

TIRAILLEMENTS AUTOUR DU SECTEUR MINIER DE L'EST DE LA RDC

par Sara Geenen et Raf Custers

Abstract

This article aims to critically analyze approaches to Congo's mineral resources – such as boycotts, targeted sanctions, due diligence and formalization – put forward by the UN and various international NGOs. We argue that these actors fail to consider the local and historical context in their analysis and strategies. The article also describes internal initiatives that have been taken to organize the mining sector and to combat militarization and fraud. These initiatives, which have been implemented by the state, civil society, traders and comptoirs, in addition to the industry, have received little attention until now. We argue that they should be considered more fully so that the debate does not remain dominated by a few external voices.

1. INTRODUCTION

Jusqu'à présent le discours sur l'exploitation et la commercialisation des ressources minières au Congo a été dominé par des organisations internationales qui sensibilisent le public autour des origines 'sanglantes' de ces minerais et qui mettent une forte pression externe sur le secteur. Néanmoins il y a eu suffisamment d'initiatives internes visant à réorganiser le secteur minier et à éviter la 'militarisation' de la filière. Ces initiatives ont retenu très peu d'attention. Bon nombre d'agences et d'acteurs se penchent pourtant – et parfois depuis des années – sur la question de l'organisation de la filière minière. Chacun a intérêt à lancer ce genre d'initiatives. Pour les commerçants locaux – les négociants et les comptoirs – il est important de montrer leur bonne volonté, afin de protéger et sécuriser leurs activités commerciales. L'État congolais y voit une occasion d'augmenter ses revenus grâce aux taxes et de renforcer sa crédibilité. Et pour les sociétés internationales, il est question de blanchir leur image.

L'objectif de cet article est de jeter d'abord un regard critique sur le discours des organisations internationales qui présentent les produits venant du Congo comme des « minerais de sang », sur leurs analyses et sur les solutions qu'elles proposent. Nous évaluons aussi l'effet de leurs propositions et de leurs actions sur les réalités locales. Notre conviction est que les solutions proposées sont tout à fait inefficaces, car elles sont basées sur de fausses analyses. Nous allons donc présenter des critiques à deux niveaux : sur le plan des analyses des organisations et ONG internationaux et sur le plan de leurs stratégies. Premièrement leurs analyses ne sont pas assez informées et manquent souvent de données empiriques sur le contexte local ; ils ont tendance à généraliser. Deuxièmement ils ne prennent pas en considération le contexte historique, ce qui mène à une confusion entre la fraude et la militarisation. Quant à leurs stratégies, on peut en questionner l'efficacité, leurs accusations sont sélectives, et, plus grave, leurs approches risquent d'avoir des effets pervers.

Le deuxième objectif de notre article est d'analyser les différentes initiatives internes cherchant à mieux organiser le secteur minier. Notre argument central est que les voix 'externes' sont trop dominantes. Les initiatives internes (parfois avec du soutien externe) sont peu connues et la volonté des acteurs locaux est souvent négligée. Bien que nous soyons d'accord pour dire que ces initiatives internes ne produiront pas des solutions miracles, et que leur implémentation se heurtera à beaucoup de difficultés, nous jugeons qu'elles sont importantes. Il est crucial qu'on fasse quelques pas en avant, qu'on reconnaîsse les intérêts et la volonté des acteurs impliqués et qu'on soutienne le renforcement de l'État congolais.

2. LA PRESSION EXTERNE : PARADIGMES CHANGEANTS

Les ressources minières en provenance du Nord et du Sud-Kivu ont une réputation sanglante. L'exploitation et la commercialisation de ces minerais serait sinon à la source du moins dans le prolongement du conflit continual présent dans la région, et des groupes armés y tireraient les revenus nécessaires pour entretenir l'insécurité et le trafic d'armes¹. Cette affirmation s'inscrit dans un discours plus général sur le lien entre les ressources naturelles et les conflits². Selon cette approche, des motivations économiques seraient à la base des conflits violents et des activités des groupes armés. Ces derniers s'impliquent dans des activités économiques illégales, comme le contrôle sur les sites d'exploitation des minerais, l'extorsion de la population et le contrôle des voies de transport. Tout ceci mène à une criminalisation de la guerre : la rébellion devient une activité criminelle, comme le dit Collier³.

Les conflits en République Démocratique du Congo apparaissent comme une belle illustration du lien direct entre la présence des ressources naturelles et l'occurrence des conflits armés. Depuis environ dix ans, des organisations internationales s'en préoccupent et mettent le problème régulièrement sur le tapis. Les solutions qu'elles proposent sont presque uniquement destinées à rompre ce lien entre ressources naturelles et conflits armés. Néanmoins, leurs analyses ne tiennent pas compte des réalités locales et historiques. De plus, elles ignorent la complexité des 'économies de guerre',

¹ Voir entre autres TEGERA, A., *The coltan phenomenon. How a rare mineral has changed the life of the population of war-torn North Kivu province in the East of the Democratic Republic of Congo*, Goma, Pole Institute, 2002 ; MARTINEAU, P., *La route commerciale du coltan congolais : une enquête*, GRAMA, 2003 ; POURTIER, R., *L'économie minière et les implications régionales*, Rapport suite à une mission au Nord Kivu, Sud-Kivu et Rwanda, 17 April-9 May 2004 ; GLOBAL WITNESS, "Under-mining peace: Tin – the explosive trade in cassiterite in Eastern DRC", 2005 ; JOHNSON, D., TEGERA, A., "Digging deeper : how the DRCongo's mining policy is failing the country", *Regards Croisés* 15, Pole Institute, Goma, 2005 ; HUMAN RIGHTS WATCH, *The curse of gold. Democratic Republic of Congo*, 2005.

² LE BILLON, P., "The political ecology of war : natural resources and armed conflicts" *Political Geography*, Vol. 20, No. 5, 2001, pp. 561-584 ; COLLIER, P., "Rebellion as a Quasi-Criminal Activity", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, No. 6, 2000, pp. 839-853.

³ COLLIER, P., *op. cit.*

car ces systèmes économiques peuvent persister en période de paix et ne sont pas toujours tellement différents des systèmes économiques ‘de paix’⁴. D’ailleurs avant 1998-99, l’exploitation des minerais à l’Est du Congo était exercée sans attaques armées et n’était pas contrôlée par des groupes armés⁵. Ceci contredit ou au moins nuance ‘l’évidence’ avancée souvent que la présence des richesses minières est la cause de la (continuation de la) violence au Congo.

Bien que les analyses des organisations internationales se soient toujours inspirées de ce même discours, il y a eu des glissements considérables sur le plan des solutions proposées. La première vague des rapports (à la suite du rapport de l’ONU en 2001, pendant le ‘coltan boom’) propose un embargo sur les minerais congolais et des sanctions ciblées contre les acteurs de ce commerce. Depuis 2008 surtout, il y a plus d’attention pour les procédures de la diligence raisonnable⁶, c’est-à-dire les sociétés qui achètent des minerais sont appelés à bien contrôler l’origine de ces produits. Ils doivent donc assurer la ‘traçabilité’ des minerais et éventuellement introduire un système de certification. De ces changements de paradigmes est résulté une multitude d’initiatives, ce qui montre qu’on fait ‘du n’importe quoi’⁷. Quelques initiatives des acteurs externes sont brièvement discutées dans cette section, alors que les initiatives internes feront l’objet de la quatrième section.

2.1. Embargo et sanctions

Dans son premier rapport en 2001⁸, le Groupe d’experts sur l’exploitation illégale des ressources naturelles demande au Conseil de sécurité de décréter un embargo sur les exportations des principales ressources pillées au Congo «en provenance et à destination du Burundi, de l’Ouganda et du Rwanda»⁹. Cette proposition est immédiatement critiquée dans l’*Annuaire de 2000-2001*, qui dit qu’un embargo est «difficile à mettre en œuvre et à contrôler et risque d’être peu efficace». Ajoutant que «un embargo sur les ressources minières priverait certaines populations d’une certaine partie de la

⁴ Pour une analyse détaillée, voir GARRETT, N., SERGIOU, S., VLASSENROOT, K., “Negotiated peace for extortion: the case of Walikale territory in Eastern DR Congo”, *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 3, No. 1, 2009, pp. 1-21 : p. 2.

⁵ DE FAILLY, D., “Note sur l’interprétation des attaques à Bisie et Mukungwe”, BEST, 21/08/2009.

⁶ Surtout Global Witness. Par exemple : GLOBAL WITNESS, *Recommendations on due diligence for buyers and companies trading in minerals from Eastern DRC and for their home governments*, 2008.

⁷ Nous remercions Koen Vlassenroot, qui avait fait le constat que tous les acteurs font n’importe quoi, car ils ne savent pas ce qui est le vrai problème, ils ne connaissent pas les réalités sur place.

⁸ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Rapport du Groupe d’Experts sur l’exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo*, S/2001/357, 12 avril 2001.

⁹ *Ibid.*, p. 45.

valeur ajoutée »¹⁰. Le rapport final du Groupe d'experts, datant de 2002¹¹, reconnaît déjà qu'un embargo sur les exportations des ressources minières ne « serait pas le moyen approprié » pour améliorer la situation sécuritaire et socio-économique. Néanmoins, il recommande des mesures ciblées à appliquer aux individus et aux sociétés impliquées dans le trafic d'armes et le pillage des minerais. Il faut bien considérer, dit le rapport, les dimensions internationales et multinationales de ces activités illégales. Pour cette raison, il faut collecter autant de données que possible sur l'évacuation et les transits des minerais. Les annexes du rapport contiennent une liste des sociétés et individus pour lesquels on recommande des restrictions financières. Cette publication a engendré de fortes réactions de la part des entreprises visées.

En 2003, le Conseil de sécurité a adopté une résolution introduisant un embargo sur le trafic des armes non destinées aux forces gouvernementales et une interdiction de voyager pour ceux qui violent l'embargo¹². À la suite de cette résolution le Conseil de sécurité a installé un Comité de sanctions et un Groupe d'experts pour superviser la mise en œuvre de l'embargo.

En 2006, le Groupe recommande que « pendant une période d'un an, afin d'aider le nouveau Gouvernement à stabiliser et à promouvoir l'exploitation et le commerce légaux des ressources naturelles, le Conseil de sécurité pourrait déclarer que toute exploration, toute exploitation et tout commerce illicites des ressources naturelles de la République Démocratique du Congo sont passibles de sanctions. Les auteurs de violations pourront être ajoutés à la liste d'individus et d'entités visés par les mesures imposées aux paragraphes 13 et 15 de la résolution 1596 (2005) du Conseil de sécurité »¹³. Par ce nouveau texte, le champ d'application des sanctions a donc glissé du trafic des armes à toute exploration, toute exploitation et tout commerce illicite des ressources naturelles.

