

**Author copy**  
**Published in Marysse, S., Reyntjens, F. and Vandeginste, S. (eds.)**  
***L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011. L'Harmattan, Paris: 161-***  
***183.***

**LE PARI QUI PARALYSAIT :**  
**LA SUSPENSION DES ACTIVITES MINIERES ARTISANALES AU**  
**SUD-KIVU**

*Par Sara Geenen, Gabriel Kamundala, Francine Iragi*

**Abstract**

In September 2010 the Congolese government decided to suspend all artisanal mining activities in North and South-Kivu and Maniema provinces. Its motives were twofolded : to cut off the funding of several criminalized groups having taken control over the mines, and to organize and formalize the artisanal and small-scale mining sector. Banning all mining activities was a radical decision, but was it also a useful and efficient one ? Based on in-depth fieldwork, this article makes an evaluation of this governmental decision. It first of all provides a contextual analysis of the mining ban. Secondly it assesses the relevance, the effectiveness and the broader impact of the ban. An analysis of this mining ban also makes an important contribution to the debate on so called 'conflict minerals' in the DRC, which is currently being stirred up by debates in the US and in Europe. Finally the analysis contributes to the debate on governance in the DRC in more general terms.

**1. LE PARI DE KABILA**

Dans l'Annuaire 2009-2010, nous avons démontré que le secteur minier au Congo a une réputation sanglante<sup>1</sup>. D'une part, l'exploitation des minerais serait, sinon à la source, du moins dans le prolongement des conflits, tandis que des groupes armés y retireraient des revenus qui leur permettent de financer leurs activités. D'autre part, les revenus retirés de l'exploitation minière ne contribueraient ni au développement national, ni à l'amélioration des conditions de vie au niveau local. Depuis le début de la deuxième guerre en 1998, cette analyse a amené différentes propositions de solutions, comme un embargo, des sanctions, de la diligence raisonnable et de la formalisation. Jusqu'à maintenant, toutes ces solutions se sont heurtées à des problèmes d'implémentation. Cela n'a pas seulement à voir avec la mauvaise gouvernance du secteur<sup>2</sup>. Selon nous, les solutions proposées sont inefficaces, car elles sont souvent basées sur de fausses analyses<sup>3</sup>. Celles que nous évoquons ci-dessus ne

---

<sup>1</sup> GEENEN, S. et CUSTERS, R., «Tiraillements autour du secteur minier de l'Est de la RDC », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 231-258.

<sup>2</sup> Voir entre autres : COLLIER, P., *The Plundered Planet: Why We Must – and How We Can – Manage Nature for Global Prosperity*, Oxford University Press, Oxford, 2010. Dans ce livre Collier insiste sur le fait que la bonne gouvernance est la solution clé pour mettre fin à la situation de malédiction qui frappe les ressources.

<sup>3</sup> GEENEN et CUSTERS, *op.cit.*, pp. 231-232.

tiennent pas compte des réalités locales et historiques, et ignorent la complexité des 'économies de guerre'<sup>4</sup>.

En septembre 2010 le président Kabila rend visite au Nord-Kivu, où il souligne sa « détermination » de pacifier la province, surtout le territoire de Beni et celui de Walikale où « des enlèvements, des prises d'otages et des exactions diverses contre la population sont opérés par des groupes armés »<sup>5</sup>. Cette « mafia » serait financée par l'exploitation des minerais dans les mines de Walikale. Kabila prend une décision ferme. Lors d'un banquet avec les notables et les autorités à Goma le 9 septembre 2010, il déclare la suspension des activités minières à Walikale. Quelques jours après, les FARDC lancent des opérations dans la région pour « traquer ces rebelles [...] qui occupent des carrés miniers »<sup>6</sup>. Le 11 septembre le ministre des Mines envoie un communiqué stipulant que la décision du président de la république a été étendue sur les trois provinces du Nord-Kivu, Sud-Kivu et Maniema<sup>7</sup>. Afin de donner un sens juridique à cette décision<sup>8</sup>, un arrêté ministériel suit le 20 septembre 2010<sup>9</sup>. Cet arrêté précise quels acteurs sont concernés, c'est-à-dire « les titulaires des titres miniers, les exploitants artisanaux, les coopératives minières, les négociants, les comptoirs agréés et les entités de traitement et de transformation »<sup>10</sup>. Seulement les « titulaires des titres miniers en phase effective et régulière de développement et de construction » sont autorisés à

<sup>4</sup> Pour une analyse détaillée des 'économies de guerre', voir GARRETT, N., SERGIU, S., VLASSENROOT, K., « Negotiated peace for extortion: the case of Walikale territory in Eastern DR Congo », *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 3, No. 1, 2009, pp. 1-21 : p. 2.

<sup>5</sup> DIGITALCONGO, « Suspension décidée par le Chef de l'Etat de l'exploitation et exportation des minerais à Walikale au Nord-Kivu », 10 septembre 2010. Accessible sur : <http://www.digitalcongo.net/article/69966>

Voir aussi EYANGA SANA, L.P., « Joseph Kabila suspend l'exploitation des minerais à Walikale », *Le Potentiel*, 11 septembre 2010. Accessible sur : [http://www.lepotentiel.com////////afficher\\_article\\_archive.php?id\\_article=100732&id\\_edition=5081&yearID=2010&monthID=09&dayID=11](http://www.lepotentiel.com////////afficher_article_archive.php?id_article=100732&id_edition=5081&yearID=2010&monthID=09&dayID=11)

<sup>6</sup> TSHIAMI, A., « Walikale : les FARDC s'apprêtent à lancer des opérations militaires anti-rebelles », *Le Potentiel*, 16 septembre 2010. Accessible sur : [http://www.lepotentiel.com////////afficher\\_article\\_archive.php?id\\_article=100896&id\\_edition=5085&yearID=2010&monthID=09&dayID=16](http://www.lepotentiel.com////////afficher_article_archive.php?id_article=100896&id_edition=5085&yearID=2010&monthID=09&dayID=16)

<sup>7</sup> MINISTERE des MINES, « Communiqué du ministre des Mines en rapport avec la décision du président de la République sur la suspension de l'exploitation minière », 11 septembre 2010. Voir aussi : RADIO OKAPI, « L'exploitation minière dans l'ancien Kivu suspendue jusqu'à nouvel ordre », 13 septembre 2010. Accessible sur : <http://radiookapi.net/economie/2010/09/13/lexploitation-mini%C3%A8re-dans-lancien-kivu-suspendue-jusqu%E2%80%99a-nouvel-ordre/>.

<sup>8</sup> LUTETE, M., « Suspension de l'exploitation minière au Nord-Kivu, au Sud-Kivu et au Maniema », *Le Potentiel*, 17 septembre 2010 Accessible sur : [http://www.lepotentiel.com////////afficher\\_article\\_archive.php?id\\_article=100960&id\\_edition=5086&yearID=2010&monthID=09&dayID=17](http://www.lepotentiel.com////////afficher_article_archive.php?id_article=100960&id_edition=5086&yearID=2010&monthID=09&dayID=17).

<sup>9</sup> MINISTERE des MINES, « Arrêté ministériel n°0705/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu », 2010.

<sup>10</sup> *Idem*.

poursuivre leurs travaux<sup>11</sup>. Il s'agit plus concrètement de Banro, société de droit canadien qui entre dans la phase d'exploitation de l'or au Sud-Kivu, de Loncor, qui exploite de l'or dans le Nord-Kivu et de Somekivu, qui exploite le niobium dans la carrière de Lweshé<sup>12</sup>.

Un deuxième arrêté promulgué le même jour concerne les mesures d'encadrement<sup>13</sup>. En bref, l'administration minière doit faire un inventaire des stocks de minerais présents dans les comptoirs et chez les négociants, veiller à ce qu'aucun colis ne soit exporté, déployer ses agents sur le terrain, inventorier tous les sites et identifier tous les acteurs impliqués. Les exploitants artisanaux à leur tour sont priés d'arrêter les travaux, se laisser identifier et s'organiser en coopératives. Tout ceci dans le but de réaliser un des objectifs de la suspension des activités minières artisanales : organiser le secteur artisanal. L'autre objectif était de couper le financement des groupes armés.

Réaliser ces deux objectifs est donc le motif officiel de la décision. Mais il existe des raisons de croire qu'il y a d'autres motifs non cités. La première raison est le timing. Pourquoi Kabila fait-il seulement maintenant le constat que l'exploitation minière ne profite pas à la population, mais aux « groupes mafieux » ? Ce constat a été fait à maintes reprises depuis la publication du premier rapport des Nations unies sur l'exploitation illégale des ressources au Congo, en 2001<sup>14</sup>. Ensuite, le constat a perdu un peu de sa force, étant donné que, depuis 2009, la plupart des sites miniers au Sud-Kivu n'ont plus été sous contrôle direct des groupes rebelles<sup>15</sup>. Et le paradoxe entre les richesses que la terre produit et la pauvreté généralisée de la population est aussi applicable à la situation dans d'autres provinces minières de la RDC, bien que la situation au Katanga soit un peu différente, avec la présence de plus de 300 entreprises minières. Il est encore plus curieux que cette décision ait été prise alors que les élections présidentielles de 2011 étaient déjà en vue. Lors des précédentes élections, le Kivu avait voté massivement pour le « faiseur de paix » Kabila. Mais une grande partie de la population à l'Est est déçue par sa politique, car elle n'a pas constaté beaucoup de progrès, ni sur le plan sécuritaire, ni sur le plan du développement. Une deuxième raison est la pertinence très relative de la mesure. Pourquoi prendre une décision tellement radicale de suspendre toutes les activités minières artisanales ? Nous y reviendrons dans la section suivante.

---

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> RADIO OKAPI, « Kivu, suspension de l'exploitation minière, le ministre des Mines rassure », 21 septembre 2010. Accessible sur: <http://radiookapi.net/economie/2010/09/21/kivu-suspension-de-l%E2%80%99exploitation-mini%C3%A8re-le-ministre-des-mines-rassure/>.

