

# EXPLOITANTS ARTISANAUX & COOPERATIVES MINIERES AU KIVU

## ENJEUX ET DEFIS SUR LE CHEMIN DE FORMALISATION

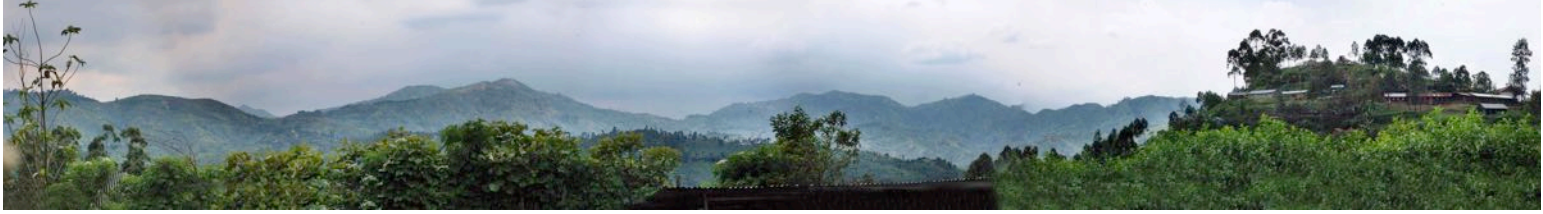
Suluhi Working Paper No. 1 | Marline Babwine & Philippe Ruvunangiza



(© Bureau d'Etudes Scientifiques et Techniques)

The situation of artisanal and small-scale miners in the eastern Democratic Republic of the Congo has increasingly become a matter of concern to a wide range of policy-makers and activists. Framed into larger debates on natural resources and armed conflict, the presumed role of minerals in the financing of civil war recently provoked a push towards the formalisation of artisanal miners' labour and livelihoods. Written in French, this working paper zooms in on one key dynamic in the larger transformation of regulation that reshapes eastern Congo's mineral markets. Analysing the politico-legal background for the establishment of mining cooperatives as well as their de facto implementation across the Kivu provinces, the paper argues for a more careful approach and an increased consideration of the artisanal miners as actual stakeholders.

May 2016 | [www.suluhi.org](http://www.suluhi.org)



La liberté de conscience est fondée sur l'autonomie de jugement grâce à l'école de la République, la seule école vraiment libre, car elle s'ouvre gratuitement à tous les enfants du peuple, et n'a d'autre souci que de libérer les consciences humaines grâce à une culture universelle. (Henri Peña-Ruiz)

## Résumé

La situation des exploitants artisanaux dans les provinces de l'ancien Kivu (Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu) a connu ces dernières années une évolution due à l'édiction de différentes réglementations tant au plan international qu'au plan domestique dont celles qui obligent les exploitants artisanaux à se regrouper en coopérative pour avoir le droit de poursuivre leur travail.

Toutes ces réglementations ont un impact sur la vie des milliers d'exploitants artisanaux, celle de leur famille et autres dépendants ainsi que sur les économies des provinces concernées. Plusieurs aspects de la relation entre les exploitants artisanaux et les coopératives minières se font passer en revue au regard des réglementations en vigueur ; un accent particulier est mis sur l'obligation faite aux exploitants artisanaux de se regrouper en coopératives.

En revisitant les dispositions légales et réglementaires en République Démocratique du Congo sur les coopératives minières ainsi que les actes d'engagements<sup>1</sup> des parties prenantes tout ceci dans le double but d'attirer l'attention sur les défis de légitimation de l'exploitation des exploitants artisanaux et de prévenir les effets pervers qui peuvent découler de la transformation d'une mine artisanale en petite mine par le biais des coopératives minières.

## Introduction

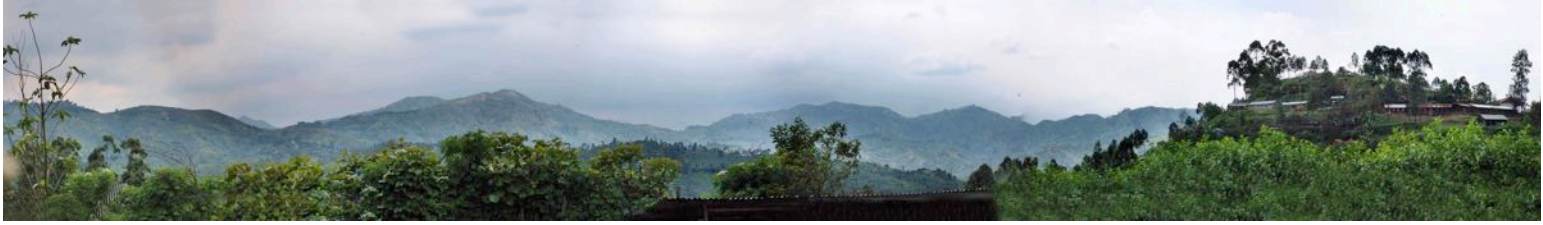
Le Kivu est une ancienne province de l'est de la République Démocratique du Congo (RDC) qui a été démembrée en 1988, dans le cadre d'une tentative d'amorce de la décentralisation. Cette province fut découpée en trois provinces différentes (le Maniema, le Nord Kivu et le Sud Kivu).

La situation politico-sécuritaire de ces provinces est caractérisée par une instabilité quasi permanente du fait des guerres à répétition qui s'y déroule depuis 1996. Depuis 20 ans, ces régions sont le théâtre de massacres, des viols, des violences de tous genres ; doublés d'un pillage quasi systématique de ses ressources naturelles. Au plan socio-économique, ces provinces de l'ancien Kivu sont connues par la présence sur leur sol et dans leur sous-sol d'innombrables ressources minérales qui sont convoitées par plusieurs états voisins et autres qui y soutiennent des rebellions et milices. Elles sont considérées la capitale africaine du « coltan ».

Le mot « coltan » est une abréviation de *colombo-tantalite*. Ayant une formule chimique complexe (Colombite :  $Nb_2O_5$ , Tantalite :  $Ta_2O_5$ ) le coltan est un alliage du columbium ou niobium et du

---

<sup>1</sup> Il s'agit des engagements signés par toutes les parties prenantes (institutions gouvernementales, organisations internationales, organisations de la société civile, représentants des coopératives minières et représentants des exploitants artisanaux en prélude à la réouverture de l'exploitation minière artisanale en mars 2011 suivant une suspension par le président Joseph Kabila.



tantale. C'est un minéral accompagnateur de la cassitérite. Le tantale (Ta) et le niobium (Nb) sont deux métaux de transition dans la classification périodique des éléments ; ils sont presque toujours associés et leurs propriétés chimiques sont très voisines, ce qui rend très difficile leur séparation dans la phase d'extraction métallurgique; ils appartiennent tous deux à la classe des métaux appelés réfractaires. De ces deux métaux, le tantale est le plus prisé en raison de ses propriétés industrielles : il est un conducteur remarquable de chaleur et d'électricité, facilement malléable et très résistant à la corrosion.

En plus d'une faune et flore florissante, les Kivus offrent aussi un potentiel important pour les activités agricoles, d'élevage et du tourisme. Paradoxalement, ces régions sont également connues par la pauvreté extrême des populations qui y vivent, l'insuffisance d'infrastructures de base (routes, écoles, hôpitaux, adduction d'eau, accès à l'énergie, etc.), le chômage et le manque de perspectives pour les jeunes, etc. Cette situation pousse nombreuses personnes (hommes, femmes, jeunes, et parfois les enfants) à recourir, comme solution de repli, à l'exploitation artisanale des ressources minérales souvent dans des conditions précaires et difficiles.