Avant de mettre en œuvre des sanctions, le Conseil de sécurité demande toujours une deuxième opinion. Dans ce cas-ci, un groupe de consultants (Jim Freedman Consulting) a évalué les effets potentiels des sanctions sur la population locale. En 2007¹⁴, ce groupe s'exprime contre l'imposition de sanctions. Les acteurs et les voies de contrebande possibles sont

¹⁰ MARYSSE, S., ANDRE, C., "Guerre et pillage économique en République Démocratique du Congo", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, pp. 307-332.

¹¹ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Rapport final du Groupe d'Experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo*, S/2002/1146, 16 octobre 2002.

¹² NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Résolution 1493, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4797e séance, le 28 juillet 2003*, S/RES/1493.

¹³ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Lettre datée du 18 juillet 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République Démocratique du Congo*, S/2006/525, 18 juillet 2006, p. 35.

¹⁴ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Rapport établi par le Secrétaire Général en application du paragraphe 8 de la résolution 1698 (2006) concernant la République Démocratique du Congo*, S/2007/68, 8 février 2007, p. 20.

multiples, dit le rapport. Donc, si un des acteurs clés est éliminé, d'autres acteurs « tout aussi scrupuleux » seront prêts à occuper sa place. Le rapport reconnaît que les exploitants artisanaux et les petits négociants risquent d'en être les victimes. En plus, le Secrétaire général de l'ONU considère qu'après les élections en 2006, la communauté internationale « est portée à renforcer la légitimité que le nouveau gouvernement a acquise »¹⁵. Donc il ne faut pas instaurer des sanctions qui risquent d'être considérées comme des 'mesures punitives'. Pourtant le Secrétaire Général recommande au gouvernement de mettre en œuvre un programme de réformes afin d'améliorer la gouvernance du secteur minier¹⁶.

Mais bien que le mécanisme des mesures punitives soit critiqué, les Nations Unies et d'autres organisations font toujours recours aux sanctions ciblées, comme par exemple dans les résolutions 1856 et 1857, datant de décembre 2008¹⁷. La résolution 1857 concerne l'embargo sur le trafic des armes fait part des groupes non étatiques et des individus. La résolution spécifie que les groupes ou individus qui supportent les groupes armés par le commerce illégal des ressources minières, pourraient aussi faire l'objet de sanctions ciblées.

Mais jusqu'à maintenant aucune société ni aucun individu n'a été mis sur la liste des sanctions ciblées. Dans ses rapports de novembre 2009¹⁸ et de janvier et février 2010¹⁹, Global Witness reproche à l'ONU d'avoir fait trop peu afin de faire cesser la contribution des ressources minières aux conflits. Les Nations Unies n'auraient pas utilisés les moyens à leur disposition à cause d'hésitations dans le chef des États membres. Bien que Global Witness reconnaîsse qu'un embargo serait contreproductif en RDC, il juge que des sanctions sont toujours nécessaires. Selon Global Witness la volonté et la capacité d'agir de l'ONU sont insuffisantes.

2.2. Diligence raisonnable

Depuis 2008, l'attention des organisations concernées s'est surtout tournée vers la responsabilité des acheteurs et consommateurs. Les accents ont donc changé. La « diligence raisonnable » est maintenant présentée comme obligation morale, au lieu du mécanisme législatif des sanctions. Pour cette raison les ONG invitent instamment l'opinion publique à mettre à la pression sur leurs gouvernements et sur les sociétés achetant et traitant des minerais.

¹⁵ *Ibid.*, p. 21.

¹⁶ *Ibid.*, p. 22.

¹⁷ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, Résolution 1857, S/RES/1857, 2008 et NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, Résolution 1856, S/RES/1856, 2008.

¹⁸ GLOBAL WITNESS, “Global Witness urges governments to act on findings of UN experts' report on DRC”, Press Release, 26/11/2009.

¹⁹ GLOBAL WITNESS, *Lessons unlearned. How the UN and member states must do more to end resource-fuelled conflict*, 27/01/2010 ; GLOBAL WITNESS, “Les métaux contenus dans les téléphones mobiles servent à financer une guerre d'une grande brutalité au Congo”, 15 février 2010.

En décembre 2008 le Groupe d'Experts publie un rapport²⁰ qui inclut principalement des études de cas concernant le CNDP, le FDLR et leur financement grâce aux ressources naturelles. Le Groupe recommande que tous les acteurs concernés se mettent ensemble pour établir une carte des sites miniers et de la position des groupes armés. En second lieu, il recommande que les États membres prennent « les mesures voulues pour faire en sorte que les exportateurs et les consommateurs de produits minéraux congolais relevant de leur juridiction se renseignent comme ils le doivent sur leurs fournisseurs et ne se contentent pas d'assurances verbales concernant l'origine des produits »²¹. Les exportateurs et les consommateurs sont donc appelés à renforcer leurs procédures de diligence raisonnable en prouvant qu'ils n'achètent pas des minerais provenant de zones militarisées en RDC. Ces procédures pour déterminer l'origine des minerais sont appelées des mesures de 'traçabilité'.

Le rapport critique fortement les négociants qui refusent de communiquer des renseignements sur les négociants et les zones géographiques où ils s'approvisionnent. Pour éviter que les acheteurs puissent arguer qu'ils ne connaissent pas les zones contrôlées par les groupes armés, le rapport demande aux donateurs d'établir une cartographie de la région. Cette recommandation a été suivie par entre autres IPIS, qui a publié et continue à mettre à jour une cartographie du Katanga et des deux Kivus²². Mais la situation au niveau local change tellement vite qu'il est impossible de mettre une telle cartographie à jour. Il serait donc imprudent de se baser sur pareil exercice pour déterminer quels minerais viennent des zones contrôlées.

Le rapport ONU de novembre 2009²³ montre que les FDLR, les CNDP (intégrés dans le FARDC), les FARDC et plusieurs autres milices contrôlent toujours des sites d'exploitation et des circuits de commercialisation des ressources. Dès lors, le Groupe demande aux sociétés « d'adopter des codes de conduite précisant les procédures à mettre en œuvre pour éviter que l'exploitation des ressources naturelles fournit un appui indirect aux groupes armés non gouvernementaux »²⁴. Les deux mécanismes de pression dont on a discuté, embargo et sanctions, sont repris dans la résolution 1896 du 30 novembre 2009. Cette résolution prolonge l'embargo sur les armes et le régime des sanctions jusqu'au 30 novembre 2010. La résolution demande également au Groupe d'experts de proposer des stratégies pour l'exécution de la « diligence raisonnable ».

²⁰ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2008/773, 12 December 2008.

²¹ *Ibid.*, p. 58.

²² SPITTAELS, S., MEYNEN, N., *Mapping interests in conflict areas: Katanga*, IPIS, Fatal Transactions, 2007 ; SPITTAELS, S., HILGERT, F., *Cartographie des motivations derrière les conflits : cas de l'Est de la RDC*, IPIS, Fatal Transactions, 2008. Les cartes géographiques qu'on peut trouver sur le site web d'IPIS sont fréquemment mises à jour: <http://www.ipisresearch.be/mapping.php>.

²³ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2009/603, 23 November 2009.

²⁴ *Ibid.*, p. 94.

2.3. Formalisation

Récemment quelques auteurs ont suggéré d'abandonner ces discours pénalisateur et de se tourner vers une option alternative : la formalisation du commerce et la bonne gouvernance du secteur. Les auteurs supposent qu'en combattant la fraude et en rendant le commerce plus transparent, la militarisation du secteur disparaîtra également. Ils se concentrent donc en premier lieu sur le commerce frauduleux, pour ainsi discipliner et moraliser le secteur²⁵. Deux rapports publiés par ordre de DFID et CASM²⁶ par exemple prennent de la distance vis-à-vis des sanctions qui, selon les auteurs, renforcent la fraude. Le seul moyen de la combattre serait la formalisation du secteur. Les propositions qu'ils font ont rapport à une très large gamme de réformes²⁷ : réforme des structures de gouvernance, lutte contre la corruption, réforme du secteur de la sécurité, réduction des bénéfices de l'exploitation et de la commercialisation pour des groupes armés, intégration des réformes dans le développement régional, promotion de la transparence, réforme des douanes, certification des minerais par le CEEC²⁸.

Il s'agit donc d'un projet compréhensif qui demande des réformes structurelles. Comme International Alert l'observe : « Pour être efficace, la voie de la formalisation suppose l'implication consensuelle d'une multitude d'intervenants (gouvernement congolais, gouvernements voisins, acteurs internationaux et secteur privé) dans des actions de long terme, portant sur des sujets complexes et plusieurs réformes structurelles (sécurité, douanes, etc.). Cette formalisation ne peut que reposer sur une stratégie incitative dont on voit mal quels seraient les leviers à ce stade (quel serait, par exemple, l'intérêt du Rwanda à introduire de la transparence dans ses importations congolaises ?). Les auteurs [les partisans de la formalisation] semblent contourner ce problème en insistant sur la volonté des négociants de commercer dans la légalité si l'administration améliore son fonctionnement »²⁹. Cette amélioration de l'administration pose effectivement problème, car même si la formalisation du commerce minier augmentera sûrement les revenus de l'État, les acteurs impliqués n'ont aucune garantie que ces revenus seront distribués de façon plus équitable. La formalisation est souvent proposée comme une solution miraculeuse à tous les problèmes de pauvreté et de sous-développement. Nous ne voulons pas entrer dans le débat ici (voir aussi l'article de Midende dans ce volume), mais mentionnons qu'il y a toute une série de conditions à remplir et que la formalisation est un

²⁵ INTERNATIONAL ALERT, *op. cit.*

²⁶ GARRETT, N., MITCHELL, H., *Trading conflict for development. Utilising the trade in minerals from Eastern DRCongo for development*, DFID, 2009 ; MITCHELL, H., GARRETT, N., *Beyond Conflict – Reconfiguring Approaches to the Trade in Minerals from Eastern DRC*, CASM Communities and small-scale mining project, Resource Consulting Service, 2009.

²⁷ GARRETT, N., MITCHELL, H., *op. cit.*, p. 8-9.

²⁸ Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification.

²⁹ INTERNATIONAL ALERT, *op. cit.*, p. 75.

processus en soi. Elle doit viser à rompre le cercle vicieux d'un État faible, ce qui engendre la fraude, laquelle à son tour affaiblit encore l'État.

2.4. Du discours à l'action ?

Nous venons donc de présenter différents paradigmes qui ont mené à la proposition de certaines actions. Mais quels ont été jusqu'à maintenant les effets de cette pression externe ? Est-ce que des actions ont été faites ? Un premier effet est que l'opinion publique a été sensibilisée et des gouvernements se sentent obligés de traiter la question. Une multitude d'initiatives ont donc vu le jour.