<sup>13</sup> MINISTÈRE des MINES, « Arrêté ministériel n°0706/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant mesures urgentes d'encadrement de la décision de suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu », 20 septembre 2010.

<sup>14</sup> NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Groupe d'Experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo, S/2001/357, 12 avril 2001. Voir aussi GEENEN et CUSTERS, *op. cit.*

<sup>15</sup> OGP et GTZ, *L'économie des groupes armés au Sud-Kivu*, Observatoire Gouvernance et Paix, Bukavu, 2010.

Enumérons ici brièvement les différents « motifs cachés » qui ont été avancés par divers observateurs dans la presse congolaise et étrangère. Premièrement, la décision serait une réaction à la pression internationale pour que soit mis fin aux minerais de sang, et plus particulièrement la proposition de loi américaine 'Dodd-Frank'<sup>16</sup>. Cela serait, de la part du président, une manière de montrer sa bonne volonté et de mettre en évidence son contrôle du secteur. Une deuxième hypothèse est que la suspension des activités artisanales a été installée pour faciliter la mainmise des sociétés industrielles sur les concessions, en interdisant les activités des creuseurs artisanaux<sup>17</sup>. En remplaçant les activités artisanales par des projets industriels, le gouvernement pourrait renforcer son contrôle sur le secteur, et probablement aussi augmenter ses revenus. Troisièmement, la décision est considérée comme une tentative du président de remplacer les unités FARDC infidèles (ex-Mayi-Mayi ou ex-CNDP) par des unités plus loyales, lesquelles permettront de bénéficier davantage des exploitations minières<sup>18</sup>. Ces manœuvres seraient aussi liées aux discussions entre Kabila et Kagame, qui s'inquièterait d'une nouvelle coalition des forces anti-Kigali<sup>19</sup>. Selon cette hypothèse des soldats rwandais étaient envoyés au Nord-Kivu dans le cadre de la suspension pour relever le contrôle des sites miniers et traquer les FDLR<sup>20</sup>, tandis que les ex-CNDP devraient être redéployés dans d'autres provinces<sup>21</sup>. Depuis le début, de nombreux observateurs se sont aussi posés des questions à propos de la capacité de l'Etat congolais et de l'armée congolaise de faire respecter la décision de

<sup>16</sup> BRAECKMAN, C., « La révolte des creuseurs gronde », *Le Soir*, 02 décembre 2010. Accessible sur :

[http://archives.lesoir.be/la-revolte-des-creuseurs-gronde\\_t-20101202-015F5T.html](http://archives.lesoir.be/la-revolte-des-creuseurs-gronde_t-20101202-015F5T.html). En juillet 2010 le Congrès américain a voté le 'Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act', qui contient une section sur les 'minerais de conflit'. Selon cette section 1502, des sociétés faisant rapport à la Commission 'Securities and Exchange' (SEC), c'est-à-dire les sociétés ayant plus de 10 millions de USD en actions, devront démontrer que les minerais qu'ils achètent et qui sont en provenance de la RDC et des pays avoisinants ne sont pas des minerais de conflit.

Pour plus d'information sur la loi Dodd-Frank: RESOURCE CONSULTING SERVICES (2011) *US Legislation on conflict minerals. RCS Private sector guidance on the Dodd-Frank Act section 1502*, London, Resource Consulting Services.

<sup>17</sup> BRAECKMAN, *art. cit.* Voir aussi STEARNS, J., « The mineral export ban : what gives ? » *Congo Siasa*, 13 septembre 2010. Accessible sur:

[http://congosiasa.blogspot.com/2010\\_09\\_01\\_archive.html](http://congosiasa.blogspot.com/2010_09_01_archive.html).

<sup>18</sup> STEARNS, *op. cit.* Voir aussi: KIVU KWETU, « Kabila decides to ban mineral trade. Why ? » 26 septembre 2010. Accessible sur:

<http://kivu-kwetu.blogspot.com/2010/09/kabila-decides-to-ban-mineral-trade-why.html>.

<sup>19</sup> STEARNS, J., « What did Kagame and Kabila talk about », *Congo Siasa*, 10 septembre 2010. Accessible sur:

<http://congosiasa.blogspot.com/2010/09/what-did-kagame-and-kabila-talk-about.html>.

STEARNS, J., « Rwandan troops in the Kivus », *Congo Siasa*, 23 septembre 2010. Accessible sur:

<http://congosiasa.blogspot.com/2010/09/rwandan-troops-in-kivus.html>.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> TEGERA, A., *L'impact de la suspension des activités du secteur minier dans l'ancien Kivu*, Pole Institute, Goma, 2010. Accessible sur :

<http://www.pole-institute.org/site%20web/echos/echo140.htm>

suspension<sup>22</sup>. La mesure a été levée le 10 mars 2011, et a donc été d'application pendant 6 mois.

Dans cet article nous faisons une évaluation de ce pari de Kabila. Nous avons fait plusieurs missions sur le terrain : à Kamituga en novembre 2010 et en janvier 2011, à Luhwinja et à Lugushwa en janvier 2011, et à Bukavu en janvier-février 2011. A travers plus de 100 interviews (individuelles et en petits groupes) avec des creuseurs, des PDG, des négociants, des gérants de comptoirs, des autorités locales et d'autres leaders locaux, nous avons essayé de comprendre l'efficacité de la mesure et l'impact sur les réalités locales. Dans l'absence de données socio-économiques 'officielles' et objectivement vérifiables, il est impératif de se baser largement sur des informations qualitatives. Pour cette raison, nous avons parlé avec toutes les catégories de gens possibles, et avons chaque fois vérifié les informations qu'ils nous donnaient par des observations sur le terrain et, si possible, par des documents ou d'autres preuves matérielles.

Cet article est structuré de manière suivante. D'abord nous présentons quelques réflexions sur la pertinence de la mesure. Deuxièmement nous évaluons l'efficacité de la mesure, c'est-à-dire : les objectifs ont-ils été réalisés ? Troisièmement nous estimons l'impact de cette mesure à différents niveaux. Dans la conclusion nous ne nous limitons pas à une évaluation de la mesure – qui ne peut être que préliminaire – mais nous présentons aussi quelques considérations par rapport à la gouvernance propre à l'Etat congolais.

## **2. PERTINENCE DE LA MESURE**

Dans cette section, nous évaluons la pertinence de la mesure de suspension. Nous commençons par une évocation des points de vue de nos interlocuteurs dans les sites miniers. Ceux-ci ne sont pas toujours conformes aux analyses des auteurs, mais s'avèrent néanmoins très importants pour comprendre le contexte. Deuxièmement, nous présentons quelques réflexions plus générales par rapport à la pertinence d'une telle mesure, dans ce contexte particulier.

### **2.1. Opinions des opérateurs miniers**

Lors des enquêtes sur le terrain, l'une des questions était de savoir si la population dans les sites miniers de Luhwinja, Kamituga et Lugushwa avait une idée des motifs de la suspension, et de connaître leurs opinions sur sa pertinence. Premièrement, nos interlocuteurs jugent la décision en question brusque et irréfléchie et ils dénoncent le fait qu'ils n'ont pas été avertis. Comme l'affirme l'un de nos interlocuteurs à Kamituga : « La décision était

---

<sup>22</sup> Entre autres TEGERA, *op. cit.*, KIVU KWETU, *op. cit.*, et SEAY, L., « In which the law of unintended consequences takes its nasty course », *Texas in Africa*, 05 octobre 2010, [http://texasinafrica.blogspot.com/2010\\_10\\_01\\_archive.html](http://texasinafrica.blogspot.com/2010_10_01_archive.html).

venue brusquement, et directement les militaires et les policiers ont commencé à arrêter les gens... on n'a pas été avertis.»<sup>23</sup> Un autre affirmait que « Même un locataire, on lui donne un préavis : vous allez quitter tel jour. Mais ici c'était subitement, comme ça. Raison pour laquelle les creuseurs [...] ont vu que c'était comme tuer quelqu'un. »<sup>24</sup>

Une deuxième plainte est l'absence des mesures d'accompagnement. Un tel embargo n'a aucun sens, selon les opérateurs miniers, s'il n'y a pas de grandes sociétés qui peuvent embaucher des creuseurs, s'il n'y a pas de création d'activités rémunératrices alternatives, ni de paiement de salaires décents par les agents de l'Etat. Pour le président de la société civile de Kamituga, le défi est clair : « Cela fait plus de vingt ans qu'on avait autorisé l'exploitation artisanale. Pendant tout ce temps on exploitait et tout d'un coup la mesure tombe. Mais pour les gens qui pratiquaient, qui étaient dans le secteur, quel mécanisme de substitution est mis en place pour qu'ils soient encadrés ? Pas grand-chose. On dit que l'actuel mandat est placé sous le signe des cinq chantiers, dans les cinq chantiers il y a l'emploi, mais combien d'emplois on a créés avant de songer à cette mesure ? »<sup>25</sup>

D'autres opérateurs jugent que la décision ne tient pas compte des conditions de vie de la population dépendant de cette exploitation. Ils n'hésitent pas à critiquer le président : « Selon mon jugement, le président devrait d'abord préparer la population, parce que la majorité de la population du Sud-Kivu vit grâce à l'exploitation des minerais. Mais lui, pensant seulement à ses intérêts personnels, ne l'a pas fait. »<sup>26</sup> En général la population dans les sites miniers se sent abandonnée et pénalisée : « Aujourd'hui vous trouvez que tout le monde est pénalisé, c'est comme en prison. »<sup>27</sup>

Quatrièmement, certains interlocuteurs pensent que la mesure est inappropriée parce que les raisons avancées ne sont pas vérifiées sur le terrain, c'est-à-dire les sites où ils travaillent (Kamituga et Lugushwa centre). A Lugushwa par exemple on nous disait : « Moi je trouve que le président nous a trompés. Parce qu'ici on travaille d'une manière contrôlée, il n'y a pas de groupes armés »<sup>28</sup>. Selon eux l'argument de l'exploitation par les rebelles ne tient pas parce que la présence des FDLR est limitée à quelques sites éloignés et difficilement accessibles : « Quand il a pris la mesure il a dit que c'est à cause des infiltrés des FDLR qui exploitent nos matières mais ici chez nous il n'y a pas de FDLR. »<sup>29</sup> D'ailleurs malgré la décision, dans les endroits éloignés où ils se trouvent, les FDLR continuent à exploiter les minerais, comme on va le démontrer plus tard.

