

La suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu

Les revenus des mines congolaises sont accusés de financer des groupes armés au détriment du développement local. En septembre 2010, le gouvernement décide de suspendre l'exploitation artisanale des mines et, soudain, en mars 2011, lève de manière improvisée, son interdiction. Le bilan de cette opération est une militarisation accrue du secteur et l'augmentation de l'insécurité pour les mineurs. À la veille d'élections nationales, la popularité de Kabila est en baisse dans le Sud-Kivu qui avait, pourtant, voté massivement en sa faveur.

SARA GEENEN

Les minerais qui proviennent du Congo ont une réputation sanglante. D'une part, leur exploitation serait sinon à la source, du moins dans le prolongement des conflits, tandis que des groupes armés en tireraient des revenus qui leur permettent de continuer leurs activités. D'autre part, les revenus tirés de l'exploitation minière ne contribueraient ni au développement national ni à l'amélioration des conditions de vie locales. Depuis un peu plus de dix ans, cette analyse a encouragé des acteurs extérieurs (bailleurs de fonds, organisations multilatérales) et intérieurs, à proposer une série d'initiatives. Pendant la guerre de 1998-2003, un embargo avait été proposé. Il a été suivi par des sanctions ciblées, et plus récemment, par la traçabilité, la certification et la formalisation de la production minière

artisanale. Néanmoins, toutes ces solutions se sont heurtées à des problèmes de concrétisation, et l'exploitation artisanale des minerais maintient son caractère « non officiel », « informel » et pour certains observateurs « illégal », voire « criminel ».

Fin septembre 2010, le gouvernement congolais a pris l'initiative remarquable de suspendre toutes les activités minières artisanales dans les provinces du Maniema, du Nord- et du Sud-Kivu. Lors d'une visite à Goma, le président Kabila annonça la suspension des activités à Walikale (territoire principal pour l'exploitation de la cassitérite au Nord-Kivu). Cette décision était motivée par des « enlèvements, des prises d'otages et des exactions diverses contre la population [qui y] sont opérés par des

groupes armés¹ » qui s'autofinanceraient grâce à l'exploitation minière. Le 11 septembre, le ministre des Mines envoyait un communiqué stipulant que la décision du président de la République avait été étendue aux trois provinces du Nord-Kivu, Sud-Kivu et Maniema. Le 20 septembre 2010, un arrêté ministériel précisait les acteurs concernés, à savoir « les titulaires des titres miniers, les exploitants artisanaux, les coopératives minières, les négociants, les comptoirs agréés et les entités de traitement et de transformation² ».

Un deuxième arrêté, promulgué le même jour, concerne les mesures d'encadrement³. En bref, l'administration minière doit faire un inventaire des stocks des 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. Quant aux exploitants artisanaux, ils doivent arrêter les travaux, se laisser identifier et s'organiser en coopératives. Tout cela dans le but de réaliser un des objectifs de la suspension, organiser le secteur artisanal, l'autre objectif étant de couper le financement des groupes armés.

Cette décision provoqua un choc parmi de larges fractions de la population locale. En effet, l'extraction de minerais du sous-sol — avec des moyens très rudimentaires — était une importante source de revenus pour beaucoup de familles. Voici quelques résultats d'une étude menée sur le terrain en janvier et février 2011 au Sud-Kivu, au

cours de laquelle nous avons interviewé à peu près cent acteurs différents. Quel fut l'impact de cette décision dans les sites miniers? Quelle fut l'efficacité de la mesure? Finalement, quels motifs auraient bien pu pousser le président à la prendre?

Le 11 mars, l'interdiction fut aussi brusquement levée qu'elle avait été introduite. Quelles seront, à plus long terme, les conséquences de cet épisode?

Qui cherche, trouve

Un des endroits que j'ai visités en janvier 2011 (pour la troisième fois), c'est Kamituga, une cité minière à cent-quatrevingts kilomètres au sud-ouest de Bukavu. On y extrayait déjà de l'or à la période coloniale. Jusqu'en 1996, cela se passait de façon industrielle, en partie avec du capital belge, par la firme MGL, plus tard par la Sominki. Mais à partir des années septante, de plus en plus de gens y travaillèrent aussi de manière artisanale. Ils creusaient avec des outils simples dans les concessions abandonnées, ou s'introduisaient dans les tunnels de la société minière pour y extraire des roches aurifères. La Sominki a fermé en 1997, et la multinationale canadienne Banro détient maintenant les droits de concession. Cependant, aucune prospection ou exploitation industrielle n'avait repris au début 2011. Des milliers de creuseurs travaillent donc sur les sites miniers, se frayant un chemin vers l'or avec pelles, burins et marteaux.