L'Union européenne a d'abord financé des études sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans le conflit en RDC³⁰. La Commission européenne a aussi mis sur pied un « Task Force sur l'exploitation illicite et le commerce de ressources naturelles », dont le service du représentant spécial de l'UE pour la région des grands lacs, M. Roeland Van de Geer, assure le secrétariat. Ce Task Force a été créé comme une plateforme informelle d'échanges d'informations. Initialement il était composé des Nations Unies, des États-Unis, de la Commission européenne et des États membres de l'UE, mais d'autres pays et organisations l'ont rejoint par après³¹. Le Task Force s'est réuni pour la première fois en février 2009. Roeland Van de Geer a affirmé que l'Union européenne s'est engagée pour obtenir une légalité accrue dans le secteur minier de l'Est de la RDC et que le Task Force devrait à cette fin entamer des discussions avec les gouvernements des États de la région des grands lacs³². Cela n'a pas conduit jusqu'à présent à des initiatives législatives de l'UE. De plus, à cause de la réorganisation des institutions de l'UE et la fin imminente du mandat de Van de Geer, l'implication européenne dans le Task Force est incertaine³³.

Le gouvernement belge, qui a mis sur pied le « Task Force Mineral Resources Central Africa » (MIRECA) fin 2007, participe aussi au Task Force européen. Le gouvernement a fait part à plusieurs reprises aux sociétés Trademet et Traxys de sa « préoccupation » par rapport à leurs activités en RDC, mais des mesures concrètes n'ont pas été prises. On peut finalement

³⁰ International Alert a d'abord fait un état des lieux du problème : INTERNATIONAL ALERT, *Étude sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la perpétuation des crises de l'Est de la RDC*, octobre 2009. Des recherches plus approfondies sont prévues pour l'année 2010.

³¹ OCDE, *Annual meeting of the national contact points. Report by the chair*, 16-17 juin 2009.

³² VAN DE GEER, R., *The curse of resources and challenges for state capacity building in the conflict prone Great Lakes Region: what role international and national actors could and should play?*, Keynote speech, Conference Konrad Adenauer Stiftung and Hans Seidel Stiftung, 5 October 2009 ; IPIS, *EU Urged to Ban 'Conflict Minerals'*, 4 March 2010.

³³ Le 28 février 2010 le mandat de Van de Geer a été étendu jusqu'au 31 août 2010, sauf si le Conseil de l'UE décide de mettre fin au mandat plus tôt en fonction de l'établissement du Service européen d'action externe dirigé par commissaire Ashton.

constater qu'aucun gouvernement européen ne semble actuellement favorable à l'imposition d'une obligation de la diligence raisonnable aux entreprises.

Aux États-Unis par contre, deux propositions de loi ont été introduits. Le 23 avril 2009 les sénateurs Sam Brownback (républicain), Dick Durbin et Russ Feingold (démocrates) ont déposé une proposition de loi au sénat américain (*Congo Conflict Minerals Act*)³⁴.

Ils proposent les mesures suivantes : l'amélioration de l'encadrement de l'artisanat minier, le soutien permanent pour les investigations du Groupe d'Experts, la cartographie des sites militarisés et groupes armés (établie sur financement d'USAID et mise à jour soit tous les 180 jours, soit deux fois par an), le monitoring du commerce des minerais qui contribue au conflit et aux violations des droits humains, le développement des institutions de gouvernance plus efficaces et les directives de diligence raisonnable pour les entreprises. Les entreprises sont instamment priées d'exiger la transparence par rapport à l'origine précise des ressources qu'elles achètent.

En novembre 2009, une deuxième proposition de loi a été déposée à la Chambre des représentants des États-Unis par le représentant James McDermott (démocrate)³⁵. Cette proposition du *Conflict Minerals Trade Act* vise surtout les importations des minerais dans les pays avoisinants le Congo. Elle favorise un embargo de ces minerais. Une partie de la société civile américaine (dont e.a. Enough Project) a mobilisé l'opinion publique pour appuyer le représentant McDermott. Ces campagnes ont été rejoints par certaines entreprises minières, qui ont intérêt à présenter les minerais congolais comme 'minerais de sang'. Nous y reviendrons. Le gouvernement de Washington lui aussi travaille plus intensivement sur le sujet, et le 22 mars 2010 Hillary Clinton, ministre des Affaires étrangères, a approuvé un plan d'ensemble, appelé *Strategic Action Plan for Conflict Minerals in the Eastern DRC*, dont le contenu n'a pas été rendu public mais qui semble œuvrer en faveur de l'application de la diligence raisonnable par les entreprises³⁶.

Il existe aujourd'hui un consensus entre les Nations Unies et la plupart des ONG de ne pas s'engager sur la voie de l'embargo commercial à cause des effets négatifs possibles. Par contre, la communauté internationale parvient à un même consensus quant à la nécessité de certaines interventions techniques. Nous distinguons tout d'abord la diligence raisonnable. Mais, afin d'en garantir l'efficacité, il faut qu'elle soit obligatoire et qu'il soit possible de déterminer exactement l'origine des minerais. Ici la traçabilité entre en jeu, c'est-à-dire une série de techniques pour déterminer clairement la provenance des minerais et la voie qu'ils ont suivie après avoir été creusés. L'application de ces techniques n'est pas évidente. Elle demande un investissement lourd en main d'œuvre et moyens logistiques et d'analyse en

³⁴ <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s111-891> (dernière consultation 22/02/2010).

³⁵ <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-4128> (dernière consultation 28/05/2010).

³⁶ CARSON, J., Assistant Secretary, Bureau of African Affairs, "Testimony before the House Foreign Affairs Committee Subcommittee on Africa and Global Health", Washington, 25 May 2010, <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2010/142243.htm>.

laboratoire. Néanmoins des pas en avant ont été faits pour introduire prochainement des mécanismes de traçabilité à l'Est de la RDC. Nous y reviendrons lorsque nous parlerons des initiatives déployées au sein de la RDC par le gouvernement et la société civile ensemble avec des acteurs internationaux.

3. LES EFFETS AU NORD ET SUD-KIVU

Considérons d'abord l'effet de ces paradigmes et initiatives sur l'économie locale. Début 2009 le monde entrepreneurial de l'Est de la RDC est en désarroi. Un premier facteur est qu'à partir d'octobre 2008 la crise économique mondiale s'est fait sentir, entre autres par une baisse importante des cours des métaux sur le marché mondial. De plus, le secteur minier doit se remettre d'un contentieux avec le ministère national des Mines à propos des taux de taxation, conflit qui a amené certains comptoirs-exportateurs en 2009 à entrer en grève à plusieurs reprises. Le rapport du Groupe des Experts des Nations Unies de décembre 2008, qui laisse prévoir l'imposition de mesures restrictives, renforce un certain pessimisme au sein du secteur.

Parmi les premiers à réagir on trouve la section du Sud-Kivu de la Fédération des Entreprises du Congo (FEC). Celle-ci exprime sa surprise lorsqu'elle apprend que « toute l'activité et les acteurs soient considérés comme illégaux » et que « seuls les comptoirs basés à Bukavu soient cités »³⁷. La FEC rappelle qu'en juillet 2008 elle s'est entretenue avec Dinesh Mahtani du Groupe des Experts et que par après elle « a conseillé à tous ses membres œuvrant dans le secteur de prendre toutes les dispositions utiles et de se conformer aux exigences faites par l'ONU ainsi qu'aux obligations à l'égard du Ministère des Mines ». La FEC dit aussi qu'au cours de plusieurs rencontres « il a été démontré que l'arrêt de l'exportation des produits miniers d'exploitation artisanale peut à son tour engendrer plus d'insécurité surtout pendant cette période de forte crise économique accentuée par la chute brutale des cours de produits miniers couplée de la dévaluation [sic] de la monnaie nationale, le Franc congolais »³⁸.

Début 2009 certains entrepreneurs locaux commencent à sensibiliser le monde extérieur quant à l'impact d'un éventuel embargo contre les exportations de minerais dits 'contaminés'. Un embargo, entend-on, sanctionnerait surtout les dizaines de milliers de creuseurs à l'Est du Congo et risquerait de déclencher une crise sociale de premier ordre. Cette projection est influencée par ce qu'on a pu apercevoir au Katanga où fin 2008, après l'effondrement du cours du cuivre, des mines et une quarantaine de fonderies ont fermé et que des milliers de travailleurs se sont retrouvés en débandade.

³⁷ FEC, *Réaction de la FEC/Sud-Kivu au rapport final du Groupe d'Experts de l'ONU*, lettre du 24 décembre 2008.

³⁸ *Ibid.*

À ce point, il est important de se souvenir du document des Nations Unies sur les conséquences de sanctions, document auquel on a déjà fait référence.

Apparemment, certains entrepreneurs sont dépassés par les faits. En avril 2009, la filiale bukavienne de la Banque commerciale du Congo (BCDC)³⁹ ferme le compte en banque du comptoir Panju, pointé du doigt dans le rapport de décembre 2008 du Groupe. Selon le propriétaire, monsieur Panju, une pression aurait été exercée sur la BCDC par « une mission de Fortis qui vient de rendre visite à Kinshasa »⁴⁰. Panju n'est pas le seul à subir une pression de la part de ses financiers. Un autre comptoir de Bukavu se voit obligé de quitter la Banque ING et de s'adresser à un financier en Suisse. Et même un des grands traders confirme que « les banques posent beaucoup de questions, parce que le rôle des *compliance officers*⁴¹ des banques est en train de croître. Elles ne ferment pas nos comptes mais elles peuvent nous refuser des financements et pour un trader, les financements sont extrêmement importants »⁴². Sous pression de la campagne internationale et pour montrer leur bonne volonté, plusieurs comptoirs à Bukavu commencent à afficher dans leur entrée une déclaration disant qu'ils n'achètent plus de minerais en provenance d'une demi-douzaine de sites miniers au Sud-Kivu.

Bien que, dans des déclarations plus récentes, Global Witness semble opposer un embargo et des sanctions⁴³, ils nient aussi que ceux-ci auraient un impact négatif sur la population : « Nous contestons la thèse selon laquelle la disruption du commerce endommagerait considérablement le bien-être des creuseurs et de l'étau social qu'ils supportent » ; comme si, ajoute l'ONG, le fait que les gens souffrent déjà maintenant des actions des groupes armés et des militaires gouvernementaux qui contrôlent les zones minières ne compte pas trop pour l'industrie de l'étain⁴⁴.

4. UN REGARD CRITIQUE SUR LA PRESSION EXTERNE

Dans cette section, nous exprimons des critiques sur les approches des organisations et ONG internationaux à deux niveaux : au niveau de leurs analyses et au niveau de leurs stratégies.

³⁹ Le 31 décembre 2008, le capital de la BCDC est réparti comme suit : Belgolaise SA 25,6 %, État congolais 25,53 %, George Arthur Forrest 11,55 %, Trust Merchant Bank 3,96 %, autres actionnaires 33,36 % : BCDC, *Rapport Annuel 2008*, 2009.

⁴⁰ Interview avec M. Panju à Bukavu, le 9 avril 2009. Interrogé sur cette allusion, le porte-parole de Fortis dans un courriel du 12 mai 2009 répond que les organes de gestion de la BCDC prennent leurs décisions de façon autonome.

⁴¹ Ceux-ci vérifient si les actions d'une entreprise sont conformes aux standards entrepreneuriaux et éthiques.