<sup>23</sup> Interview avec les étudiants à l'IFSD de Kamituga, 22 janvier 2011.

<sup>24</sup> Interview avec le vice-président d'une coopérative à Kamituga, 19 janvier 2011.

<sup>25</sup> Interview avec le président de la société civile à Kamituga, 23 janvier 2011.

<sup>26</sup> Interview avec un creuseur à Kamituga, 23 janvier 2011.

<sup>27</sup> Interview avec un creuseur à Kamituga, 22 janvier 2011.

<sup>28</sup> Interview avec un groupe de creuseurs à Mapale, Lugushwa, 25 janvier 2011.

<sup>29</sup> Interview avec un groupe de creuseurs à Lugushwa, 25 janvier 2011.

Certains reconnaissent aussi les avantages de la suspension. Ils font surtout référence aux conditions de travail déplorables dans les mines. Ils espèrent que la mesure pourra améliorer les conditions de vie des populations impliquées, bien que cette mesure ne le prévoie pas. Dans le court terme, qu'est-ce qui sera fait dans ce cadre ? Les enseignants d'une école primaire à Lugushwa par exemple espèrent que les enfants, à plus long terme, pourront retourner étudier parce qu'ils n'auront plus de travaux à faire. Un de ces enseignants souhaite que la mesure persiste pour une autre raison : « Un creuseur va dans la mine et y gagne 300\$ par jour alors que nous les travailleurs de l'État nous gagnons 40 000FC [environ 66 dollars] par mois. Le creuseur est alors en mesure de cracher sur nous parce qu'il a le pouvoir d'achat.»<sup>30</sup> Bien que les montants mentionnés soient certainement exagérés, cet enseignant dénonce par cette phrase une différence réelle, et le manque de respect qui, selon lui, en résulte. Selon certains, la mesure pourrait aussi encourager les creuseurs à développer davantage un esprit d'épargne, au lieu de consommer tout ce qu'ils gagnent<sup>31</sup>. Mentionnons que les creuseurs eux-mêmes disaient qu'ils auraient pu épargner s'ils avaient été prévenus que la mesure allait tomber. Ils disent que, désormais, ils doivent faire des épargnes, afin d'éviter que ne se reproduisent des situations semblables.

A la question de savoir si les opérateurs ont une idée quant aux motifs de la suspension, les réponses prouvent qu'ils n'ont pas d'informations détaillées. Les quelques informations reçues par les creuseurs proviennent de la radio. Ainsi, certains creuseurs ont compris que le pays dispose des matières premières, mais que ces richesses profitent seulement aux pays voisins, et qu'il faut mettre fin à ce 'pillage'<sup>32</sup>. D'autres encore évoquent la présence de rebelles armés du FDLR, lesquels sont à la base des guerres à répétition à l'Est et qui exploitent telle ou telle matière première pour se procurer des armes<sup>33</sup>. Toutefois, il y a ceux qui pensent que le gouvernement a pris une telle décision pour aider la population des sites miniers à avoir une vision claire sur ce qu'on peut faire en dehors de l'exploitation minière.

Mais pratiquement tous les interlocuteurs sont d'accord sur le fait qu'arrêter l'exploitation brusquement n'a pas de sens. Cette phrase d'un interviewé le résume bien : « Qu'il nous laisse le temps d'exploiter ! S'il veut, il peut même venir avec des coopératives. Mais ça va nous prendre beaucoup de temps, parce qu'il faut aussi donner de l'argent pour créer des coopératives.

---

<sup>30</sup> Interview avec les enseignants de l'école protestante du 5ième CELPA à Lugushwa, 25 janvier 2011. Le montant de 300 dollars est très élevé. Evidemment, il ne représente pas les revenus journaliers des creuseurs. Il est plutôt utilisé ici de manière symbolique, pour dire qu'un creuseur peut gagner un grand montant en un coup. Voir aussi Vlassenroot & Raeymaekers, *art. cit.*, pour une description de « l'économie sociale » distincte des creuseurs, aussi caractérisée comme une « économie de désir » (pp.223-224).

<sup>31</sup> Interview avec un creuseur à Kamituga 22 janvier 2011.

<sup>32</sup> Interview avec un creuseur à Kamituga, 20 janvier 2011.

<sup>33</sup> Interview avec un groupe de creuseurs et de PDG à Lugushwa, 25 janvier 2011.

Il faut seulement créer de l'emploi. Qu'ils mettent des gardes à la frontière pour que la production ne puisse pas sortir, mais qu'il nous laisse travailler. »<sup>34</sup>

## 2.2. L'évaluation de la pertinence

Comme on vient de le dire, la problématique des 'minerais de conflit' au Congo a conduit la communauté internationale à la proposition d'une série d'actions<sup>35</sup>. De même, à l'intérieur du pays une multitude d'initiatives ont vu le jour, souvent avec un appui externe. Quoiqu'il en soit, il existe aujourd'hui un consensus entre les Nations unies et la plupart des ONG à propos du fait de ne pas s'engager sur la voie de l'embargo commercial à cause des effets négatifs possibles. Cependant, dans une première réaction à la suspension, Global Witness a applaudi cette dernière en disant qu'elle pourrait « créer une opportunité pour des réformes fondamentales afin de résoudre les conflits et l'instabilité dans les régions minières »<sup>36</sup>, une conclusion sur laquelle l'organisation est vite revenue. La communauté internationale parvint également à un consensus quant à la nécessité de certaines interventions techniques, comme par exemple la traçabilité et la certification des minerais. L'application de ces techniques n'est pas évidente, mais des organisations comme ITRI et des bailleurs comme la GTZ y travaillent depuis des années<sup>37</sup>. Les dernières solutions proposées sont plutôt d'ordre législatif. Une section de la loi 'Dodd-Frank' qui a été votée dans le Congrès américain en juillet 2010 impose à certaines sociétés de démontrer dans leurs rapports annuels qu'ils ont appliqué une « diligence raisonnable » lors des achats des minerais en provenance du Congo ou des pays avoisinants. Cette loi aurait dû entrer en vigueur le 17 avril 2011, après précision de toutes les régulations et conditions par la 'Securities and Exchange Commission'<sup>38</sup>. Néanmoins il semble que son application ait déjà été reportée jusque vers la fin de l'année 2011 au moins. Entretemps, des parlementaires européens, avec le soutien des ONG, sont aussi en train de faire le plaidoyer pour l'adoption d'une loi similaire au niveau de l'Union européenne<sup>39</sup>.

Le fait que le gouvernement congolais venait d'installer un embargo est donc tout à fait remarquable. Cet embargo n'a pas seulement suspendu toutes les activités économiques dans le secteur minier artisanal, mais a aussi

<sup>34</sup> Interview avec un groupe de creuseurs à Mapale, Lugushwa, 25 janvier 2011.

<sup>35</sup> Voir aussi GEENEN et CUSTERS, *op. cit.*

<sup>36</sup> GLOBAL WITNESS, « Congo mining ban: a first step towards ending 'conflict minerals' trade ? », 13 septembre 2010, Global Witness.

<sup>37</sup> Voir l'article de Kilosho, Ndungu et Kamundala dans ce même Annuaire ???

<sup>38</sup> RESOURCE CONSULTING SERVICES, *art. cit.*, p.1.

<sup>39</sup> EU (2010), *Joint motion for a resolution pursuant to rule 110 (4) of the rules of procedure*, Session document European Parliament, document inédit.

Voir aussi: EURAC et FATAL TRANSACTIONS (2011) *EURAC and Fatal Transactions call for the EU to step up engagement on conflict minerals*, Bruxelles, 27 avril 2011; et POYHONEN, P., ARESKOG BJURLING, K. et CUVELIER, J. (2010), *Voices from the inside. Local views on the mining reforms in Eastern DR Congo*, Finnwatch and Swedwatch, p.18.

suspendu les actions qui étaient en cours, par exemple dans le cadre du projet iTSCi (*ITRI Tin Supply Chain Initiative*) pour garantir la traçabilité et la certification de la cassitérite. Un communiqué d'ITRI à l'occasion de la levée de la mesure a clairement identifié les problèmes que ça leur avait causés<sup>40</sup>. D'abord, il a fallu supprimer les structures opérationnelles qui étaient déjà sur place pour le projet pilote à Nyabibwe au Sud-Kivu, et l'ensemble du personnel a dû quitter les lieux. Deuxièmement, iTSCi était financé par les paiements des comptoirs, lesquels ont aussi été suspendus. Troisièmement, il faudra adapter le plan stratégique pour l'exécution du nouveau projet. Finalement les entreprises, sous pression de la loi Dodd-Frank, font face à des dilemmes quant à leur participation dans le projet. Le communiqué dit explicitement que la publication des efforts dans le sens d'une « diligence raisonnable » requis par cette loi ne serait possible au plus tôt qu'à la mi-2013. Par conséquent, il est possible que la loi imposera un embargo de facto, car les entreprises ne pourront jamais remplir les conditions exigées. Et cela se vérifie à présent sur le terrain. Après la levée de la mesure, les comptoirs ont d'abord exporté leurs stocks restés en souffrance pendant la période de suspension. Mais depuis le premier avril, aucune exportation officielle n'a été enregistrée parce que la situation reste trop incertaine<sup>41</sup>. ITRI conclut sa déclaration en disant que « l'industrie de l'étain ne veut pas se retirer de l'Afrique Centrale [...] mais il ne peut pas y avoir d'autres options dans les conditions actuelles »<sup>42</sup>. Ceci apparaît même comme une menace, et les victimes probables seront les milliers de creuseurs et de petits négociants qui dépendent de cette activité.

