

EXPLOITATION MINIÈRE INDUSTRIELLE ET ARTISANALE AU SUD-KIVU

POSSIBILITÉS D'UNE COHABITATION PACIFIQUE ?

*Gabriel Kamundala Byemba**

Introduction

Le secteur minier en République démocratique du Congo (RDC) en général et au Sud-Kivu en particulier alimente toujours les débats tant au niveau international qu'au niveau national¹. Présenté sous plusieurs facettes, ce secteur au Sud-Kivu a été, dans le temps, industriel², puis artisanal³ ; aujourd'hui, il est à la fois artisanal et industriel. Le retour en force, ces dernières années, des sociétés industrielles dans le paysage minier du Sud-Kivu coïncide avec l'accélération des dynamiques minières, grâce aux opportunités qu'offre la RDC en matière d'investissements privés et aux réformes amorcées du cadre législatif et réglementaire du secteur minier congolais. Ces réformes ont abouti à la mise en place du nouveau Code minier en 2002 et du Règlement minier en 2003.

Les deux modes d'exploitation minière du Sud-Kivu, à savoir l'exploitation artisanale et l'exploitation industrielle, semblent être en compétition. En effet, ces deux modes connaissent déjà quelques difficultés de cohabitation. D'où notre questionnement sur les conditions légales et économiques qui permettraient à ces deux formes d'exploitation de coexister en toute quiétude.

*Chercheur au CEGEMI (Centre de Gestion minière), projet de coopération entre l'Université catholique de Bukavu et le VLIR (coopération universitaire flamande).

¹ Globalement il y a deux débats : celui sur le lien entre l'exploitation minière et la pauvreté ou le sous-développement (cf. entre autres World Bank 2008 et Bocoum 2012), et celui sur le lien entre les minerais et les conflits (cf. UN Security Council 2001 et d'autres rapports de l'ONU qui ont suivi, ainsi que de nombreux rapports d'ONG comme Global Witness, International Alert, Enough Project, Pole Institute sur les « minerais de conflit »).

² Début du xx^e siècle avec les sociétés coloniales belges jusqu'à leur déclin, correspondant à la période de la guerre de 1996-1997 qui a secoué l'Est de la RDC.

³ Début des années 1980 avec la libéralisation de l'exploitation artisanale par Mobutu, l'ancien président du Zaïre (RDC).

Cet article vise dans un premier temps à identifier les éléments qui empêcheraient ou rendraient difficile cette coexistence. Ensuite, nous essaierons de mettre en avant des facteurs qui pourraient favoriser cette coexistence dans le contexte particulier du Sud-Kivu. L'analyse s'articulera parallèlement autour de deux niveaux. Premièrement, on considérera le niveau national, c'est-à-dire essentiellement la gouvernance du secteur minier. Deuxièmement, on étudiera les pratiques telles qu'elles sont vécues au niveau local, sur base de nos récentes recherches menées dans certains sites du Sud-Kivu, principalement dans les territoires de Mwenga et de Fizi, où les deux modes d'exploitation sont déjà opérationnels. Les conclusions porteront sur les possibilités pratiques d'une cohabitation pacifique entre l'exploitation industrielle et l'exploitation artisanale au regard des dispositions définies dans le Code minier et le Règlement minier, ainsi que des réalités propres au Sud-Kivu. Bien que les conclusions qui découlent de cette analyse soient basées sur les observations dans le contexte spécifique du Sud-Kivu, notamment dans les territoires de Mwenga et de Fizi, elles peuvent néanmoins avoir toute leur pertinence au niveau national, étant donné certaines similitudes avec les dynamiques minières dans d'autres provinces.

1. La gouvernance minière en RDC

Le cadre législatif

Les différentes réformes entreprises au cours des dernières décennies par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale pour les pays en voie de développement sont la suite des PAS (Programme d'Ajustement structurel) amorcés vers les années 1980. Ces programmes rentraient dans la logique de ces Institutions financières internationales (IFI) qui cherchaient, à travers des programmes d'ajustement, un remède pour stimuler les économies des pays pauvres en vue d'atteindre plus de croissance et ainsi, pensaient-elles, réduire la pauvreté. Dans ces programmes des institutions financières, certains secteurs clés de l'économie sont visés, avec comme objectif d'identifier les goulots d'étranglement qui empêchent leur développement. Le secteur minier est identifié comme l'un des possibles moteurs pour la croissance (Campbell 2009). C'est ainsi que de nombreux pays en voie de développement ont récrit leurs codes miniers au cours des années 1980 et 1990.

Accompagnée par les IFI, la RDC a mis en place un nouveau cadre législatif en 2002 (Code minier). Motivé par le souci d'attirer plus d'investisseurs,

le législateur congolais s'est appuyé sur la philosophie des IFI en matière d'investissements dans le secteur minier. Le résultat est une libéralisation du secteur minier, l'État congolais jouant le rôle de facilitateur et de promoteur des investissements privés, et non d'opérateur (Mazalto 2009). Selon l'exposé des motifs du nouveau Code minier, la production minérale avait diminué suite à la disparition des sociétés industrielles, d'où la nécessité d'une nouvelle législation minière offrant des avantages aux investisseurs privés⁴. Cependant des précautions ont été prises dans le nouveau Code minier à la lumière de certaines décisions arbitraires que prenaient à l'époque les dirigeants zaïrois ; le législateur congolais a ainsi limité le pouvoir de l'État⁵, en l'occurrence le pouvoir discrétionnaire dont jouissait le ministre des Mines dans le processus d'octroi des droits miniers dans l'ancien Code minier de 1981.

Toutefois la question demeure : dix ans après la mise en place de ces réformes, les objectifs sont-ils atteints ? Les autorités congolaises se sont-elles approprié ces réformes ? Celles-ci ont-elles réellement apporté un plus pour améliorer la gouvernance minière ? Sans pouvoir permettre une évaluation quantitative d'impact des réformes du cadre législatif du secteur minier en RDC, la situation sur le terrain nous démontre néanmoins qu'il reste des défis énormes à surmonter pour atteindre les objectifs assignés. Ces défis persistent à cause de la non-application effective des dispositions réglementaires du cadre législatif du secteur minier congolais. Aujourd'hui, son délai arrivé à terme⁶ et son éventuelle révision en marche, l'inquiétude persiste quant à l'application des dispositions qui vont constituer la version révisée du nouveau Code minier, car même si la révision est envisagée, ce code de 2002, selon plusieurs observateurs, figure parmi les meilleurs de l'Afrique⁷ et donc le problème n'est pas totalement dans le texte en soi, mais plutôt dans l'application sur le terrain. Parmi les défis qui rongent le

⁴ À quelques exceptions près, les études statistiques ont démontré que les volumes d'investissements et de production minière ont été plus importants dans la période allant de 1937 à 1966 comparativement à celle allant de 1967 à 1996, période régie en partie par la loi minière de 1981. Il se dégage de ces données que 48 sociétés minières ont été opérationnelles pendant la période de 1937 à 1966 contre 38 seulement entre 1967-1996 et 7 dans la période d'après 1997. Pour pallier cette insuffisance, le législateur a tenu à mettre sur pied une nouvelle législation incitative, avec des procédures d'octroi des droits miniers ou des carrières objectives, rapides et transparentes, et organisant des régimes fiscal, douanier et de change. Ce qui constitue la raison d'être du présent Code minier. (Exposé des motifs de la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier).

⁵ Voir l'article 43 du Code minier.

⁶ La durée du nouveau Code minier était de dix ans avant d'envisager sa révision, soit de 2002 à 2012.

⁷ Entretien avec le professeur Gilbert Midende, ancien ministre des Mines du Burundi, juin 2012.

secteur minier congolais figure l'objet même de notre article : permettre une coexistence pacifique des secteurs industriel et artisanal ainsi que les conditions nécessaires pour qu'ils se complètent mutuellement.

