



global witness

M. DU CONGO
E NATIONALE
MILITAIRE
IRE DE WALIKALE

L'avenir du commerce de minerais congolais dans la balance

Opportunités et obstacles associés à la démilitarisation



Table des matières

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	4
DILIGENCE RAISONNABLE, TRAÇABILITÉ ET CERTIFICATION : TERMINOLOGIE DES MESURES DE CONTRÔLE DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT	6
OPPORTUNITÉS DE DÉMILITARISATION	8
Affaiblissement de la mainmise de l'armée sur la mine de Bisié	8
Pourquoi l'implication de l'armée congolaise dans le commerce de minerais pose-t-elle problème ?	9
Les « démineurs » ou comment les agents du maintien de la paix de la MONUSCO doivent contribuer à exclure les armes du commerce de minerais	12
Nouvelles initiatives du gouvernement congolais	13
L'impunité persistante de la mafia militaire	15
LE COMMERCE À LA CROISÉE DES CHEMINS	17
L'interdiction minière du gouvernement congolais : une occasion manquée	17
Le Dodd Frank Act, la réponse de l'industrie électronique et la décision attendue de la SEC	18
LE RWANDA : PRÊT À FAIRE PARTIE DE LA SOLUTION ?	21
Des mesures composites : le régime de contrôle des minerais rwandais	21
Des minerais exportés du Rwanda et exploités au Rwanda ?	23
CONCLUSION	25
RECOMMANDATIONS	26
ANNEXE : Proposition pour un suivi indépendant de la diligence raisonnable des entreprises	28
RÉFÉRENCES	30

Résumé exécutif

Cela fait plus d'une décennie que le commerce de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or alimente le conflit dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Des groupes rebelles et des membres de l'armée nationale congolaise ont dégagé des millions de dollars du contrôle illégal des mines et des voies empruntées par ce commerce, tout en infligeant des souffrances atroces à la population locale.

Des travaux de recherche sur le terrain menés par Global Witness en mars et avril 2011 indiquent que, dans de nombreuses régions, des hommes armés maintiennent fermement leur mainmise sur ce commerce. Les principaux bénéficiaires de la récente interdiction minière imposée six mois durant par le gouvernement congolais semblent avoir été des hauts commandants militaires, qui en ont profité pour consolider le contrôle qu'ils exerçaient sur les activités d'extorsion et de contrebande.

D'autres éléments mis en lumière par Global Witness suggèrent toutefois qu'il existe désormais des opportunités inédites de s'approvisionner en minerais libres de conflit provenant de régions démilitarisées de l'est du Congo. Ces opportunités sont localisées, fragmentées et susceptibles d'être éphémères. Cependant, certaines d'entre elles étant potentiellement très significatives, tous les acteurs qui contribuent à remettre de l'ordre dans ce commerce doivent de toute urgence en tirer parti. La situation a particulièrement évolué à Bisié, la plus importante mine d'étain de la région. En effet, l'armée congolaise, qui a occupé Bisié pendant plus de cinq ans et y a contrôlé illégalement l'exploitation minière, a fini par se retirer du site en mars de cette année.

Ces changements sur le terrain interviennent au moment où le Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont établi et adopté des normes internationales sur la diligence raisonnable – contrôles de la chaîne d'approvisionnement – auxquelles doivent se plier les entreprises consommatrices d'étain, de tantale, de tungstène et d'or. Ces normes s'appuient en substance sur l'obligation pour les entreprises d'évaluer les risques que leurs achats de minerais profitent aux

rebelles et aux unités militaires en RDC, de prendre des mesures pour exclure tout minerai du conflit de leur chaîne d'approvisionnement, de soumettre leurs mesures de diligence raisonnable à un audit indépendant et de rendre compte publiquement de leurs initiatives en la matière.

Le Congrès américain a adopté une législation historique en juillet 2010 en vertu de laquelle les entreprises doivent soumettre à une diligence raisonnable leurs achats de minerais provenant de RDC et de pays voisins, ce afin d'identifier la présence éventuelle de minerais du conflit dans leur chaîne d'approvisionnement. L'autorité américaine de régulation, la Securities and Exchange Commission (SEC), devrait annoncer, entre les mois d'août et de décembre de cette année, les mesures précises de diligence raisonnable que les entreprises devront prendre pour être en conformité avec ces dispositions. Global Witness demande à la SEC d'intégrer les normes de diligence raisonnable de l'ONU et de l'OCDE directement dans ses réglementations et de les publier dans les plus brefs délais.

Des normes internationales de diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement sont d'ores et déjà en vigueur et devraient encore être consolidées au cours des prochains mois. Toutefois, leur mise en œuvre par les entreprises est inexistante – que leur métier soit la commercialisation et la transformation de concentré de minerais ou qu'elles utilisent les métaux raffinés pour leurs activités de fabrication. Au moment de la rédaction du présent rapport, Global Witness n'a connaissance d'aucune entreprise qui se conforme, de près ou de loin, aux exigences formulées par le Conseil de sécurité de l'ONU et l'OCDE.

Ce défaut d'application freine les efforts visant à éliminer le lien entre les minerais et la violence armée dans l'est du Congo. Il empêche également l'instauration d'un commerce légitime de minerais qui permettrait à la population locale de profiter pleinement de la richesse naturelle de sa région. Tant que les négociants en minerais et les fonderies ne chercheront pas à s'approvisionner dans des régions minières démilitarisées et à appliquer l'ensemble des normes internationales de diligence raisonnable,



Chargement de sacs de minerai d'étain dans un avion près de Bisié en partance pour Goma. Les entreprises qui achètent des minerais provenant de l'est du Congo doivent soumettre leur chaîne d'approvisionnement à un exercice de diligence raisonnable exhaustif et conforme aux normes internationales afin de ne pas alimenter le conflit ou les abus à travers leurs achats.

les fabricants en aval seront peu disposés à acheter des marchandises et le projet d'embargo pourrait se concrétiser.

Pour sortir de cette impasse, il est indispensable que les entreprises nationales et internationales, les gouvernements de la RDC, du Rwanda et d'autres pays voisins, les pays donateurs internationaux et la force de maintien de la paix de l'ONU, la MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo), prennent rapidement des mesures concertées passant par les étapes suivantes :

- Les entreprises locales et internationales doivent instamment mettre en œuvre l'ensemble des normes de diligence raisonnable avalisées par le Conseil de sécurité de l'ONU et l'OCDE.
- Les gouvernements des pays où les minerais sont commercialisés, transformés ou employés dans le secteur de la fabrication devraient intégrer ces normes dans la loi nationale et s'assurer que les entreprises s'y conforment. Il est indispensable

que le Rwanda, important point de passage des minerais du conflit provenant de RDC, adopte cette mesure sur-le-champ.