L'un d'eux est Moïse⁴, un jeune homme de vingt-six ans solidement bâti. Il est propriétaire de trois puits miniers. En 2008, quand je visitai son premier projet, il était en train de creuser un tunnel avec son équipe. À l'entrée, il avait suspendu une plaque métallique avec le nom de son puits: Qui cher-

1 DigitalCongo, « Suspension décidée par le chef de l'État de l'exploitation et exportation des minerais à Walikale au Nord-Kivu », 10 septembre 2010, <www.digitalcongo.net/article/69966>.

2 Ministère 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.

3 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.

4 Ce nom est un pseudonyme.

che, trouve. Ce puits semblait de fait être une mine d'or, au sens propre comme au sens figuré. Moïse investit les profits dans deux nouveaux projets, dans une maison à Kamituga et deux à Bukavu. Selon ses propres dires, il mit aussi beaucoup d'argent dans des « petites aventures, de la bière et des femmes. C'était la jeunesse, et l'argent qui me montait à la tête ».

Malgré la suspension, Moïse résolut de continuer à travailler. En effet, quand la décision fut adoptée en septembre 2010, il avait achevé les travaux de préparation dans son second puits (creusé et étançonné le tunnel). Il savait qu'il pouvait en escompter une importante production et ne voulait pas l'abandonner, avec le risque que d'autres ne s'y introduisent. C'est pourquoi il conclut un arrangement avec la police minière et les militaires censés veiller au suivi de la suspension. C'est ainsi que Moïse paya 140 euros par semaine à la police minière, 140 euros aux militaires d'Amani Leo (opération militaire de l'armée congolaise contre les rebelles des Forces démocratiques de libération du Rwanda), 70 euros au procureur et 70 euros au service congolais de renseignements. Cela le protégea dans une certaine mesure, mais des risques subsistaient. Un soir, Moïse reçut un coup de téléphone. Les militaires avaient saisi son générateur. Ils acceptaient de le lui rendre à un prix d'ami, 140 euros. Ainsi, Moïse et son équipe de trente-deux hommes continuèrent à travailler, moyennant des coûts et des risques conséquents qui n'existaient pas auparavant. « Mais il n'y a pas d'autre travail ici, qu'est-ce que je peux donc faire », affirmait-il.

Donnant donnant

Avant la suspension, il y avait à Kamituga plus ou moins deux-cents puits miniers

bien organisés. Chaque puits est placé sous la direction d'un « PDG » qui investit — achète les outils, les petites machines, le carburant —, paie les taxes officielles et non officielles, fournit les provisions pour les employés et dirige l'équipe. Une équipe peut être composée de cinq à cent creuseurs, selon la taille du puits, la richesse du sous-sol et le capital financier disponible. Les pierres extraites sont réparties suivant un système fixe. La plupart du temps, un tiers va au PDG, un tiers est employé pour couvrir les investissements réalisés et un tiers est réparti entre les mineurs. Par la suite, chacun fait traiter ses propres pierres. Des femmes sont embauchées pour les piler en une fine poudre, qui est tamisée et lavée de façon à séparer les particules d'or du sable. L'or est vendu sur place sous forme de grains fins à un commerçant local qui, lui, travaille avec l'argent de grands commerçants de Bukavu, où il envoie régulièrement sa production.

Une partie de la production est traitée officiellement, mais la plus grande partie est passée en fraude vers Bujumbura, la capitale burundaise où les prix sont plus élevés (car les comptoirs y paient moins de taxes). Au Congo, tous les acteurs de la chaîne (comptoirs, négociants, creuseurs) paient une série de taxes officielles et non officielles aux chefs traditionnels, à l'administration locale, à l'administration des mines, aux services techniques du ministère des Mines, etc. Ces agents publics sont payés irrégulièrement, de façon insatisfaisante ou pas du tout. Mais tant qu'ils le sont, le secteur artisanal des mines reste pour eux une importante source de revenus.