⁴² Entretien téléphonique avec un trader de Bruxelles, le 12 mai 2009.

⁴³ GLOBAL WITNESS, *Face à un fusil, que peut-on faire ? La guerre et la militarisation du secteur minier dans l'Est du Congo*, juillet 2009.

⁴⁴ *Ibid.*

4.1. Absence du contexte local

Les analyses des organisations internationales sont souvent caractérisées par un manque de données empiriques. Ils ont tendance à généraliser ou à négliger le contexte local. Différentes études académiques montrent pourtant que les relations entre exploitation ou commerce minier et militarisation sont beaucoup plus compliquées et peuvent s'extérioriser sous différentes formes.

Prenons d'abord le cas de Bisiye dans le territoire de Walikale, Nord-Kivu. Dans *Face à un fusil, que peut-on faire ?*⁴⁵ Global Witness présente Bisiye comme « l'exemple le plus flagrant de l'implication des FARDC dans l'activité minière ». De 2006 au début 2009 cette carrière était sous le contrôle de la 85^{ème} brigade des FARDC, qui extorquait de la cassitérite et des taxes aux creuseurs. Dans cette publication Global Witness utilise le cas de Bisiye pour présenter le secteur entier comme un secteur militarisé. En août 2009, une attaque par un groupe de l'armée congolaise à Mpama, près de la carrière de Bisiye, semble corroborer leur argumentation⁴⁶. Mais comme Didier de Failly l'a bien observé, les attaques des groupes armés ne se manifestent pas seulement concernant les minerais, mais aussi d'autres produits ou encore les dollars⁴⁷. D'ailleurs, les relations entre les militaires et les creuseurs ou les négociants ne sont pas aussi unidimensionnelles que les analyses de Global Witness le prétendent. L'article de Garrett, Sergiou et Vlassenroot montre la complexité de ces relations et caractérise la situation à Bisiye en 2008 comme « *negotiated peace for extortion* »⁴⁸. Il s'agit d'une négociation de l'accommodation des intérêts politiques et économiques liés à la provision de sécurité. Dans ce cas, la brigade non intégrée exerce le contrôle économique et politique autour du site minier. Ses membres en retirent donc des profits économiques, et en même temps garantissent la sécurité et l'ordre. Ce processus de négociation caractérise, selon les auteurs, la situation de pas-de-guerre-ni-de-paix qui règne actuellement à l'Est de la RDC. En même temps cette situation mine la reconstruction de l'État congolais.

Considérons maintenant le cas de l'or. Depuis la publication de Human Rights Watch⁴⁹, l'importance du commerce de l'or pour les groupes armés est assez reconnue. Il est vrai que l'or peut rapporter de grands bénéfices, mais il est aussi extrêmement difficile à contrôler. Les creuseurs et les négociants de l'or ne sont aucunement des victimes des hommes en uniformes. Ils leurs échappent, ils négocient avec eux, ils gèrent leur commerce. Dans l'*Annuaire* de 2008-2009, Geenen et Kamundala décrivent le système d'exploitation et de

⁴⁵ GLOBAL WITNESS, *op. cit.*

⁴⁶ GLOBAL WITNESS, "La tuerie à Bisié démontre que les minerais sont au cœur du conflit congolais", Press Release 18/08/2009.

⁴⁷ DE FAILLY, D., "Pourquoi ces récentes attaques armées sur des sites particuliers au Sud-Kivu ?", BEST, 11/10/2009

⁴⁸ GARRETT, N., SERGIOU, S., VLASSENROOT, K., *op. cit.*

⁴⁹ HUMAN RIGHTS WATCH, *Le fléau de l'or. République Démocratique du Congo*, 2005.

commercialisation de l'or à Kamituga. Ils montrent comment les creuseurs et les petits négociants ont un pouvoir d'agir malgré les contraintes institutionnelles auxquelles ils font face. Les sites de Kamituga ne sont pas sous contrôle des militaires, dans le sens où les militaires sont présents dans les puits pour extorquer la population. De temps en temps, les creuseurs paient des taxes aux militaires qui seraient stationnés en ville, comme ils doivent les payer aux services étatiques et aux autorités coutumières. Aucune de ces taxes n'est d'ailleurs considérée comme légitime par les acteurs locaux.

Depuis 2009 Enough, le projet visant à mettre fin au génocide et aux crimes contre l'humanité au sein du *Center for American Progress*, a aussi saisi le problème des « minerais de conflit »⁵⁰. Juste avant la visite d'Hillary Clinton à la région en août 2009, Enough a publié un rapport décrivant la filière des minerais à l'Est du Congo. En constatant que la majorité de la production de l'or sort en fraude du pays, le rapport conclut que « la majorité des profits du commerce de l'or retombe aux groupes armés, ce qui renforce le cycle de violence au Congo »⁵¹. Cette conclusion est assez inconsidérée, car tous les sites ne sont pas sous contrôle des groupes armés, et les voies et les mécanismes de la fraude ne sont pas les mêmes que les mécanismes de la militarisation. Ceci nous amène à la section suivante.

4.2. Absence du contexte historique

Un des grands problèmes de toutes ces approches est qu'on confond les mécanismes de la fraude avec ceux de la militarisation. D'abord, la fraude existe depuis longtemps. Elle s'est développée comme réponse à la crise économique des années septante, et s'est renforcée dans les années quatre-vingt et nonante. Les voies et mécanismes de la fraude se sont fort enracinés dans l'économie congolaise, qui est devenue largement informelle. La militarisation par contre est surtout la conséquence des conflits des années nonante, pendant lesquels des réseaux politico-militaires ont établi le contrôle de l'exploitation et du commerce des minerais de manière violente. Ce contrôle violent existe toujours sur certains sites, mais a disparu sur beaucoup d'autres⁵². Le système de la fraude persiste par contre, et va de pair avec la faiblesse de l'État quant au contrôle de son territoire et au soin qu'il prend de sa population.

Les vrais problèmes selon nous sont la gestion du secteur minier et la faiblesse de l'État. Comme cela a déjà été mentionné dans le cas de Kamituga, toute une série d'agences gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que

⁵⁰ PRENDERGAST, J., *Can You Hear Congo Now? Cell Phones, Conflict Minerals, and the Worst Sexual Violence in the World*, Washington, Enough Project, 2009 ; SULLIVAN, D., ATAMA, N., *Digging in. Recent developments on conflict minerals*, Washington, Enough Project, January 2010.

⁵¹ PRENDERGAST, J., LEZHNEV, S., *From mine to mobile phone. The conflict minerals supply chain*, Enough Project, 2009.

⁵² Recherches par Observatoire Gouvernance et Paix, Bukavu. Les données n'ont pas encore été publiées.

des groupes militarisés et non militarisés interviennent dans le secteur minier⁵³. Ils essaient tous de « s'accrocher en parasite sur ces flux économiques »⁵⁴. Autrement dit, leur seul but est de lever des taxes. Alors comment peut-on distinguer les sites ‘contaminés’ (desquels il ne faut pas acheter) et les sites qui ne sont pas contaminés ? Quel critère de sélection peut-on appliquer ? Le degré de violence ? Le degré d'extorsion de la population ?

À ce moment-ci il est impossible de faire de telles distinctions. Pour la population il y a peu de différence entre les taxes qu'ils doivent payer aux groupes armés et ceux qu'ils paient aux autorités coutumières ou à la Saesscam (Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining) par exemple. Si les premiers peuvent encore offrir une certaine forme de protection, la dernière est considérée comme une structure purement exploitante, car elle n'a pas encore les capacités ni les moyens de rendre service à la population. Il est aussi difficile de différencier les acteurs. Dans des sites comme Bisiye par exemple, l'extraction était contrôlée – jusqu'au début 2009 – par une brigade non intégrée de l'armée congolaise qui était, formellement, un acteur étatique, mais demeurait non étatique par sa structure et son organisation⁵⁵.

Comme le dit Didier de Failly : « L'État n'est pas capable d'interdire à ses propres militaires d'aller ponctionner des ressources sur les filières minières [...] parce que l'État ne veille pas à payer ses militaires convenablement [...]. Et de ce fait le pouvoir de décision au sein de l'armée régulière a échappé aux officiers supérieurs et est effectivement entre les mains des ‘commandants’, qui sont des sortes de chefs de bande, le plus souvent anciens rebelles de divers bords »⁵⁶. Autrement dit, les systèmes d'exploitation économiques installés par les groupes armés persistent dans la période post-conflit et sont à peine affecté par le processus de paix⁵⁷. D'ailleurs, les sites contrôlés par des groupes armés ne sont pas forcément caractérisés par des degrés de violence plus élevés⁵⁸.

4.3. Efficacité

Ce qui précède engendre aussi des questions à propos de l'efficacité de la stratégie des ONG. D'abord, si les sociétés occidentales s'en tenaient à leur « diligence raisonnable », les fournisseurs dans la région pourraient facilement trouver d'autres acheteurs. Donc cela ne mettra pas fin au commerce des minéraux qui sont exploités dans des zones militarisées. De plus, il y a un

⁵³ Voir aussi TEGERA, A., JOHNSON, D., “Rules for sale. Formal and informal cross-border trade in Eastern DRC”, *Regards croisés*, n° 19bis, Goma, Pole Institute, 2007.

⁵⁴ DE FAILLY, *op. cit.*

⁵⁵ GARRETT, N., SERGIOU, S., VLASSENROOT, K., *op. cit.*, p. 10. Actuellement la mine est sous contrôle de la première brigade intégrée du FARDC, dominée par ex-CNDP. Source : GARRETT, N., MITCHELL, H., LINTZER, M., *Promoting legal mineral trade in Africa's Great Lakes Region. A policy guide on professionalization, formalization and increased transparency*, Resource Consulting Services, 2010, p. 32.

⁵⁶ DE FAILLY, *art. cit.*

⁵⁷ GARRETT, N., SERGIOU, S., VLASSENROOT, K., *op. cit.*, p. 1.

⁵⁸ GARRETT, N., SERGIOU, S., VLASSENROOT, K., *op. cit.*, p. 12.

manque de solutions constructives, de propositions réalistes et acceptables pour tous les intervenants. Les initiatives de l'industrie elle-même par exemple sont gravement critiquées par Global Witness. Les activités d'ITRI (International Tin Research Institute), qui travaille avec le gouvernement congolais pour une plus grande transparence dans le commerce de l'étain, sont jugées insuffisantes⁵⁹ parce qu'il n'y a pas de mécanisme de vérification indépendant. Ce communiqué de presse est arrivé juste au moment où une délégation d'ITRI se rendait à Kinshasa pour discuter avec le ministre des Mines (nous y reviendrons). Global Witness était parmi les organisations consultées par l'ITRI à propos de son initiative pour la RDC⁶⁰, mais ils ont estimé que l'iTSCI (ITRI Tin Supply Chain Initiative) est trop lente et trop prudente⁶¹.