- Le gouvernement de la République démocratique du Congo devrait retirer les unités militaires participant à des activités illégales dans les zones minières et à proximité de celles-ci et poursuivre en justice les officiers impliqués. Il devrait s'assurer que les zones désormais démilitarisées, comme Bisié, ne sont pas réoccupées par l'armée ou d'autres groupes armés.
- Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait réitérer, dans le nouveau mandat de maintien de la paix de la MONUSCO devant être adopté en juin, l'exigence spécifique selon laquelle les agents du maintien de la paix sont tenus de contribuer à sécuriser les principaux sites miniers de l'est de la RDC.

Une liste complète de recommandations se trouve à la page 26.

Diligence raisonnable, traçabilité et certification : terminologie des mesures de contrôle de la chaîne d'approvisionnement

Le débat international sur les minerais du conflit a donné naissance à toute une série de termes tels que « diligence raisonnable », « traçabilité » et « certification » et à diverses initiatives internationales visant à concrétiser ces concepts. Que désignent en réalité tous ces termes, et quels sont les rapports entre les différents instruments ?

Il est bon de souligner que les concepts et l'ensemble des grandes initiatives en cours d'élaboration sont potentiellement complémentaires. Il incombe toutefois aux décideurs politiques et aux entreprises de reconnaître ce en quoi ces stratégies divergent, que ce soit en termes d'importance, de portée et de rapidité d'impact et, en fonction de ces critères, de choisir dans quel ordre de priorité les appliquer.

Diligence raisonnable

La diligence raisonnable est le processus par lequel les entreprises s'assurent elles-mêmes de ne pas faire le commerce de minerais du conflit. Dans le contexte de la lutte contre le commerce des minerais du conflit, la diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement, grâce à sa portée globale, offre pour principal avantage de s'appliquer à tous les types de transactions qui bénéficient aux parties belligérantes. En outre, elle ne cible que les éléments préjudiciables de l'activité commerciale, protégeant ainsi le commerce légitime ; enfin, elle est plus rapide et moins coûteuse à instaurer que des régimes de certification plus complexes.

En 2010, l'OCDE (par l'intermédiaire d'un groupe de travail réunissant des gouvernements, des ONG et des entreprises) et le Conseil de sécurité de l'ONU (à travers son Groupe d'experts sur la RDC) ont mis au point un cadre de référence destiné aux entreprises qui soumettent leur chaîne d'approvisionnement à un exercice de diligence raisonnable. Conformément à la définition établie par le Conseil de sécurité de l'ONU et l'OCDE, la diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement s'appuie sur cinq démarches :

- Renforcer les systèmes de gestion des entreprises, notamment en établissant un système de suivi des minerais depuis leur mine d'origine.
- Identifier et évaluer les risques relatifs à la chaîne d'approvisionnement, et plus spécifiquement le

risque que celle-ci apporte un financement aux rebelles ou à des unités militaires.

- Concevoir et mettre en œuvre des stratégies pour faire face aux risques identifiés, autrement dit pour passer aux actes.
- Commanditer des audits indépendants de la diligence raisonnable des entreprises.
- Divulguer publiquement les mesures prises par les entreprises, y compris leur évaluation des risques et leurs audits.

Les normes de diligence raisonnable de l'ONU et de l'OCDE sont présentées comme des orientations générales sous la forme d'un « guide ». Les entreprises qui choisissent de les ignorer auraient toutefois tort de croire que cela sera sans conséquence. En effet, le Conseil de sécurité de l'ONU tient compte de la conformité des entreprises aux normes de diligence raisonnable lorsqu'il décide d'imposer ou non des sanctions à celles dont le commerce de minerais soutient des groupes armés dans l'est de la RDC.¹

Par ailleurs, le devoir de diligence constitue la principale exigence imposée par le *Dodd Frank Act* aux entreprises qui utilisent des minerais provenant de la région des Grands lacs. La Securities and Exchange Commission (SEC), l'entité chargée d'élaborer les réglementations permettant de promulguer la loi, est susceptible de prendre pour base les normes édictées par le Conseil de sécurité de l'ONU et l'OCDE pour définir la diligence raisonnable que les entreprises seront tenues d'exécuter.

Entre-temps, le guide de l'OCDE a été avalisé par l'entité régionale, la Conférence internationale sur la région des Grands lacs (CIRGL). Il existe ainsi toute une panoplie d'avenants interdépendants et d'exigences légales nouvelles.

L'orientation générale donnée par le Conseil de sécurité de l'ONU et l'OCDE est claire, détaillée et pragmatique. Les entreprises n'ont aucune excuse pour en retarder encore davantage la mise en œuvre.

Maintenant que les responsabilités des entreprises ont été établies, les gouvernements du monde entier doivent entreprendre deux démarches pour renforcer la stratégie de diligence raisonnable : l'une consiste à emboîter le pas aux États-Unis en intégrant les

normes de l'ONU et de l'OCDE dans la législation afin de les rendre contraignantes. Il s'agit là d'une mesure sur laquelle l'UE en particulier – en tant que grande consommatrice de ce type de minerais – doit se pencher de toute urgence.

L'autre démarche, qu'il importe également d'adopter très rapidement, est la création d'un système de suivi et de reporting solide et indépendant régissant la mise en œuvre par les entreprises des normes ONU/OCDE. Un tel organe de suivi devrait être instauré sous les auspices d'une entité intergouvernementale telle que l'OCDE, l'ONU ou la CIRGL. L'annexe figurant à la page 28 fournit une proposition quant à la manière dont une telle entité pourrait être établie.

