

Note n°1 - 2012

LES NOUVELLES POLITIQUES INTERNATIONALES DE CONTRÔLE DES TRAFICS DE MATIÈRES PRÉCIEUSES ET LEURS IMPACTS SUR LES ÉQUILIBRES POLITIQUE ET SOCIAUX AU NIVEAU LOCAL

HILAIRE AVRIL

Mai 2012

Mise à jour du 15 octobre

Mise à jour du 15 novembre

Avec le soutien :

Délégation aux Affaires Stratégiques



I Nairobi
IFRA Institut Français de Recherche en Afrique
French Institute for Research in Africa

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

SOMMAIRE

RESUME	3
1 – INTRODUCTION	4
1.1 – La « première guerre mondiale africaine » sur le sol et sous-sol congolais.....	4
1.2 – « Minerais de conflit » et perpétuation de l’insécurité dans les Grands Lacs	4
1.3 – Une multiplicité d’acteurs et de réseaux	5
1.4 – Un commerce qui irrigue toute la région des Grands Lacs	6
1.5 – La communauté internationale réagit.....	7
2 – LES INITIATIVES DE TRANSPARENCE ET TRAÇABILITE DES MINERAIS DANS LA REGION DES GRANDS LACS	7
2.1 – Le Processus de Kimberley de certification des diamants bruts	7
2.2 – Lignes directrices sur le devoir de diligence pour une chaîne d’approvisionnement responsable des minéraux du Groupe d’experts de l’ONU sur la République démocratique du Congo.....	8
2.3 – Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d’approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque	9
2.4 – La loi Dodd-Frank (Wall Street Reform Act), section 1502	9
2.5 – Certified Trading Chain (CTC) - BGR Certification.....	10
2.6 – L’ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCi)	11
2.7 – Conflict Free Smelter Program (CFS)	11
2.8 – Le mécanisme de certification régionale de la Conférence Internationale de la région des grands lacs	11
2.9 – Autres initiatives sectorielles et nationales	12
3 – L’IMPACT DES MECANISMES DE TRAÇABILITE	12
3.1 – Un bilan mitigé sur le trafic de minerais.....	12
3.2 – Impact sur les pays concernés	13
4 – CONCLUSION.....	14
MISE A JOUR (DU 15 OCTOBRE 2012)	15
2^{EME} MISE A JOUR (DU 15 NOVEMBRE 2012)	15

Résumé

La « première guerre mondiale africaine » a fait plus de cinq millions de victimes entre 1996 et 2004 sur le sol de la RDC, un pays de 60 millions d'habitants. Plus d'une vingtaine de groupes armés (troupes gouvernementales, groupes rebelles et milices locales) ont financé leur effort de guerre grâce à la richesse du sous-sol congolais. Les « minerais de conflits », le tantale, l'étain, le tungstène et l'or, auraient contribué jusqu'à \$225 millions au trésor de guerre de différents groupes armés en 2008.

Les minerais sont extraits d'environ 200 sites miniers à l'est du pays, dont la moitié serait contrôlée par des groupes armés. Ils sont acheminés vers les pays voisins, Ouganda, Burundi et Rwanda, puis expédiés par les ports de Mombasa et Dar-es-Salam vers des fonderies principalement asiatiques. Une fois affinés, ils sont vendus aux producteurs mondiaux de composants électroniques, à l'industrie automobile et aéronautique, et aux grands joaillers.

La RDC, dont les mines ne sont pas industrialisées, compte environ un million de creuseurs artisanaux, travaillant à la main dans des puits rarement étayés. Les sites sont difficiles d'accès et faiblement supervisés par une administration impuissante et corrompue, facilitant leur contrôle par des groupes armés. Depuis la fin officielle du conflit en 2004, ni les offensives de l'armée congolaise (FARDC) et rwandaise contre des groupes rebelles, ni les efforts d'intégration de milices dans les troupes régulières, ni le processus de « régimentation » des FARDC en caserne n'ont véritablement diminué l'emprise des groupes armés sur les mines et routes de transport les plus rentables. Certaines brigades des FARDC ont simplement repris les affaires des rebelles en déroute. Des milices, dont le CNDP de Bosco Ntaganda, recherché par la C.P.I., continuent le trafic malgré leur intégration officielle dans l'armée.

Le Groupe d'experts sur la RDC, nommé par le Conseil de sécurité, a défini en 2010 des lignes directrices sur le devoir de diligence à l'attention des sociétés achetant ou traitant des minerais provenant du Congo. Inspirées par le Processus de Kimberley de certification des diamants, les lignes directrices ont entraîné la rédaction du Guide OCDE sur les chaînes d'approvisionnement responsables de minerais provenant de zones de conflit. Le Guide requiert l'appréciation et la mitigation des risques de conflits ou d'implication de groupes armés sur la mine d'origine, et le déploiement d'un système étanche de traçabilité des minerais du point d'extraction au point d'export. Le Guide a été mis en œuvre par plus de 80 sociétés. Les normes volontaires et réglementaires ont été multipliées depuis 10 ans. Le système « *Certified Trading Chain* » certifie les pratiques sociales, environnementales et sécuritaires des mines. L'*ITRI Tin Supply Chain Initiative* (ITSCI) constitue un processus de traçabilité des minerais, dont les sacs sont scellés et enregistrés à différentes étapes de la chaîne d'approvisionnement. Le programme « *Conflict Free Smelter* » établit un référentiel d'audit visant à garantir que les fonderies ne traitent pas de minerais dont la provenance n'est pas certifiée comme « exempté de conflit ». La loi américaine Dodd-Frank exige depuis juillet 2011 des sociétés présentes aux Etats-Unis la publication de leurs mesures de vérification. Mais ses modalités d'application font encore l'objet d'intenses controverses. Une autre demi-douzaine d'initiatives ajoute à la confusion, n'étant pour l'instant pas articulés entre elles.