Deuxièmement, le '*naming and shaming*' des commerçants individuels et des sociétés conduit à des accusations très sélectives. Selon le rapport le Groupe a « établi que plusieurs comptoirs à Bukavu participaient directement au préfinancement de négociants, lesquels travaillent en étroite collaboration avec les FDLR ». Puis on nomme cinq comptoirs basés à Bukavu. Ces cinq comptoirs font, aussi bien que les autres, des opérations de préfinancement. Sans doute ils préfinancent aussi des négociants qui achètent leur production dans des zones militarisées, puisque tous les négociants cherchent à diversifier leurs sources d'approvisionnement, et la situation sécuritaire dans la région est très volatile. En plus, les rapports citent souvent les noms des commerçants ou comptoirs qui sont agréés et travaillent donc (même s'ils déclarent juste une partie de leur production) en toute légalité. Le fait que ces gens soient nommés gêne aussi les autorités. Elles se révoltent et décident de ne plus accueillir les experts des Nations Unies ou les chercheurs des ONG⁶². La bonne collaboration future est donc sérieusement compromise.

D'ailleurs, Global Witness a accusé les négociants et les comptoirs à plusieurs reprises d'un manque de volonté et de 'cacher' l'origine des minerais qu'ils achètent. Mais comme des experts en géologie qui travaillent dans la région expliquent, il n'est pas si facile de déterminer l'origine des minerais. En principe, il faut des appareils techniques sophistiqués. Dans la région, on trouve ces bureaux seulement au Rwanda. Il n'est donc pas aussi évident pour les négociants basés à Bukavu de déterminer l'origine de la production à première vue.

⁵⁹ GLOBAL WITNESS, "Tin industry supply chain current proposals insufficient", Press Release, 14/10/2009.

⁶⁰ Lettre non publiée du 12 juin 2009 d'ITRI à Global Witness.

⁶¹ *Global Witness comments on ITRI Tin Supply Chain Initiative discussion paper*, Global Witness note non publiée, 30 juin 2009.

⁶² Interviews à Bujumbura (Ministère des Mines) et Bukavu (Ministère des Mines, Division Provinciale des Mines).

4.4. Effets pervers

On a déjà amplement montré que cette stratégie a des effets clairement négatifs dans la région. Mais pire encore, la campagne des organisations internationales paraît avoir des effets pervers. Un des auteurs du présent article a pu démontrer que des sociétés minières américaines et canadiennes s'affilient de manière enthousiaste à la campagne des « minerais de sang »⁶³. Ces sociétés ont évidemment tout intérêt à maintenir et renforcer encore l'image des minerais congolais comme 'sanglants'. Ceci leur donne l'occasion de présenter leurs produits comme des produits 'éthiques' et 'propres'. Une des entreprises qui est active dans ce lobbying est « Commerce Resources », basée à Vancouver. Elle n'a aucun intérêt dans le secteur minier en RDC, mais la société entend lancer deux projets d'exploration et d'exploitation de tantale au Canada. Dans ses publications la société Commerce Resources accentue systématiquement l'environnement de guerre au Congo pour ensuite inciter des investisseurs et des clients potentiels à plutôt investir ou acheter chez elle. Elle caractérise les minerais venant de l'Afrique Centrale comme « associés à des violations extrêmes des droits de l'homme » et « servant à soutenir la violence militaire et tribale »⁶⁴. Entre-temps, Commerce Resources a rejoint un lobby nord-américain contre le Congo. Le noyau dur de ce lobby provient de l'establishment politique des États-Unis et de l'Enough Project, qu'on a déjà mentionnés. Remarquons que l'implication de ces sociétés semble réintroduire ou rendre plus plausible l'option d'un embargo. Plusieurs déclarations du gouvernement américain⁶⁵ et l'introduction du 'Conflict Minerals Act', qu'on a déjà analysé, en font preuve.

5. LES INITIATIVES AU NIVEAU NATIONAL, INTER-NATIONAL ET PROVINCIAL

Dans ce qui suit nous présentons quelques initiatives qui ont été prises au niveaux provincial, national, régional et international par les acteurs qui sont

⁶³ CUSTERS, R., "Coltanspeculanten boren Congo in de grond", *De Wereldmorgen*, 11 mei 2010, <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2010/05/11/coltanspeculanten-boren-congo-de-grond>.

⁶⁴ COMMERCE RESOURCES, "Blue River Tantalum-Niobium Project", *Commerce Resources Corp. Newsletter*, février 2009, in : CUSTERS, R., *op. cit.*

⁶⁵ Voir la déclaration suivante de Hillary Clinton : « We should plan together and try to figure out how we can influence the government, the military, provide protection for people on the ground and provide treatment for those who have been assaulted. », CLINTON, H. R., Secretary of State, "Remarks on the Future of European Security (L'Ecole Militaire, Paris, France)", January 29, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>. Voir aussi cette déclaration de Howard Wolpe, le conseiller spécial pour la Région des Grands Lacs du gouvernement de Washington : « I am very excited to see the level of engagement now by the international community more broadly, which has not existed for the last several years. For many years we were giving very mixed messages to the government in Kinshasa », "Central Africa: Build Cohesion in Divided Societies, Urges U.S. Envoy", AllAfrica Global Media, 9 November 2009, <http://allafrica.com/stories/200911090605.html>.

concernés, comme l'État congolais, l'industrie de l'étain, les comptoirs, les négociants, le gouvernement provincial et la société civile, parfois avec, parfois sans soutien externe.

En général, les initiatives portent sur deux domaines : la gouvernance du secteur minier et la traçabilité, c'est-à-dire une série de techniques pour déterminer exactement la provenance de minerais. Nous avons dit que la communauté internationale a trouvé un consensus sur la nécessité de certaines interventions techniques, afin de pouvoir garantir la diligence raisonnable. L'État congolais, les autorités provinciales et les organisations de la société civile ont compris ce message et ont déjà pris de multiples initiatives pour assurer la traçabilité. En fait actuellement il semble que chaque acteur veuille travailler sur la traçabilité et la certification, ce qui résulte en une multitude embrouillée d'initiatives.

Comme la plupart de ces initiatives sont toujours à un stade pilote, il est impossible d'en juger dès à présent les effets. Néanmoins, il faut reconnaître que de telles mesures techniques sont très difficiles et demanderont beaucoup de moyens et de capacités.

5.1. Au niveau national : le programme de stabilisation et de reconstruction

En 2009 le gouvernement congolais avec son administration et ses services des Mines a considérablement accéléré le travail pour la formalisation du secteur minier dans l'Est de la RDC. Du 1^{er} au 3 juillet 2009, un « atelier sur l'ébauche d'un plan de relance du secteur minier à l'Est » se tient à Goma, accompagné d'autres sessions à Bukavu⁶⁶. Cet atelier rassemble les hauts cadres des services miniers. À cette occasion, le ministre Martin Kabuelulu annonce que « le Président de la République a décidé de mettre en œuvre un Plan d'actions d'urgence de stabilisation et de reconstruction de l'Est dont l'un des volets concerne la réhabilitation du secteur minier »⁶⁷. Et le Premier Ministre Adolphe Muzito spécifie que « le plan d'actions prioritaires du Gouvernement vise essentiellement un meilleur contrôle de nos ressources minérales par une traçabilité accrue et une restructuration de la filière or-étain-niobium-tantale »⁶⁸. Plusieurs actions sont envisagées, nous y reviendrons. Mais lors de ces ateliers, il s'avère que la réhabilitation du secteur minier fait partie d'un projet gouvernemental plus étendu. Ce projet a été nommé « Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés », connu ultérieurement comme le plan STAREC. Le premier plan

⁶⁶ *Rapport synthèse des travaux sur le plan de relance des activités minières à l'Est de la RDC*, Goma, 3 juillet 2009.

⁶⁷ *Discours du Ministre des Mines sur la relance du secteur minier dans la province du Sud-Kivu*, Ministère des Mines, juillet 2009.

⁶⁸ *Discours du Premier Ministre en rapport avec le secteur minier à l'Est de la RDC*, Ministère des Mines, juillet 2009. Voir aussi : « Muzito ferme les pistes de la contrebande minière à l'Est », Goma, 3 juillet 2009, <http://www.provincenordkivu.org/muzito1.html>.

STAREC de juillet 2009 s'étend sur six mois.

L'objectif global du plan est de « stabiliser l'Est de la République Démocratique du Congo en améliorant l'environnement sécuritaire et en restaurant l'autorité de l'État dans les zones autrefois contrôlées par les groupes armés, en facilitant le retour et la réintégration des personnes déplacées et réfugiées et en accélérant la relance des activités économiques »⁶⁹. Quoique Ross Mountain, le représentant spécial adjoint du Secrétaire-général des Nations Unies en RDC, fasse référence au Plan STAREC le 9 juillet lors d'un discours à Bukavu, cette initiative – faute aussi de communication officielle de la part du gouvernement congolais – est à peine diffusée par les médias⁷⁰. Le plan se compose de trois volets⁷¹ : la composante sécuritaire, la composante humanitaire et sociale et la composante relance économique.

Dans son élaboration, le plan STAREC est nettement plus détaillé pour son volet sécuritaire que pour les composantes humanitaire et économique et ceci malgré le fait que près de la moitié du coût global est destiné au volet 'relance économique'. Mais il est clair qu'au moment de sa publication, le plan STAREC n'est pas entièrement mûr et demande des réflexions pour le compléter. Cela peut être déduit lorsqu'on le compare avec une version préparatoire datant de juin 2009 dont le coût global est légèrement supérieur (1215 millions USD) et les ventilations balancées différemment (261 millions pour la sécurité, 482 millions pour l'humanitaire et 471 millions pour la relance économique). On constate donc que la relance économique gagne de l'importance dans le plan STAREC de juillet 2009 et que la composante sécuritaire en perd.

Le plan STAREC énonce des pistes d'action par rapport au secteur minier. Ainsi, l'objectif 2 de la composante sécuritaire est de « Rétablir l'autorité de l'État sur les ressources minières et forestières » via « la mise en place d'un mécanisme de contrôle des ressources minières (ou forestières) pour éviter leur exploitation illégale par les groupes armés »⁷². Les six actions qui sont ensuite détaillées sont les suivantes : B.1.1. Déployer le cadastre minier (CAMI) à Goma, Bukavu, Kindu, Kisangani, Bunia, former son personnel et

⁶⁹ GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE, CABINET DU PREMIER MINISTRE, *Programme de Stabilisation et de Reconstruction des Zones sortant des conflits armés* [Plan STAREC], s.d.

⁷⁰ IPIS a publié une analyse provisoire le 12 août 2009. Voir : <http://www.ipisresearch.be/download.php?id=269>.

