ANALYSES AND POLICY BRIEF N°19

IOB
Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp

Coopératives minières au Sud-Kivu: recours ou extorsion ?

A la lumière des développements politiques récents, les «coopératives minières» semblaient être le dernier recours pour les mineurs artisanaux congolais. Bailleurs internationaux, ONG, gouvernements nationaux et provinciaux, organisations de la société civile locales et même le secteur privé ont tous sauté dans le train de la promotion et du renforcement des coopératives de mineurs. Mais ces dernières prennent-elles vraiment la forme d'un recours, ou vont-elles plutôt soutenir l'extorsion de fonds par les acteurs les plus puissants ? Sur la base d'une étude de terrain dans la province du Sud-Kivu, ce document fait valoir que le pouvoir des mineurs et la répartition des richesses dans les mines artisanales n'ont pas été considérablement modifiés mais que les coopératives courent le risque de faire progresser le détournement et l'extorsion de fonds par les acteurs les plus puissants.

L'émergence de coopératives minières

Plusieurs auteurs ont documenté l'importance vitale de l'extraction minière artisanale (ASM) en vue d'assurer des moyens de subsistance aux personnes ainsi que le développement régional en RDC (Geenen, 2015; Banque mondiale, 2008). Néanmoins, à l'ASM sont également associés des effets négatifs sur la vie sociale, la santé, l'environnement et ce, en particulier dans le Sud-Kivu avec la problématique des «Minerais du conflit». Ces préoccupations relatives à ces effets négatifs ont déclenché une série d'interventions politiques («due diligence», certification et traçabilité) au niveau national et international. A la levée de l'interdiction pendant six mois proclamée par le Président Kabila en Septembre 2010 sur l'ensemble des activités minières artisanales, les creuseurs ont été invités à s'organiser en coopératives (Geenen, 2012; Southern African Resource Watch, 2012). Alors que le Code minier congolais (2002) reconnaissait les creuseurs individuels (qui ont besoin d'acheter un permis) à côté des coopératives, un décret ministériel (2010) exige maintenant que tous les mineurs se regroupent dans des coopératives. Les coopératives peuvent demander un permis de recherche à l'intérieur d'une zone d'exploitation artisanale (AEZ). Elles devraient idéalement évoluer vers des structures semi-industrielles afin de - selon les propres mots du Ministère des Mines - «favoriser l'émergence d'une classe moyenne congolaise». Pour être légalement reconnues, les coopératives doivent introduire leur dossier au Ministère Provincial des Mines qui doit donner un «avis favorable» avant

Jorden De Haan
Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp
MsC of Governance and Development
jordendehaan@hotmail.com

Sara Geenen
Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp
FWO post-doctoral researcher
sara.geenen@uantwerpen.be

Institute of Development Policy and Mangement
University of Antwerp
iob@uantwerpen.be
+32 3 265 57 70
uantwerp.be/iob

que le dossier ne puisse être envoyé à l'administration centrale à Kinshasa.

Les statistiques de 2012 indiquent que 62 coopératives au Sud-Kivu avaient soumis un dossier au Ministre Provincial des Mines, alors qu'environ six dossiers avaient obtenu une licence officielle. En 2015, un total de 99 coopératives avait soumis un dossier, 76 avaient reçu un avis favorable et environ six (encore) ont eu une licence officielle (Bahala, à paraître). Dans ce document notre objectif est d'examiner dans quelle mesure l'émergence de coopératives minières a eu un impact sur les relations de pouvoir et sur la répartition de la richesse au sein du secteur artisanal minier. L'étude de terrain (Juillet-Aout 2015) a utilisé des méthodes de recherche qualitative comprenant 43 entretiens approfondis et six groupes de discussions et incluant également une étude approfondie des deux plus importantes coopératives minières dans le territoire de Walungu: «Coopérative Minière Des Exploitants Artisanaux» (COMIDEA) et «Coopérative Minière et Agricole de Ngweshe» (COMIANGWE).