Nombre de ces mécanismes sont en vigueur depuis 2010. Mais peu d'entreprises en RDC les ont mis en œuvre, malgré leur adoption par plusieurs gouvernements et la CIRGL. Ces nouvelles exigences de transparence, ainsi que l'interdiction de toute activité minière à l'est du pays décrétée par Kinshasa entre septembre 2010 et mars 2011, ont provoqué une recrudescence des trafics vers les pays frontaliers. Le Rwanda voisin a, lui, imposé à son secteur privé certaines de ces initiatives. Mais ses statistiques d'exportation indiquent que des volumes importants de minerais congolais y sont écoulés.

Pour autant, les experts de l'ONU estiment que le financement des groupes armés par le trafic de minerais a diminué depuis l'élaboration des lignes directrices. Mais cela semble dû au fait que les acheteurs soucieux de la provenance de leurs minerais ont jusqu'ici préféré s'adresser à de nouveaux fournisseurs, notamment au Katanga.

De multiples normes sont maintenant déployées. Mais leur application reste tributaire du renforcement de la gouvernance des administrations de la région, et de la coordination entre gouvernements des Grands Lacs.

1 – Introduction

1.1 – *La « première guerre mondiale africaine » sur le sol et sous-sol congolais*

Les conflits congolais de 1996-1997 (chute de Mobutu) et 1998-2003 (chute de Laurent Kabila) ont été les plus meurtriers depuis la Seconde Guerre Mondiale. Ils auraient causé la mort de plus de cinq millions de personnes, principalement des civils, dans la région des Grands Lacs. Ils ont récemment été qualifiés de « cataclysme humain majeur de notre époque, au même titre que les deux guerres mondiales, le Grand bond en avant de la Chine, et les génocides du Rwanda et du Cambodge »¹. Cette « première guerre mondiale africaine »², a mobilisé tous les pays voisins de la République Démocratique du Congo. De complexes jeux d'alliances et d'intérêts ont impliqué jusqu'à la Lybie et l'Afrique du Sud. Troupes gouvernementales, groupes rebelles financés par des régimes hostiles à leurs voisins ou milices congolaises (dont la nébuleuse de rebelles Maï-maï), tous ont combattu sur le sol congolais. Grâce au commerce illicite de minerais, la plupart de ces groupes armés sont encore actifs en RDC, au prix d'une insécurité permanente à l'est du pays³.

La RDC a été qualifiée de « scandale géologique de l'Afrique », son sous-sol étant extrêmement riche en ressources minérales. Elle produit environ 40% du cobalt mondial, 2% du cuivre, 31% des diamants industriels, et 6% des diamants précieux⁴. Ses réserves non exploitées sont bien plus importantes encore.

Dans les provinces de l'est (Nord et Sud Kivu, Orientale, Maniema et Katanga), la production des « minerais de conflits » que sont le tantale, l'étain, le tungstène et l'or a contribué à financer les parties aux conflits depuis la chute du régime Mobutu, en 1996. Les observateurs sont divisés quant au rôle du trafic de ces minerais : cause directe du conflit, ou simple facteur contribuant à la longévité de l'insécurité dans la région des Grands Lacs ? Toujours est-il que les instances onusiennes se sont saisies de la question dès l'année 2000. Le Groupe d'experts nommé par le Conseil de Sécurité de l'ONU a depuis documenté dans plusieurs rapports les filières permettant aux différents groupes armés de tirer profit de la convoitise de l'industrie des composants électroniques pour les minerais congolais.

1.2 – *« Minerais de conflit » et perpétuation de l'insécurité dans les Grands Lacs*

Le dernier rapport du Groupe d'experts (décembre 2011⁵) indique que les groupes armés responsables de violations des droits de l'homme dans la région continuent de bénéficier du trafic du coltan, de la cassitérite, de la wolframite et de l'or.

Le coltan, affiné pour produire du tantale, sert principalement à la fabrication de condensateurs utilisés par l'industrie automobile, dans les équipements électroniques (ordinateurs, téléphones portables) et les alliages de l'aéronautique. Son commerce a financé des groupes armés actifs dans la région des Grands Lacs dès 2000, pour un revenu

1 Jason Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters*, 2011, Public Affairs, New York.

2 Gérard Prunier, *Africa's World war*, 2009, Oxford University Press.

3 Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo (UNGoE), rapport du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo S/2011/738, 2 décembre 2011.

4 U.S. Geological Survey, 2009 Minerals Yearbook: Congo (Kinshasa),

<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/africa.html#cg>

5 UNGoE S/2011/738.

estimé à \$12 millions en 2008⁶. La RDC représentait environ 8,6% de la production mondiale en 2010, selon le *U.S. Geological Survey* (U.S.G.S.).

Le trafic de la cassitérite, minerai dont l'étain est produit, représente la principale source de revenus aux groupes armés de la RDC. L'étain est principalement utilisé pour la soudure de composants électroniques. Des chiffres fiables sont difficiles à obtenir, l'appareil statistique de la Division des Mines congolaise étant faible et ses données approximatives. Mais, la campagne américaine « *Enough* », qui milite contre les violations des Droits de l'homme en RDC, estimait en 2009 que le Congo était le 6^{ème} producteur mondial d'étain, avec 6 à 8% de la production totale, soit environ 24 000 tonnes par an. Les cours mondiaux de l'étain fluctuent en permanence, mais ce commerce aurait garanti des revenus aux groupes armés estimés à \$115 million pour l'année 2008⁷.

La wolframite, dont est produit le tungstène, sert à la fabrication d'alliages et de métaux résistants. L'U.S.G.S. estime que la RDC en est le cinquième producteur mondial, et son commerce aurait financé des groupes armés à hauteur de \$7.4 million en 2008⁸.

L'or produite en RDC représenterait 6,5 tonnes en 2008, et aurait contribué au financement de groupes armés à hauteur de \$50 million en 2008⁹. La valeur de l'or relative à son poids rend le métal particulièrement aisé à dissimuler et transporter à travers les frontières poreuses de la région. Resource Consulting Services estimait en 2009 que 95% de l'or produite en RDC est commercialisée de manière informelle¹⁰.

