



global witness

POUR UN COMMERCE PLUS PROPRE

Comment le contrôle des chaînes d'approvisionnement peut empêcher
le commerce des minerais du Congo d'alimenter les conflits

Un rapport de Global Witness, mai 2012



TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	3
QU'EST-CE QUE LE DEVOIR DE DILIGENCE APPLIQUÉ AUX CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT?	5
1 LE DEVOIR DE DILIGENCE: ARGUMENTS POUR UNE APPLICATION IMMÉDIATE DANS LES KIVUS	8
Pourquoi faut-il que les entreprises exercent un devoir de diligence sur les minerais entrant dans leurs chaînes d'approvisionnement?	8
Changements dans le cadre juridique de la RDC	9
Obtenir l'assentiment local autour de la diligence raisonnable	11
La validation des mines et les initiatives en matière d'étiquetage	12
Formaliser le commerce de l'or	15
L'insécurité : la principale menace pour les communautés d'artisans mineurs	16
Opportunités sur le terrain	18
Coûts et bénéfices de la Section 1502 de la loi Dodd Frank pour les entreprises	19
Le long retard de la SEC et la chaîne d'approvisionnement internationale	20
L'heure est venue pour l'Union européenne de faire preuve de leadership	22
2 DÉPLACER LES HOMMES ARMÉS	23
L'implication des militaires dans le commerce des minerais - un problème systémique	23
Bosco Ntaganda - l'incarnation du lien entre minerais et conflit	25
Les FDLR, une menace persistante	26
De commandant rebelle à commandant militaire, puis à nouveau rebelle	27
Un coup monté de l'intérieur	28
Transformer une crise en opportunité de changement	29
3 RWANDA - UNE RÉPUTATION INTERNATIONALE EN JEU	31
Extraits au Congo, blanchis au Rwanda	31
Un voisin modèle?	32
Les autorités chargées de faire respecter la loi vont-elles intensifier leurs efforts	33
La voie à suivre	34
CONCLUSION	35
RECOMMANDATIONS	36
RÉFÉRENCES	38

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Les recherches effectuées par Global Witness dans l'est du Congo mettent en lumière les efforts déployés par des entreprises et par les responsables congolais pour poser les bases d'un commerce de minerais exempts de tout lien avec un conflit dans l'ombre du contrôle et de l'impunité bien établis des militaires.

Depuis près de 15 ans, des groupes armés violents, y compris des factions de l'armée nationale congolaise, tirent parti du commerce de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or pour financer une guerre brutale dans l'est de la République démocratique du Congo (DRC). Les richesses générées par les ressources naturelles de la région ne constituent pas la cause profonde de la violence, mais la concurrence autour du commerce lucratif de minerais est devenue un incitant qui pousse toutes les parties belligérantes à poursuivre les combats. La population locale des provinces du Nord et du Sud Kivu fait les frais d'un conflit marqué par des meurtres, des pillages, des viols perpétrés en masse et des déplacements de population.

Les métaux extraits dans l'est de la RDC pénètrent sur les marchés mondiaux et se retrouvent dans des produits tels que les téléphones portables, les voitures, les avions et les bijoux. Les efforts internationaux fournis récemment pour s'attaquer au commerce des minerais de conflits se sont

surtout employés à faire en sorte que les entreprises s'approvisionnant au Congo effectuent des contrôles de leurs chaînes d'approvisionnement – c'est-à-dire exercent un devoir de diligence – pour s'assurer qu'elles n'apportent pas de soutien à des groupes armés violents par le biais de leurs achats.

L'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) a facilité l'élaboration du guide complet sur le devoir de diligence à l'intention des entreprises qui utilisent de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or et le Conseil de sécurité de l'ONU a émis des lignes directrices similaires. En 2010, le Congrès américain a voté la Loi Dodd Frank, laquelle contient une disposition exigeant que les entreprises basées aux États-Unis et utilisant des minerais de la RDC appliquent le principe de diligence raisonnable à leur chaîne d'approvisionnement. La *Securities and Exchange Commission* (SEC, organisme fédéral américain de réglementation et de contrôle des marchés financiers) n'a toutefois pas encore publié la réglementation accompagnant la section de la loi sur les minerais de conflits, et par voie de conséquence, l'application de la loi enregistre à ce jour un retard de plus d'un an.

Bien que le fait que la SEC n'ait pas complété la Loi Dodd Frank ait entravé les initiatives visant à remettre de l'ordre dans les chaînes d'approvisionnement



Un creuseur avec de la cassitérite dans la mine de Zola Zola, Sud-Kivu. Une loi introduite au Congo en février 2012 exige aux entreprises qui extraient ou commercialisent les minerais qu'elles effectuent des contrôles sur leurs chaînes d'approvisionnement – la diligence raisonnable – pour s'assurer qu'elles ne financent pas les groupes armés, faute de quoi elles s'exposeront à des sanctions.

au niveau international, les recherches de terrain effectuées par Global Witness dans l'est de la RDC en mars 2012 font ressortir certains progrès significatifs opérés sur place. Sur la base des réformes introduites l'année dernière, le gouvernement congolais a voté une loi en février exigeant que toutes les entreprises minières et les sociétés de négoce en minerais opérant au Congo exercent un devoir de diligence en conformité avec les normes de l'OCDE. En mai 2012, le gouvernement congolais a commencé à appliquer la loi en suspendant deux comptoirs d'exportation qui, selon ses affirmations, s'étaient mis en défaut de respecter ces normes. Les comportements du secteur privé dans le Nord et le Sud-Kivu semblent évoluer ; par exemple, certains négociants locaux ont lancé récemment une initiative visant à apprendre aux personnes travaillant dans le secteur minier à appliquer le principe de diligence raisonnable.

Ces démarches positives entreprises par les autorités congolaises et certaines entreprises locales surviennent sur fond de contrôle continu des zones minières par l'armée et des milices et dans le contexte d'une nouvelle insurrection dirigée par un général de l'armée qui se livre à un trafic important de minerais. Bosco Ntaganda, surnommé le 'Terminator', avait combattu précédemment dans les rangs du groupe rebelle CNDP jusqu'à sa défection et son ralliement au gouvernement en 2009, et il est recherché par la Cour pénale internationale pour crimes de guerre présumés. Au cours des dernières années, il a exercé un contrôle de facto sur toutes les opérations de l'armée congolaise dans l'est de la RDC. En avril 2012, le Général Ntaganda et d'autres ex-insurgés mal intégrés dans l'armée ont été à l'origine d'une mutinerie. Les combats qui se sont ensuivis ont provoqué le déplacement de dizaines de milliers de personnes.

La forte implication de Bosco Ntaganda dans le commerce de minerais est le reflet d'un système plus large de militarisation qui entrave les réformes dans le secteur minier de l'est de la RDC et menace la paix et la stabilité dans toute la région. Néanmoins, en mettant en œuvre le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence, en particulier sa composante relative aux évaluations des risques sur le terrain, les firmes qui achètent des minerais provenant des provinces des Kivus peuvent surmonter ce problème et éviter d'acheter des produits des conflits.

Les gouvernements ont également un rôle crucial à jouer sur ce plan. Le gouvernement congolais doit aller plus loin et plus vite pour s'attaquer aux éléments criminels de son armée qui se livrent au commerce de minerais du conflit. Il s'agirait notamment d'engager des poursuites à l'encontre des officiers

supérieurs responsables, d'opérer la relève des unités récalcitrantes et de les affecter hors des Kivus, et d'instaurer un système de rémunération qui permet aux simples soldats de percevoir une solde suffisante. Pour leur part, les gouvernements des pays voisins, notamment du Rwanda, doivent faire en sorte que les efforts qu'ils fournissent pour s'attaquer au problème des minerais de conflits permettent d'acheter des matières congolaises propres, tout en mettant fin à l'impunité dont bénéficient les trafiquants et les fraudeurs jouissant de relations politiques.

Les gouvernements bailleurs de fonds internationaux et les organes intergouvernementaux doivent appuyer les efforts visant à introduire des réformes et à exiger des comptes aux responsables. Les bailleurs de fonds exercent une influence considérable sur les gouvernements de la région des Grands Lacs et ils doivent user de cette influence de façon plus coordonnée et plus efficace. Bon nombre de ces gouvernements donateurs ont de grandes entreprises utilisatrices de minerais basées dans leurs juridictions. Ils doivent suivre l'exemple du Congo et rendre légalement obligatoire l'application des normes de l'OCDE et de l'ONU sur le devoir de diligence. L'UE, qui au début de l'année a indiqué qu'elle pourrait envisager une mesure de ce genre, doit faire preuve de leadership et commencer à mettre en place la réglementation nécessaire.

Les principales priorités d'action peuvent être résumées comme suit :

- Les entreprises doivent exercer un devoir de diligence conformément aux normes de l'OCDE et de l'ONU.
- Le gouvernement congolais devrait démilitariser les zones minières et traduire en justice les membres de son armée impliqués dans des activités illégales.
- Le gouvernement congolais devrait appliquer pleinement sa loi sur le devoir de diligence.
- D'autres gouvernements – tant dans la région qu'ailleurs dans le monde – doivent adopter des lois rendant obligatoires les normes de l'OCDE et de l'ONU sur le devoir de diligence et veiller ensuite à les faire appliquer.
- Les bailleurs de fonds internationaux doivent user de leur influence sur les autorités congolaises, et sur leurs homologues du Rwanda et d'autres pays limitrophes, pour faire en sorte que les mesures nécessaires pour instaurer un commerce des minerais propre soient mises en place de toute urgence.

Une liste complète de recommandations figure à la page 36.

QU'EST-CE QUE LE DEVOIR DE DILIGENCE APPLIQUÉ AUX CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT ?

Le débat concernant la façon dont les entreprises peuvent éviter d'acheter des minerais de conflits et contribuer à établir un commerce propre des matériaux extraits dans les mines de l'est de la RDC s'est en grande partie concentré sur le devoir de diligence. Le devoir de diligence est le processus par lequel les entreprises assument la responsabilité de s'assurer qu'elles ne contribuent pas à un conflit ou à des violations des droits de l'homme en achetant des minerais.

La Loi Dodd Frank, adoptée par le Congrès américain en juillet 2010, exige que les entreprises enregistrées aux États-Unis et utilisant des minerais provenant de la RDC et de pays limitrophes démontrent qu'elles ont exercé un devoir de diligence sur leurs chaînes d'approvisionnement. Les principes directeurs élaborés par le Conseil de sécurité de l'ONU et l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), publiés quelques mois après la loi américaine, expliquent aux entreprises en quoi devrait consister ce devoir de diligence appliqué aux chaînes d'approvisionnement en minerais.¹ Les principaux éléments peuvent être résumés comme suit :

- Renforcer les systèmes de gestion de l'entreprise, entre autres assurer la traçabilité des minerais jusqu'aux mines d'origine ;
- Identifier et évaluer les risques afférents à la chaîne d'approvisionnement ; en particulier les risques de financement de rebelles ou d'unités de l'armée ;
- Concevoir et mettre en œuvre des stratégies pour réagir aux risques identifiés, en d'autres termes prendre des mesures ;

- Faire effectuer des audits indépendants sur les pratiques de diligence raisonnable de l'entreprise ;
- Révéler publiquement les mesures prises par l'entreprise, entre autres ses évaluations de risques et ses audits.

La traçabilité des minerais jusqu'à la mine d'origine est une partie capitale du premier des cinq éléments susmentionnés, mais il ne s'agit pas d'une fin en soi. Les entreprises sont tenues de connaître non seulement la provenance des minerais, mais également les conditions dans lesquelles ils sont extraits, transportés et échangés. Cela s'avère particulièrement important dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu, où des groupes armés et des militaires tirent une grande partie de leurs gains illicites en se livrant à des actes d'extorsion à l'encontre des creuseurs, en volant des minerais, en utilisant des intermédiaires civils, et en contrôlant des voies commerciales et sites miniers déterminés.

La certification des minerais peut jouer un rôle important dans les efforts mis en œuvre par les entreprises pour exercer leur devoir de diligence. Par exemple, le système régional de certification en passe d'être établi par les États membres de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) pourrait fournir des informations précieuses aux négociants, fonderies et fabricants internationaux sur la provenance des minerais qu'ils achètent et sur les conditions dans lesquelles ils sont produits. Le système de la CIRGL exige que les sociétés de négoce de la région respectent les normes de l'OCDE relatives au devoir de diligence pour que leurs minerais puissent être certifiés.

Même si chaque firme est responsable en dernier ressort du respect des

normes internationales, un mécanisme de certification efficace dirigé par le gouvernement pourrait aider les entreprises à remplir les obligations qui leur incombent en matière de diligence raisonnable.

Le besoin d'une mise en œuvre intégrale

Le devoir de diligence appliqué aux chaînes d'approvisionnement en minerais a maintenant été clairement défini et approuvé par les gouvernements, l'industrie et les associations de la société civile ; il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre effective reste limitée. Un an et demi après la publication par l'OCDE et l'ONU de leurs principes directeurs, les entreprises ont montré une réticence à mettre en pratique deux éléments cruciaux du devoir de diligence : les évaluations des risques sur le terrain et les rapports publics.

Les évaluations des risques sur le terrain : le pilier du devoir de diligence

S'il est un aspect du devoir de diligence qui n'a pas fait l'objet de suffisamment d'attention, c'est bien le besoin pour les entreprises en amont qui utilisent des

concentrés de minerais provenant de pays à haut risque ou visés par un 'signal d'alerte', tels que la RDC et ses voisins, de réaliser des évaluations des risques sur le terrain. Il s'agit du deuxième élément du guide de l'OCDE et il s'avère essentiel pour les efforts visant à établir si l'entreprise achète des minerais d'un conflit. Sans enquêtes et contrôles inopinés effectués régulièrement sur les sites miniers, le long des voies de transport et dans les centres d'échanges, il n'est pas possible de détecter des pratiques d'extorsion ou de taxation illégale exercées par des groupes armés et des unités militaires, ni l'implication d'intermédiaires opérant en leur nom. Il s'agit des moyens principaux par le biais desquels les parties belligérantes tirent des bénéfices financiers du commerce des minerais et ils n'apparaissent pas sur les étiquettes et les certificats.

Les entreprises peuvent choisir de mettre leurs ressources en commun pour effectuer des évaluations des risques sur le terrain et elles peuvent faire appel à des experts externes pour les aider sur ce plan, aussi longtemps que les firmes assument leur part de responsabilité en ce qui concerne les informations recueillies et la réponse à y apporter. Toutefois, peu de firmes se

Des étiquettes iTSCI dans un centre de transformation de minerais au Rwanda. La traçabilité des minerais jusqu'au site de production est un élément important de la diligence raisonnable, mais l'étiquetage en soi ne garantit pas des minerais propres.



sont attelées concrètement à réaliser des évaluations des risques sur le terrain.

L'industrie de l'étain qui s'appelle ITRI a mis en place le mécanisme d'étiquetage des minerais, nommé iTSCi, en 2009, et elle a récemment annoncé l'extension de ce mécanisme à un système qui aidera les entreprises à répondre aux normes de l'OCDE relatives au devoir de diligence. Le programme iTSCi comprend maintenant des évaluations des risques et des audits indépendants des entreprises membres, ainsi que des études de référence et des évaluations sur le terrain. Cette évolution est positive, particulièrement au vu de l'intention de l'iTSCi de lancer des activités dans les Kivus dans un proche avenir. Le site web du programme n'indique toutefois pas clairement qui sera responsable de la composante 'évaluation des risques sur le terrain' du guide de l'OCDE, en dehors des études de référence initiales. Afin de veiller à ce que les entreprises participant au programme répondent aux normes internationales en matière de diligence raisonnable et évitent d'acheter des minerais de conflits, l'iTSCi doit s'assurer que les évaluations sur le terrain sont réalisées conformément aux normes de l'OCDE.

Bien que l'obligation de réaliser des évaluations des risques sur le terrain s'applique aux entreprises en amont, la diligence raisonnable des firmes en aval est tributaire de l'exactitude des informations procurées par leurs fournisseurs en amont. Toutes les entreprises engagées dans la chaîne d'approvisionnement qui utilisent des minerais provenant de zones affectées par un conflit ou à haut risque ont besoin d'évaluations des risques sur le terrain de haut niveau si elles veulent s'acquitter de leurs obligations en matière de diligence raisonnable.

Prouver sa crédibilité via des rapports publics

Un autre élément du devoir de diligence, à peine effleuré lors des discussions sur leur mise en œuvre par les entreprises, est celui concernant les rapports publics, énoncé à l'Étape 5 du Guide de l'OCDE. Cette étape appelle les entreprises à publier des informations concernant leurs politiques en matière de devoir de diligence et à indiquer la personne qui est directement responsable de leur application. Elle prévoit



Les entreprises doivent rendre public les informations sur la provenance de leurs minerais ainsi que les mesures qu'elles ont prises pour savoir si leurs achats ont contribué au conflit ou aux abus des droits humains. La transparence permettra aux entreprises de gagner la confiance des consommateurs et des investisseurs.

également que les entreprises publient leur évaluation des risques afférents à leur chaîne d'approvisionnement. Dans le cas des firmes en amont, cela signifie décrire « *la méthodologie appliquée dans le cadre de l'évaluation sur le terrain, ses pratiques et les informations qu'elle a permis d'obtenir* ». Les entreprises en aval sont appelées à « *décrire les mesures prises pour identifier les fonderies/affinerie faisant partie de la chaîne d'approvisionnement et [à] évaluer leurs pratiques en matière de diligence* ». Les affinerie et fonderie, ainsi que les firmes en aval, sont tenues de publier des audits sur leurs pratiques relatives au devoir de diligence.

Très rares sont les entreprises qui ont déjà commencé à publier ce type d'informations. De plus, peu d'éléments indiquent que les divers mécanismes de l'industrie élaborés pour aider les firmes à assumer leurs responsabilités abordent la question des rapports publics de façon adéquate. Ainsi, même si les initiatives mises au point par des associations de l'industrie telles que l'EICC, la GeSI, l'ITRI et le Conseil mondial de l'or comportent de nombreux aspects positifs, aucune d'elles n'intègre à ce jour les rapports publics dans leurs programmes de façon à permettre aux entreprises membres de répondre pleinement aux normes de l'OCDE.

PREMIÈRE PARTIE

LE DEVOIR DE DILIGENCE: ARGUMENTS POUR UNE APPLICATION IMMÉDIATE DANS LES KIVUS

Bon nombre des mines de l'est du Congo demeurent sous le contrôle d'unités militaires, de rebelles et de milices. Les affrontements d'avril et de mai 2012 entre l'armée congolaise (Forces armées de la République démocratique du Congo ou FARDC) et les mutins du CNDP ont provoqué des déplacements massifs de population dans l'est de la RDC et une instabilité dans certaines zones minières. Ces événements mettent en lumière le besoin urgent pour le gouvernement congolais de résoudre le problème des structures de commandement parallèles au sein de l'armée, mais il ne faudrait pas que les entreprises y voient des raisons de se désengager totalement des provinces du Nord et du Sud-Kivu. Les combats sont en grande partie localisés. Par ailleurs, le soutien croissant des négociants locaux au principe de diligence raisonnable et les améliorations opérées dans le cadre juridique congolais signifient que les possibilités de se procurer des minerais de la région non liés à un conflit augmentent. Il est crucial que les entreprises, le gouvernement congolais et les bailleurs de fonds internationaux se coordonnent afin de saisir ces opportunités.