Secteur industriel : contrats, revisitation et renégociation

La composition géologique du sous-sol congolais a fait de la RDC un pays attrayant pour certaines entreprises étrangères ayant l'exploration et l'exploitation minière comme activité. Confrontés à de multiples difficultés d'ordre économique, et pour bénéficier des rentes minières, les différents gouvernements qui se sont succédé à la tête de la RDC ont recouru et recourent encore au secteur minier pour alimenter leur politique néopatrimoniale (Kennes 2005). On se souviendra de l'apport substantiel du géant Gécamines qui a, par exemple, contribué en 1988 à concurrence de 42,9 % au budget de l'État zaïrois (Kabuya & Tshianza 2009 :145). Mis à mal par les politiques nationales de l'époque et les faibles productivités des industries minières, le secteur minier industriel congolais n'a pas su générer plus pour faire face aux défis du développement du Zaïre. Cette situation a déclenché l'implosion de l'État zaïrois vers 1992. Celle-ci provoqua des effets pervers sur les ressources de l'État dont les recettes ordinaires passent de 2 milliards en 1980 à 200 millions de dollars dans les années 1990. Comme l'avait dit S. Marysse (cité dans le rapport Lutundula, RDC 2005) : « L'État zaïrois tombe en faillite, incapable d'honorer la moindre de ses obligations aussi bien à l'égard de ses fonctionnaires et agents que de ses créanciers et n'inspire plus confiance aux opérateurs économiques, toutes nationalités confondues, qui désinvestissent en masse. »

Affaibli par cette situation de faillite couplée avec les pressions des bailleurs de fonds, l'État zaïrois, sous le Gouvernement Kengo, recourt à la privatisation des entreprises publiques et à l'octroi de concessions minières, espérant ainsi relancer l'économie. Onze compagnies minières se voient octroyer les appartements des polygones des anciennes entreprises publiques, dont la Gécamines, qui signa des contrats de partenariat avec plusieurs sociétés privées (Kennes 2005). Tout espoir du Gouvernement Kengo dans ce secteur fut étouffé par le déclenchement de la guerre de l'AFDL (Alliance des Forces démocratiques pour la Libération du Congo) en 1996, et la victoire de la rébellion conduite par Kabila a remis en cause la politique minière. Voulant aussi organiser le secteur minier à sa manière, Kabila s'est heurté aux mêmes défis que le Gouvernement qui l'a précédé, c'est-à-dire la relance économique, en plus de devoir faire face aux rébellions du RCD (Rassemblement congolais pour la Démocratie) et du MLC (Mouvement pour la Libération du Congo). Pendant la guerre (1998-2003) contre le RCD et le

MLC, les belligérants ainsi que leurs alliés cherchaient à tout prix à contrôler le secteur minier, nécessaire pour le financement de la guerre, et à l'utiliser comme un canal d'enrichissement. Dans ce contexte de pillage (Marysse & André 2001), il était très difficile pour l'État congolais de bénéficier réellement du secteur minier. La logique d'économie de guerre qui animait les autorités tant du côté du Gouvernement que du côté de la rébellion les poussait donc à signer des contrats miniers en toute opacité et pour leurs propres intérêts. Depuis lors, les difficultés en matière de transparence ont commencé dans le secteur minier industriel de la RDC.

La réunification du pays en 2003 a permis la mise en place d'institutions de transition constituées par les anciens belligérants. Parmi ces institutions, il y avait l'Assemblée nationale, qui, dans ses prérogatives, a voulu voir clair dans toutes les conventions économiques et financières conclues pendant les guerres de 1996-1997 et 1998-2003. Il aura fallu attendre la décision du 20 avril 2007⁸ pour constituer une commission chargée de revoir tous les contrats miniers. Deux ans après sa mise en place, la commission avait examiné 61 contrats et recommandait que 39 d'entre eux soient renégociés (catégorie B), 22 résiliés (catégorie C), et qu'aucun ne puisse être maintenu en l'état (catégorie A) (RDC 2007). Après le passage de la commission, l'objectif n'a pas été atteint, à l'exception de quelques contrats renégociés (World Bank 2012).

Au moment où il mettait en place cette commission de revisitation des contrats, le Gouvernement signa un autre contrat, qu'on a même qualifié de « contrat du siècle » : le « contrat chinois ». Certains analystes ont ressorti les caractéristiques montrant le déséquilibre qu'il y avait entre le Gouvernement congolais et les entreprises chinoises concernées par l'octroi des concessions minières dans le cadre de ce contrat. Bien que celui-ci soit qualifié de « gagnant-gagnant » par les parties contractantes, il a toutefois suscité des débats contradictoires tant à l'intérieur de la RDC qu'à l'extérieur (Marysse & Geenen 2008 : 305).

En conclusion, il est important de souligner qu'aujourd'hui, avec de nombreuses sociétés minières industrielles opérationnelles en RDC (surtout au Katanga), l'apport du secteur minier industriel est significatif. En effet, les exportations réalisées (de cuivre et cobalt), font entrer beaucoup de devises au pays et permettent ainsi une appréciation du taux de change et le contrôle de l'inflation. Mais les retombées pour le quotidien de la population congolaise ne se font pas encore sentir. Ce qui suscite le débat : à qui profite la rente minière en RDC (Marysse & Tshimanga 2013) ? Si, pour le secteur industriel, l'État congolais n'arrive pas à en faire profiter valablement la

⁸ Voir arrêté n° 2745/Cab.min/mines/01 du 20 avril 2007 portant mise sur pied de la Commission ministérielle chargée de la revisitation des contrats miniers.

population congolaise – et pourtant ce secteur est sous son contrôle –, que dire du secteur artisanal qui lui échappe en majorité ? Pourtant, comme le démontre la section suivante, des mécanismes de contrôle et de régulation sont prévus en l'espèce dans la législation minière congolaise.

Secteur artisanal : réorganisation et formalisation

L'émergence du secteur artisanal remonte aux années 1970, pour s'amplifier vers les années 1980, période au cours de laquelle l'ordonnance loi n° 82/039 du 5 novembre 1982 a autorisé l'exploitation artisanale des matières précieuses. Cette exploitation devait se faire en dehors des concessions couvertes par des titres miniers exclusifs (Defailly 2000). La compréhension, par les creuseurs artisanaux, de la formulation « en dehors des concessions couvertes par des titres miniers » a posé pas mal de problèmes et a souvent donné lieu à des confrontations entre les concessionnaires et les creuseurs. Cette situation de confrontation demeure une réalité aujourd'hui dans les provinces minières de la RDC. Pour faire face aux menaces des creuseurs, les sociétés avaient recouru à des brigades minières constituées principalement des unités spéciales de la police pour la protection de leurs concessions respectives.

Bien que le secteur artisanal soit souvent qualifié d'informel, la législation congolaise consacre son existence. En effet, le titre IV du Code minier⁹, complété par le titre IX du Règlement minier¹⁰, précise le cadre légal d'organisation du secteur artisanal. En effet, la loi minière précise que cette activité doit être effectuée dans les ZEA (Zones d'Exploitation artisanale) dédiées à cette exploitation. ZEA qui, à leur tour, sont déterminées par le service du CAMI (Cadastre minier) sur la base des critères géologiques et économiques que présentent les gisements à affecter. L'objectif de l'organisation de l'exploitation artisanale est double : organiser les creuseurs en coopératives, et assurer le contrôle du Gouvernement congolais sur le secteur dans son ensemble afin d'en extraire plus de recettes. Son administration est

⁹ Le chapitre 1 du titre IV du Code minier stipule : « En effet, lorsque les facteurs techniques et économiques caractérisant certains gîtes d'or, de diamant ou de toute autre substance minérale ne permettent pas une exploitation industrielle ou semi-industrielle, le ministre des Mines peut ériger de tels gîtes dans les limites d'une aire géographique déterminée en Zone d'Exploitation artisanale. »

¹⁰ À son article 234, il donne les conditions d'octroi d'un permis de recherche dans une zone artisanale : « Les groupements d'exploitants artisanaux qui désirent procéder à la recherche de substances minérales classées en mines à l'intérieur de la Zone d'Exploitation artisanale à l'aide de procédés industriels ou semi-industriels sont tenus de se constituer en coopérative et solliciter auprès du ministre ayant les Mines dans ses attributions l'agrément au titre de coopérative minière. »

confiée aux divisions provinciales des mines, tandis que son organisation et son encadrement sont confiés à un service public, le SAESSCAM (Service d'Assistance et d'Encadrement au Small-Scale Mining), qui a, entre autres, pour mandat de donner un encadrement matériel et technique, et de veiller à la stricte application des normes de sécurité sur les sites d'exploitation¹¹. Sur le terrain néanmoins, le Gouvernement congolais se heurte à d'énormes difficultés. Cela s'explique non seulement par l'incapacité de l'administration minière de contrôler l'ensemble du secteur artisanal, mais aussi par les pratiques de celui-ci. En effet, depuis plus de trente ans, ce secteur a évolué dans une indépendance totale. Il est caractérisé par son propre cadre institutionnel et est bien enraciné dans les économies locales dans et autour des sites miniers (Geenen 2012). Cela pousse parfois le Gouvernement à opter pour le secteur industriel, qui est plus facile à contrôler.

