINES. Étude sur la mise en œuvre, la structure et l'impact du processus ITIE en République Démocratique du Congo*, 2012.

⁵ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, MINISTÈRE DES MINES, *La vision du Ministère des Mines pour la période 2010-2015, 2010*, p.21.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

Or, l'histoire montre que plusieurs tentatives de modernisation se sont heurtées à des échecs cuisants dans plusieurs pays africains, surtout vers les années 1980-1990⁸. Pour la Banque mondiale, ces échecs ont principalement concerné ces pays qui auraient dû assurer une meilleure mise en œuvre de ces réformes modernisatrices. La « révolution de la modernité » peut d'ailleurs, dans ce sens, être considérée comme une revanche par rapport aux échecs des réformes minières inscrites dans l'idée de la modernisation des années 1980.

Dans cet article, nous examinons d'abord les fondements et la nature de la récente réforme dans le secteur minier en RDC, en faisant le lien avec certaines des théories de la modernisation (section 2). En second lieu, nous analysons comment cette réforme a été mise en œuvre dans un site minier artisanal, la mine de Kalimbi à Nyabibwe (section 3). Nous décrivons le processus d'hybridation de la réforme, une fois confrontée aux institutions et rapports de pouvoir locaux. L'argument principal que nous voulons avancer est que la réforme du secteur artisanal, bien que présentée dans son discours comme une modernisation du secteur, est en réalité plutôt caractérisée par une hybridation qui résulte en une répartition inégale des coûts et des bénéfices.

Ce travail est soutenu par une analyse qualitative faite à partir des données de terrain récoltées en janvier 2015. Cette recherche de terrain a permis de rapprocher les différentes parties prenantes intervenant dans l'exploitation minière de Kalimbi afin de comprendre comment ces acteurs perçoivent la question de la réforme. Une vingtaine d'interviews individuelles avec différents agents des services étatiques (Division des Mines et SAESSCAM), des coopératives (Coopérative minière de Kalimbi, COMIKA, et Coopérative minière pour le bien-être communautaire de Kalehe, COMBECKA), des ONG (OGP, BEST, iTSCi) et la société civile (CESAC), ainsi qu'une dizaine de *focus groups* avec les creuseurs et les négociants ont été organisés, sur base d'un guide d'entretiens comportant des questions ouvertes. Après ce travail, les entretiens ont été retranscrits puis synthésisés.

Au cours du mois de février, les données synthésisées ont été soumises à certains chercheurs ayant le secteur minier du Sud-Kivu comme zone de recherche et à des personnalités représentant divers acteurs œuvrant dans les mines : organes de la société civile, services étatiques et ONG afin d'en vérifier la véracité et corriger certaines erreurs factuelles ou interprétatives⁹.

2. MODERNISATION DU SECTEUR MINIER ARTISANAL

⁸ PEEMANS, J.-Ph., *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*. Louvain-la-Neuve (Belgique)/Paris, Academia-Bruylant/L'Harmattan, 2002.

⁹ Pour cette méthode, voir Blais M, Martineau, S. *L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes*, in *Recherches Qualitatives*, vol. 26(2) 4, 2006.

4« MODERNISATION » DU MINIER ARTISANAL : HYBRIDATION DE LA RÉFORME ET RELATIONS DE POUVOIR À KALIMBI/RDC

La théorisation de la modernisation a eu lieu au cours des années 1950-60¹⁰. Elle s'est élaborée de manière transversale à travers trois disciplines : l'économie, la sociologie et les sciences politiques. Le but de cette interdisciplinarité a été de converger vers une théorie générale du passage du traditionnel au moderne ou du « sous-développement » au développement. Les théories économiques mettent l'accent de façon très importante sur la croissance¹¹ tandis que les théories sociologiques s'intéressent aux conditions du changement social, caractérisé par « la capacité à sortir des catégories mentales des sociétés traditionnelles pour voir émerger des individus rationnels, marqués par la culture du changement »¹². Les théories politiques quant à elles rechercheront à effectuer le passage d'une société traditionnelle à des institutions modernes à l'image des institutions occidentales¹³. Une société développée et moderne doit donc être démocratique, basée sur le multipartisme ; elle doit être caractérisées par une forte spécialisation des fonctions et une décentralisation des compétences où les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires sont clairement séparés¹⁴.

Dans ce processus de modernisation, l'État a pour rôle d'imposer les normes du « nouvel ordre des choses » à la population traditionnelle, de faciliter la transition et de construire un État-nation. Les économistes de la modernisation étaient convaincus que la modernisation ne peut pas spontanément émerger dans les sociétés traditionnelles ; il fallait l'imposer ou du moins la susciter¹⁵. A ainsi été attribué à l'État le rôle de mise en œuvre des infrastructures, des systèmes d'éducation, la promotion d'un secteur agricole et minier plus performant et productif, etc. Il devait aussi appuyer l'émergence du « marché » dans des sociétés n'ayant pas encore accédé à la rationalité économique, en créant des externalités positives dont devraient bénéficier les entreprises privées, reconnues comme véritables moteurs de la croissance¹⁶.

Globalement, les théories de la modernisation se concentrent sur quatre conclusions : la remise en question des systèmes existants et la transition vers un « nouvel ordre des choses » (1); le rôle de l'État dans cette transition (2); la croissance et le bien-être de la population comme légitimation (3); la promotion du secteur privé comme moteur de la croissance (4). Dans cette section, nous allons décrire la réforme minière en RDC et à Kalimbi en particulier, en nous focalisant sur les quatre points résumant les théories de la modernisation.

¹⁰ PEEMANS, J.-Ph., *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*. Louvain-la-Neuve (Belgique)/Paris, Academia-Bruylant/L'Harmattan, 2002.

¹¹ La croissance avait permis d'augmenter à la fois le profit et les salaires et de garantir la production et la consommation de masse. Inspiré de cette réalité économique, l'économiste et théoricien politique américain Walt Whitman Rostow présente 5 étapes qui caractérisent chaque transformation d'une société dite « primitive » vers une société développée.

¹² PEEMANS, J.-Ph, *op. cit*, p. 12

¹³ ALMOND, *The politics of Developing Areas, 1960*.

¹⁴ PEEMANS, J.-Ph, *op. cit*.

¹⁵ PEEMANS, J.-Ph, *op. cit*.

¹⁶ *Ibid*.

2.1. Réforme minière en RDC

L'expérience de nombreux pays de tradition minière montre que le secteur minier est un secteur porteur de croissance, un vecteur du développement et qu'il est capable d'améliorer le bien-être des populations¹⁷. Collier montre que les ressources naturelles représentent une richesse potentielle énorme pour les pays pauvres à condition que leur exploitation soit bien organisée¹⁸. C'est là le défi que devrait relever la RDC qui, malgré sa croissance économique et son contrôle de l'inflation qui sont largement dus à la relance de la production du cuivre et du cobalt¹⁹, n'a pas été capable d'assurer une amélioration suffisante du bien-être de la majorité de sa population.

Ceci est souvent attribué aux facteurs suivants : la militarisation du secteur, l'implication des groupes armés et l'instabilité politique et sécuritaire ; l'ampleur de la fraude et de l'exportation illégale qui font que l'État ne reçoit pas suffisamment de taxes ; le fait que les minerais sont généralement exportés à l'état brut et ne génèrent donc pas de valeur ajoutée ; la mauvaise gestion des revenus miniers et le pauvre niveau d'investissements durables ; le manque de transparence et la mauvaise gouvernance par les institutions de tutelle étatiques ; la corruption, l'ingérence politique dans les sociétés minières parapubliques et l'application de politiques inaptes à encourager l'investissement privé.

Dans un tel contexte, la réforme du secteur minier congolais se présente comme une nécessité. Déjà en 2002, en collaboration avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), le gouvernement congolais avait réformé le secteur via l'adoption d'un nouveau code minier remplaçant celui de 1981 alors en vigueur. L'objectif de cette réforme était de 'booster' l'économie congolaise et de restaurer un « État de droit et des principes essentiels de la gouvernance, tant dans les sphères publiques que privées »²⁰. Cette réforme tentait d'encourager l'ouverture du secteur à l'investissement privé et de « mettre en place les principes de célérité, d'objectivité et de transparence dans la procédure d'octroi des droits miniers ou des carrières ainsi qu'un régime fiscal et douanier privilégié »²¹. Le Code

¹⁷ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*

¹⁸ COLLIER, P., *The Bottom Billion : Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

¹⁹ MARYSSE, S. et TSHIMANGA, C. (2013) « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC: où va la rente minière ? » in Marysse, S. et Omasombo, J. (éds) *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*, Cahiers Africains, Tervuren, Musée Royal de l'Afrique Centrale, p 11-46.

