

Revenir à la Réalité

Dynamiques de gouvernance et changement social dans l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en RDC



Revenir à la réalité

Dynamiques de gouvernance et changement social dans l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en RDC

Dorothea Hilhorst, Jeroen Cuvelier, Marie-Rose Bashwira,
Jose Diemel, Claude Iguma Wakenge

2016

RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE #16 (NOVEMBRE 2016)

Wageningen University and Research

ISDR-BUKAVU Institut Supérieur de Développement Rural

Netherlands Organisation for Scientific Research

Revenir à la Réalité

Dynamiques de gouvernance et changement social dans le secteur minier (semi) artisanal en RDC

Pour mieux comprendre la manière dont les initiatives internationales de réforme pour la transparence du secteur minier affecte la gouvernance, les institutions locales, les moyens de subsistance et les rôles des femmes dans le secteur minier artisanal en RDC.

RESEARCH BRIEF #16

Revenir à la réalité

Dynamiques de gouvernance et changement social dans
l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en RDC

Dorothea Hilhorst, Jeroen Cuvelier, Marie-Rose Bashwira,
Jose Diemel, Claude Iguma Wakenge

2016



La République Démocratique du Congo (RDC) possède d'importantes ressources minérales, notamment des grandes réserves de cuivre et de cobalt dans la ceinture de cuivre du Katanga, de l'or et des diamants dans les provinces Orientale, de l'Équateur et des Kasai, et de la cassitérite, du coltan et de l'or aux Kivus, au Katanga et au Maniema. Jusqu'aux années 1980, ces ressources étaient principalement exploitées par des sociétés minières industrielles appartenant à l'État. Après une période de privatisation et de mauvaise gestion, le secteur s'est trouvé dominé par l'exploitation minière artisanale et informelle. Pendant le conflit armé qui a eu lieu entre 1998 et 2004, l'exploitation minière artisanale s'est profondément ancrée dans les dynamiques de conflit, avec des groupes de rebelles se battant pour les sites miniers et s'en emparant. Dans le même temps, tout au long du conflit, et jusqu'à nos jours, l'extraction minière a toujours été la principale source de revenus pour des milliers de familles, dont un nombre important de personnes déplacées dans le pays.

La prise de conscience du fait que les produits miniers venant du Congo utilisés dans les téléphones et autres produits de consommation en Occident contribuaient aussi à alimenter les violents conflits de ce pays a généré un certain nombre d'initiatives internationales pour soutenir le gouvernement congolais dans sa rupture avec le cycle de conflits liés aux ressources. Ces initiatives ont pour but de rendre le secteur minier artisanal congolais plus transparent et d'empêcher les « minerais de conflit » d'entrer sur le marché international. En 2014, 13 initiatives de réforme (10 se concentrant sur les 3T¹ et trois sur l'or) étaient opérationnelles à l'est de la RDC.² Parmi elles figure la loi Dodd-Frank, qui oblige les industriels américains à vérifier l'origine des minéraux utilisés pour leur production. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OECD) a formulé des directives sur le devoir de diligence concernant l'approvisionnement responsable en minéraux, et il existe plusieurs plans de traçabilité émanant du secteur.

L'objectif du programme de recherche « Revenir à la réalité : les dynamiques de gouvernance et le changement social dans l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en RDC » était de comprendre les processus de contrôle sur les sites miniers au Katanga et Sud-Kivu et la manière dont ceux-ci ont été affectés par les initiatives visant à réformer l'extraction minière artisanale. Depuis le début, le programme s'oppose à l'image d'anarchie qui dominait dans les écrits sur l'exploitation minière artisanale à cette époque. Il est plutôt parti du point de vue selon lequel l'exploitation minière artisanale était dans une certaine mesure contrôlée, et que ces mécanismes de contrôle affecteraient la mise en pratique de ces réformes. Le programme de recherche a aussi mis un accent particulier sur les millions de personnes dépendantes de l'exploitation minière artisanale en RDC et ayant des conditions de vie marginales, pauvres et souvent violentes.