⁷¹ Le coût de l'exécution est estimé à 1204 millions USD. Un tiers de ces fonds, 416 millions, est déjà disponible mais 788 millions restent à trouver. Parmi les partenaires d'exécution, on trouve la Police nationale congolaise, UNPol et EUPol, l'Organisme international de la migration, la Commission européenne, l'EUSEC, la MONUC, l'armée congolaise (FARDC), le programme de démobilisation (PNDDR), le PNUD, les ministères congolais de la Justice, des Mines, de l'Environnement et de la Défense, l'ICCN et tant d'autres. La « communauté des bailleurs » est composée de : l'Allemagne, les États-Unis, le Japon, la Commission européenne, l'UNSSSS, le PNUD, le Rejusco, la MONUC, le gouvernement congolais, la Banque mondiale, la Banque africaine de Développement, le Pooled Fund, des « coopérations bilatérales », le HCR, ECHO, l'USAID, des ONG nationales et internationales, l'UNICEF, le PAM, la FAO, l'OMS, le FNUAP, la CTB, etc.

⁷² GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE, CABINET DU PREMIER MINISTRE, *op. cit.*, p. 8.

doter les bureaux déconcentrés de moyens d'action adéquats. B1.2. Répertorier tous les sites contenant des gisements exploités par les groupes armés et les mettre sous une surveillance permanente des forces de l'ordre. B.1.3. Favoriser l'application du code minier et instaurer un système de permis d'exploitation artisanale. B.1.4. Assister le ministère des Mines dans ses missions par le déploiement des agents de la Commission d'expertise, d'évaluation et de certification (CEEC) et du service anti-fraude dans les sites miniers artisanaux. B.1.5. Installation dans ces aérodromes, ports et autres postes frontaliers des services de l'État (le CEEC, la Police nationale congolaise, le Service anti-fraude du ministère des Mines, l'OFIDA, l'OCC, l'ANR et la DGM) afin de veiller à l'application des codes minier et forestier à travers un système de guichet unique. B.1.6. Identifier et sanctionner les sociétés exploitant frauduleusement les minerais congolais dans ces contrées et faisant commerce avec les groupes armés.

Quelques remarques à propos de cette liste d'actions. Tout d'abord, après le point B1.2 une note est ajoutée qui réfère à un « Répertoire des sites miniers en Annexe » (qui n'est pas repris dans la version du plan STAREC dont nous avons pu disposer). Comme dit supra, ceci est un point clé dans le débat autour de la formalisation du secteur minier de l'Est de la RDC. Certains représentants de l'industrie par exemple estiment qu'ils ne peuvent pas acheter des minerais du Congo tant qu'on n'a pas formellement publié une liste des sites miniers « propres » ou « contaminés ». Une deuxième remarque : la mention d'une « surveillance permanente des forces de l'ordre » dans le point B1.2 suscite obligatoirement la question de savoir de quelles forces de l'ordre il s'agit, lorsqu'on sait que des trafics de minerais organisés au sein de l'armée congolaise ont été établis et qu'en principe la police des mines doit assurer la sécurité dans les sites miniers (industriels).

5.2. L'appui de la MONUC et de la Banque mondiale

On se souviendra qu'en novembre 2007 la Banque mondiale a analysé à sa façon le manque de gouvernance dans ce secteur en RDC⁷³. En juin 2008 une suite est donnée à ce document avec la présentation à Kinshasa de Promines, alors dénommée « Projet en Préparation ». Lors de cette présentation, la Banque mondiale dit qu'elle prévoit un budget de 50 à 60 millions USD pour soutenir des scénarios de croissance jusqu'en 2017. Les fonds proviendraient de l'Allemagne, de la Belgique et des États-Unis avec un cofinancement de la coopération britannique. Le programme Promines serait exécuté par le ministère congolais de Mines dans les provinces du « Katanga, Kasai(s) et autres ». De cette présentation succincte il ressort que Promines vise surtout la macro-minerie dans laquelle des entreprises formelles sont actives et

⁷³ WORLD BANK, *Growth with governance in the mining sector of the DRC*, 19 novembre 2007. Document à diffusion limitée.

ne touche pas explicitement au secteur artisanal⁷⁴. La Banque mondiale essayera à deux reprises au moins de lancer formellement son programme Promines à Kinshasa mais chaque fois la conférence en question tombera à l'eau pour des raisons inconnues. Jusqu'à présent on n'entendra plus rien de Promines, au moins pas dans les sphères publiques.

La MONUC développe une autre dynamique. Pour la rédaction du programme STAREC, le gouvernement congolais s'est basé sur des initiatives préexistantes, comme le programme 'Amani', issu de la conférence de Goma de janvier 2008, qui vise à rétablir la paix dans la partie orientale du pays. Par après le plan STAREC sera cité comme le remplaçant ou le successeur d'Amani. Mais le plus important appui est venu du Plan de stabilisation « initié en 2008 avec l'appui de la MONUC pour les provinces du Nord et Sud Kivu »⁷⁵. En effet, la volonté existe depuis plus longtemps dans la section civile de la Mission d'observation des Nations Unies au Congo (MONUC) de faire accompagner les actions militaires d'autres actions, notamment pour endiguer les exploitations minières illégales. C'est ainsi qu'en 2008 une nouvelle stratégie de la MONUC voit le jour qui est intitulée *UN Security and Stabilization Support Strategy* (UNSSSS) et qui sera graduellement dotée d'une cellule de coordination.

L'UNSSSS trouve son origine dans la Résolution 1756 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui – en 2007 déjà – incite la MONUC à préparer (les critères de) son retrait de la RDC. Cette Résolution a à son tour été précédée par un plan de stabilisation pour l'Ituri, élaboré en 2006 par la MONUC et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et en 2007 par une demande du Quartier général du *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO) des Nations Unies à la MONUC d'établir une stratégie de stabilisation pour l'Est de la RDC, une demande soutenue d'ailleurs par le groupe P3+2⁷⁶.

L'UNSSSS est une manifestation de la volonté de rendre le rétablissement de la paix irréversible. Cette stratégie a comme mission générale de « consolider les acquis des accords de paix de Sun City de 2003, les élections de 2006, le communiqué de Nairobi de novembre 2007 sur les FDLR et les Actes d'engagement signés à Goma en janvier 2008⁷⁷. Plus spécifiquement, l'UNSSSS est initialement conçue dans le but d'appuyer les efforts nationaux pour « promouvoir un environnement sûr et stable dans des zones clés de conflit dans l'Est de la RDC »⁷⁸. La venue du Plan STAREC en

⁷⁴ WORLD BANK, *Projet en préparation « Promines »*, Kinshasa, juin 2008.

⁷⁵ GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE, CABINET DU PREMIER MINISTRE, *op. cit.*, p. 2, s.d.

⁷⁶ P3+2 : successeur informel du CIAT (Comité international d'accompagnement de la transition), constitué de trois membres permanents du Conseil de sécurité (les États-Unis, le Royaume-Uni et la France) et deux membres temporaires (la Belgique et l'Afrique du Sud). Cette chronologie est reprise dans : UNSSSS, *Integrated Programme Framework. Draft*, October 6, 2009.

⁷⁷ UNSSSS, *Stabilization and Recovery in Eastern DRC: Overview of Current Initiatives, Support Mechanisms and Critical Gaps*, October 10, 2009.

⁷⁸ UNSSSS, *Integrated ...*, *op. cit.*

juillet 2009 change en quelque sorte la donne et les programmes existants de l'UNSSSS sont « réalignés pour soutenir le développement d'interventions nouvelles afin d'adresser les priorités et objectifs stipulés dans STAREC »⁷⁹. L'UNSSSS se présente à la communauté internationale comme le premier mécanisme de soutien à la stratégie de stabilisation de l'Est du gouvernement congolais et une facilité de financement, le *Stabilization and Recovery Fund Facility* (SRFF), devra canaliser les fonds internationaux vers les actions appropriées. En octobre 2009, 138 millions USD avaient été mobilisés et parmi les bailleurs on trouvait à ce moment la Hollande, la Belgique, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suède, le Norvège, le Japon et l'Allemagne⁸⁰.

Par rapport aux minerais, une première action assez concrète figure dans le volet sur les processus politiques. Ici l'on suggère que d'établir des liens entre des acteurs politiques et militaires et le trafic illicite d'armes, de minerais, de charbon de bois et autres ressources peut contribuer à une stabilisation sur le plan politique⁸¹. Ce n'est que lorsque le programme cadre disserte sur la restauration et le renforcement de l'autorité de l'État, que quelques actions précises dans le secteur minier sont mentionnées.

L'UNSSSS apporte donc un soutien aux mesures de contrôle des ressources naturelles via une assistance logistique pour déployer des représentants de l'État. À terme, l'exploitation des ressources naturelles est soumise à une « régulation gouvernementale » via l'identification des acteurs impliqués dans le commerce de ressources naturelles, des contrôles aléatoires aux points de productions de minerais et l'installation de centres de négoce dans les zones d'extraction, où on devrait assurer la traçabilité des produits⁸².

Fin 2009 l'intention était formulée de construire six centres de négoce où les flux de minerais seraient acheminés, et des fonctionnaires devraient enregistrer les minerais et les soumettre à la taxation. Début 2010 des décisions sont prises sur les endroits d'implantation de ces centres. On en trouve un indice dans le rapport intérimaire du Groupe des Experts du 25 mai 2010, où en l'annexe 2 une lettre au coordonnateur pour de la MONUC la région de l'Est est reprise. On peut y lire que « les cinq premiers centres seront implantés au Sud-Kivu à Baraka et Mugogo et au Nord-Kivu à Itebero, Isanga et Rubaya »⁸³.

Un autre partenaire du gouvernement congolais dans le domaine de la traçabilité est le service géologique de l'Allemagne (Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe – BGR). Ils ont déjà travaillé au Rwanda sur un projet appelé 'Certified Trading Chains'. Le BGR a également entamé une coopération technique avec le gouvernement congolais pour renforcer « la transparence et le contrôle dans le secteur des matières premières ». Ce programme est planifié sur trois ans et consiste en deux modules dont le

⁷⁹ UNSSSS, *Overview of Current Initiatives, 2009*.

⁸⁰ UNSSSS, *Stabilization ...*, *op. cit.* ; UNSSSS, *Towards peace and stability*, s.d.

⁸¹ UNSSSS, *Integrated ...*, *op. cit.*, p. 17.

⁸² *Ibid.*, p. 30.

⁸³ Lettre datée du 22 mars 2010, adressée au Coordonnateur par intérim de la MONUC pour la région de l'Est par le général-major Dieudonné Amuli Bahigwa, S/2010/252 Annexe II.

premier – instauration d'un système de certification pour les minerais – dispose d'un budget de 3,2 millions d'euros. Fin mai 2010 le BGR a d'ailleurs ouvert un poste vacant du Project Manager qui sera basé à Bukavu.

Comme nous l'avons dit supra, toutes ces initiatives sont encore prématuées et méritent d'être bien suivies. Le gouvernement congolais devra aussi surveiller la cohérence de ces initiatives, car il risque d'y avoir des chevauchements et des embrouillements.