²⁰ MAZALTO, M., « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République démocratique du Congo », *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2004-2005, Paris, L'Harmattan, p. 265.

²¹ Propos du ministre congolais des Finances, Matata Ponyo, *L'apport des ressources naturelles au budget de la RDC reste faible, selon Matata Ponyo*, Radio Okapi. Retrouvé à l'adresse :

Minier reconnaît trois modes de production : l'exploitation industrielle, artisanale et à petite échelle.

En 2010, conformément aux recommandations de la Banque mondiale²², le gouvernement congolais a adopté le projet de gouvernance du secteur minier, PROMINES²³. Il a également adopté l'approche ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives), qui est une norme mondiale favorisant la transparence²⁴ des revenus et la 'redevabilité'²⁵ dans le secteur des industries extractives²⁶. L'un de ses objectifs est de permettre à la RDC d'assurer le meilleur suivi de l'affectation des revenus issus des industries extractives, à l'aide d'une procédure de traçabilité²⁷.

Pour la réalisation de ces projets, le Ministère des Mines a conçu un plan d'actions qu'il a nommé « vision du Ministère des Mines pour la période 2010-2015 » avec comme objectif principal « d'accroître la contribution du secteur minier industriel, à petite échelle et artisanal au développement économique »²⁸. Pour ce qui est du secteur artisanal, qui jusque-là opérait souvent 'illégalement' dans des concessions industrielles et qui se faisait en l'absence des machines destinées à extraire et traiter les minerais²⁹, le Ministère des Mines envisage d'atteindre cet objectif par la création de zones d'exploitations artisanale (ZEA), l'organisation des exploitants miniers en coopératives, la mécanisation du secteur, et donc la transformation du mode d'exploitation artisanale en exploitation à petite échelle ; ajoutons-y la mise en place des mécanismes de traçabilité et des systèmes de certification³⁰. Le système d'exploitation artisanal est alors remis en question en vue d'instaurer un système nouveau, moderne (transition vers l'exploitation à petite échelle), estimé susceptible de conduire aux objectifs du projet du gouvernement (croissance économique et amélioration du bien-être des populations). Les 4 éléments de la

<http://radiookapi.net/economie/2012/03/22/lapport-des-ressources-naturelles-au-budget-de-la-rdc-reste-faible-selon-matata-ponyo/>, consulté le 10 mars 2015.

²² LEVACHER, C., *op. cit.*

²³ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, MINISTÈRE DES MINES, *Programme d'appui au secteur minier, PROMINES. Étude sur la mise en œuvre, la structure et l'impact du processus ITIE en République démocratique du Congo*, 2012, p.1.

²⁴ Par la transparence : « Les entreprises pétrolières, gazières et minières dévoilent les paiements versés au gouvernement, et le gouvernement divulgue ses recettes. Les chiffres sont réconciliés et publiés dans les rapports annuels d'ITIE aux côtés des informations contextuelles sur le secteur des industries extractives ». *Ibidem.*

²⁵ Par la redevabilité : « Un groupe multipartite composé des représentants du gouvernement, des entreprises et de la société civile est mis en place pour superviser le processus et communiquer les conclusions du rapport ITIE ». *Ibidem.*

²⁶ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, MINISTÈRE DES MINES, *Programme d'appui au secteur minier, PROMINES, op.cit.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, MINISTÈRE DES MINES, *La vision du Ministère des Mines pour la période 2010-2015*, 2010, p.2.

²⁹ GEENEN, *op. cit.*

³⁰ *Ibid*, p. 28.

modernisation³¹ se retrouvent ainsi présents dans la réforme minière en RDC.

Il y a également eu une forte pression de la communauté internationale par rapport à la problématique des « minerais de conflit ». Ainsi plusieurs initiatives ont été prises à travers des campagnes de lutte contre ce fléau. Cette problématique et ces initiatives ont été décrites et analysées dans plusieurs publications³², raison pour laquelle nous n'allons pas les énumérer ici. Nous nous contenterons d'expliquer les initiatives qui ont été mises en place dans le site de Kalimbi, et de dire qu'en général ces initiatives se basent sur les principes du « devoir de

³¹ La remise en question des systèmes existants et la transition vers un « nouvel ordre des choses » (1); le rôle de l'État dans cette transition (2) ; la croissance et le bien-être de la population comme légitimation (3); la promotion du secteur privé comme moteur de la croissance (4).

³² Voir entre autres : JOHNSON, D., "No Kivu, no conflict? The misguided struggle against conflict minerals in the DRC," Pole Institute, Goma, 2013; KILOSHO BURAYE, J., KAMUNDALA BYEMBA, G. et NDUNGU MUKASA, A. "Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu", in : Marysse, S. et Omasombo, J. (eds.) *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*, Cahiers Africains, Tervuren, Musée Royal de l'Afrique Centrale, 2013, pp.115-142 ; MANHART, A., SCHLEIPER, T., "Conflict minerals. An evaluation of the Dodd-Frank Acts and other resource-related measures", Öko-Institut, Fribourg, 2013; MATTHYSEN, K. et ZARAGOZA MONTEJANO, A. "Initiatives en matière de 'minerais de conflit' en RD Congo : perceptions des communautés minières locales », International Peace Information Service (IPIS), Anvers, 2013; ARESKOG BJURLING, K., EWING, J., MUNJE, D., PURJE, H., "From Congo with (no) blood: Recent developments relating to the sourcing of conflict-free minerals from the Democratic Republic of Congo", Finnwatch, Swedwatch, MakeITFair, 2012; BAFILEMBA, F., LEZHNEV, S. & WIMMER, S. Z., "From Congress to Congo. Turning the tide on conflict minerals, closing loopholes, and empowering miners", Enough Project, 2012; CARISCH, E., "Conflict Gold to Criminal Gold: The New Face of Artisanal Gold Mining in Congo", Johannesburg; Southern Africa Resource Watch, 2012; BLORE, S. & SMILLIE, I., "Taming the resource curse: implementing the ICGLR certification mechanism for conflict-prone minerals", Ottawa, PAC (Partnership Africa Canada), 2011; RESOURCE CONSULTING SERVICES, "US Legislation on conflict minerals. RCS Private sector guidance on the Dodd-Frank Act section 1502", Londres, Resource Consulting Services, 2011; VERBRUGGEN, D., FRANQ, E. & CUVELIER, J., "Guide to current mining reform initiatives in Eastern DRC", Anvers, IPIS, 2011; POYHONEN, P., ARESKOG BJURLING, K. & CUVELIER, J., "Voices from the inside. Local views on mining reform in Eastern DR Congo", Swedwatch and Finnwatch, Make IT Fair, 2010; GEENEN, S. et CUSTERS, R., "Tiraillements autour du secteur minier de l'Est de la RDC", in: Vandeginste, S., Reyntjens, F. and Marysse, S. (eds.) *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*, L'Harmattan, Paris, pp. 231-258; JOHNSON, D. "Who's in charge? Putting the mineral trade in Eastern DRC under international control: an overview", Goma, Pole Institute, 2010; SULLIVAN, D. & ATAMA, N. "Digging in. Recent Developments on Conflict Minerals", Washington DC: Enough Project, 2010; VLASSENROOT, K. & PERKS, R., "From Discourse to Practice: A Sharper Perspective on the Relationship between Minerals and Violence in DR Congo." in *The Complexity of Resource Governance in a Context of State Fragility: the case of Eastern DRC*, ed. Jeroen Cuvelier. Londres: International Alert and International Peace Information Service (IPIS), 2010; ENOUGH PROJECT, "A Comprehensive Approach to Congo's Conflict Minerals", Washington DC: Enough Project, 2009.

diligence » (la responsabilité des acheteurs et consommateurs de s'assurer qu'elles n'apportent pas de soutien à des groupes armés par le biais de leurs achats), de la traçabilité (un ensemble des procédures qui retracent la trajectoire qu'ont suivi les minerais jusqu'à déterminer leur origine) et la certification.