Traçabilité

La traçabilité des minerais depuis leur mine d'origine constitue un aspect important de la diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement, mais il ne s'agit que d'un aspect parmi d'autres des normes internationales auxquelles les entreprises doivent se soumettre. La traçabilité jusqu'à la source permet aux acheteurs d'éviter de s'approvisionner dans des mines contrôlées ouvertement par des groupes armés ou des militaires. Cependant, elle ne permet de déceler ni les actes d'extorsion de minerais commis le long des voies de transport, ni le recours par des éléments armés à des intermédiaires civils chargés de mener des activités commerciales illégales pour leur compte. Ces deux pratiques constituent en effet un mode de financement essentiel des parties belligérantes dans les Kivus, qui ne peuvent être identifiées que par des évaluations sur le terrain. Par conséquent, les dispositifs de contrôle de la chaîne d'approvisionnement des entreprises, s'ils sont axés exclusivement sur la traçabilité, ne permettront pas de répondre aux normes de diligence raisonnable établies par l'ONU et l'OCDE.

Commentant le dispositif d'étiquetage des minerais dirigé par l'industrie, l'ITSCI, le Groupe d'experts de l'ONU, dans son rapport de novembre 2010, constate : « L'étiquetage contribue à la traçabilité, mais il ne dit rien, par la force des choses, sur ce qui se passe sur le site dont proviennent les matières étiquetées, ni sur les voies de transport empruntées depuis le site minier jusqu'à la chaîne d'approvisionnement. Il ne donne en soi aucune indication qui permette de savoir si des groupes armés et/ou les FARDC [troupes de l'armée nationale] en tirent ou non des profits illicites. Si le système d'étiquetage [...] peut donc

contribuer aux mesures de précaution à prendre, il devra être complété par des évaluations de terrain. »²

Certification

Un dispositif de certification des minerais obtenus dans l'est de la RDC et la région environnante est en cours d'élaboration, sous les auspices de la Conférence internationale sur la région des Grands lacs (CIRGL). L'objectif est ici d'instaurer un système de contrôle régional permettant de certifier la conformité des expéditions de minerais « libres de conflit » exploités et commercialisés dans le respect de certaines normes sociales, environnementales et juridiques.

Alors qu'au titre des normes de diligence raisonnable de l'ONU et de l'OCDE, ce sont les entreprises concernées qui ont pour responsabilité d'exclure les minerais du conflit de leurs chaînes d'approvisionnement, la mise en œuvre du dispositif de certification sera principalement dirigée par les gouvernements membres de la CIRGL. Cela devrait permettre d'élaborer un système de contrôle assis sur un puissant cadre institutionnel. La nécessité d'instaurer de nouvelles institutions dans une région aux faibles capacités étatiques signifie toutefois aussi que la mise en place du régime de certification sera plus longue que la diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement. En effet, tandis que les compagnies peuvent dès à présent commencer la mise en œuvre des orientations générales de l'ONU et de l'OCDE, il faudra peut-être attendre quelques années avant que le système de certification de la CIRGL soit pleinement opérationnel.

Même si les processus de diligence raisonnable et de certification répartissent les responsabilités différemment et opèrent selon un calendrier différent, ils peuvent se compléter. Par exemple, la certification de la CIRGL exige spécifiquement des entreprises qu'elles soumettent leur chaîne d'approvisionnement à un exercice de diligence raisonnable, conformément aux normes de l'OCDE. En effet, cette exigence est cruciale pour s'assurer que le dispositif traite le problème du financement du conflit de manière globale et transcende les limitations d'un programme purement axé sur la traçabilité tel que décrit ci-dessus. En outre, l'instauration d'un régime de certification efficace aidera les entreprises à assumer certaines de leurs responsabilités dans le domaine de la diligence, par exemple pour démontrer qu'elles maîtrisent leur chaîne d'approvisionnement et la démarche d'audit réalisés par des tiers.

Opportunités de démilitarisation

Affaiblissement de la mainmise de l'armée sur la mine de Bisié

La mine de cassitérite (minerai d'étain) de Bisié, située en territoire de Walikale, au Nord-Kivu, a été sous le contrôle de différentes factions de l'armée nationale congolaise (FARDC) depuis plus de cinq ans.³ La mine joue un rôle colossal car elle représente 70 % de la cassitérite produite dans la province du Nord-Kivu. Les troupes FARDC, et plus récemment les anciennes forces rebelles du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), ont dégagé dans cette seule région des millions de dollars par an de l'exploitation minière illégale et d'actes de racket visant le commerce de minerais. Ces revenus ont été perçus aux dépens des creuseurs et des communautés minières, sans parler de l'État congolais. Certains éléments de l'armée sont ainsi incités à fomenter la

violence et l'instabilité ambiantes, et à les invoquer pour perpétuer leur présence dans les zones minières.

Toutefois, la dynamique à Bisié serait peut-être en train de changer. En effet, début avril 2011, les chercheurs de Global Witness se sont rendus à Njingala et Mubi, deux villes marchandes voisines de la mine, où ils ont réuni de nombreuses informations crédibles selon lesquelles les unités FARDC ont quitté la zone minière de Bisié et les barrières érigées dans l'illégalité pour percevoir des taxes, habituellement gardées par les militaires, ont disparu.⁴ Ce départ semble s'inscrire dans le cadre d'une restructuration de l'armée à l'échelle de la province, à savoir que les troupes se sont retirées des zones opérationnelles pour suivre une formation avant d'être redéployées dans de nouveaux régiments.⁵ Un petit nombre d'agents de la police des mines sont désormais en poste à Bisié.⁶



Des officiers supérieurs de l'armée congolaise (FARDC) dégagent chaque année des millions de dollars du contrôle des sites miniers et des actes d'extorsion visant les transactions commerciales dans ce secteur. Ces actes illégaux s'accompagnent de graves atteintes commises par les troupes FARDC contre la population locale.

Pourquoi l'implication de l'armée congolaise dans le commerce de minerais pose-t-elle problème ?