Cette exploitation artisanale des substances minérales ne date pas d'aujourd'hui ; depuis les années 1970, il y a apparition des premiers creuseurs artisanaux dans les anciens chantiers à ciel ouvert, ou même dans les galeries des mines d'or de la Minière des Grands Lacs, MGL en sigle.<sup>2</sup> L'exploitation artisanale des matières précieuses et semi-précieuses sera officiellement autorisée par l'ordonnance-loi n°82/039 du 5 Novembre 1982, par le régime du feu Président Mobutu en proie à des graves contestations sociales et politiques ; mais, malheureusement, elle n'a pas bénéficié d'un encadrement quelconque de la part des autorités publiques du Zaïre.<sup>3</sup>

Sur ce manque d'encadrement, l'évolution des technologies nouvelles gourmandes en certains matériaux tel que le tantale, l'étain et le tungstène (les 3T) et la découverte des gisements importants de ces matériaux à l'est de la RDC, se sont mêlés aux conflits armés dans lesquelles l'utilisation des enfants soldats et les pillages de ressources de la RDC ont connu un développement sans précédent dans l'histoire de la RDC et de la région. D'où le concept de « minerais de conflit ». Cette situation a été dénoncée par plusieurs ONGS, et par différents experts des Nations Unies et a provoqué des initiatives législatives tant au plan domestique qu'international.

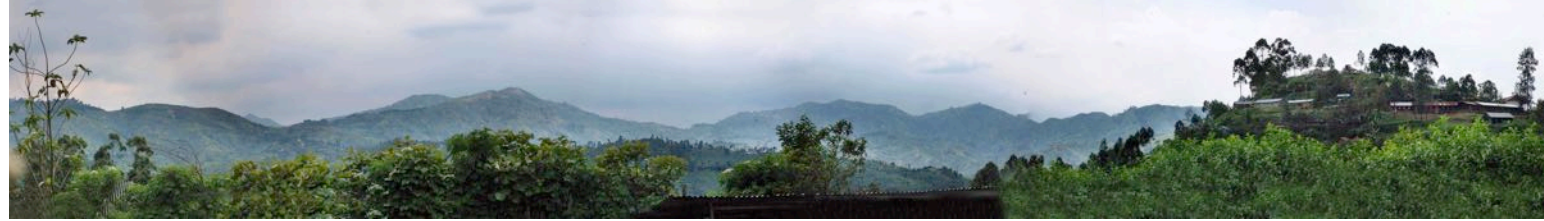
L'exploitation minière artisanale a aussi connu un essor important dans l'ancien Kivu, vers les années 1990, suite à la crise qui frappe l'industrie minière et qui provoque la faillite de la SOMINKI.<sup>4</sup> Un autre facteur clé qui explique l'émergence de l'exploitation artisanale au Kivu est

---

<sup>2</sup> Il s'agit d'une entreprise multinationale qui a exploitée les mines du Kivu dans les années 1950 qui sera plus tard remplacée par la SOMINKI.

<sup>3</sup> Ancienne appellation de la République Démocratique du Congo entre 1972 et 1996 qui va retrouver son appellation lors de la chute du régime du président Mobutu.

<sup>4</sup> Société Minière du Kivu, il s'agit d'une entreprise qui exploitait des gisements d'or et de cassitérite (étain) dans les provinces de l'ancien Kivu. Une partie de ces gisements sont aujourd'hui exploités par la multinationale « BANRO corporation ».



l'enclavement des territoires. En effet, le manque d'infrastructures routières et électriques rendent difficile l'exploitation par des moyens industriels.

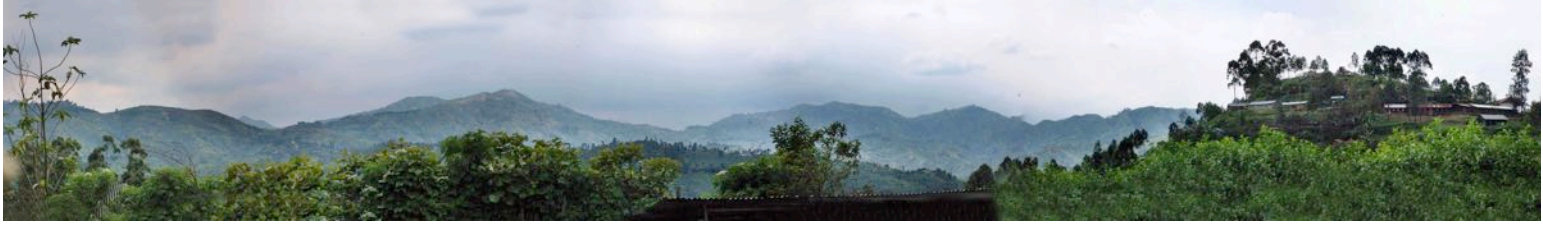
### **Les exploitants artisanaux pris au piège d'une « réglementation » discriminatoire**

Dans le but d'assainir l'exploitation minière artisanale en République Démocratique du Congo et de réduire les violations massives de droits de la personne consécutive à la forte présence des groupes armés qui en était le corollaire d'une part et de l'autre rationaliser la chaîne d'approvisionnement des matières premières pour les industries occidentales ; plusieurs initiatives législatives ont été prises tant au niveau international qu'au niveau national. Parmi ces initiatives on peut citer le, désormais célèbre, Dodd-Frank Act aux USA qui dans sa section 1502, connue sous le nom de disposition sur les « minerais des conflits », est le premier texte de loi visant à briser le lien entre le commerce lucratif des minerais de l'Est du Congo et les groupes armés auteurs d'exactions diverses contre les populations de cette région.

Elle exige que les sociétés cotées en bourse aux États-Unis déterminent si leurs produits contiennent un ou plusieurs de ces quatre minerais (l'étain, le tantale, le tungstène et l'or) provenant de la RDC ou de l'un de ses neuf pays limitrophes. Elle oblige les entreprises qui s'approvisionnent en matières premières provenant de cette région d'opérer des contrôles sur leurs chaînes d'approvisionnement, c'est-à-dire d'exercer un devoir de diligence, afin de déterminer si leurs achats de minerais ont bénéficié à des groupes armés impliqués dans des exactions. Ces entreprises doivent alors soumettre un rapport public à l'organisme américain de réglementation des marchés financiers, la Security and Exchange Commission (SEC), à propos des mesures qu'elles ont prises pour s'assurer que leurs approvisionnements ne financent pas les activités criminelles dans cette région.

Les autorités congolaises de leur côté, déjà auparavant, ont introduit d'importantes réformes dont le Code Minier et le règlement minier. Dans la même foulée, d'autres mesures réglementaires ont été initiées au fur et à mesure ; d'abord la suspension des activités d'exploitation artisanale dans l'ancien Kivu en 2010 ; ensuite des mesures d'encadrement de cette suspension et enfin la décision d'autoriser, à nouveau, cette exploitation. Cet arsenal juridique a eu un impact direct et indirect sur la vie et le droit des exploitants artisanaux et de leur famille, les communautés locales et même sur l'économie des provinces concernées qui sont articulées autour de l'exploitation minière artisanale.

Cela inclut la perte du travail pour de nombreux exploitants artisanaux : en effet, ces mesures suivies de celles imposant la qualification et la certification des sites d'exploitation minière artisanale ont entraînés l'arrêt officiel de l'exploitation dans plusieurs sites miniers provoquant ainsi une perte de travail pour de nombreux exploitants artisanaux et pour d'autres intervenants sur la chaîne dont les négociants, les transporteurs, les commerçants, les comptoirs d'achat des matières



premières, et d'autres acteurs. En plus, la dislocation des familles est devenu un phénomène visible : des exploitants artisanaux qui ont vu leurs espaces de travail fermés par ces mesures de suspension ont migrés vers des lieux plus cléments tel que les provinces Orientale et Katanga et ont ainsi abandonné femmes et enfants qui se sont retrouvés livrés à eux-mêmes sans protection et parfois même dans leur nouvel eldorado ; ces exploitants artisanaux ont fondé des nouvelles familles aggravant ainsi le déchirement du tissu social.

Le commerce des produits manufacturés n'a pas non plus été épargné par ces mesures. Des dizaines d'opérateurs ont vu, du jour au lendemain, leur activité tarir ou s'arrêter subitement faute des clients. Le niveau de consommation des ménages ayant baissé à la suite de la chute des revenus liés à l'exploitation minière artisanale d'où la baisse des importations, la pénurie des produits manufacturés et des médicaments dans les zones minières notamment. En outre, la scolarité des enfants a diminuée La baisse brusque des revenus liés à l'exploitation minière artisanale a provoqué aussi la déscolarisation des plusieurs enfants ; les parents dont l'activité était liée directement ou indirectement à cette exploitation ont vu leur revenus impactés par ces mesures et sont devenus incapable d'assurer la scolarité régulière de leurs enfants.