Pourquoi faut-il que les entreprises exercent un devoir de diligence sur les minerais entrant dans leur chaîne d'approvisionnement ?

Le commerce des minerais est l'un des principaux facteurs ayant alimenté la violence et l'agitation dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC) tout au long du conflit brutal qui ravage la région depuis près de 15 ans. Bien qu'elle ne soit pas la principale cause de la guerre, la concurrence qui sévit pour le contrôle de la base de ces ressources lucratives incite toutes les parties à poursuivre les combats.

Dans les régions minières de l'est du Congo, les civils souffrent directement du contrôle exercé par des hommes armés sur le secteur minier. Les

creuseurs sont fréquemment forcés de remettre une partie de leur production de minerais aux soldats, ou sont obligés de payer des impôts illégaux aux militaires afin d'avoir accès aux sites minières. Des communautés sont déplacées et victimes de violences en raison des affrontements entre groupes armés se disputant la mainmise sur les zones riches en minerais. Mais la concurrence autour du commerce de minerais est également liée à un contexte plus large d'instabilité et de violence en dehors des mines proprement dites. Il s'agit de l'un des facteurs qui, s'il n'est pas traité comme il se doit, risque d'alimenter les exactions et le déplacement des populations dans les Kivus pendant de nombreuses années encore.

Les revenus obtenus grâce au contrôle illicite du commerce des minerais, se chiffrant souvent à des dizaines de millions de dollars par an, contribuent à entretenir la capacité opérationnelle des groupes armés et remplissent les poches d'officiers de l'armée nationale congolaise – souvent eux-mêmes d'anciens rebelles. Cela a pour effet pervers de conduire à des déploiements de troupes davantage motivés par l'intention de certains commandants de contrôler personnellement les zones riches en minerais que par les besoins de sécurité de la population congolaise. Les fonds ne servent pas uniquement des intérêts personnels ; ils constituent également une source de liquidités subsidiaires que les insurgés qui ont été mal intégrés au sein de l'armée peuvent utiliser pour financer de nouvelles rébellions.

La mutinerie du CNDP en avril 2012 illustre de manière frappante les risques encourus si l'on permet à des chefs de guerre s'étant déjà rebellés auparavant d'accéder à de vastes ressources minières. Depuis son intégration dans l'armée nationale en 2009, le Général Bosco Ntaganda et ses acolytes ont récolté des millions de dollars en contrôlant illégalement quelques-unes des zones minières les plus lucratives de l'est de la RDC. Il est très probable que la récente insurrection ait

été financée par les profits tirés du commerce des minerais. En exerçant un devoir de diligence sur leurs chaînes d'approvisionnement, les entreprises achetant des minerais provenant de l'est de la RDC peuvent contribuer à réduire les liquidités engrangées par les parties belligérantes, rendant plus difficile pour des groupes comme le CNDP de financer des rébellions à l'avenir.

Le contrôle des militaires et des rebelles sur le commerce des minerais persiste dans de nombreuses zones des provinces du Nord et du Sud-Kivu. La deuxième partie du présent rapport passe brièvement en revue les principaux obstacles qui doivent être surmontés pour mettre fin à l'implication nuisible de groupes armés dans le commerce. Il convient toutefois de reconnaître qu'à côté de ces défis, il existe des signes encourageants de progrès sur le plan des efforts déployés pour remettre de l'ordre dans le secteur des minerais en RDC.

Aux termes de la loi congolaise, les mineurs et négociants opérant en RDC sont aujourd'hui tenus de répondre aux normes internationales de diligence raisonnable appliquée à la chaîne d'approvisionnement, et les négociants locaux s'engagent de plus en plus à exercer ce devoir de diligence. Certaines firmes utilisant de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or ont déjà commencé à adopter des mesures en matière de diligence raisonnable et à mettre en place des chaînes

d'approvisionnement en « circuit fermé » – c'est-à-dire que ces firmes participent au processus depuis la mine jusqu'à l'usine de fabrication – dans certaines parties de la RDC. Un large consensus se dégage en faveur de normes et un vaste cadre d'orientations est disponible pour l'industrie au Congo et à l'étranger. Les entreprises peuvent donc et doivent exercer un devoir de diligence dès aujourd'hui et acheter des minerais provenant de zones de l'est de la RDC qui ne sont pas contrôlées par des hommes armés. En réclamant des mines démilitarisées pour un commerce légitime, les entreprises contribueront à limiter les liquidités récoltées par des groupes armés se livrant à des exactions et à créer des possibilités de développement dans les zones minières.

Changements dans le cadre juridique de la RDC

Les efforts déployés localement pour remettre de l'ordre dans le commerce des minerais se sont trouvés renforcés par de récents changements apportés au cadre juridique congolais. En février 2012, le gouvernement a adopté une loi rendant obligatoire pour toutes les entreprises minières et sociétés de négoce en minerais opérant en RDC de se conformer aux normes de l'OCDE en matière de devoir de diligence afin de « *s'assurer qu'elles ne contribuent pas à des atteintes aux droits humains ou à des conflits en République Démocratique*

La loi congolaise interdit à l'armée nationale toute implication dans le secteur minier. Cependant, certains officiers supérieurs des FARDC gagnent des millions de dollars par an grâce au commerce en minerais.



du Congo ».² Ladite loi fixe également le cadre réglementaire national pour la mise en œuvre du mécanisme régional de certification des minerais élaboré par la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL). L'obligation pour les opérateurs du secteur des minerais de la RDC d'exercer un devoir de diligence est en vigueur depuis l'adoption d'un arrêté ministériel en septembre 2011, mais son inclusion explicite dans la loi de février est le signe d'un engagement accru des autorités congolaises en faveur d'une réforme.

Le gouvernement de la RDC a donné suite à cet engagement de mai 2012 lorsqu'il a annoncé la suspension de deux comptoirs chinois opérant au Nord-Kivu, TTT Mining (exportant sous le nom de CMM) et Huaying Trading Company, au motif qu'ils n'avaient pas exercé leur devoir de diligence. Le gouvernement a également ordonné aux autorités provinciales d'ouvrir une enquête sur les achats de minerais effectués par ces deux compagnies.³ La décision a été suscitée par les éléments publiés par le Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC dans son rapport de décembre 2011, indiquant que TTT Mining et Huaying achetaient des minerais dont avaient tiré profit des groupes armés et des réseaux criminels au sein de l'armée congolaise.⁴ Les recherches effectuées par Global Witness l'année dernière ont débouché sur des conclusions similaires.⁵

En effectuant cette démarche, les autorités congolaises ont envoyé un signal fort aux sociétés minières et de négoce en minerais qui opèrent en RDC, les avertissant que la nouvelle loi sera appliquée. Elles doivent maintenant veiller à ce que les agences minières provinciales et les services chargés de l'application de la loi dans l'est du pays mettent en œuvre la suspension et à ce que les résultats de l'enquête soient rendus publics. Le gouvernement devrait envisager de désigner un organisme public responsable de superviser la mise en œuvre de la nouvelle loi, et charger cet organisme d'effectuer des contrôles inopinés concernant la diligence raisonnable appliquée par les entreprises de commerce de minerais dans l'est du pays.

Les autorités congolaises devront également s'attaquer à la dynamique politique à la base de l'implication de militaires et groupes armés dans le commerce des minerais, et les bailleurs de fonds doivent user de leur influence pour se l'assurer. Le Conseil de sécurité et les États membres de l'ONU peuvent appuyer davantage les efforts du gouvernement congolais en imposant des sanctions ciblées à l'encontre des individus et des entreprises dont les achats de minerais profitent aux groupes armés.⁶

Les bailleurs de fonds internationaux et les membres du Conseil de sécurité de l'ONU doivent également veiller à ce que la mission de maintien de la paix

Des travailleurs lavent des minerais dans un site minier au Nord-Kivu. L'instauration d'un commerce en minerais propres provenant des Kivus permettra de meilleures conditions de travail pour les creuseurs et diminuera le financement aux groupes armés et aux unités militaires.



de l'ONU remplisse son mandat, lequel appelle la MONUSCO à « aider les autorités congolaises compétentes à empêcher que tout appui soit apporté aux groupes armés, en particulier grâce au produit d'activités économiques illicites et du commerce illicite des ressources naturelles, notamment en effectuant des contrôles inopinés et des visites périodiques sur les sites miniers, les itinéraires commerciaux et les marchés, dans le voisinage des cinq comptoirs pilotes ». ⁷ Alors que la Cellule conjointe d'analyse de mission de la MONUSCO a réalisé un travail de supervision utile, les troupes de maintien de la paix ont refusé d'aider à sécuriser les zones minières ou même de les visiter une fois que celles-ci avaient été libérées du contrôle des militaires ou de groupes armés. ⁸ En conséquence, des opportunités critiques de réserver des zones minières au commerce propre, notamment la démilitarisation début 2011 de Bisie, la plus importante mine de minerai d'étain de la région, ont été gâchées.

Obtenir l'assentiment local autour de la diligence raisonnable

Les travaux de recherche réalisés par Global Witness dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu en mars 2012 ont révélé que la compréhension de la diligence raisonnable et le soutien en faveur de son application semblaient croître au sein des membres du secteur privé. Des négociants ont déclaré à Global Witness que des ateliers organisés récemment dans les Kivus par l'OCDE, l'organisme de recherche IPIS et l'association à but non lucratif Pact ont contribué considérablement à renforcer les connaissances et l'expertise locales dans ce domaine. ⁹ Au Nord-Kivu en particulier, des représentants de certains comptoirs et des négociants ont acquis une compréhension plus approfondie des normes de l'OCDE en matière de devoir de diligence. Certains ont franchi une étape supplémentaire en œuvrant pour sensibiliser d'autres négociants locaux en minerais.

Selon les normes de l'ONU et de l'OCDE, le devoir de diligence pour les négociants basés dans le Nord et le Sud-Kivu consiste à se renseigner sur l'origine des minerais qu'ils achètent, à vérifier comment les marchandises ont été produites et transportées, et si des groupes armés ou des factions violentes de l'armée en ont tiré profit à quelque stade que ce soit. Le devoir de diligence ne devrait pas être trop difficile à exercer pour ces entreprises. La chaîne d'approvisionnement entre le site minier et l'exportation est extrêmement courte ; dans la



© Global Witness

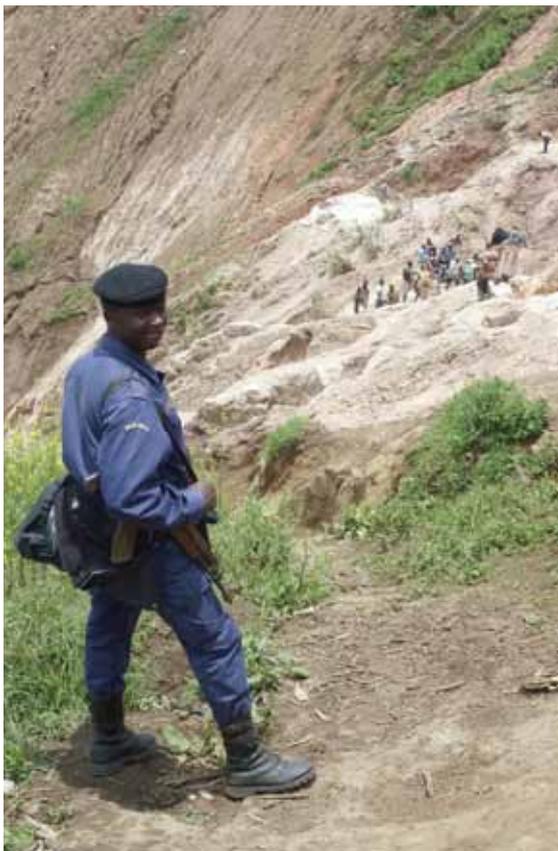
Les évaluations des risques sur terrain sont un élément clé de la diligence raisonnable. Ces évaluations aident les entreprises à s'assurer que les groupes armés et les unités militaires ne contrôlent pas les mines et n'imposent pas de taxes illégales le long des voies de transport des minerais.

chaîne d'approvisionnement, les comptoirs et les négociants ne se trouvent souvent qu'à un ou deux maillons du point où l'implication d'un groupe armé est susceptible de survenir. Les négociants locaux tendent aussi à bien connaître les voies de transport et les intermédiaires intervenant dans le commerce et ils envoient souvent des représentants dans les zones minières.

Le lancement d'une initiative appelée *Save Act Mine RDC* par un groupe de négociants basés à Goma et de représentants de la société civile locale est un exemple notable des efforts locaux réalisés pour promouvoir la diligence raisonnable. Ce projet vise à sensibiliser ceux qui sont engagés dans le commerce des minerais au devoir de diligence prôné par l'OCDE, à faire en sorte que les concepts soient compris et que les informations utiles soient faciles d'accès, et à renforcer les capacités locales pour la mise en œuvre des normes. La première activité prévue par *Save Act Mine* est un atelier à Goma pour les comptoirs, les négociants, les coopératives minières et les transporteurs de minerais. Les sessions impliqueront également des responsables du secteur minier et des représentants de l'armée et de la police des mines. ¹⁰

Save Act Mine vise à étendre ces activités de sensibilisation aux zones minières sur tout le territoire des Kivus et au final, à superviser

Un membre de la police des mines au Nord-Kivu. La police des mines a un rôle essentiel à jouer afin que les mines démilitarisées reviennent sous le contrôle du gouvernement.



© Global Witness

l'application du devoir de diligence, même si les capacités de l'organisation sont limitées et que la portée de ses actions sera tributaire des financements. Les projets de ce genre sont susceptibles de renforcer l'engagement et la capacité des acteurs locaux à exercer de façon crédible des contrôles sur les chaînes d'approvisionnement, et ils doivent bénéficier du soutien des autorités congolaises et des bailleurs de fonds internationaux.

Le fait que les entreprises locales commencent à reconnaître leur rôle dans l'instauration d'un commerce plus propre des minerais marque un tournant opportun. Tout au long du conflit dans l'est de la RDC, des comptoirs ont été épinglés dans les rapports de l'ONU et d'ONG pour avoir acheté des minerais ayant profité à des groupes armés.¹¹ Rares sont ceux qui ont reconnu le soutien qu'ils ont fourni, directement ou indirectement, aux parties belligérantes, et plus rares encore sont ceux qui ont été tenus de rendre des comptes. Persuader les négociants en minerais opérant dans les Kivus d'assumer la responsabilité de leurs achats constitue d'une part un pas crucial sur la voie de l'établissement de chaînes d'approvisionnement exemptes de tout lien avec le conflit dans l'est de la RDC, et d'autre part une mesure essentielle pour couper les belligérants d'une source de liquidités.

Toutefois, les entreprises locales n'ont pas toutes fait part de leur volonté de s'engager sur la voie de pratiques plus responsables en matière d'approvisionnement en minerais. Certains comptoirs de Goma et de Bukavu soutiennent catégoriquement qu'exercer un devoir de diligence est impossible pour eux aussi longtemps que le marché des minerais provenant des Kivus sera limité. Les exportations officielles d'étain en 2011 s'élevaient à quelque 28 pour cent des niveaux de 2009-2010¹² et ce ralentissement a conduit certains comptoirs à suspendre leurs opérations. Les utilisateurs finaux basés aux États-Unis se préparent à appliquer la disposition de la Loi Dodd Frank relative aux minerais de conflits, laquelle exige que les entreprises se procurant des minerais de la RDC et des pays voisins exercent un devoir de diligence sur les chaînes d'approvisionnement (pour de plus amples détails, voir la partie sur le long délai pris par la SEC et la chaîne d'approvisionnement internationale). Jusqu'à ce que les firmes locales prouvent qu'elles sont en mesure d'aider les entreprises plus en aval à s'acquitter de cette obligation, le commerce risque de continuer à tourner au ralenti.

Le coordinateur de *Save Act Mine* et représentant d'un comptoir, Jamal Useni, a expliqué que l'initiative est née de la reconnaissance du fait que la capacité des négociants locaux de continuer à exporter des minerais dépend de leur capacité de convaincre les acheteurs et observateurs étrangers qu'ils répondent aux normes internationales de diligence raisonnable. Une diligence raisonnable appliquée de façon crédible par les négociants locaux soutiendra les efforts déployés par les entreprises tout au long de la chaîne d'approvisionnement et contribuera à engendrer la confiance dans les minerais provenant des Kivus. Comme l'a souligné M. Useni, « *il est impératif de permettre au commerce de continuer* ».¹³

La validation des mines et les initiatives en matière d'étiquetage

La publication récente des résultats d'une série de visites de « validation » des sites miniers réalisées l'année dernière a soulevé un certain nombre de questions sur la façon dont l'ingérence de l'armée ou de groupes armés dans les zones minières est évaluée et qualifiée.

Le processus de validation des sites miniers est une initiative conjointe à laquelle participent les autorités congolaises, la MONUSCO, des groupes de la société civile locale, des entreprises locales, ainsi

que plusieurs organisations internationales telles que l'institut de recherche allemand BGR. Les sites miniers sont inspectés en fonction d'un ensemble de critères, entre autres la présence de groupes armés ou de l'armée et la prévalence du travail des enfants. Les mines sont alors cotées « vertes », « jaunes » ou « rouges ». Selon les directives du gouvernement congolais, les sites verts sont considérés comme étant « exempts de tout lien avec un conflit » et ouverts au commerce tandis que les sites jaunes et rouges sont considérés comme des zones interdites. Toutes les zones minières de l'est de la RDC sont censées recevoir une visite de validation tous les trois mois.

Le processus de validation offre la possibilité de générer des informations utiles que les entreprises peuvent utiliser pour compléter leurs activités de diligence raisonnable. Il sert également à renforcer la participation des autorités congolaises et d'autres parties prenantes clés à la surveillance du secteur minier. Toutefois, Global Witness s'inquiète du délai nécessaire pour le processus de validation et de la façon dont les informations sont recueillies.