- L'implication des militaires dans les activités minières est illégale au regard du droit congolais.⁷
- Dans les provinces du Nord- et du Sud-Kivu, des membres des FARDC (Forces armées de la République démocratique du Congo, l'armée nationale congolaise) dégagent chaque année des millions de dollars du contrôle qu'ils exercent sur les sites miniers et des actes d'extorsion perpétrés le long des voies de transport des minerais. En se livrant à ces activités illégales, des éléments des FARDC commettent de sérieuses atteintes contre la population locale, y compris des meurtres, des viols, des attaques, l'utilisation de main-d'œuvre forcée et des actes de racket.
- Du fait des avantages financiers liés au maintien du contrôle des mines et des voies commerciales, les unités FARDC restent déployées dans des zones où leur présence n'est pas requise, contribuant ainsi à la sur-militarisation de certaines parties des deux Kivus.
- Dans certaines régions, les FARDC ont préféré veiller à leurs propres intérêts économiques plutôt que de protéger les civils et se sont associés avec des groupes armés brutaux. Une équipe de l'ONU enquêtant sur le viol en masse de plus de 300 civils par les FDLR (Forces démocratiques pour la libération du Rwanda) et d'autres milices à Luvungi, en territoire de Walikale, perpétré sur quatre jours au mois d'août 2010, ont signalé des « liens cachés » entre les militaires et des groupes armés locaux – et les intérêts des FARDC dans l'exploitation minière – comme étant l'une des raisons pour lesquelles la population s'était retrouvée sans protection.⁸
- L'implication d'hommes armés dans les mines engendre un climat d'instabilité et d'insécurité et a un effet dissuasif sur les investissements étrangers responsables dans le secteur.
- Les actes d'extorsion dont fait l'objet le commerce de minerais fournissent des revenus importants aux militaires, y compris aux anciens rebelles qui n'ont pas été entièrement intégrés dans l'armée nationale et qui maintiennent leurs propres allégeances politiques et leur structure de commandement. Le Groupe d'experts de l'ONU a découvert l'année dernière que le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) dispose de sa propre cache d'armes, et a souligné le risque que ce mouvement puisse repartir en guerre. Il ne fait guère de doute que si le groupe s'insurgeait à nouveau, il serait doté d'un trésor de guerre très substantiel du fait des profits qu'il a dégagés du commerce de minerais.⁹

L'évolution de la situation présente une réelle opportunité. C'est la première fois depuis 2006 que Bisié n'est pas occupée par les FARDC qui exploitent illégalement les mines et commettent des actes d'extorsion visant les transactions commerciales. Si une zone minière aussi importante que Bisié et les routes commerciales qui y mènent pouvaient être définitivement démilitarisées, cela permettrait aux entreprises d'acheter des minerais d'une manière conforme aux normes internationales de diligence raisonnable établies par le Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et avalisées par l'organe intergouvernemental régional, la Conférence internationale sur la région des Grands lacs (CIRGL).¹⁰

L'instauration d'une production de cassitérite libre de conflit à Bisié serait bénéfique à plusieurs titres :

- Protection des moyens de subsistance des creuseurs artisanaux, des porteurs, des négociants et d'autres individus dont les revenus proviennent de l'exploitation minière à Bisié.
- Élimination d'une source significative de financement des réseaux criminels au sein des FARDC, l'un des principaux objectifs du président congolais Joseph Kabila et du Conseil de sécurité de l'ONU.
- Assurance pour les autorités centrales et provinciales de la RDC de se doter d'une source

de revenus très importante – l'exploitation minière représentant quelque 35 % des recettes provinciales du Nord-Kivu.¹¹

- Démonstration du fait qu'il est possible de produire des minerais libres de conflit dans l'est de la RDC. Montrer qu'il est possible aux entreprises de respecter les normes internationales de diligence raisonnable tout en s'approvisionnant à Bisié encouragerait fortement les efforts visant à appliquer ces mêmes normes dans des régions minières autres que celles des Kivus.

Le retrait des armes du secteur minier de l'est du Congo sera une démarche graduelle ; il sera impossible de parvenir simultanément à une conformité aux normes internationales de la totalité des zones de production et de commerce de minerais. Les entreprises et les décideurs politiques nationaux et internationaux doivent chercher à établir des activités commerciales libres de conflit à partir des principaux sites miniers et des grandes voies commerciales, pour ainsi changer la dynamique commerciale et faire pression pour que les régions toujours contrôlées par des groupes armés soient démilitarisées. Bisié, le plus important site minier de la région, constitue un point de départ idéal pour une telle démarche.

Il faut toutefois faire vite pour profiter de cette occasion. L'urgence de la situation est ainsi soulignée par la brève incursion à Bisié le 26 avril 2011 de membres du Mai Mai Cheka, un groupe armé impliqué dans une série de viols en masse à Walikale en juillet et août 2010.¹² Si Bisié n'est pas rapidement établie comme étant un îlot de production minière



Des sacs de cassitérite provenant de Bisié sont pesés par l'agence gouvernementale du SAESSCAM près de Njingala. La démilitarisation de Bisié pourrait permettre aux entreprises d'acheter des minerais libres de conflit issus de l'une des plus importantes mines de l'est du Congo.

« propre » par les autorités civiles, le secteur privé et les agents du maintien de la paix des Nations Unies, les incursions de groupes armés se multiplieront. Celles-ci serviront alors d'excuse aux commandants des FARDC pour réoccuper la mine. Étant donné que, pour citer le Groupe d'experts de l'ONU, « le Mai Mai Cheka [a] été créé par un groupe criminel implanté au sein des FARDC », il est possible que l'attaque récente du groupe à Bisié ait été exécutée précisément dans ce but.¹³

Plusieurs mesures doivent donc être prises aujourd'hui pour pouvoir tirer le meilleur parti possible de l'occasion qui se présente à Bisié :

- Le gouvernement congolais doit déployer à Bisié davantage d'éléments formés de la police des mines.¹⁴ Il devrait surveiller de près leur travail et imposer des mesures disciplinaires à tout membre dont il s'avérerait qu'il est impliqué illégalement dans le commerce ou qu'il commet des actes d'extorsion.
- Le gouvernement et le haut commandement des FARDC devraient s'assurer que le redéploiement des troupes vers les postes militaires en territoire de Walikale, où se trouve Bisié, n'entraîne pas un retour des militaires dans les zones minières et la reprise des comportements illégaux et répréhensibles. Le fait de traduire en justice les membres des FARDC impliqués dans ce type d'activités aura un effet dissuasif sur de futures exactions.
- Les agents du maintien de la paix de la MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo) devraient apporter leur aide à la sécurisation de Bisié et d'autres zones minières et dissuader toute ingérence par des groupes armés dans le secteur minier, conformément au mandat que leur a précédemment confié le Conseil de sécurité. (Voir encadré page 12 pour de plus amples détails.)
- Les gouvernements de la RDC et des pays de transit limitrophes, notamment le Rwanda, doivent contraindre les entreprises d'exploitation minière et de négoce locales à soumettre leur chaîne d'approvisionnement à une diligence raisonnable.
- Les entreprises internationales devraient soutenir le commerce de minerais propres provenant de l'est du Congo en montrant qu'elles sont

disposées à acheter des matériaux obtenus dans des zones démilitarisées respectant les normes internationales de diligence raisonnable.