Les principales questions abordées par le programme étaient de savoir comment les initiatives de réforme minière à l'est de la RDC étaient organisées de l'échelle locale à l'échelle mondiale ; quelles étaient les principales pratiques de l'exploitation minière artisanale en matière de commande et comment celles-ci interagissaient avec les réformes ; quels étaient les effets des réformes, surtout pour les populations qui dépendent de l'exploitation minière ; et comment les rôles des femmes dans l'extraction minière et la gouvernance locale étaient affectés par les transformations politiques et économiques du secteur. « Revenir à la réalité » s'est particulièrement concentré sur une initiative conçue par l'Institut international de recherche sur l'étain (ITRI) en 2009 : l'Initiative de la chaîne d'approvisionnement de l'étain de l'ITRI (iTSCI).

1 L'abréviation « 3T » fait référence aux trois types de minéraux extraits en RDC : l'étain (cassitérite, « tin » en anglais), le tantale (coltan), et le tungstène (wolframite). Coltan est l'abréviation de columbite-tantalite, qui est communément utilisée dans l'est de la RDC. C'est un mélange de deux minerais, à savoir, le niobium et le tantale, qui est utilisé dans les industries de haute technologie. Voir Nest, M. (2011). *Coltan*. Cambridge : Polity Press, pp. 3–30.

2 Cuvelier, J., van Bockstael, S., Vlassenroot, K., et Iguma, C. (2014). *Analyzing the impact of the Dodd-Frank Act on Congolese livelihoods*. Conseil de Recherche en Sciences Sociales du Forum pour la Paix et la Prévention des Conflits, New York, 5 novembre

L'iTSCi est un mécanisme qui consiste à « étiqueter et emballer » les cargaisons de minerais depuis les puits des mineurs aux points d'export, dans le but de déterminer l'origine des minéraux 3T.

« Revenir à la réalité » a été mis en œuvre de 2012 à 2016 et se composait de quatre projets de recherche post-doctoraux/doctoraux associés. Le programme était financé par le Programme de science pour le développement mondial WOTRO de l'Organisation néerlandaise pour la recherche scientifique et était le fruit d'une collaboration entre l'Université de Wageningen et l'Institut supérieur de développement rural de Bukavu, en RDC. Les principaux chercheurs impliqués dans le programme étaient les suivants :

- Dorothea Hilhorst, directrice et coordinatrice académique
- Jeroen Cuvelier, chercheur post-doctorant sur les initiatives internationales pour la réforme minière en RDC
- Jose Diemel, chercheur doctorant sur la gouvernance de l'exploitation minière artisanale, en particulier l'interface entre les initiatives artisanales, l'État congolais et d'autres acteurs de gouvernance.
- Claude Iguma Wakenge, chercheur doctorant sur la gouvernance de l'exploitation minière artisanale, avec une attention particulière portée sur l'interaction entre les réformes et les institutions locales et les effets sur les moyens de subsistance des acheteurs de minerais et des mineurs.
- Marie-Rose Bashwira, chercheuse doctorante sur le rôle en évolution des femmes dans et autour de l'exploitation minière, et sur la manière dont celles-ci sont touchées par les initiatives de réforme en cours.
- Gemma van der Haar (Université de Wageningen), Koen Vlassenroot (Université de Gand) et Dennis Dijkzeul (Université de Bochum) ont contribué à la supervision de ces projets.

Pendant les années de mise en œuvre de la recherche « Revenir à la réalité », une autre recherche s'est aussi penchée sur l'exploitation minière artisanale, en cherchant à définir les effets des réformes. Ces effets ont été difficiles à mesurer à cause de l'interférence d'une interdiction totale temporaire de l'exploitation minière artisanale par le gouvernement congolais, ayant pour but de renforcer le contrôle du gouvernement sur le secteur. L'interdiction a eu un impact dramatique sur les moyens de subsistance.³ Des preuves attestant d'une réduction de la militarisation des mines de cassitérite et de coltan au Nord et Sud-Kivu ont été trouvées,⁴ mais ces résultats ont été nuancés : l'intervention militaire a indirectement continué ou elle s'est déplacée sur d'autres secteurs. Les déclarations concernant l'efficacité de la politique sur les minerais du conflit continuent d'être contestées. Seule une petite partie de sites miniers de cassitérite et de coltan congolais a été intégrée aux plans de traçabilité et de certification, et la réforme prend effet lentement.⁵