Au total, le trafic de « minerais de conflit » produit à l'est de la RDC aurait financé les différents groupes armés à hauteur de \$140 à \$225 millions en 2008¹¹.

1.3 – Une multiplicité d'acteurs et de réseaux

Les groupes armés bénéficiant du commerce illicite de minerais dans les Grands Lacs peuvent être repartis en plusieurs catégories : les groupes rebelles congolais, certaines factions de l'armée congolaise, les milices congolaises locales Mai-mai, et les groupes rebelles d'origine étrangère. Pour autant, les comportements sont similaires. Deux types de contrôle sont exercés sur le commerce des minerais. Soit les groupes armés prennent directement possession d'un site minier, soit ils « taxent » illégalement les mineurs au point de production ou lors du transport des minerais.

La plupart des exploitations minières de la RDC ne sont pas industrialisées. Les « minerais de conflits » sont principalement produits par des mineurs artisanaux, creusant à la main dans des puits non étayés. L'activité est difficile à superviser, et les sites difficilement accessibles, ce qui facilite leur contrôle par des groupes armés. L'International Peace Information Service (IPIS) a développé en 2009 une carte interactive des mines militarisées en RDC, qui indique la présence de groupes armés sur de plus de la moitié des 200 sites miniers identifiés¹².

6 Enough Project. *A Comprehensive Approach to Congo's Conflict Minerals*, April 24, 2009. <http://www.enoughproject.org/publications/comprehensive-approach-conflict-minerals-strategy-paper>

7 *Idem*.

8 *Idem*.

9 *Idem*.

10 Mitchell, Harrison and Nicholas Garrett, *Beyond Conflict: Reconfiguring approaches to the regional trade in minerals from Eastern DRC*, Communities and Small-Scale Mining, 2009.

http://www.resourceglobal.co.uk/documents/Beyond%20Conflict_RCS_CASM.pdf

11 Enough Project. *A Comprehensive Approach to Congo's Conflict Minerals*, 24 April 2009.

12 International Peace Information Service (IPIS), MiMiKi Map and accompanying note, <http://www.ipisresearch.be/mining-sites-kivus.php>

En 2008, les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), fortement impliquées dans le génocide rwandais, auraient généré jusqu'à 75% de leurs revenus en taxant illégalement le commerce de l'or dans les Kivus. Certaines brigades des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) se seraient financées à 95% de la même manière, et le groupe rebelle du Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP, soutenu par le Rwanda) à hauteur de 15%¹³.

Les campagnes militaires de 2009 contre les groupes rebelles actifs dans l'est de la RDC n'ont que peu contribué à la démilitarisation des sites miniers¹⁴. De même, les efforts d'intégration de groupes armés dans les troupes régulières des FARDC n'ont pas eu le résultat escompté. Le CNDP, notamment, demeure entièrement sous l'emprise de son commandant Bosco Ntaganda, qui est sous le coup d'un mandat d'arrêt du Tribunal Pénal International. Ses troupes contrôlent plusieurs mines d'or au nord de Goma, dans le Nord Kivu. De même, malgré les injonctions du gouvernement, certains éléments des FARDC ont continué en 2011 à vendre des chargements d'étain, de tantale et de tungstène à des comptoirs chinois ne requérant aucune certification de l'origine des minerais. Enfin, les FDLR, groupe rebelle d'origine étrangère le plus influent dans la région des Kivus, n'ont perdu qu'une partie de leur emprise sur les sites miniers suite aux offensives congolaises et rwandaises de ces dernières années.

Les autorités congolaises ne maîtrisent ni le monopole de la violence, ni les activités du secteur minier, qui représente jusqu'à 25% du P.I.B. L'adoption par la RDC d'un nouveau Code Minier en juillet 2002 a facilité la libéralisation du secteur. Elle a également relégué le gouvernement au rang de régulateur, et non plus d'opérateur. Le Ministère des mines exige que tout mineur artisanal obtienne une « carte de creuseur », et soit supervisé par le SAESSCAM (Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining). Mais les difficultés d'accès aux sites miniers, dans des régions où l'infrastructure est inexistante, ou lourdement endommagée par des années de conflit, rendent cette supervision extrêmement difficile. La RDC compterait un million de creuseurs artisanaux, et près de 10 millions de personnes vivraient de l'activité minière et de ses retombées économiques. En d'autres termes, près d'un Congolais sur six dépend de l'extraction et de la vente de minerais, licite ou non.

1.4 – Un commerce qui irrigue toute la région des Grands Lacs

Le tantale, le tungstène et l'étain sont des minerais volumineux, qui doivent être transportés par avion, puis par camions dans la région des Grands Lacs. Les sites miniers expédient les minerais par vols charters, organisés par les différents comptoirs et négociants vers Goma et Bukavu. A Goma et Bukavu, les sacs de minerais sont chargés sur camion. Les véhicules contournent généralement les postes-frontières de Goma et Bukavu, en passant par Gatumba et Kavinvira vers le Rwanda, et par Uvira, au Sud-Kivu, vers le Burundi. Des minerais sont également transportés par bateau à travers le lac Kivu. Plus au nord, des chargements sont expédiés depuis Bunagana, au Nord-Kivu, vers l'Ouganda¹⁵. L'arrestation en août 2011 d'un employé de la MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo) qui tentait d'acheminer 1200 kilos de tantale au Rwanda à bord d'un véhicule de l'ONU¹⁶ indique que les réseaux sont multiples.

13 Garrett and Mitchell, *Trading Conflict for development*, 2009.

<http://www.resourceglobal.co.uk/documents/Trading%20Conflict%20for%20Development.pdf>

14 UNGoE S/2011/738.

15 UNGoE, rapport S/2010/596, 29 November 2010.

16 BBC, *DR Congo tin 'smuggled' by UN man*, 23 August 2011.

Les FARDC et le CNDP organisent des filières d'exportation illicite de tantale vers le Rwanda, tandis que les FDLR expédient de l'or vers l'Ouganda, le Burundi et le Kenya, pour exportation aux Emirats Arabes Unis. Les minerais quittent le continent par les ports de Mombasa, au Kenya, ou de Dar-es-Salam, en Tanzanie. Ils sont généralement expédiés à destination de fonderies en Malaisie, Chine, Thaïlande et en Inde.