Mineurs dans un site de COMIANGWE

Les coopératives comme mécanisme de contrôle de l'Etat

Juridiquement parlant, il est difficile de savoir si les coopératives sont considérées comme des organisations de la société civile ou des sociétés d'affaires (Bahala, à paraître). Pourtant, les représentants du gouvernement voient clairement les coopératives comme des entreprises: leur but est d'aller vers une organisation de type semi-industriel, de promouvoir la commercialisation comme le fait une entreprise et de diminuer le nombre d'intermédiaires tout au long de la chaine de valeur en vendant directement aux exportateurs. Les présidents des coopératives souscrivent à ces objectifs, bien qu'ils ne possèdent pas une vision cohérente ou une stratégie sur la façon de les atteindre. En outre, cette vision ne semble pas intégrer pleinement les intérêts avancés par le gouvernement. En effet, le Ministre des Mines a également mentionné que les coopératives rendent les mineurs «plus gérables». Et, en outre, un président d'une coopérative a jugé que la création de coopératives est comme un moyen «d'accroitre le contrôle par l'état à travers la fiscalité». Il semble donc que l'état congolais soutient la création des coopératives comme un mécanisme pour accroitre son contrôle sur le secteur minier, un argument déjà cité auparavant en rapport avec la promotion de l'exploitation minière industrielle (Geenen, 2015).

Le paradoxe de la puissance

Les coopératives sont idéologiquement destinées à autonomiser les travailleurs par le biais de la représentation politique, dans le but d'accroitre leur pouvoir de négociation vis-à-vis des commerçants et le gouvernement (Cooperatives Europe, 2013). Paradoxalement, les coopératives à l'étude semblent faire le contraire. Dans de nombreux cas, les mineurs ne sont pas impliqués dans la sélection de leurs dirigeants, ils ont peine à participer à des réunions et sont trompés par les promesses non tenues par les dirigeants. Plus problématique, de nombreux mineurs ne sont pas conscients de leur droit d'être représentés, comme cela a été illustré lors de plusieurs entretiens : «Je ne savais pas que j'avais le droit d'influencer la coopérative ». En ce qui concerne les dirigeants des coopératives, leur origine est mixte. Certains d'entre eux ont une vaste expérience dans le commerce des minérais.

«Le pouvoir n'a pas été transféré aux mineurs, mais est - ou est resté - dans les mains de ceux qui gouvernent directement et indirectement les coopératives»

D'autres étaient des chefs des «comités de mineurs », une sorte de structure organisationnelle informelle qui existait dans la plupart des sites miniers et qui, dans de nombreux cas, dispose de (plus de) légitimité aux yeux des mineurs (que les coopératives habituelles). D'autres, encore, étaient des membres de l'élite politique, coutumière, religieuse ou économique, et ont instrumentalisé la création d'une coopérative comme une occasion d'accéder à des titres miniers. Dans le territoire de Walungu, par exemple, le leader le plus puissant est la présidente de COMIANGWE qui est, en même temps, l'épouse du roi de Ngweshe, une chefferie à l'intérieur du territoire.

Le pouvoir du roi, qui résulte de sa position traditionnelle en tant que gestionnaire de la terre et du prélèvement des taxes sur les terres et sur la production artisanale (OGP 2002; Geenen, 2015), est ainsi perpétué dans la gestion des coopératives minières. Une fédération provinciale des coopératives «Générale des Coopératives Minières du Sud-Kivu» (GÉCOMISKI) existe dans le Sud Kivu. Mais, cette fédération semble avoir été établie via le réseau des relations personnelles du président plutôt que via des processus démocratiques qui auraient impliqué toutes les parties prenantes. La fédération a été décrite par certains de nos interlocuteurs comme «une fédération d'opportunistes» qui veulent maximiser leurs bénéfices en provenance des coopératives sans fournir des services substantiels en retour. En effet, il semble que ni les coopératives, ni les services gouvernementaux bénéficiant de la création de coopératives fournissent des services substantiels aux mineurs. Pour les mineurs eux-mêmes, telle est la plus importante raison pour qualifier ces organisations et ces services comme des extorqueurs (Geenen, 2015). En bref, notre recherche suggère que le pouvoir n'a pas été transféré aux mineurs, mais est - ou est resté - dans les mains de ceux qui gouvernent directement et indirectement les coopératives soit, une large mouvance d'élites interconnectées de manière ambigüe et issues de milieux économiques, politiques ou coutumiers ou d'un mélange de ces milieux ; la répartition des pouvoirs étant proportionnelle à la distribution des richesses.