Le programme « Revenir à la réalité » a abordé la question des interventions politiques comme l'iTSCi sous un angle axé sur les acteurs. Bien que les réformes minières examinées consistent surtout en des techniques « toutes faites » comme l' « étiquetage et l'emballage » de l'iTSCi, en pratique, elles gagnent une signification sociale. Les acteurs de ces chaînes et autour de ces chaînes cherchent stratégiquement à défendre leurs intérêts, et les institutions qui se forment

3 Geenen, S. (2012) A dangerous bet : The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo. In: *Resources Policy* 37:322–330

4 Enough Project (2014). *The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo's Conflict*. Washington, DC : Enough Project. IPIS, 2015, Mineral supply chains and conflict links in eastern DRC: 5 years on. Service d'Information pour la Paix Internationale (IPIS).

5 Cuvelier et al. 2014 ; Diemel, J.A. et Cuvelier, J. (2015). *Explaining the uneven distribution of conflict-mineral policy implementation in the Democratic Republic of the Congo: The role of the Katanga policy network (2009–2011)*. *Resources Policy* 46:151–160 ; Vogel, C. et Raeymaekers, T. (2016) Terr(it)or(ies) of peace? The Congolese mining frontier and the fight against 'Conflict Minerals.' In: *Antipode* 48(4);1102–1121

à la suite des réformes se mélangent aux mécanismes de contrôle existants, conduisant sur le terrain à des arrangements « négociés » altérés. Des résultats émergent des interactions entre les réglementations, la manière dont les fonctionnaires comprennent et mettent en place les nouvelles réglementations, les pratiques des acheteurs des minerais, et la façon dont les hommes et les femmes utilisent leur capacité d'agir pour tirer le meilleur parti des réalités socio-économiques et politiques en évolution de la RDC. Nous étions donc intéressés par la « véritable » gouvernance de l'exploitation minière artisanale se déployant de manière tout à fait « revenue à la réalité ».

Le programme de recherche a puisé dans le travail de terrain des différents projets menés entre 2013 et 2015. La collecte de données a principalement été qualitative et composée d'observations de participants et d'entretiens non directifs avec de nombreux acteurs dans les centres administratifs des régions minières, des maisons de commerce minières, des institutions locales comme les sociétés et coopératives minières, les groupes de mineurs et les hommes et femmes vivant dans les communautés autour des mines. Lors du travail de terrain, des entretiens avec des acteurs-clés à Kinshasa et à l'occasion de rencontres internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OECD) et de l'Union Européenne ont également été réalisés. Le travail de terrain s'est concentré au Katanga et Sud-Kivu. Nous avons retrouvé un thème commun à tous les projets : la curiosité quant à l'ensemble des changements observés. Dans un pays où le succès d'une politique est loin d'être certain, il était tout autant nécessaire de trouver des explications lorsque les changements correspondaient aux objectifs des réformes que lorsqu'ils en déviaient.

Principaux résultats

Chacun des composants de recherche de « Revenu à la réalité » est indépendant et a permis d'obtenir un certain nombre de connaissances approfondies sur le fonctionnement des réformes et des processus sociaux environnants. Ensemble, certains de ses résultats ont donné des méta-résultats transversaux, qui sont présentés ici. Pour chacun des résultats, quelques-uns des exemples principaux sont donnés.

Les réformes ont déclenché de nombreuses formes de changement institutionnel (ajoutant souvent des couches et altérant les arrangements institutionnels existants) qui ont acquis leurs propres dynamiques sociales et permis aux élites de défendre leurs intérêts.