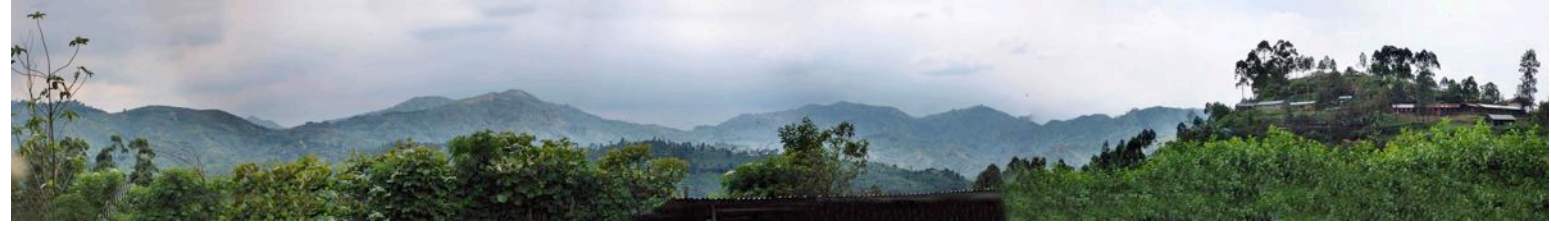
La prolifération des maladies est en hausse, provoquant une détérioration de la santé et la résurgence des maladies endémiques : la baisse des revenus des ménages a eu un impact certain sur l'accès aux soins de santé de base pour les familles et à cela s'ajoute l'insécurité alimentaire : plusieurs exploitants artisanaux qui avaient déjà abandonné les travaux agricoles au bénéfice de l'exploitation artisanale se sont retrouvés du jour au lendemain dans l'incapacité d'assurer la subsistance de leurs familles n'ayant plus accès aux produits alimentaires de base.

Un autre aspect est la diminution sensible des revenus du trésor public due à l'accroissement de la contrebande et de la fraude. La fermeture à l'exploitation des sites miniers artisanaux a d'une part provoqué l'arrêt de l'exploitation et dans certains autres cas une exploitation clandestine dont le produit alimentent la fraude et la contrebande faisant échapper des recettes importantes aux économies provinciales tant sur le travail des exploitants que sur l'exportation des minerais et sur les recettes d'importation des produits manufacturés. La plupart des négociants fonctionnaient avec des crédits des institutions de micro-finance auprès desquelles ils hypothéquaient leurs biens, ne pouvant plus payer leurs traites à terme échus. Les institutions de micro-finance leur ont imposé des pénalités et nombreux parmi eux ont perdu leurs hypothèques.

Parmi ces nombreuses initiatives législatives et réglementaires, on note l'arrêté ministériel du 20 septembre 2010 pour mettre en place des mesures d'encadrement de la décision de suspension des activités minières qui dispose :<sup>5</sup> « Dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, les acteurs miniers sont tenus de [...] s'organiser en coopérative minière pour la poursuite des activités minière à la levée de la suspension. » Depuis son entrée en vigueur, des coopératives minières ont été créées

---

<sup>5</sup> Il s'agit de l'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 du Sud Kivu.



par des élites locales et les exploitants artisanaux de l'ancien Kivu, déjà durement éprouvées par vingt ans d'une longue guerre et d'une instabilité récurrente, n'ont eu le choix qu'entre :

- Adhérer à ces coopératives montées en toute hâte par des promoteurs peu soucieux de leurs intérêts. D'où les concepts de « coopérative patron » ou « coopérative boutique » ou encore « propriétaire de coopérative » ;
- S'en aller vers des cieux plus cléments (Tanganyika, Ituri) en abandonnant femmes et enfants à la misère, aggravant ainsi le déchirement du tissu familial et social.

Il faut noter que parmi ces propriétaires des coopératives se trouvent des opérateurs économiques, des chefs locaux, des acteurs politiques, etc., qui disposent des moyens financiers et politiques qu'ils mettent au service de leurs desseins dans le but inavoué de pérenniser leur accès au commerce juteux des minerais. Dans ces structures dites coopératives, les exploitants artisanaux sont pour la plupart des cas l'objet d'une exploitation éhontée digne du moyen-âge. En outre, plusieurs intervenants, dont des acteurs de la société civile intéressés par la protection des exploitants artisanaux, convaincus que les coopératives étaient l'un des meilleurs moyens pour aider les exploitants artisanaux, ont mis en place divers programmes pour appuyer les dites coopératives minières. Depuis cet arrêté « 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 ».<sup>6</sup>

Sur la base d'une analyse documentaire, des interviews réalisés avec les exploitants artisanaux et de l'observation empirique liée notamment à l'expérience de la mise en œuvre d'un projet d'alphabétisation et conscientisation au service des creuseurs artisanaux<sup>7</sup>; cette réflexion se veut, en plus d'être une contribution au débat sur la problématique de la formalisation du secteur minier artisanal, l'un des outils de la CIRGL<sup>8</sup>, une alerte sur les dangers que pourrait comporter le soutien sans discernement à ces coopératives dites « patrons » qui, en réalité, sont engagées dans un processus d'exploitation des artisans miniers pour le seul profit d'une élite. Il s'agit, aussi, de jeter un regard critique sur le choix politique d'imposer à ces derniers dont l'avenir est déjà précaire, le regroupement en coopérative sans mettre en place des mesures d'encadrement.

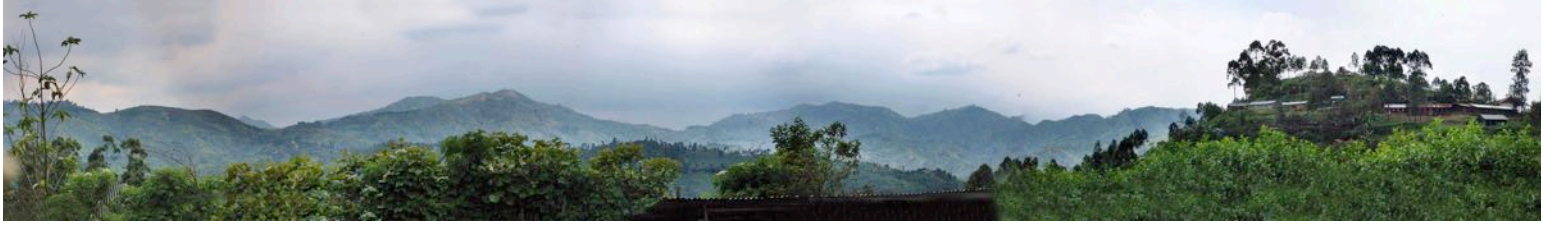
## Contexte

Plusieurs travaux ont déjà été consacrés aux exploitants artisanaux et aux coopératives minières à l'Est du Congo. Mais, on ne le dira jamais assez, les exploitants artisanaux sont généralement issus des milieux ruraux et appartiennent aux fractions pauvres et défavorisées de la société

<sup>6</sup> Jorden de Haan & Sarah Geenen (2015): *Mining cooperatives in South Kivu: saviour or extortionist?* Anvers, IOB.

<sup>7</sup> Il s'agit du « Projet Alphabétisation et conscientisation au service des creuseurs artisanaux du Sud Kivu » promu par la Haute Ecole de Bruxelles sur un financement de Wallonie Bruxelles International et mis en œuvre sous la coordination du BEST.

<sup>8</sup> Au sens de la CIRGL (Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs) et ses partenaires, formalisation signifie « travailler progressivement vers la situation où les artisans miniers peuvent, avec succès et de manière responsable, participer au processus de certification d'une manière transparente et crédible ».



congolaise. S'ils deviennent « creuseurs » c'est plus par nécessité que par goût car les conditions de travail sont rudes, les risques importants et le gain incertain. La plupart n'ont aucune formation en matière de mine. Les techniques d'extraction sont rudimentaires et ils utilisent avant tout leur force de travail. Ils ne se préoccupent pas de se protéger (tenues de travail, équipement approprié, sécurité, etc.), ce qui provoque dans certains cas des accidents mortels.