Ceci est évident pour chacun qui étudie le secteur minier au Congo, et qui observe l'importance de cette activité pour l'économie locale, provinciale et nationale, et pour la survie de la population autour des sites miniers et au-delà<sup>43</sup>. Selon certains observateurs<sup>44</sup>, ceci n'est pas un argument pour ne pas

---

<sup>40</sup> ITRI, « Lifting of DRC mining suspension and future of iTSCi », Site web d'ITRI, 09 mars 2011. Accessible sur: [http://www.itri.co.uk/pooled/articles/BF\\_NEWSART/view.asp?Q=BF\\_NEWSART\\_322557](http://www.itri.co.uk/pooled/articles/BF_NEWSART/view.asp?Q=BF_NEWSART_322557).

<sup>41</sup> Information vérifiée sur terrain à Bukavu, avril/mai 2011.

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> L'importance de ce secteur se vérifie par le nombre de gens qui y sont employés et par son apport dans le budget de la province (le secteur rapporte environ 50.000 USD par mois au niveau de la province; le reste des taxes entre directement dans le compte du trésor public), bien que la grande partie du secteur soit 'informel'. La Banque mondiale a calculé que le secteur minier pourrait contribuer pour un montant de 20 à 25% du PIB et pour un tiers du montant total des recettes fiscales.

Sources: BANQUE MONDIALE (2008) *RDC. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*, Rapport n.43402-ZR, Département des Hydrocarbures, des Industries extractives et des Produits chimiques, Région Afrique, Washington, Banque mondiale, p.4. GARRETT, N., MITCHELL, H. & LINTZER, M. (2010) *Promoting legal mineral trade in Africa's Great Lakes Region. A policy guide on professionalization, formalization and increased transparency*, Resource Consulting Services, pp.32-37. GEENEN, S. et KAMUNDALA BYEMBA, G. « Qui cherche, trouve: opportunités, défis et espoirs dans le secteur d'or à Kamituga, Sud-Kivu », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp.183-213.

intervenir. Ils argumentent que l'emploi ne pèse pas lourd à la lumière des dégâts potentiels que certains produits peuvent causer. Selon nous, cet argument est valable pour les armes et les munitions, qui ont la caractéristique intrinsèque de faire des dégâts, mais ce n'est pas le cas pour les minerais. Malheureusement les minerais et les gens qui les exploitent ont trop souvent été criminalisés. Dans le même sens, certains commentateurs ont dit que « pour faire une omelette il faut casser des œufs ». Or, le gouvernement congolais est conscient que pour le moment ils ne disposent ni du feu, ni de la poêle – c'est-à-dire qu'il ne possède qu'une très faible capacité d'exécution. Il n'a pas le contrôle de sa propre armée, pas de structures qui pourraient accompagner une formalisation, pas d'alternatives économiques pour la population. Il était donc tout à fait irréaliste de supposer qu'on pourrait réaliser le double objectif d'étouffer économiquement les groupes armés et d'organiser le secteur artisanal, dans un délai aussi court. Au début, le ministre des Mines avait annoncé que la mesure serait levée le 15 octobre parce qu'on avait réussi à « rétablir le contrôle »<sup>45</sup>. En fin de compte, la situation a persisté six mois.

### 3. EFFICACITE DE LA MESURE

Dans cette section, nous verrons si le pari de Kabila a réussi, et s'il a pu supprimer les causes des problèmes dans le secteur minier, telles qu'elles avaient été identifiées dans la décision de la suspension. En d'autres mots : est-ce que l'exécution de la décision peut être considérée comme efficace ? Nous avons déjà dit que les observateurs doutaient fort de la capacité d'exécution de l'Etat congolais, mais malgré sa faiblesse et son incapacité à assumer correctement ses fonctions publiques, comme par exemple assurer une provision garantissant les services de santé et d'éducation ou le maintien des infrastructures de base, l'Etat garde toujours « un résidu de commandement », comme le dit Pierre Englebert<sup>46</sup>. En promulguant la décision par arrêté – « le recours préféré des législateurs en Afrique »<sup>47</sup> – le gouvernement congolais fait preuve de son commandement. La question est alors de savoir comment cet arrêté a été exécuté et éventuellement négocié au niveau local. Finalement, on se pose la question de savoir si les objectifs ont été réalisés. Dans ce but, nous avons divisé la section en deux parties : la première par rapport à l'objectif de

---

<sup>44</sup> Les auteurs remercient des intervenants d'un séminaire organisé à l'Université catholique de Bukavu sur ce sujet, les intervenants sur le blog *Texas in Africa* : [http://texasinafrica.blogspot.com/2010\\_12\\_01\\_archive.html](http://texasinafrica.blogspot.com/2010_12_01_archive.html)) ainsi que Stef Vandeginste pour les discussions fructueuses.

<sup>45</sup> MACHARIA, J., « Congo to lift mining ban in mid-October », *Reuters*, 1 octobre 2010. Accessible sur : <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJ0E6900DD20101001?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0>

<sup>46</sup> ENGLEBERT, P., *Africa. Unity, sovereignty and sorrow*, Colorado and London, Lynne Rienner Publishers, 2009, p.62.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 63.

réduire l'insécurité ; la seconde par rapport à l'objectif d'organiser le secteur artisanal.

### **3.1. Par rapport à l'insécurité**

#### **3.1.1. La complexité du problème sécuritaire à l'Est**

L'insécurité à l'Est du Congo reste préoccupante. Elle est toujours au centre de débats au sein de la communauté tant nationale qu'internationale. Plusieurs tentatives ont été mises en place pour essayer de pacifier l'Est, mais en vain. De la conférence de Goma qui, en son temps, avait regroupé toutes les forces vives et belligérantes du Nord et du Sud-Kivu, jusqu'au plan STAREC, en passant par différentes opérations militaires (Umoja Wetu, Kimya I, Kimya II, Amani Leo), la situation ne semble pas s'être améliorée. Ces opérations militaires à l'Est visaient entre autres à couper la source de financement des groupes armés, en l'occurrence les FDLR, qui se seraient appropriés le contrôle de la plupart des sites miniers. Néanmoins, des cas d'insécurité se sont toujours manifestés dans cette région. Mais ces groupes armés rebelles ne sont pas les seuls qui entretiennent l'insécurité dans les zones minières. A plusieurs reprises la compétitivité pour le contrôle des zones minières entre ces forces rebelles et l'armée régulière a été mise en évidence. L'exemple le plus frappant a été celui du colonel Samy Matumo de la 85<sup>ème</sup> brigade à Bisie<sup>48</sup>. Les autorités politico-militaires en sont conscientes, comme l'indique le communiqué officiel du ministre des Mines en rapport avec la suspension : « [il y a] l'implication manifeste de certaines autorités locales, provinciales et nationales tant civiles que militaires dans l'exploitation illégale et le commerce illicite des substances minérales »<sup>49</sup>. En plus, la complexité du problème sécuritaire à l'Est de la RDC ne peut se réduire au seul secteur minier. Les groupes armés ont d'autres sources de financement. Dans les zones non minières, ils dépendent de l'agriculture et du commerce d'autres biens. Bref, ils sont omniprésents dans tous les secteurs économiques des zones qu'ils contrôlent.

#### **3.1.2. L'implémentation à Kamituga et à Lugushwa**

Autour des sites que nous avons observés, nous avons constaté que la mesure de suspension n'a pas incité les FARDC à accélérer leurs opérations de traque des FDLR. Au contraire, la plupart d'entre eux (militaires et policiers) se sont implantés, ou ont renforcé leur présence dans les sites minières qui étaient déjà sous leur contrôle. Les FDLR pour leur part continuent à contrôler presque toutes les zones qui étaient sous leur contrôle avant la suspension. Cela nous a été confirmé par le commandant de la police des Mines à Kamituga. A la question de savoir quelles difficultés ils rencontrent dans l'application de la

---

<sup>48</sup> GARRETT, SERGIU et VLASSENROOT, *art. cit.*, p.10.

<sup>49</sup> MINISTERE des MINES, *op. cit.*

mesure de suspension, il avait répondu : « La difficulté rencontrée est surtout l'accessibilité. Il y a de ces terrains-là où on ne peut pas accéder à cause de ces forces-là. »<sup>50</sup> Si les FARDC et la police des Mines n'accèdent pas à ces zones, c'est parce qu'elles sont contrôlées par les FDLR et que les activités d'exploitation n'y ont pas cessé. Voire même, les creuseurs à Kamituga ont déclaré que « si la situation persiste comme ça, nous suivrons nos compatriotes creuseurs à Bugumbu et Itabi [deux sites contrôlés par les FDLR] où ils creusent aisément »<sup>51</sup>.

La situation créée par cette mesure a mis les militaires et les policiers dans une position de pouvoir, face à des milliers des creuseurs condamnés au chômage. Déjà à l'annonce de cette mesure il était prévisible, voire évident, qu'elle aurait du mal à être suivi du fait que l'activité minière dans ces différentes zones est la source par excellence de la survie économique de la population. En plus, les creuseurs de Kamituga et Lugushwa sont pour la plupart d'anciens travailleurs de l'ex-Sominki, et les autres, d'anciens Nindjas (creuseurs clandestins). Ils n'ont jamais connu une autre activité économique et ils savent comment contourner la mesure pour accéder aux puits.