Pourtant, dans le contexte actuel de la RDC, plusieurs éléments peuvent contrebalancer le choix de privilégier le secteur industriel au détriment du secteur artisanal. Premièrement, le secteur minier artisanal occupe directement et appuie indirectement un très grand nombre de personnes. Elles sont estimées à plus ou moins dix millions¹² sur l'ensemble du pays (World Bank 2008 : 61). Cette capacité d'absorption de la main-d'œuvre donne du fil à retordre au Gouvernement dans son arbitrage entre les secteurs industriel et artisanal. Deuxièmement, les revenus que les creuseurs y soutirent leur permettent de subvenir d'une manière ou d'une autre aux besoins de leur ménage et ainsi de participer au fonctionnement de l'économie locale des zones minières (World Bank 2008 : 63 ; Geenen & Kamundala 2008 ; Geenen, sous presse). Malgré les conditions de travail très déplorables dans ce secteur, avec tous les corollaires y afférents, il vaut son pesant d'or au Sud-Kivu. Dans certaines zones et cités minières, les infrastructures de base se développent grâce à l'activité minière artisanale. Bien que cet apport du secteur artisanal soit encore marginal, il est évident que tant qu'il n'y a pas une autre possibilité compensatoire il sera difficile, voire impossible, d'opter seulement pour le secteur industriel et d'abandonner le secteur artisanal. Le cas du Kivu (Nord-Kivu, Sud-Kivu et Maniema) pour la période du 11 septembre 2010 au 10 mars 2011, période pendant laquelle le président

¹¹ SAESSCAM est un service public à caractère technique chargé de l'assistance et de l'encadrement des creuseurs artisanaux, créé par décret n° 047-C/2003 du 28 mars 2003.

¹² Selon les estimations de la Banque mondiale, il y aurait de 50 000 à 2 000 000 de creuseurs, activement et directement impliqués dans l'exploitation minière artisanale. Considérant une moyenne de quatre à cinq personnes à charge pour chaque creuseur, le nombre total de personnes dépendant de cette activité de survivance atteint 8 à 10 millions. Soit 14 à 16 % de la population totale de la République démocratique du Congo.

Kabila avait déclaré la suspension des activités minières artisanales¹³, peut nous servir d'exemple. En effet, cette décision a eu des effets pervers qui ont paralysé l'ensemble de l'économie de ces trois provinces (Geenen *et al.* 2011). La question demeure alors : comment doit-on procéder pour organiser et formaliser le secteur artisanal ? Selon nous, il ne serait pas envisageable de prendre une décision brusque ; la réorganisation et la formalisation devraient être des processus qui doivent être bien planifiés, exécutés et suivis pendant un temps suffisant (Geenen *et al.* 2011 ; Geenen 2012).

Gouvernement, secteur minier industriel et secteur minier artisanal

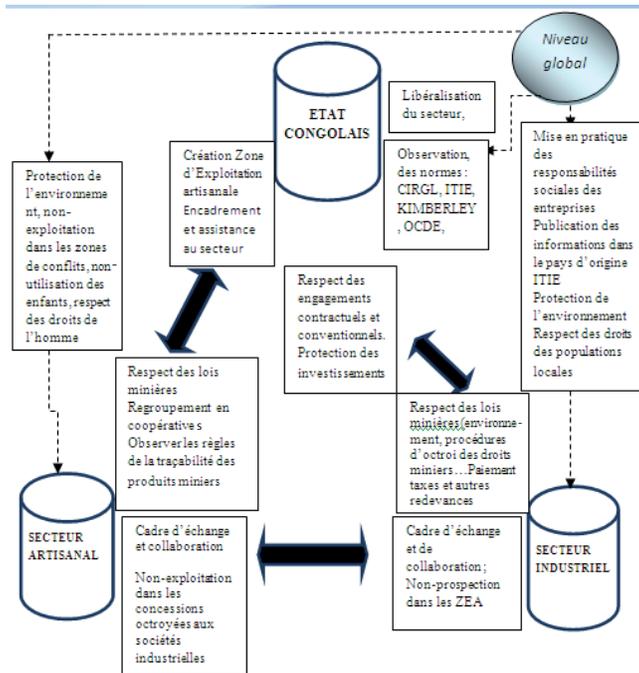
Nous examinerons le cadre analytique des différentes dispositions et des interactions entre les différents acteurs sur trois axes (niveaux), à savoir : l'État congolais, le secteur industriel et le secteur artisanal, mais en tenant compte des interactions directes et indirectes avec le cadre global.

Le schéma suivant démontre d'une manière simplifiée les différents droits et obligations que chaque partie doit respecter. En effet, le Gouvernement congolais, à l'instar d'autres gouvernements qui ont adopté une politique libérale dans le secteur minier, est obligé de respecter non seulement les engagements contractuels avec des investisseurs privés, mais aussi certaines réglementations internationales, telles que les principes directeurs de l'OCDE (2011b), le processus de Kimberley, ITIE, etc. (voir Geenen & Custers 2010 ; Kilosho *et al.* 2013). Il doit également garantir toutes les mesures prises dans sa législation minière nationale. En plus, les deux principaux acteurs (secteur artisanal et secteur industriel) qui sont opérationnels sur le terrain d'exploitation doivent se tenir au respect des dispositions légales non seulement vis-à-vis du Gouvernement congolais, mais aussi dans leurs rapports mutuels.

Mais, souvent, les réalités du terrain obligent les uns et les autres à avoir d'autres arrangements, en dehors du cadre réglementaire, comme va l'illustrer ci-après le cas de Banro. Ces deux acteurs sont également censés observer certaines normes internationales : dans le cadre des dynamiques globales, il ne suffit pas, aujourd'hui, de seulement disposer de moyens pour l'exploitation. Il faut également respecter des normes environnementales, ainsi que celles de la transparence exigées pour les industries extractives et faire preuve de bonnes pratiques des droits de l'homme et de ceux de la communauté locale (OCDE 2011a).

¹³ 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.

Figure 1. Schéma des interactions dans la gouvernance du secteur minier en RDC



Ces exigences, connues sous l'acronyme de « RSE » (Responsabilités sociales des Entreprises), et d'autres exigences en rapport avec les investissements privés (IFC 2002), permettraient d'atténuer les frustrations des populations vivant dans les zones affectées par le projet industriel. Ceci pourrait être une base à partir de laquelle la cohabitation serait favorisée.

Néanmoins, les dispositions légales prennent en compte des facteurs techniques et économiques pour ériger un gîte minier en une zone d'exploitation artisanale, comme souligné ci-dessus. Les difficultés demeurent toutefois pour déterminer les zones qui sont rentables ou moins rentables. Cela relève du service technique du Cadastre minier. Malgré la compétence, en termes de ressources humaines, que ce service peut détenir, le manque de moyens techniques et financiers pour l'exécution de cette lourde tâche à travers tout le pays compliquerait certainement la tâche. Au Sud-Kivu, par exemple, le Cadastre minier s'est installé au début de l'année 2012, alors que plusieurs concessions avaient été accordées bien avant 2008, sans études de terrain. Les facteurs économiques évoqués dans le Code minier pour déterminer l'affectation artisanale ou industrielle du gîte minier ne semblent pas être valables éternellement, d'où la nécessité d'une

actualisation régulière des études géologiques et économiques. En effet, la montée fulgurante du cours des matières premières ces dernières années et la technologie de pointe dont disposent les sociétés d'exploration remettraient en cause le mode d'évaluation de ces facteurs économiques, basés sur les anciennes études géologiques. Certains gîtes qui, jadis, pouvaient faire l'objet d'une exploitation artisanale peuvent intéresser aujourd'hui les exploitants industriels au regard du prix des matières premières sur le marché mondial. Dans ce contexte, le rôle de l'État, à travers ses services de géologie, dans le processus d'évaluation des facteurs économiques et techniques, s'avère important pour départager les deux secteurs.