2.2. Réforme minière à Kalimbi

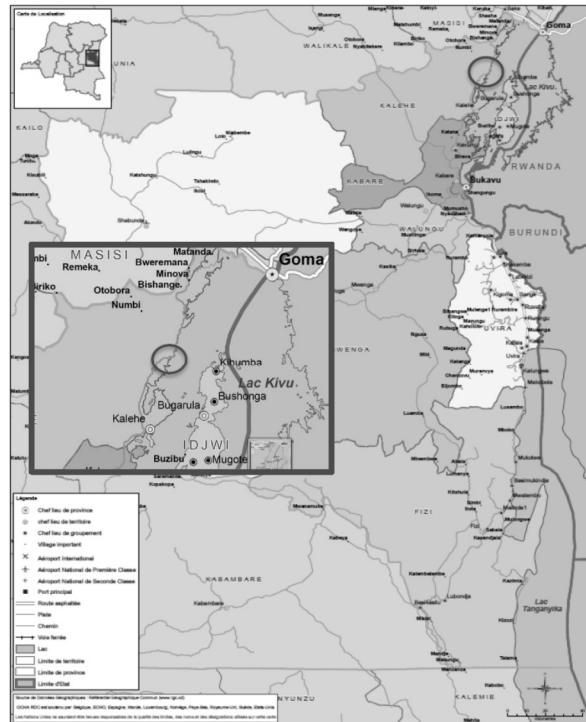
Le site minier de Kalimbi à Nyabibwe (fig.1), qui figure comme cas d'étude dans le présent article, est parmi les premiers sites artisanaux à avoir entamé la réforme minière³³. Depuis 2008, une ZEA y a été créée. En 2010, le lancement des mécanismes de traçabilité y a été effectué à travers l'Initiative pour l'étain sans lien avec les conflits (IELC ou CFTI en anglais) qui y mène un projet pilote en circuit fermé (de la mine à l'utilisateur final). Ce projet s'appuie sur le programme de traçabilité qui s'inspire de l'initiative de l'industrie de l'étain³⁴ (iTSCi) et du programme des Fonderies sans lien avec les conflits (CFS)³⁵. Le gouvernement congolais, la société civile locale et les organisations locales – telles que l'Observatoire, Gouvernance et Paix (OGP), le Bureau d'études scientifiques et techniques (BEST), etc. – y sont également associés.

Fig.1 : Carte qui situe Nyabibwe dans la province du Sud-Kivu

³³Voir aussi CHANNEL RESEARCH, *op. cit.*, 2013 ; CUVELIER, J., "The complex conflict dynamics in Kalehe's Nyabibwe mine", in: Cuvelier, J. (ed.) *The complexity of resource governance in a context of state fragility: the case of Eastern DRC*, Londres, International Peace Information Service (IPIS) & International Alert, 2010, pp. 48-56; et CUVELIER, J., "Conflict minerals in eastern Democratic Republic of Congo: planned interventions and unexpected outcomes", in: Hilhorst, D. (ed.) *Disaster, conflict and society in crises. Every day politics of crisis response*, Londres, Routledge, 2013, pp. 132-149.

³⁴La présence du programme iTSCi dans une mine apporte la garantie à la « chaîne d'approvisionnement en aval » que « seuls les minerais 'sans lien avec les conflits' entrent dans la chaîne d'approvisionnement, ce qui est un élément essentiel du point de vue du programme d'audit CFS (Conflict Free Smelter, les « Fonderies sans lien avec les conflits ») qui prend en compte les obligations définies par l'organisme fédéral américain de réglementation et de contrôle des marchés financiers (SEC) afin que les entreprises enregistrées respectent les règles du devoir de diligence imposées par la loi Dodd-Frank » (CHANNEL RESEARCH, « iTSCi Governance Assessment, Kalimbi/Nyabibwe, South Kivu », Channel Research for the iTSCi Secretariat, 2013, p.2.

³⁵GLOBAL WITNESS, « Pour un commerce plus propre. Comment le contrôle des chaînes d'approvisionnement peut empêcher le commerce des minerais du Congo d'alimenter les conflits », Londres, Global Witness, 2012.



Source : ITRI³⁶

En 2011, le Ministère de Mines a demandé aux creuseurs artisanaux de se regrouper en coopératives³⁷. Enfin, en 2012, le site minier de Kalimbi a été officiellement validé comme « site vert » par le décret ministériel 0636/cab.min/mines/01/2012, une qualification accordée à un site exempté de tout lien avec un conflit avec absence de violations des droits de l’homme. Cette validation serait donc une garantie pour les consommateurs finaux des minerais que le site est exempté de tout lien avec un conflit. Les procédures de traçabilité devraient en effet rendre transparente la chaîne d’approvisionnement, ce qui permettrait à l’État congolais de contrôler la production et d’accroître ses recettes à travers la collecte des taxes (à l’exploitation comme à l’exportation) auprès d’acteurs bien identifiés.

Le suivi du parcours des minerais commence dès leur sortie des puits pour aller jusqu’au consommateur final. Le processus d’étiquetage se fait en plusieurs étapes (voir box 1) tout en suivant la chaîne d’approvisionnement. Toutes les informations de la chaîne d’approvisionnement sont centralisées dans une banque de données de sorte qu’elles peuvent être suivies en ligne afin de permettre aux acheteurs

³⁶ CHANNEL RESEARCH, *op.cit.*

³⁷ Comme à Kalimbi préexistaient déjà deux coopératives : COMBECKA et COMIKA depuis 1993 et 2008 respectivement, il n’était plus question d’en créer d’autres ; il s’agissait que les creuseurs s’affilient à l’une ou l’autre.

finaux, partout où ils se trouvent, de suivre le parcours des minerais qui leur parviennent³⁸.

Au cours de deux dernières années, le site de Kalimbi a pu enregistrer 200 tonnes de cassitérite exportées, d'une valeur estimée à 1,7 million de dollars³⁹. Avant la traçabilité, il était pratiquement impossible d'obtenir des statistiques 'exactes' de la production de Kalimbi car une bonne partie de celle-ci n'était pas identifiée à cause de l'ampleur de la fraude. Aujourd'hui, « *Pas un seul kilo de cassitérite ne sort de ce site sans être étiqueté* » est le slogan qu'on retrouve dans les propos de certains agents de la Division des Mines, du SAESSCAM, d'iTSCi, du BRG actifs dans le site minier de Kalimbi.

À première vue ceci semble être une victoire de la modernisation : une réforme initiée et exécutée par la communauté internationale et le gouvernement congolais a permis de rendre transparente la chaîne d'approvisionnement et d'augmenter les recettes de l'État. Mais est-on vraiment en train de construire un 'nouvel ordre des choses' ? et dans quelle mesure les changements peuvent-ils être attribués au processus de traçabilité ? La croissance et le bien-être de la population sont présentés comme les objectifs de la réforme, mais ceux-ci sont-ils en train d'être atteints ? Comment la réforme s'est-elle articulée aux institutions et aux rapports de pouvoir existants dans les sites miniers ? Quel a été le rôle de l'État et du secteur privé ? Telles sont les questions auxquelles nous tentons de répondre dans le point suivant.

Box 1. Étapes de la traçabilité⁴⁰

Étape 1. Dans le site minier de Kalimbi, les creuseurs travaillent en équipe. Dès la sortie des minerais dans les puits, le chef d'équipe se présente à la place aménagée pour leur étiquetage. En présence de l'agent de la Division provinciale des Mines – un service déconcentré du Ministère des Mines –, le colis des minerais est reçu par l'agent du SAESSCAM. Ce dernier détient une fiche – dite fiche mine – où il enregistre les données relatives aux minerais extraits qui lui sont présentés : nom du creuseur, poids du colis, nom du site, nom du négociant destinataire du colis, prix du minerai, etc. Après cette opération, l'agent du SAESSCAM scelle le colis avec une étiquette – tag mine – portant un numéro de série ; il enregistre ensuite le numéro sur la 'fiche mine'. Cette fiche est émise en trois exemplaires destinés respectivement à la Division provinciale des Mines, au SAESSCAM et à l'iTSCi. Le colis est alors acheminé par un porteur vers le négociant de la cité indiqué sur la fiche.

³⁸ Syfia RD Congo, *De la cassitérite certifiée indemne de sang au Sud-Kivu*, Retrouvé à l'adresse : <http://bukavuonline.com/2013/03/de-la-cassiterite-certifiee-indemne-de-sang-au-sud-kivu/> ; consulté le 10 mars 2015.

³⁹CESSOU, S., « Sud-Kivu : l'exploitation 'modèle' de Kalimbi », *Magazine Afrique Méditerranée Business*, paru le 27 septembre 2014.

⁴⁰Résumé de l'entretien avec le chef d'antenne minier de Kalimbi en rapport avec l'application des procédures de traçabilité, janvier 2015.