1.5 – *La communauté internationale réagit*

L'Assemblée Générale de l'ONU s'est saisie de la question des « diamants de conflits » dès l'année 2000, avec la résolution A/RES/55/56 visant à « briser le lien entre le négoce illicite des diamants bruts et les conflits armés afin de contribuer à la prévention et au règlement des conflits ». Plusieurs rapports séminaux ont depuis élargi la problématique au commerce des « minerais de conflit » dans la région des Grands Lacs. Le « rapport Kalala » du nom du ministre congolais des Droits de l'homme, présenté à l'Assemblée Générale onusienne en 2005, soulignait la gestion opaque du secteur minier de la RDC, avant et après la transition post-Mobutu. De même, le « rapport Lutundula », rédigé par un comité parlementaire congolais, déplorait en 2006 la passation de contrats miniers entre le gouvernement et plusieurs groupes armés au cours des deux conflits de 1996-1997 et 1998-2003. La résolution 1896, adoptée à l'unanimité par le Conseil de Sécurité en 2009 a donc enjoint le Groupe d'Experts à produire des Lignes directrices sur le devoir de diligence à l'attention des sociétés achetant ou traitant des minerais provenant de RDC. Le Groupe d'Experts a produit ces Lignes directrices en 2010¹⁷, qui ont orienté l'adoption des nombreuses normes successives.

2 – Les initiatives de transparence et traçabilité des minerais dans la région des Grands Lacs

En 10 ans, les initiatives visant à formaliser le commerce des minerais dans la région des Grands Lacs se sont multipliées. Instances internationales et associations industrielles ont développé nombre d'initiatives se focalisant sur une étape spécifique de la chaîne d'approvisionnement (point, d'extraction, point de négoce, ou point d'exportation). Ces initiatives souffrent parfois d'un manque d'articulation qui limite leur portée et cohérence. Elles reposent souvent sur la capacité des agences gouvernementales à faire respecter le droit, dans une région où le déficit de gouvernance est parfois criant. Les carences de moyens et de capacités des entités administratives, l'insécurité persistante, et la corruption de certains fonctionnaires demeurent des obstacles majeurs à une transparence accrue du secteur.

Deux tendances se dégagent : la régulation normative (intégrant des exigences de transparence dans la législation sectorielle), ou l'autorégulation par adoption de standards volontaires de responsabilité par le secteur. Une revue des différents processus de traçabilité et de leur articulation au niveau national et régional est essentielle à l'appréhension de leurs impacts sur les pays producteurs, le secteur minier, et les populations affectées.

2.1 – *Le Processus de Kimberley de certification des diamants bruts*

Le Processus de Kimberley de certification des diamants a été le premier des mécanismes de traçabilité visant à éradiquer le commerce illicite de matières précieuses finançant des conflits armés. Créé par plusieurs gouvernements, l'industrie diamantaire et des

17 UNGoE, rapport S/2010/596.

représentants de la société civile, il n'est pas déployé à l'est de la RDC mais demeure la référence institutionnelle en la matière, malgré ses limites et difficultés de mise en œuvre.

La question du financement illicite de guerres civiles par le trafic de diamants bruts a été initialement soulignée par le rapport Fowler, présenté aux Nations Unies en 2000. Le rapport détaillait les réseaux commerciaux permettant de perpétuer le conflit en Angola, mais aussi en République démocratique du Congo, au Libéria et en Sierra Leone.

Le Processus requière l'obtention d'un certificat officiel, octroyé par un gouvernement signataire, pour l'export de tout diamant brut. Les diamants doivent être transporté dans un conteneur scellé, accompagné d'un certificat gouvernemental infalsifiable, unique, et détaillant le contenu expédié. Les diamants certifiés ne peuvent être exportés que vers un autre pays signataire du processus. En janvier 2012, le Processus comptait 76 pays, responsables de 99,8% de la production diamantaire mondiale¹⁸. Ses instances estiment que « la part des diamants des conflits dans le commerce international des diamants est actuellement de moins d'un pour cent, alors qu'elle s'élevait à 15 %, estimait-on, dans les années 90 ».

Pour autant, le Processus a souffert de dysfonctionnements entachant son efficacité et sa crédibilité. De nombreuses allégations ont fait état de délivrances indues de certificats par des fonctionnaires corrompus, certifiant des diamants dont la vente finançait des groupes armés. La République du Congo a ainsi été exclue du Processus en 2004, pour avoir certifié pour l'exportation des diamants véritablement originaires de RDC. Plus récemment, le Processus s'est inquiété de la délivrance de faux certificats venant du Cameroun, un pays qui n'est pas encore signataire du système. Mais malgré ses limites, le mécanisme du Processus de Kimberley demeure la référence institutionnelle pour les systèmes de traçabilité mise en place par la suite pour organiser le commerce de nombre de minerais.

2.2 – *Lignes directrices sur le devoir de diligence pour une chaîne d'approvisionnement responsable des minéraux du Groupe d'experts de l'ONU sur la République démocratique du Congo*

Le Groupe d'experts de l'ONU a été nommé par le Conseil de sécurité pour éclairer ses délibérations relatives aux conséquences des conflits de 1996-97 et 1998-2003 dans la région des Grands Lacs. Le Conseil de sécurité a diligenté en 2010 la rédaction de « Lignes directrices sur le devoir de diligence pour une chaîne d'approvisionnement responsable des minéraux provenant d'endroits « suspects » afin d'atténuer les risques de fourniture d'un soutien direct ou indirect au conflit dans l'est de la République démocratique du Congo; aux réseaux criminels et/ou auteurs de violations graves des droits de l'homme, en particulier au sein des forces armées de l'Etat; aux groupes armés de l'est de la RDC; et aux violations du gel des avoirs et de l'interdiction de voyager concernant les personnes et entités visées par les sanctions ».