- Le Groupe d'experts de l'ONU et la Cellule conjointe d'analyse de la Mission de la MONUSCO (JMAC) devraient surveiller la mise en œuvre du guide sur le devoir de diligence par les entreprises locales et internationales qui s'approvisionnent en minerais provenant de Bisié.

Il est primordial que les entreprises impliquées dans ce commerce soumettent leur chaîne d'approvisionnement en minerais à une diligence raisonnable afin de tirer le meilleur parti possible des occasions qui se présentent, notamment à Bisié. La diligence raisonnable – telle que définie par le Conseil de sécurité de l'ONU, l'OCDE et la CIRGL – consiste pour les entreprises à identifier l'origine des minerais qu'elles achètent, à établir les conditions dans lesquelles se déroulent leur exploitation, leur commerce et leur transport au moyen d'évaluations sur le terrain, et à exclure de leur chaîne d'approvisionnement tout matériau qui profite aux parties belligérantes. Les entreprises doivent aussi soumettre leurs mesures de diligence raisonnable à un audit indépendant et rendre compte publiquement de leurs initiatives en la matière.¹⁵

Une stratégie de diligence raisonnable ne s'appuie pas sur l'imposition d'un embargo ; il s'agit en effet de contribuer à instaurer un secteur minier dont puissent profiter les communautés locales de l'est de la RDC en s'assurant que le commerce de minerais ne perpétue par la violence armée et de graves atteintes aux droits de l'homme. La diligence raisonnable se prête particulièrement bien à ce genre de contexte car elle est souple, elle peut être mise en œuvre rapidement, elle n'est pas tributaire des capacités de l'État et elle ne cible que les aspects préjudiciables du commerce sans punir les activités minières et commerciales légitimes.

Cela fait maintenant près de six mois que l'ONU et l'OCDE ont publié un guide détaillé sur la manière dont les entreprises devraient soumettre leur chaîne d'approvisionnement à une diligence raisonnable. Toutefois, pour l'instant, aucune entreprise ne se conforme entièrement à ces normes. Les gouvernements de la RDC, du Rwanda et d'autres pays asiatiques et européens où les minerais congolais sont commercialisés et transformés devraient se pencher sur ce problème en rendant obligatoire l'application de ces normes pour les



© Global Witness

Les agents du maintien de la paix de l'ONU ont un rôle clé à jouer dans la lutte contre le commerce des minerais du conflit. Le gouvernement de la province du Nord-Kivu a demandé le déploiement de troupes de la MONUSCO à Bisié pour s'assurer que la zone minière récemment démilitarisée soit maintenue sous contrôle civil.

entreprises qui opèrent dans leurs juridictions. Pour sa part, le Conseil de sécurité de l'ONU doit activement promouvoir les normes de diligence raisonnable et demander à tout État membre qui ne rendrait pas compte de leur mise en œuvre de se justifier.

L'intégration des normes internationales de diligence raisonnable dans les lois nationales débutera aux États-Unis d'ici la fin de l'année, lorsque la Securities and Exchange Commission (SEC) fera l'annonce des réglementations devant accompagner la législation *Dodd Frank* de juillet 2010 sur les minerais du conflit. Ces réglementations, qui seront publiées entre les mois d'août et de décembre de cette année, indiqueront le devoir de diligence qui incombe aux entreprises régies par cette loi. La SEC a déjà fait savoir qu'elle prendra pour principal point de référence le guide de l'OCDE, ce qui porte à croire que de nombreuses entreprises internationales – et, par extension, leurs fournisseurs – seront très prochainement tenues par la loi de respecter ces normes. Certaines des implications du *Dodd Frank Act* sont étudiées plus en détail à la page 18.

Les « démineurs » ou comment les agents du maintien de la paix de la MONUSCO doivent contribuer à exclure les armes du commerce de minerais

Le relâchement de la mainmise des militaires sur les principales régions minières telles que Bisié a permis l'ouverture d'un espace propice au commerce de minerais libres de conflit et répondant aux normes internationales. Toutefois, cet espace pourrait rapidement être occupé par une nouvelle série d'acteurs armés ; la région serait alors passée à côté d'une belle opportunité qui ne se représenterait pas avant plusieurs mois voire plusieurs années.

L'opération de maintien de la paix de la MONUSCO a un rôle primordial à jouer en s'assurant que les régions minières et commerciales récemment démilitarisées soient maintenues sous le contrôle légitime de civils. Les agents du maintien de la paix peuvent notamment employer deux stratégies à cet effet :

- Assurer une présence physique – sous la forme d'effectifs militaires déployés dans les sites miniers, le long des voies de transport et dans les « centres de négoce » (des centres de vente de minerais soutenus par l'ONU) nouvellement mis en place, ce afin de dissuader les FARDC ou les rebelles de reprendre le contrôle du commerce de minerais ou son exploitation illicite sous quelque forme que ce soit. Concernant les endroits plus reculés comme Bisié, où l'établissement d'une base permanente pourrait s'avérer difficile sur un plan logistique, la MONUSCO devrait envisager d'organiser régulièrement des patrouilles et de courts séjours sur le site.¹⁶
- Renforcer les travaux d'observation et d'inspection de la Cellule conjointe d'analyse de la Mission de la MONUSCO sur les lieux de commerce et les centres de transport tels que les centres de négoce et les aéroports. Ces activités de collecte d'information devraient être étendues aux opérations de renforcement des lois conjointement avec l'ONU et la police congolaise.

Aucune de ces deux démarches ne nécessite d'apporter des révisions majeures au mandat de la MONUSCO. Le Conseil de sécurité de l'ONU a

précédemment chargé l'opération de maintien de la paix en RDC « [d]'aider le Gouvernement de la République démocratique du Congo à rétablir son autorité [...] dans les zones reprises aux groupes armés et dans les grandes zones minières » et « [d]e redoubler d'efforts pour empêcher tout soutien aux groupes armés, notamment grâce à des moyens tirés d'activités économiques illicites et du trafic des ressources naturelles ».¹⁷

Le Conseil a également enjoint les agents du maintien de la paix d'« [u]tiliser [leurs] moyens de surveillance et d'inspection pour empêcher les groupes armés illégaux de bénéficier d'un appui provenant du trafic des ressources naturelles ».¹⁸

En outre, l'élimination des liens entre le commerce de minerais et la violence armée constitue un élément stratégique clé des efforts plus globaux de protection des civils congolais, principale responsabilité de la MONUSCO.