Etape 2. Une fois le colis des minerais étiqueté arrivé au centre de négoce et rendu au négociant, ce dernier le présente à l'agent de la Division provinciale des Mines. Il prend la fiche correspondant au numéro matricule inscrit sur le colis et vérifie la conformité des données reprises sur la fiche avec le colis présenté. Cette opération de l'agent de la Division provinciale des Mines se fait en présence de l'agent du SAESSCAM.

Etape 3. Les minerais vont subir un premier traitement par le négociant et seront emballés dans des colis de 50kg. Une nouvelle fiche sera remplie – fiche négociant – donnant des renseignements sur le nom du négociant, le nom du site, le nom du comptoir destinataire, etc. L'agent de la Division provinciale des Mines scelle le colis avec une nouvelle étiquette – tag négociant – portant un autre numéro matricule, et donne ordre d'acheminement au comptoir d'achat agréé situé à Bukavu.

Etape 4. Une fois le colis reçu au comptoir d'achat, ce dernier communique avec le centre de négoce pour vérifier la conformité du colis par rapport aux indications de la fiche et de l'étiquette. Le comptoir fait alors un second traitement, emballe les minerais et y appose une marque certifiant que le minerai a été suivi ; qu'il s'agit d'un minerai propre à l'exportation. L'exportation se fait par le comptoir vers les seules entreprises détenant le monopole d'achat des minerais venant de Kalimbi.

3. HYBRIDATION DE LA RÉFORME MINIÈRE À KALIMBI

Dans le présent point, il est question d'analyser la réforme minière artisanale à travers la traçabilité – analysée comme une étape du processus de modernisation dans la gestion des ressources minières artisanales. Nous essaierons donc de recourir aux données de terrain pour comprendre l'implémentation et les effets de la traçabilité, ainsi que les éléments d'hybridation dans la mise en œuvre de la traçabilité à Kalimbi. Rappelons qu'un des objectifs de la réforme minière artisanale était de conduire l'exploitation artisanale vers une exploitation à petite échelle. Ceci dans le but d'accroître la contribution du secteur artisanal au développement socio-économique local comme à celui de la province toute entière et de faire émerger la classe moyenne des exploitants miniers. La traçabilité, quant à elle, a pour but de mettre fin à l'exploitation illégale et au commerce illicite des minerais, d'une part (lutter contre la contrebande et les manques à gagner pour l'État), et les activités des groupes armés, d'autre part (lutter contre les 'minerais de conflit'). La traçabilité étant l'un des facteurs de la mise en œuvre de la réforme, il est maintenant question de comprendre dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints ou sont en train de l'être.

Les données de terrain qui font ici l'objet d'analyse ont été synthétisées en trois observations générales :

1) Par rapport à la réalisation des objectifs de la traçabilité (lutter contre la contrebande et contre les ‘minerais de conflit’) : la traçabilité a eu plusieurs vertus, notamment l’accroissement des recettes de l’État, l’instauration de la paix à l’intérieur du site et dans le village autour du site, la sécurité des creuseurs et des produits miniers, et la transparence de la chaîne d’approvisionnement. Cependant, par rapport à l’objectif plus général de la réforme, l’amélioration du bien-être de la population et du développement socio-économique, les effets positifs de la réforme sont peu visibles. La question qui se pose est celle de connaître les éléments (vertus ou échecs) qui sont directement liés au processus de traçabilité.

2) Par rapport au rôle de l’État dans la réforme, on a constaté que l’État ne respecte pas ses engagements vis-à-vis des producteurs et de la population en général ; il y a ni redistribution des revenus, ni rétrocession des taxes au niveau de la province. L’État est devenu plus taxateur que régulateur. Certains de nos interlocuteurs estiment que les échecs de la traçabilité sont les fruits d’une volonté délibérée du gouvernement.

3) Par rapport à la mise en œuvre de la réforme, l’étude tente d’analyser la façon dont la réforme s’articule aux institutions et aux rapports de pouvoir au niveau local. On constate que certaines structures préexistantes ont été transformées ou remplacées et que d’autres ont résisté. Tel est le processus d’hybridation. Il en ressort deux observations principales : d’une part, l’instauration d’un monopole sur le marché local des minerais ainsi que l’instabilité des prix locaux, et d’autre part, les contradictions internes au sein des coopératives.

3.1. La réalisation des objectifs de la traçabilité

Les données de terrain montrent que, à travers les mécanismes de traçabilité, la réforme a eu beaucoup d’effets positifs sur l’organisation de l’activité artisanale dans la mine de Kalimbi. Un membre d’une coopérative locale témoigne du fait que la réforme a permis de « rétablir l’ordre » dans le site. Son discours est très semblable au discours de certains bailleurs internationaux, ainsi que de celui du gouvernement congolais, et souligne cet élément jugé important dans la modernisation :

« La traçabilité est venue corriger les erreurs qu’a connues l’activité d’exploitation artisanale à Kalimbi. Dans le temps, on a connu des périodes de suspension des activités minières suite aux désordres dans l’exploitation et la commercialisation des minerais dans plusieurs sites ici sur place. Ces désordres sont notamment l’occupation et l’exploitation illégales des sites par des hommes en

armes, l'utilisation des enfants dans l'activité minière, l'existence des maisons de tolérance dans le site, etc. Mais depuis le lancement de la traçabilité, tout est en ordre ; le site fonctionne normalement et nos acheteurs sont rassurés que la cassitérite de Kalimbi est hors de conflit »⁴¹.

Un autre interlocuteur disait :

« [...] depuis la mise en œuvre de la traçabilité, aucun homme en armes n'a été retrouvé sur le site d'exploitation ; aucune femme enceinte n'a été permise de fouler ses pieds dans ce milieu ; et la présence des enfants n'était plus tolérée [...] »⁴².

Ces citations suscitent plusieurs remarques critiques. Il y a, en effet, absence des hommes armés dans la mine de Kalimbi. Mais ceci ne veut pas dire que les conflits soient absents. Il y a, par exemple, pas mal de conflits entre les deux coopératives rivales⁴³.

Il est également important de noter que ce n'est pas la traçabilité qui a mis fin à l'occupation de la mine par des hommes armés. En effet la traçabilité ne peut être implémentée que dans les sites qualifiés de « verts » ; et, comme on l'a dit, l'absence d'hommes armés est l'un des critères pour qu'un site ait cette qualité.

Bien avant la traçabilité, il régnait à Kalimbi et dans la plupart des sites miniers du Nord et Sud-Kivu une relative sécurité issue des opérations militaires de l'armée congolaise comme Kimia I, II et Amani Leo, ou encore l'opération faite au cours de la période de la suspension de l'exploitation artisanale dans les provinces du Kivu. On pourrait plutôt avancer l'hypothèse selon laquelle la possibilité d'inclusion dans des marchés globaux à travers les programmes de traçabilité fonctionne comme une incitation pour l'État congolais à sécuriser davantage les sites miniers sur son territoire. Il est vrai que la suspension et d'autres actions (bien que limitées) qu'avaient entrepris l'État congolais à ce moment étaient en partie une réponse à la pression internationale autour des 'minerais de conflit'⁴⁴. Mais cette hypothèse reste à vérifier.

Par rapport à la lutte contre la fraude, plusieurs interlocuteurs affirment qu'elle a diminué. Or, les voies de la fraude persistent, donc le risque est toujours présent. Il y a beaucoup de rumeurs qui circulent par rapport à la fraude. Par exemple celles en rapport avec la vente des

⁴¹ Entretien avec un membre de la coopérative COMIKA, Nyabibwe, janvier 2015.

⁴² Entretien avec un creuseur de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.

⁴³ CUVELIER, J. (2013) "Conflict minerals in eastern Democratic Republic of Congo: planned interventions and unexpected outcomes", in: Hilhorst, D. (ed) *Disaster, conflict and society in crises. Everyday politics of crisis response*, London, Routledge, 132-149.

⁴⁴ GEENEN, S. ; KAMUNDALA, G. et IRAGI, F., « Le pari qui paralysait. La suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu », in: Marysse, S., Reyntjens, F. and Vandeginste, S. (eds.) *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*, L'Harmattan, Paris, 2011, p. 161-183.