Les équipes de validation se sont rendues sur une série de sites miniers du Nord et du Sud-Kivu en juin et août 2011. Les rapports émanant des visites ont ensuite été remis au Ministère des Mines à Kinshasa pour examen et approbation. Plus de neuf mois après les premières visites, le 23 mars 2012, le Ministère a pris deux arrêtés confirmant les conclusions des équipes et les cotes pour chaque site minier inspecté – bien que les rapports complets de validation n'aient pas été rendus publics.¹⁴ Ce délai considérable signifie que les informations relatives à l'implication de groupes armés ou de membres de l'armée sur ces sites sont aujourd'hui dépassées et probablement inutiles. Cela soulève la question de savoir s'il est efficace de tabler sur un arrêté ministériel officiel pour un projet qui est censé alimenter un processus d'évaluation continue. Le fait que la validation d'un site minier implique souvent de grands groupes, parfois de haut rang, et des inspections annoncées à trop grand renfort de publicité, est aussi une limitation. Cela signifie que l'instantané pris lors de la visite ne correspond pas nécessairement à la réalité.

Global Witness s'est entretenu avec des creuseurs sur un site minier du territoire de Masisi, dans le Nord-Kivu, coté « vert » dans l'arrêté ministériel de mars 2012, lesquels creuseurs ont déclaré que chaque dimanche, ils étaient forcés de remettre leur production de minerais de la journée aux FARDC.¹⁵ Ce type de contradiction entre les résultats de

l'équipe de validation et la réalité sur le terrain est problématique, qu'il résulte du délai de publication des arrêtés ou de la possibilité que les informations recueillies par l'équipe soient au départ inexactes.

Le retard dans la publication des arrêtés ministériels a donné lieu à de nombreuses plaintes émanant du secteur privé local et des autorités provinciales de l'est de la RDC. Pour que le processus de validation se révèle utile aux entreprises et appuie la mise en place de chaînes d'approvisionnement propres, les visites des sites miniers doivent avoir lieu régulièrement et les équipes doivent se faire plus discrètes et être plus alertes. La décision de publier la liste des sites miniers validés dans un arrêté ministériel devrait peut-être aussi être revue en faveur d'une option plus rapide et plus flexible. L'idéal serait que les données recueillies par les équipes soient utilisées en temps réel et revues régulièrement. Le gouvernement congolais devrait également publier intégralement les rapports de validation afin que les entreprises et les observateurs puissent utiliser leurs conclusions plus détaillées pour évaluer les niveaux de risque.

Peut-être plus important encore, il faut que les entreprises traitent les informations produites par le processus de validation comme un outil servant à les aider dans leur propre évaluation des risques, plutôt que comme une base définitive pour prendre leurs décisions concernant l'achat des minerais. Le contrôle des zones minières par un groupe armé peut changer rapidement et se fier à des cartes ou à des listes de contrôle statiques peut être trompeur. Par ailleurs, le processus de validation se limite aux sites miniers et ne couvre pas les voies de transport des minerais, où des groupes armés et des militaires se livrent couramment à des actes d'extorsion. Le devoir de diligence exercé sur la chaîne d'approvisionnement constitue un processus dynamique et les entreprises doivent être préparées à identifier un contexte en évolution et s'y adapter.

Les délais nécessaires pour que les systèmes d'ensachage et d'étiquetage des minerais soient mis en place et deviennent opérationnels sont une autre source de consternation dans les Kivus, en particulier parce que l'étiquetage est de plus en plus considéré comme une exigence pour que certains acheteurs internationaux recommencent à s'approvisionner dans l'est de la RDC. L'ITRI, l'organe international de l'industrie de l'étain, a annoncé que l'initiative iTSCI, présentée au départ comme un projet relatif à l'ensachage et à l'étiquetage des minerais, a été élargie et aidera désormais les entreprises membres à s'acquitter de divers aspects

Bisie est la mine d'étain la plus importante de la région. Le gouvernement congolais, les bailleurs de fonds internationaux et les entreprises devraient donner la priorité à la démilitarisation permanente de Bisie et y instaurer un commerce en minerais propres.



© Corbis

de leurs responsabilités en matière de diligence raisonnable tels que définis par le guide de l'OCDE.¹⁶ Cet élargissement du mandat de l'initiative iTSCi est une mesure très positive. Toutefois, étant donné que le système n'est pas encore opérationnel dans les Kivus, il n'est pas encore possible d'évaluer son efficacité sur le terrain dans les zones affectées par un conflit.

Lors d'entretiens avec Global Witness, des entreprises de négoce et des responsables du secteur minier dans l'est de la RDC et au Rwanda ont exprimé certaines préoccupations à propos du fonctionnement de l'iTSCi. Une plainte commune était la réticence de l'ITRI à mettre à la disposition des gouvernements régionaux et des entreprises membres les données fournies par le projet à propos de la production et du commerce. Les conflits d'intérêt constituaient une autre source d'inquiétude. Les évaluations des risques et les audits indépendants pour le programme iTSCi ont été réalisés par une seule firme de consultants, Channel Research. Cela signifie que l'organisation qui évalue les risques d'implication de groupes armés et de militaires dans la chaîne d'approvisionnement en minerais d'une entreprise est celle-là même qui détermine la qualité de

ces évaluations. Des questions ont également été soulevées quant à la capacité de Channel Research de réaliser le travail efficacement compte tenu de son personnel et de sa présence réduits dans la région.¹⁷ Le traitement de ces points dans la transparence permettra à l'ITRI d'accroître la confiance à l'égard de l'initiative iTSCi.

Le projet iTSCi est opérationnel au Rwanda et dans la province congolaise du Katanga depuis 2011, et l'ITRI a récemment signé un accord avec le gouvernement de la RDC précisant le cadre de mise en œuvre du programme dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de Maniema.¹⁸ Bien que les étiquettes iTSCi ne soient pas encore délivrées dans les Kivus, l'organisation partenaire de l'ITRI chargée de la mise en œuvre, Pact, a lancé des activités prometteuses de renforcement des capacités au niveau des communautés dans l'est de la RDC. Entre autres, des comités locaux de parties prenantes ont été chargés de recueillir des informations et de mettre en lumière les problèmes qui surgissent dans la chaîne d'approvisionnement des minerais. Ces comités opéreront près des centres de négoce soutenus par les Nations Unies ainsi que dans les zones minières et les informations qu'ils produiront appuieront le système de diligence raisonnable appliqué par les entreprises.

Formaliser le commerce de l'or

Le commerce de l'or dans l'est de la RDC présente une série de défis différents de ceux qui se posent dans le commerce de l'étain, du tantale et du tungstène, principalement en raison du fait que l'or est facile à cacher et qu'il est fongible. La plus grande partie du commerce a lieu de façon informelle et il n'existe pas de statistiques fiables relatives à la production d'or en RDC. L'or rapporte beaucoup d'argent aux tristement célèbres rebelles des FDLR, et en 2011, il a également représenté une source de financement importante pour les membres de l'ex-CNDP.¹⁹

Il est capital que les entreprises se fournissant dans la région le fassent de manière responsable afin de garantir qu'elles ne soutiennent pas les activités de groupes armés violents. Un guide détaillé de l'OCDE sur le devoir de diligence adapté à la chaîne d'approvisionnement en or est aujourd'hui à la disposition des entreprises, et quelques mesures sont également en passe d'être adoptées par le gouvernement congolais pour formaliser le commerce.

Les pays limitrophes ont aussi un rôle majeur à jouer dans l'endiguement du commerce de l'or sale congolais. La plus grande partie de l'or produit dans l'est de la RDC est introduit clandestinement en Ouganda et au Burundi avant d'être réexporté. Les chercheurs de Global Witness se sont entretenus avec un négociant en or opérant dans la région, lequel a déclaré que lorsqu'il avait exporté de l'or de l'Ouganda, les autorités de ce pays lui avaient demandé de déclarer que l'origine de l'or était le Sud-Soudan, alors qu'elles savaient que l'or provenait de RDC. Elles lui ont fourni des copies de documents d'exportation d'un important négociant en or basé en Ouganda, afin qu'il puisse compléter ses formulaires en reprenant ces informations trompeuses.²⁰

L'année dernière, les autorités congolaises ont diminué la taxe à l'exportation, la faisant passer de plus de cinq pour cent à deux pour cent, une démarche positive qui devrait dans une certaine mesure encourager des négociants légitimes à s'installer à Goma et

à Bukavu. Mais un certain nombre de choses restent à faire avant que les communautés de l'est du Congo ne commencent à mesurer les avantages du commerce de l'or dans la région. Le gouvernement congolais doit intensifier ses efforts pour formaliser la production de l'or dans les zones d'orpaillage et mettre en œuvre des mesures incitatives pour que les creuseurs et les intermédiaires vendent à des entreprises légitimes plutôt que de faire entrer l'or clandestinement dans les pays voisins.

Dans l'intervalle, au niveau régional, la RDC, l'Ouganda et le Burundi doivent coordonner beaucoup plus étroitement leurs efforts pour contrôler le commerce de l'or. Les bailleurs de fonds internationaux ont aussi un rôle important à jouer dans ce domaine ; à la fois en procurant un soutien technique et en exerçant des pressions politiques sur les gouvernements ougandais et burundais pour qu'ils empêchent que leurs territoires ne soient utilisés comme plaques tournantes du blanchiment de l'or des conflits.



L'or est une source importante de financement pour la plupart des groupes armés à l'est du Congo, et en particulier pour les FDLR. La majorité de l'or produit en RDC quitte le pays en contrebande pour être exporté à partir de l'Ouganda ou du Burundi avec des certificats d'origine frauduleux. Les autorités congolaises doivent collaborer davantage avec les gouvernements de la région pour formaliser le commerce de l'or.

L'insécurité : la principale menace pour les communautés d'artisans mineurs

La situation dans les communautés d'artisans mineurs de l'est de la République démocratique du Congo (RDC) a souvent été incorrectement présentée dans le débat international sur les 'minerais de conflits'. Ainsi, l'un des principaux mythes à propos de la Section 1502 de la Loi Dodd Frank est que cette disposition – qui doit encore être complétée, et à fortiori appliquée – est responsable de la paupérisation de la population de l'est du Congo, en particulier des communautés de mineurs. Des enquêtes de référence effectuées auprès de communautés d'artisans mineurs et publiées récemment donnent toutefois une image beaucoup plus nuancée du rôle que joue le commerce des minerais dans les économies locales.

Sept évaluations de communautés d'artisans mineurs des provinces du Nord et du Sud-Kivu réalisées entre août 2011 et janvier 2012 révèlent que les communautés locales considèrent que la principale raison de la persistance ou de l'accroissement de la pauvreté est l'insécurité plutôt que le déclin de l'activité minière.

Les études ont établi que d'autres facteurs étroitement liés, entre autres les déplacements de population et l'accès à la terre et aux marchés, contribuent également à la pauvreté et aux souffrances de ces communautés.

Les rapports ont été rédigés par trois organisations internationales non gouvernementales humanitaires – Catholic Relief Services (CRS), le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD) et Solidarités International – conjointement avec une organisation congolaise, la Commission épiscopale ad hoc pour les ressources naturelles (CERN) mise sur pied par la Conférence épiscopale de la RDC. Ces études, basées sur un travail de terrain et comprenant des données quantitatives et des interviews de membres de la population locale, évaluent un éventail de facteurs qui affectent les communautés minières de l'est de la RDC, notamment l'impact de la réaction de l'industrie à la loi Dodd Frank relative

aux minerais de conflits. Les principales constatations sont les suivantes :

L'insécurité a été la principale raison de la persistance ou de l'accroissement de la pauvreté au cours des deux dernières années

71 pour cent des personnes interrogées dans le Sud-Kivu où le revenu des ménages est resté constant ou a diminué au cours des deux dernières années ont invoqué l'insécurité comme cause de l'accroissement de leur pauvreté.²¹ L'insécurité a un impact négatif sur la circulation des marchandises et sur l'accès des communautés aux marchés.²²

Les communautés interrogées sont isolées et économiquement dévalorisées en raison de la présence de groupes armés, notamment sur les sites miniers, et d'un manque d'infrastructures de base

Certains groupes armés actifs dans les Kivus continuent de lutter pour le contrôle des zones riches en minerais.²³ Pour sa part, le manque d'infrastructures fait qu'il est plus difficile d'établir l'autorité de l'État.²⁴ En l'absence de sécurité et sans les capacités nécessaires pour débarrasser les mines des groupes armés, les communautés de mineurs demeurent isolées et les possibilités de développement économique se révèlent extrêmement limitées. Dans les zones du Sud-Kivu visées par les enquêtes, 80 pour cent de la population a un revenu journalier d'environ 1\$US alors que la moyenne nationale pour des communautés comparables vivant en dehors des zones minières oscille entre 2 et 2,5\$US par jour.²⁵

Les déplacements de population causés par une menace posée ou une attaque menée par des groupes armés exercent des pressions supplémentaires sur les marchés locaux et engendrent l'inflation

Les populations déplacées ont généralement un accès limité à leurs champs et leur présence met à plus rude épreuve encore

les communautés d'accueil, par exemple en intensifiant la pression sur les ressources alimentaires.²⁶ Une ville du Nord-Kivu visée par une enquête avait connu trois vagues de déplacements de population depuis 2010, et seuls 24 pour cents des ménages vivaient dans des conditions acceptables.²⁷ Dans une autre ville du Nord-Kivu, la rivalité entre deux groupes rebelles pour le contrôle d'un site minier des environs avait donné lieu à des violences à l'égard des femmes, à des pillages systématiques, au meurtre de civils et à des incendies volontaires, débouchant sur de nouvelles vagues de déplacements de civils.²⁸

L'agriculture est la principale source de revenus des ménages

L'agriculture est la source de revenus principale et préférée de plus de 80 pour cent des familles interrogées dans les communautés minières du Sud-Kivu.²⁹ Dans les communautés interrogées dans le Nord-Kivu, le revenu des ménages provient d'une vaste gamme de sources comprenant l'agriculture, l'exploitation minière, le commerce, la pêche, le transport de minerais et autres travaux journaliers.³⁰ Au Sud-Kivu, l'agriculture est considérée comme une source de revenus plus fiable que les revenus « inégaux » générés par la mine et le commerce. Les personnes interrogées dans le Sud-Kivu ont par ailleurs souligné que l'exploitation minière faisait souvent l'objet de taxations illicites.³¹

Souvent, les revenus générés par l'exploitation minière artisanale ne contribuent pas au développement de la famille ou de la communauté et n'ont pas d'impact positif durable sur les économies locales

En général, le système de comptoirs³² qui domine traditionnellement l'exploitation minière artisanale de l'étain, du tantale et du tungstène dans la région décourage les investissements et le développement au niveau des communautés car aucun incitant tangible n'invite les négociants à y investir dans des infrastructures. La plupart de leurs profits sont investis dans les capitales provinciales ou à l'étranger.³³ Les personnes interrogées dans le Sud-Kivu ont signalé que les revenus générés par la mine étaient en grande partie utilisés pour financer une consommation « immédiate », entre autres l'alcool et la prostitution.³⁴

En général, les mineurs sont géographiquement mobiles et dans certaines mines, la majorité des creuseurs sont venus d'autres provinces pour trouver du travail

Les hommes jeunes, attirés par la possibilité de gagner rapidement de l'argent ou confrontés à une absence de moyens de subsistance alternatifs, constituent l'essentiel de la main d'œuvre dans les zones minières. Les mineurs sont souvent décrits comme naviguant entre les activités minières et d'autres activités génératrices de revenus. Dans certaines zones minières, seule une fraction des creuseurs sont de la localité. Sur certain site, par exemple Bisie, la plus grande mine de minerai d'étain de la région, la majorité des creuseurs viennent d'autres provinces.³⁵

Les exportations de minerais ont diminué sans toutefois cesser ; les statistiques relatives à la production ne sont pas systématiquement disponibles

Les statistiques officielles du gouvernement congolais montrent qu'entre mars et décembre 2011, les exportations de minerai d'étain provenant du Nord et du Sud-Kivu s'élevaient à environ 28 pour cent des niveaux de 2009-2010. Ce chiffre est passé à 58 pour cent pour le Nord-Kivu en avril 2012.³⁶ Il est rare que des chiffres de production fiables soient disponibles et des recherches propres à chaque site sont nécessaires pour permettre une interprétation correcte des niveaux de production.

Le nombre réel de mineurs artisanaux ou à petite échelle dans le Nord et le Sud-Kivu n'est pas connu

Bien que l'exploitation minière artisanale génère une activité importante sur tout le territoire des Kivus, on ignore le nombre réel de personnes employées directement dans ce secteur. Un projet de cartographie de 2009, l'une des seules études de référence fiables disponibles, mentionne un chiffre minimum de 20 000 mineurs dans les deux Kivus, Nord et Sud.³⁷ La population totale du Nord et du Sud-Kivu a été estimée à quelque 9,67 millions d'habitants en 2009³⁸ mais on ignore le chiffre exact ; le dernier recensement au Congo a eu lieu en 1984.

Opportunités sur le terrain

Les récents affrontements entre les rebelles du CNDP et les FARDC montrent que l'est de la RDC demeure très instable et que les entreprises devront faire preuve d'une attention extrême lorsqu'elles exerceront leur devoir de diligence sur les minerais provenant de la région. En même temps, une série de développements survenus au cours de l'année écoulée illustre les possibilités de démilitariser les zones minières et de les revendiquer en vue d'un commerce propre. Il s'agit d'une priorité clé à court terme pour les Kivus. L'établissement de zones d'approvisionnement propres privera les groupes armés et les bandes militaires de recettes et générera des revenus pour le gouvernement local. Il aura peut-être également un puissant effet démonstratif, encourageant les investissements et renforçant la confiance dans l'avenir de la région en tant que producteur de minerais.

Il faut reconnaître qu'il ne sera pas possible de démilitariser toutes les mines des Kivus en une fois. Les entreprises, le gouvernement et les bailleurs de fonds internationaux doivent être prêts à saisir les occasions dès qu'elles se présentent, et les événements de l'année dernière ont montré, à plusieurs reprises, que les opportunités prometteuses souvent ne durent pas. Les trois cas décrits plus bas illustrent la fluidité de la situation et à quel point il est important d'exploiter rapidement les changements positifs.