Le gouvernement provincial du Nord-Kivu a demandé le déploiement des agents du maintien de la paix à Bisié, mais des désaccords persistent au sein de la MONUSCO à cet égard.¹⁹ Global Witness a appris par un document interne de la MONUSCO relatif à cette requête qu'un déploiement vers les principaux centres de commerce des minerais représentait la 10^{ème} priorité de la force.²⁰

Les défis auxquels la MONUSCO est confrontée sont largement reconnus et les limites de ses capacités sont bien réelles. Cependant, à ce stade crucial des efforts de contrôle du commerce de minerais dans l'est de la RDC, il est indispensable que la MONUSCO envisage son mandat avec davantage d'assurance et de vigueur.

Pour sa part, le Conseil de sécurité de l'ONU, lorsqu'il adoptera une nouvelle résolution relative au maintien de la paix en RDC en juin de cette année, devrait renforcer les parties du mandat de la MONUSCO qui se rapportent au commerce des minerais en insistant plus particulièrement sur les deux séries de mesures proposées ci-dessus.



© Teun Voeten, Panos

Les mesures prises dernièrement par le gouvernement de la RDC pour mettre de l'ordre dans le commerce de minerais sont encourageantes, mais l'engagement personnel durable du président Joseph Kabila sera nécessaire pour qu'elles aient des effets pérennes.

Nouvelles initiatives du gouvernement congolais

Les changements intervenus sur le terrain à Walikale reflètent une évolution plus large de la politique du gouvernement, ce qui laisse entrevoir un regain d'intérêt à Kinshasa à l'égard d'une résolution plus efficace de la problématique des minerais du conflit. Entre le 25 février et le 1^{er} mars 2011, le président Kabila a ainsi tenu une série de réunions de consultation avec des acteurs du secteur minier et plusieurs ministères du gouvernement, dont ceux des Affaires étrangères, de la Justice, de l'Intérieur, de la Défense, des Transports et des Mines. L'objectif était de s'assurer de l'engagement des acteurs clés envers l'application d'une série de réformes dans le secteur du commerce de minerais, juste avant la levée de l'interdiction de six mois visant toute exploitation minière dans l'est du pays, le 10 mars 2011.²¹

Les nouvelles mesures comprennent l'obligation, d'une part, pour tous les creuseurs artisanaux de s'inscrire et de se constituer en coopératives et, d'autre part, pour les comptoirs, d'ajouter de la valeur aux minerais avant leur exportation en procédant à un tri et une transformation de base ; à cela viennent s'ajouter des restrictions

sur le transport de minerais entre provinces. Le gouvernement a également publié des procédures obligatoires de traçabilité des minerais qui stipulent les devoirs spécifiques de tous les acteurs afin d'assurer la traçabilité depuis la mine jusqu'au point d'exportation. Ces procédures devraient être mises en œuvre conjointement avec l'iTSCi, l'Initiative pour la chaîne d'approvisionnement de l'étain de l'ITRI (Institut international de recherche sur l'étain), un projet lancé par le secteur international de l'étain.²² La traçabilité des minerais ne peut à elle seule résoudre le problème du financement des groupes armés par le commerce de minerais. L'intérêt que porte le gouvernement à cette question constitue toutefois un signe encourageant.

Des commissions réunissant des représentants des gouvernements provinciaux, des FARDC, de la police des mines, du secteur privé et d'organisations de l'ONU ont été instaurées au Nord- et au Sud-Kivu pour observer la mise en œuvre de l'initiative de traçabilité des minerais et des réformes plus générales. D'après le ministre des Finances du Nord-Kivu, actuellement ministre provincial par intérim et responsable de l'une de ces commissions, cette stratégie a déjà produit des résultats. Il a ainsi déclaré à Global Witness que la nouvelle entité a contribué à faciliter des discussions entre les FARDC et la police des mines concernant le projet de retirer les militaires de sites miniers clés comme celui de Bisié et de déployer la police.²³

Selon John Kanyoni, vice-président de la commission et président de la branche Nord-Kivu de la Fédération des entreprises du Congo, la commission envisageait



© Global Witness

Un centre de négoce appuyé par l'ONU à Isanga, près de Bisié. Ces centres nouvellement établis pour commercialiser les minerais – ainsi que les routes qui mènent à eux – doivent être surveillés et protégés afin d'empêcher que des groupes armés ne commettent des actes d'extorsion, faute de quoi ces centres risqueront de devenir des plateformes de blanchiment des minerais du conflit.

d'envoyer des équipes d'observation dans les zones minières afin de vérifier si les négociants payaient les militaires ou achetaient des matériaux provenant de mines placées sous contrôle armé.²⁴ Cela constituerait un important pas en avant qui pourrait venir compléter utilement les mesures de vérification de la diligence raisonnable instituées par les entreprises elles-mêmes. Toute conclusion ressortant de ces travaux d'observation, qu'ils soient entrepris par le secteur privé ou le gouvernement, devra être rendue publique, conformément aux normes établies par l'ONU et l'OCDE.

Ces initiatives prises au niveau national et provincial du gouvernement sont encourageantes et doivent donc être renforcées, notamment en augmentant la participation de la société civile congolaise. On ignore toutefois si ces projets et leur théorie se traduiront par des résultats durables. Étant donné l'ampleur des intérêts personnels qu'ont les personnalités militaires et politiques haut placées dans le secteur des minerais, il est difficile de voir comment un changement peut se produire sans appui important des plus hautes instances. Le président Kabila, en particulier, se doit de soutenir publiquement les efforts de réforme et d'élaborer une stratégie cohérente afin d'éliminer définitivement les FARDC du commerce de minerais.

Par ailleurs, les autorités congolaises doivent s'assurer que les nouvelles mesures prévues n'ont pas de conséquences fortuites. Les centres de négoce appuyés par l'ONU, par exemple, doivent être soigneusement gérés dès leur instauration afin qu'ils ne deviennent pas des plateformes de blanchiment des minerais du conflit. L'objectif de ces entités est en effet de faciliter et centraliser le commerce et de réduire l'insécurité dans le secteur minier. Pour remplir cet objectif, les autorités congolaises et la MONUSCO devront sécuriser et observer attentivement non seulement les centres de négoce à proprement parler, mais également les mines et les voies de transport qui les alimentent. Si cela ne se produit pas, il est fort probable que les minerais étiquetés qui proviennent de sites miniers « propres » risquent d'être illégalement taxés par des groupes armés ou des militaires lors de leur acheminement depuis la mine jusqu'au centre de négoce, où ils seront étiquetés « libres de conflit ». Les entreprises qui achètent des minerais aux centres de négoce doivent contribuer à l'effort global en soumettant les matériaux à une diligence raisonnable conformément aux normes internationales.