5.3. Au niveau régional : la Conférence Internationale pour les Pays des Grands Lacs

La Conférence internationale pour les pays des grands lacs (CIPGL) a été créée comme une plateforme de dialogue entre les pays de la région. En 2006 un *Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs* a été signé, contenant le « Protocole sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles » (article 9)⁸⁴. La GTZ, qui a soutenu le processus depuis le début, avait choisi la thématique des ressources naturelles comme prioritaire. En 2008 cette organisation a donc initié un projet sur la gestion des ressources naturelles. Après la mission d'identification, on a réuni les différents experts nationaux en avril 2009 à Bujumbura pour discuter de la mise en pratique des recommandations. Les éléments suivants ont été désignés comme étant prioritaires : réalisation d'une base de données sur le commerce régional des ressources naturelles, collaboration avec EITI, proposition de révision de la loi, mécanisme de dénonciation, certification des minerais et harmonisation du système de taxation.

Mais quelles sont les chances pour la réussite de ce projet régional ? Quelle est la volonté politique des pays concernés ? Selon le Conseiller spécial du secrétariat exécutif de la Conférence⁸⁵, la volonté politique en RDC est grande. Le gouvernement congolais a tout intérêt à mieux organiser le secteur et en augmenter les revenus. Le Rwanda par contre veut surtout développer son secteur minier comme un secteur d'exportation et 'blanchir' l'image de ses minerais sur le plan international. Du 30 septembre au 2 octobre 2009, une réunion s'est tenue à Gisenyi, réunissant des représentants de la République Démocratique du Congo, de l'Ouganda, du Rwanda, du Burundi, de la République Unie de Tanzanie, de la Zambie, du Kenya et de la République Centrafricaine. Selon le Groupe d'Experts, « aucun des pays voisins de la République Démocratique du Congo n'était transparent sur la question de ses principaux exploitants et négociants dans le secteur des minerais, préférant se concentrer sur la législation interne et les dispositifs théoriques de traçabilité⁸⁶ ». Évidemment il y a toujours des conflits d'intérêts,

⁸⁴ CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉGION DES GRANDS LACS, *Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs*, 15/12/2006.

⁸⁵ Interview à Bujumbura, 22/03/2010.

⁸⁶ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *op. cit.*, 2009, p. 77.

mais la Conférence donne maintenant un cadre dans lequel les négociations peuvent avoir lieu.

5.4. L'industrie se rapproche du gouvernement

L'industrie a évidemment intérêt à suivre de près la formalisation du secteur minier. Deux organisations se distinguent à ce sujet, l'ITRI (International Tin Research Institute)⁸⁷ et le TIC (Tantalum-Niobium International Study Center)⁸⁸. Le Congo prend une position importante dans les activités de l'ITRI. Après tout, le pays était le deuxième producteur d'étain après la Bolivie dans les années '40 et actuellement la production de cassitérite de la RDC représente 4 % de la production mondiale d'étain et 8 % de toute la production artisanale. En février 2009 l'industrie de l'étain lance une initiative pour assainir graduellement la production de cassitérite du Congo. Ce faisant, l'organisation dit donner suite à l'appel du Groupe des Experts qui a plaidé, comme on a dit, pour une cartographie et pour l'application de la fameuse pratique de la diligence raisonnable.

Les mois suivants l'ITRI présente son *Itri Tin Supply Chain Initiative* (iTSCI) à des pairs et des experts pour l'enrichir. L'iTSCI prône une approche en trois phases. Dans une première phase, à partir de juillet 2009, l'action vise à optimaliser la documentation sur la partie de la chaîne d'approvisionnement en aval des comptoirs (l'exportation, les traders et les fonderies). Les comptoirs devront donc attester que leurs minéraux proviennent de sources légitimes et qu'il n'y a eu aucune implication de militaires. Lors de la deuxième phase, l'ITRI propose d'introduire la traçabilité et la vérification jusqu'aux puits d'extraction. Cette phase devrait se dérouler en 2010. Un certificat d'origine, attribué à chaque colis de cassitérite qui quitte une zone minière, devient le document clé de la traçabilité. Mais en même temps des contrôles physiques devraient être exercés le long du trajet de la mine jusqu'au comptoir. Une grande responsabilité serait accordée aux agents du ministère des Mines, déployés à raison de cinq agents par territoire dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu et du Maniema. La deuxième phase permettrait ainsi la constitution d'une base de données pour identifier tous les flux de minéraux dans les trois provinces, ainsi que d'une carte minérale. Lors de la troisième phase la pratique de la diligence raisonnable s'étendrait alors sur toute la chaîne d'approvisionnement, du puits d'extraction via les comptoirs jusqu'aux

⁸⁷ Dans une présentation donnée par l'ITRI à Kinshasa en octobre 2009, l'organisation reproduit des noms de sociétés membres et des logos, dont les producteurs d'étain Yunnan Tin, Koba Tin, Feix Metals, Malaysia Smelting, PT Timah, Metallo Chimique, Thaisarco, Talison, OMSA et Minsur, et cette liste (non exhaustive) de « membres consommateurs d'étain » Baoshan Iron and Steel, TCC, Nihon Superior, Corus, Tata Tinplate, Dongbu, USS, BOC, SMIC, Arcelor-Mittal, ICI, Henkel, Posco, Hewlett Packard, Erstima, Rasselstein, Heinz, Celestica, Goodrich, Impress, Crown, Silgan, Rohm Haas. Voir : *ITRI and the ITRI Supply Chain Initiative*, présentation ITRI, Kinshasa, octobre 2009.

⁸⁸ Pour le TIC une liste de membres est reproduite sur le site web de ce groupe. Voir : <http://tanb.org/members>.

consommateurs⁸⁹.

L'initiative de l'ITRI subit deux contretemps majeurs. Tout d'abord, le 11 mai 2009, la société belge Traxys rend publique sa décision de suspendre ses achats de minerais dans l'Est du Congo à partir du 1^{er} juin⁹⁰. Cette décision tombe au bout d'une correspondance que Traxys a entretenue avec le Groupe des Experts des Nations Unies. Fin avril Traxys lui avait d'ailleurs annoncé son intention de suspendre les achats. Dans un communiqué de presse Traxys explique que le Groupe des Experts lui demande depuis plus d'un an des garanties qu'elle ne commercialise pas de minerais contaminés, qu'elle a pris toute une série de mesures pour cimenter la légitimité de ses achats, qu'elle a offert au Groupe des Experts de rédiger ensemble un modus operandi pour les acheteurs. Traxys à son tour a demandé des recommandations du Groupe des Experts, demande restée sans suite. N'étant pas certaine de pouvoir satisfaire les critères du Groupe des Experts, Traxys se retire donc de l'Est de la RDC. Cette démarche ne touche pas uniquement au secteur minier de l'Est de la RDC, elle touche aussi au fonctionnement de l'ITRI par rapport au Congo. Traxys a en effet été invitée à participer au groupe de travail de l'ITRI pour la RDC⁹¹. Le trader belge, par son actionnariat, occupe en plus une place importante dans le commerce mondial de minerais et par conséquent, la suspension de ses achats congolais ne reste pas sans échos dans le monde des affaires⁹².

En septembre 2009, la compagnie Thaisarco suit l'exemple de Traxys et suspend également ses achats en RDC, « en se plaignant qu'une mauvaise publicité sape les efforts de l'industrie pour combattre le commerce illicite de l'étain »⁹³. Mais là où Traxys achète et revend des minerais, Thaisarco achète la cassitérite pour la fondre et en produire des produits d'étain. Pour souligner le poids de ses acteurs, l'ITRI, dans une présentation de fin 2009, insiste sur le fait qu'avant, « Traxys, Thaisarco et Malaysia Smelting achetaient 80 % de la cassitérite de la RDC »⁹⁴. Le retrait de Thaisarco, membre effectif du conseil d'administration de l'ITRI, et celui de Traxys portent donc atteinte à l'action de l'ITRI vis-à-vis du Congo. Pour ce qui est de la mauvaise publicité à laquelle une dépêche de Reuters sur Thaisarco fait référence, il faut renvoyer au rapport

⁸⁹ ITRI, *ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCI), A Phased and Constructive Approach Towards Improved Due Diligence, Governance and Traceability*. Discussion Paper, February 2009.

⁹⁰ REUTERS, «Traxys says will stop buying eastern Congo tin», 4 May 2009 ; TRAXYS, «Traxys suspends sourcing of minerals from Eastern Democratic Republic of Congo», Traxys Press Release, Bruxelles, 11 May 2009.

⁹¹ Selon l'iTSCI, Traxys participe comme expert-invité au groupe de travail de l'ITRI pour la RDC, ensemble avec Malaysia Smelting et Thaisarco/AMC.

⁹² Traxys a été créée en 2003 par (des filiales de) Umicore et d'Arcelor. En 2006, les groupes d'investissements Pegasus Capital Advisors et Kelso & Company finançaient la reprise par le management de Traxys de la majorité des actions d'Arcelor et d'Umicore. Voir : CUSTERS, R., CUVELIER, J., *Culprits or Scapegoats? Revisiting the role of Belgian mineral traders in eastern DRC*, IPIS, 4 May 2009.

⁹³ REUTERS, «Thaisarco suspends Congo tin ore purchases», 18 September 2009.

⁹⁴ ITRI, «ITRI and the ITRI Supply Chain Initiative». Présentation ITRI, Kinshasa, octobre 2009.

de Global Witness, *Face à un fusil*. Une tout autre appréciation pour l'iTSCI, positive cette fois-ci, provient d'une association proche de l'industrie électronique. Le 16 septembre le Groupe de travail des extractives, formé conjointement par l'Electronic Industry Citizenship Coalition (EICC) et la Global Sustainability Initiative (GeSI), dit appuyer l'initiative de l'ITRI et encourage d'autres groupes à faire de même parce que les conclusions de leurs recherches se recoupent⁹⁵.

Début octobre 2009, une délégation de l'ITRI se rend à Kinshasa où elle s'entretient avec Martin Kabuelulu, le ministre des Mines⁹⁶. Dans une présentation produite pour l'occasion, l'ITRI insiste sur l'envergure du marché mondial de l'étain et prétend que le Congo pourrait doubler ou tripler sa part de la production mondiale de celui-ci. Mais, explique l'organisation, la production doit se faire de façon durable, d'autant plus qu'elle est suivie de près par des ONG, les Nations Unies et des organismes régulateurs. L'initiative de l'ITRI concernant la chaîne d'approvisionnement « vise donc à compléter et travailler avec les initiatives de l'État de la RDC ». L'ITRI n'a pas tardé à mettre en œuvre son propre plan et depuis le 1^{er} juillet un « certificat de comptoir » est exigé, ce qui « complète les contrôles détaillés menés par l'administration de la RDC »⁹⁷. Dans un communiqué, le ministre Kabuelulu demande « à AMC-Thaisarco, Traxys, aux différents traders, aux fonderies ainsi qu'aux autres consommateurs de poursuivre l'achat de produits miniers provenant de l'Est de la RD Congo »⁹⁸.