En mars de cette année, Global Witness a visité des zones minières des environs de la ville de Nzibira, dans le territoire de Walungu au Sud-Kivu. Un certain nombre de mines sont accessibles depuis Nzibira, la plupart produisant de la cassitérite, et les produits provenant de ces sites sont généralement amenés en ville pour être vendus et transportés à Bukavu aux fins d'exportation. Au cours des dernières années, certaines de ces mines ont été occupées par les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR) ou, le plus souvent, soumises à des actes d'extorsion des FARDC. En 2010, Global Witness a interrogé des creuseurs sur l'un de ces sites miniers qui, une fois par semaine, étaient obligés de remettre leur production d'un jour au commandant militaire local et de payer des droits aux soldats pour utiliser de la dynamite et rester dans les puits de mine la nuit – ou ils risquaient d'être passés à tabac.³⁹ Cette année, les chercheurs de Global Witness ont appris que l'ingérence des FARDC dans les mines aux alentours de Nzibira avait diminué au cours des derniers mois, en partie grâce aux campagnes et aux activités de sensibilisation menées par des groupes de la société civile congolaise et internationale.⁴⁰

Des représentants de la société civile locale ont également expliqué que les FDLR avaient récemment quitté la mine de cassitérite de Lukoma à la suite d'affrontements avec les FARDC et le groupe de défense local Raia Mutomboki. La veille de la visite de Global Witness, quelque 250 creuseurs artisanaux étaient partis pour Lukoma afin de reprendre le travail à la mine. Dernièrement, la production sur ce site tournait autour des 50 à 100 kg par jour, mais les creuseurs ont exprimé l'espoir de voir la production remonter aux niveaux antérieurs de 700 à 1000 kg par jour si la situation à long terme s'améliorait sur le plan de la sécurité à la mine et autour de la mine.⁴¹ La situation sur le site de Lukoma reste toutefois instable, à la suite des affrontements survenus à la mi-mai entre les FDLR et Raia Mutomboki.⁴²

La mine de Kalimbi, près de Nyabibwe dans le territoire de Kalehe au Sud-Kivu, pourrait aussi offrir la possibilité d'établir des chaînes d'approvisionnement en minerais exempts de tout lien avec un conflit. Kalimbi a l'avantage d'être proche d'une ville et tout à fait accessible à partir de la route principale qui relie Goma à Bukavu, rendant assez faciles les évaluations de risques pour les entreprises qui veulent y acheter des minerais. Les chercheurs de Global Witness se sont rendus à Nyabibwe à plusieurs reprises en 2011 et 2012 et n'ont pas entendu parler de la présence de militaires ou d'un groupe armé sur le site minier. Les militaires seraient toutefois impliqués dans le transport de minerais le long de la route Goma-Bukavu et par le Lac Kivu vers le Rwanda ; ce problème devra être résolu par le gouvernement congolais et les autorités militaires congolaises pour que les minerais de Nyabibwe répondent aux normes internationales.⁴³

La situation à Bisie, la plus grande mine de minerai d'étain de l'est de la RDC, est moins simple. La mine a été démilitarisée début 2011 après avoir été pendant cinq ans sous le contrôle de brigades des FARDC responsables d'abus.⁴⁴ Néanmoins, les autorités congolaises et les entreprises minières n'ont pas saisi l'occasion d'affecter cette zone au commerce propre et en août 2011, les Maï Maï Sheka, un groupe armé connu pour sa violence, ont occupé le site.⁴⁵ En février 2012, l'armée a repris le contrôle de la mine –soi-disant pour chasser les Maï Maï Sheka. Global Witness a reçu des informations en mars selon lesquelles le régiment des FARDC était toujours présent à Bisie et imposait des taxes illégales sur la production de minerais au lieu de sécuriser un périmètre et de permettre à la police des mines de faire son travail à la mine proprement dite.⁴⁶

Le gouvernement congolais devrait faire de la dé militarisation de Bisie une priorité. La mise en place de chaînes d'approvisionnement propres dans cette région minière importante orienterait la dynamique du commerce vers un plus grand contrôle des civils et empêcherait le site de redevenir un fief de l'armée. Les circonstances prévalant actuellement à Bisie ne sont peut-être pas propices à des approvisionnements en minerais exempts de tout lien avec un conflit, mais les militaires subissent maintenant davantage de pressions pour quitter les zones minières, et des efforts doivent être déployés pour poursuivre sur la lancée du précédent créé en 2011 avec le retrait des troupes de la zone.

Les récents bouleversements à Bisie montrent que les développements positifs survenus dans les zones minières de l'est du Congo tendent à être fragiles

et localisés, et qu'il faut saisir rapidement les opportunités qui se présentent. Les entreprises ont un rôle clé à jouer en tirant parti de ces possibilités pour mettre en place un commerce qui répond aux normes internationales de diligence raisonnable. Le risque d'une implication des militaires ou de groupes armés dans le secteur des minerais demeure important et l'engagement du gouvernement congolais et des pays bailleurs de fonds s'avère crucial également. Tous les acteurs ayant des intérêts dans le secteur minier de l'est de la RDC doivent d'une part mieux coordonner leurs efforts pour rendre le commerce propre, et d'autre part adopter une stratégie commune de revendication des sites dès que les militaires relâchent leur emprise. La partie suivante examine quelques-unes des initiatives internationales qui visent les chaînes d'approvisionnement et pourraient contribuer à encourager ce type de coordination.

Coûts et bénéfices de la Section 1502 de la loi Dodd Frank pour les entreprises

Les coûts et bénéfices, pour l'industrie américaine, de la Section 1502 de la loi Dodd Frank ont donné lieu à de vifs débats depuis que la loi a été votée en juillet 2010.

En janvier 2012, Global Witness a chargé Green Research, une association de consultants basée aux États-Unis, d'entreprendre des recherches sur la façon dont les entreprises percevaient le probable impact de la loi. Green Research a réalisé des entretiens avec une vingtaine de firmes dans une série d'industries, entre autres les secteurs de la fabrication de composants électroniques, des soins de santé et de l'automobile.⁴⁷

Les réponses des entreprises semblent indiquer que bon nombre d'entre elles n'estiment pas que la Section 1502 sera aussi coûteuse et astreignante que le prétendent certains lobbyistes de l'industrie. En fait, l'étude a établi que plus les entreprises connaissaient les détails et exigences de la loi, plus elles considéraient que les coûts de mise en conformité avec la Section 1502 étaient gérables.

Les réponses des firmes interrogées indiquent que :

- La mise en conformité avec la Section 1502 peut présenter une vaste gamme d'avantages pour les entreprises, notamment une meilleure gestion des risques, un meilleur rendement de la chaîne d'approvisionnement et de nouvelles possibilités d'innovation.
- Les coûts de mise en conformité varieront en fonction de la taille et des chaînes d'approvisionnement des entreprises, mais en général ils semblent être gérables pour les entreprises de toutes tailles.
- Bon nombre d'entreprises interrogées s'attendent à ce que la mise en conformité avec la Section 1502 ait un impact négligeable, voire positif, sur la concurrence, car les réglementations tendront à uniformiser les règles du jeu.

L'étude a également souligné que les entreprises doivent d'une part voir en la Section 1502 une occasion de s'engager sur la voie d'une plus grande transparence et d'une responsabilisation accrue dans leurs activités, et d'autre part améliorer la conception de leurs processus et systèmes à long terme.

Le long retard de la SEC et la chaîne d'approvisionnement internationale

Les pressions internationales ont catalysé les changements dans les Kivus, et les cadres pour l'exercice du devoir de diligence élaborés sous les auspices de l'OCDE et de l'ONU ont fourni une feuille de route pour que les entreprises prenant part au commerce de minerais dans l'est du Congo veillent à ce que leurs activités aient des retombées positives pour la population locale et ne leur causent pas de tort. Néanmoins, il faut maintenant de toute urgence aligner les initiatives internationales encore en phase d'élaboration, notamment la Loi Dodd Frank, sur la mise en œuvre des normes de l'OCDE et de l'ONU en matière de devoir de diligence et sur les efforts déployés actuellement dans les Kivus.

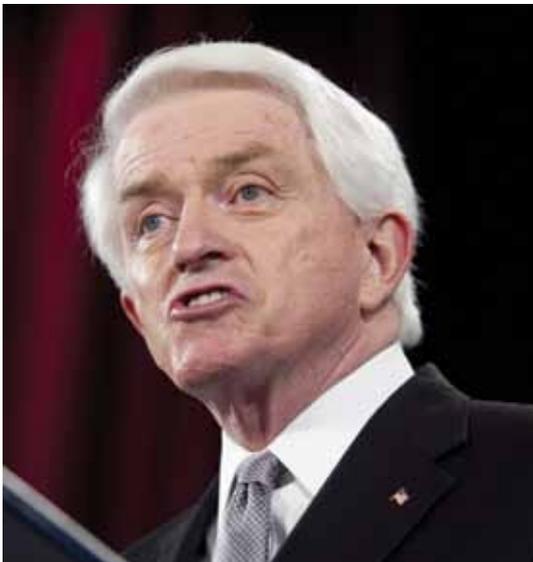
Les efforts visant à établir des chaînes d'approvisionnement de minerais de l'est de la RDC exempts de tout lien avec un conflit risquent d'être mis à mal par le long délai pris par la *Securities and Exchange Commission* (SEC) [organisme fédéral américain de réglementation et de contrôle des marchés financiers] pour publier la réglementation accompagnant la disposition de la Loi Dodd Frank. La Section 1502 de ladite loi a été adoptée par le Congrès américain en juillet 2010 et exige que les entreprises utilisant de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or provenant de la RDC ou de pays limitrophes exercent un devoir de diligence sur leurs chaînes d'approvisionnement. Les firmes sont également tenues de rendre compte publiquement de la procédure de diligence raisonnable mise en place et de soumettre leurs rapports à des audits indépendants. La loi a donné à la SEC un délai fixé à la date du 15 avril 2011 pour publier la

réglementation finale. Le régulateur enregistre aujourd'hui un retard d'un an et ce délai engendre l'incertitude dans la chaîne d'approvisionnement, dissuadant certaines firmes d'acheter des minerais en provenance de l'est de la RDC.

La SEC a justifié publiquement ce retard en invoquant une méconnaissance des questions liées à la chaîne d'approvisionnement en minerais et un arriéré dans les travaux d'élaboration des règlements.⁴⁸ La Commission a également dû passer du temps à réévaluer les coûts de mise en œuvre de la disposition, compte tenu des réactions extrêmement négatives de l'industrie à l'égard de la réglementation.⁴⁹ La Chambre de Commerce, le plus grand groupe de pression industriel des États-Unis, œuvre pour faire avorter la réglementation, affirmant qu'il est trop astreignant et coûteux pour les entreprises américaines d'assurer la traçabilité de leurs chaînes d'approvisionnement.⁵⁰ Des travaux de recherche indépendants sur les coûts d'application de la Section 1502 montrent toutefois que les estimations présentées par certains acteurs industriels sont exagérées. Ainsi, la National Association of Manufacturers estime que les frais de mise en conformité, à déboursier une seule fois, seraient de 1,2 à 25 millions de dollars américains par entreprise, des chiffres qui ont été réfutés par d'autres études. L'Université de Tulane évoque un chiffre compris entre 210 000 et 1 million de dollars américains, tandis que Claigan Environment, une agence de consultants, estime que ces coûts pourraient osciller entre 21 000 et 813 000\$US, en fonction de la taille de l'entreprise.⁵¹ (Pour de plus amples détails, voir encadré sur 'Les coûts et bénéfices de la section 1502 de la Loi Dodd Frank pour les entreprises')

La Chambre de Commerce a indiqué qu'elle envisagera une action en justice contre la SEC si la réglementation relative à la Section 1502 « ne présente pas d'avantages pour les investisseurs et n'apporte pas plus d'efficacité pour le marché ou la formation de capital ». ⁵² Cette menace à peine voilée a alarmé la SEC et paralysé la procédure d'élaboration de la réglementation, avec des conséquences extrêmement négatives pour le commerce de minerais dans l'est du Congo. En s'opposant à la réglementation, la Chambre se fourvoie, tant d'un point de vue commercial que d'un point de vue éthique. Certes, la mise en place de procédures de diligence raisonnable aura un coût, mais dans la plupart des cas, il s'agira d'un coût supporté une seule fois et qui offrira d'autres avantages commerciaux aux entreprises, tels qu'une meilleure gestion des risques et un rendement accru de la chaîne d'approvisionnement.⁵³ En même temps, l'idée que des entreprises américaines dont le chiffre d'affaires

Thomas J Donohue, président de la Chambre de Commerce aux États-Unis. La Chambre tente d'affaiblir la disposition relative aux minerais du conflit de la loi Dodd Frank. Les entreprises qui soutiennent la campagne contre les minerais du conflit, et qui sont également membres ou bailleurs de fonds de la Chambre de Commerce, devraient se dissocier publiquement de la position prise par la Chambre.





Le président Obama et la présidente de la Securities and Exchange Commission (SEC) aux États-Unis, Mary Schapiro. Cela fait maintenant plus d'un an que la SEC aurait dû publier les normes pour accompagner la Section 1502 de la loi Dodd-Frank. Le président Obama devrait donner l'ordre à la SEC de publier la réglementation sans plus tarder.

atteint plusieurs milliards de dollars peuvent continuer à se procurer des matières premières en exposant les citoyens congolais au viol, à l'esclavage et à la paupérisation est moralement indéfendable et a peu de chances de satisfaire les consommateurs finaux.

Certaines des entreprises visées par la loi Dodd Frank se sont montrées plus réceptives à la loi et ont déjà mis en place des mesures pour exercer un devoir de diligence. L'année dernière, l'*Electronics Industry Citizenship Coalition* (EICC) et la *Global e-Sustainability Initiative* (GeSI), deux associations de l'industrie électronique, ont lancé le programme *Conflict Free Smelter* (CFS, Fonderie exempte de tout lien avec un conflit), un projet d'audit pour les fonderies d'étain, de tantalite et de tungstène et les affineries d'or. 93 firmes de transformation de minerais au total participent actuellement au programme et 22 audits ont été réalisés, bien que la participation des industries semble être inégale, l'engagement des fonderies de tungstène se révélant considérablement moindre.⁵⁴

Le programme CFS est l'une des initiatives les plus progressistes de toute l'industrie, mais des questions subsistent quant à son refus de divulguer certaines informations et de révéler son impact sur le commerce des minerais provenant de l'est du Congo. Même si les protocoles d'audit CFS sont mis à la disposition du public, le programme ne publie pas la liste complète des entreprises qui participent au

projet, et il ne révèle pas quelles firmes ont échoué à l'audit du projet. La production de rapports publics est un élément clé des cadres de l'OCDE et de l'ONU relatifs au devoir de diligence. Le commerce de minerais de conflits est une question très importante d'intérêt public et le programme CFS et ses membres gagneraient en crédibilité s'il était plus transparent.

Un autre aspect problématique du programme CFS est le fait qu'il ne semble pas accepter que ses membres achètent des minerais provenant des Kivus. En fait, le ralentissement enregistré dans les exportations en provenance du Nord et du Sud-Kivu est en grande partie dû à l'interprétation erronée des exigences de la loi Dodd Frank par certaines entreprises utilisatrices finales. Au départ, des membres de l'EICC et de la GeSI ont refusé d'acheter des minerais du Congo non garantis « exempts de tout lien avec un conflit » par un « programme crédible de certification des approvisionnements dans la région ».⁵⁵ Ceci, en dépit du fait que la loi Dodd Frank exige l'application d'une procédure de diligence raisonnable plutôt qu'une certification ou des garanties écrites. Les associations de l'industrie ont ensuite modifié leurs politiques afin de préciser qu'elles achèteraient des minerais provenant de fournisseurs qui se sont conformés aux normes de l'OCDE en matière de devoir de diligence.⁵⁶ Néanmoins dans la pratique, les entreprises membres de l'EICC et de la GeSI n'ont pas voulu acheter de minerais congolais non étiquetés. En raison de l'absence totale de programmes d'étiquetage dans

les Kivus, les firmes n'ont pas saisi les occasions de se procurer des minerais exempts de tout lien avec un conflit et le commerce est resté faible.

Les entreprises peuvent avoir recours à des systèmes d'étiquetage des minerais pour contribuer à établir la traçabilité dans leur chaîne d'approvisionnement et compléter la composante « évaluation des risques » du devoir de diligence, mais l'étiquetage n'est pas indispensable pour appliquer une procédure de diligence raisonnable. En l'absence d'étiquetage, les firmes peuvent examiner les documents relatifs à la chaîne de contrôle afin, par exemple, de remonter jusqu'à la mine d'origine. Les compagnies engagées dans le programme CFS ne doivent pas se contenter d'un attachement purement théorique à l'idée d'accepter des minerais des Kivus fournis conformément aux normes de l'OCDE.

L'argument plaidant pour un passage de la parole à l'acte se trouve étayé par des indications de la SEC selon lesquelles la réglementation relative à la section 1502 désignera l'application des normes de l'OCDE comme étant un moyen pour les entreprises d'adhérer au principe de la « sphère de sécurité » et de répondre à leurs obligations au regard de la loi.⁵⁷

Un engagement accru des négociants locaux ainsi que des changements dans le système de contrôle exercé par les militaires ou les groupes armés sur certaines zones minières ont déjà créé des ouvertures sur le terrain. Plutôt que de mettre indûment l'accent sur l'étiquetage, les entreprises doivent profiter de toutes les opportunités qui s'offrent à elles de se procurer des minerais de l'est de la RDC dont les rebelles et l'armée congolaise n'ont pas tiré profit.

L'heure est venue pour l'Union européenne de faire preuve de leadership

Le gouvernement congolais a adopté une loi exigeant que toutes les entreprises minières et de négoce en minerais effectuent des contrôles sur leurs chaînes d'approvisionnement conformément aux normes de l'OCDE, et les régulateurs américains doivent bientôt définir les responsabilités des entreprises en matière de diligence raisonnable en vertu de la loi Dodd Frank. Les autres gouvernements qui accueillent sur leur territoire des firmes utilisant des minerais dans leur processus de traitement et de fabrication doivent suivre leur exemple de toute urgence. Cela s'avère crucial pour les efforts visant à soutenir les mesures prises aujourd'hui par les autorités congolaises et pour apporter une solution globale au commerce mondial des minerais de conflits. Une action internationale coordonnée des régulateurs est également nécessaire en vue d'uniformiser les règles du jeu pour les entreprises afin que les firmes qui se voient obligées par leurs gouvernements d'agir de façon responsable ne se trouvent pas face à des concurrents qui ne sont pas soumis à cette obligation et qui leur coupent l'herbe sous le pied.

Comptant parmi les plus grands marchés du monde pour les produits contenant de

l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or, l'Union européenne a un rôle vital à jouer sur ce plan en tant que leader. Prenant une première mesure prometteuse, la Commission européenne a publié en janvier 2012 une Communication sur le commerce et le développement, laquelle comprend l'engagement de rendre les chaînes d'approvisionnement plus transparentes. La Communication signale que l'UE prônera une utilisation plus marquée des principes directeurs de l'OCDE en matière de diligence raisonnable. L'UE devrait maintenant remplir cette promesse et emboîter le pas au Congo en faisant du devoir de diligence une obligation légale.

Une loi européenne basée sur le Guide de l'OCDE harmoniserait les normes réglementaires européennes et américaines et protégerait la réputation des entreprises européennes. Elle générerait également une plus grande cohérence dans la politique de l'UE à l'égard de l'est de la RDC, faisant en sorte que les activités des firmes européennes ne nuisent pas aux citoyens congolais et ne mettent pas à mal les programmes d'aide à la région financés par les contribuables européens.