En avril 2011, Global Witness s'est rendu dans deux centres de négoce qui venaient d'être construits et dont l'inauguration était imminente. Plusieurs



L'entrée de la mine de Kalimbi à Nyabibwe. Les troupes FARDC sont fortement impliquées dans les activités minières de la région voisine des Hauts-Plateaux.



Les membres de l'armée nationale congolaise impliqués illégalement dans le commerce de minerais, en particulier les rebelles de l'ex-CNDP, agissent en toute impunité. Tant que le gouvernement congolais n'exigera pas d'eux qu'ils rendent des comptes, l'élimination du commerce de minerais du conflit restera une tâche des plus ardues.

agents du secteur minier et négociants ont fait savoir à Global Witness qu'ils trouvaient préoccupant le choix de l'emplacement de ces centres et le fait qu'il n'en existe que quelques-uns pour desservir un vaste territoire, problème auquel venaient s'ajouter, pour certains, des difficultés d'accès.²⁵ Par exemple, les négociants de Nyabibwe, au Sud-Kivu, ont expliqué qu'il leur faudra transporter leurs marchandises sur 75 km jusqu'au centre de Numbi (près de la frontière avec le Nord-Kivu), soit dans le mauvais sens, pour ensuite retourner à Bukavu afin de les exporter. Les nouvelles réglementations, dont l'objectif est de conserver les recettes du commerce de minerais dans la province d'origine, interdisent en effet de traverser la frontière provinciale et de se rendre à Goma, au Nord-Kivu, pour exporter les marchandises.²⁶ Il ne fait aucun doute que l'initiative des centres de négoce offre un réel potentiel, mais elle pose aussi des risques. Ainsi, il pourrait devenir extrêmement tentant pour certains individus de frauder le système si d'autres centres de négoce officiels ne sont pas créés rapidement, et si des voies commerciales libres de conflit ne sont pas ouvertes et protégées.

L'impunité persistante de la mafia militaire

Les possibilités de démilitariser le secteur des minerais dans les Kivus et de régler efficacement le commerce sont significatives mais aussi très localisées. Une grande partie du commerce de minerais du Nord- et du Sud-Kivu reste entre les mains de militaires ou de groupes rebelles et la démilitarisation devra répondre à une démarche plus systématique pour que les progrès soient durables.

Les chercheurs de Global Witness se sont rendus dans la ville de Nyabibwe et dans la mine de Kalimbi, en territoire de Kalehe, fin avril 2011, où ils ont recueilli de nombreux témoignages sur l'implication des FARDC dans les activités minières non loin de là, dans les Hauts-Plateaux.²⁷ Certains des minerais du conflit exploités dans cette région sont acheminés jusqu'aux marchés d'exportation via Nyabibwe, où a été lancée l'année dernière l'initiative iTSCi, et ces flux de matériaux entachés d'irrégularité sont susceptibles d'être prochainement orientés vers le centre de négoce de Numbi.²⁸

Plusieurs individus bien informés que Global Witness a interrogés en avril 2011 ont souligné le risque que des officiers des FARDC mènent leurs activités illégales en passant par des intermédiaires civils, même après leur retrait des zones minières. Par exemple, des représentants de la société civile qui ont effectué des travaux de recherche à Numbi à la mi-mars 2011 ont signalé que les militaires impliqués dans l'activité minière sont de plus en plus souvent habillés en civil plutôt qu'en uniforme et ne sont reconnaissables qu'aux armes qu'ils ont sur eux.²⁹ Le gouvernement congolais, et en particulier les forces armées, doivent prouver aux acheteurs internationaux de minerais et au public en général que les changements observés dans des lieux comme Bisié ne sont pas superficiels. Ils devront s'assurer, par des moyens politiques, militaires et juridiques, qu'il ne s'agit pas d'un simple glissement d'un contrôle militaire ouvert vers un système moins visible de pillage des biens publics.

Cela est d'autant plus important que, pour l'instant, les autorités congolaises n'ont pas réussi à s'attaquer à l'impunité dont bénéficient les officiers de l'armée impliqués dans le commerce de minerais. Global Witness a appris par des sources issues de la police et de l'armée que tout litige lié aux minerais est réglé « en interne » au sein des rangs des FARDC, et non par l'intermédiaire du système de justice militaire, surtout lorsqu'il s'agit de problèmes impliquant d'anciens éléments du CNDP.³⁰ Des représentants de la police des mines de deux territoires différents du Nord-Kivu ont affirmé que les plaintes déposées à leurs supérieurs concernant l'implication de militaires dans des activités minières étaient ignorées ou bien que les individus ainsi accusés proféraient des menaces contre les auteurs de ces plaintes.³¹ Un officier supérieur des FARDC a appris à Global Witness que décision avait été prise aux plus hauts niveaux du gouvernement de ne pas poursuivre des commandants militaires coupables de délits dans le secteur minier.³²

Deux évasions de la prison militaire de Goma fin 2010 fournissent une illustration saisissante de l'impuissance du système de justice militaire – délibérée ou non – à l'égard des membres des FARDC, surtout les anciennes troupes du CNDP. Lors de ces deux incidents, des militaires FARDC auraient attaqué la prison pour faire s'évader leurs commandants, dont l'un avait été incarcéré pour implication illégale dans des activités minières.³³ L'officier supérieur des FARDC qui a relaté ces faits à Global Witness a précisé que le bureau de justice militaire de l'armée était peu disposé à détenir d'anciens éléments du CNDP à la prison de Goma de peur de devoir subir de nouvelles attaques.³⁴

L'invulnérabilité du général Bosco Ntaganda, ancien commandant CNDP, recherché par la Cour pénale internationale pour crimes de guerre présumés, offre l'un des exemples les plus fragrant de l'impunité accordée aux éléments de l'ex-CNDP. Bosco a fait la une de l'actualité dans le monde entier en février 2011 lorsqu'il a été impliqué dans une tentative de contrebande de plusieurs centaines de kilogrammes d'or à partir de l'aéroport de Goma.³⁵ Il semble peu probable qu'il s'agisse là de son seul lien avec le secteur des minerais. Un agent du gouvernement proche de plusieurs personnalités a montré à Global Witness une série de documents détaillés basés sur les observations directes de son personnel qui révèlent des opérations de contrebande de cassitérite par le biais de l'une des propriétés de Bosco à Goma, située à la frontière rwandaise. L'agent a affirmé que cette contrebande aurait impliqué le transport de 10 à 13 tonnes de minerai d'étain à la fois, avec la participation de comptoirs réputés tant du côté congolais de la frontière que du côté rwandais. Il s'est dit frustré que ses supérieurs n'aient donné aucune suite à ses observations.³⁶ Global Witness n'a pas encore pu corroborer les affirmations de cet agent ni obtenir de commentaires de la part de Bosco, mais estime que ces allégations méritent une enquête plus poussée.