Avant la suspension, il n'y avait pas de groupes armés dans et aux alentours de la cité minière de Kamituga, et le contrôle des militaires sur le secteur minier artisanal restait très limité. Cela changea du tout au tout avec la décision de Kabila. Les militaires de la 321^e brigade Amani Leo et les

agents de la Police des mines plongèrent sur les sites pour « veiller au suivi de la mesure réglementaire ». En réalité, plusieurs d'entre eux passèrent un arrangement avec les mineurs. Ils fermèrent les yeux en échange d'une part de la récolte. « Nous coopérons », disait un creuseur, « parce que nous voulons travailler et les soldats ne veulent pas non plus mourir de faim ». Ce système de coopération semble être installé dans presque tous les sites miniers de la province. À Lugushwa un de nos interlocuteurs déclarait : « C'est question de s'entendre avec les militaires. On leur donne quelque chose comme on le fait un peu partout... on viole la décision partout. » Selon l'Association africaine des droits de l'homme (Asadho), « 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 » (Mulumba, 2011). Selon l'Asadho, la suspension a favorisé le pillage. Maintenant que l'interdiction est levée, la grande question est de savoir si les soldats et les agents vont sans plus abandonner le contrôle et les positions lucratives qu'ils venaient d'acquérir.

Bilan provisoire de l'interdiction

Au Sud-Kivu, l'impact de la mesure semble totalement opposé aux objectifs visés, c'est-à-dire couper le financement des groupes armés et réorganiser ou formaliser le secteur artisanal. En premier lieu, les groupements du FDLR qui contrôlaient des sites miniers délaissés n'ont pas quitté la plupart de ceux-ci. Le commandant de la police minière à Kamituga a reconnu devant nous que la police n'a pas accès

à certains territoires. Les rebelles FDLR poursuivraient leurs activités dans des lieux comme Zombe, Itali et Luingu. En outre, les FDLR s'adonnent de plus en plus à d'autres stratégies économiques, comme l'agriculture et le commerce, et tendent des embuscades.

En général, l'insécurité s'est accrue au Sud-Kivu depuis la suspension. Dans les petites villes et à Bukavu, on enregistre davantage de vols et de violences. En outre, un ensemble d'incidents se sont à nouveau produits récemment sur des grandes routes. Sur la Route nationale 2, par exemple, entre Bukavu et Kamituga, quatre bus ont été pillés et incendiés début février près de Mwenga. Les rapports officiels ont pointé le FDLR, mais selon des sources locales, les attaques ont été commises par l'armée congolaise, informée depuis Kamituga au sujet des bus qui passeraient. La suspension est donc un exemple — un de plus — de mesure réglementaire qui conduit à plus d'insécurité pour les gens ordinaires au Kivu.

Pour contribuer au second objectif — une meilleure organisation du secteur artisanal —, le ministre des Mines a annoncé le 20 septembre un ensemble de « mesures d'accompagnement ». Tous les sites furent inventoriés, et tous les acteurs du secteur identifiés. Selon nos sources, internes à l'administration, le rapport est un « ramassis incomplet élaboré à la hâte ». Le ministre annonça aussi que le premier centre de négoce à Mugongo était entretemps devenu opérationnel. Toutes les activités commerciales devraient y être centralisées, les mineurs venant y vendre leurs marchandises (cassitérite, coltan, tungstène et or) aux commerçants réunis. En centralisant tout le commerce, les autorités congolaises espèrent être en mesure de mieux contrôler le secteur. Après une visite à Mugongo, notre équipe a seulement pu constater que le petit bâtiment est de dimensions vraiment réduites pour pouvoir abriter toutes ces

activités. De plus, les négociants qui sont supposés amener leurs minerais craignent pour leur sécurité, puisque la centralisation de la commercialisation à un endroit pourrait bien attirer des actes criminels.