DEUXIÈME PARTIE

DÉPLACER LES HOMMES ARMÉS

Même s'il commence à être possible de s'approvisionner en minerais de l'est de la RDC exempts de tout lien avec un conflit, bon nombre de zones minières restent sous le contrôle d'hommes armés. Il s'agit d'une menace importante pour la stabilité et la prospérité de la région. Le rôle du Général Bosco Ntaganda est l'illustration la plus parlante de ce problème. Ce seigneur de guerre professionnel, qui avait rejoint les rangs de l'armée gouvernementale en 2009, s'est servi de sa position pour s'emparer du contrôle d'une partie importante du commerce des minerais des Kivus. En avril de cette année, le général et environ 600 de ses hommes se sont mutinés contre l'armée nationale congolaise.⁵⁸ Il est fort probable que cette dernière insurrection en date est financée par l'argent engrangé grâce à l'implication illicite de Ntaganda dans le commerce des minerais.⁵⁹

Le cas de Bosco Ntaganda souligne à quel point il est crucial que tous les efforts congolais et internationaux déployés pour remettre de l'ordre dans le commerce des minerais s'emploient à éliminer les paiements versés à l'armée congolaise, et pas seulement aux dénommés 'groupes armés

illégaux'. L'attention internationale tend à se concentrer sur les activités des groupes rebelles du Congo. Cependant, la majorité des mines militarisées se trouvent aux mains de ce que le Conseil de sécurité de l'ONU a qualifié de « réseaux criminels qui opèrent au sein des Forces armées de la République démocratique du Congo ».⁶⁰

L'implication des militaires dans le commerce des minerais - un problème systémique

Dans le Nord et le Sud-Kivu, des membres de l'armée nationale – composée en partie d'anciens rebelles mal intégrés – empochent des millions de dollars chaque année en contrôlant des sites miniers et des voies de transport de minerais. L'implication des militaires dans le commerce des minerais de l'est de la RDC constitue un grave problème pour diverses raisons. Elle est contraire à la loi congolaise⁶¹ et les communautés vivant dans les zones minières contrôlées par les militaires font fréquemment l'objet d'extorsion et de violations graves des droits de l'homme. Par ailleurs, le contrôle du commerce de minerais par des militaires



Mai 2012: des membres de l'armée congolaise participent à une offensive contre les rebelles de Bosco Ntaganda et d'autres commandants de l'ex-CNDP. La nouvelle insurrection a déplacé des dizaines de milliers de personnes.

engendre l'instabilité et l'insécurité à travers la région, et par voie de conséquence, entrave les efforts visant à formaliser le secteur minier de la RDC et à attirer des investissements responsables.

La possibilité de tirer profit du commerce des minerais incite fréquemment des unités des FARDC, en particulier celles dominées par d'anciens rebelles CNDP, à se déployer dans des zones riches en minerais plutôt qu'à accorder la priorité à la protection des civils. Au Nord-Kivu, des officiers de l'armée ont franchi un palier, aidant à l'établissement des Maï Maï Sheka,⁶² lesquels ont mené des incursions dans les zones minières du territoire de Walikale et terrorisé les populations, et dont le dirigeant a été placé sur la liste des individus visés par les sanctions de l'ONU en novembre 2011. Au cours des derniers mois, des commandants de l'armée se sont servis des incursions des Maï Maï Sheka à Bisie, la mine la plus importante de la région, comme prétexte pour la réoccuper et l'exploiter illégalement.⁶³

L'accès aux revenus du commerce des minerais fournit également aux officiers des FARDC, y compris aux ex-commandants rebelles, une base financière pour établir leurs propres fiefs, voire pour se rebeller contre le gouvernement, comme l'illustre le cas de Bosco Ntaganda. Le système de contrôle illicite des sites miniers, du commerce de minerais et de la contrebande est profondément enraciné. Rompre avec ce modèle requerra une réforme

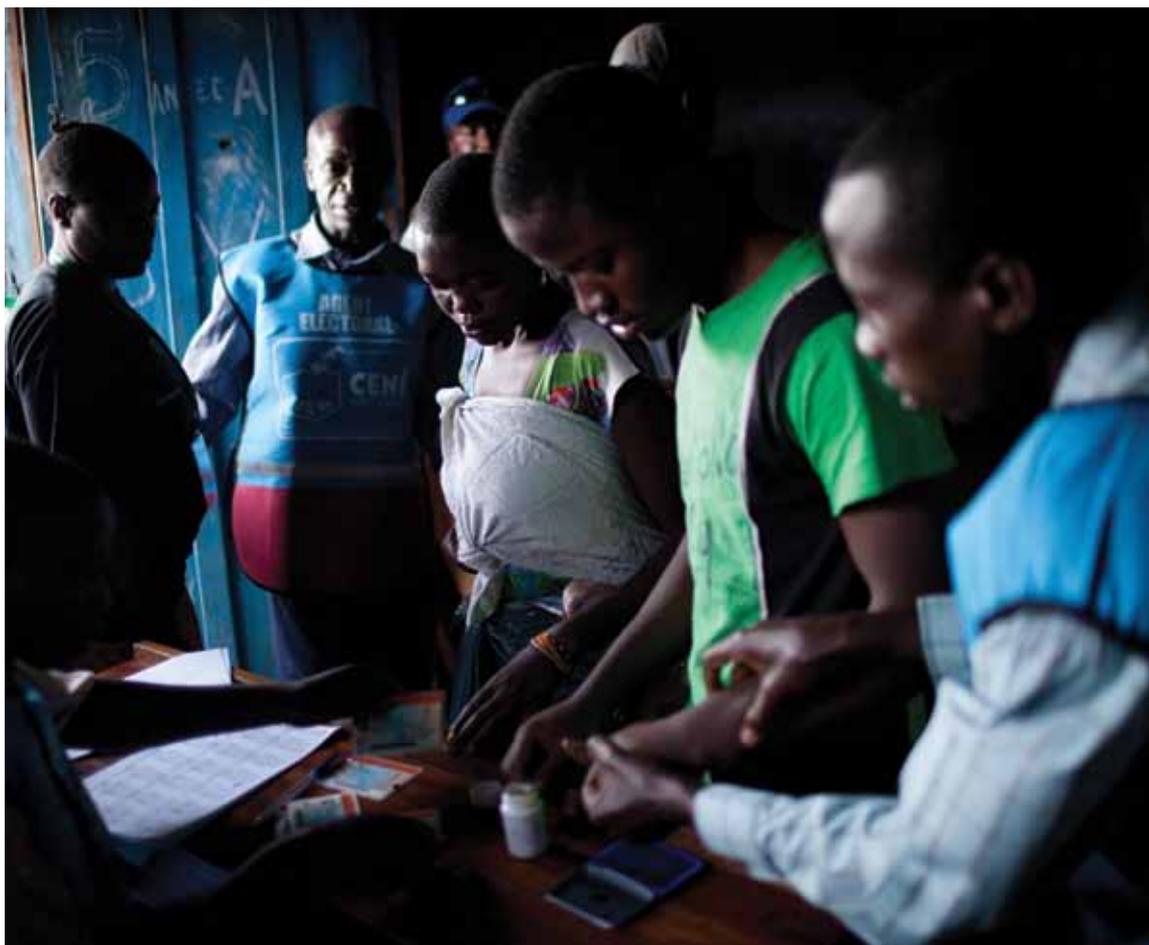
concertée de l'armée, ainsi que l'application du principe de diligence raisonnable par les entreprises qui achètent les minerais.

La surveillance accrue à laquelle est soumis le commerce de minerais de conflits a rendu moins acceptable le fait de voir des hommes en uniforme dans les mines. Néanmoins, au cours des deux ou trois dernières années, les militaires ont mis au point de nouveaux moyens moins visibles pour poursuivre leur implication dans le commerce des minerais. Il s'agit notamment du recours à des intermédiaires, de la contrebande et du développement de nouveaux intérêts commerciaux dans le secteur. Les recherches réalisées par Global Witness en mars de cette année révèlent la façon dont, dans certains cas, des officiers de l'armée agissent par civils interposés sur les sites miniers afin de se préserver un accès aux profits générés par les minerais, tout en restant « invisibles » dans les mines proprement dites.⁶⁴

Ainsi, sur le site minier de Bisie dans le Nord-Kivu, certains hauts gradés de l'armée qui ne sont plus stationnés sur le site utilisent des membres de leurs familles comme intermédiaires pour continuer à assurer un contrôle sur des puits de mine déterminés.⁶⁵ Global Witness a également appris que des commandants des FARDC se servaient régulièrement des fonds destinés aux salaires de leurs bataillons pour acheter des minerais, les transporter hors des zones minières au moyen de véhicules militaires et

Le Général Bosco Ntaganda est recherché par la CPI pour de présumés crimes de guerre. Sa mutinerie d'avril 2012 et l'insurrection qui a suivi ont probablement été financées par les millions de dollars que le général a gagné à travers son implication dans le commerce en minerais.





Des résidents de Goma, Nord-Kivu, votent aux élections présidentielles de 2011. Certains membres de l'ancien groupe rebelle du CNDP ont forcé des civils à voter pour le président Kabila. Après avoir intégré les rangs de l'armée nationale, les membres de l'ex-CNDP ont maintenu une structure de commandement parallèle au sein de l'armée et ont pris le contrôle de plusieurs sites miniers importants. En avril 2012 certains des commandants les plus puissants de l'ex-CNDP ont lancé une nouvelle rébellion.

© Corbis

les vendre ensuite en réalisant un profit. Ils utilisent alors une partie des produits de la vente pour payer les soldats, mais avec deux ou trois semaines de retard.⁶⁶ Les entreprises faisant du commerce dans le Nord et le Sud-Kivu – et au Rwanda – doivent être particulièrement conscientes de ces risques lorsqu'elles exercent leur devoir de diligence.

Bosco Ntaganda - l'incarnation du lien entre minerais et conflit

Lorsque le CNDP, un puissant groupe rebelle soutenu par le Rwanda, a rejoint l'armée gouvernementale congolaise à la suite d'un traité de paix conclu en mars 2009, les modalités complètes de son intégration ont été gardées secrètes. Toutefois, il est rapidement devenu évident que l'accord octroyait au CNDP le contrôle de certaines des zones de la région les plus riches en minerais. Malgré un semblant d'intégration, le groupe a conservé sa structure de commandement et son agenda politique et il a opéré en tant que force armée fictive au sein de l'armée nationale.⁶⁷

Le principal bénéficiaire de ces changements d'allégeance et de contrôle a été le Général Bosco Ntaganda. Ntaganda est surnommé « le Terminator »

en raison de son bilan bien documenté en matière de violences perpétrées tout au long d'une carrière qui s'est étendue sur deux décennies, dans deux pays différents et dans trois groupes séparés d'insurgés. Il a été inculpé par la Cour pénale internationale (CPI) en 2006 pour recrutement présumé d'enfants soldats. En mars 2012, la CPI a jugé coupable son ancien patron, le chef de guerre Thomas Lubanga, pour des chefs d'accusation similaires.⁶⁸

À la suite de l'intégration du CNDP dans les rangs des FARDC, Bosco Ntaganda a été nommé général au sein de l'armée congolaise, et à partir de 2009, il a exercé le contrôle sur toutes les opérations militaires dans le Nord et le Sud-Kivu. En même temps, il s'est bâti un important empire commercial, fondé sur son implication illégale dans le commerce de minerais. Le Groupe d'experts de l'ONU, Global Witness et d'autres ONG, ainsi que des journalistes, ont tous recueilli des informations documentées sur le trafic de minerais auquel s'est livré Bosco et en mars 2012, Global Witness a mené des recherches complémentaires dans les Kivus à propos de ses activités.

Global Witness a appris auprès d'un certain nombre de sources dignes de foi qu'en 2011, le Général

Les FDLR, une menace persistante

Bosco Ntaganda et le CNDP constituent sans nul doute une menace importante pour la stabilité dans les Kivus, dont on parle beaucoup dans les médias internationaux. Il ne faut néanmoins pas que les entreprises et décideurs politiques perdent de vue que d'autres groupes armés tirent des revenus significatifs de leur implication illicite dans le commerce des minerais du Congo, perpétrant ce faisant des atteintes aux droits humains à l'encontre de la population civile locale.

Les FDLR (Forces démocratiques pour la libération du Rwanda), un groupe rebelle, contrôlent plusieurs zones minières dans le Nord et le Sud-Kivu et gardent la mainmise sur certaines parties du commerce de l'or en particulier. Le rapport de décembre 2011 du Groupe d'experts de l'ONU explique que les FDLR imposent des taxes allant jusqu'à 10 pour cent de l'or extrait dans certaines mines. Dans d'autres zones des Kivus sous le contrôle des FDLR, des magasins appartenant au groupe rebelle sont remplis de marchandises payées en or par les rebelles.⁶⁹

La capacité des FDLR à tirer financièrement profit du secteur de l'or est renforcée par les prix élevés au niveau mondial, qui ont fait monter le prix sur les sites miniers des Kivus jusqu'à 60\$US le gramme.⁷⁰ Le contrôle exercé par le groupe sur certaines zones minières a de sérieuses conséquences pour les populations locales. Les civils travaillant dans les mines sont souvent forcés de creuser pour les FDLR, et ceux qui vivent dans les zones avoisinantes sont soumis à des violences sexuelles et autres exactions. Compte tenu de leur valeur, les mines d'or sont également devenues le théâtre d'affrontements armés

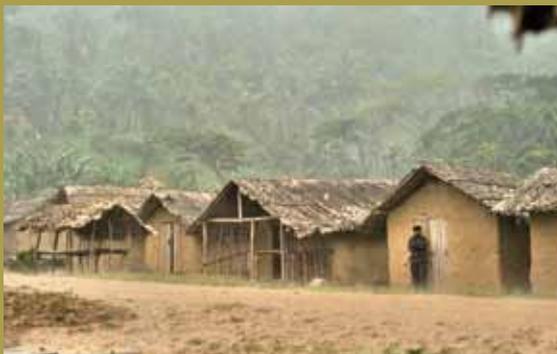
entre les FDLR et leurs rivaux. Ainsi, un récent rapport d'une organisation de la société civile basée à Goma, l'ASSODIP, décrit les affrontements qui ont eu lieu en janvier 2012 entre les FDLR et un autre groupe armé pour s'emparer du contrôle d'Omate, une mine d'or lucrative du Nord-Kivu.⁷¹

L'impact du commerce de l'or qui sert de soutien au groupe va toutefois bien au-delà des zones minières : les FDLR constituent un groupe connu pour ses brutalités, traînant derrière lui un lourd bilan en matière de massacres de civils. Ses activités figurent parmi les plus sérieuses causes de déstabilisation de l'ensemble de la région et le rapport de décembre 2011 du Groupe des experts de l'ONU qualifie les FDLR de « *groupe rebelle le plus fort militairement et le plus imposant politiquement dans les Kivus* ». ⁷²

Les événements survenus au cours du premier trimestre de 2012 semblaient indiquer que les FDLR tendaient peut-être à s'affaiblir. Des experts de l'ONU en démobilisation ont signalé à Global Witness en mars 2012 que les FDLR perdaient de 50 à 60 combattants par mois sous l'effet des opérations militaires et des programmes de démobilisation. Ils estimaient qu'il y avait environ 2 000 FDLR au Nord-Kivu et seulement 500 au Sud-Kivu.⁷³

La rébellion d'ex-membres du CNDP en avril a toutefois donné lieu au redéploiement des soldats de l'armée congolaise responsables de contenir les FDLR, et cela semble avoir offert au groupe des possibilités de reconquérir du terrain. À la mi-mai, l'agence humanitaire de l'ONU, l'OCHA, a accusé les FDLR d'avoir tué au moins 50 civils dans le Sud-Kivu.⁷⁴ Une semaine plus tard, la radio de l'ONU a annoncé au cours de communiqués séparés que les FDLR avaient tué plus de 100 personnes, rien que dans le Nord-Kivu, à Masisi.⁷⁵ Ces massacres s'inscrivent dans ce qu'un éminent expert sur le Congo a qualifié de 'représailles meurtrières' perpétrées tour à tour par les FDLR et une milice locale connue sous le nom de Raia Mutomboki.⁷⁶ Les deux camps ont pris pour cible les populations civiles soupçonnées d'avoir appuyé le camp adverse.

Luvungi, au Nord-Kivu, est l'un des villages qui a été ciblé par les milices FDLR et Mai Mai en juillet et août 2010 dans une série d'attaques au cours desquelles plus de 300 personnes ont été violées. D'après les enquêtes menées par l'ONU, ces incidents étaient liés à la concurrence entre différents groupes armés pour le contrôle de sites miniers avoisinants.