Premièrement, ils peuvent faire des arrangements avec les militaires ou les policiers qui sont supposés garder ces sites. Comme l'un de nos interlocuteurs à Lugushwa le déclarait : « C'est question de s'entendre avec les militaires. On leur donne quelque chose comme on fait un peu partout... on viole la décision partout. »<sup>52</sup> L'initiative vient soit du creuseur, soit du policier ou du militaire qui n'hésite pas à dire aux creuseurs : « Pourquoi nous laissez-vous mourir de faim ? »<sup>53</sup> Ceci démontre que les différents groupes dépendent tous de cette exploitation pour leur survie. Ce phénomène d'exploitation clandestine sous surveillance des militaires est localement connu sous le nom de « coopération ». Par ce terme, on sous-entend un soutien réciproque en vue d'un but commun ; et il est clair que les utilisateurs de ce terme n'en ignorent pas le sens. Ce système fonctionne de la manière suivante : les creuseurs donnent une somme d'argent, qui généralement varie entre 100 et 300\$ par semaine, aux gardiens (militaires ou policiers) des carrières. La somme payée donne directement accès à la mine, ce qui veut dire qu'il y a possibilité d'entrer dans n'importe quel puits. Et donc, on peut entrer même dans le puits qui ne vous appartient pas. Les creuseurs, qui savent bien quel puits est productif en terme de pierres aurifères, n'hésitent pas à s'y rendre une fois la « coopération » conclue. Si, au départ, les termes du contrat sont clairs (versement d'un montant pour accéder à la mine et production revenant au creuseur), il n'est pas toujours évident qu'après avoir travaillé, les mêmes termes du contrat de la dite coopération soient respectés. Des problèmes

<sup>50</sup> Interview avec le commandant de la Police des Mines à Kamituga, 19 janvier 2011.

<sup>51</sup> Interview avec un groupe des creuseurs à Kamituga, 20 janvier 2011.

<sup>52</sup> Interview avec un creuseur à Lugushwa, 20 janvier 2011.

<sup>53</sup> Interview avec le vice-président de Coka (Coopérative des orpailleurs de Kamituga), 14 novembre 2010.

surgissent souvent, surtout si les gardiens réalisent que la production est largement supérieure au montant versé.

La situation commence à ressembler à celle décrite par Koen Vlassenroot et Tim Raeymaekers en 2004 : « Les dynamiques autour de l'exploitation de l'or à Kamituga ont créé de nouveaux modes de dépendance mutuelle : les forces armées dépendent de la population locale pour l'extraction des produits, tandis que la population locale dépend de ces groupes armés pour sa protection physique. Ceci ne veut pas dire que les deux groupes collaborent volontairement. »<sup>54</sup> Cette situation s'observait aussi pendant la période de la suspension. Plusieurs de nos interlocuteurs, en répondant à la question de savoir à qui profitait cette mesure, répondent : « Cette mesure a été prise pour permettre aux militaires de s'appropriier le secteur minier artisanal. »<sup>55</sup> Il existe des indications qui montrent que la logique de cette coopération a pénétré les échelons les plus hauts de la hiérarchie militaire<sup>56</sup>. Mais dans leurs discours, les autorités locales condamnent avec fermeté cette coopération. Lors de la réunion du Conseil de sécurité du 9 novembre 2010 à Kamituga par exemple, le lieutenant-colonel Ngomanyi a cité les noms de cinq militaires déjà arrêtés dans cette affaire.

**Box 1.** Les violences de novembre 2010 à Kamituga

Cette intervention de Ngomanyi suivait des événements violents qui avaient eu lieu à Kamituga début novembre. Tout avait commencé par une dispute entre un creuseur clandestin et un militaire. Un observateur raconte : « Le militaire avait récupéré 40\$, quelque chose comme ça, comme droit d'accès à la mine. Chacun de ces gens qui avaient accédé à la mine ce jour-là avait payé 40\$. Parmi les gens qui avaient payé, l'un d'eux avait par bonheur réussi à faire une bonne production, un colis qui représentait visiblement une grande valeur. Alors le militaire qui connaissait le secret du colis a violé d'abord la première consigne, il a commencé à tenter d'arracher le colis par la force. Devant la résistance du creuseur, le militaire a choisi de tirer sur le type, celui-là est mort. C'était la nuit. Les compagnons de la victime avaient fui, mais en fuyant ils sont allés à leur village, à Kitemba. Alors la famille et les amis de la victime sont descendus là-bas pour récupérer le corps. Ils ont récupéré le corps, mais ils n'ont pas voulu l'acheminer à domicile, ils ont tenté d'aller enterrer ledit corps au bureau de la police des Mines. C'était un message pour leur dire : écoutez, vous avez pris 40\$ auprès de cette personne, maintenant vous tuez pourquoi ? »<sup>57</sup> Les creuseurs, qui cherchaient comment exprimer leur mécontentement, n'ont pas hésité à récupérer cette situation pour organiser une

<sup>54</sup> VLASSENROOT, K., RAEYMAEKERS, T., « Divisé en deux. Or et identité sociale à Kamituga (Sud-Kivu) », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp.203-238.

<sup>55</sup> Interviews à Luhwinja, Kamituga, Lugushwa, janvier 2011.

<sup>56</sup> Des paiements seraient faits directement au lieutenant-colonel Heshima de la 321<sup>ème</sup> brigade. Interview avec un PDG à Kamituga, 22 janvier 2011.

<sup>57</sup> Interview avec le président de la société civile à Kamituga, 23 janvier 2011.

marche de colère à laquelle s'est jointe la population. Les manifestants se sont attaqués au bureau de poste, où la police a voulu riposter en tirant des balles en l'air, et finalement on a commencé à tirer sur la foule. Ainsi le nombre de morts est passé à quatre personnes, et plusieurs blessés. Il semble que les manifestants ont également arraché le drapeau du parti PPRD et descendu et déchiré l'emblème national. Puis ils se sont dirigés vers la résidence du vice-gouverneur Kibala, qu'on accuse d'avoir installé la mesure de la suspension, car il est complice du pouvoir, et originaire de la cité. Plusieurs bureaux et bâtiments officiels ont été attaqués et pillés<sup>58</sup>. Un autre incident s'est produit quand un propriétaire d'un puits avait appris qu'il y a des clandestins qui travaillent dans son puits. Voulant aller vérifier pendant la nuit, il avait croisé un militaire devant son puits, qui a tiré sur lui. Le creuseur à présent a perdu son bras gauche.

Deuxièmement, certains creuseurs et propriétaires de puits essaient de contourner la mesure en allant creuser la nuit. Mais les militaires et la police font aussi des patrouilles nocturnes, où ils cherchent à attraper des clandestins afin de pouvoir faire payer une amende. Selon nos observations ces amendes généralement varient entre 50 et 300 dollars (selon la capacité financière de la personne), et constituent donc une importante source additionnelle de revenus pour ces agents. D'autres agents publics, comme les magistrats et les agents du Service de renseignement, en profitent aussi.

Il faut quand même souligner que ces activités (la coopération et le creusage clandestin) sont très risquées. Ce n'est pas tout le monde qui est prêt à courir ce risque. Ceux qui le font, sont surtout les PDG qui sont en phase de production de leur puits, et qui calculent qu'avec la production qu'ils ont, ça vaut toujours la peine de continuer à travailler. Tel est ainsi le cas d'un jeune PDG à Kamituga qui continue à exploiter son puits avec une équipe de 32 personnes, en payant chaque semaine 200\$ à la police des Mines et 200\$ aux militaires d'Amani Leo, plus d'autres montants aux représentants de l'administration minière, à l'ANR (Service de renseignements), au procureur et au chef du parquet<sup>59</sup>. Néanmoins, il subit aussi des tracasseries de la part d'autres groupes, comme les soldats de la 10<sup>ème</sup> Région militaire qui un soir se sont saisis de son groupe électrogène et ont demandé 200\$ pour le rendre. Mais une grande partie des creuseurs et des propriétaires des puits ont totalement suspendu leurs activités, car ils ne veulent pas courir le risque de coopérer ou

<sup>58</sup> Au parquet secondaire de Kamituga, plusieurs toges ont été emportées, plusieurs dossiers détruits, le mobilier saccagé. Au bureau du Service de l'environnement une machine à écrire a été détruite. Au Service de transport et communication les manifestants ont tabassé quatre agents. Au bureau de police du marché central, des documents ont été pillés et du mobilier détruit. Au niveau de la prison centrale, la population a ouvert les portes, ce qui a permis à certains prisonniers de s'échapper, en majorité des personnes détenues pour exploitation clandestine. Finalement dans le quartier Kalingi la maison de l'assassin du creuseur a été pillée et détruite. Ce même jour les militaires ont aussi pillé un centre hospitalier. Source : interviews à Kamituga novembre 2010 et janvier 2011.

<sup>59</sup> Interview avec un PDG à Kamituga, 22 janvier 2011.

d'être attrapés. Bien que le chiffre soit impossible à vérifier, plusieurs de nos interlocuteurs ont estimé que la production artisanale n'est plus que de 20%, c'est-à-dire qu'elle a baissé de 80% par rapport au volume qu'elle avait avant la suspension.

### 3.1.3. L'évaluation de l'efficacité

Cette situation de militarisation s'observe dans toute la province, comme d'autres observateurs l'ont aussi démontré<sup>60</sup>. Selon l'Association africaine des droits de l'homme, « la situation a empiré et la paix n'est pas restaurée à l'Est du pays. Les militaires, policiers et les groupes rebelles ont pillé sérieusement les minerais pendant cette période [de la suspension], et aucune enquête sérieuse n'a été menée par la justice pour mettre la main sur les responsables et les commanditaires de la mafia qui sévit dans cette partie de la République. »<sup>61</sup> Selon l'ASADHO, la suspension a même favorisé le pillage. Dès lors, une levée de la suspension doit nécessairement être accompagnée des mesures tendant à lutter contre ce genre d'abus<sup>62</sup>. Il sera donc question d'éradiquer les effets pervers de la militarisation des sites après la levée de la mesure de suspension.