Les Lignes directrices traitent de la production et de l'exportation du tungstène, du tantale et de l'or. Elles exigent que les entreprises démontrent que les mines d'origine ne sont pas contrôlées par des groupes armés, rebelles ou criminels, par des individus sous le coup de sanctions internationales, ou par des éléments de l'armée congolaise elle-même (FARDC). De plus, elles exigent la mise en place d'un système de traçabilité garantissant l'imperméabilité de toute la chaîne d'approvisionnement, du point d'extraction au point

18 Site internet du Processus de Kimberley, « Qui participe au processus ? » (<http://www.kimberleyprocess.com/fr/web/kimberley-process/kp-basics>), accédé le 25 avril 2012.

d'export. Elles préconisent une approche en cinq étapes : renforcer les systèmes de gestion de l'entreprise; identifier et évaluer les risques associés à la chaîne d'approvisionnement; concevoir et mettre en œuvre des stratégies pour réagir aux risques identifiés; faire effectuer des audits indépendants par des tiers; et publier des rapports sur l'exercice du devoir de diligence concernant la chaîne d'approvisionnement¹⁹.

Le Conseil de sécurité a adopté les lignes directrices, sans les rendre obligatoires. Pour autant, les Lignes directrices ne sont pas conçues comme pas un référentiel d'audit, directement mis en œuvre par les entreprises du secteur minier. Leur structure a été fidèlement répliquée par le guide OCDE, méthodologie retenue par nombre de sociétés actives dans la région des Grands Lacs et approuvée par le groupe d'experts comme standard de référence.

2.3 – *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*

Le Guide OCDE est le fruit de deux années de consultation entre les gouvernements de la région des Grands Lacs, les entreprises minières, la société civile et les Nations Unies. Il constitue actuellement le principal outil de référence déployé par le secteur minier dans les Grands Lacs afin de prévenir et mitiger les risques d'écoulement sur le marché des « minerais de conflits » que sont le tungstène, le tantale et l'étain. Un supplément sur l'or, dont les chaînes d'approvisionnement diffèrent de par sa valeur et son poids, est en cours de finalisation.

Le Guide définit les zones de conflit comme des régions affectées par « l'existence d'un conflit armé, d'une violence généralisée ou d'autres risques d'atteinte aux populations ». Il précise que « les zones à haut risque se caractérisent souvent par l'instabilité politique ou la répression, la faiblesse des institutions, l'insécurité, l'effondrement des infrastructures civiles ou une violence généralisée, mais aussi des atteintes systématiques aux droits de l'homme et des violations du droit national et international ».

Le Guide requiert une appréciation de la situation sécuritaire sur le site minier (absence de contrôle ou de prise d'intérêt par un groupe armé), et la mise en place d'un système de traçabilité des minerais depuis leur mine d'origine jusqu'à leur point d'exportation. Ses dispositions sont principalement orientées vers la mise en place de pratiques de gestion transparente de l'entreprise, ce qui pose des difficultés de mise en œuvre pour les petites opérations informelles, dont les comptoirs d'achat de minerais les plus modestes. L'OCDE estime que 82 entreprises et associations industrielles du secteur ont déjà mis le Guide en œuvre²⁰.

La RDC officiellement entériné le Guide dans une Note circulaire adoptée le 6 septembre 2011 par le ministère congolais des mines, qui s'applique à l'ensemble des entreprises impliquées dans l'exploitation, le transport, la commercialisation, le traitement et l'exportation des quatre « minerais du conflit ».

2.4 – *La loi Dodd-Frank (Wall Street Reform Act), section 1502*

La loi Dodd-Frank, qui vise à reformer les marchés financiers américains suite à la crise de 2008, comprend des exigences relatives aux « minerais de conflits ». Promulguée le 21

19 OCDE, Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque, www.oecd.org/dataoecd/62/33/46741124.pdf

20 OCDE, Implementing the Guidance in Africa's Great Lakes region, http://www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_34889_48584143_1_1_1_1,00.html

juillet 2011 par le président Obama, la section 1502 impose à toute société régulée par la Securities and Exchange Commission (S.E.C., le gendarme boursier américain) et qui produit, vend, achète, ou utilise certains métaux originaires de la République Démocratique du Congo ou de ses neuf pays voisins, de publier les mesures de vérification (*due diligence*) démontrant que ses minerais ne proviennent pas de zone de conflits, et ne financent pas les groupes armés actifs dans la région des Grands Lacs²¹.

La S.E.C. n'a pas encore adopté les règles de mise en œuvre des exigences de la section 1502. Sa proposition initiale, formulée en décembre 2010, consistait en l'adoption pure et simple du Guide OCDE sur les minerais provenant de zones de conflit. Cependant, sous la pression de groupes d'intérêts sectoriels (dont la puissante *U.S. Chamber of Commerce*, fédération commerciale regroupant près de trois millions d'entreprises américaines) ou d'activistes dénonçant les violations des Droits de l'homme commis en RDC, la Commission a retardé l'adoption des règles transposant les exigences de la loi Dodd-Frank. Les métaux couverts par la section 1502 sont également l'or, la wolframite (minerai de tungstène), le coltan (minerai de tantale) et la cassitérite (minerai de l'étain). L'industrie américaine des composants électroniques s'est inquiété des difficultés, des délais, et des coûts de mise en œuvre du processus de vérification de l'OCDE sur l'ensemble de leurs chaînes d'approvisionnement originaire de la RDC et ses pays voisins. Mais un rapport récents, commandé par l'ONG Global Witness qui est favorable à l'adoption du Guide OCDE par la S.E.C., estime que sa mise en œuvre représenterait un coût unique de \$500,000 à \$2 millions pour les plus grosses entreprises, et mobiliserait un seul employé à plein temps pour les plus petites²².

Plus généralement, l'inclusion de la section 1502 dans la loi Dodd-Frank a été générateur d'inquiétude à travers toutes les filières concernées. Certaines fonderies ont ainsi déclaré qu'elle n'accepterait tout simplement plus de minerais provenant de RDC. De même, plusieurs fabricants de composants ont déclaré qu'ils ne s'approvisionneraient pas en minerais provenant de la région. Ce boycott de fait a été accentué par la décision du gouvernement congolais d'interdire toute exportation de minerais provenant des provinces de l'est, de septembre 2010 à mars 2011.