Ntaganda avait réussi à détourner à son profit une procédure de régimentation de l'armée visant en partie à déplacer certains commandants de zones riches en minerais. Ntaganda s'est servi de son influence pour faire en sorte que des officiers qui lui étaient loyaux soient stationnés dans des zones riches en minerais et extrêmement stratégiques dans tout le Nord et le Sud-Kivu.⁷⁷ Comme l'a expliqué un officier supérieur des FARDC à Global Witness, « depuis 2009, notre armée est faite de différentes composantes. Certains postes dans l'est étaient 'libres' et ont été mis à la disposition de puissants commandants de l'ex-CNDP ».⁷⁸

Les éléments de preuve recueillis par Global Witness lors des visites de terrain effectuées dans les zones minières en mars 2012 confirment ce phénomène de contrôle et d'impunité de l'ex-CNDP. Ainsi, sur un site minier du territoire de Masisi, dans le Nord-Kivu, des mineurs ont confié à Global Witness qu'ils étaient forcés de travailler tous les dimanches sans être payés pour l'unité locale des FARDC – dirigée par un ex-membre du CNDP – qui récupère les minerais par l'entremise d'un intermédiaire et les vend à Goma.⁷⁹ Autre exemple, celui d'un chef de l'ex-CNDP, le Colonel Innocent Habarugira, qui force des habitants de la zone et des personnes déplacées à creuser pour lui dans une mine de cassitérite de Mpati, dans le Nord-Kivu, depuis janvier 2012. Le Colonel achète le minerai jusqu'à 2\$US par kilo de moins que le prix du marché en vigueur, justifiant ce qu'il prélève comme étant le prix à payer pour la « sécurité » fournie par lui et ses hommes aux creuseurs. Des véhicules militaires évacuent les minerais à Goma où ils sont vendus par des intermédiaires civils à un profit pouvant aller jusqu'à 2\$US le kilo.⁸⁰ Selon des responsables miniers provinciaux, la mine produit jusqu'à 500 kilos de cassitérite par jour. Un représentant des autorités minières qui avait tenté d'intervenir a fait l'objet d'intimidations et a depuis lors fui la zone.⁸¹

Global Witness a recueilli des informations sur un autre cas récent d'autorités civiles entravées dans l'exercice de leurs fonctions par l'ex-CNDP. Cet incident est survenu à Kamituga, une zone aurifère du Sud-Kivu, en mars 2012. Une délégation officielle organisée par le Ministère provincial des Mines et comprenant des représentants des services techniques miniers provinciaux a tenté de visiter une mine, elle a été interceptée par des soldats du CNDP à un poste de contrôle routier et a été obligée de rebrousser chemin. Un responsable provincial du secteur minier a expliqué à Global Witness que des soldats s'étaient approchés des fonctionnaires, affirmant qu'ils souhaitaient les

saluer, mais se comportant d'une manière que les visiteurs ont trouvée intimidante. L'un des soldats présents a reconnu un proche parmi la délégation et lui a signalé que le groupe n'était pas le bienvenu et ferait mieux de partir immédiatement.⁸² Le Groupe d'experts de l'ONU a recueilli des informations sur l'implication à grande échelle des FARDC dans le commerce des minerais autour de Kamituga en 2010 et 2011.⁸³ Selon un responsable du secteur minier congolais qui s'est entretenu avec Global Witness, les militaires continuent d'acheter presque tout l'or produit à Kamituga.⁸⁴

Pendant ce temps, à Goma, le Général Ntaganda a mis en place des réseaux de contrebande extrêmement rentables dans la zone transfrontalière rwando-congolaise. Au cours de l'année écoulée, Global Witness a recueilli plusieurs témoignages détaillés à propos de minerais systématiquement introduits de l'autre côté de la frontière via des propriétés appartenant à Ntaganda. Le rapport 2011 du Groupe d'experts de l'ONU estime que ces activités lui rapportent environ 15 000\$US par semaine.⁸⁵ Comme l'a expliqué un négociant en minerais à Goma, « Bosco n'est jamais visible mais il contrôle tous les réseaux. On ne peut rien passer de l'autre côté [de la frontière] sans [son] intermédiaire ».⁸⁶ Les négociants congolais opérant dans l'est de la RDC ne veulent pas que les militaires soient impliqués dans le secteur des minerais, mais ils se sentent impuissants à les arrêter. L'un d'eux a confié à Global Witness, « nous savons que Bosco est impliqué dans la contrebande. Mais personne ne peut parler ouvertement contre lui ; le faire, ce serait risquer sa tête ».⁸⁷

De commandant rebelle à commandant militaire, puis à nouveau rebelle

Bosco Ntaganda a renforcé sa position dans les Kivus à l'approche du scrutin présidentiel congolais de novembre 2011, lorsque l'ex-CNDP a contraint la population à voter pour le Président Kabila.⁸⁸ Cette démarche semblait avoir accru son pouvoir de négociation avec Kinshasa et réduit davantage encore toute perspective d'action visant à restreindre son implication illicite dans le commerce de minerais. Toutefois à la fin avril 2012, Ntaganda a rompu avec le gouvernement, prenant la tête d'une mutinerie de quelque 600 de ses partisans qui a donné lieu à des affrontements armés avec les forces gouvernementales et au déplacement de milliers de civils.⁸⁹

La mutinerie semble avoir été déclenchée par une combinaison de facteurs, notamment de nouveaux appels lancés par la CPI et d'autres observateurs

Un coup monté de l'intérieur

Le 3 novembre 2011, les autorités rwandaises ont renvoyé vers la RDC 68 tonnes de minerais d'étain et de tantale de contrebande lors d'une cérémonie fortement médiatisée organisée à la frontière de Goma-Gisenyi au point de passage vers le Nord-Kivu. Des agents des forces de l'ordre rwandaises avaient saisi les matériaux au cours de l'année 2011 dans le

cadre des efforts déployés par le pays pour réprimer le trafic transfrontalier de minerais.⁹⁰ Environ 13 tonnes de minerais ont été remises plus ou moins en même temps aux autorités congolaises dans le Sud-Kivu et par la suite vendues aux enchères à un acheteur chinois.⁹¹

Les minerais renvoyés au Nord-Kivu ont eu un sort assez différent. À la suite de la remise officielle début novembre, les autorités congolaises et rwandaises ont stocké la marchandise à Goma dans un dépôt appartenant au Général Bora, un officier en retraite des FARDC ayant des liens connus avec Bosco Ntaganda.⁹² Les minerais devaient être vendus publiquement aux enchères et les recettes devaient être utilisées pour financer des initiatives de traçabilité des minerais. Le 2 décembre, les autorités minières provinciales congolaises ont découvert que les minerais avaient été volés.⁹³

Global Witness a reçu des informations d'une source bien informée, indiquant que les minerais stockés avaient été illégalement enlevés du dépôt le 14 novembre à l'aube,

Matériel électoral de Kubuya Ndoole, l'ancien Ministre provincial des Mines du Nord-Kivu. Le texte demande que les obligations imposées aux entreprises par la loi Dodd-Frank soient réduites.



KUBUYA NDOOLE Naamun, devenu Porte-parole du Gouvernement Julien PALUKU KABONGYA, Ce jeune se dit « le joueur de la dernière minute de la deuxième semaine. Il lui fallait peut-être une prolongation... En date du 05 septembre 2011 il risque le sort de suite de la dissolution de la tribune, il se sacrifie pour le soutien de la traçabilité des minerais et plaide avec acharnement en faveur de l'abrogation des mesures contenues dans la loi OBAMA dite DODD-FRANK qui ont le peuple congolais devant un embargo de fait. Il arrive un temps où le silence devient trahison !!!

© Global Witness

internationaux pour que Ntaganda soit arrêté, ainsi que l'initiative prise par le Président Kabila de redéployer certains ex-officiers du CNDP en dehors des Kivus.⁹⁴ Le sentiment que le gouvernement n'a pas respecté les termes de l'accord de paix du 23 mars 2009 constitue une autre source de mécontentement au sein du CNDP. Le 6 mai 2012, le CNDP a publié un communiqué officiel annonçant la création d'un nouveau sous-groupe, le « Mouvement du 23 mars » ou M23, dont le mandat explicite est d'amener le gouvernement à renouveler son engagement à l'égard de l'accord de 2009.⁹⁵

Au moment de l'impression du présent rapport, les implications du dernier retour en date du CNDP à l'insurrection – et du rôle de Ntaganda – demeuraient incertaines. Sur le plan du commerce des minerais, et de son interaction avec les violences militaires dans les Kivus, deux constatations ressortent néanmoins. La première est que les insurrections, nouvelles ou anciennes, requièrent

toujours de l'argent, et il est presque certain que les activités actuelles de Ntaganda sont financées grâce aux fonds qu'il a pu amasser au fil des ans via le commerce de minerais. Global Witness, le Groupe d'experts de l'ONU et d'autres ont tiré la sonnette d'alarme à de nombreuses reprises, soulignant que le fait de permettre à Bosco et à d'autres commandants de l'ex-CNDP de profiter illicitement du secteur des minerais aurait des conséquences pour la stabilité régionale. Bien que ce danger ait été reconnu auparavant, indirectement, par le Président Kabila dans sa dénonciation publique de « groupes mafieux » au sein de l'armée, aucune mesure pratique n'a été prise pour s'attaquer au problème.

La seconde constatation est que ce nouveau bouleversement risque d'ébranler la confiance des acheteurs internationaux qui envisageaient de se procurer des minerais en provenance des Kivus, du moins à court terme. Il est inutile de préciser que cela aura des implications négatives pour les efforts

en présence du Général Ntaganda, de l'ex-Ministre provincial des Mines pour le Nord-Kivu, M. Kubuya Ndoole, et de membres de la police et des services de renseignement congolais. Les minerais ont ensuite été réintroduits clandestinement au Rwanda et vendus à des acheteurs internationaux.⁹⁶

Aux alentours de la date du vol, le Ministre des Mines au niveau national, Martin Kabwelulu, avait donné l'ordre au Ministre provincial des Mines, M. Kubuya, de lancer le processus d'enchères pour les minerais renvoyés en RDC. Le 15 novembre, M. Kubuya a envoyé une lettre à M. Kabwelulu, accusant réception de la demande et déclarant qu'il était trop occupé par sa campagne en vue des élections parlementaires pour superviser la vente aux enchères des minerais.⁹⁷

M. Kubuya précise encore dans sa lettre que des conversations avec l'Institut fédéral allemand pour la Géoscience et les ressources naturelles (BGR), l'ITRI et USAID l'ont amené à croire que la vente de minerais non étiquetés provenant du Nord-Kivu compromettrait les efforts de traçabilité en cours à ce moment.⁹⁸ Des représentants d'USAID et du BGR ont informé Global Witness qu'ils n'avaient jamais exprimé ce point de vue à M. Kubuya. De surcroît, bien que la page de couverture de la lettre indique

que copie a été envoyée entre autres à USAID et au BGR, ces deux organisations ont démenti l'avoir reçue.⁹⁹ Aux yeux de Global Witness, cela soulève la question de savoir si la lettre a jamais été envoyée par M. Kubuya à ces organisations.

Global Witness a écrit à M. Kubuya à propos de son implication présumée dans le vol des minerais. Dans sa réponse, M. Kubuya nie avoir été présent sur le lieu du vol. Il affirme par ailleurs être pleinement déterminé à faire en sorte que les minerais congolais profitent à la population de la RDC et au développement du pays.¹⁰⁰

Le gouvernement congolais devrait immédiatement ouvrir une enquête officielle sur cet incident. La possible implication d'un haut fonctionnaire des mines est en contradiction directe avec le discours du gouvernement prônant la réforme. La vente aux enchères des minerais saisis aurait pu permettre de recueillir des centaines de milliers de dollars pour financer les initiatives visant à promouvoir des chaînes d'approvisionnement en minerais plus responsables. Les efforts entrepris pour mettre de l'ordre dans le commerce des minerais de la RDC n'aboutiront pas aussi longtemps qu'ils seront minés par ceux-là mêmes qui sont en charge de la réforme.

naissants qui visent à mettre en place un commerce de minerais exempts de tout lien avec un conflit. Toutefois, à plus long terme, le relâchement de l'emprise du CNDP pourrait poser les jalons d'une démilitarisation globale du secteur. La question est de savoir si le gouvernement congolais serait disposé à saisir une telle opportunité, ou si cette nouvelle phase de combats se terminera par le même genre de tractations opaques et peu judicieuses qui avaient fait de Bosco Ntaganda un baron du trafic de minerais des Kivus il y a trois ans.

Transformer une crise en opportunité de changement

L'attitude du gouvernement congolais par rapport à l'implication illégale des militaires dans le secteur minier de l'est de la RDC a évolué au cours des deux dernières années. Tournant le dos à leur position initiale qui consistait en un déni catégorique, de hauts responsables – dont le président – ont reconnu

le problème publiquement et de façon directe. Les militaires eux-mêmes n'ont aucune illusion à se faire quant aux limites à ne pas dépasser ; en effet, en octobre 2011, le Lieutenant Général Didier Etumba, chef d'état-major de l'armée, a adressé une lettre à tous les commandants militaires des forces armées, réitérant le fait qu'il était interdit pour les soldats d'être postés sur des sites miniers.¹⁰¹ Cette rhétorique a en partie commencé à engendrer des petits signes de changement sur le terrain dans les Kivus. Dans le Sud-Kivu, par exemple, des membres du 10^e régiment militaire ont lancé un projet visant à sensibiliser les soldats à l'interdiction légale d'un engagement de leur part dans le commerce de minerais.¹⁰²

Les changements dans le discours public en RDC constituent un premier pas très important, mais ils ne peuvent se substituer au retrait véritable des militaires du commerce des minerais. Comme le montre le présent rapport, la rhétorique seule n'a pas empêché Bosco Ntaganda et d'autres puissants

commandants de continuer à tirer grassement parti des richesses minérales des Kivus. Le retour de Ntaganda à l'insurrection constitue une menace on ne peut plus immédiate pour la sécurité dans les Kivus ; néanmoins, le démantèlement de son trafic de minerais et peut-être par la suite de ses réseaux clientélistes pourrait offrir une occasion importante de changement. Les principales mesures que les autorités congolaises doivent prendre pour faire progresser le processus de démilitarisation sont notamment :

- Le retrait des unités des FARDC engagées dans des activités illicites dans et autour des zones minières ainsi que le long des voies de transport des minerais.
- L'engagement de poursuites à l'encontre des membres des FARDC qui sont impliqués illégalement dans le commerce de minerais ou se livrent à des actes d'extorsion en lien avec le commerce de minerais. Compte tenu de la culture de l'impunité qui prévaut, il est crucial que les autorités judiciaires accordent la priorité aux poursuites à l'encontre des officiers supérieurs qui s'avèrent être impliqués.
- Le démantèlement des structures de commandement parallèles au sein de l'armée, en particulièrement celles de l'ex-CNDP dans les Kivus. Cela n'est réalisable que s'il y a une réelle intégration des ex-rebelles dans les rangs de l'armée et une rotation régulière des unités et des commandants, notamment un redéploiement dans des zones à l'extérieur des provinces des Kivus, afin de prévenir l'établissement de fiefs militaires.
- Une réforme de la façon dont les FARDC sont payés. Les objectifs ici doivent être d'empêcher les commandants d'empocher les salaires de soldats réels ou 'fantômes' et de veiller à ce que les hommes de troupe perçoivent réellement un salaire suffisant pour vivre.
- Le déploiement d'effectifs de la police des mines en nombres suffisants dans les zones minières qui ont été démilitarisées, avec un soutien institutionnel suffisant pour pouvoir jouer leur rôle efficacement.

Pour leur part, les bailleurs de fonds internationaux de la RDC doivent mieux coordonner leur soutien à la réforme des FARDC et rendre l'aide non humanitaire tributaire de la mise en œuvre, par le gouvernement congolais, des mesures nécessaires exposées plus haut.

Les casernes de l'armée congolaise à Goma, Nord-Kivu. Il arrive souvent que les officiers supérieurs détournent le salaire des unités sous leur commandement, laissant appauvris les simples soldats.



TROISIÈME PARTIE

RWANDA – UNE RÉPUTATION INTERNATIONALE EN JEU

Au cours des deux dernières années, le Rwanda a tout d'abord refusé de reconnaître son rôle dans le commerce des minerais du conflit, puis a décidé de changer la façon dont les minerais sont importés ainsi que la façon dont ils sont extraits et achetés au Rwanda. Il s'agit d'un revirement significatif, car le Rwanda est le principal point de passage du minerai d'étain, de tantalite et de tungstène provenant de l'est du Congo. Par ailleurs, le gouvernement rwandais dispose de capacités institutionnelles bien plus importantes que ses voisins pour contrôler les activités commerciales le long de ses frontières et à l'intérieur de ses frontières. Si ses capacités pouvaient être déployées efficacement pour épurer le secteur du négoce et du transit des minerais au Rwanda, il contribuerait à faire considérablement progresser les efforts visant à mettre en place une production et des exportations légitimes de minerais dans et en provenance des provinces congolaises du Nord et du Sud-Kivu.

De récentes recherches réalisées par Global Witness et d'autres organisations révèlent néanmoins que ces développements positifs se voient compromis par une application inégale de cette politique et par l'impunité dont jouissent certains négociants ayant des relations au Rwanda et certains officiers de l'armée congolaise entretenant des liens étroits avec le Rwanda. Ce problème est encore aggravé par la réticence du gouvernement rwandais jusqu'à présent à rendre explicitement obligatoire pour les entreprises opérant sur son territoire l'exercice du devoir de diligence sur leurs chaînes d'approvisionnement selon les normes de l'OCDE.

En avril 2012, le Rwanda a adopté une loi établissant le cadre de mise en œuvre nationale du système régional de certification des minerais de la CIRGL, mais à la différence de son équivalent congolais, le devoir de diligence n'est pas mentionné dans la réglementation rwandaise.¹⁰³ Le devoir de diligence préconisé par l'OCDE fait partie intégrante de la certification de la CIRGL. À ce titre, les négociants rwandais sont aujourd'hui en principe légalement tenus de respecter les normes de l'OCDE en matière de diligence raisonnable.¹⁰⁴ Pour assurer le respect

de ces normes, le gouvernement rwandais devra toutefois communiquer clairement cette obligation aux négociants et diffuser activement le guide complet de l'OCDE. Jusqu'à ce que cela soit le cas, bon nombre de firmes basées au Rwanda refuseront d'assumer la responsabilité de l'impact de leurs achats et continueront à tirer parti des contrôles peu rigoureux des deux côtés de la frontière.

Extraits au Congo, blanchis au Rwanda

Depuis 2011, le gouvernement rwandais interdit l'importation de minerais qui ne sont pas « *certifiés et étiquetés par les autorités habilitées* ». ¹⁰⁵ La seule exception à cette règle concerne les minerais qui transitent par le pays dans des conteneurs scellés. Cette politique, bien que partant de bonnes intentions, rend actuellement impossible l'importation et le commerce de minerais exempts de tout lien avec un conflit et provenant des Kivus, où aucun système d'étiquetage n'est en vigueur. Si le gouvernement avait plutôt exigé que les entreprises fassent preuve de diligence raisonnable,



Si le Rwanda veut se débarrasser de sa réputation de blanchisseur de minerais du conflit congolais, le gouvernement du président Paul Kagame devra s'assurer que les exportateurs effectuent une diligence raisonnable rigoureuse sur les minerais qu'ils achètent, en conformité avec les normes de l'OCDE, et qu'ils publient les résultats de leurs efforts.

telle que définie par l'OCDE et le Groupe d'experts de l'ONU, les négociants responsables auraient joui d'une plus grande marge de manœuvre pour se livrer au commerce de minerais propres pendant la phase de mise en place des systèmes d'étiquetage.

Quel que soit le bien-fondé de cette politique, il est clair qu'elle n'est pas mise en œuvre efficacement. Les recherches réalisées par Global Witness en mars 2012 ont révélé que d'importantes quantités de minerais congolais non étiquetés rentraient dans les chaînes d'approvisionnement rwandaises, souvent au vu et au su des autorités congolaises et rwandaises.¹⁰⁶ Une entreprise directement engagée dans le commerce de transit des minerais au Rwanda a estimé que plus de cinquante pour cent des minerais exportés du Rwanda étaient congolais.¹⁰⁷

Plusieurs officiers des FARDC à Goma ont déclaré à Global Witness que des membres puissants et hauts placés de l'ex-CNDP, intégrés à l'armée nationale congolaise depuis 2009, facilitaient le trafic illicite de minerais à la frontière Goma-Gisenyi vers le Rwanda. Ces hommes sont devenus « intouchables ». Un officier des FARDC a expliqué que les marchandises passaient souvent la frontière la nuit et étaient accompagnées

par des soldats de l'ex-CNDP lourdement armés. Global Witness a appris que lorsque la police des frontières congolaise avait tenté d'intercepter l'une de ces cargaisons, des policiers avaient été violemment passés à tabac par l'escorte des ex-CNDP.¹⁰⁸

Bien que des officiers supérieurs des FARDC et des membres de l'appareil judiciaire militaire congolais aient alerté, à plusieurs reprises, les hautes autorités militaires de la RDC à propos des cas de trafic illicite, Global Witness a appris qu'à ce jour, il n'y a eu aucune reconnaissance ou réaction officielle.¹⁰⁹ De son côté, l'Office rwandais des Recettes (ORR), dont le mandat comprend la lutte contre la fraude, affirme qu'il est impossible de découvrir qui se cache derrière les opérations de contrebande. Un responsable de l'ORR a informé Global Witness que des agents des forces de l'ordre avaient essayé d'identifier les propriétaires des minerais en interrogeant les individus interceptés alors qu'ils faisaient passer la marchandise de la RDC vers le Rwanda, mais en vain.¹¹⁰

Il se peut néanmoins que les minerais congolais introduits illicitement au Rwanda n'empruntent pas toujours une voie directe. Global Witness a recueilli

Un voisin modèle ?