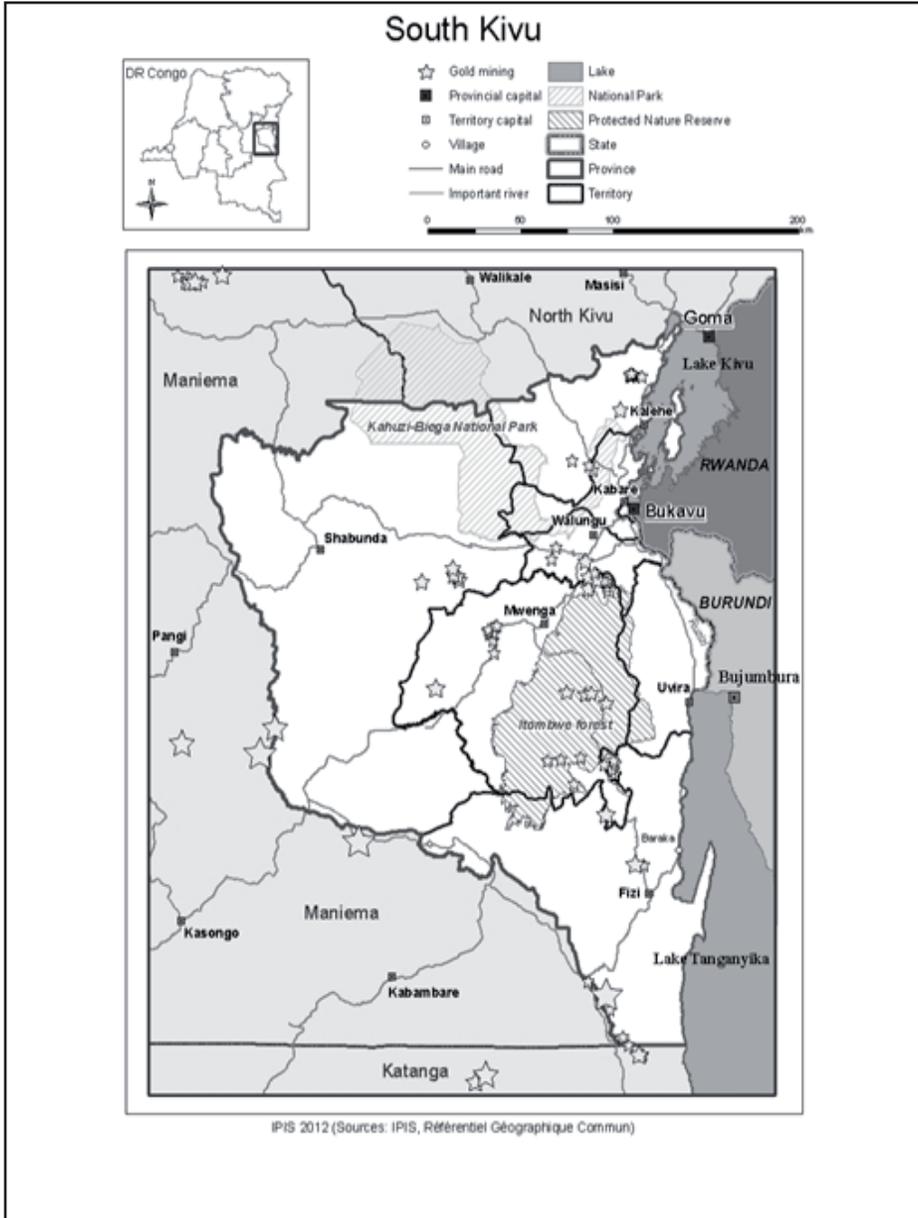
2. Dynamiques du secteur minier au Sud-Kivu

L'histoire minière au Sud-Kivu est liée essentiellement à des sociétés minières coloniales qui ont fusionné en 1976 pour former la SOMINKI (Société minière et industrielle du Kivu), encore présente dans les mémoires de la population sud-kivutienne¹⁴. Le départ de la SOMINKI vers 1996 a ouvert la porte, qui était déjà entrouverte, à l'exploitation artisanale de grande envergure. C'est donc sur les décombres de la SOMINKI que s'est développée l'exploitation artisanale au Sud-Kivu. Elle s'est étendue petit à petit ailleurs sur l'ensemble du territoire provincial. Le départ de la SOMINKI, qui envisageait déjà la vente de sa société, fut précipité, en 1996, par la guerre de libération. Comme on l'a bien dit, pendant les deux guerres, l'exploitation minière était perçue comme un moyen de financement pour les activités militaires. Dès lors, le secteur minier du Sud-Kivu est entré dans le cycle de l'économie de guerre (Raeymaekers 2002). Son image en est jusqu'à présent restée ternie, alors que ce secteur devrait avoir la stature de pilier de l'économie provinciale. Il a fallu attendre la fin du conflit pour voir ressusciter l'engouement des entreprises minières, déjà amorcé avant et pendant les guerres, pour l'acquisition de concessions minières au Sud-Kivu.

Les ressources minières de la province du Sud-Kivu la prédisposent à être considérée comme une opportunité pour les investisseurs et pour les creuseurs artisanaux. Les huit territoires disposent tous de ressources minérales.

¹⁴ 1973-1974 : fusion de toutes les mines de COBELMIN (Miluba, Minerga, Kinoretain, Kundamines), de MGL, de KIVUMINES et de PHIBRAKI en une seule entité : COBELMIN. Il ne subsiste plus alors que deux sociétés minières au Maniema : COBELMIN et SYMETAIN. En 1976, les deux fusionnent pour former la SOMINKI (communication personnelle de M. Lammens, ancien cadre de la SOMINKI).

Carte des exploitations de l'or au Sud-Kivu



L'exploitation artisanale au Sud-Kivu : importance, contraintes et défis

Comme nous l'avons déjà souligné, l'exploitation artisanale demeure importante pour des milliers de creuseurs, négociants et intermédiaires, ainsi que pour des petits commerçants qui vivent grâce à elle. Bien que la production officielle de l'or soit insignifiante (voir tableau 1), les estimations¹⁵ de la production d'or dans les trois sites (Lugushwa, Kamituga et Mukungwe) que nous avons visités pendant nos recherches reflètent en quelque sorte l'apport en termes de devises du seul secteur de l'or dans le circuit économique de la province du Sud-Kivu.

Tableau 1. Exportations officielles des trois dernières années de l'or au Sud-Kivu (en kg)

Exportations production artisanale	2010	2011	2012 (janv.-oct.)	TOTAL
TOTAL	33,6	22,9173	30,5	87,0273

Source : rapports annuels (2010, 2011, et statistiques 2012), Division des mines du Sud-Kivu.

Tableau 2. Production artisanale de l'or dans les sites de Kamituga, Lugushwa et Mukungwe au Sud-Kivu

Sites	Nombre de creuseurs	Production par mois, par puits	Total production estimée (nombre de puits estimés x production mensuelle moyenne)
Lugushwa	+/- 15 000 (a)	0,57 kg (b)	400 x 0,57 = 228 kg (i)
Kamituga	+/- 12 000 (c)	0,216 kg (d)	330 x 0,213 = 70 kg (j)
Luhwindja-Burhinyi	+/- 1000 (e)	Pas de données à notre disposition (f)	
Mukungwe	+/- 3200 (g)	0,5 kg (h)	80 x 0,5 kg = 40 kg (k)
TOTAL	+/- 31 100		338 kg/mois, soit +/- 4000 kg/an

Source : nos estimations¹⁶.

¹⁵ Ces estimations ont été faites sur base des procédures décrites ci-dessous. C'est une première tentative qui, sans doute, demanderait une étude approfondie. Prochainement nous essaierons de la faire avec les outils solides de la statistique.

¹⁶ (a) Estimations faites sur 16 carrières ayant 25 puits en moyenne, soit un total de plus de

En nous basant sur ces productions et en considérant la valeur marchande de l'or aujourd'hui sur le marché local à Bukavu, nous remarquerons que ces trois sites injectent à eux seuls plus ou moins quatorze millions de dollars par mois dans l'économie de la province du Sud-Kivu¹⁷. Ceci est important pour l'approvisionnement en biens de première nécessité de ces sites et autres villages et villes qui les entourent. Les contraintes restent les conditions de travail déplorables dans lesquelles les creuseurs artisanaux travaillent. Ces conditions les exposent à des accidents qui sont fréquents et à des maladies de toutes sortes.

Le défi reste tout de même la formalisation de ce secteur, le contrôle et la lutte contre la fraude. Les productions empruntent des voies illégales, surtout dans le secteur de l'or, ce qui engendre d'énormes pertes en termes de recettes pour l'État. Les chiffres d'exportation officiels de l'or au Sud-Kivu ces

400 puits disposant en moyenne de 30 creuseurs, soit +/-12 000. Ici, il faut ajouter les creuseurs répartis dans différentes rivières, estimés à plus ou moins 3000. Il faudra aussi remarquer que le nombre de puits par carrière est inférieur par exemple aux carrières de Kamituga, car, durant la période de nos enquêtes, l'exploration par Banro était plus avancée à Lugushwa. Plusieurs carrières ne sont plus accessibles aux creuseurs et, dans d'autres carrières, ils ne sont plus autorisés à creuser de nouveaux puits.

(b) Moyenne de 40 tola (unité de référence utilisée par les négociants d'or du Sud-Kivu : 1 tola = 14,4 gr) par mois tirés sur 66 puits, répartis dans 3 carrières, soit une production moyenne mensuelle de 0,57 kg par puits.

(c) Estimation faite sur 3 carrières ayant 110 puits en moyenne, soit un total de plus ou moins 330 puits ayant en moyenne 26 creuseurs, soit +/- 8580 creuseurs. Ici, il faut ajouter les autres, répartis dans différentes rivières, qui sont estimés à plus ou moins 3500 creuseurs.