- La présence de l'État congolais, sous la forme d'autorités minières locales, s'est accrue. Cependant, cette présence gouvernementale locale ne va pas de pair avec une surveillance gouvernementale accrue du secteur minier artisanal. Par conséquent, la gouvernance du secteur minier est devenue plus complexe, avec la coexistence de structures de gouvernance et de taxation centralisées et décentralisées. L'expansion de la présence d'autorités gouvernementales (certaines gagnant et d'autres perdant de l'influence au fil des années), signifie également que davantage de salaires doivent être payés par des impôts sur les transactions minières. Il y a un transfert considérable de revenus fiscaux au gouvernement central, laissant les fonctionnaires locaux compléter leurs revenus en prélevant des impôts additionnels semi-légaux ou illégaux. (*D'après le travail de Jose Diemel*)
- L'intervention d'acteurs privés, comme des comptoirs d'achat de minéraux, dans les réformes s'est en réalité traduite par le fait que ces acteurs assument aussi des tâches de gouvernance. Certains de ces comptoirs d'achat couvrent les salaires des fonctionnaires locaux, apportent une assistance technique aux mineurs et amorcent la programmation de

la réduction de la pauvreté dans les communautés minières. Cette intervention d'acteurs privés dénature l'émergence d'une relation « naturelle » légitime entre les communautés et les autorités gouvernementales et conduit à davantage de désengagement de la part des autorités gouvernementales vis-à-vis de la gouvernance locale et de la population en général. (D'après le travail de Jose Diemel)

- Dans le cadre des réformes, des coopératives minières ont été créées dans le but d'améliorer la gouvernance minière. Ces coopératives n'ont pas tenu compte des coopératives pré-existantes qui ont joué un rôle majeur dans l'organisation de la gouvernance du secteur minier. Les nouvelles coopératives descendantes étaient des créations urbaines et en sont venues à être contrôlées par des « big men » avec d'importants intérêts économiques dans l'exploitation minière artisanale. Au lieu de rompre avec la politique du « big man », les nouvelles coopératives favorisent l'influence des élites supérieures dans l'organe institutionnel. La majorité des mineurs ne considèrent pas que les coopératives représentent leurs intérêts, et ces personnes ont perdu les possibilités de négociation qu'elles avaient auparavant avec les élites locales à la tête des anciennes coopératives. (D'après le travail de Claude Iguma)

Les réformes ont conduit à une réduction du nombre de petits commerçants, d'hommes et de femmes dans les mines : certains acteurs ont amélioré leur situation et leurs moyens de subsistance, mais beaucoup de personnes sont exclues de l'exploitation minière artisanale et de son commerce.

- Au Nord du Katanga, les réformes ont été mises en application en même temps que l'introduction d'une grosse société indienne (MMR) à laquelle tous les droits d'exploitation ont été accordés. MMR a établi des liens contractuels avec les mineurs qui, en échange de matériel ou d'assistance, sont obligés de vendre leurs minéraux à des prix fixés par la société. Cette collaboration publique-privée a généré une construction en réseau qui a largement profité à MMR, iTSCi et au gouvernement katangais. Bien que le commerce soit devenu plus transparent, ceci veut aussi dire que, pour un cas examiné (Kisengo), le nombre de mineurs a été réduit de 50 % entre 2009 et 2014, avec seulement 3000 mineurs restant à la fin de cette période. Dans la même période, le nombre d'acheteurs de minerais (*négociants*) est passé de 64 à 21. (D'après le travail de Claude Iguma)
- En conséquence de ces réformes, les acheteurs du secteur minier sont maintenant plus proches des zones minières. Ceci a rendu le commerce des minerais plus transparent, mais le processus par lequel certains acteurs ont amélioré leur accès à la chaîne tandis que d'autres en ont été exclus reste obscur. La renégociation à l'échelle locale et provinciale des accords en matière d'accès ainsi que le manque de divulgation au public et d'enregistrement centralisé de ces accords occultent sérieusement les informations permettant de savoir qui bénéficie de quelle zone minière ou de quel commerce de minerais au Katanga. (D'après le travail de Jose Diemel)
- Pour que les femmes aient accès aux mines, il leur faut la permission des autorités qui sont partagées entre, d'un côté, les politiques dominantes qui ont pour but d'accroître l'implication des femmes dans le secteur minier, et de l'autre, les discours persistant qui présentent les femmes comme des victimes de violences sexuelles, et les idéologies traditionnelles qui font obstacle à l'implication des femmes. Seules quelques femmes parviennent à surmonter ces difficultés, souvent parce qu'elles ont un lien de parenté direct ou indirect avec les officiels. La grande majorité des femmes ne sont pas capables d'obtenir un accès formel à des opportunités d'emploi sur les sites miniers. (D'après le travail de Marie-Rose Bashwira)

La recherche met en valeur le rôle important joué par les femmes dans le secteur minier et autour de ce secteur, et souligne la diversité parmi les femmes. Les réformes minières renforcent cette différenciation entre les femmes.