La distribution inchangée de la richesse

Le système de répartition de la richesse dans l'exploitation minière artisanale a été décrit comme un processus dans lequel la production (roches ou sable extraits) est partagée entre les membres de l'équipe de creuseurs, un chef de puits et un éventail d'acteurs externes qui bénéficient via des perceptions (légale ou illégale) d'impôts (Geenen, 2015; pour les autres pays africains voir Jønsson & Fold, 2009; Bryceson et Jonsson, 2014; Grätz, 2009). Dans certains cas, ces trois parts sont égales; dans d'autres cas les creuseurs et le chef de puits prennent 50% chacun, à charge du chef de puits de payer aussi les impôts et les autres couts de production. Les creuseurs et le chef de puits vendent ensuite leur production à des petits commerçants locaux, qui collaborent souvent avec les plus grands commerçants provinciaux. La dernière vente se fait avec l'exportateur ou avec de grands commerçants basés dans les pays voisins. L'introduction des coopératives n'a pas affecté ce système. Les contributions des creuseurs pour être membres des coopératives (dans de nombreux cas à hauteur de 10% de la production), viennent d'être incorporées comme l'une des taxes et redevances qui doivent être payées. Comme il a déjà été dit, très peu de services (accès au crédit, à la formation, à l'expertise technique, à l'aide matérielle, etc.) sont offerts en retour. Les creuseurs obtiennent seulement une petite part

«L'émergence des coopératives n'a pas changé de manière significative la distribution de puissance et de richesse»

et ne bénéficient pas de revenus en proportion de la valeur ajoutée par leur travail. En outre, leur revenu est extrêmement variable et ils font face à des contraintes financières qui bloquent leur mobilité sociale. La plupart des coopératives ne vendent pas (encore) au nom des creuseurs. Les pouvoirs en place sont également influencés par le fait que les commerçants et les exportateurs investissent du capital financier dans les opérations minières en préfinançant des chefs de puits et des creuseurs. Cela a pour conséquence que ces derniers sont fragilisés lors des négociations avec les commerçants qui imposent souvent des bas prix. Encore une fois, ce système n'est pas si différent de celui qui existait auparavant (Geenen, 2015), mais le fait que les commerçants commencent à investir dans les coopératives, peut signifier que ces investissements sont encore plus rentables et que la puissance relative de leur position de commerçants devient encore plus forte. En général, la formalisation conduit à la centralisation de la production et du commerce des minerais dans les mains de quelques acteurs (commerçants patentés, exportateurs, centres de traitement et acheteurs internationaux), comme démontré dans les «pipelines fermés» (IPIS, 2012). Cela conduit à un marché monopolisé dans lequel quelques acteurs puissants fixent maintenant les prix (Cuvelier et al, 2014). Comme déjà dit, la promotion des coopératives a été encouragée de manière similaire à la préoccupation pour la centralisation, la formalisation et la traçabilité. Elles courent des risques semblables de capture par une élite et d'extorsion des creuseurs par des acteurs positionnés plus haut dans la chaine de valeur. En outre, si les coopératives évoluent vers un modèle de type semi-industriel, et commencent à vendre en tant qu'entreprise commerciale à des exportateurs, l'accumulation du capital financier qui en résultera, risque perpétuer leur impuissance.

Implications politiques

Les résultats de cette étude de cas corroborent les résultats d'autres études empiriques qui ont été menées dans l'Est de la RDC (Bashizi & Geenen, 2015; IKV Pax Christi, 2012). Mais, comme nous l'avons dit, l'émergence des coopératives n'a pas changé de manière significative la distribution de puissance et de richesse dans le secteur de l'exploitation minière artisanale (Geenen, 2015). En d'autres mots, le phénomène de l'extorsion par les coopératives n'est pas un phénomène nouveau. Il est plutôt l'expression continue du pouvoir par les élites traditionnelles qui ont utilisé les coopératives pour maintenir leur position de pouvoir et, comme on l'a fait valoir avant (Bashizi & Geenen, 2015; Kelly, 2015), de légaliser l'exploitation des creuseurs. Du côté positif, les coopératives ont permis cependant des améliorations au niveau de la traçabilité et la sécurité, les conditions de travail, l'enregistrement des creuseurs et leur accessibilité à d'autres services. Pourtant, ceci n'est qu'un petit aperçu de leur plein potentiel en tant que «sauveur» des creuseurs congolais. Afin de lutter contre les mécanismes d'exploitation et permettre aux coopératives d'exprimer leur plein potentiel, ce document présente une liste de recommandations politiques qui sont regroupés à trois niveaux:

1) la gouvernance de l'exploitation minière artisanale,

2) la création et la reconnaissance juridique des coopératives, et

3) l'organisation et le fonctionnement des coopératives.