Mais les entreprises de l'étain, membres de l'ITRI, se méfient des risques. Dans une correspondance avec les Nations Unies, elles font savoir qu'elles ne reprendront les activités qu'après une directive du Conseil de sécurité. L'industrie insiste à ce qu'une liste claire, simple et à jour de sites miniers soit régulièrement fourni par le Conseil de sécurité avec, pour chaque mine, une recommandation Acheter/Ne Pas Acheter.⁹⁹ L'ITRI ne croise pourtant pas les bras. Début 2010 l'organisation joue avec l'idée d'établir un projet pilote au Kivu pour tester la traçabilité dans la pratique. Ce projet se concrétise en parallèle avec le projet de centres de négocios du plan-STAREC. Ainsi, l'ITRI a annoncé au mois de mars 2010 qu'un premier « essai pilote » de

⁹⁵ EICC, «EICC & GeSI Support the ITRI Tin Supply Chain Initiative», Communiqué de l'EICC, 16 septembre 2009.

⁹⁶ Sur une photo on reconnaît John Kanyoni (Association des Comptoirs du Nord Kivu), Giles Robbins (AMC-Thaisarco), Frédéric Delforge (Traxys), Martin Kabuelulu (Ministre des Mines de la RDC), Paul Mabolia Yenga (Aviseur au Ministère des Mines), Kay Nimmo (ITRI) et Pierrot Kanyere (Ministère des Mines). ITRI, «DRC Mines Ministry backs ITRI cassiterite traceability project», Communiqué de l'ITRI, 12 October 2009.

⁹⁷ «ITRI et l'initiative d'ITRI pour la chaîne d'approvisionnement», Présentation donnée par Kay Nimmo de l'ITRI, Kinshasa 2009.

⁹⁸ Communiqué de presse, Kinshasa, 8 octobre 2009.

⁹⁹ «Cassiterite purchases from mining areas within the Democratic Republic of Congo», lettre du 24 septembre 2009 de l'ITRI adressée à M. Fazli Corman, président du comité du Conseil de sécurité sur la RDC, et à une série d'autres acteurs dont le représentant spécial de l'Union européenne Roeland van de Geer, l'OCDE, DFID à Londres et les groupes de pression Enough et Global Witness.

traçabilité devrait démarrer rapidement, avec un financement de 600 000 USD qui provient des membres d'ITRI, des fournisseurs, des comptoirs du Nord-Kivu et de certains utilisateurs d'étain et de tantalum dans le secteur électronique. Cet essai serait exécuté en coordination avec le mécanisme de conseil technique Begem (Bureau d'Etudes Géologiques et Miniers)¹⁰⁰ et, selon Paul Yenga Mabolia du Ministère des Mines, il serait situé dans la zone minière de Bisiye pour le Nord Kivu¹⁰¹. Pour le Sud Kivu, la phase pilote sera située à Kalehe¹⁰².

Enfin, parlons brièvement de l'intervention des entrepreneurs du tantalum-niobium, rassemblés dans le Tantalum-Niobium International Study Center (TIC). Cette organisation, qui compte actuellement 92 membres, producteurs, traders et consommateurs confondus, a créé un groupe de travail sur les exploitations minières qui a tenu sa première réunion en janvier 2009 et dont un rapport a été approuvé par l'assemblée générale en octobre 2009. Ce rapport dit en des termes généraux que le TIC avec ses membres désapprouvent d'un désengagement du secteur artisanal parce qu'une telle action desservirait tous ceux qui dépendent du travail artisanal pour leur survie et augmenterait par contre leur dépendance vis-à-vis de filières irrégulières¹⁰³. Le TIC apparaît donc plus tard sur la scène et jusqu'à présent son influence reste moins visible que celui de l'ITRI.

5.5. Au niveau provincial : la dynamique de la 'Tripartite' au Sud-Kivu

Au Sud-Kivu, une dynamique importante s'est développée depuis 2008. Le 2 décembre 2008, l'Observatoire Gouvernance et Paix (OGP), organisation basée à Bukavu, a rassemblé un grand nombre d'intervenants dans le secteur minier afin de « développer différentes perspectives pour viabiliser le secteur minier »¹⁰⁴. Parmi les participants on comptait Madame la ministre provinciale des Mines, les services étatiques comme la Division des Mines et le Saesscam, les régies financières comme le DGI, DGM, DGRAD, OCC¹⁰⁵, la Banque centrale du Congo, la FEC¹⁰⁶, le secteur privé, les autorités locales, la société civile et les représentants des comptoirs, des négociants et des creuseurs. Leur initiative était une réaction contre certaines évolutions

¹⁰⁰ "Les chaînes d'approvisionnement s'unissent pour lancer le projet de traçabilité des minerais de l'iTSCI en RDC", Communiqué de l'ITRI, 19 mars 2010. Begem est un bureau d'études congolais.

¹⁰¹ "More scrutiny of DR Congo supply chains", dépêche de l'agence Bloomberg via le bulletin *Tin in the News* de l'ITRI, 31 March 2010.

¹⁰² Interview avec Jean-Marc Ntwali du Begem, Bukavu, le 29 mars 2010.

¹⁰³ *Artisanal and Small Scale Mining Policy*, Working Group on Tantalum and Niobium Mining, Tantalum-Niobium International Study Center, document approuvé par le 50^{ème} Assemblée Générale du TIC à Tallinn en octobre 2009.

¹⁰⁴ OGP, *Rapport sur la journée porte ouverte sur les ressources minières*, 2009.

¹⁰⁵ Direction Générale des Impôts, Direction Générale des Migrations, Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales, Office Congolais de Contrôle.

¹⁰⁶ Fédération d'Entreprises du Congo.

considérées comme menaçantes : le rapport du Groupe d'Experts « traitant le produit minier du Nord et du Sud-Kivu de minerais de sang », rapport qui n'était pas encore rendu public à ce moment-là, la menace des opérateurs économiques du Sud-Kivu d'arrêter leurs activités et la baisse des prix des produits miniers sur le marché mondial liée à la crise financière mondiale.

Dans son discours le Ministre a surtout insisté sur l'installation du Cadastre minier et de la Cellule technique de coordination et de planification. En plus, SAESSCAM, le service d'encadrement et d'appui au *small-scale mining*, doit être opérationnalisé et des zones d'exploitation minière artisanales doivent être identifiées. Le secteur privé a surtout insisté sur la réhabilitation des infrastructures et la promotion des investissements. Finalement Eric Kajemba de l'OGP a proposé une longue liste de mesures concrètes afin d'encadrer le secteur minier et de réduire la fuite des productions. Les mesures proposées traitent entre autres de la fiscalité, l'encadrement de l'artisanat minier, l'octroi des titres miniers et la traçabilité.

Le 13 janvier 2009 ce même Observatoire a organisé une réunion entre les représentants du pouvoir exécutif provincial et du parlement provincial, les opérateurs économiques du secteur minier et les organisations de la société civile¹⁰⁷. Après la publication du rapport de l'ONU, les tensions avaient monté. Quelques comptoirs avaient annoncé l'arrêt de leurs activités en janvier 2009. En réaction, la ministre a expliqué quelles mesures le gouvernement avait déjà pris afin de rendre la fiscalité minière plus incitative. Il s'agit d'abord de la baisse de la redevance minière. La redevance pour l'ouverture d'un comptoir d'or était réduite de 90 %. Ensuite, le prix des cartes des creuseurs et des négociants avaient baissés. En plus, on avait proclamé la possibilité de cumuler les comptoirs aurifères et stannifères, le droit de sortie avait baissé de 3 % à 1 % et les taxes rémunératoires avaient été rabattues à 1,25 %. Finalement, la ministre a aussi rassuré les opérateurs économiques : elle a envoyé une lettre au ministre national des Mines, « suspendant jusqu'à nouvel ordre toutes les mesures les obligeant à traiter leurs substances avant exportation »¹⁰⁸.

À la même occasion les participants se sont mis d'accord sur la création d'une vraie synergie constituée d'un échantillon représentatif du gouvernement, de la société civile et des opérateurs miniers. Cette Tripartite fera tout pour 'blanchir' l'image des minerais du Sud-Kivu afin de promouvoir des exportations et d'attirer les investisseurs. Entretemps l'OGP a continué les travaux de recherche sur a) les activités des négociants et des comptoirs et b) la présence des groupes armés dans les zones minières. Dans un rapport qui n'a pas encore été publié, ils constatent que la plupart des sites miniers au Sud-Kivu n'est plus sous contrôle des groupes armés (FDLR)¹⁰⁹.

¹⁰⁷ OGP, *Compte rendu de la rencontre entre les représentants du pouvoir exécutif provincial, du parlement provincial, les opérateurs économiques du secteur minier, les organisations de la société civile et les chercheurs intéressés aux questions de ressources minières dans la province du Sud-Kivu*, Bukavu, 13 janvier 2009.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Interview à OGP Bukavu, 30/03/2010.

Du 28 au 30 janvier 2010 on a organisé les Journées minières du Sud-Kivu sous le thème ‘Stratégies de promotion de la transparence et la traçabilité des produits miniers dans la province du Sud-Kivu’. Les objectifs de la réunion étaient les suivantes : « dégager les pistes de solution pouvant influencer la levée de suspension d’achat imposée aux produits miniers en provenance de l’Est de la RDC sur le marché international, responsabiliser les acteurs impliqués directement dans la chaîne d’approvisionnement, en particulier les acteurs économiques en vue de la transparence et la traçabilité des produits et obtenir auprès de toutes les parties prenantes des éléments et des orientations en vue de l’élaboration d’une politique minière de la province »¹¹⁰. Les participants y ont signé un ‘Acte d’engagement’. La mise en œuvre de cet acte sera suivie par le ‘Comité de suivi des recommandations des journées minières’. Évidemment les engagements ne sont pas encore des garanties de résultats, mais cette initiative est évaluée de manière très positive. L’atout majeur est que tous les acteurs ont été impliqués et ont signé l’acte d’engagement. Bien sûr il y a aussi des difficultés, notamment au niveau des services de l’État : manque de capacités et de moyens et procédures compliquées.

6. CONCLUSION

Alors que dans la communauté internationale des voix s’élèvent en faveur d’une plus grande pression sur les autorités congolaises, en RDC les initiatives pour mettre de l’ordre dans le secteur minier à l’Est du pays se succèdent. Ces initiatives sont appuyées par des organismes internationaux de types divers, tels que la MONUC ou l’organisation d’entreprises de l’étain ITRI. Le monde extérieur devrait renforcer ce courant interne au lieu de le torpiller. En plus, les tiraillements autour du secteur minier de l’Est de la RDC risquent d’être utilisés à leur propre avantage par certains avocats de l’embargo (dont des sociétés minières de l’Amérique du Nord) qui ne sont motivés que par les cours de leurs actions et aucunement par le bien-être des populations congolaises. L’enjeu de l’organisation du secteur minier dans l’Est de la RDC est trop important pour que des intérêts privés de certains ne déterminent son sort.

Anvers, juin 2010

¹¹⁰ OBSERVATOIRE TRIPARTITE DU SUD-KIVU, *Rapport final des journées minières du Sud-Kivu, 28-30 janvier 2010*, Bukavu.