La S.E.C., qui devait initialement adopter des règles définitives en janvier 2012, a reporté l'échéance au 15 avril, date qui n'a pas non plus été respectée.

Le Guide OCDE requière la mise en place de trois mécanismes piliers. Au point d'origine, il exige la certification indépendante des mines comme étant « exempte de conflit », notamment par l'initiative « *Certified Trading Chain* » de l'Institut fédéral allemand pour les Géosciences et les ressources naturelles (*Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe*, BGR). De la mine au point d'export, il requière la mise en place d'un système de traçabilité des minerais assurant l'étanchéité de la chaîne d'approvisionnement, tel que l'*ITRI Tin Supply Chain Initiative*. Enfin, en aval, il requière la certification des fonderies, notamment par la mise en œuvre du programme « *Conflict-Free Smelter* » de l'*Electronic Industry Citizenship Coalition*, association sectorielle mondiale des fabricants de composants électroniques.

2.5 – *Certified Trading Chain (CTC) - BGR Certification*

L'initiative *Certified Trading Chains* (chaînes d'approvisionnement certifiées) a été développée conjointement par l'Institut fédéral allemand pour les géosciences et les

21 Securities and Exchange Commission, Dodd-Frank Act, www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf

22 Green Research, The Costs and Benefits of Dodd-Frank Section 1502, <http://shop.greenresearch.com/products/the-costs-and-benefits-of-dodd-frank-section-1502>, janvier 2012.

ressources naturelles (BGR), l'agence de coopération allemande GIZ, et les gouvernements du Rwanda et de la RDC. Sa phase de pilotage a été mise en œuvre au Rwanda, et les audits CTC sont en cours de déploiement en RDC.

Le référentiel CTC analyse l'origine des minerais commercialisés en effectuant des vérifications de plausibilité. Ce processus devrait être renforcé par un système d'analyse de l'empreinte géochimique des minerais. Le référentiel comprend également des exigences relatives à la protection des mineurs (santé, sécurité, droit social) et de l'environnement.

2.6 – L'ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCi)

L'*International Tin Research Institute*, l'association industrielle mondiale du secteur de l'étain, a lancé en 2010 le système de traçabilité et vérification actuellement le plus répandu dans la région des Grands Lacs, l'*ITRI Tin Supply Chain Initiative* (ITSCI). Initialement déployé sur les chaînes d'approvisionnement du tantale au Katanga, l'ITSCI tente actuellement de se développer dans les régions aurifères des Kivus.

L'ITSCI instaure un système d'emballage scellé des minerais depuis la mine d'origine jusqu'au point d'exportation²³. Une agence indépendante, PACT, supervise la mise en sac des minerais et la pose de scellés indiquant le point d'extraction, le producteur, le poids, la date et l'heure de l'emballage. Ces informations sont consignées dans des registres à plusieurs étapes de la chaîne : le point d'extraction (Fiche de site minier), le point de négoce (Fiche négociant), et le point d'exportation (Fiche de comptoir). Ces informations sont consolidées par l'ITRI, et ont vocation à être consultées par les acheteurs de minerais souhaitant en vérifier la provenance.

La mise en œuvre du processus, financée par les sociétés qui y adhèrent, a été interrompue lors de la suspension de toute activité minière décrétée par le gouvernement congolais de septembre 2010 à mars 2011. Il a depuis été mis en œuvre au Rwanda, et dans la province congolaise du Katanga.

2.7 – Conflict Free Smelter Program (CFS)

En aval de la chaîne d'approvisionnement, les fondeurs peuvent se soumettre aux audits « *Conflict Free Smelter* », dont le référentiel a été développé par l'*Electronic Industry Citizenship Coalition* (EICC) et la *Global e-Sustainability Initiative* (GeSI)²⁴. L'initiative vise à vérifier que les fondeurs ne traitent que de minerais dont l'origine est certifiée comme ne provenant pas de zones de conflits. Les audits vérifient la plausibilité des registres des fonderies, et des données de leurs fournisseurs (notamment les registres ITSCI). L'initiative est soutenue par des géants de l'industrie électronique tels qu'Intel, Hewlett-Packard et General Electric²⁵.

2.8 – Le mécanisme de certification régionale de la Conférence Internationale de la région des grands lacs

Développé par les 11 pays membres de la CIRGL (Angola, Burundi, République Centrafricaine, République du Congo, République Démocratique du Congo, Kenya,

23 ITRI, iTSCi Project Overview,

http://www.itri.co.uk/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=2192&Itemid=189

24 Conflict-Free Smelter Program, Corporate Due Diligence Tools & Resources, <http://www.conflictreesmelter.org/cfshome.htm>

25 Conflict-Free Smelter Program, "Intel, HP, GE Foundation Create Fund to Encourage Participation in Conflict-Free Smelter Program", <http://www.resolv.org/wp-content/uploads/2012/04/CFS-Early-Adopters-Fund-Launch-Press-Release-FINAL.pdf>

Ouganda, Rwanda, Soudan, Tanzanie et Zambie), le mécanisme a été finalisé en 2011, et devrait devenir obligatoire d'ici trois ans. Il prévoit la certification des mines d'origines et des paiements effectués le long de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que le respect de standards sociaux et environnementaux.

Sa mise en œuvre requière l'adaptation des législations nationales, et l'organisation du partage d'information entre états membres. L'élaboration d'un mécanisme pour son financement est un sujet de préoccupation pour les entreprises, déjà lourdement sollicitées par d'autres initiatives.