«Les décideurs politiques devraient soigneusement réfléchir sur leur vision des coopératives minières en y incluant toutes les parties prenantes»

«Une première étape serait alors une restructuration radicale des organisations actuelles, en utilisant une approche plus démocratique de type “bottom-up” »

1) Les décideurs politiques devraient soigneusement réfléchir sur leur vision des coopératives minières en y incluant toutes les parties prenantes. Le but ultime des politiques devrait être d'améliorer la position socio-économique des creuseurs en augmentant les rendements financiers afin de créer une classe moyenne congolaise qui peut contribuer au développement local. Sans réellement relever ce défi, les politiques (traçabilité, certification, coopératives) semblent sous-entendre qu'une telle amélioration se traduira automatiquement à partir de leur propre mise en œuvre. Notre recherche suggère que ce n'est pas le cas. Si l'objectif principal est la formalisation du secteur et donc un plus grand contrôle, alors une des conditions de base est la création de plus de ZEA (viables) où les coopératives peuvent légalement demander des permis (Kamundala,2013; Geenen, 2015). Cette question est à porter au niveau politique, mais il semble encore y avoir un manque de volonté politique pour dénoncer les titres dits «dormants» ainsi que les capacités et les ressources insuffisantes pour réaliser des études géologiques et de faisabilité approfondies. Par ailleurs, des avantages devraient être offerts aux creuseurs pour adhérer à une coopérative (sous la forme de prestation de services: accès au crédit, formation, expertise technique, assistance matérielle, etc.). Si l'objectif principal est l'évolution de la coopérative vers le modèle semi-industriel, les coopératives doivent pouvoir accéder au capital et au crédit, soit à partir des présidents de coopérative eux-mêmes, soit via des investisseurs externes. Dans tous les cas, cela exige un plan d'affaires avec une vision claire et une stratégie de soutien incluant des investissements spécifiques et ciblés. Si l'objectif principal est d'améliorer les conditions socio-économiques des creuseurs, les coopératives dans leur forme actuelle ne sont peut-être pas le meilleur outil pour y arriver.

2) Une première étape serait alors une restructuration radicale des organisations actuelles, en utilisant une approche plus démocratique de type «bottom-up» (du bas vers le haut). Nous recommandons à GECOMISKI de restructurer radicalement son organisation en nommant les membres du staff via un vote ouvert à toutes les parties prenantes du secteur ou alors créer une nouvelle fédération qui inclut et représente toutes les parties prenantes. Cette fédération restructurée pourra alors servir de modèle à d'autres creuseurs artisanaux qui ne sont pas encore formellement organisés en nouvelles coopératives à instituer dès le départ sur base des principes coopératifs. Comme ce sera une étape cruciale dans la restructuration du secteur, les bailleurs internationaux sont invités à financer et superviser la re-création de cette fédération.

3) Les coopératives ont besoin de renforcer leurs capacités d'organisation structurelle. Certaines ONG internationales et locales telles que l'OGP («Observatoire Gouvernance et Paix»), Heartland Alliance et CEGEMI («Centre d'Expertise en Gestion Minière»), ainsi que le Ministère des Mines, ont déjà organisé des programmes de formation à court terme pour des dirigeants de coopératives sélectionnées. Cependant, une approche plus complète des formations est nécessaire. Les services de l'Etat et les ONG devraient également mieux coordonner leurs activités et associer leurs efforts actuellement dispersés. En outre, des formations et des réunions ne devraient pas seulement viser les dirigeants de coopératives, mais aussi les creuseurs individuels et ce, dans le but de développer leur engagement psychologique et leur représentation de la vie politique ainsi que leurs connaissances sur le commerce des minerais. Des sociétés privées telles que Banro - multinationale produisant de l'or dans le Sud-Kivu - ont également

pris l'initiative d'aider les coopératives de creuseurs artisanaux en permettant une expertise géologique et en donnant un appui matériel via des partenariats avec des bailleurs de fonds internationaux (Banro, 2014). Ils sont invités à poursuivre ce mode de pensée et à élargir ces activités vers d'autres sites miniers où les creuseurs sont confrontés à un avenir incertain. Une fois que les coopératives auront augmenté leurs capacités organisationnelles, elles peuvent créer des points de vente centraux et commencer à vendre au nom des creuseurs afin d'accroitre leur pouvoir de négociation.