Les exploitants artisanaux<sup>9</sup> agissent le plus souvent l'illégalité ce qui veut dire qu'ils travaillent pour la plupart des cas sans respect des lois et textes réglementaires régissant l'exploitation artisanale des minerais. Ils opèrent dans les périmètres concédés et ne tiennent pas compte de lois sur la protection de l'environnement. Il faut bien voir qu'il ne s'agit pas d'une volonté délibérée mais plutôt du résultat de l'absence d'alternatives. Faute d'espaces miniers réservés (les « ZEA »<sup>10</sup>), ils sont obligés de travailler soit dans des périmètres déjà concédés à des entreprises (BANRO, SAKIMA, etc.), soit sur des concessions couvertes par des « titres dormants »<sup>11</sup> appartenant à des entreprises plus ou moins fictives qui alimentent la spéculation sur les places boursières, soit encore dans des concessions couvertes par des titres fonciers ou dans d'autres cas sur les terres dites coutumières. Dans tous ces cas de figure, ils sont contraints « d'adhérer » à des sociétés coopératives pour avoir le droit de travailler. Ils sont, à cet effet, soumis au paiement des diverses taxes et redevances, parfois légales et parfois illicites, aux détenteurs des titres miniers et/ou fonciers ainsi qu'à des chefs coutumiers qui exercent sur ces coopératives une influence.

Dans certaines coopératives, les exploitants artisanaux sont obligés de laisser au chef coutumier, qui parfois est aussi le propriétaire de la coopérative via des prête-noms, entre 20 et 50 %<sup>12</sup> du produit de leur dur labeur et à payer 3000 francs congolais (USD 3.25) par mois pour le fonctionnement de la coopérative. Dans d'autres cas ils donnent une journée entière de travail par semaine à ces propriétaires de coopératives, indique Dieudonné,<sup>13</sup> creuseur dans un site d'exploitation d'or en Territoire de Walungu. A Luntukulu,<sup>14</sup> les agents d'une de ces coopératives ont imposés aux exploitants artisanaux deux journées entières par semaine dite d'intervention au cours desquelles les exploitants artisanaux sont expulsés des puits qu'ils ont préparés à l'exploitation et les agents de la coopérative peuvent creuser à loisir pour le seul bénéfice de la coopérative patron. Par contre à Numbi dans le territoire de Kalehe, les exploitants artisanaux sont contraints par les propriétaires des coopératives à travailler dans les concessions minières ou ils reçoivent la modique somme d'USD 50 par mois quel que soit la production à laquelle ils peuvent arriver, à Nyabibwe, par exemple, 10% de la production journalière est ponctionné pour le fonctionnement de la coopérative. De tout cela rien n'est négocié. Le chef coutumier qui garde

---

<sup>9</sup> Joseph Kumwimba (2009) : *Problématique de l'exploitation minière dans la province de Katanga*. Lubumbashi, ISES.

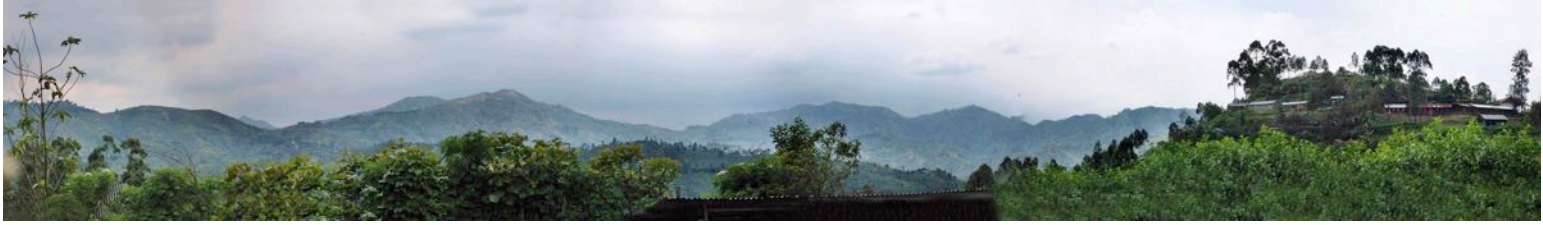
<sup>10</sup> Zone d'Exploitation Artisanale organisée par le Code Minier.

<sup>11</sup> Il s'agit des titres miniers octroyés à des personnes ou à des entreprises et qui ne sont pas mis en exploitation.

<sup>12</sup> Dans le cadre du monitoring des activités minières artisanales, BEST a réalisé plusieurs consultations participatives en Territoire de Walungu et Kalehe au mois de juin 2015.

<sup>13</sup> Pseudonyme d'un creuseur artisanal dans un site d'exploitation d'or en territoire de Walungu au Sud-Kivu.

<sup>14</sup> Luntukulu : groupement de la chefferie de Ngweshe en territoire de Walungu situé au croisement des territoires de Walungu, Kabare et Shabunda. Dans ce groupement, on peut dénombrer 22 sites miniers ou sont exploités l'or et les 3T.



la haute main sur les terres dites coutumières et qui les distribuent comme il l'entend moyennant redevance coutumière (sans document), garde le pouvoir de déposséder les bénéficiaires de ses faveurs sans préavis. Il reçoit les tributs de tous les exploitants miniers (industriels et artisanaux). Bien qu'ignoré par le droit foncier et minier, il joue un rôle très important : il est craint par les populations, qu'il tient d'une main de fer via des mécanismes de manipulations sociopolitiques ; il est fortement impliqué dans l'accès, la jouissance et le contrôle du sol et sous-sol.

Les femmes et les enfants sont prêts à fournir n'importe quel travail malgré les conditions inhumaines auxquels ils sont soumis. Ils sont rémunérés d'une manière dérisoire qui ne leur permet pas de satisfaire leurs besoins minimaux. Leur présence dans les sites miniers se justifie par la pauvreté excessive et le manque d'alternatives. Elles sont contraintes à des rapports sexuels ("jeton") pour accéder aux sites d'exploitation minière artisanale et pour avoir la possibilité de travailler. Dans certains, elles sont battues et soumises à des traitements cruels, inhumains et dégradants (fouillées même dans leur parties intimes) pour peu qu'elle soient soupçonnées, très souvent à tort, d'avoir subtilisé le produit du travail leur confié.

Les agents de l'état, quant à eux, sont mal payés. La plupart trouvent des combines de survie à partir de la perception des taxes légales et illégales. Ils placent les exploitants artisanaux sous coupe réglé : l'état est « patrimonialisé ». Une partie des prébendes ainsi récoltées est parfois reversée à des supérieurs hiérarchiques. Les administrations des mines (division des mines et CAMI) qui attribuent les titres miniers et ZEA ne font pas attention aux recommandations relatives à l'évaluation des impacts environnementaux avant la phase d'exploitation minière. Tout cela crée des conflits entre acteurs miniers et communautés riveraines des zones d'extraction. Parfois même l'appui technique ou financier provenant soit du SAESSCAM ou même des organisations internationales et locales est détourné par ces coopératives et ne profite pas aux exploitants artisanaux à qui il est destiné. Consolider ces type des coopératives équivaut, sans nul doute, à légitimer, à valider et à perpétuer des rapports de force déséquilibrés entre d'une part les coopératives patrons et/ou les propriétaires de coopératives et de l'autre les pauvres exploitants artisanaux pris au piège d'une interprétation volontairement biaisée des dispositions légales.