‘étiquettes ’et l’étiquetage des produits miniers venant des Kivu au Rwanda, mais selon l’ITRI ces rumeurs n’ont pas encore été confirmées⁴⁵. Et comme nous disait un agent du SAESSCAM Bukavu :

« Nous ne pouvons pas nous baser aux rumeurs. Nous n’avons enregistré aucun cas de fraude à Kalimbi depuis l’instauration du système. »⁴⁶

En s’adressant à notre équipe d’« experts » pour avoir leur point de vue, le chef de la Division provinciale des Mines raconte :

« La fraude est là mais pas comme avant. Je pense qu’elle a diminué dans les sites où il y a la traçabilité. Tout le long du lac Kivu il y a des histoires qui se passent là. Je parie d’ailleurs que même à Kalimbi les minerais peuvent aller au Rwanda via Idjwi. »⁴⁷

Certains minerais semblent quitter le territoire congolais pour atteindre le Rwanda en passant par le lac Kivu ; or le site minier de Kalimbi est non loin du lac Kivu. Les chefs de la Division provinciale des Mines ne doutent pas que la fraude reste possible étant donné que certaines voies demeurent ouvertes et non surveillées. Concernant la même question, l’animateur de l’OGP basé à Nyabibwe renseigne pour sa part que :

« La fraude n’est pas finie ; il y a encore quelques cas qui ne sont pas encore maîtrisés. Mais nous ne pouvons lire le tableau en noir ; nous louons les initiatives de l’ITSCI en partenariat avec le gouvernement puisqu’ils ont quand même réduit la fraude. »⁴⁸

On peut conclure en disant que, dans les sites certifiés, la fraude a sans doute diminué, mais n’a probablement pas disparu. Toutefois, ces sites représentent seulement une minorité de la production minière totale au Sud-Kivu et en RDC en général, et la fraude reste donc possible. Signalons qu’en décembre 2012, la Division des Mines avait saisi 270 kg de cassitérite non étiquetés retrouvés dans un camion à destination de Goma⁴⁹. Le Comité de surveillance et anti-corruption (CSAC) et l’ITSCI renseignent que ces minerais avaient été vendus frauduleusement à un négociant de Nyabibwe pour le compte du chef du secteur, de l’ANR et

⁴⁵ CHANNEL RESEARCH, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁶ Entretien avec un agent du SAESSCAM, Bukavu, février 2015.

⁴⁷ Entretien avec le chef de la Division des Mines, Bukavu, février 2015.

⁴⁸ Entretien avec l’animateur de terrain de l’OBG, basé à Nyabibwe ; Bukavu, février 2015.

⁴⁹ ITSCI. Évaluation de la gouvernance de Kalimbi/Nyabibwe, Sud-Kivu, 2013.

du poste d'État⁵⁰. Ces derniers sont pourtant les institutions appelées à superviser le processus de traçabilité dans la région.

D'ailleurs, le groupe d'experts des Nations unies se disait « préoccupé » par le fait que bon nombre des creuseurs ont quitté l'exploitation de la cassitérite pour l'exploitation du tungstène, du tantale et de l'or car ces derniers ont une plus grande valeur par unité de volume et circulent facilement en contrebande⁵¹. Global Witness semble également avoir récolté des témoignages sur l'implication de l'armée congolaise dans la fraude⁵². Au niveau de la province du Sud-Kivu, on observe un 'shift' des minerais couverts par la traçabilité à d'autres, comme l'or, qui sont plus faciles à passer en contrebande⁵³.

3.2. Le rôle de l'État

Comme cela a été présenté dans les discours de la modernisation, l'État joue un double rôle : imposer les normes du « nouvel ordre des choses » à la population traditionnelle, et faciliter la transition vers ce nouvel ordre en créant les meilleures conditions pour le capital privé afin d'accumuler, investir et stimuler la croissance économique.

En parlant de l'État, nos entretiens font référence tantôt au Ministère des Mines (et son service administratif, la Division des Mines), tantôt au Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining (SAESSCAM), le service technique spécialisé pour l'encadrement des exploitants artisanaux. Ils présentent un État plus taxateur que régulateur ou redistributeur des revenus. Dans la mise en œuvre de la réforme, la Division des Mines et le SAESSCAM sont les deux services habilités à contrôler et à faire respecter les processus de traçabilité. Ils sont chargés de sceller les colis en y apposant des étiquettes à leur sortie de la mine et du centre de négoce.

Mais les attentes des exploitants miniers sont énormes. Nombreux se plaignent que l'État est seulement préoccupé par les taxes. Ils prétendent que la Division des Mines fait beaucoup de pression quant au paiement des taxes mais que les exploitants n'obtiennent rien en retour. Le SAESSCAM est quant à lui accusé de se préoccuper plus de l'application de la traçabilité que des besoins des exploitants artisanaux en termes de matériel et de formation. Pourtant, cette dernière tâche nous paraît

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ UN, "Letter dated 12 November 2012 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council", S/2012/843, UN Security Council, New York.

⁵² GLOBAL WITNESS, "Putting principles into practice: Risks and opportunities for conflict-free sourcing in eastern Congo", Londres, Global Witness, 2013.

⁵³ SPITTAELS, S. & HILGERT, F., "Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo", International Peace Information Service (IPIS), Anvers, 2013; UN, "Letter dated 22 January 2014 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council", S/2014/42, UN Security Council, New York.

cruciale si l'État veut vraiment que l'exploitation à petite échelle se développe. Voici trois déclarations de nos interlocuteurs qui se plaignent de l'inefficacité du SAESSCAM :

« Le SAESSCAM a pour attribution l'encadrement des creuseurs mais malheureusement il ne fait absolument rien dans ce sens. Il est là que pour nous rançonner. »⁵⁴ « Les puits sont devenus trop profonds, cela fait que la production du site est médiocre ces temps-ci. Les creuseurs ont besoin d'une assistance technique et matérielle, c'est le SAESSCAM qui devrait leur venir en aide mais il ne le fait pas. »⁵⁵ « Le SAESSCAM devrait donner aux creuseurs les équipements à travers leurs coopératives pour le bon fonctionnement de leur travail mais cela reste une histoire. »⁵⁶

Ces propos traduisent la défaillance du SAESSCAM, comme l'ont déjà montré plusieurs auteurs tels PACT, Geenen et autres⁵⁷. Depuis le début de la réforme, le service d'assistance et d'encadrement des creuseurs semble avoir oublié ses objectifs. Il pourrait jouer un rôle important dans le domaine de la formation ainsi que dans celui de l'appui technique et matériel. Certains puits sont trop profonds et les exploitants artisanaux ne peuvent donc pas atteindre les minerais sans la possession d'équipements efficaces ou la formation adéquate leur permettant de contourner cet obstacle. Le SAESSCAM n'est pas en mesure, pour le moment, de leur procurer cela. Pourtant, le service n'a pas cessé de collecter une taxe liée aux services rendus auprès des creuseurs. Raison pour laquelle il est qualifié de « rançonneur ». Certains exploitants miniers remettent même en cause le bien-fondé du SAESSCAM en prétendant qu'il ne s'agirait pas en réalité d'une structure de l'État mais plutôt d'un plan stratégique mis en place par un groupe d'acteurs puissants pour s'accaparer de la rente minière. C'est ce que l'un des interviewés affirme en disant :

« [...] les gens confondent les choses. Le SAESSCAM n'est pas un service étatique. C'est plutôt une ONG d'une personne du gouvernement ; il a son siège à Kinshasa. Le SAESSCAM n'a pas été instauré par le gouvernement. La Division des Mines elle, est étatique et la population peut au moins profiter de ses recettes d'une manière ou d'une autre. Par exemple en payant les enseignants, ces derniers vont acheter les aliments et ce sont les ménages ruraux qui

⁵⁴ Entretien avec un creuseur artisanal de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.

⁵⁵ Entretien avec une femme opératrice de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.

⁵⁶ Entretien avec le président de la société civile de Kalimbi, Nyabibwe 2015.