(d) Estimation faite sur 33 puits ayant une production moyenne de 15 tola par mois, soit 0,216 kg par mois par puits.

(e) Le nombre de creuseurs dans les sites de Luhwindja et Burhinyi a diminué de plus ou moins 90 %, car les deux chefferies correspondent au projet de Twangiza Mining, filiale de la société Banro qui est dans la phase de production.

(f) Rien à signaler pour les quelques creuseurs éparpillés dans la rivière Mwana et les carrières de Kadumwa et Lukunguri, aux alentours du site de Banro.

(g) Estimation faite sur 2 carrières ayant 40 puits en moyenne, soit un total de plus de 80 puits ayant en moyenne 40 creuseurs.

(h) Une moyenne estimée à 35 tola, soit 0,5 kg.

(i) Estimation faite sur 400 puits, dont la moyenne a été calculée sur base de (a) sans compter les productions alluvionnaires éparpillées autour des carrières.

(j) Estimation faite sur 330 puits sur trois carrières, sans compter les productions alluvionnaires éparpillées autour des carrières et dans d'autres villages comme Kibe, Bigobe, Sugulu, etc. Ils viennent vendre leur production à Kamituga.

(k) Estimation faite sur 80 puits répartis sur deux carrières de Mukungwe (Lukwera, dit « Lusenke », et Kalanga).

¹⁷ Considérant la production totale de ces trois sites (228+70+40 = 338 kg, soit 338 000 gr), qui donne 23 472,22 tola. 1 tola coûtait 600 USD à Bukavu en février 2012.

trois dernières années sont de 29 kg d'or par an en moyenne, tandis que des chiffres de l'ordre de plus de 2 tonnes sont signalés dans les exportations des pays voisins, alors qu'ils ne disposent pas de grands gisements. Au Burundi, par exemple, la production moyenne annuelle d'or est estimée entre 250 kg et 300 kg/an, tandis que les exportations sont estimées à plus de 2 tonnes (Midende 2010).

De cette production officielle déclarée au Sud-Kivu, il est difficile de confirmer que le secteur artisanal de l'or a une contribution significative aux recettes de l'État. Ce qui est certain, c'est que la différence entre la production réelle et ce qui est déclaré est énorme. En considérant tout simplement les trois sites, on observe une différence d'environ 4 tonnes qui emprunteraient des voies frauduleuses, et le flux monétaire engendré ne passe pas dans le circuit formel. Cela constitue un défi pour le Gouvernement congolais, étant donné l'énorme manque à gagner qu'il enregistre dans ce secteur.

L'autre défi au Sud-Kivu est la création des zones d'exploitation artisanale bien connues (sur le plan des réserves géologiques) et accessibles. En effet, si l'on se base uniquement sur les règlements et dispositions du Code minier, la quasi-totalité des exploitations artisanales du Sud-Kivu sont dans l'illégalité. D'abord, parce que la majorité des creuseurs travaillent dans des sites dont le statut fait l'objet d'un litige entre les industriels et les creuseurs artisanaux (c'est le cas de Mukungwe à Walungu), et d'autres travaillent dans des sites déjà concédés aux entreprises industrielles (c'est le cas de Lugushwa, Kamituga, Luhwindja et Misisi, où nous avons mené nos recherches). Dans ces sites, les recherches des entreprises minières se font côte à côte avec des creuseurs artisanaux, bien qu'en principe les permis d'exploitation et de recherche soient exclusifs. Si, pour expliquer cette superposition des activités, les industriels disent vouloir préserver la paix sociale et éviter dans un premier temps les tensions et confrontations avec les creuseurs, les creuseurs, eux, donnent une autre explication : « Notre présence sur un site constitue la preuve d'indices de minerais ; les géologues de Banro viennent seulement voir si le gisement en question peut être exploité industriellement, c'est-à-dire si le gisement peut être rentable à leur société, c'est tout¹⁸. » Malgré cette cohabitation temporaire, les creuseurs se trouvent dans une situation de vulnérabilité et d'insécurité dans l'espace où ils peuvent exercer leur travail. Ils éprouvent d'énormes difficultés organisationnelles et, du coup, ils sont moins compétitifs dans l'acquisition de permis de recherche et d'exploitation au regard des acteurs industriels qui ont des capacités managériales et financières qui leur facilitent l'acquisition de ces permis auprès du ministère des Mines *via* le Cadastre minier.

¹⁸ Interview d'un creuseur à Lugushwa, octobre 2011.

La tentative d'organisation des creuseurs artisanaux à travers les coopératives minières semble être une formule appropriée pour leur permettre d'être compétitifs, de migrer vers l'exploitation semi-industrielle et ainsi de réussir le pari de la formalisation. Mais le contexte de cette initiative de création de coopératives minières au Sud-Kivu reflète le caractère opportuniste de ses initiateurs. En effet, lors de la suspension des activités minières en septembre 2010, plusieurs recommandations ont été faites pour permettre la levée de la mesure de suspension, notamment pour le regroupement des creuseurs artisanaux au sein de coopératives minières. Plusieurs creuseurs, du moins les plus influents, ont constitué des dossiers pour leur coopérative. Ainsi la Division des mines s'est vite retrouvée avec plusieurs dossiers : en juin 2011, quarante-six coopératives avaient déjà été enregistrées pour 59 303 creuseurs¹⁹. La précipitation dans laquelle ces coopératives se sont mises en place, parfois à l'initiative d'un individu qui coopte les autres, ne favorise pas la vulgarisation des principes de fonctionnement d'une coopérative, qui doivent être observés strictement.

En outre, toutes ces coopératives sont censées fonctionner sur des zones dédiées à l'exploitation artisanale, mais, comme nous l'avons déjà mentionné, il est difficile pour l'instant d'avoir davantage de zones d'exploitation artisanale. Non seulement le Cadastre minier ne les a pas encore toutes déterminées, mais la majorité des sites accessibles par les creuseurs font déjà partie des concessions concédées aux sociétés industrielles. Au regard des droits miniers octroyés au Sud-Kivu par le Cadastre minier, trop peu de gens se posent la question du sort des exploitants artisanaux. Le Cadastre minier a octroyé cent vingt-quatre permis de recherche représentant 19 808 carrés, soit une superficie de 1683 km², et vingt-cinq permis d'exploitation industrielle représentant 6002 carrés²⁰. Les zones d'exploitation artisanale sont au nombre de sept, mais difficilement localisables et accessibles²¹. Ainsi l'ingénieur Gaby Rudahaba (2011) est arrivé à la conclusion suivante : « Force est donc de constater qu'il y a beaucoup de discordances à propos

¹⁹ Documents consultés à la Division provinciale des mines du Sud-Kivu le 03/06/2011.

²⁰ Un carré = 80 hectares, Consolidation faite sur base des informations sur les listes et droits miniers et carrières au 29/02/2012 sur le site du Cadastre minier : www.flexicadastre.com, consulté le 23/04/2012.

²¹ Selon les données du CAMI, sept zones d'exploitation artisanale ont été créées au Sud-Kivu, respectivement par l'arrêté ministériel n° 0649/CAB.MINES/01/2009 du 22 septembre 2009, qui créa la ZEA n° 5 à Kalehe et la ZEA n° 13 à Shabunda ; l'arrêté ministériel n° 0257/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008 qui créa la ZEA n° 6254 à Kalehe ; l'arrêté ministériel n° 0258/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008 qui créa la ZEA n° 6255 à Kalehe ; l'arrêté ministériel n° 0259/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008 qui créa la ZEA n° 6256 à Mwenga ; l'arrêté ministériel n° 0260/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008 qui créa la ZEA n° 6257 à Mwenga ; l'arrêté ministériel n° 0-0651/CAB.MINES/01/2009 du 24 septembre 2009 qui créa la ZEA n° 14 à Shabunda.

du nombre et des localisations géographiques des ZEA dans la province du Sud-Kivu. L'interprétation des données du CAMI et la confrontation de ces données entre elles-mêmes prêtent à diverses confusions. »

L'exploitation industrielle au Sud-Kivu : nouvelles opportunités, nouveaux défis

L'exploitation industrielle apparaît comme une nouveauté au Sud-Kivu. Jadis, la province ne connaissait que la réalité d'une seule société (SOMINKI). Aujourd'hui, plus de quarante entreprises privées ont obtenu cent vingt-quatre permis de recherche. Seule Banro Corporation, multinationale basée au Canada, a déjà commencé l'exploitation. C'est pourquoi c'est à elle que les exemples dans cet article font toujours allusion.