2.9 – *Autres initiatives sectorielles et nationales*

Au-delà des principaux mécanismes de transparence du commerce du tantale, du tungstène, de l'étain et de l'or originaire des Grands Lacs, l'industrie a multiplié les initiatives sectorielles volontaires. Le *Responsible Jewellery Council* (RJC), association qui rassemble les fournisseurs d'or, de platine et de diamants²⁶, a ainsi développé un code de conduite (*Code of Practice*), ainsi qu'un système de certification de la chaîne d'approvisionnement de ses membres en mars 2012. De même, le *World Gold Council* (WGC) a élaboré un standard pour la certification de la production d'or « exempt de conflit » (*Conflict Free Gold*²⁷).

En RDC, les initiatives nationales se multiplient également. Le programme Promines, de réorganisation de la gouvernance du secteur minier congolais, a été lancé grâce au soutien de la Banque Mondiale et de DFID, l'agence britannique de coopération. Il vise à étoffer les capacités et outils institutionnels de supervision du secteur. De même, la *Public-Private Alliance for Responsible Minerals Trade*²⁸, lancée par le Département d'Etat américain et USAID, l'agence américaine de coopération, vise à promouvoir la certification et la traçabilité des minerais congolais.

Ce foisonnement de normes, volontaires ou législatives, et de programmes nationaux ou régionaux, démontre le manque de coordination entre institutions, associations industrielles et bailleurs. La question de l'articulation et l'harmonisation des exigences de transparence et traçabilité n'a été abordée que récemment, notamment par l'instauration d'un début de dialogue entre l'OCDE, l'ITRI, l'EICC et d'autres. Elle pourtant fondamentale, et explique le bilan jusqu'ici mitigé de ces initiatives sur le commerce de « minerais de conflit ».

3 – L'impact des mécanismes de traçabilité

3.1 – *Un bilan mitigé sur le trafic de minerais*

L'interdiction d'exportation décrétée par Kinshasa pour la période de septembre 2010 à mars 2011 a eu pour effet une forte recrudescence de la contrebande de minerais, principalement vers le Rwanda et le Burundi²⁹. Au Maniema, Nord et Sud Kivu, provinces frappées par cette interdiction, peu des comptoirs ont jusqu'ici mis en œuvre les Lignes directrices sur le devoir de diligence ou des directives similaires³⁰. Mais plusieurs associations industrielles américaines, dont l'EICC, ont signifié leur intention de n'acheter

26 <http://www.responsiblejewellery.com/members/>

27 http://www.gold.org/about_gold/sustainability/conflict_free_standard/

28 <http://www.resolv.org/site-ppa/>

29 OECD - IPIS, « 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 », November 2011, http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=356

30 UNGoE S/2011/738.

que des minerais certifiés comme « exempts de conflit » au sens de la Loi Dodd-Frank. Ces comptoirs ont donc vu leur marché se restreindre, et ont procédé à des licenciements, voire des fermetures. Pour autant, les exportations de tantale, tungstène et d'étain de ces provinces n'auraient chuté que de 10% pendant cette période. De plus, les exportations officielles de ces minerais depuis le Burundi et le Rwanda ont fortement augmenté, indiquant une recrudescence significative de la contrebande de ces minerais vers ces pays, où ils sont déclarés comme produit localement.

De même, l'or produit à l'est de la RDC continue d'être acheminée par des réseaux des FARDC vers les émirats Arabes Unis, où les mécanismes de transparence ne sont pas encore mis en œuvre. Certains sites contrôlés par des groupes armés auraient augmenté leur production. Nombre de creuseurs n'arrivant plus à écouler leur production non certifiée de tantale, tungstène et d'étain aurait investi des mines d'or.

Le Groupe d'experts de l'ONU estime qu'une partie de la production de ces minerais aurait été déplacée vers des sites n'étant pas contrôlés par des groupes armés, qui ont accusé une perte de revenu en 2011. Les exportations du Katanga, province où relativement peu de groupes armés opèrent, ont fortement augmenté depuis 2010.

3.2 – *Impact sur les pays concernés*

La plupart des comptoirs et négociants de RDC disent mal maîtriser les mesures qui sont requises de leur part pour mettre en œuvre un transparence accrue. En revanche, certains négociants de la province du Katanga ont adopté le système ITSCI, et continuent d'exporter des minerais certifiés. Plusieurs comptoirs auraient pris des positions en amont, acquérant des exploitations afin de pouvoir contrôler leur approvisionnement.

La pluparts des comptoirs rwandais auraient, eux, mis en œuvre le système de traçabilité ITSCI, suite à l'injonction prononcée par Kigali en 2011. Cependant, l'augmentation observée des exportations suggère que le système n'est pas étanche, des minerais certifiés au Rwanda étant véritablement originaires de RDC. Le gouvernement rwandais a toutefois restitué 90 tonnes de cassitérite non certifiée au gouvernement de la RDC en octobre 2011.

La RDC a officiellement entériné le Guide de l'OCDE dans sa note circulaire de 2011, et le ministre des mines de l'époque enjoint la S.E.C. américaine d'en faire de même pour la transposition de la section 1502 de la Loi Dodd-Frank. De plus, la province du Katanga a interdit tout transport de sac ou futs de minerais non scellés sur son territoire. Le développement d'un système de certification des minerais, aligné sur les exigences de la CIRGL, est en cours. Mais de sérieuses interrogations persistent sur la capacité de l'administration congolaise à limiter la délivrance de certificats frauduleux. Enfin, le gouvernement a lancé un processus de « régimentation », ordonnant aux FARDC de quitter tous les sites miniers, sans toutefois poursuivre les officiers n'ayant pas obtempéré.

Le Burundi a également adopté le système ITSCI, et instauré un système de certification par une ordonnance du 1^{er} mars 2011 pour ses opérateurs. Mais l'administration burundaise souffre d'un manque de moyens et ne lui permet pas de contrôler les échanges à sa frontière avec la RDC.

Le Rwanda, premier pays à avoir adopté le système ITSCI, avait déployé 80 agents de la *Rwanda Geology and Mines Authority* sur 100 sites miniers en septembre 2011. Mais le Ministère des mines peine à faire respecter son interdiction de transit pour les minerais non-scellés.

