

Exploitation minière artisanale et à petite échelle - liens avec l'agriculture

Résumé de la recherche

Mai 2020

Pays

République Démocratique
du Congo

Auteur

Aide à la prise de décision

Ceci est un résumé d'un document de recherche fourni pour le programme de développement du secteur privé du ministère britannique du Développement international (DFID) en République démocratique du Congo (RDC). Cette étude a été développée grâce à une collaboration entre **Oxford Policy Management** et **Pact UK**.

L'Unité d'aide à la décision du programme publie actuellement une série de documents de recherche, de résumés de recherche et de « notes d'apprentissage » afin de partager des données et aider toute personne travaillant sur des projets similaires. Pour en savoir plus et pour vous inscrire à notre liste de diffusion, veuillez vous rendre sur : <http://bit.ly/PSDinDRC>

Introduction

Ceci est un résumé d'une étude de recherche entreprise pour le programme de développement du secteur privé du DFID en République démocratique du Congo (RDC). **La version complète du rapport peut être téléchargée ici.**

L'étude **examine la relation entre l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (ASM)¹ et l'agriculture en RDC.** Elle vise à fournir une base de données probante permettant d'avoir une meilleure vision des qualités de stabilité et de promotion des moyens d'existence des deux secteurs. L'analyse sert à fournir des recommandations sur la façon de promouvoir le développement des secteurs et renforcer la stabilité en RDC. Les recommandations issues de cette analyse sont très variées. Il s'agit notamment de propositions très complexes qui, en fait, nécessitent un changement de l'économie politique, mais également de suggestions plus réalisables qui peuvent être mises en œuvre par une agence de développement internationale sans progrès significatif sur les contraintes structurelles existantes.

Le rapport complet vient enrichir l'analyse qui l'accompagne et est basé sur des travaux de terrain menés à Kinshasa, au Nord et au Sud Kivu et au Kasai en République Démocratique du Congo de septembre à octobre 2019. Le contexte est la **très mauvaise performance économique depuis l'indépendance en 1960. Le niveau de conflit et de violence depuis les années 1990 a été exceptionnellement élevé et se poursuit** – bien que la guerre ait officiellement pris fin en 2003. L'effet néfaste sur l'agriculture a entraîné des **niveaux très élevés de malnutrition à travers le pays** et en particulier dans nos zones d'étude riches en minéraux.

¹ Dans cette étude, les termes artisanal et à petite échelle sont utilisés de manière interchangeable pour désigner généralement les activités de l'ASM. Il n'y a pas de définition universelle de l'ASM en raison de la nature hautement spécifique et dynamique des activités. Mais en général, ces opérations comprennent l'extraction et le traitement de minéraux à faible intensité de main-d'œuvre et à faible technologie.

L'économie politique des conflits et du développement

L'image sur le terrain est celle d'un **effondrement institutionnel presque complet du gouvernement et de nombreuses institutions de la société civile**. Si les politiques et les réglementations promulguées à Kinshasa sont généralement saines, elles ne sont pas appliquées de manière appropriée sur le terrain. Dans certains cas, cela s'explique par le fait que les administrations locales et les ministères concernés ne sont pas suffisamment financés. Mais, même lorsque le financement est adéquat, les agences gouvernementales chargées de soutenir les mineurs et les agriculteurs sont souvent incapables de fournir le niveau et le type de soutien nécessaires, et dans certains cas, elles harcèlent et extorquent même ces personnes « invisibles ou anonymes ou non-identifiables ».

Les coopératives et les groupes de femmes pourraient fournir une structure institutionnelle qui profite à leurs membres. Cependant, la plupart des coopératives minières examinées ne représentent pas les intérêts des membres ordinaires et ont plutôt des structures de propriété qui n'incluent que les membres fondateurs de haut niveau, les investisseurs et les gestionnaires créant une emprise d'élite. À l'opposé, tous les groupes de femmes rencontrés par l'équipe d'étude étaient dirigés par des femmes professionnelles occupant des postes de direction dans d'autres organisations. Cette forme d'emprise d'élite semble avoir un impact moins négatif sur les activités de ces groupes de femmes, par rapport à la plupart des coopératives minières formelles.