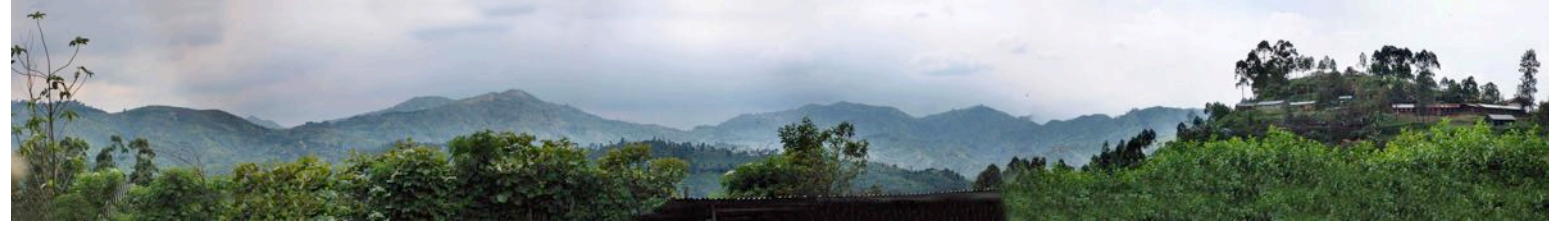
### **Effets généraux et problèmes**

Pour avoir le droit de poursuivre une activité dont dépend leur survie et celle de leurs familles ; les exploitants artisanaux sont aujourd'hui contraints de se regrouper en coopératives minières ; ils n'ont pas, seuls, les moyens pour se constituer en coopératives au strict sens du terme, en raison de leur ignorance et de leurs ressources limitées. Ils n'ont pas, non plus, les moyens d'adhérer à ces coopératives dites patrons (Pour le cas de la COMIKA<sup>15</sup> le prix d'acquisition

---

<sup>15</sup> Coopérative Minière de Kalimbi en Territoire de Kalehe.





d'une part social varie entre 4200 et 5000<sup>16</sup> USD) avec la puissance financière nécessaire qui permettent un équilibre des rapports des forces entre eux et les élites qui sont initiatrices de ces structures. Bien plus, les coopératives se sont engagées à faire évoluer progressivement les exploitations artisanales vers une exploitation minière à petite échelle.<sup>17</sup>

En effet, l'introduction des techniques d'extraction semi-industrielle ou industrielle induit des critères de capacités professionnelles pour les employés, nécessaires dans ce type d'exploitation ; critères que ne remplissent pas, dans leur grande majorité les exploitants artisanaux. Ces techniques impliquent, également, une réduction drastique de la main d'œuvre d'où le renvoi des exploitants artisanaux<sup>18</sup>. Dans cette perspective, les exploitants artisanaux déjà marginalisés dans les structures actuelles le seront davantage par cette évolution. En effet, les coopératives minières existantes n'ont pas été créées dans le respect des principes coopératifs, notamment l'adhésion volontaire et ouverte à tous, le pouvoir démocratique exercé par les coopérateurs, la participation économique des coopérateurs, leur autonomie indépendance, éducation, et formation, la coopération à caractère coopératif, l'engagement volontaire envers la communauté.<sup>19</sup>

Dans ces structures, les exploitants artisanaux sont plutôt considérés comme de la main d'œuvre bon marché que des membres effectifs ayant des droits et des obligations. En effet, le contexte de création de ces coopératives n'a pas permis de prendre en compte les intérêts des exploitants artisanaux. Dans plusieurs cas, ces coopératives ont été créées par une certaine élite sociale et économique dans le but de s'assurer une continuité dans la production en répondant à l'exigence réglementaire de regroupement en coopératives des exploitants artisanaux. Ces derniers n'ont pas pris part au processus de création et les conditions d'adhésion sont pour la plupart des cas inaccessible pour eux ; ils ne peuvent accéder qu'à un statut de « membre auxiliaire » qui ne participe pas à la vie de la coopérative que quand il s'agit de mobiliser des ressources financières pour l'entretien de la structure.

Il faut aussi, considérer que l'injection des capitaux provenant des investisseurs privés va exiger des performances de rentabilité financière pour les coopératives et celles-ci verront leur mission dénaturée parce que par définition une coopérative ne poursuit pas, en objectif principal, la rentabilité financière ; mais l'intérêt général. Les exploitants artisanaux se verront donc littéralement chassés des périmètres dans lesquels ils œuvrent pour laisser la place à la nouvelle entreprise issue de l'association entre la « coopérative-patron » et le capital privé. Tout ceci se produit, avec, en toile de fonds, les textes législatifs et réglementaires ainsi que les actes d'engagement.

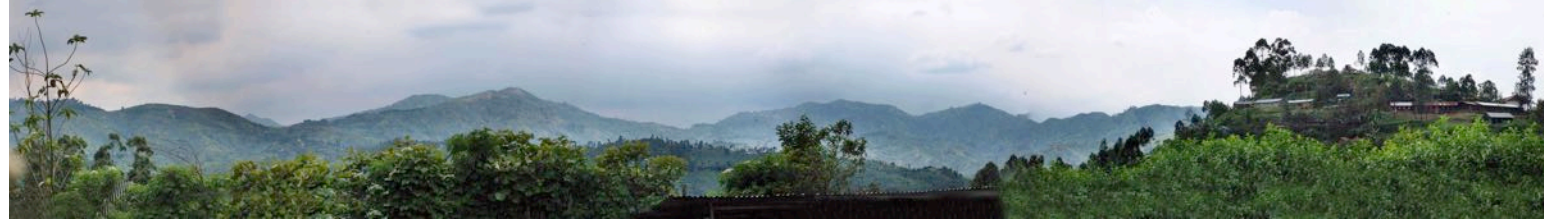
---

<sup>16</sup> Voir statut de la COMIKA.

<sup>17</sup> Exploitation minière à petite échelle : toute activité par laquelle une personne se livre à une exploitation de petite taille et permanente, exigeant un minimum d'installations fixes en utilisant des procédés semi-industriels ou industriels, après la mise en évidence d'un gisement (voir Code Minier).

<sup>18</sup> Sur les 6000 creuseurs qui travaillaient sur le site de Mbwega (T'wangiza) seuls 850 avaient été recrutés.

<sup>19</sup> Voir article 6 de l'acte uniforme de l'OHADA sur les sociétés de caractère de coopératives.



## Survol de dispositions légales et réglementaires en RDC sur les coopératives

A ce jour, le constat est que la plupart des gens pensent que l'obligation de se regrouper en coopérative est une exigence légale ou réglementaire. Ce postulat ne résiste pas à l'analyse des textes légaux qui peuvent être considérés comme le soubassement de la création et du fonctionnement d'une coopérative minière.

### *La constitution*<sup>20</sup>

Pour le constituant, une coopérative est par définition une association des personnes poursuivant un but déterminé. A ce titre, elle est régie par l'article 37 de la constitution qui consacre la liberté d'association ; dès lors aucun autre instrument législatif et/ou réglementaire ne peut énerver cette disposition en décrétant l'obligation pour les exploitants artisanaux à se regrouper en coopérative. En principe, toute initiative législative et/ou réglementaire ne peut venir que pour compléter les prescrits de la constitution.

En outre, il convient de noter que le regroupement forcé des exploitants artisanaux en coopérative fait partie de la politique du gouvernement qui vise à s'assurer un plus grand contrôle du secteur et de tous les acteurs qui gravitent autour de celui-ci. Tout ceci sur fonds d'un discours sur la formation d'une classe moyenne.

### *L'acte uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés coopératives*<sup>21</sup>

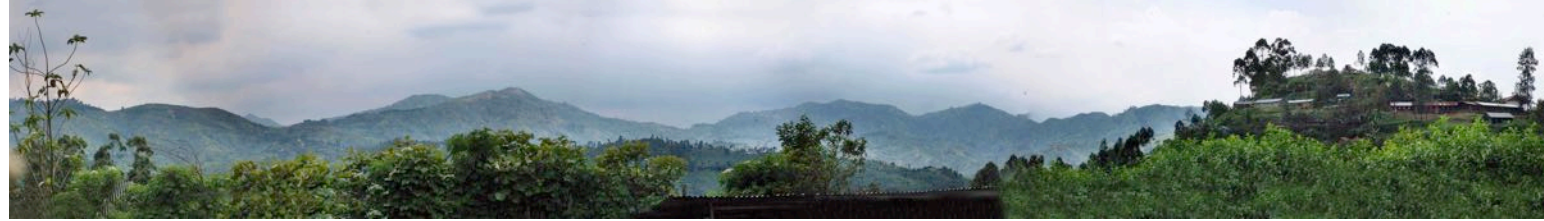
Il s'agit ici d'un instrument de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), créée par le traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis et révisé le 17 Octobre 2008. La RDC a adhéré en juillet 2012. Ce traité a pour principal objectif de remédier à l'insécurité juridique et judiciaire existant dans les états signataires. Les textes de l'OHADA définissent la coopérative comme étant « un groupement autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs, au moyen d'une entreprise dont la propriété et la gestion sont collectives et où le pouvoir est exercé démocratiquement et selon les principes coopératifs. »<sup>22</sup> A ce jour, les dispositions de cet instrument ne sont pas encore mis en application en RDC ; mais leur mise en application va provoquer divers changements dans l'organisation des coopératives qui s'ils sont bien suivis peuvent apporter des changements positifs de nature à favoriser l'intérêt des exploitants artisanaux.