- Les femmes prennent directement (forage, lessivage, transport, possession de puits, commerce) ou indirectement (agriculture, restauration, affaires, prostitution) part à de multiples activités liées à l'exploitation minière. La plupart des femmes sur les sites miniers mènent une vie marginale (emplois difficiles et basés sur l'exploitation, emplois du temps surchargés et irréguliers, bas salaires, peu de temps pour la famille, etc.), bien que certaines soient plus aisées et aient plus d'options et d'opportunités stratégiques. Les femmes peuvent utiliser les mêmes stratégies pour des moyens différents. Par exemple, les femmes qui sont assez aisées utilisent le commerce sexuel comme une option stratégique pour améliorer leurs réseaux, tandis que les femmes marginalisées l'utilisent comme stratégie de survie pour avoir accès aux activités minières ou pour compléter leurs revenus. *(D'après le travail de Marie-Rose Bashwira)*
- Dans les centres miniers, les femmes se différencient par la manière dont elles combinent leurs moyens de subsistance selon leurs atouts sociaux et économiques, leur accès aux structures institutionnelles et leur choix de stratégies d'adaptation. Des facteurs comme l'emploi précédent, les liens familiaux, le niveau de vulnérabilité par rapport au conflit, le rôle des « maris » et l'appartenance à un réseau social sont importants pour déterminer quelles femmes seront très pauvres et lesquelles seront mieux loties. *(D'après le travail de Marie-Rose Bashwira)*
- Les initiatives de réforme ont permis la création de nouvelles formes de pouvoir en creusant le fossé entre les institutions formelles et coutumières (informelles), entraînant ainsi une différenciation entre ces institutions. Certaines femmes sont devenues des « big women » influentes. Elles ont développé des stratégies pour profiter de ces changements en se reposant davantage sur les institutions formelles et en créant des réseaux solides avec des officiels, défavorisant celles qui restent plus traditionnelles. Cependant, en général, le processus de réforme pourrait augmenter les formes de marginalisation dans le régime des travailleurs du secteur minier, parce que les réformes n'ont pas d'objectifs clairs pour intégrer l'implication des femmes. *(D'après le travail de Marie-Rose Bashwira)*

Les réformes ont majoritairement eu lieu dans des zones qui ne sont pas directement touchées par le violent conflit et, dans les régions où elles ont été mises en œuvre, elles ont conduit à de nouvelles formes de tension sociale, de désillusion et de différends.

- Le sentiment d'urgence et la mise en œuvre verticale et obligatoire de la politique des minerais du conflit en RDC ont entraîné un changement rapide du paysage du commerce de minerais entre 2010 et 2011. Cependant, tandis que l'ensemble des 43 zones minières au Katanga ont été incluses dans le plan de l'iTSCi en l'espace d'une année, les Nord et Sud-Kivu réunis n'ont réussi à inclure que trois zones minières en plus de trois ans. *(Diemel et Cuvelier 2015, voir note 4)*
- Les réformes en cours ont provoqué de nouveaux conflits autour des droits de propriété et de l'accès au coltan. Le réseau monopolistique en évolution qui comprend le gouvernement provincial, les sociétés minières internationales et les coopératives imposées exclut de nombreux mineurs de l'exploitation rentable de minerais. Les mineurs ont perdu leur position de négociation concernant les prix des minéraux, ce qui a affecté leurs moyens de

subsistance. Tout cela génère beaucoup de ressentiment, voire des différends ouverts et violents. *(D'après le travail de Claude Iguma)*