Le Rwanda a un lourd passé en matière d'ingérence dans l'est du Congo et l'influence qu'il peut exercer sur le conflit dans les Kivus va bien au-delà de son implication dans le commerce des minerais. Après avoir envahi le Congo en 1998 pour tenter d'écarter le président de l'époque, Laurent Kabila, les troupes rwandaises ont occupé de vastes portions du territoire congolais, pillant systématiquement ses ressources naturelles. L'intervention militaire directe a progressivement fait place à un soutien à des groupes rebelles servant l'agenda stratégique du Rwanda par procuration. Il s'agissait notamment du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), qui a contrôlé les Kivus jusqu'à ce que la guerre au Congo prenne officiellement fin en 2002.¹¹¹

Les responsables rwandais ont ensuite parrainé les activités du CNDP avant que le Président Paul Kagame et son

homologue congolais, Joseph Kabila, n'entament un rapprochement difficile en 2009. Depuis lors, le soutien rwandais aux groupes armés opposés au gouvernement congolais a été beaucoup moins visible. Les recherches de Global Witness semblent toutefois indiquer que les activités de contrebande aux frontières des deux pays continuent d'être facilitées par des liens existant de longue date entre l'ex-CNDP et des contacts au Rwanda. Maintenant que les commandants du CNDP se lancent dans une nouvelle rébellion, il ne fait guère de doute qu'ils chercheront à obtenir le soutien d'amis en haut lieu à Kigali. Pour sa part, le gouvernement rwandais doit montrer clairement son engagement en faveur de la stabilité dans les Kivus, à la fois en refusant d'offrir une assistance directe et l'asile aux rebelles, et en mettant fin au commerce des minerais du conflit sur son territoire.



Un morceau de manganèse contenant du coltan, dans un site minier au Rwanda. En 2010 environ 35,000 personnes travaillaient dans le secteur minier au Rwanda et les exportations de minerais ont rapporté 68 millions de dollars US.

plusieurs témoignages décrivant la contrebande entre le Burundi et le Rwanda, dans le cadre de laquelle du coltan congolais non étiqueté était envoyé au Rwanda via des sites miniers et chaînes d'approvisionnement burundais.¹¹² Global Witness n'a pas été en mesure de vérifier ces témoignages mais estime qu'ils doivent faire l'objet d'une enquête de la part des autorités rwandaises.

Une fois que les minerais congolais sont entrés au Rwanda, ils sont étiquetés frauduleusement avec des étiquettes de l'ITSCI, indiquant qu'ils sont d'origine rwandaise, et ils sont ensuite exportés. Un négociant de Goma a décrit la procédure : « *Vous devez payer 1\$US le kilo à Goma pour faire passer les minerais [au Rwanda]. Vous avez besoin de contacts au Rwanda. Les minerais sont blanchis dans le système rwandais par le canal de coopératives qui existent là-bas. Vous devez payer 2\$US le kilo pour obtenir l'étiquetage des minerais au Rwanda* ». ¹¹³ Selon un témoignage recueilli par Global Witness, des minerais achetés à 5\$US le kilo dans les mines de Kalima, dans la province congolaise de Maniema, sont introduits illicitement au Rwanda et vendus ensuite à Kigali à 11\$US le kilo. Même après avoir payé le transport et le prix d'achat des étiquettes rwandaises, le trafic illicite de matières non étiquetées de la RDC vers les chaînes d'approvisionnement rwandaises reste rentable.

Deux personnes travaillant dans le secteur rwandais des minerais à Kigali ont signalé à Global Witness

qu'elles assistaient régulièrement, dans des entrepôts de Kigali, à l'ensachage de minerais congolais destinés à l'exportation. Un témoin a confié à Global Witness que des sacs de 50 kilos remplis de sable et portant les étiquettes officielles de l'ITSCI prévues pour les mines – spécifiant qu'ils contenaient des minerais extraits au Rwanda – arrivent à un dépôt, où le sable est alors échangé contre des minerais congolais introduits illicitement. Les minerais sont apportés au dépôt chaque jour par des coursiers circulant à moto, en taxi ou dans des camions portant des plaques d'immatriculation rwandaises ou congolaises.¹¹⁴ Global Witness a recueilli d'autres témoignages concernant des entreprises minières rwandaises qui remettent aux autorités des listes d'artisans mineurs fictifs et demandent des étiquettes destinées aux creuseurs afin que ceux-ci étiquettent les minerais qu'ils produisent. Une fois délivrées, ces étiquettes sont ensuite utilisées pour blanchir les minerais congolais importés illégalement.¹¹⁵

Les autorités chargées de faire respecter la loi vont-elles intensifier leurs efforts ?

Des responsables rwandais interrogés par Global Witness insistent sur le fait que le gouvernement a sérieusement l'intention de remettre de l'ordre dans son secteur minier. Comme preuve de la détermination du gouvernement à renforcer le pouvoir de ses réformes, ils citent les nouvelles patrouilles navales mises sur pied le long des rives

Site minier au Rwanda. Le gouvernement devrait publier les statistiques de production pour le secteur minier au Rwanda, afin que les acheteurs internationaux puissent vérifier si ces chiffres correspondent aux statistiques d'exportation.



© Global Witness

du Lac Kivu et les contrôles sévères de véhicules, ainsi que les rotations quotidiennes plus fréquentes de la police des frontières rwandaise.¹¹⁶

Bien que nombre de ceux engagés dans le commerce régional des minerais considèrent les mesures du gouvernement rwandais comme étant d'abord un exercice de relations publiques, des négociants et des membres des autorités de Goma ont déclaré à Global Witness que certaines mesures d'application de la loi s'étaient avérées efficaces. Lorsque le Rwanda a suspendu récemment quatre coopératives minières pour étiquetage illégal, cette mesure a entraîné une diminution immédiate des activités transfrontalières illicites. Comme l'a expliqué un négociant congolais, « il y a eu une baisse sensible des activités à Goma. Vendredi les coopératives ont été suspendues. Lundi matin, on pouvait voir des gens [impliqués dans le commerce des minerais] assis, les bras croisés, n'ayant rien à faire ».¹¹⁷ Un officier des FARDC a confirmé que la suspension avait « supprimé un marché avantageux » pour ceux engagés dans le commerce transfrontalier illicite.¹¹⁸ À Goma, des négociants ont également reconnu qu'en raison de la rotation accrue de la police des frontières rwandaise au principal point de passage entre Goma et Gisenyi, il était plus difficile d'établir des contacts et de se livrer à des opérations de contrebande en collaboration avec des fonctionnaires.¹¹⁹

Le 15 mars 2012, le Département de la Géologie et des Mines du Rwanda (GMD) a suspendu l'*Africa Primary Tungsten (APT)*, un exportateur de minerais basé à Kigali, pour activités illégales présumées comprenant l'utilisation abusive d'étiquettes

officielles rwandaises de l'iTSCi. Une lettre du GMD à l'APT, parcourue par Global Witness, précisait que la compagnie « utilisait des étiquettes loin de la mine ».¹²⁰ Les autorités rwandaises ont pris cette mesure à la suite de la suspension de l'APT du programme d'étiquetage de l'iTSCi, ainsi que de plaintes déposées par l'ITRI, l'organe représentant l'industrie de l'étain et à l'origine du système iTSCi.

Des preuves photographiques vues par Global Witness montrent des représentants de l'entreprise sur un site de traitement de l'APT à Kigali, en train de placer des étiquettes officielles de l'iTSCi, procurées par l'un de ses fournisseurs, sur des sacs contenant une grande quantité de minerais ne provenant pas d'un site minier de l'APT ou de celui du fournisseur.¹²¹ Global Witness a recueilli plusieurs témoignages qui indiquaient clairement que les minerais étaient d'origine congolaise.¹²² Le directeur général de l'APT, M. Jean Paul Higiroy, qui aurait été complice des transactions illégales, a démissionné de sa fonction de Président de l'Association rwandaise des Mines.¹²³ L'affaire fait actuellement l'objet d'une enquête ouverte par le Département d'enquêtes criminelles du Rwanda.

L'APT est une firme bien connue au Rwanda et une enquête rigoureuse ainsi que des poursuites engagées par les autorités rwandaises enverraient un signal fort indiquant que personne n'est au-dessus de la loi. Les enjeux sont importants. Si le Rwanda n'est pas en mesure de faire oublier sa réputation de plaque tournante de blanchiment des minerais de conflits, son secteur minier naissant est susceptible d'être compromis. Étant donné qu'en 2011 l'étain était le principal fournisseur de devises étrangères du Rwanda, il s'agit d'un risque que le gouvernement peut difficilement se permettre de prendre.¹²⁴

La voie à suivre

Le Rwanda possède le potentiel nécessaire pour jouer un rôle de premier plan dans les efforts visant à rendre le commerce des minerais de la région exempt de tout lien avec des conflits, et son gouvernement a adopté certaines mesures importantes en ce sens. Les autorités rwandaises doivent également travailler en étroite collaboration avec leurs homologues des pays limitrophes afin de réduire la fraude dans le domaine des minerais et d'assurer une approche régionale cohérente en matière de réforme du secteur des minerais. Beaucoup reste toutefois à faire, à la fois pour introduire des politiques et des réglementations adéquates et pour les faire appliquer de manière efficace. Trois domaines particuliers doivent être considérés comme des priorités :

La lutte contre l'impunité. Afin que le gouvernement préserve sa crédibilité, il doit démontrer sans délai qu'il est disposé à traduire en justice les entreprises et individus avec les intérêts politiques puissants, plutôt que de se contenter de cibler les petits acteurs. L'affaire APT met sérieusement à l'épreuve la volonté du gouvernement. Il est crucial que les autorités judiciaires ouvrent une enquête et engagent des poursuites contre tous ceux qui auraient été impliqués dans des fraudes liées aux minerais.

Une transparence accrue. Jusqu'à ce que le Rwanda publie des statistiques attendues depuis longtemps sur la production nationale, ventilant les données mine par mine, les soupçons persisteront quant au fait qu'une proportion importante des minerais exportés du Rwanda proviennent en réalité du Congo. À l'heure actuelle, les seules statistiques sur les minerais régulièrement révélées au public concernent les exportations, et il est impossible de dire si celles-ci coïncident avec la production nationale. Pour l'instant,

rare sont les observateurs dans la région, ou au niveau international, qui se montrent enclins à donner au Rwanda le bénéfice du doute.

Faire du devoir de diligence une obligation légale explicite. Au Rwanda, certaines entreprises ont commencé à s'atteler à établir l'origine des minerais qu'elles utilisent ainsi que les conditions dans lesquelles ils sont extraits et achetés. Néanmoins, nombreuses sont celles qui ne l'ont pas fait et qui soutiennent que cela relève de la responsabilité du gouvernement et non de la leur. Jusqu'à ce qu'un changement d'attitude soit opéré, les entreprises moins responsables s'efforceront de chercher à miner l'importance de la loi et de trouver de nouvelles échappatoires. Le gouvernement rwandais devrait suivre l'exemple de son homologue congolais et promulguer une réglementation qui rend explicite l'obligation des négociants en minerais opérant sur son territoire d'appliquer une procédure de diligence raisonnable conforme aux normes de l'OCDE.

CONCLUSION

Les possibilités de s'approvisionner en minerais de l'est de la RDC exempts de tout lien avec un conflit ne cessent de croître. L'ONU et l'OCDE ont défini des normes détaillées relatives au devoir de diligence afin de permettre aux entreprises d'acheter des minerais propres provenant de la RDC et des pays limitrophes. Dans l'intervalle, les réformes introduites par le gouvernement congolais, notamment la loi qui rend obligatoires ces normes de diligence raisonnable, posent les bases d'une industrie minière dirigée par des civils plutôt que par des hommes armés. Dans les Kivus, certaines firmes et certains responsables congolais fournissent de réels efforts pour mettre en pratique ces nouvelles mesures.

Bon nombre de mines de l'est du Congo demeurent toutefois sous le contrôle d'unités militaires, de rebelles et de milices. Cela sape sérieusement les perspectives de stabilité et de développement de la région. La récente mutinerie dirigée par le Général Bosco Ntaganda, chef de guerre de l'ex-CNDP, et probablement financée par de l'argent tiré du commerce illicite des minerais, souligne les risques encourus lorsque des membres de l'armée nationale sont autorisés à exploiter les ressources naturelles des Kivus. Les initiatives congolaises et

internationales visant à remettre de l'ordre dans le secteur minier doivent s'attaquer au rôle joué non seulement par les rebelles et les milices, mais également par les FARDC.

Le commerce des minerais provenant de l'est du Congo traverse une phase critique. Une dynamique de réforme a vu le jour tant au niveau local qu'international ; néanmoins, le risque que le conflit alimenté par les minerais connaisse une escalade semble évident. Il faut maintenant un effort concerté des gouvernements et des entreprises pour revendiquer les zones minières démilitarisées des Kivus en vue d'un commerce propre. Même s'il n'est pas réaliste de s'attendre à un retrait immédiat des groupes armés de toutes les zones minières de l'est du Congo, il s'agit de saisir les occasions qui existent de s'approvisionner en minerais exempts de tout lien avec un conflit. En instaurant un commerce de minerais propres qui répond aux normes de l'OCDE et de l'ONU, les gouvernements et les entreprises peuvent ainsi refuser de financer les belligérants, créer des meilleures conditions de travail pour les creuseurs et renforcer la confiance des investisseurs. Certes, les défis à relever restent de taille, mais il est fondamental que ce processus commence dès aujourd'hui.

RECOMMANDATIONS

Les entreprises utilisant de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or provenant de la RDC et de pays voisins doivent :

- Mettre en œuvre intégralement et sans délai les normes de l'OCDE et de l'ONU relatives au devoir de diligence, entre autres effectuer des évaluations régulières des risques sur le terrain.
- Publier des informations concernant l'exercice de leur devoir de diligence, entre autres les conclusions des évaluations des risques sur le terrain et les rapports d'audit complets, conformément aux normes de l'OCDE.
- Soutenir publiquement l'introduction d'une réglementation rendant légalement obligatoires les normes de l'OCDE et de l'ONU relatives au devoir de diligence.

Le gouvernement de la République démocratique du Congo doit :

- Assurer un contrôle et faire appliquer la loi congolaise exigeant que les entreprises minières et les sociétés de négoce en minerais qui opèrent en RDC exercent un devoir de diligence conformément aux normes de l'OCDE et de l'ONU. Désigner un organe gouvernemental qui en sera responsable.
- Procéder aux retraits des unités des FARDC qui se livrent à des activités illégales dans les zones minières, autour de ces zones et le long des voies de transport des minerais.
- Engager des poursuites à l'encontre des membres des FARDC qui sont impliqués illégalement dans le commerce de minerais ou se livrent à des actes d'extorsion liés à ce commerce, en donnant la priorité aux poursuites visant les officiers supérieurs. Une attention particulière devrait être accordée aux affaires impliquant des officiers de l'armée qui mènent des activités commerciales illégales par le biais d'intermédiaires civils.
- Démanteler les structures de commandement parallèles au sein de l'armée nationale, en particulier celles du CNDP, en intégrant

pleinement les anciens rebelles et en procédant à une rotation régulière des unités et des commandants en dehors des provinces des Kivus afin de prévenir l'établissement de fiefs militaires.

- Réformer les structures salariales des FARDC pour empêcher les officiers supérieurs de voler les salaires des soldats réels ou 'fantômes' et pour faire en sorte que tout le personnel militaire reçoit un salaire minimum vital.
- Déployer des effectifs de la police des mines en nombres suffisants dans les zones minières démilitarisées, en veillant à ce qu'ils bénéficient d'une formation, d'un matériel et d'un soutien intentionnel suffisants pour mener à bien leurs tâches.
- Intensifier les efforts visant à formaliser la production artisanale de l'or dans l'est de la RDC et créer des conditions incitant à l'exercice d'activités commerciales légitimes.

Le gouvernement rwandais doit :

- Faire du devoir de diligence une exigence légale explicite en promulguant une réglementation qui énonce clairement l'obligation des négociants en minerais opérant au Rwanda d'exercer un devoir de diligence conformément aux normes de l'OCDE et de l'ONU. Diffuser activement l'ensemble des principes directeurs de l'OCDE et de l'ONU sur le devoir de diligence.
- Assurer un contrôle et faire appliquer le principe de diligence raisonnable de l'OCDE/ONU par les entreprises minières et les sociétés de négoce en minerais qui opèrent au Rwanda.
- Ouvrir des enquêtes et poursuivre les individus impliqués dans des fraudes liées à l'activité minière.
- Publier des statistiques ventilées sur la production de minerais, montrant clairement la production de chaque mine.
- Améliorer la coordination avec les gouvernements de la RDC et des autres pays voisins pour diminuer la fraude et la contrebande.

Les gouvernements des pays de la région des Grands Lacs et les gouvernements d'autres pays où les minerais sont négociés, traités ou utilisés dans des processus de fabrication doivent :

- Incorporer dans la loi les normes de l'OCDE et de l'ONU relatives au devoir de diligence et veiller à ce que les entreprises opérant sur leurs territoires les mettent pleinement en œuvre. Faire rapport au Conseil de sécurité de l'application du devoir de diligence, conformément aux Résolutions 1952 et 2021.

La Securities and Exchange Commission (SEC) doit :

- Publier sans délai la réglementation finale pour la disposition relative aux minerais de conflits.
- Déclarer sans équivoque que les exigences en matière de diligence raisonnable énoncées par la disposition sur les minerais de conflits de la Loi Dodd Frank sont exactement les mêmes que celles établies par le Conseil de sécurité de l'ONU et l'OCDE.

Les gouvernements bailleurs de fonds internationaux doivent :

- Mieux coordonner le soutien à la réforme des FARDC ; encourager les autorités congolaises à mettre un terme à l'implication des militaires dans le commerce des minerais et à démanteler les structures de commandement parallèles. Rendre l'aide non humanitaire tributaire des progrès opérés dans ces domaines.
- Encourager les gouvernements de la RDC et du Rwanda à assurer un contrôle et à faire appliquer sur leurs territoires les normes de l'OCDE/ONU relatives au devoir de diligence et à réclamer des comptes aux entreprises qui ne s'y conforment pas.

- Persuader les gouvernements ougandais et burundais à mettre fin à l'utilisation de leurs territoires comme plaques tournantes pour le blanchiment de l'or des conflits.