---

<sup>20</sup> Loi fondamentale de la république Démocratique Congo adoptée par referendum en décembre 2005 et modifiée en 2011.

<sup>21</sup> Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives de l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires adopté à Lomé le 15 décembre 2010.

<sup>22</sup> Articles 4 et 6 de l'Acte Uniforme de l'OHADA sur les sociétés coopératives.



### *Le Code Minier et règlement minier*

Un regard croisé sur la loi N°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier<sup>23</sup> et le décret N°038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier<sup>24</sup> dans leurs dispositions relatives à l'exploitation minière artisanale ; on remarque qu'en plus de prévoir la création des zones d'exploitation artisanale, le législateur dispose que seuls les personnes physiques de nationalité congolaise détentrices des cartes d'exploitation artisanale en cours de validité sont autorisées à se livrer à l'activité d'exploitation artisanale des substances minérales. Bien plus, dans la définition des concepts le législateur détermine son acception d'une exploitation artisanale et d'une exploitation minière à petite échelle. On constate qu'à ce stade, il n'est nullement fait allusion aux coopératives minières. Ce qui laisse supposé que les coopératives minières relèvent des mêmes législations que les autres coopératives. Il n'est donc pas justifier que des dispositions réglementaires particulières soient appliquées aux coopératives minières.

La confusion pourrait peut-être provenir de l'interprétation des dispositions de l'article 109, paragraphe 4 du Code minier qui organise les conditions d'octroi d'un titre dans une zone d'exploitation artisanale, en effet, le législateur prévoit que : « Tant qu'une zone d'exploitation artisanale existe, aucun titre minier ne peut y être octroyé à l'exception d'un permis de recherches demandé par un groupement des exploitants artisanaux qui travaillent dans la zone ». Ce qui veut dire que lorsque dans une ZEA, les artisanaux ressentent la nécessité d'obtenir un permis de recherche, ils peuvent alors se regrouper pour constituer une coopérative par exemple pour faire la démarche auprès du ministère des mines mais l'article 234 du règlement minier clarifie que « les groupements d'exploitants artisanaux qui désirent procéder à la recherche des substances minérales classées en mine à l'intérieur d'une zone d'exploitation artisanale à l'aide des procédés industriels ou semi-industriels sont tenus de s'organiser en coopérative ». Il apparait clairement qu'au regard du Code Minier et du règlement minier, le législateur ne fait nullement obligation, aux exploitants artisanaux, de se regrouper en coopérative.

### *Arrêté ministériel N° 0706/CAB/MIN/MINES/01/2010<sup>25</sup>*

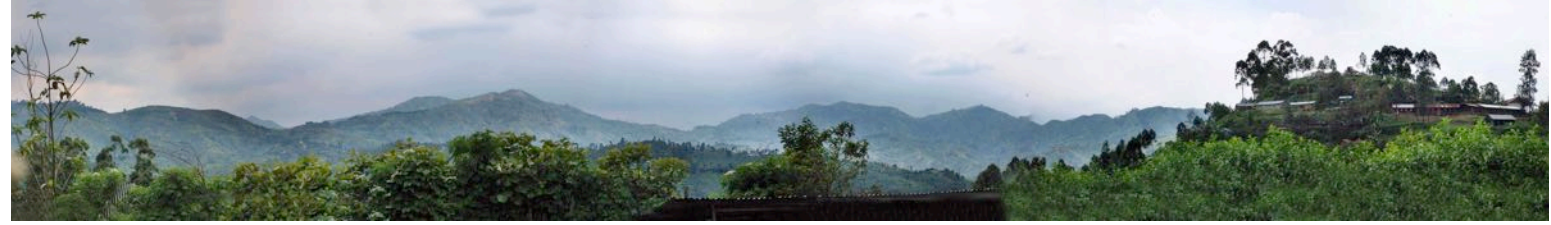
Cet arrêté du Ministre des Mines est perçu aujourd'hui comme étant le soubassement légal de cette obligation que subissent les exploitants artisanaux à se regrouper en coopérative : Dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, les acteurs miniers sont tenus de [...] s'organiser en coopérative minière pour la poursuite des activités minière à la levée de la suspension. » Par

---

<sup>23</sup> Le Code Minier ou droit minier est l'ensemble des règles régissant l'exploitation du sous sol. Il précise les conditions dans lesquelles une exploration ou une exploitation de mine peuvent être réalisées mais aussi les dispositions relatives à l'arrêt des travaux minières (après mines).

<sup>24</sup> Le règlement minier fixe les modalités et les conditions d'application du Code Minier, y compris les procédures d'octroi et les conditions de validité des titres et contrats miniers, les mécanismes et institutions de contrôle des opérations minières et les procédures de collecte de taxes, impôts et redevances. Par ailleurs, il réglemente les matières connexes qui n'ont pas été expressément prévues, définies ou réglées par le Code Minier.

<sup>25</sup> Il s'agit de l'arrêté portant mesures urgentes d'encadrement de la décision de suspension des activités minières.



contre, il a été abrogé par l'arrêté N°0034/CAB.MIN/MINES/01/2011<sup>26</sup> qui stipule que « sont abrogés les arrêtés ministériels N°0705 et N°0706 /CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant respectivement suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud Kivu, et mesures urgentes d'encadrement de la décision de suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud Kivu ». Au-delà de cette abrogation plusieurs critiques peuvent être émises contre ce texte réglementaire du ministre des mines. En effet, cette réglementation contient des dispositions qui violent les droits des exploitants artisanaux :

- Dispositions liberticides : Cette réglementation est en contradiction flagrante avec la constitution notamment sur la liberté d'association lorsqu'elle stipule que pour pouvoir avoir le droit de poursuivre une activité qui assure leur survie et leur sécurité ainsi que celle de leurs familles, les exploitants artisanaux sont tenus de se regrouper en coopérative.
- Dispositions contraires au Code Minier et au Règlement minier : Cette obligation de se regrouper en coopérative qui est imposée aux exploitants artisanaux ne relève d'aucune loi. Ce faisant, cet arrêté pêche contre le principe de conformité des actes réglementaires à la loi.
- Dispositions discriminatoires : il est curieux de constater que cet arrêté ne concerne que les provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu et viole le principe du caractère général de la Loi ; tant il est vrai que des conditions similaires à celles sur lesquelles s'appuie l'arrêté ont pu être observées dans d'autres provinces. D'où son caractère discriminatoire.