Les **principales institutions qui semblent se concentrer sur les besoins de la population sont des ONG**. Beaucoup d'entre elles se concentrent sur les secours d'urgence à court terme, ce qui n'est pas nécessairement approprié dans un contexte de crise prolongée. Mais certaines sont davantage nées sur une orientation de développement.

Les secteurs : agriculture et mines et développement économique

Les moyens de **subsistance des ouvriers de la mine contrastent fortement avec ceux des agriculteurs**. Un ouvrier individuel de la mine se déplace généralement d'une ferme vers le site de la mine et gagne entre quatre et dix fois plus qu'un ménage à faibles revenus. L'exploitation minière semble être un moyen de subsistance très dangereux en RDC, comme dans d'autres pays d'ailleurs. En effet, les taux d'accidents mortels y sont très élevés et en raison de la valeur élevée des minéraux, les ouvriers des mines peuvent être la cible de pressions et d'extorsions de la part d'autres personnes, y compris dans certains cas des fonctionnaires. En l'absence de systèmes de surveillance et de garanties solides supplémentaires, les initiatives veillant au développement minier accroissent potentiellement, et malgré elles, le risque de corruption en mettant les mineurs en contact avec de multiples organismes gouvernementaux. Bien qu'il existe déjà des systèmes de traçabilité des minéraux pour traiter ces questions.

Malgré le potentiel agricole de la RDC, les moyens de subsistance des agriculteurs sont entravés par deux contraintes incontournables. Les routes sont dans un tel état de délabrement et la corruption des fonctionnaires est si intense qu'il est difficile et parfois même impossible de transporter les produits vers le marché. Dans les Kivus, l'accès à la terre pour les petits exploitants est difficile et coûteux. Les contraintes secondaires sont le manque d'accès à des intrants de qualité et le manque de soutien agronomique du gouvernement. Par conséquent, **l'agriculture des petits exploitants devient intenable** pour beaucoup et il est prouvé que les ménages agricoles se diversifient de plus en plus pour gagner un revenu en dehors de l'exploitation.

L'activité minière entraîne des coûts réels et tangibles pour les communautés agricoles. Les deux principaux facteurs de coût dans l'agriculture - la location des terres et la main-d'œuvre - deviennent plus onéreux à mesure que les terres sont perdues pour le secteur minier et que les marchés du travail ruraux se resserrent. Pour ASM, il est souvent difficile pour les opérateurs de mettre en œuvre des réglementations environnementales. Cela est dû au degré élevé d'informalité du secteur, y compris les connaissances limitées des mineurs artisanaux (qui ne maîtrisent que des simples techniques de remblayage), au manque de ressources financières et matérielles et d'incitations, au manque de sensibilisation aux exigences légales, ainsi qu'une faiblesse dans le suivi et dans l'application. Il en résulte une plus grande instabilité et tension entre l'exploitation minière et l'agriculture avec des impacts négatifs immédiats

pour les utilisateurs en aval et les agriculteurs vivant à proximité des sites miniers. L'érosion des sols, l'effondrement des sols, la pollution et le piétinement et le vol des cultures imposent des coûts réels aux agriculteurs. Un secteur agricole affaibli reçoit un coup de pouce de la demande locale de nourriture mais n'est pas en mesure de répondre de manière adéquate à l'augmentation de la demande de nourriture provenant de l'exploitation minière et donc les prix des denrées alimentaires augmentent au détriment de la sécurité alimentaire de la majorité.

La **difficulté de l'État à mettre en œuvre ses propres lois pour protéger les droits fonciers, l'environnement naturel, le public, et en particulier les femmes, est primordiale et** renforce ces effets négatifs. Les lois, réglementations, organisations et politiques de Kinshasa censées soutenir les agriculteurs et les mineurs sont bien intentionnées mais manquent d'application sur le terrain dans les zones d'étude. Les agences gouvernementales chargées de la mise en œuvre de ces règles formelles et de l'assistance technique se sont plutôt concentrées principalement sur les activités formelles de perception des impôts et des recettes et dans certains cas, les agents ont utilisé leur position pour percevoir des versements informels.

Deux aspects positifs importants ressortent de ces interdépendances négatives.