Il est difficile pour l'instant d'évaluer l'apport en termes de recettes de toutes ces entreprises, étant donné qu'elles en sont encore à la phase d'exploration. Néanmoins, selon les dispositions du Code minier, pendant la phase d'exploration et d'exploitation un droit superficiaire par hectare doit être payé au niveau national, à raison de 0,03 USD/hectare pendant les deux premières années et 0,31 USD/hectare pour le reste de la période, ainsi que de 5 USD/hectare pendant l'exploitation²². Avec le nombre de carrés octroyés, qui sont déjà dans la deuxième période de validité pour certains, le Sud-Kivu génère environ 500 000 USD/an²³. Ces revenus doivent être répartis entre les services des mines, en tête le Cadastre minier avec 50 %, selon la clé de répartition définie dans le Règlement minier²⁴.

Il est aussi trop tôt pour faire une analyse de la contribution de la société industrielle qui est en phase d'exploitation. Néanmoins nous pouvons signaler que la production de Twangiza Mining (filiale de Banro qui est en phase de production au Sud-Kivu), de novembre 2011 à août 2012, dépassait déjà 1000 kg²⁵. La même question demeure : qu'est-ce que la province du Sud-Kivu gagne à cette exploitation ? Ce sera l'une des questions qui feront l'objet de nos prochaines études.

Une cohabitation difficile : cas de Banro Corporation

De toutes les sociétés ayant reçu des permis de recherche et/ou d'exploitation, les travaux des filiales de Banro (Twangiza Mining, Kamituga

²² Titre VII du Code minier.

²³ Considérant qu'un carré représente 80 hectares, ceci donne 0,31USD x 80 x 1908..

²⁴ Article 402 du Règlement minier.

²⁵ Relevé des statistiques d'expédition à Kinshasa pour analyse et exportation de la production d'or de Twangiza Mining, consulté à la Division des mines du Sud-Kivu en octobre 2012.

Mining, Namoya Mining et Lugushwa Mining) et de l'entreprise Casa Mining (à Misisi dans le territoire de Fizi) semblent les plus avancés sur le terrain. Les travaux de recherche ont commencé à Twangiza et à Lugushwa vers 2005 au Sud-Kivu et à Namoya pour le Maniema, tandis qu'à Kamituga c'était au début de l'année 2011²⁶. À Twangiza (dans les chefferies de Luhwindja et de Burhinyi), où les travaux ont vite évolué, la société semblait au début tolérer la présence des creuseurs artisanaux. Mais cette tolérance a été de courte durée. À la phase d'exploitation, les creuseurs ont été chassés des sites qu'ils occupaient²⁷. Le rapport de la Banque mondiale (World Bank 2008 : 63) avait déjà prédit que « les conflits entre les exploitants miniers artisanaux et les exploitants industriels sont le talon d'Achille de l'avenir du secteur minier de la République démocratique du Congo ». Pour produire son premier lingot en novembre 2011, Twangiza Mining n'a pas connu que des roses sur son chemin. Elle a dû faire face à de multiples problèmes d'ordre social et économique (voir Geenen & Claessens, sous presse). En effet, les creuseurs qui vivaient de cette exploitation artisanale étaient estimés à plus de 12 000, et plusieurs milliers en dépendaient indirectement (OGP 2008). Ainsi, cette exploitation était l'épine dorsale de l'économie locale (Luhwindja et ses environs). L'arrêt de cette activité et l'évacuation de ces creuseurs ont créé un désespoir pour la majorité de la population locale (interviews de creuseurs à Twangiza, octobre 2011 et juillet 2012).

Les stratégies qu'utilisa Banro pour s'installer furent mal interprétées par les creuseurs artisanaux. Pour évacuer ceux-ci de leur lieu de travail, on leur promettait, en effet, de l'emploi et l'amélioration de leurs conditions de vie à travers des projets d'intégration sociale. Cette situation provoqua une attente démesurée chez les creuseurs et toute la population de Luhwindja et de Burhinyi. C'est que celle-ci avait en mémoire la manière dont la SOMINKI offrait des services sociaux tels que l'éducation et la santé à ses travailleurs et à la communauté locale. Dès lors, elle s'attendait à ce que tous les problèmes de la communauté locale, y compris ceux relevant des prérogatives du pouvoir public, soient résolus par Banro. Une telle situation découle non seulement de la dépossession, pour la majorité de cette population, de sa source de revenu, mais également du déficit communicationnel entre l'État congolais et la communauté locale. Le comportement de relâchement de l'État a engendré une mauvaise relation entre l'entreprise et les creuseurs

²⁶ Les travaux de Kamituga ont été reportés plusieurs fois suite au dossier judiciaire qui opposait Kamituga Mining à la SOMICO (Société minière du Congo) qui se considérait toujours comme le vrai successeur de SOMINKI et ainsi détentrice des concessions de l'ancienne SOMINKI.

²⁷ La plupart des sites d'exploitation artisanale se trouvaient dans le groupement de Luciga à Luhwindja. Il s'agit principalement du site de Mbwege (où Banro a même construit son usine). Il y a également Lukunguri, Kadumwa, Kashegeshe et Nakabindi, ainsi que les rivières Mwana et Lulimbohwe.

artisanaux en particulier, et toute la communauté en général. Comme l'avait déjà fustigé Bonnie Campbell (2008) : « Le retrait de l'État de la médiation des relations socio-économiques a eu tendance à laisser les entreprises privées de plus en plus sujettes à répondre à des demandes sociales des communautés concernées. Bien qu'impossible à développer en détail, mentionnons que les ambiguïtés que de telles situations peuvent parfois produire font en sorte que les compagnies se retrouvent à avoir de plus en plus à composer avec les demandes et les attentes des communautés qui dépassent leurs compétences et moyens. En cas de mésententes se pose le risque que de telles situations dégénèrent en conflit ouvert. »

Aujourd'hui, beaucoup de creuseurs qui avaient été engagés comme journaliers au sein des entreprises de sous-traitance travaillant avec Banro sont mis à l'écart, car pendant la phase d'exploitation on a plus besoin de spécialistes que de main-d'œuvre lourde. Cela crée une frustration qui se traduit par un sentiment de victimisation. C'est ainsi que certains ex-creuseurs rentrent même dans les sites aux alentours de l'usine de production (Kaduma, Lukungurhi, Mwana). Cette menace, qui relève de la pression sociale de creuseurs qui n'ont plus d'autre solution, constitue un obstacle pour Banro, comme l'affirme son vice-président²⁸. Le cas de Twangiza n'est pas, ou ne sera pas le seul. Que ce soit à Kamituga, à Misisi ou à Lugushwa, les mêmes méthodologies de travail sont utilisées : dans un premier temps, il s'agit de collaborer avec les creuseurs pour sauvegarder la paix sociale, puis d'interdire au fur et à mesure l'accès de certaines carrières aux exploitants artisanaux. Déjà, à Lugushwa, certaines carrières jadis exploitées par les creuseurs sont interdites à l'exploitation artisanale et mises sous surveillance policière. D'autres, comme D18, G20, G21²⁹ et Kakangala, font l'objet d'une interdiction progressive. Cette interdiction d'accès à certaines carrières a déjà fait des victimes du côté des creuseurs artisanaux et des policiers à Lugushwa³⁰. L'autre cas est celui de Luntukulu (Shasha) dans le territoire de Walungu, où les géologues de Banro ont été chassés par les creuseurs

²⁸ « Banro est également confrontée à des problèmes liés aux mineurs artisanaux, qui représentent la grande majorité du secteur minier à l'Est de la RDC et qui ont travaillé dans les dépôts de Twangiza depuis des décennies. La société a été forcée de déplacer plus de 1200 travailleurs artisanaux, avant de pouvoir commencer la construction, en employant un grand nombre et trouvant un emploi alternatif pour les autres. À peine étaient-ils partis que les autres rentraient et maintenant plus de 300 enfants continuent à travailler au fond de la vallée où sont encaissés les résidus » (traduit de l'anglais). Interview accordée à Reuters par Gary Chapman, vice-président de Banro, <http://www.reuters.com/article/2011/10/06/congo-gold-idUSL5E7KU2VP20111006>

²⁹ D18, G20, G21 : codes attribués (à l'époque de la Sominki) aux différentes carrières dans différents sites d'exploitation. Ces codes permettent d'identifier les carrières. Celles-ci conservent toujours ces codes, à l'heure actuelle, et elles sont connues ainsi.