⁵⁷PACT, "Promines study. Artisanal mining in the Democratic Republic of Congo", Pact Congo, Washington et Kinshasa, 2010; GEENEN, S., "Who seeks, finds': how artisanal miners and traders benefit from gold in the Eastern Democratic Republic of Congo", *European Journal of Development Research*, 25 (2), 2013, pp. 197-212.

en profitent. Mais SAESSCAM, à travers la taxe qu'il exige ne fait que rançonner les gens inutilement. »⁵⁸

Un autre creuseur s'exprime en disant :

« Les gens disent que le SAESSCAM et une initiative de la femme ou de la sœur du président Kabila. Il a été mis en place pour soutirer ce que s'appelle en swahili 'sehemu ya mkubwa' – la part du grand. »⁵⁹

SAESSCAM est bien un service étatique, créé le 28 mars 2003. Néanmoins, selon un rapport d'audit, le service ne réalise pas son objectif d'encadrement des artisans miniers⁶⁰. Le fait que le SAESSCAM soit plus préoccupé par la collecte des taxes a conduit au mécontentement des exploitants miniers et d'autres partenaires. Malgré sa présence sur les sites miniers, il n'y a pas eu d'amélioration de la productivité des mines ni d'expansion ou de diversification ; la situation des mineurs artisanaux est restée stagnante ou a baissé. Bref, malgré les objectifs visés par le SAESSCAM, le rapport observe une modicité des recettes et une faible contribution au développement local⁶¹. Les experts que nous avons interviewés expriment les mêmes soucis par rapport au dysfonctionnement du SAESSCAM. En plus, la coordination entre le Ministère des Mines et le SAESSCAM, qui est un service technique du ministère, semble être absente. Le chef de la Division provinciale des Mines s'exprime en disant :

« Le SAESSCAM ne fait pas son travail. Normalement il est un service technique de la Division des Mines mais il travaille en autonome. Les plaintes des creuseurs mises à part, nous aussi nous nous plaignons puisque SAESSCAM ne nous rend pas compte. SAESSCAM est inefficace aussi bien pour les creuseurs que pour nous, la Division des Mines »⁶².

Un agent du programme iTSCi dit :

⁵⁸ Entretien avec le président de l'association des négociants des minerais stannifères de Kalehe (ANEMISKA), Nyabibwe, janvier 2015.

⁵⁹ Entretien avec un creuseur artisanal de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.

⁶⁰République Démocratique du Congo, Ministère des Mines, Unité d'Exécution du Projet «PROMINES», Rapport sur l'organisation et le fonctionnement du SAESSCAM, Audit du Cadre institutionnel et organisationnel régissant le Secteur des Mines, Don IDA Projet P106982 – IDA – H589 ZR – TF010744, p. 2. Il a pour objectif, « (1) assainir le secteur minier d'exploitation artisanale et de la petite mine par l'assistance et l'encadrement, en vue de promouvoir l'émergence d'une classe moyenne congolaise et de préparer l'après-mine par la mise en œuvre de projets de développement intégré des communautés locales ; (2) canaliser les productions des exploitations minières artisanales ou à petite mine vers les circuits officiels afin de lutter contre la fraude des substances minérales et maximiser les recettes de l'État »

⁶¹Idem. Voir aussi CHANNEL RESEARCH, *op. cit.*, 2013, p. 22.

⁶² Entretien avec le chef de Division provinciale des Mines, Bukavu, février 2015.

« Nous avons chaque fois des plaintes des creuseurs comme quoi SAESSCAM ne les encadre pas comme prévu, sauf quand il y a des visiteurs [des ONG ou d'autres organisations], ils leur distribuent des tricots, quelquefois du matériel pour creuser. »⁶³

L'animateur de terrain de l'OGP tient ces propos amers :

« Le SAESSCAM est un service technique du Ministère des Mines. Cependant, à notre surprise, nous constatons qu'il fonctionne indépendamment du Ministère des Mines. Évidemment, il ne fait pas bien son travail. Tous les creuseurs se disent non assistés par cette structure quand bien même c'est sa mission primordiale. »⁶⁴

Si nos recherches font un bilan négatif par rapport au SAESSCAM, elles font le même bilan par rapport au rôle de l'État dans la réforme. Les critiques des exploitants miniers sont surtout liées au manque de redistribution des recettes de l'État malgré la croissance de celles-ci grâce à la traçabilité. Les interviewés se demandent comment l'État compte atteindre son objectif lié à l'émergence de la classe moyenne des exploitants miniers alors qu'il n'arrive pas à les soutenir, ni même à payer convenablement ses propres agents qui travaillent dans le secteur. Au contraire, il est aussi présenté, nous l'avons vu, comme un « rançonneur » qui ne fait qu'amasser de l'argent par la taxation sans contrepartie. Un creuseur s'exprime de manière suivante :

« Nous payons aux coopératives et à l'État des redevances mais nous ignorons si elles arrivent à destination ou non. Personne ne nous en fait de compte. Ce que nous savons seulement est que l'État n'a rien fait en retour pour la population. Nous sommes les mêmes, la traçabilité n'a rien changé à notre situation de vie ni à notre mode d'exploitation. Nous travaillons dans les mêmes conditions ; et peut-être encore pire qu'avant car plus on descend en profondeur, plus l'extraction devient difficile avec nos outils rudimentaires. »⁶⁵

En plus, il y a des doutes par rapport à la gestion du 'basket fund', une caisse communautaire qui est approvisionnée de 180\$ à chaque exportation d'une tonne de minerai, dont 75% sont destinés aux projets communautaires et 25% à financer les frais de fonctionnement du « comité de suivi » (État plus société civile)⁶⁶. Cette caisse est issue de l'arrêté provincial n°13/018/JP/SK du 19/12/2013 portant création et fonctionnement du fonds de développement communautaire autour des sites miniers dans la province du Sud-Kivu. Depuis son instauration la

⁶³ Entretien avec un agent du programme iTSCi, Bukavu, février 2015.

⁶⁴ Entretien avec un agent animateur de terrain de l'OGP, Bukavu, février 2015.

⁶⁵ Entretien avec un creuseur de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.

⁶⁶ Entretien avec un agent du programme iTSCi, Nyabibwe, février 2015.

caisse est bien approvisionnée et l'argent est à la banque⁶⁷, mais il n'y a jamais eu de rétrocession. Un agent de SAESSCAM dit :

« L'État amasse de l'argent mais la répartition à sa population traîne à venir ; il ne prévoit même pas un salaire adéquat à ses employés. Il est prévu de rétrocéder 180\$ pour chaque exportation d'une tonne. Cette somme est destinée à alimenter le fonds communautaire appelé 'Basket fund' qui devrait servir à financer des projets communautaires de Nyabibwe. [...] aujourd'hui dans la caisse de l'État, il y aurait environ 200.000\$. Après beaucoup de pressions menées par la population, une réunion a été tenue la fois dernière dans laquelle il a été assuré par l'Etat que le projet d'aménagement des routes de desserte agricole reliant Numbi à Nyabibwe via Shanje sera d'ici là lancé. Attendons voir la réalisation !!! »⁶⁸

Des projets communautaires ont donc été soumis et la société civile a présenté son cahier des charges⁶⁹. Mais on attend toujours la réalisation de ces projets. La population ainsi que les experts que nous avons interviewés sont sceptiques par rapport à la capacité et la volonté de l'État congolais.

Une autre contrainte à la bonne marche de la réforme est le manque de motivation des agents de l'État chargés de mettre en pratique le processus de traçabilité. Cette question a été plusieurs fois évoquée au cours des entretiens. Voici les propos de l'animateur de terrain de l'OGP basé à Kalimbi :

« La traçabilité s'exécute comme prévu, sauf que les agents de la Division des Mines ne sont pas bien motivés et n'ont pas de matériel leur permettant de bien travailler. Ces conditions ne sont pas sans conséquences néfastes à la performance du système. Le manque d'un salaire décent les amène des fois à demander aux creuseurs des pots de vin soi-disant qu'ils vont payer le transport. Si chacun avait sa moto et son salaire décent, ils n'allaient pas vendre leur âme en demandant de corruption lors de l'étiquetage des colis qui pourtant est gratuit. »⁷⁰

Le fait que les agents de l'État ne soient pas régulièrement payés cause d'énormes problèmes qui perturbent la bonne marche de la réforme. Non seulement ces agents exigent le paiement pour étiqueter les colis de minerais, opération pourtant reconnue gratuite, mais cela risque de fragiliser les mécanismes de traçabilité au cas où ces agents non motivés prennent à la légère les processus de traçabilité en devenant facilement

⁶⁷ Entretien avec un chercheur à l'Université catholique de Bukavu, février 2015.

⁶⁸ Entretien avec l'animateur de terrain de l'OGP, Bukavu, janvier 2015.

⁶⁹ Entretien avec un agent du programme iTSCi, Nyabibwe, février 2015.

⁷⁰ Entretien avec l'animateur de terrain de l'OGP, Bukavu, janvier 2015.