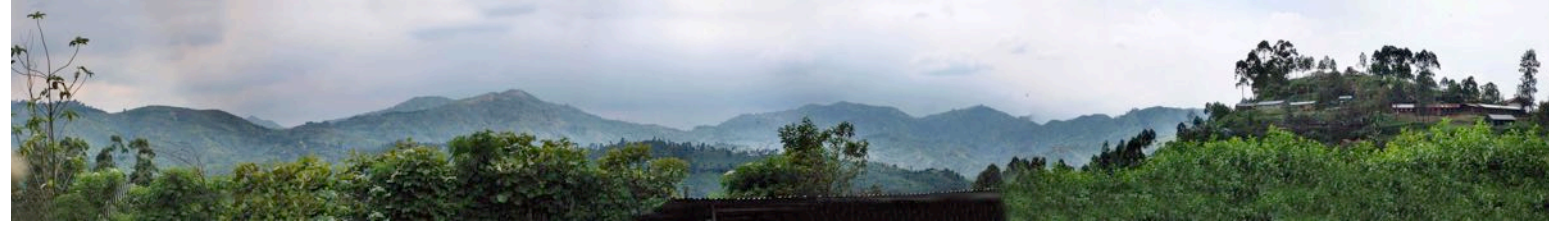
### **Relecture des actes d'engagements**

D'autres acteurs encore affirment que c'est à la suite des actes d'engagement que les creuseurs sont obligés de se regrouper en coopérative. En effet, au lendemain de la suspension de l'exploitation artisanale des minerais dans les provinces de l'ancien Kivu, plusieurs voix se sont élevées pour protester contre cette mesure manifestement injuste et mettant en péril les moyens de subsistance des milliers d'exploitants artisanaux, mais aussi de toutes les personnes dont l'activité gravite directement ou indirectement autour de l'exploitation minière artisanale et même des économies des provinces concernées dont chacun connaît la dépendance à l'exploitation et au commerce de substances minérales d'origine artisanale. A la suite de cet intense plaidoyer, une conférence a réuni à Kinshasa toutes les parties prenantes ; au sortir de cette conférence des actes d'engagements ont été signés. L'examen de ces actes fait ressortir pour certaines parties prenantes des engagements relatifs aux coopératives :

- Pour le Ministre national des Mines : accélérer la procédure d'agrément des coopératives ;
- Pour la société civile : encourager et appuyer les associations des exploitants artisanaux à se regrouper en coopérative minière pour évoluer vers la petite mine ;

---

<sup>26</sup> Il s'agit l'arrêté portant levée de la mesure de suspension de l'exploitation minière au Nord-Kivu, Maniema et Sud-Kivu.



- Pour les coopératives minières : transformer les coopératives minières en exploitation minière à petite échelle ;
- Pour les exploitants artisanaux : il faut noter que ces derniers ne se sont jamais engagés à se regrouper en coopérative minière comme d'aucun peut le croire, en effet, dans l'imaginaire populaire il est entendu qu'il existe une disposition légale ou réglementaire ou alors un engagement quelconque dans le chef des exploitants artisanaux à se regrouper en coopérative et même au niveau des différents acteurs tant de l'administration publique que de la société civile, cette compréhension est de mise. Il sied ici de relever qu'il n'existe, à ce jour, aucune disposition légale qui conditionne l'accès et la jouissance des minerais par l'adhésion à une quelconque coopérative. Bien que dans la pratique, on subordonne le droit légitime des citoyens de se livrer à l'exploitation minière artisanale à l'adhésion à ces coopératives. Dans la pratique actuelle, il est observé que les exploitants artisanaux ne peuvent accéder aux sites d'exploitation minière que lorsqu'ils sont membres des coopératives. Il n'existe aucun texte légal qui oblige les artisanaux de se regrouper en coopérative pour accéder aux sites miniers.

### **Vers le semi-industriel : le piège se referme sur les exploitants artisanaux**

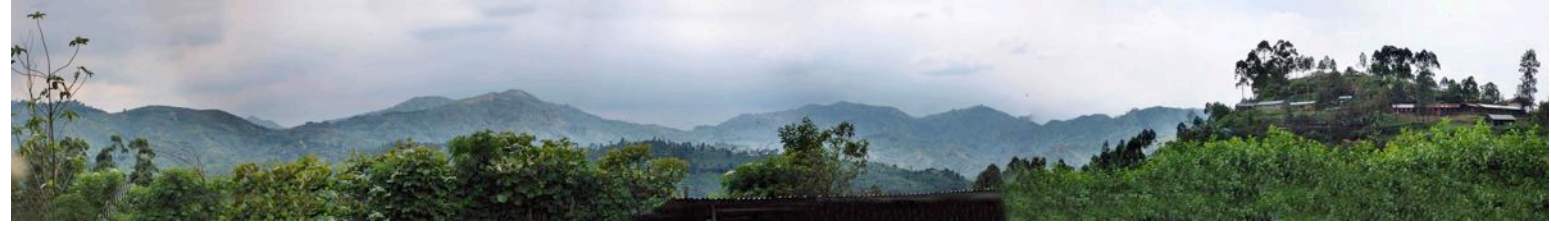
Se fondant sur les actes d'engagements et la réglementation (voir ci-dessus) ; les dirigeants des coopératives recherchent des apporteurs des capitaux pour investir dans cette transformation des mines artisanales en exploitation minière à petite échelle pour en accroître la rentabilité. Le constat est fait de l'intérêt de plus en plus croissant d'une catégorie d'investisseurs pour la mise en place des partenariats techniques et financiers dans le but de l'exploitation de ces mines. A titre illustratif, lors de la dernière réunion extraordinaire du comité provincial de suivi<sup>27</sup> des activités minières tenue au Sud-Kivu en octobre 2015 à l'occasion de 3<sup>ème</sup> anniversaire de ce comité une annonce a été faite sur l'accord en préparation entre un groupe d'investisseurs « Trade Vision » et les coopératives COMIKA (Coopérative Minière de Kalimbi) et COMBECKA (Coopérative Minière pour le Bien-être de Kalehe).<sup>28</sup> Cet accord qui vient d'être conclu va permettre aux dites coopératives de bénéficier de l'injection des capitaux frais et des techniques modernes (semi industrielle ou industrielle) d'extraction ; d'où une réduction sensible de la main d'œuvre, comme on a pu l'observer lors de l'implantation de BANRO corporation à Twangiza.

Il est vrai qu'une partie de ces exploitants artisanaux pourrait être retenus (selon nos informations 100 creuseurs ayant une compétence professionnelle qualifiée sur environ 1864 creuseurs qui

---

<sup>27</sup> Ce comité a été créé par l'arrêté provincial N°12/035/GP/SK portant mise en place du Comité Provincial de Suivi de l'application des recommandations, résolutions et engagements des acteurs du secteur minier.

<sup>28</sup> Ce sont ces deux coopératives qui se disputent l'accès à la carrière. Après le départ de la Société minière de Goma (SMDG) qui menait une exploitation semi-industrielle sur les sites de Kalimbi depuis 1980, les membres de la famille Chirimwami, « mwami » de la chefferie de Buhavu, se sont accaparés des actifs de cette société et, en 1993, un membre de la famille royale fonda la coopérative COMBECKA. Le site de Kalimbi est subdivisé en deux sous-secteurs : T20 et KOWEIT.



travaillaient dans le site de Kalimbi)<sup>29</sup> pour le besoin de la petite mine nouvellement créée par la magie des capitaux frais apportés par Trade Vision et vont donc continuer à louer la force de leurs bras à cette nouvelle entité. Les autres n'auront d'autres choix que de s'en aller vers d'autres exploitations pour y subir à terme les mêmes injustices ; en attendant la création d'une nouvelle petite mine qui le poussera une nouvelle fois dans l'abîme de l'incertitude et de l'inconnu. A ce jour, la nouvelle société a pris des mesures pour expulser des sites de Kalimbi tous les exploitants artisanaux qui se retrouvent, du jour au lendemain, sans autre perspective que le départ vers des sites d'exploitation ou leur accueil n'est pas garanti. Les épouses des exploitants artisanaux et qui avaient des petites activités dans le site ont exprimé des vives inquiétudes sur la survie de leur famille allant jusqu'à se dire veuves sans perte de mari.