³⁰ Au mois d'avril 2012, certains creuseurs ont tenté d'accéder frauduleusement à la carrière D18. Le policier de garde n'a pas hésité à tirer sur eux et en a blessé un. Les creuseurs, pour

artisans afin qu'ils ne procèdent pas à l'exploration des sites où ceux-ci mènent leurs activités artisanales³¹.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les sociétés industrielles ne veulent rien lâcher, animées par leur objectif primordial de maximisation de profit, et surtout une meilleure cote sur le marché boursier. C'est ainsi que tout espace est soumis à une recherche géologique judicieuse. Même les sites qui, dans le temps, ne pouvaient attirer l'attention des industriels, à situation géologique égale peuvent aujourd'hui être devenus rentables au regard du prix des matières premières sur le marché mondial. Comme l'affirme un ancien cadre de la SOMINKI : « Vers les années 80 et 90 nous ne pouvions pas exploiter le site de Tchanda [à Kamituga], car il n'était pas rentable pour une extraction industrielle. Mais pour la même production et au prix actuel, ce site est rentable pour une exploitation industrielle³². » Ceci s'explique par le fait qu'à Kamituga, aujourd'hui, Banro exerce ses activités de recherche aux côtés des creuseurs, puis, progressivement, certains sites leur sont interdits et sont protégés par la police. Ainsi, le champ d'activité des exploitants se rétrécit à mesure que les travaux d'exploration de l'entreprise Banro avancent.

Nécessité et possibilités d'une cohabitation pacifique entre les secteurs artisanal et industriel ?

Au Sud-Kivu, le phénomène du sous-emploi est répandu et touche 80,2 % de la population active (PNUD 2009 : 8). Le secteur artisanal doit encore exister au regard, notamment, de ses capacités d'absorption de la main-d'œuvre et d'opportunité d'emploi. Il doit être encadré techniquement pour espérer relever le niveau de la production et des revenus des exploitants artisanaux. La viabilité de ce secteur dépendra de la mise en pratique des différentes dispositions de la législation minière qui encouragent les creuseurs artisanaux à ne pas rester passifs, mais plutôt à s'organiser en coopératives afin de passer à une autre échelle d'exploitation, celle de la petite mine ou de la mine semi-industrielle.

Au regard de l'importance que nous avons décrite, nous envisageons les pistes de solution à deux niveaux : au niveau de l'espace de travail et au niveau d'un cadre de concertation.

venger leur collègue, se sont attaqués au policier de garde, lui ont ravi son fusil et lui ont tiré une balle dans la jambe.

³¹ Il a fallu la convocation d'une réunion d'attente, en présence des représentants des creuseurs artisanaux et de Banro, pour que ces géologues puissent poursuivre leurs travaux de recherche en juin 2012.

³² Interview de Serge Lammens (ancien cadre de la SOMINKI), jeudi 5 avril 2012, en Belgique.

Au vu du nombre impressionnant de permis de recherche et d'exploitation octroyés au Sud-Kivu pour les sociétés industrielles et semi-industrielles, alors qu'il n'y a que sept zones d'exploitation artisanale, il sera difficile d'imaginer une cohabitation aisée ou une coexistence pacifique. À notre avis, et loin de demander un partage égal, le Cadastre minier devrait se mettre au travail pour créer d'autres zones d'exploitation artisanale accessibles et exploitables. La tâche ne sera certainement pas facile pour le CAMI, étant donné la priorité accordée aux sociétés industrielles. Mais il y a certaines brèches ouvertes par le Règlement minier en son article 129, qui stipule que le titulaire des permis de recherche doit renoncer à certains carrés qui faisaient partie de son périmètre de recherche lors du renouvellement de ce dernier³³. Cette disposition donne des marges de manœuvre au Cadastre minier qui peut disposer de ces carrés miniers autrement, soit en les octroyant à d'autres sociétés, soit en les érigeant en ZEA ou en zone géologique pour des études scientifiques.

Une autre possibilité est ouverte si l'on tient compte des détenteurs défaillants qui n'arrivent pas à exploiter leurs permis ou à payer leurs contributions. Par exemple, au Sud-Kivu, dix permis représentant 1375 carrés ont été déchus par le ministère des Mines au début de l'année 2012, comme le montre le tableau ci-dessous. Ce peut être une opportunité pour le Cadastre de disposer de ces permis pour la création de ZEA ou pour les accorder à d'autres qui les mettront en valeur.

La deuxième piste de solution est l'installation d'un cadre de concertation et de collaboration mutuelle.

Comme nous l'avons proposé dans le schéma des interactions dans la gouvernance du secteur minier (p. 71), le cadre d'échange et de collaboration entre les acteurs industriels et artisanaux devrait continuer à exister avant et pendant la phase d'exploitation. Le contexte actuel demande que ces deux secteurs maintiennent à leur niveau un espace de dialogue où certains points peuvent être débattus en toute collaboration. Ceci n'est possible que si, dans un premier temps, les deux acteurs s'acceptent mutuellement et que chacun respecte les droits de l'autre.

³³ Règlement minier, article 129 : « Lors de l'instruction de la demande de renouvellement du permis de recherche, le Cadastre minier vérifie : (a) l'éligibilité du Titulaire aux droits miniers et de carrières conformément aux dispositions de l'article 23 du Code minier ; (b) la renonciation du Titulaire à au moins 50 % des carrés qui font partie de son périmètre et que le périmètre restant est composé de carrés entiers et contigus qui respectent les règles de la forme du périmètre ; (c) l'appartenance de tous les carrés renoncés et retenus dans le périmètre du Permis de Recherche existant. »

Tableau 3. Les droits ayant été déchu au Sud-Kivu

N°	Code	Opérateur	Type de licence	Statut	Périmètre
949	3172	HA & GA- HOLDING-CONGO DEMOCRATIQUE SPRL	PR (PP)	Droit déchu	400
2050	7229	TECHNO BUILD	PR (PP)	Droit déchu	24
2077	7362	PLATONA MINING & TRADING	PR (PP)	Droit déchu	94
2545	8874	JMT MINING SPRL	PR (AS)	Droit déchu	130
2546	8875	JMT MINING SPRL	PR (AS)	Droit déchu	112
2547	8877	JMT MINING SPRL	PR (AS)	Droit déchu	200
2548	8878	JMT MINING SPRL	PR (AS)	Droit déchu	50
2695	9572	BAOBAB MINERALS SPRL	PR (AS)	Droit déchu	110
2696	9574	BAOBAB MINERALS SPRL	PR (AS)	Droit déchu	165
2697	9579	BAOBAB MINERALS SPRL	PR (PP)	Droit déchu	90
Total					1375

Source : www.flexicadastre.com

Ce cadre d'échange et d'autres solutions que les industriels peuvent proposer pourraient pallier beaucoup de problèmes, surtout de communication et d'information. Une autre piste serait une collaboration commerciale entre ces deux secteurs. Cette collaboration pourrait se baser sur l'achat des produits artisanaux et un encadrement technique par le secteur industriel. Cela pousserait alors les sociétés industrielles à ouvrir des comptoirs d'achat. Même si, en leur temps, les tentatives pour racheter la production artisanale par la SOMINKI avaient connu quelques difficultés liées notamment à l'émergence de plusieurs marchés clandestins qui lui faisaient concurrence³⁴. Aujourd'hui, cette expérience peut être encore tentée par les sociétés industrielles en créant des comptoirs d'achat de la production artisanale. Elles pourraient ensuite

³⁴ La bonne volonté de la SOMINKI à acheter la production artisanale s'est heurtée à des difficultés. D'abord, elle devait se conformer à la législation et au paiement de taxes liées à l'exploitation d'un comptoir d'achat de minerais. Ensuite, elle devait chercher à faire du bénéfice. Tout ceci face à des petits marchés qui, eux, n'étaient pas soumis à ces exigences car ils fonctionnaient dans la clandestinité. Du coup, le prix qu'offrait la SOMINKI ne pouvait pas être compétitif sur le marché local de l'or.

associer à cette stratégie des mesures d'accompagnement pour se maintenir sur le marché local. Jouissant déjà de la confiance de l'État, ces entreprises pourraient solliciter des allègements pour la création de comptoirs d'achat sans se soustraire au paiement des autres frais. Ceci serait un autre canal par lequel l'État congolais pourrait contrôler la production artisanale. Cette démarche doit être appréhendée avec beaucoup de soin, pour ne pas aboutir à d'autres pratiques qui iraient à l'encontre du cadre réglementaire. C'est le cas, par exemple, du système de sous-traitance qu'utilise OKIMO (Office des Mines de Kilo-Moto) en Ituri³⁵. L'achat de la production artisanale par les industriels pourrait avoir un double avantage : renforcer la confiance entre ces deux secteurs et permettre de réduire la fraude. Selon plusieurs creuseurs que nous avons interviewés, ils seraient favorables à la vente de leur production à Banro, à condition que le prix soit compétitif sur le marché local.

Conclusion

L'objectif de cet article était de faire des propositions pour une coexistence entre les secteurs miniers industriel et artisanal dans le contexte du Sud-Kivu, tout en respectant les lois et règlements qui régissent le secteur minier en RDC.