En bref, on peut dire que la décision de la suspension a favorisé, plutôt que réduit, la militarisation du secteur minier. Plus précisément, dans les sites en question, la suspension a favorisé certains groupes, notamment l'armée nationale (FARDC), les militaires d'Amani Leo, et la police des Mines. Cette décision a créé de nouveaux (ou d'anciens, car ils existaient par exemple pendant la guerre) modes de dépendance et de nouvelles relations de pouvoir. Ceci pourrait étayer la thèse qui veut que Kabila ait pris sa décision pour le profit des groupes armés, bien qu'il faille être prudent en voulant prouver une intention par les conséquences qu'elle a eues. Mais notre hypothèse est que ces conséquences auraient pu être prévues, si on prend en considération le contexte ; et donc la décision de suspendre l'ensemble de l'activité minière avait probablement quelques motifs cachés.

Néanmoins, la suspension a clairement eu un effet sur les volumes de minerais produits et commercialisés au Sud-Kivu. Officiellement, il n'y avait pas d'activité. Mais nous avons démontré que certains acteurs ont contourné la mesure, et que l'exploitation a continué, quoique sur une autre échelle. Nous ne pouvons que nous baser sur les estimations des creuseurs et des négociants qui œuvrent sur le terrain, et trois sources indépendantes nous ont dit estimer que le volume de l'or sur le marché a baissé de 80% par rapport à son ancien volume.

---

<sup>60</sup> BRAECKMAN, *op. cit.* ; POLE, *op. cit.*

<sup>61</sup> MULUMBA, P., « L'Asadho préoccupée par la levée de la suspension des activités minières à l'Est », *Le Potentiel*, 11 mars 2011. Accessible sur : [http://www.lepotentiel.com//afficher\\_article\\_archive.php?id\\_article=107641&id\\_edition=7066&yearID=2011&monthID=03&dayID=11](http://www.lepotentiel.com//afficher_article_archive.php?id_article=107641&id_edition=7066&yearID=2011&monthID=03&dayID=11)

<sup>62</sup> *Idem.*

## 3.2. Par rapport à l'organisation du secteur

### 3.2.1. La complexité de la gouvernance du secteur artisanal

L'organisation du secteur minier artisanal s'avère importante, et urgente même, si l'on veut espérer atteindre l'objectif de contribuer au développement que ce secteur peut apporter dans le contexte actuel de la reconstruction de la RDC, tel que le stipule l'article 58 de la constitution en ces termes : « Tous les Congolais ont droit de jouir des richesses nationales. L'Etat a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement. »<sup>63</sup> Comme on l'a dit, la décision de suspension prévoit une série de dispositions qui concernent l'administration des Mines, le SAESSCAM, le Cadastre minier et la Direction des Mines, le CEEC, et enfin les gouvernements provinciaux du Nord-Kivu, Sud-Kivu et du Maniema. En fait, toutes ces dispositions évoquées dans l'arrêté ministériel ne sont autres que les attributions de ces différents services telles que reconnues par le Code minier et le Règlement minier en matière d'organisation et d'administration du secteur minier artisanal. Le désordre et le disfonctionnement du secteur minier artisanal découlent entre autres du fait que l'administration minière souffre autant que d'autres administrations publiques du vieillissement ou de l'inexistence d'outils de travail, du manque d'effectif chez les agents, du fait d'agents non pris en charge par la fonction publique, du salaire maigre et irrégulier, etc. Tout ceci démontre qu'il est difficile, voire impossible, de croire qu'à l'occasion de cette annonce de suspension, les services de l'administration minière auraient tout d'un coup ce dont ils ont besoin dans l'accompagnement de la mesure de suspension.

Certaines tâches s'avèrent difficiles à accomplir, mais malgré cela les autorités politiques demeurent optimistes au sujet de la possibilité d'atteindre les objectifs initialement fixés. Selon l'arrêté ministériel du 20 septembre, les différents services doivent faire des descentes sur le terrain « de manière à établir la chaîne d'agents intervenants du site d'exploitation des substances minérales jusqu'au lieu de traitement et d'exportation ; identifier les exploitants artisanaux et les coopératives minières et vérifier la régularité de leurs activités [...] »<sup>64</sup>. D'aucuns s'interrogent quant à la capacité de cette administration de se déployer sur le terrain. Même si le ministre national des Mines, à travers deux lettres aux gouverneurs des trois provinces concernées<sup>65</sup>, insiste sur le déploiement des agents des Mines et du SAESSCAM en tant que dispositions pratiques avant la levée de la suspension, ces différentes lettres et

<sup>63</sup> Article 58 de la Constitution du 18 février 2006 de la République démocratique du Congo.

<sup>64</sup> MINISTRE des MINES, Arrêté ministériel n° 0706/CAB.MIN/MINES/01/2010, *op.cit.*

<sup>65</sup> MINISTRE des MINES « Lettre aux gouverneurs des provinces de Maniama, Nord-Kivu et Sud-Kivu. Objet : déploiement des Agents des Mines et du SAESSCAM », N°CAB.MIN/MINES/01/0962/2010, 28 octobre 2010. MINISTRE des MINES « Lettre aux gouverneurs des provinces de Maniama, Nord-Kivu et Sud-Kivu. Objet : déploiement des Agents des Mines et du SAESSCAM. Dispositions pratiques », N°CAB.MIN/MINES/01/1005/2010, 6 novembre 2010.

ces arrêtés restent muets quant aux moyens matériels et financiers accordés à ces services pour cette mission.

### 3.2.2. L'implémentation au Sud-Kivu

Pendant la période de la suspension, le gouvernement a pris quelques initiatives, mais les résultats restent mitigés. Premièrement, il y a eu quelques descentes sur le terrain pour faire l'état des lieux dans certains sites, comme l'a demandé le ministre des Mines. L'administration des Mines a affirmé avoir une bonne connaissance d'au moins 204 sites miniers au Sud-Kivu<sup>66</sup>. Mais le rapport issu de ces missions est, selon une source à la Division des Mines, « un petit rapport fictif puisqu'on n'a pas déployé des gens partout [...] ; des suppositions »<sup>67</sup>.

Deuxièmement les services publics et les opérateurs du secteur minier se sont engagés à respecter les mécanismes de traçabilité. Comme on l'a dit, des bailleurs de fonds et des organisations internationales y travaillaient aussi, mais ont vu leurs activités interrompues par la suspension. Bien que les engagements pris soient louables, des inquiétudes persistent par rapport à l'applicabilité de la mesure<sup>68</sup>.

Troisièmement, dix-huit sites ont été identifiés au Sud-Kivu, où seront construits des centres de négoce pour assurer la vente des produits miniers<sup>69</sup>. Jusqu'à maintenant un seul centre de négoce a été finalisé, celui de Mugogo, à 30 kilomètres de Bukavu. Le centre a été équipé du matériel nécessaire, il y a des agents de l'administration minière et de la police des Mines apparemment formés par Monusco, mais les dimensions du centre restent de loin inférieures à ce qu'on avait prévu (8 sur 5 mètres au lieu de 50 sur 20)<sup>70</sup>.

Quatrièmement, tous les creuseurs étaient priés de se constituer en coopératives. Comme plusieurs coopératives existaient déjà de facto mais pas encore de jure, ils ont introduit actuellement leurs dossiers selon les directives de l'administration minière qui leur procure un modèle de statut. A ce niveau les coopératives candidates doivent aussi payer 50\$ comme frais d'ouverture du dossier, et 150\$ pour transmission de leur dossier à Kinshasa<sup>71</sup>. Début février, deux dossiers avaient été approuvés, tandis qu'une vingtaine étaient à

---

<sup>66</sup> Atelier sur la mesure de la suspension organisé par OGP, 11 février 2011, Bukavu.

<sup>67</sup> Interview à la Direction provinciale de la Division des Mines à Bukavu, 3 février 2011.

<sup>68</sup> Le « manuel de traçabilité » devrait être théoriquement l'épine dorsale de l'organisation du secteur minier artisanal : MINISTRE des MINES ET MINISTRE des FINANCES, *Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation*, Kinshasa, décembre 2009.

<sup>69</sup> MINISTRE des MINES « Lettre aux gouverneurs des provinces de Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu. Objet : déploiement des Agents des Mines et du SAESSCAM », *op.cit.* et interviews au ministère des Mines et à la Division provinciale des Mines à Bukavu, 3 février 2011.

<sup>70</sup> Réunion de la Générale des Coopératives minières au Sud-Kivu (Gécomiski) à Bukavu, 5 février 2010, et interview avec le ministre provincial des Mines, 3 février 2011.

<sup>71</sup> Réunion de la Générale des Coopératives minières au Sud-Kivu (Gécomiski) à Bukavu, 5 février 2010.

l'étude<sup>72</sup>. En ce qui concerne le Sud-Kivu, on a aussi constitué la Gécomiski, la Générale des Coopératives minières au Sud-Kivu comme plateforme de toutes les coopératives. Mais cette organisation n'est pas encore claire sur ses propres objectifs, sa propre charte et les droits et obligations de ses membres. On a l'impression que cette réforme a été imposée précipitamment et sans trop de réflexions.

### 3.2.3. L'évaluation de l'efficacité

La mesure de suspension aurait pu être une opportunité à saisir pour enfin réorganiser le secteur minier, d'autant plus que tous les acteurs ont pris conscience grâce à cela de ce qui aurait pu arriver si l'activité minière cessait un jour définitivement. C'est ainsi qu'on a remarqué la volonté manifeste de tous les opérateurs miniers de mettre à la disposition de l'administration minière des informations relatives à leurs stocks ainsi qu'à toutes leurs activités. Mais à la fin des six mois prévus, les résultats sont restés mitigés. En février 2011, le chef de la Division provinciale des Mines disait encore qu'à la levée de la mesure de suspension, l'administration et le gouvernement provincial seraient capables de contrôler à 80% le secteur artisanal<sup>73</sup>. Or ceci est loin d'être le cas.