- Beaucoup d'acheteurs de minerais et de mineurs sont déçus par les termes des réformes et se retrouvent exclus, et un nombre important d'entre eux s'est résolu à poursuivre les pratiques de contrebande. La contrebande reste une pratique profondément ancrée. Les réseaux sociaux de mineurs et d'acheteurs locaux de minerais leur permettent de contourner les points de vente détenant le monopole imposé et de protéger ces acteurs locaux dans leurs relations avec les contrebandiers à grande échelle. *(D'après le travail de Claude Iguma)*

Le discours international et la politique internationale se concentrent uniquement sur la transparence et ferment les yeux sur la portée limitée des réformes et des nouvelles réalités sur le terrain, donnant aux consommateurs internationaux un faux sentiment de contrôle.

- La représentation des réformes au niveau international ne reconnaît pas pleinement la limitation de leur portée ou admet que la partie en amont de la chaîne minière continue d'être faible ou que la trace écrite de transparence ne correspond pas totalement aux réalités plus nuancées et « grises » du terrain. *(D'après le travail de Jeroen Cuvelier)*
- Les réformes donnent aux consommateurs un faux sentiment de sécurité et leur laissent l'impression erronée que les minerais de la RDC ne sont désormais plus liés aux conflits et que l'exploitation et le commerce de minerais a lieu conformément aux normes convenues à l'échelle internationale. *(D'après le travail de Jeroen Cuvelier)*
- Le fait d'avoir le conflit pour unique préoccupation amène à fermer les yeux sur les types d'exploitation économique des mineurs et l'influence et l'intérêt accrus des sociétés minières internationales à l'est de la RDC. *(D'après les différents projets de recherche)*

Conclusion

Les réformes minières à l'est de la RDC ont eu (et continuent d'avoir) un impact notable sur l'économie politique de l'exploitation minière artisanale. La préoccupation unique de transparence ayant pour objectif de créer une rupture avec le cycle de conflit signifie que d'autres dynamiques continuent d'être dissimulées. Ces dernières comprennent l'émergence d'un nombre croissant d'autorités gouvernementales financées par l'impôt minier, l'impact grandissant des sociétés minières internationales, l'intrusion d'élites urbaines dans les accords relatifs aux minerais locaux, une différenciation accrue parmi les hommes et les femmes dans les mines, avec un groupe plus restreint qui y a accès et améliore ainsi leurs moyens de subsistance, tandis que la majorité devient davantage marginalisée, ce qui conduit à un accroissement des tensions sociales.

Si les réformes ont pour but de contribuer à un développement juste et durable en RDC, il est important que les responsables voient au-delà de l'effet du conflit et surveillent et ajustent l'impact des réformes sur la gouvernance et les relations socio-économiques.

Dorothea Hilhorst est professeure d'aide et de reconstruction humanitaire à l'Institut international d'Études sociales de l'Université Erasmus d'Amsterdam. Dans son précédent poste à l'Université de Wageningen, elle était directrice académique du programme « Revenir à la réalité : dynamiques de gouvernance et changement social dans l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en RDC. » Contact : hilhorst@iss Twitter: @hilhorst_thea

Jeroen Cuvelier a joué le rôle de coordinateur du programme et était post-doctorant dans le groupe de recherche d'aide et de reconstruction humanitaire de l'Université de Wageningen (Pays-Bas). Il est également chercheur au sein du Groupe de recherche sur les conflits de l'Université de Gand.

Marie-Rose Bashwira est candidate au doctorat au sein du groupe de recherche d'aide et de reconstruction humanitaire de l'Université de Wageningen (Pays-Bas). Elle est également rattachée à l'Université Catholique de Bukavu (RDC).

Jose Diemel est candidate au doctorat au sein du groupe de recherche d'aide et de reconstruction humanitaire de l'Université de Wageningen (Pays-Bas). Elle travaille actuellement sur l'extraction minière durable, des projets CSR et l'engagement envers les communautés au Nord Katanga

Claude Iguma Wakenge est candidat au doctorat au sein du groupe de recherche d'aide et de reconstruction Humanitaire de l'Université de Wageningen (Pays-Bas). Il est également rattaché à l'Institut Supérieur de Développement Rural à Bukavu, RDC.