1. Premièrement, le resserrement des marchés du travail ruraux fait augmenter le prix de la main-d'œuvre agricole que nous savons être l'un des premiers indicateurs et générateurs les plus puissants d'un développement économique généralisé.
2. Deuxièmement, bien que la réponse de l'offre de l'agriculture à la demande alimentaire croissante des mines ne puisse pas empêcher l'augmentation des prix des denrées alimentaires et l'insécurité alimentaire, l'exploitation minière stimule clairement le développement agricole.

Les synergies positives entre l'exploitation minière et l'agriculture sont importantes. Il existe des preuves selon lesquelles les salaires des mineurs sont recyclés dans les ménages de petits exploitants - dont une partie est utilisée pour les investissements agricoles. Compte tenu des difficultés de transport des produits agricoles vers les marchés de consommation urbains, l'émergence d'une forte demande de produits alimentaires dans les zones rurales stimule considérablement les agriculteurs des zones entourant les mines. Il existe des preuves anecdotiques que les sites miniers peuvent stimuler l'amélioration des infrastructures routières entre la mine et le centre urbain régional. Cela a des retombées importantes pour l'agriculture car elle libère, au moins partiellement, l'une des contraintes restreignant le développement agricole en RDC.

Le contexte autour du genre reste difficile en RDC. En dépit des garanties constitutionnelles, les femmes sont presque exclusivement marginalisées sur le plan économique, en termes de représentation et soumises à des niveaux extrêmes de violence sexiste à la maison, au travail et ailleurs. Malgré cela, les femmes sont responsables de 75 % du travail agricole à la ferme et occupent tous les postes dans les mines - bien qu'elles aient tendance à être concentrées dans les parties à bas salaire de la chaîne d'approvisionnement en minéraux. Ce niveau considérable d'activité économique ne semble pas se traduire par un statut plus élevé au sein de la société congolaise et les femmes ont plus de mal que les hommes à accéder à la terre et aux financements nécessaires à l'autonomisation.

Recommandations

À travers le cadre des économistes institutionnels, nous distinguons nos recommandations entre celles qui, tout en offrant d'énormes avantages, sont susceptibles d'être extrêmement difficiles à mettre en œuvre et celles qui sont plus réalistes dans le contexte d'un programme d'aide à court terme.

Recommandations qui apporteraient d'énormes avantages mais seraient extrêmement difficiles

Justification : La justification de ces recommandations est basée sur la volonté de combler le très important écart de mise en œuvre entre l'environnement politique généralement sain de la RDC et la réalité sur le terrain. La vie de quelque 50 millions de petits ménages serait bien meilleure s'ils bénéficiaient d'un accès plus sûr et plus équitable à la terre, d'un accès au soutien agronomique, de conflits moins violents et de moins de corruption, et s'ils pouvaient transporter leur excédent sur des routes fonctionnelles. La vie de 2 millions de personnes engagées dans l'ASM serait considérablement améliorée si elles subissaient moins de corruption et si elles bénéficiaient de conditions de travail plus sûres et d'un soutien accru de SAEMAPE. 40 millions de femmes bénéficieraient de l'égalité garantie par la Constitution qui se traduirait par un soutien tangible dans le domaine économique et social.

Recommandation 1 : Les responsables gouvernementaux doivent mieux s'acquitter de leurs mandats et s'acquitter plus efficacement de leurs fonctions d'État. Les priorités devraient inclure la réfection et la construction des routes et assurer la sécurité par l'armée et la police. Ils doivent veiller à fournir un soutien technique approprié par le biais de SAEMAPE aux mineurs et un soutien de vulgarisation agricole aux agriculteurs.

Recommandation 2 : Les lois et les réglementations en vigueur sur la gestion de l'environnement, des titres miniers, de l'égalité des sexes, de la sécurité des mines ainsi que des règlements des différends devraient être mises en œuvre de manière impartiale par l'État.

Recommandation 3 : Le gouvernement devrait mettre en œuvre ses engagements visant à valoriser l'agriculture en veillant à ce que les avantages de l'allocation budgétaire considérable profitent aux agriculteurs sur le terrain.

Recommandation 4 : Le gouvernement devrait mettre en œuvre un examen indépendant des titres fonciers et miniers antérieurs pour corriger les mauvaises décisions prises par le passé.