Il est aussi important de souligner que le secteur industriel n'était pas visé par la décision. La société Banro par exemple a continué ses activités de prospection au Sud-Kivu. A Twangiza, ils ont même accéléré leurs travaux de construction de l'usine, afin de pouvoir commencer l'exploitation en octobre 2011. A Lugushwa et à Kamituga, ils ont commencé leurs activités de prospection au cours de la période même de la suspension. Encore une fois, ceci n'est pas une preuve concluante des motifs du président. Mais il est certain que la situation de la suspension a facilité à Banro l'expulsion des creuseurs des concessions qu'elle voulait maintenant occuper, comme par exemple à Lugushwa, parce qu'elle avait l'appui des agents publics de sécurité.

Finalement, il faut mentionner que la réouverture des activités minières qui vient de s'effectuer, sans pour autant relever le défi de l'organisation minière artisanale, démontre que des enjeux politiques ont été pris en compte. En effet, pendant cette année électorale, il est évident que chaque acteur politique cherche à gagner la sympathie des électeurs. Dans ce cas d'espèce, les dégâts causés dans les zones minières en particulier et dans toutes les trois provinces en général ne pouvaient que jouer défavorablement en ce qui concerne la popularité de Kabila.

## 4. IMPACT DE LA MESURE

---

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> Atelier sur la mesure de la suspension organisé par OGP, 11 février 2011, Bukavu.

Dans cette section, nous étudions l'impact de la mesure de la suspension sur différents terrains : dans les sites miniers, dans les zones rurales et dans la ville de Bukavu. Comme nous l'avons déjà dit, l'exploitation minière est la principale source de revenus des populations vivant dans les sites miniers. Le premier effet de la suspension a donc été la baisse des revenus des exploitants et de leurs ménages. Avant la suspension les creuseurs de ces sites avaient un revenu journalier aléatoire, car dépendant de ce qu'on trouvait comme minerais. Malgré cela, en général, leur esprit d'épargne était limité, ce qui les a laissés avec peu de réserves au moment où la mesure est tombée. Et ceci a entraîné plusieurs conséquences dans différents domaines.

Dans le domaine de l'éducation d'abord, il se trouve que les parents n'étaient plus en mesure d'assurer la scolarité de leurs enfants. Il en a résulté l'abandon des études par de nombreux élèves et une baisse générale du niveau de scolarité. Ce phénomène s'est observé dans les écoles primaires (par exemple, une école à Lugushwa où, fin janvier, 130 élèves sur un total de 580 avaient abandonné depuis la suspension)<sup>74</sup>, mais aussi au niveau des institutions supérieures où la plupart des étudiants payaient aussi les frais grâce aux activités minières<sup>75</sup>. Au plan de la santé, la population n'a plus des moyens de se faire soigner. On observe également une hausse du taux de malnutrition, étant donné que le régime alimentaire a changé. Selon un creuseur à Lugushwa, « on est descendu en dessous du niveau de vie »<sup>76</sup>. On observe également que les gens s'endettent et ne trouvent pas les moyens de rembourser. Enfin, on assiste à un déplacement d'une partie de la population<sup>77</sup> fuyant les sites miniers<sup>78</sup>.

Cependant, l'impact ne s'observe pas seulement dans les sites miniers, mais dans la province entière. Il existe un échange intense entre les sites miniers et les régions agricoles, car toute cette main d'œuvre qui travaille dans les mines doit évidemment être nourrie. La farine, la viande, les légumes et les fruits qu'ils consomment sont donc importés. Une partie vient de Bukavu, une partie vient des régions agricoles qui entourent les sites miniers. Comme un agriculteur à Kabare l'expliquait à une équipe d'agronomes : « Même le pauvre paysan ici recevait cet argent [issu des mines], puisqu'il y avait circulation de l'argent dans le milieu. Depuis qu'on a interdit de creuser de l'or, maintenant les gens sont rentrés au village. Il n'y a plus d'activités, maintenant tout est foutu »<sup>79</sup>. En outre, de nombreux jeunes hommes qui avaient quitté le village pour aller travailler dans les mines, sont rentrés après la suspension. Ils traînent à présent dans le village, car il n'y a pas d'autre activité économique.

---

<sup>74</sup> Enquêtes auprès des écoles primaires à Lugushwa et Kamituga.

<sup>75</sup> Enquête à l'IFSD à Kamituga.

<sup>76</sup> Interview avec un PDG à Lugushwa, 26 janvier 2011.

<sup>77</sup> La population à laquelle nous faisons allusion ici est surtout constituée par des personnes qui ne se trouvent dans les sites qu'à cause de leurs activités et n'y vivent pas avec leurs familles.

<sup>78</sup> Voir entre autres : interview avec un infirmier à Lugushwa, 25 janvier 2011.

<sup>79</sup> Interview par une équipe d'agriculteurs de l'UCL. Nous remercions Damien Debouver pour cette information.

Enfin, l'impact se ressent aussi dans la ville de Bukavu. Cette ville reste la plaque tournante des activités de tous les secteurs économiques de la province et le lieu d'approvisionnement des produits de première nécessité. C'est ainsi que la l'envoi des produits manufacturés et de première nécessité, ainsi que de certaines autres marchandises, vers l'intérieur de la province du Sud-Kivu, du Nord-Kivu, du Maniema, voire du Nord-Katanga, a été sensiblement réduit suite à la suspension. Sur le grand marché de Kadutu (dans la ville de Bukavu), les commerçants qui vendent les pagnes, la farine, les piles etc. destinés à être écoulés dans les sites miniers, se plaignent de la rareté des acheteurs. Ceci est aussi confirmé par les informations qu'on a obtenues auprès de deux agences aériennes de transport qui représentent au moins 80% du trafic aérien au Sud-Kivu : Agefreco et Congocom. Sur leurs vols habituels de Bukavu vers l'intérieur, les avions amènent des marchandises diverses, tandis qu'au retour le gros du fret est normalement constitué par des minerais. Le patron d'Agefreco affirmait qu'avant la suspension l'agence faisait sept rotations par semaine sur Shabunda. Pendant la suspension il en faisait quatre. A Punia (au Maniema) il en faisait trois avant, une pendant la suspension. A Kasese, la fréquence était tombée de quatre à zéro. Congocom a aussi dû sensiblement réduire ses rotations pendant la suspension.

En dehors du secteur commercial qui était en souffrance, les recettes fiscales de la province ont aussi été affectées. Presque toutes les exportations minières artisanales des provinces du Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema et Nord-Katanga passent par Goma et Bukavu. La FEC Sud-Kivu (Fédération des Entreprises du Congo) a déclaré que ces activités économiques injectent plus de 5 millions USD par mois dans l'économie de la province du fait du rapatriement des fonds issus de la vente réalisée par les comptoirs. En regardant les exportations officielles à partir du Sud-Kivu pour la première moitié de l'année 2010, on constate que ces exportations (cassitérite, coltan, wolframite et or) ont une valeur totale d'environ 21 millions de dollars. Selon les chiffres de Garrett et Mitchell<sup>80</sup>, l'Etat et la province perçoivent chacun autour de 1% de la valeur à l'exportation comme taxe destinée aux entités administratives décentralisées. D'autres taxes hormis ce 1% sont perçues par mois ou par jour, notamment la taxe sur le transport des substances minérales, la taxe sur le transfert des minerais du Sud-Kivu vers d'autres provinces, la taxe sur les puits d'extraction, la vente des cartes de commissionnaires des substances minérales, la vente des autocollants, et cetera. Toutes ces taxes apportaient à la province en moyenne un montant de 50.000\$ par mois avant la suspension. Pendant la suspension aucune taxe n'a été perçue. Certes, il n'y avait pas d'exportations officielles. Nos observations sur le terrain ont démontré qu'il y avait bien une production non officielle, et aussi un commerce 'illégal'. Néanmoins, les volumes de ce commerce étaient très réduits. Quoiqu'il soit très difficile d'estimer à quel niveau la production est tombée pendant la suspension, trois sources indépendantes (des négociants à différents

---

<sup>80</sup> GARRETT, N., MITCHELL, H. et LINTZER, M., *op.cit.*, p.36.

niveaux) nous ont confirmé que la production de l'or pendant la suspension serait tombée à 20%, c'est-à-dire à un cinquième de la production avant la suspension. Après la levée, les comptoirs ont directement exporté les stocks en souffrance et depuis le 1er avril aucune exportation n'a été déclarée.<sup>81</sup>

Pour son exercice budgétaire 2010 la province du Sud-Kivu attendait un montant de 1.365.218 USD issu du secteur minier artisanal<sup>82</sup>. A la mi-2010 on avait réalisé seulement 201.488 USD. Pour 2011, la province avait évalué la contribution à 1.823.525 USD, tandis que jusqu'à maintenant (mai 2011), presque aucune exportation n'a été faite. Lors de l'inventaire fait auprès des comptoirs et des négociants pendant la suspension, l'administration des Mines a pu identifier 320 tonnes de cassitérite, 22 tonnes de coltan, 3 tonnes de wolframite, 54 tonnes de galène et 7 kilogrammes d'or. Ces quantités étaient prêtes à être exportées, mais se sont trouvées bloquées, et aujourd'hui elles ont constitué les seules exportations en 2011 jusqu'à présent.

Tout ceci a eu un effet immédiat sur la disponibilité des devises, car l'exportation minière était la principale, voire la seule source de devises. La circulation de la monnaie au niveau de Bukavu en a souffert, comme nous le confirment plusieurs commerçants de la ville. Déjà deux semaines après l'annonce de la mesure, le dollar américain qui s'échangeait à 880Fc contre 1\$, est passé à 900Fc à la vente et à 940Fc à l'achat. La particularité est ici que souvent le taux d'échange publié par la Banque centrale diffère de celui du marché local. C'est pourquoi cette hausse du taux s'est manifestée seulement au niveau du Sud-Kivu.

## 5. CONSIDÉRATIONS FINALES

Evidemment, une évaluation de la mesure de suspension ne peut pas encore être définitive, car aussi brusque et aussi temporaire qu'elle l'ait été, ses effets à plus long terme ne sont pas encore visibles. En plus, il est très difficile d'obtenir des informations fiables. Pour cette raison, nous avons essayé de collectionner une variété de données auprès d'une multitude de personnes, et, chaque fois, de vérifier les informations obtenues.