Le Conseil de sécurité de l'ONU doit :

- Imposer des sanctions ciblées à l'encontre des individus et des entreprises dont les achats de minerais ont bénéficié aux groupes armés, conformément à la Résolution 2021 du Conseil de sécurité.
- Veiller à ce que la mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC, la MONUSCO, mène à bien son mandat qui consiste à appuyer les autorités congolaises pour qu'elles empêchent les groupes armés de bénéficier d'un soutien par le biais d'activités économiques illicites et du commerce illicite des ressources naturelles. Comme déjà défini par le Conseil de sécurité, ce soutien doit inclure des contrôles inopinés et des visites régulières sur les sites miniers, les voies commerciales et les marchés, à proximité des cinq comptoirs pilotes.
- Dans le nouveau mandat de maintien de la paix de la MONUSCO qui doit être adopté en juin, réitérer explicitement que les Casques bleus sont tenus d'aider à sécuriser les principaux sites miniers de l'est de la RDC, et étendre leur surveillance et inspection des cargaisons de minerais pour aider le gouvernement congolais à faire appliquer la loi.
- Obliger les États membres à faire rapport au Conseil de sécurité de leur mise en œuvre de la Résolution 2021 dudit Conseil sur les sanctions.

RÉFÉRENCES

- 1 Pour de plus amples informations, voir Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque, disponible sur www.oecd.org ; et Rapport final du Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, S/2010/596, 29 novembre 2010, disponible sur www.un.org/sc.
- 2 Arrêté ministériel N.0057/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012 portant mise en œuvre du mécanisme régional de certification de la Conférence Internationale sur la Région des Grands-Lacs « CIRGL » en République Démocratique du Congo, Article 8.
- 3 Lettre du Ministre congolais des Mines, Martin Kabwelulu, au Ministre provincial des Mines par intérim, N°CAB.MIN/MINES/01/0334/2012, 15 mai 2012.
- 4 Rapport final du Groupe d'experts de l'ONU sur la République démocratique du Congo, S/2011/738, 2 décembre 2011, page 5.
- 5 Entretiens de Global Witness avec des négociants, Goma et Bukavu, juillet et octobre 2011, et mars 2012.
- 6 Résolution 2021 du Conseil de sécurité de l'ONU (S/RES/2021), adoptée le 29 novembre 2011.
- 7 Résolution 1991 du Conseil de sécurité de l'ONU (S/RES/1991), adoptée le 28 juin 2011.
- 8 Entretiens de Global Witness avec des officiers militaires de la MONUSCO, Nord-Kivu, 2011 et 2012.
- 9 Entretiens de Global Witness avec des négociants, Goma, mars 2012.
- 10 Entretiens de Global Witness avec des membres de *Save Act Mine RDC*, Goma, mars 2012.
- 11 Pour de plus amples informations, voir Global Witness, *'Faced With a Gun, What Can You Do? War and Militarisation of mining in eastern Congo'*, juillet 2009, disponible sur www.globalwitness.org ; et rapports du Groupe d'experts de l'ONU sur la République démocratique du Congo, disponible sur www.un.org/sc.
- 12 Statistiques officielles 2009-2011 des exportations de minerais obtenues par Global Witness auprès de la Division des Mines du Nord et du Sud-Kivu.
- 13 Entretien de Global Witness avec le coordinateur de *Save Act Mine RDC*, Jamal Useni, Goma, mars 2012.
- 14 Arrêté ministériel N.0188/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 23 mars 2012 et Arrêté ministériel N.0189/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 23 mars 2012.
- 15 Entretiens de Global Witness avec des artisans mineurs dans le territoire de Masisi, mars 2012.
- 16 Pour de plus amples informations, voir: www.itri.co.uk
- 17 Entretiens de Global Witness avec des négociants et des responsables du secteur minier, Goma, Bukavu et Kigali, mars 2012.
- 18 Protocole d'Accord entre le Ministère des Mines et ITRI, N.CAB.MIN/MINES/01/0169/2012.
- 19 Rapport final du Groupe d'experts de l'ONU sur la République démocratique du Congo, S/2011/738, 2 décembre 2011.
- 20 Entretien de Global Witness avec un négociant en or dans la région des Grands Lacs, 2012.
- 21 CRS, CCFD, CERN, 'Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC', page 9.
- 22 CRS, CCFD, CERN, 'Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC', page 9.
- 23 Solidarités International, 'RRMP Rapport d'Evaluation Multisectorielle, Banamutabira', page 3. Voir également, 'Rapport préliminaire de la mission d'enquête du Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme sur les viols massifs et autres violations des droits de l'homme commis par une coalition de groupes armés sur l'axe Kibua-Mpofi, en territoire de Walikale, province du Nord-Kivu, du 30 juillet au 2 août 2010'.
- 24 Le rapport de CRS, du CCFD et du CERN signale que Lutwinja (Sud-Kivu) se situe dans une zone d'exploitation minière industrielle où une société minière a construit des infrastructures locales. Ici, les personnes interrogées ont fait remarquer que les revenus familiaux avaient augmenté au cours des deux dernières années et 28 pour cent des personnes interrogées ont déclaré que leurs revenus avaient augmenté grâce à une amélioration des conditions de sécurité résultant de la présence de services de sécurité privés et des infrastructures construites par la compagnie. CRS, CCFD, CERN, 'Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC', page 9.
- 25 CRS, CCFD, CERN, 'Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC', page 6.
- 26 Solidarités International, 'RRMP Rapport d'Evaluation Multisectorielle, Banamatumo', pages 3 et 32.
- 27 Solidarités International, 'RRMP Rapport d'Evaluation Multisectorielle, Walikale Centre', pages 3 et 11.
- 28 Solidarités International, 'RRMP Rapport d'Evaluation Multisectorielle, Mubi', page 4.
- 29 CRS, CCFD, CERN, 'Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC', page 8.
- 30 Solidarités International, 'RRMP Rapport d'Evaluation Multisectorielle, Walikale Centre', page 35.
- 31 CRS, CCFD, CERN, 'Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC', pages 7 - 8.
- 32 Le système de comptoirs est en général utilisé pour le commerce des minerais au Nord et au Sud-Kivu, où les minerais sont achetés aux artisans mineurs par des intermédiaires ou négociants qui revendent ensuite les minerais aux comptoirs, généralement basés dans des centres commerciaux tels que Bukavu ou Goma.
- 33 OCDE, 'Upstream Pilot Implementation of the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas', page 7, disponible sur www.oecd.org.
- 34 CRS, CCFD, CERN 'Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC, page 8. Voir également ASSODIP, 'Etat des lieux du développement socio-économique dans les zones minières au Nord Kivu', page 14.
- 35 OCDE, 'Upstream Pilot Implementation of the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. Baseline Report on the Supplement on Tin, Tantalum, and Tungsten', novembre 2011, page 55, disponible sur www.oecd.org.
- 36 Statistiques officielles sur le commerce dans le Nord-Kivu obtenues par Global Witness, mars 2011 - avril 2012.
- 37 International Peace Information Service, 'Mapping Conflict Motives in War Areas', 2009, disponible sur www.ipisresearch.be.
- 38 PNUD, 'Profil Economique de la Province du Nord-Kivu', page 21 et 'Sud-Kivu, Profil Résumé: Pauvreté et Conditions de Vie des Ménages', page 2, disponible sur www.cd.undp.org.
- 39 Entretiens de Global Witness avec des artisans mineurs sur des sites près de Nzibira, mars 2010.
- 40 Entretiens de Global Witness avec des représentants de la société civile locale, Nzibira, mars 2012.
- 41 Entretiens de Global Witness avec des représentants de la société civile locale et des artisans mineurs, Nzibira et sites environnants, mars 2012.
- 42 MONUSCO, *DD/RRR Weekly Report* 30 mai - 6 avril 2012.
- 43 Entretiens de Global Witness avec des responsables du secteur minier, des artisans mineurs, des coopératives minières et des représentants de la société civile locale, Nyabibwe et Kalimbi, 2011 et 2012.
- 44 Pour de plus amples informations, voir Global Witness, *'Faced With a Gun, What Can You Do? War and Militarisation of mining in eastern Congo'*, juillet 2009 et Global Witness, *'The Hill Belongs to Them, The Need for International Action on Congo's Conflict Minerals Trade'*, décembre 2010, tous deux disponibles sur www.globalwitness.org.
- 45 Rapport final du Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, S/2011/738, 2 décembre 2011, paragraphe 193.
- 46 Réunions de Global Witness avec des représentants de la société civile et des responsables du secteur minier, Goma, 2012.
- 47 Green Research, *'The Costs and Benefits of Dodd Frank Section 1502: A Company Level Perspective'*, janvier 2012, disponible sur www.sec.gov.
- 48 CFO.com, *'Schapiro explains SEC tardiness on Dodd Frank'*, Sarah Johnson, 17 avril 2012.
- 49 Voir conclusions remises par la National Association of Manufacturers à la SEC, disponible sur www.sec.gov.
- 50 Voir conclusions remises par la Chambre de Commerce américaine à la SEC, disponible sur www.sec.gov.
- 51 Green Research, *'The Costs and Benefits of Dodd Frank Section 1502: A Company Level Perspective'*, janvier 2012, page 15, disponible sur www.sec.gov.
- 52 Reuters, *'SEC to hold round-table on conflict minerals'*, 29 septembre 2011.
- 53 Green Research, *'The Costs and Benefits of Dodd Frank Section 1502: A Company Level Perspective'*, janvier 2012' disponible sur www.sec.gov.
- 54 Voir mise à jour sur l'avancement du programme CFS sur www.conflictreesmelter.org.

- 55 GeSI, 'GeSI and EICC Announce Update to Conflict Free Smelter Program', 22 avril 2011, disponible sur www.gesi.org.
- 56 Ibid.
- 57 Voir Securities and Exchange Commission, *Proposed Rules for Dodd Frank Conflict Minerals Provision*, numéro de version 34-63547, 15 décembre 2010, disponible sur www.sec.gov.
- 58 BBC News, 'Bosco Terminator' Ntaganda wanted over DR Congo mutiny', 3 mai 2012 ; et Human Rights Watch, 'RD Congo : Bosco Ntaganda continue d'enrôler des enfants de force', 16 mai 2012.
- 59 Pour de plus amples informations sur l'implication du Général Ntaganda et de l'ex-CNDP dans le commerce des minerais, voir : Global Witness, 'Faced With a Gun, What Can You Do? War and the militarisation of mining in eastern Congo', juillet 2009 ; Global Witness, 'The Hill Belongs to Them: The need for international action on Congo's conflict minerals trade', décembre 2010, disponibles sur www.globalwitness.org ; et Human Rights Watch, 'Bosco Ntaganda doit être arrêté et transféré à la Cour pénale internationale pour y être jugé', 13 avril 2012, www.hrw.org.
- 60 Résolution 2021 du Conseil de sécurité de l'ONU (S/RES/2021), adoptée le 29 novembre 2011.
- 61 Article 27 de la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code Minier ; et Article 63 de la Loi n°023/2002 du 18 novembre 2002 portant Code judiciaire militaire.
- 62 Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2010/596, 29 novembre 2010, p.15.
- 63 Réunions de Global Witness avec des représentants de la société civile et des responsables du secteur minier, Goma, Mars 2012.
- 64 Entretiens de Global Witness avec des représentants de la société civile locale, des responsables du secteur minier et des officiers supérieurs des FARDC, Nord et Sud-Kivu, mars 2012.
- 65 Entretiens de Global Witness avec des représentants de la société civile locale et des responsables du secteur minier, Nord-Kivu, mars 2012.
- 66 Entretien de Global Witness avec un officier supérieur des FARDC, Goma, mars 2012.
- 67 Human Rights Watch, 'Bosco Ntaganda doit être arrêté et transféré à la Cour pénale internationale pour y être jugé', 13 avril 2012, disponible sur www.hrw.org.
- 68 Ibid.
- 69 Rapport final du Groupe d'experts sur la RDC, S/2011/738, 2 décembre 2011, paragraphes 86-92, pages 37-38.
- 70 Entretiens de Global Witness avec des représentants de la société civile à Mugogo, Sud-Kivu, mars 2012.
- 71 ASSODIP et IPIS, 'Etat des lieux du développement socio-économique dans les zones minières au Nord-Kivu (territoires de Walikale et Masisi)', Janvier Murairi et Saidi Kubuya, mars 2012, page 9.
- 72 Rapport final du Groupe d'experts sur la RDC, S/2011/738, 2 décembre 2011, page 2.
- 73 Entretiens de Global Witness avec des représentants DDRR de la MONUSCO, Nord et Sud-Kivu, mars 2012.
- 74 OCHA, 'Bulletin d'Information Humanitaire, Province du Sud-Kivu, No. 20/12', 16 mai 2012.
- 75 Radio Okapi, 'Nord-Kivu: des rebelles FDLR et Mai-Mai assassinent plus de 100 civils à Ufamandu', 22 mai 2012.
- 76 Congo Siasa, 'Tit-for-tat massacres kill hundreds in eastern Congo', Jason Stearns, 20 mai 2012.
- 77 Entretiens de Global Witness avec des officiers supérieurs des FARDC, des organisations de la société civile locale, des représentants de la MONUSCO et des diplomates étrangers, Nord et Sud-Kivu, mars 2012.
- 78 Entretien de Global Witness avec un officier supérieur des FARDC, Goma, mars 2012.
- 79 Entretiens de Global Witness avec des artisans mineurs à Masisi, Nord-Kivu, mars 2012.
- 80 Entretiens de Global Witness avec des représentants de la MONUSCO et des responsables du secteur minier, Goma, mars 2012.
- 81 Entretiens de Global Witness avec des responsables du secteur minier, Goma, mars 2012.
- 82 Entretien de Global Witness avec un responsable provincial du secteur minier, Bukavu, mars 2012.
- 83 Rapport final du Groupe d'experts sur la RDC, S/2010/596, 29 novembre 2010, paragraphes 210 et 211 ; et Rapport final du Groupe d'experts sur la RDC, S/2011/738, 2 décembre 2011, paragraphes 522 et 523.
- 84 Entretien de Global Witness avec un responsable provincial du secteur minier, Bukavu, mars 2012.
- 85 Rapport final du Groupe d'experts sur la RDC, S/2011/738, 2 décembre 2011, paragraphe 487.
- 86 Entretien de Global Witness avec un négociant en minerais, Goma, mars 2012.
- 87 Ibid.
- 88 Entretiens de Global Witness avec des représentants de la société civile locale et un journaliste congolais, Nord et Sud-Kivu, mars 2012.
- 89 BBC News, 'Bosco Terminator' Ntaganda loses ground to DR Congo army', 7 mai 2012.
- 90 BBC News, 'Rwanda gives DR Congo back tonnes of smuggled minerals', 3 novembre 2011.
- 91 Entretiens de Global Witness avec les autorités minières provinciales, Bukavu, mars 2012.
- 92 Rapport final du Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, S/2011/738, 2 décembre 2011, paragraphe 504.
- 93 Entretiens de Global Witness avec les autorités minières provinciales, Goma, mars 2012.
- 94 Congo Siasa, 'As fighting in Kivu intensifies, deeper problems linger', Jason Stearns, 30 avril 2012.
- 95 Armée Nationale Congolaise / Congrès National pour la Défense du Peuple, Communiqué de presse n°011/ANC/CNDP/2012, 6 mai 2012, disponible sur www.congosiasa.blogspot.co.uk.
- 96 Entretien de Global Witness avec une source anonyme, mars 2012.
- 97 Lettre du Ministre Kubuya Ndoole au Ministre Martin Kabwelulu, CAB/401/MINIPRO/MINES/N.E.PME/INFO.P/NK/2011, 15 novembre 2011.
- 98 Ibid.
- 99 Communications de Global Witness avec des représentants d'USAID, du BGR et de la JMAC, avril et mai 2012.
- 100 Correspondance électronique entre Global Witness et M. Kubuya, 30 avril et 4 mai 2012.
- 101 Lettre du chef d'état-major des FARDC, le Lieutenant Général Etumba, à tous les commandants militaires des forces armées, 7 septembre 2011.
- 102 Entretien de Global Witness avec l'officier de liaison des FARDC chargé des ressources naturelles au sein de la 10^e région militaire, Bukavu, octobre 2011 et mars 2012 ; pour de plus amples informations, voir www.sec.gov.
- 103 Instructions ministérielles N°002/2012/MINIRENA du 28/03/2012 sur le mécanisme de certification régional des minerais, Journal officiel n°17 du 23 avril 2012.
- 104 Voir Manuel de certification du mécanisme de suivi et de certification des minéraux de la CIRGL ; et la Déclaration de Lusaka du Sommet spécial de la CIRGL sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands lacs, 15 décembre 2010.
- 105 Instructions ministérielles N°001/MINIFOM/2011 du 10 mars 2011 sur la lutte contre la fraude dans le commerce de minerais, Journal Officiel n°12 du 21/03/2011.
- 106 Entretiens de Global Witness avec des négociants en minerais et des représentants des autorités chargées du contrôle aux frontières à Goma et Kigali, mars 2012.
- 107 Entretien de Global Witness avec un représentant du secteur du commerce des minerais, Kigali, mars 2012.
- 108 Entretiens de Global Witness avec plusieurs officiers supérieurs des FARDC, Goma, mars 2012.
- 109 Entretiens de Global Witness avec plusieurs officiers des FARDC, Goma, mars 2012.
- 110 Entretien de Global Witness avec un haut responsable de l'Office rwandais des Recettes, Kigali, mars 2012.
- 111 Voir, par exemple, Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo, S/2002/1146, 22 octobre 2002, page 15.
- 112 Entretiens de Global Witness avec des organisations internationales et des diplomates étrangers, Kigali, mars 2012.
- 113 Entretien de Global Witness avec un négociant en minerais, Goma, mars 2012.
- 114 Entretiens de Global Witness avec des personnes travaillant dans le secteur des minerais, Kigali, mars 2012.
- 115 Ibid.
- 116 Entretiens de Global Witness avec des représentants de l'Office rwandais des Recettes et du Ministère des Ressources naturelles, Kigali, mars 2012.
- 117 Entretien de Global Witness avec des négociants en minerais, Goma, mars 2012.
- 118 Entretien de Global Witness avec un officier supérieur des FARDC, Goma, mars 2012.
- 119 Entretien de Global Witness avec des négociants en minerais, Goma, mars 2012.
- 120 Lettre du Département de la Géologie et des Mines, Office rwandais des Ressources naturelles, à M. Jean Paul Higiro, 15 mars 2012.
- 121 New Times, 'Firms blacklisted for illegal mineral tagging', Ivan Mugisha, 8 mars 2012. Voir www.newtimes.co.rw.
- 122 Entretiens de Global Witness avec des négociants en minerais et des observateurs internationaux, Kigali, mars 2012.
- 123 Entretiens de Global Witness avec des négociants en minerais, des responsables du secteur minier et des diplomates étrangers, Kigali, mars 2012.
- 124 International Trade Centre, Trade Map – Statistiques du commerce international, Exportations du Rwanda 2011.