Analyse : ces recommandations sont ambitieuses. Elles s'articulent autour du cadre normatif de stabilité des bâtiments, des éléments constitutifs de « structures de pouvoir équitables », de « développement économique

inclusif », de « mécanismes de résolution des conflits », « d'institutions efficaces et légitimes » et « d'un environnement régional / mondial favorable ». Si elles étaient mises en œuvre, ces recommandations auraient un impact positif énorme. Cependant, en utilisant le cadre de l'économie institutionnelle, il est peu probable qu'elles soient mises en œuvre car elles sont basées sur un changement fondamental et systémique plus large dans la sphère sociale, économique et politique de la RDC au-delà de ce qu'un projet d'aide à court terme peut traiter.

Recommandations susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre d'un programme d'aide quinquennal

Justification : La justification de ces recommandations est qu'elles ne remettent pas en cause les problèmes systémiques fondamentaux et sont donc beaucoup plus susceptibles d'être mises en œuvre. L'analyse de ce rapport indique que la vie des agriculteurs et des mineurs serait progressivement améliorée si les connaissances financières et les services financiers étaient améliorés pour les mineurs afin de les aider à gérer leurs revenus irréguliers et à transmettre plus efficacement les liquidités du secteur minier au reste de l'économie locale. Le soutien aux coopératives progressistes, aux groupes de femmes et aux fournisseurs du secteur privé représente une tentative de reconstruire les institutions de la société civile qui peuvent faire avancer les intérêts des personnes vulnérables.

Recommandation 1 : S'appuyant sur les interventions existantes d'ELAN, GIZ et DMFA, le DFID développe et commercialise un produit d'épargne commercial (et plus tard de crédit) aux mineurs et aux agriculteurs, avec une formation d'éducation financière associée, pour améliorer la gestion de la trésorerie des ménages et l'investissement dans l'agriculture.

Recommandation 2 : Le DFID travaille avec des coopératives et des groupes de femmes responsables et efficaces pour soutenir l'autonomisation des agriculteurs, des mineurs et des femmes vulnérables.

Recommandation 3 : S'appuyant sur les interventions ELAN existantes, le DFID étend sa collaboration avec le secteur privé pour améliorer l'accès à des intrants agricoles de qualité et un soutien agronomique aux zones minières.

Analyse : Il y a beaucoup à dire sur ces recommandations. L'expérience montre qu'elles sont applicables et que les résultats sont quelque peu prévisibles, car elles fonctionnent dans le cadre de gouvernance existant. L'inconvénient de ces initiatives est le revers de leurs avantages ; elles sont relativement progressives et amélioreront quelque peu la vie de groupes spécifiques de personnes vivant dans les zones minières.

Recommandations qui reconnaissent l'économie politique de la RDC et cherchent à la changer en pensant et en travaillant politiquement

Justification : La justification de ces recommandations est qu'elles conservent l'ambition de celles du premier groupe mais sont basées sur l'économie politique de la RDC et sont donc plus susceptibles de fonctionner. Cette approche reconnaît que les mauvais résultats de développement décrits dans ce rapport sont en partie le résultat d'intérêts différents dans l'agriculture et l'exploitation minière dont les structures d'incitation doivent être bien comprises et les incitations au changement identifiées au profit de tous

Recommandation 1 : Le DFID devrait entreprendre une analyse détaillée de l'économie politique afin de mieux comprendre les défis entre l'exploitation minière et l'agriculture détaillés dans ce rapport ; quels groupes ont (et n'ont pas) un intérêt dans différents types de réforme afin de déterminer si et comment un ensemble de réformes réalisable peut être formulé.

Recommandation 2 : Tirant pleinement parti du pouvoir de rassemblement du DFID avec d'autres donateurs et des responsables de la RDC, le DFID, en collaboration avec des acteurs locaux, élaborera et mettra en œuvre un programme de réforme progressive..

Analyse: C'est une stratégie plus difficile, mais il existe une expérience significative dans le secteur des industries extractives dans des environnements complexes comme le Nigeria où les partenaires au développement ont pu stimuler le changement vers des structures d'incitation qui ont donné de meilleurs résultats de développement dans des contextes difficiles et variés.