Nous avons montré que la RDC, pour bénéficier de ses ressources minières, s'était inscrite dans la logique de la libéralisation du secteur minier afin d'attirer les investissements dans ce secteur. Ce cadre législatif a favorisé l'émergence du secteur minier industriel. Pourtant l'exploitation artisanale est très répandue. Ce fait pourrait créer des problèmes de cohabitation, bien qu'un cadre législatif et réglementaire existe, régissant le secteur minier congolais dans son ensemble. Face à ce défi, le Gouvernement congolais se trouve tiraillé entre, d'une part, le respect des engagements contractuels avec les sociétés industrielles et, d'autre part, la formalisation et l'encadrement du secteur minier artisanal.

Ainsi, voulant répondre à la question de savoir sous quelles conditions économiques et juridiques ces deux modes d'exploitation peuvent cohabiter, nous avons donné quelques éléments. Bien que la liste ne soit pas exhaustive, nous voudrions souligner les recommandations suivantes :

³⁵ « La démarche qu'emploie l'OKIMO à l'heure actuelle en matière de gestion, et ce, depuis la fin des années 1990, a été très critiquée et a entraîné d'importantes tensions avec la communauté locale. Elle repose sur un système compliqué de sous-traitance par lequel l'OKIMO délivre des permis d'exploitation d'une zone donnée en échange d'une part représentant 30 % de l'or découvert. Cependant ce système est techniquement illégal en vertu du Code minier congolais, et une corruption est signalée à tous les niveaux » (CAFOD 2010 : 17).

Au Gouvernement congolais à travers le ministère des Mines et ses services techniques et administratifs :

- le CAMI devrait s'investir plus pour la création de ZEA accessibles et fiables. S'investir en plus dans la gestion transparente de registres des droits miniers et la poursuite du processus de déchéance des titres dormants ;
- le SAESSCAM devrait être doté de moyens afin que ce service technique soit réellement un service d'encadrement et d'assistance ;
- le Gouvernement devrait se conformer aux exigences de l'ITIE en publiant réellement ce qu'il reçoit des entreprises extractives pour renforcer la transparence et la lutte contre la corruption dans le secteur minier industriel.

Aux acteurs industriels :

- ils devraient se conformer aux exigences de l'ITIE en publiant ce qu'ils paient à l'État congolais ;
- ils devraient observer un respect strict des normes de responsabilité sociale des entreprises et d'autres principes internationaux ;
- ils devraient communiquer avec les exploitants artisanaux et avec la communauté locale, tout en évitant la corruption de certains membres de la communauté locale.

Aux acteurs artisanaux :

- les creuseurs artisanaux devraient développer l'initiative des coopératives pour travailler ensemble et évoluer vers l'exploitation semi-industrielle ;
- ils devraient se conformer aux lois et réglementations qui régulent le secteur artisanal et respecter les droits des autres acteurs, notamment ceux du secteur industriel.

Bukavu, le 15 octobre 2012

Gabriel Kamundala Byemba

Bibliographie

Bocoum, Brigitte Marie Khadidja. 2012. Congo, Democratic Republic of - DRC-Growth with Governance in the Mineral Sector : P106982 - Implementation Status Results Report : Sequence 03. Washington, DC : World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/10/16892452/congo-democratic-republic-drc-growth-governance-mineral-sector-p106982-implementation-status-results-report-sequence-03>

CAFOD. 2010. « Opportunité en or ou faux espoirs : la proposition de l'ouverture d'une mine par Anglo Gold Ashanti en République démocratique du Congo ».

- Campbell, B. 2008 (9-13 juin). « L'exploitation minière comme moteur du développement en Afrique : quelques enjeux soulevés par la révision des cadres réglementaires miniers ». Conakry : communication à la conférence sur l'exploitation minière et le développement durable en Afrique.
- Campbell, B. 2009. « Introduction ». In B. Campbell (éd.), *Mining in Africa. Regulation and Development*. Londres-New York : Pluto Press, pp. 1-24.
- Defailly, D. 2000. « L'économie du Sud-Kivu 1990-2000 : mutations profondes cachées par une panne ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000*. Paris : L'Harmattan, pp. 163-192.
- Dmoergue, C. & Mpoyi Mbunga, A. 2012. « La gestion des ressources naturelles pour une croissance durable ». In J. Herderschee, D. Mukoko Samba & M. Tshimenga Tshibangu (éd.), *Résilience d'un géant africain : accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en République démocratique du Congo*. Études sectorielles, volume 2. Kinshasa : Médiaspaul, pp. 99-183.
- Geenen, S. & Kamundala, G. 2009. « Qui cherche, trouve : opportunités, défis et espoirs dans le secteur de l'or à Kamituga, Sud-Kivu ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 183-214.
- Geenen, S. & Custers, R. 2010. « Tiraillements autour du secteur minier de l'Est de la RDC ». In S. Vandeginste, F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 231-258.
- Geenen, S., Kamundala, G. & Iragi, F. 2011. « Le pari qui paralysait : la suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*. Paris : L'Harmattan, pp. 161-183.
- Geenen, S. 2012a. « A dangerous bet. The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo ». *Resources Policy* 37 (3) : 322-330.
- Geenen, S. 2012b. « Who seeks, finds: how artisanal miners and traders benefit from gold in the Eastern Democratic Republic of Congo ». *European Journal of Development Research*. <http://dx.doi.org/doi:10.1057/ejdr.2012.19> (consulté le 04/07/2012).
- Geenen, S. & Claessens, K. Sous presse. « Disputed access to the gold mines in Luhwindja, Eastern DR Congo ». *Journal of Modern African Studies*.
- IFC. 2002. *Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan*. Washington DC : International Finance Corporation. <http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/22ad720048855b25880cda6a6515bb18/ResettlementHandbook.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=22ad720048855b25880cda6a6515bb18> (consulté le 23/05/2012).
- Kabuya Kalala, F. & Tshiunza Mbiye, O. 2009. « Ressources naturelles, gouvernance et défis d'une croissance soutenue en RDC ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 141-158.
- Kennes, E. 2005. « The mining sector in Congo; the victim or the orphan of globalization? ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the*

Great Lakes Region in Africa. The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization. New York : Palgrave Macmillan, pp. 152-189.

Kilosho, J., Ndungu, A. & Kamundala, G. 2013. « Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu ». In S. Marysse & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2012*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 82 »), pp. 115-142.

Marysse, S. 2001a (14 décembre). Audition publique. In Rapport de la commission d'enquête, dite « commission Lutundula » ; cité par la Commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998.

Marysse, S. & André, C. 2001b. « Guerre et pillage économique en République démocratique du Congo ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*. Paris : L'Harmattan, pp. 307-332.

Marysse, S. & Geenen, S. 2008. « Les contrats chinois en RDC : l'impérialisme rouge en marche ? ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 287-314.

Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In S. Marysse & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2012*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 82 »), pp. 11-45.

Mazalto, M. 2009. « Governance, human rights and mining in the Democratic Republic of Congo ». In B. Campbell (éd.), *Mining in Africa. Regulation and Development*. Londres-New York : Pluto Press, pp. 187-242.

Midende, G. 2010. « Les exploitations minières artisanales du Burundi ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 52-53.

OCDE. 2011a. « OECD Guidelines for Multinational Enterprises ». OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en> (consulté le 30 août 2012).

OCDE. 2011b. « OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas ». OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111110-en> (consulté le 30 août 2012).

OGP (Observatoire Gouvernance et Paix). 2008. « Potentialités des entités administratives décentralisées : collectivité chefferie de Luhwinja (Sud-Kivu/DR Congo) ». Bukavu : OGP.

PNUD. 2009. « Province du Sud-Kivu : Profil résumé. Pauvreté et conditions de vie des ménages ». Rapport PNUD.

Raeymaekers, T. 2002. *Network War. An Introduction to Congo's Privatised War Economy*. Anvers : IPIS.

RDC, Assemblée nationale. 2005. Rapport des travaux de la Commission spéciale de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998.

RDC, ministère des Mines. 2007. Rapport des travaux, Commission de revisitation des contrats miniers.

Reuters. 2011. « Corrected-Feature-Gold to Flow from Congo's Cloud-Capped Hills », <http://www.reuters.com/article/2011/10/06/congo-gold-idUSL5E7KU2VP20111006> (consulté le 17/05/2012).

Rudahaba, G. 2011. *Repérage des Zones d'exploitation minière artisanale exclusive*. Bukavu : BEST.

UN Security Council. 2001. Report of the Group of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Richness in the DRC. S/2001/357.

World Bank. 2008. Democratic Republic of Congo. Growth with Governance in the Mining Sector, Oil, Gas, Mining and Chemicals Department, Africa Region. Washington : World Bank, Report N° 43402-ZR.