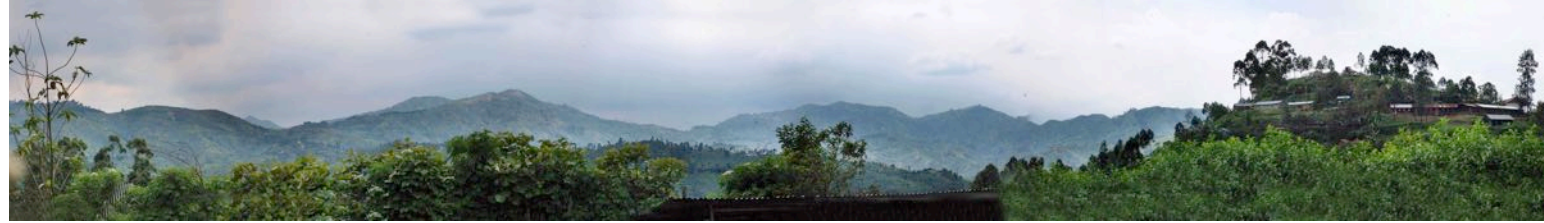
A Numbi par contre les devoirs des coopératives ne sont pas suffisamment clarifiés. Elles sont considérées comme service de recouvrement et d'assiette. Il y a une confusion des rôles et de bénéficiaires des intervenants sur le site. Les deux systèmes de traçabilité iTSCi et BSP/GeoTraceability se disputent le rayon d'action. Les femmes par manque d'autres activités génératrices de revenus sont souvent exposées aux travaux lourds et à la prostitution mais aussi victime de viols et d'escroquerie. La coopérative minière et artisanale de Biriki (COMIAB) est en conflit avec la SAKIMA, la société concessionnaire. SAKIMA reproche la coopérative de n'avoir pas respecté les limites d'exploitations. Il y a une déperdition scolaire étant donné que les jeunes garçons et filles sont des creuseurs, des transporteurs de colis et font le petit commerce.

Cette évolution vers la petite mine est-elle profitable aujourd'hui aux exploitants artisanaux ? Quand on connaît leur faible poids dans les structures dites coopératives minières. Dès lors, se pose la question de l'avenir des exploitants artisanaux qui comme on l'a vu ne participe à la vie de ces coopératives que comme ouvrier, ou pourvoyeur des fonds « vache à lait » aucun avantage matériel ou financier ne leur revenant ni dans la répartition des bénéfices de l'exploitation ou dans la répartition des éventuelles trop perçus lors de la clôture des bilans des coopératives. Ce type de coopérative pourrait se révéler comme étant un piège tendu aux exploitants artisanaux dans le but de mettre progressivement fin à l'exploitation artisanale alors ces personnes n'ont à ce jour aucune autre perspective pour garantir leur survie.

Il ne faut pas perdre de vue que le chômage et le désespoir sont le terreau sur lequel germe les contestations et que les auteurs de guerres qui ont ensanglantés la région ont recrutés essentiellement dans cette frange de la population pauvre, défavorisée et vulnérable et sans autre perspective au point qu'il devient, facile de leur expliquer que seul la kalachnikov peut leur apporter un espoir pour des lendemains meilleurs.

---

<sup>29</sup> Lucien Bahimba (2014) : *Coopératives minières : la réalité et la pratique sur terrain en province du Sud Kivu*. Bukavu, MMK.



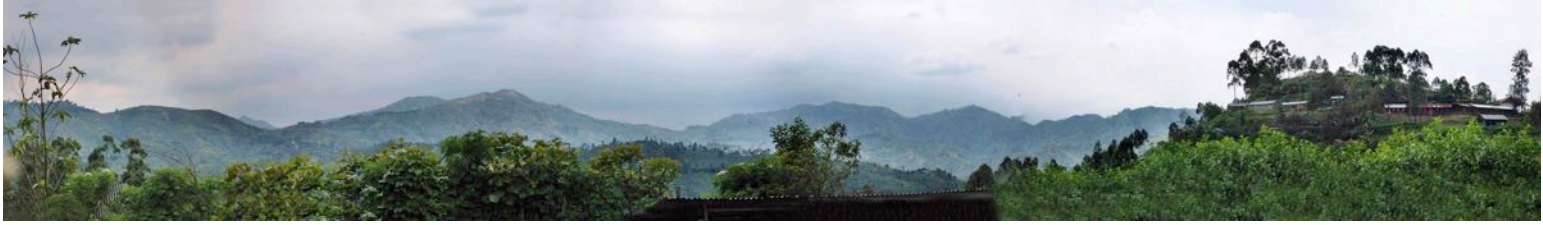
## Conclusions

Le spectacle désolant auquel on assiste aujourd'hui à Kalimbi est, en grande partie, le résultat de l'obligation faite aux exploitants artisanaux de se regrouper en coopérative. En effet, des coopératives ont été créées et existent au nom des exploitants artisanaux mais en réalité ces coopératives « appartiennent » à une certaine élite qui profite de la situation pour perpétuer des modes d'exploitation digne du moyen-âge.

Consolider ces coopératives équivaut à légitimer, à valider et à maintenir des rapports de forces déséquilibrés entre d'une part les coopératives patrons et/ou les propriétaires des coopératives et de l'autre les pauvres exploitants artisanaux pris au piège d'une interprétation volontairement biaisées des dispositions légales dont certaines sont, par ailleurs, abrogées. S'il est vrai que le regroupement des exploitants artisanaux est la seule voie pour eux d'assurer de manière plus ou moins pérenne leur survie comme corps de métier et de protéger leurs moyens de subsistance, il n'en demeure pas moins vrai que le libre arbitre doit leur être reconnu dans le processus de création des coopératives minières. Leur ignorance et leur fragilité ne devraient pas servir de prétexte pour les contraindre à adhérer à des structures dites coopératives dans lesquelles leur force de travail est exploitée et qui ne s'occupent pas de l'intérêt général du groupe. Libérer totalement les exploitants artisanaux de l'emprise de ces propriétaires de coopérative et ou de « coopératives patrons » est l'un des objectifs de cette réflexion.

L'un des moyens qui devrait être mise en œuvre est la création des nouvelles zones d'exploitation artisanales dans lesquelles, les exploitants artisanaux pourront s'implanter et s'organiser librement dans le cadre des législations sur les coopératives en vigueur notamment les dispositions de l'Acte Uniforme de l'OHADA sur les coopératives. La réduction de la fragilité des exploitants artisanaux qui les exposent au piège des coopératives minières pourrait, également, être réduite par la généralisation des programmes d'alphabétisation et de conscientisation aux bénéfices des artisans pour contribuer au renforcement de la souveraineté des communautés locales sur les ressources naturelles.

Comme signalé plus haut, plusieurs titres miniers ont été délivré à des entités qui ne les mettent pas en valeur mais ces titres servent à alimenter la spéculation sur les marchés boursiers à travers le monde et privent ainsi des milliers des personnes intéressées par l'exploitation artisanale d'exploiter les ressources disponibles dans ces carrés miniers et par voie de conséquence alimentent les conflits entre les artisanaux et les industriels.



## SULUHU WORKING PAPERS

Suluhi Working Papers address contemporary issues around the analysis of politics and society in Central Africa's Great Lakes region, with a particular focus on contestation and conflict over resources, power, and identity. They appear in English or French and serve as platform for peer-reviewed (non-blind) pieces of scholarship and in-depth, fieldwork-based empirical research.

Authors: Marline Babwine and Philippe Ruvunangiza are researchers and members of the *Bureau d'Etudes Scientifiques et Techniques* (BEST), a South-Kivu based think tank and civil society organisation. Led by the late Father Didier de Failly for almost 20 years until 2015, BEST has become a leading local research institution providing analysis and advocacy on artisanal and small-scale mining in eastern Democratic Republic of the Congo and co-founded the *Maison des Mines du Kivu* (MMK), a collaborative research centre regrouping several Congolese NGOs.

Editor: Christoph Vogel is a researcher at the University of Zurich, a lecturer at Cologne University, and a Senior Fellow at the Congo Research Group at New York University. He specialises in Central Africa and runs [www.suluhi.org](http://www.suluhi.org), where the Suluhi Papers are published. Follow him at [www.twitter.com/ethuin](https://www.twitter.com/ethuin).

The editor(s) do not assume responsibility for the published working papers, which remains with the author(s) alone. Cite as: *Babwine, Marline & Ruvunangiza, Philippe (2016): Exploitants artisanaux & coopératives minières au Kivu : Enjeux et défis sur le chemin de formalisation. Suluhi Working Paper No. 1, at <http://christophvogel.net/features/workingpapers/>.*

Header picture: © Christoph Vogel 2012

Cover picture: © BEST 2015

Previous working papers:

Babwine, Marline & Ruvunangiza, Philippe (2016): *Exploitants artisanaux & coopératives minières au Kivu : Enjeux et défis sur le chemin de formalisation*. Suluhi Working Paper No. 1.