Références

Bahala, C. (à paraître) « Contribution à la détermination de la nature juridique d'une coopérative minière des exploitants artisanaux. Étude à l'aune du passage à la nouvelle règlementation OHADA sur les sociétés coopératives », Conjonctures Congolaises 2015.

Banro (2014) "A 360° approach to sustainability", 2014 Sustainability Report, Banro Corporation.

Bashizi, A. & Geenen, S. (2015) « Les limites d'une 'gouvernance par le bas': les logiques des coopératives minières à Kalimbi, Sud-Kivu » in : Marysse, S. et Omasombo Tshonda, J. (eds.) *Conjonctures Congolaises 2014. Politiques, territoires et ressources naturelles : changements et continuités*, Cahiers Africains, Paris, L'Harmattan : 239-260.

Bryceson, D.F. and Jønsson, J.B. (2014) "Mineralizing Africa and artisanal mining's democratizing influence", in: Bryceson, D.F.; Fisher, E.; Jønsson, J.B.; Mwaipopo, R. (eds.) *Mining and social transformation in Africa. Mineralizing and democratizing trends in artisanal production*, London, Routledge, 1-22.

Cooperatives Europe (2013) "Cooperatives & Fair Trade: Making Supply Chains work for Small Producers. Joint contribution to the future EU strategy on "Strengthening the Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Development"". Cooperatives Europe, November, 2013.

Cuvelier, J.; Van Bockstael, S.; Vlassenroot, K. and Iguma, C. (2014) "Analyzing the impact of Dodd-Frank on Congolese livelihoods, SSRC Conflict Prevention and Peace Forum".
Geenen, S. (2012) "A dangerous bet. The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo", *Resources Policy* 37 (3): 322-330.

Geenen, S. (2015) African artisanal mining from the inside out. Access, norms and power in Congo's gold sector, Abingdon, Routledge.

Grätz, T. (2009) "Moralities, risk and rules in West African artisanal gold mining communities: a case study of northern Benin", *Resources Policy*, 34: 12-17.

IKV Pax Christi (2012) "A future of gold in Ituri? What for future for the extraction of gold in Ituri, DR Congo?", IKV Pax Christi, Utrecht, the Netherlands, August 2012

IPIS (2012) "The formalization of artisanal mining in the Democratic Republic of the Congo and Rwanda", Center for International Forestry Research (CIFOR), Indonesia.

Jønsson, J.B. and Fold, N. (2009) "Handling uncertainty: policy and organizational practices in Tanzania's small-scale gold mining sector", *Natural Resources Forum*, 33: 211-220.

Observatoire Gouvernance et Paix (2002) « Etude socio economique des groupements Mushinga, Lubona, Kaniola, Burhale, Mulamba, Tubibi et Luntukulu en chefferie de Ngweshe ». Downloaded from: http://ogprdc.org/site/pdf/ETUDE%20SOCIO%20ECONOMIQUE%20DE%20WALUNGU%20II.pdf

Kamundala Byemba, G. (2013) «Exploitation minière artisanale et industrielle au Sud-Kivu : possibilités d'une cohabitation pacifique?», International Peace Information Service (IPIS), Antwerp.

Kelly, J. T. (2014) ""This mine has become our farmland": Critical perspectives on the coevolution of artisanal mining and conflict in the Democratic Republic of the Congo". *Resources Policy*, 40, 100-108.

World Bank, (2008) "Democratic Republic of Congo - Growth with Governance in the Mining sector". *World Bank Report No. 43402-ZR*, The World Bank, Oil/Gas, Mining and Chemicals Department, May 2008.

Remerciements

Cette étude a été financée par le Conseil Interuniversitaire Flamand (VLIR) à travers une bourse de stage pour Jorden De Haan (maîtrise en Gouvernance et Développement, IOB) et la Coopération Universitaire Institutionnelle (CUI) avec l'Université Catholique de Bukavu. Dr. Sara Geenen est responsable du projet « Centre d'Expertise en Gestion Minière » (CEGEMI), sous-projet du VLIR-CUI. Sur le terrain Jorden a collaboré avec Christian Bahala, étudiant doctoral à la Vrije Universiteit Brussel (VUB). Nous remercions Thierri Tydgat pour la traduction en français.