Dans le présent article, nous avons d'abord questionné la pertinence de la mesure. Nous avons argumenté qu'un embargo est de toute façon inapproprié, et que cela risque de causer plus de dégâts que d'avantages. Il est possible que la décision de la suspension résulte d'une mauvaise estimation de la situation, mais il existe des indications qui montrent qu'il s'agissait d'une politique délibérée du gouvernement destinée à protéger les intérêts de certains groupes, notamment les sociétés industrielles et les militaires, ou qu'il y avait d'autres 'motifs cachés', comme d'autres observateurs l'ont suggéré. Par rapport à l'efficacité de la mesure, on peut dire que la réalisation des objectifs a

---

<sup>81</sup> Interview avec un agent de la CEEC Sud-Kivu à Bukavu, 20 mai 2011

<sup>82</sup> GOUVERNEMENT PROVINCIAL DU SUD-KIVU, *Prévisions Budgétaires de l'Exercice 2011 de la Province du Sud-Kivu*, document inédit consulté au gouvernorat de la province, 19 mai 2011.

été limitée<sup>83</sup>. Au lieu d'une démantèlement, le contrôle armé des sites miniers s'est encore intensifié. En plus, les « mesures d'accompagnement » sont aussi restées limitées.

La mesure a été levée le 10 mars 2011, après un plaidoyer intensif fait par les acteurs concernés du secteur minier, la société civile, et la province du Sud-Kivu. Tous ces groupes ont dénoncé les effets négatifs, ou au moins les écueils de la mesure dès le début, et les opérateurs ont en même temps exprimé leur dévouement aux initiatives de traçabilité et de certification qui étaient en cours<sup>84</sup>. Fin février 2011, une délégation des trois provinces a été accueillie à Kinshasa pour parler de la levée de la suspension. Le 1er mars, un arrêté ministériel autorisant la réouverture a été rendu public, pour entrer en vigueur le 10 mars<sup>85</sup>, parce que, comme le ministre Kabwelulu l'a dit, « nous avons vu que sur le terrain des préalables que nous avons posés [sont] déjà accomplis »<sup>86</sup>. A cette occasion une dizaine d'actes d'engagement ont aussi été signés par les ministres des Mines, les gouverneurs, la société civile, les coopératives minières, les comptoirs, les services publics, et cetera<sup>87</sup>. Les gouverneurs des trois provinces s'engagent entre autres à faire respecter les dispositions du Code minier, déployer des agents des Mines sur le terrain, lutter contre les prélèvements irréguliers, installer un guichet unique et sanctionner les contrevenants.<sup>88</sup> La société civile de son côté s'engage à contribuer à la vulgarisation de la législation minière et la sensibilisation de la population, à renforcer le partenariat avec les services publics et à contribuer à la mise en œuvre des projets socio-économiques et environnementaux dans les communautés<sup>89</sup>. La prochaine étape sera évidemment de mettre en pratique

<sup>83</sup> Voir aussi POLE, *op. cit.* ; BAFILEMBA, F., « Field dispatch: behind the ban. An update from Congo », Washington, Enough Project, 2010. Accessible sur: <http://www.enoughproject.org/publications/field-dispatch-behind-ban-update-congo>  
GLOBAL WITNESS, « Congo mining ban fails to end armed control of trade », Global Witness, 4 mars 2011. Accessible sur: <http://www.globalwitness.org/library/congolese-mining-ban-fails-end-armed-control-trade>

<sup>84</sup> FEC, « Point de vue des opérateurs miniers sur les préalables à la levée de la mesure de suspension de l'activité minière au Sud-Kivu », Bukavu, 31 janvier 2011, document inédit.

A Bukavu, l'Observatoire Gouvernance et Paix avait aussi organisé deux réunions (le 27 septembre 2010 et le 11 février 2011) qui rassemblaient tous les acteurs concernés pour discuter la mesure de la suspension. Voir : OGP, *op. cit.*

<sup>85</sup> LE PHARE, « Levée de la mesure d'interdiction de l'exploitation minière dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Maniema », Digitalcongo, 03 mars 2011. Accessible sur: <http://www.digitalcongo.net/article/74105>

<sup>86</sup> *Idem.*

<sup>87</sup> LIDIMBO, N.M., « La reprise des activités minières à l'Est ne transigera pas avec la lutte contre l'exploitation illégale de ces ressources », Digitalcongo, 03 mars 2011 Accessible sur: <http://www.digitalcongo.net/article/74106>.

<sup>88</sup> « Acte d'engagement solennel des Gouverneurs des Provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu », document inédit ; « Acte d'engagement solennel de la Société civile », document inédit.

<sup>89</sup> « Acte d'engagement solennel de la Société civile », document inédit. Une partie de la société civile conteste cet acte, car, selon elle, il favorise les sociétés industrielles au détriment des travailleurs artisanaux. Source : communication personnelle, 24 mars 2011.

tous ces engagements, dont certains peuvent être implémentés assez vite, tandis que d'autres ne seront possibles qu'à à moyen ou à long terme.

L'analyse que nous avons faite dans cet article provoque des questions pertinentes par rapport à la gouvernance réalisée par l'Etat congolais. Pierre Englebert argumente que les Etats africains ne sont pas des Etats 'bénévoles', promoteurs de développement<sup>90</sup>. Néanmoins, ils continuent à exister et ne sont pas sanctionnés par leurs sociétés, parce qu'à tous les échelons de ces sociétés, des individus profitent aussi d'une partie de l'autorité de l'Etat. Bien que l'Etat soit faible et ne puisse pas rendre les services de base dus à ses citoyens, dicit Englebert, ses institutions et ses agents maintiennent une forme d'autorité, issue de la loi (plus que de son efficacité)<sup>91</sup>. L'Etat africain persiste donc grâce à son 'commandement légal'. Selon Englebert, ce commandement légal se manifeste sous trois formes : la déclaration (capacité de promulguer des lois, affirmer ou nier/ approuver ou condamner), la régulation (contrôle des différents aspects de la vie de la population) et l'appropriation (appropriation des ressources de la population ou du territoire, par exemple en levant des taxes)<sup>92</sup>. Ceci est vérifiable dans le cas que nous avons présenté ici. La suspension est une bonne illustration de ce qu'Englebert appelle 'déclaration'. Par une seule déclaration suivie d'un arrêté, toute une série d'activités est jugée illégale pour une durée indéterminée. Certains opérateurs ont suivi la loi, d'autres ont négocié, ou se sont opposés. Mais les agents de l'Etat et les militaires à différents échelons ont profité de ce commandement pour s'approprier les bénéfices de l'exploitation illégale. Par rapport à la population locale qui ne profite pas de ce commandement légal, cette mesure a sérieusement entamé leur confiance à l'égard du gouvernement. C'est surtout le caractère brusque et radical de la décision qui a choqué les opérateurs.

D'ailleurs, des expériences dans d'autres pays nous ont appris qu'une formalisation ne peut jamais être introduite de façon brusque<sup>93</sup>. La formalisation est un long processus. Dans un contexte comme le Congo, il est impossible de « substituer » à un secteur « informel » un secteur tout à fait formel, à cause de dynamiques historiques et locales qui sont toujours assez compliquées. Vu son importance pour l'économie tant nationale que locale, le

---

<sup>90</sup> ENGLEBERT, *op.cit.*

<sup>91</sup> *Idem*, p. 62.

<sup>92</sup> *Idem*, pp. 62-75.

<sup>93</sup> BARRY, M. (ed.), *Regularizing informal mining. A summary of the proceedings of the International Roundtable on Artisanal Mining*, World Bank, Washington, 1995, p.4. INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Social and labour issues in small scale mines: Report for discussion at the Tripartite Meeting on Social and Labour Issues in Small-Scale Mines*, International Labour Office, Geneva, ILO, 1999. LAHIRI-DUTT, K., « Informality in mineral resource management in Asia: raising questions relating to community economies and sustainable development », *Natural Resources Forum* 28, 2004, pp. 123-132. SINDING, K., « The dynamics of artisanal and small-scale mining reform », *Natural Resources Forum* 29, 2005, pp.243-252. BOSSE JONSSON, J. & FOLD, N., « Handling uncertainty: policy and organizational practices in Tanzania's small-scale gold mining sector », *Natural Resources Forum* 33, 2009, pp. 211-220.

secteur minier a toujours été ciblé par des politiques gouvernementales. Des nationalisations dans les années '60 aux mesures de zaïrianisation dans les années '70, puis à la libéralisation dans les années '80 et à la privatisation dans les années '90, les discours et les politiques se sont succédés<sup>94</sup>. Les initiatives actuelles de formalisation visent de nouveau à augmenter les revenus de l'Etat et à veiller à ce que les ressources en minerais profitent davantage à la population. Bien que les objectifs soient tout à fait louables, les solutions qu'on propose considèrent trop le problème comme purement technique et nécessitant des solutions techniques, comme la certification et la traçabilité, qui devraient résoudre tous les problèmes du secteur minier au Congo.

Le pari de Kabila a échoué. Il est temps que les autorités politiques du Congo mettent en place des réformes plus larges et englobant toute la diversité des problèmes comme la sécurité, le paiement des salaires, les 'tracasseries', etc. Sans vouloir donner une liste de recommandations, nous estimons que des initiatives appuyant les creuseurs sur les plans matériel, technique, et financier, sont prioritaires. Celles-ci renforceraient aussi la confiance de ces creuseurs, une condition sine qua non pour une formalisation réussie.

Bukavu et Anvers, mai 2011

---

<sup>94</sup> GEENEN, S., « Local livelihoods, global interests and the state in the Congolese mining Sector », in Ansoms, A. and Marysse, S. *Natural Resources and local livelihoods in the Great Lakes Region of Africa. A political economy perspective*, Palgrave Macmillan, 2011, pp.149-169.