De leur côté, les mineurs furent sommés de cesser le travail pendant toute la période de la suspension, de se faire identifier et de s'organiser en coopératives. Cette obligation suscita, et continue à susciter, pas mal de désordre parmi les gens concernés. À Bukavu, lors d'une des premières réunions de Gekomiski (Générale des coopératives minières du Kivu), cette coupole — qui devrait devenir l'organisation coiffant toutes les coopératives — fut elle-même mise en cause. « Nous ne savons pas encore ce qui est attendu de nous. Pour l'instant, seuls deux membres sont officiellement reconnus comme coopératives. Comment la coupole peut-elle fonctionner ? », se demandait un des membres. En soi, l'organisation des creuseurs en coopératives peut être une bonne chose, mais à condition d'être appuyée sur les plans technique, matériel et financier.

En définitive, la suspension a porté un sale coup à l'économie provinciale. À côté des mineurs, des commerçants et de ceux qui travaillaient directement à l'extraction de l'or, beaucoup de gens étaient aussi indirectement dépendants du secteur : les femmes qui préparaient la nourriture pour les mineurs ; les commerçants qui transportaient bière, outils, bottes, batteries, habillement, poisson, fleurs vers les sites miniers ; les petits paysans qui vendaient leur récolte aux mineurs... Pendant la suspension, les paysans de Kalehe se plaignaient de ce qu'ils ne parvenaient plus à vendre leur farine de manioc et leurs bananes. Sur le grand marché de Kadutu à Bukavu, les marchands sont aussi en difficulté. Depuis des années, le secteur minier est en effet le moteur de l'économie, tant « informelle » que « formelle » au Sud-Kivu.

Entretiens à Kinshasa

On a beaucoup spéculé sur les motifs de la « suspension ». Les raisons officielles étaient fournies dans la décision elle-même. L'arrêté ministériel arguait de l'« immense paradoxe » entre les richesses des trois provinces et la pauvreté de la population. Ensuite, il avançait que « l'exploitation des matières premières minérales est aux mains de groupements maffieux qui maintiennent l'insécurité ». Il pointait aussi l'implication « d'une série d'autorités locales, provinciales et nationales dans l'exploitation illégale des matières premières minérales ».

Un certain nombre de remarques s'imposent, quelle que soit la part de vérité de ces assertions. Premièrement, l'observation au sujet des sites miniers insécurisés par des groupes armés est une généralisation, car au Sud-Kivu par exemple, la majorité des mines n'étaient plus sous contrôle direct des groupes armés. Deuxièmement, le paradoxe entre les richesses du sous-sol et la pauvreté généralisée vaut aussi pour d'autres provinces minières, et n'est pas neuf. Bref, pourquoi est-ce seulement en 2010 que le principe d'une interdiction s'est imposé ? Cette question prend tout son poids quand on sait que l'« exploitation illégale des matières premières au Congo » fut mise en cause pour la première fois dès 2001 dans un rapport des Nations unies ; et que l'accusation n'a plus cessé depuis. Il est encore plus étonnant que la 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 de l'Est du Congo est déçue par la politique du président. Elle n'a en effet pas constaté beaucoup de progrès, ni sur le plan sécuritaire ni sur le plan du développement. Les aspects politiques sont donc à prendre en

compte eu égard au caractère tout à fait radical de la décision. Étant donné le nombre de gens dont la survie quotidienne dépend des activités minières, des effets destructeurs pourraient certainement être prévus.

Par conséquent, un ensemble d'hypothèses alternatives ont donc aussi circulé concernant les mobiles ou les « motifs cachés » qui étaient à l'arrière-plan de cette mesure de suspension. Premièrement, la décision serait à interpréter comme une réaction à la pression externe en vue de mettre fin aux « minerais de sang », plus particulièrement la proposition de loi américaine « Dodd-Frank⁵ » (Braeckman, 2010). Le président aurait ainsi montré sa bonne volonté et affirmé son contrôle du secteur. Une deuxième hypothèse est que la suspension a été mise en place pour faciliter la mainmise des sociétés industrielles sur les concessions, en interdisant les activités des creuseurs artisanaux. 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 à remplacer des unités FARDC infidèles (ex-Mayi-Mayi ou ex-CNDP) par des unités plus loyales qui permettraient de bénéficier davantage des exploitations minières. Ces manœuvres seraient aussi liées aux discussions entre Kabila et Kagame. Ce dernier s'inquiéterait d'une nouvelle coalition des forces anti-Kigali. 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, tandis que

⁵ 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, c'est-à-dire les sociétés ayant plus de 10 millions de dollars en actions, devront démontrer que les minerais qu'ils achètent en provenance de la RDC et des pays avoisinants ne sont pas des minerais de conflit.