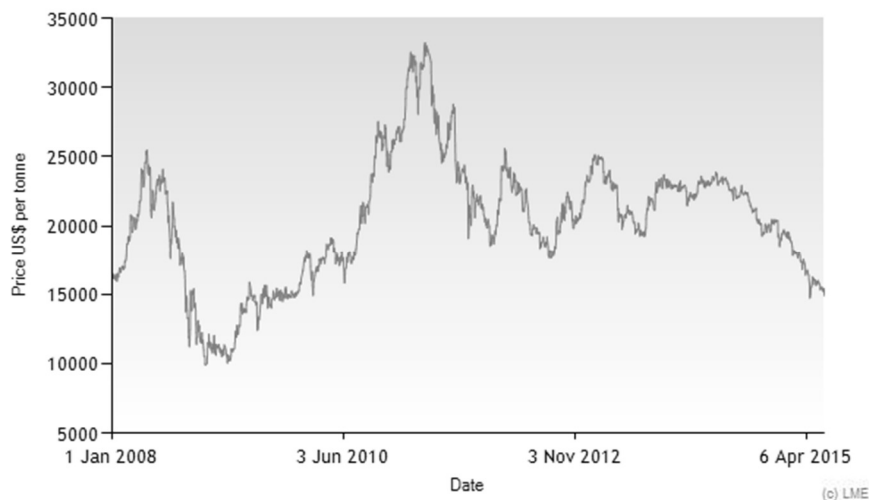
corruptibles. Cette corruption risque même d'accroître le taux de la fraude et de mettre en question les objectifs de la réforme.

3.3. La mise en œuvre de la réforme

Le processus de la réforme à Kalimbi a créé de nouvelles dynamiques, mais il s'est aussi articulé aux institutions et rapports de pouvoir qui existaient sur place. Cette 'hybridation' se caractérise donc par certains changements ainsi que par des consolidations dans les rapports de pouvoir, et par des répartitions inégales des revenus liés à la rente minière. Bien que notre recherche ait été trop limitée pour faire une véritable étude d'impact, elle nous permet de présenter quelques observations autour de deux thèmes principaux : le prix des minerais (1), et les contradictions au sein des coopératives (2).

Si on observe l'évolution du prix sur le marché international (fig. 2), on voit que depuis 2009, le prix de l'étain a fortement été en hausse jusqu'en 2011. Après cette année, le prix a commencé à baisser sensiblement jusqu'à atteindre en 2015⁷¹ presque le même niveau qu'il avait en 2009. Le programme de traçabilité a été introduit à Kalimbi en 2011, il a coïncidé avec la flambée du prix de l'étain sur le marché international.

Fig. 2 : Prix de l'étain au London Metal Exchange 2008-2015



Source : London Metal Exchange

Nos entretiens ont montré qu'avant la mise en œuvre du programme de traçabilité, le prix d'un kilo de cassitérite de Kalimbi était entre 9 et 8\$ mais actuellement il varie entre 3 et 4\$. Bien que cette chute suive en partie une baisse générale du cours de l'étain, la grande

⁷¹ RADIO OKAPI, « Ralentissement économique suite à la baisse du prix de la cassitérite », 26/03/2015, consulté en ligne <http://radiookapi.net/economie/2015/03/26/ralentissement-economique-la-suite-de-la-baisse-du-prix-de-la-cassiterite-manono/>

différence de prix ne s'explique pas tout à fait. Si on regarde bien la figure 2, le prix actuel ne devrait pas être la moitié ou même un tiers du prix d'avant la traçabilité. Dans leur analyse faite en 2013, Matthysen et al. trouvaient aussi que « la chute des prix au marché local ne reflète pas le cours mondial »⁷². Alors quelles peuvent être les explications pour cette chute qui est plus sévère que ce que l'évolution des prix mondiaux suggère ?

Premièrement, il est possible qu'il y ait des explications liées à la qualité de la matière brute. C'est ainsi que Matthysen et al. citent une de leurs sources qui affirme que la cassitérite de Kalimbi contient maintenant une grande quantité d'arsénique, ce qui réduit la qualité⁷³. Aussi longtemps qu'il n'y a pas d'unités de traitement sur place, ou que les creuseurs et négociants ne sont pas mieux informés sur les aspects techniques du commerce, ces acteurs seront toujours dans une position relativement faible vis-à-vis des comptoirs. En second lieu, le prix a été affecté par le monopole qui a été instauré au niveau des acheteurs de l'étain. Avec la traçabilité les minerais ne peuvent être vendus qu'aux seuls comptoirs d'achat agréés. Jusque-là WMC est le seul comptoir qui est autorisé à acheter les minerais de Kalimbi. Les creuseurs et négociants sont frustrés qu'il n'y a pas plus de compétition à ce niveau, ce qui pourrait hausser les prix offerts pour leurs produits⁷⁴. Pendant nos propres recherches, nous avons pu observer que localement cette baisse de prix n'est pas du tout vue comme un effet de cours sur le marché international mais comme un effet pervers du système de traçabilité. Un des interlocuteurs explique :

« Avec cette ligne de conduite et ce prix qui nous a été imposé par cette réforme, nous n'avons plus de mot à dire, nous ne pouvons plus vendre nos produits miniers à qui nous voulons, nous sommes vraiment pénalisés. Pour la même qualité de produit avant la traçabilité, 1 Kg de cassitérite était vendu à 9\$ mais aujourd'hui il est vendu à 4\$. Dans de telles conditions, nous sommes obligés de suivre leur traçabilité mais nous y perdons beaucoup en termes financiers. »⁷⁵

Les creuseurs sont perçus comme les plus perdants de toute la chaîne d'approvisionnement. Un de nos experts explique :

« Les creuseurs sont les plus pénalisés. Quand le prix vient du marché international, les entités de traitement imposent le leur aux négociants. Ces derniers manipulent également ce prix et imposent aux creuseurs un prix encore plus bas. Le creuseur se retrouvant au niveau le plus bas de l'échelle se retrouve avec un

⁷² MATTHYSEN, K. et ZARAGOZA MONTEJANO, A., *op. cit.*, p. 19.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Voir aussi MATTHYSEN, K. et ZARAGOZA MONTEJANO, A., *op. cit.*, p. 19.

⁷⁵ Entretien avec un creuseur de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.

prix de loin inférieur à celui du marché international. Comme il n'a pas d'autre choix que de suivre cette ligne de traçabilité, il vend ces produits à un tel prix et se retrouve plus perdant. »⁷⁶

Plusieurs de nos entretiens montrent que la réforme est venue servir les intérêts de certains acteurs au détriment des intérêts des plus pauvres dans le secteur. Ils affirment également que les patrons des coopératives profitent beaucoup plus de la réforme.

En effet, depuis la réforme, tous les creuseurs de Kalimbi ont été obligés de s'affilier à l'une des deux coopératives préexistantes, COMBECKA et COMIKA. Comme on l'a indiqué dans un autre article⁷⁷, l'histoire de ces deux coopératives démontre qu'elles ont été fondées dans une logique autre que la logique syndicale ou associative qui caractérise une coopérative au vrai sens du terme. La plus ancienne, la COMBECKA, a été fondée par les élites locales en vue d'imposer leur pouvoir sur les ressources de Kalimbi et de s'approprier la rente ; c'est pour légitimer leurs pratiques qu'ils ont emprunté la dénomination 'coopérative'. La coopérative COMIKA quant à elle a été fondée par un groupe d'opposants de la COMBECKA qui ont également décidé d'utiliser la dénomination 'coopérative' pour concurrencer cette première coopérative dans leur captation des ressources. En exigeant que les exploitants miniers de Kalimbi s'affilient à l'une des coopératives, sans penser à les réformer pour qu'elles deviennent des coopératives au sens propre⁷⁸, la réforme a en quelque sorte légitimé les pratiques de captation des ressources de ces coopératives préexistantes.

Celles-ci ont par conséquent accru leurs effectifs. Une recherche réalisée dans le site minier de Kalimbi en janvier 2014 montre que 72,5% des membres des coopératives ayant participé à la recherche ne s'étaient affiliés à une des deux coopératives qu'à partir de 2011, année de la mise en œuvre de la réforme⁷⁹. Cette dernière a donc permis aux coopératives d'accroître leurs recettes par la perception des frais d'adhésion et par le prélèvement du dixième de la production journalière de chaque membre comme contribution au fonctionnement de la coopérative.

Signalons qu'au sein des coopératives, le travail d'extraction des minerais se fait en équipes. Chacune a un chef d'équipe, qu'on appelle

⁷⁶ Entretien avec un agent du programme iTSCi, Nyabibwe, février 2015

⁷⁷ BASHIZI, A. et GEENEN, S., « Les limites d'une 'gouvernance par le bas' : les logiques des coopératives minières à Kalimbi, Sud-Kivu », dans MARYSSE, S., OMASOMBO, J., (dir.), *Conjonctures congolaises 2015*, Paris, L'Harmattan, 2015. Voir aussi CUVELIER, J., *art. cit.*, 2010; CUVELIER, *art. cit.*, 2013.