4 – Conclusion

Le développement de normes de transparence et de traçabilité dans les Grands Lacs a pour l'instant plus contribué à réorienter l'approvisionnement vers des mines situées dans des régions moins affectées par l'insécurité que les Kivus, comme le Katanga, plutôt que de susciter des efforts de vérification et certification par les comptoirs et négociants de l'est de la RDC. L'or demeure toutefois le parent pauvre de ces initiatives, et son commerce demeure largement illicite et non-déclaré.

Le déploiement limité des initiatives illustre la difficulté de promouvoir la transparence sans étoffer la gouvernance régionale du secteur minier. Le renforcement des capacités institutionnelles locales est essentiel à la bonne mise en œuvre des systèmes de traçabilité, tant en RDC que chez ses voisins. Les contrôles aux frontières, la surveillance des filières d'exportation et la lutte contre la corruption des fonctionnaires sont des essentielles à l'efficacité des initiatives régionales. Le problème crucial de la réorganisation des FARDC demeure un obstacle majeur au respect des normes en vigueur.

Une volonté politique accrue, ainsi qu'une meilleure coordination internationale des mécanismes³¹ sont essentiels, pour qu'ils ne constituent pas de simples outils « au service des puissants pour exploiter les mineurs artisanaux par la fraude, le harcèlement et l'extorsion³² ».

31 Thierry Vircoulon, « Derrière le problème des minerais des conflits, la gouvernance du Congo », 13 avril 2011, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/derriere-le-probleme-des-minerais-des-conflits.aspx>

32 Garrett, Nicholas, *Walikale: Artisanal Cassiterite Mining and Trade in North Kivu: Implications for Poverty Reduction and Security*, CASM, June 2008. http://www.resourceglobal.co.uk/documents/RCS_Garrett_Negotiated_Peace_JEAS.pdf

Mise à jour (du 15 octobre 2012)

- La SEC américaine a adopté ses **règles de mise en œuvre de la section 1502 de la loi Dodd-Frank relative aux « Minerais de Conflits »**. En bref, elle :
 - ➔ impose aux sociétés déjà requises de soumettre un rapport annuelle à la SEC une obligation de reporting lorsqu'elle « utilisent ou transforment » (*manufacturing*) les minerais en question ;
 - ➔ en exempte les sociétés minières qui se limitent à l'extraction ;
 - ➔ prononce le « Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque » méthode de vérification conforme aux exigences de la loi Dodd-Frank ;
 - ➔ octroie un délai de deux ans (quatre ans pour les « petites sociétés ») pour examiner leur chaîne d'approvisionnement, et produire un rapport si nécessaire.
- D'autre part, on assiste à un effort accru **d'intégration des normes de certification de chaînes d'approvisionnement dans le secteur de l'or**, avec la reconnaissance mutuelle récente de l'équivalence entre les standards du Responsible Jewellery Council, du programme Conflict-Free Smelter, et de la London Bullion Market Association.
- À l'Est de la RDC, le **déploiement des systèmes de traçabilité** telles que l'ITSCI, et des normes de responsabilité telles que le Guide OCDE se poursuit au Katanga, mais ne progresse pas dans les Kivus en raison de l'insécurité (rébellion du M 23, des Raia Mutomboki...).
- Certaines chaîne d'approvisionnement en étain, tungstène et tantale originaires de la province du Katanga se disent d'ores et déjà **certifiées et conformes aux exigences du Guide OCDE**, mais les audits indépendants complets n'en sont qu'à leurs débuts.

2^{ème} Mise à jour (du 15 novembre 2012)

- La Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs (CIRGL) prévoit le déploiement de son **Mécanisme Régional de Certification** des minerais provenant de zones de conflits en République Démocratique du Congo courant 2013. Les certificats seront nécessaires aux passages de toutes les frontières de la région selon le principe « *Aucune exportation sans certificat* », bien que le degré de déploiement du Mécanisme varie grandement selon les états membres. Il est lancé au Rwanda, a été adopté en droit congolais (Arrêté ministériel 0057-2012) mais n'est pas encore mis en œuvre en RDC, et devrait être déployé sous peu au Burundi. Le mécanisme comprendra :

- ➔ un mécanisme de suivi et de certification des minéraux, du site minier au point d'exportation ;
 - ➔ le suivi régional des flux de minéraux par l'entremise de la base de données de la CIRGL ;
 - ➔ leur vérification indépendante périodique par des auditeurs tiers ;
 - ➔ la supervision de la chaîne des minéraux par un auditeur de la CIRGL qui interviendra en cas de dysfonctionnement.
- La SEC américaine a adopté ses **règles de mise en œuvre de la section 1502 de la loi Dodd-Frank relative aux « Minerais de Conflits »**. En bref, elle :
 - ➔ impose aux sociétés déjà requises de soumettre un rapport annuelle à la SEC une obligation de reporting lorsqu'elle « utilisent ou transforment » (*manufacturing*) les minerais en question ;
 - ➔ en exempte les sociétés minières qui se limitent à l'extraction ;
 - ➔ prononce le « Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque » méthode de vérification conforme aux exigences de la loi Dodd-Frank ;
 - ➔ octroie un délai de deux ans (quatre ans pour les « petites sociétés ») pour examiner leur chaîne d'approvisionnement, et produire un rapport si nécessaire.
 - D'autre part, on assiste à un effort accru **d'intégration des normes de certification de chaînes d'approvisionnement dans le secteur de l'or**, avec la reconnaissance mutuelle récente de l'équivalence entre les standards du Responsible Jewellery Council, du programme Conflict-Free Smelter, et de la London Bullion Market Association.
 - À l'Est de la RDC, le **déploiement des systèmes de traçabilité** telles que l'ITSCI, et des normes de responsabilité telles que le Guide OCDE se poursuit au Katanga, mais ne progresse pas dans les Kivus en raison de l'insécurité (rébellion du M 23, des Raia Mutomboki...).
 - Certaines chaînes d'approvisionnement en étain, tungstène et tantale originaires de la province du Katanga se disent d'ores et déjà **certifiées et conformes aux exigences du Guide OCDE**, mais les audits indépendants complets n'en sont qu'à leurs débuts.