Bibliographie

Braeckman C., « La révolte des creuseurs gronde », *Le Soir*, 2 décembre 2010, <http://archives.lesoir.be/la-revolte-des-creuseurs-gronde_t-20101202-015F5T.html>.

Eyanga Sana L.P., « Joseph Kabila suspend l'exploitation des minerais à Walikale », *Le Potentiel*, 11 septembre 2010, <www.lepotentiel.com/afficher_article_archive.php?id_article=100732&id_edition=5081&yearID=2010&monthID=09&dayID=11>.

Geenen S. et Custers R. (2010), « Tiraillements autour du secteur minier de l'Est de la RDC », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*, L'Harmattan, p. 231-258.

Kivu Kwetu, « Kabila decides to ban mineral trade. Why? », 26 septembre 2010, <<http://kivu-kwetu.blogspot.com/2010/09/kabila-decides-to-ban-mineral-trade-why.html>>.

Ministère 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.

Mulumba P. (11 mars 2011), « L'Asadho préoccupée par la levée de la suspension des activités minières à l'Est », *Le Potentiel*, <www.lepotentiel.com/afficher_article_archive.php?id_article=107641&id_edition=7066&yearID=2011&monthID=03&dayID=11>.

Radio Okapi, « L'exploitation minière dans l'ancien Kivu suspendue jusqu'à nouvel ordre », 13 septembre 2010, <<http://radiookapi.net/economie/2010/09/13/lexploitation-mini%C3%A8re-dans-lancien-kivu-suspendue-jusqu%E2%80%99a-nouvel-ordre/>>.

Seay L., « In which the law of unintended consequences takes its nasty course », *Texas in Africa*, 5 octobre 2010, <http://texasinafrica.blogspot.com/2010_10_01_archive.html>.

Stearns J., « The mineral export ban: what gives? » *Congo Siasa*, 13 septembre 2010, <http://congosiasa.blogspot.com/2010_09_01_archive>.

Stearns J., « What did Kagame and Kabila talk about », *Congo Siasa*, 10 septembre 2010, <<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, <<http://congosiasa.blogspot.com/2010/09/rwandan-troops-in-kivus.html>>.

Tegera A. (2010), *L'impact de la suspension des activités du secteur minier dans l'ancien Kivu*, Pole Institute, Goma, <www.pole-institute.org/site%20web/echos/echo140.htm>.

les ex-CNDP devraient être redéployés dans d'autres provinces (Tegera, 2010). Depuis le début, de nombreux observateurs se sont aussi interrogés sur la capacité de l'État congolais et de l'armée congolaise de faire respecter la décision de suspension.

Quels que soient les motifs qui ont pu jouer, on peut dire provisoirement que la décision était improvisée et n'a rien rapporté. L'effet est pervers sur le plan de la sécurité: une militarisation accrue du secteur. Le progrès est limité en ce qui concerne la formalisation et l'organisation de la production et du commerce miniers. La suspension a poussé l'exploitation et la commercialisation vers plus de clandestinité et a diminué la confiance des mineurs et des négociants. Dans les mines d'or que j'ai visitées, la réaction des mineurs était empreinte d'une totale incompréhension. Ils proclamaient qu'ils étaient même prêts à prendre les armes contre Kabila si la situation se prolongeait. Un mineur l'exprimait comme suit: « C'est comme si le président voulait nous faire mourir à petit feu. » Dans le contexte des prochaines (?) élections présidentielles, peut-être cette grande insatisfaction a-t-elle aussi joué un rôle dans la levée de l'interdiction. Toujours est-il que la suspension a encore réduit la popularité de Kabila au Sud-Kivu, qui avait massivement voté pour lui. Sa levée apportera-t-elle un changement à cet égard? Question locale, enjeu national... ■

Traduit du néerlandais et adapté: « Ban op de ambachtelijke mijnbouw in Zuid-Kivu: alsof de president ons langzaam wil vermoorden », dans *MO Mondiaal magazine*, avril 2011, p. 37-41.

L'auteure remercie Gabriel Kamundala et Francine Iragi pour leur aide et Paul Geradin pour la traduction.