⁷⁸ GARRABÉ, M., « Les organisations de l'économie sociale et solidaire (OESS) », 2007. In GARRABÉ, M., « Économie sociale. Chapitre 2/18 ». Montpellier : Formation multipôle et pluridisciplinaire en développement rural. Lien Internet : http://formder.iamm.fr/ressources/cours/eco_sociale.pdf.

⁷⁹ BASHIZI, A., BALEMBA, E. et BUCHEKUDERWA, C. 2014. La gouvernance et le capital social dans les sites miniers de Kalimbi au Sud-Kivu, in Marysse, S., Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*. Paris, L'Harmattan.

PDG dans certains sites miniers. La coopérative lui octroie la propriété du puits et la responsabilité de l'équipe. Il a ainsi le droit d'engager qui il veut, de mettre en place les règles de travail, mais il a également le devoir de subvenir aux besoins matériels de son équipe et d'en garantir la sécurité des membres lors du travail. En contrepartie de cette responsabilité, il existe une convention orale selon laquelle la production de l'équipe doit être partagée en parts égales entre les creuseurs et le chef. Toutes les charges que devront désormais payer les membres des coopératives (frais d'adhésion, frais de fonctionnement de la coopérative, remboursement des charges engagées par le chef d'équipe pour l'équipe, partage de production avec le chef d'équipe) constituent pour eux un lourd fardeau et sont la raison d'une grande insatisfaction de leur part concernant les mesures de la réforme. Un creuseur s'explique :

« Nous payons beaucoup des frais aux coopératives mais nous ne savons pas réellement comment ils sont affectés. Personne ne nous en rend compte [...] notre situation ne fait que s'empirer : la production du site devient de plus en plus faible suite à la profondeur des puits et au manque des matériels adéquats ; ni le SAESSCAM, ni la coopérative, personne ne nous vient en aide. Et de cette petite production qu'on peut avoir, il faut payer les charges de la coopérative et autres taxes »⁸⁰

Finalement, la captation des ressources est restée la logique propre aux coopératives de Kalimbi et a été renforcée et légitimée par la réforme. Cela a fait des creuseurs les perdants dans l'histoire, au profit de certaines élites.

4. CONCLUSION : AU-DELÀ DU DISCOURS DE LA MODERNISATION DANS LA RÉFORME MINIÈRE EN RDC

Notre analyse a démontré que la réforme du secteur artisanal, bien que présentée dans son discours comme une modernisation du secteur, est en réalité plutôt caractérisée par une hybridation ayant comme résultat une répartition inégale des coûts et des bénéfices.

Tout d'abord, le présent article a montré que la réforme minière en RDC s'inspire d'un discours modernisateur cher à la Banque mondiale et tourne autour de quatre éléments développés dans les théories de la modernisation : les remises en question des systèmes existants ; la croissance et le bien-être des gens comme légitimation de ces remises en question ; le rôle de l'État dans la transition vers un « nouvel ordre des choses » ; la promotion du secteur privé.

À travers les théories de la modernisation, ce discours produit une dé-légitimation de toute autre orientation possible de la réforme, considérée alors comme traditionnelle et inefficace. Pourtant, des recherches antérieures ont démontré que l'exploitation artisanale, dans de nombreux cas, est très bien organisée, contribue *plus* au bien-être de

⁸⁰ Entretien avec un creuseur de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.

la population, crée de l'emploi⁸¹, est plus rentable que l'exploitation industrielle⁸². Mais le discours de la réforme consiste à définir la croissance et le bien-être des gens comme l'objectif à venir, l'État comme son principal pilote et le secteur privé comme son partenaire privilégié.

Ainsi, cette dé-légitimation de l'ancienne manière de faire apparaît comme un argument suffisant pour légitimer un système nouveau. En ce sens, les théories de la modernisation jouent un rôle capital dans les réformes dans la mesure où elles ne permettent pas de penser des alternatives en dehors d'un cadre préalablement établi et d'une logique tracée d'avance. Elles n'offrent pas d'espace aux expériences locales et ne se remettent pas en question car elles continuent à fonder les politiques publiques – qui se confondent souvent avec les politiques de développement – en Afrique depuis les indépendances. Il y a donc intérêt à questionner plus ces théories et moins les réformes qu'elles fondent.

Pourtant, l'essentiel de la littérature sur la réforme minière en RDC apparaît comme une évaluation des objectifs de sa mise en politique et de sa mise en œuvre⁸³. Il y a par exemple pas mal de questions par rapport à la faisabilité : peut-on introduire la traçabilité dans tous les sites miniers qui sont éparpillés et pas tout à fait contrôlés par le gouvernement congolais ? Cependant, cette littérature semble partir du postulat de la légitimité des réformes en n'en questionnant que l'orientation et l'effectivité. Parfois, il est question de fustiger le caractère *top down* des réformes, mais de façon assez tempérée dans la mesure où il existe un certain consensus selon lequel la réforme devrait être portée par l'État, les bailleurs des fonds ou les deux ensemble – bien que des procédures de participation en vue de l'appropriation soient de plus en plus promues via le processus de décentralisation. En ce sens, ne questionnant pas les fondements des réformes, cette littérature semble les légitimer a priori.

Un problème fondamental est posé par les théories de la modernisation lorsqu'elles sont appelées à s'appliquer à des contextes comme ceux de la RDC : celui de la centralité de l'État. Pour ces théories, c'est l'État qui est appelé à organiser la transition vers un « nouvel ordre des choses ». En dehors de l'orientation libérale qu'elles proposent, ces théories partent en fin de compte du postulat que l'État est avant tout soucieux du bien-être de ses populations et que, si cet objectif n'est pas atteint, il s'agit soit d'un manque de capacité, soit d'une mauvaise gouvernance qui peut être 'corrigée'. Il suffira alors de mettre en place les réformes pour que les capacités et les institutions soient renforcées, et que l'objectif de favoriser le bien-être des populations puisse ensuite être atteint. Or, on sait en même temps que l'une des principales critiques adressées à la RDC est la corruption, l'assainissement de l'État en

⁸¹ GEENEN, S., African artisanal mining from the inside out, *op.cit.*

⁸² KAMUNDALA, G., MARYSSE, S., et IRAGI, F., « Viabilité économique de l'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu face à la compétition des entreprises minières », *Conjonctures Congolaises 2015*, Paris, L'Harmattan, 2015.

⁸³ Voir la plupart des rapports mentionnés en note en bas de page 46.

général étant une urgence. Les faiblesses de l'État congolais ne se situent pas seulement au niveau de ses capacités à mettre en place des telles réformes ; elles se manifestent aussi dans des actes de patrimonialisme, de corruption, etc.

Mais il est certain que la centralité de l'État trouve, dans les théories de la modernisation, une approche libérale qui cherche à privilégier l'investissement privé et qui, par conséquent, favorise le clientélisme, l'État travaillant avant tout pour le compte de certaines élites. La délégitimation des systèmes de commun dans la gestion des ressources minières joue alors un rôle important qui permet aux élites de rester les principales négociatrices de la gestion minière.

Il ne faut pas ici considérer par exemple la mise en place des coopératives minières comme une légitimation des systèmes de gestion collective car, comme nous l'avons vu, dans la pratique, ces structures n'ont aucune marge de manœuvre décisionnelle. Et même lorsque cela pourrait être le cas, nous avons vu que les élites, même au sein de ces structures, essayent souvent de détourner les décisions vers ce qui leur est personnellement profitable.

Ainsi, la rencontre entre la centralité de l'État, la captation de celui-ci ou de ses initiatives par des élites et l'orientation privatiste des réformes, aboutit souvent inexorablement à l'échec des réformes. En d'autres termes, la faiblesse de l'État conjuguée avec la mise à l'écart formelle ou informelle des communautés locales aboutit souvent à la captation de la rente minière par certaines élites. Mais cette captation passe d'abord par l'hybridation des réformes qui sont supposées lutter contre la pauvreté. Cette hybridation fait désormais référence à l'écart entre les objectifs formels de la réforme et sa mise en œuvre, ce qui conduira celle-ci loin des objectifs escomptés.

Louvain-La-Neuve et Anvers, juin 2015