Les principales conséquences de l'engagement incontrôlé des militaires dans le commerce de minerais sont les abus perpétrés contre des civils dans les zones minières et à proximité de celles-ci, ainsi qu'une instabilité persistante dans les Kivus à mesure que différentes factions et des groupes rebelles partiellement intégrés étendent leur pouvoir et leur capacité à remettre en cause le contrôle de l'État. Certains négociants congolais, craignant que l'implication militaire corrompue n'éloigne leurs acheteurs internationaux, reconnaissent la menace que cela pose à leurs intérêts. Comme l'a remarqué un propriétaire de comptoir interrogé par Global Witness à Bukavu, concernant les militaires, « l'impunité est le plus gros problème ».³⁷

Des mesures de faible ampleur ont été prises pour accroître la responsabilité, par exemple à travers l'instauration de chambres foraines à Walikale,³⁸ mais pour l'instant, aucune affaire relative à une implication militaire dans le secteur minier n'a été jugée.³⁹ Tant que les hauts commandants qui profitent le plus du commerce illégal n'auront pas été traduits en justice, les efforts visant à éliminer les mouvements de gangstérisme militaire sur le terrain seront probablement vains.

Le commerce à la croisée des chemins

Alors que l'est du Congo ressort de six mois d'une interdiction visant l'exploitation des minerais et se prépare à faire face aux exigences imposées par la loi américaine Dodd Frank Act, les perspectives à court terme du commerce de minerais dans la région sont extrêmement incertaines.

L'interdiction minière du gouvernement congolais : une occasion manquée

Les efforts actuels du gouvernement de la RDC visant l'adoption de réformes dans le secteur minier représentent un développement très positif. Cependant, la plupart des acteurs du commerce de minerais que Global Witness a interrogés au Congo en avril 2011 ont trouvé extrêmement contreproductive l'interdiction imposée par le gouvernement de septembre 2010 à mars 2011



Un sac de cassitérite chez un négociant à Nyabibwe. L'interdiction d'exploitation minière imposée par le gouvernement a instauré des conditions très difficiles pour les communautés tributaires du commerce de minerais et permis à l'armée de renforcer sa mainmise sur certaines régions minières.

sur l'exploitation minière. Cette interdiction a été introduite par le président Kabila pour tenter de venir à bout de ce qu'il a qualifié (dans des termes admirablement directs) de « groupes mafieux » au sein des FARDC.⁴⁰ Si l'analyse du problème faite par le président est irréprochable, l'interdiction n'a pas permis d'améliorations substantielles sur le terrain, essentiellement car aucune mesure n'a été prise contre les éléments militaires qu'elle comptait pourtant cibler.

En effet, certains aspects indiquent que, durant l'interdiction, les FARDC ont en réalité renforcé leur mainmise sur certaines parties du commerce de minerais. Des chercheurs de la société civile congolaise ont ainsi signalé que dans certains sites miniers de Shabunda, des civils qui continuaient de travailler devaient verser aux militaires 50 % des revenus qu'ils dégagent des minerais, et non plus le sixième de leurs recettes, qu'ils étaient contraints de payer en temps normal.⁴¹ Dans la mine d'or de Mukungwe, au Sud-Kivu, des groupes de mineurs ont déclaré aux chercheurs que, pendant l'interdiction, ils devaient remettre aux militaires 80 dollars par jour pour pouvoir accéder au site.⁴²

L'interdiction a beaucoup affecté les moyens de subsistance des individus tributaires du secteur minier. Les creuseurs interrogés par Global Witness en avril 2011 ont ainsi décrit leurs difficultés pour trouver une source de revenus alternative, et le manque d'accès aux marchandises qui jusque-là étaient acheminées par voie aérienne dans les avions qui venaient récupérer les minerais. Les trois provinces touchées par les mesures – le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et le Maniema – ont ainsi été privées de recettes fiscales considérables.⁴³ Le ministre des Finances du Nord-Kivu a déclaré à Global Witness que les recettes mensuelles de la province étaient passées de 600 000 à 400 000 dollars entre septembre 2010 et mars 2011.⁴⁴

Les retards dans le développement des différentes initiatives destinées à remettre de l'ordre dans le commerce de minerais et à le réglementer ont constitué la plus belle des occasions manquées. Un projet de certification des sites miniers financé

par le gouvernement allemand, dénommé Circuit commercial certifié (CTC), a fait long feu.⁴⁵ Quant à l'iTSCi, le régime pilote de mise en sacs et d'étiquetage de l'industrie de l'étain, instauré à Nyabibwe, il a été interrompu et son financement, dont une partie provenait des comptoirs, a dû cesser car ceux-ci n'avaient pas de marchandises à exporter.⁴⁶ Global Witness a précédemment soulevé des interrogations quant à la capacité du régime iTSCi à résoudre le problème du financement du conflit dans les Kivus de manière globale et émis des recommandations sur la manière dont ce régime pourrait être plus développé afin de répondre aux normes internationales de diligence raisonnable.⁴⁷ Cependant, l'interdiction a réduit les possibilités d'améliorer le dispositif et un temps précieux a été perdu.

Le Dodd Frank Act, la réponse de l'industrie électronique et la décision attendue de la SEC

La législation adoptée par le Congrès américain en juillet dernier dans le cadre de la loi sur la réforme de Wall Street, le *Dodd Frank Wall Street Reform Act*, exige des entreprises qu'elles soumettent tous les minerais provenant du Congo ou de pays voisins à une diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement, que cette diligence raisonnable fasse l'objet d'un audit, qu'elles rendent compte devant l'autorité de régulation du gouvernement américain des mesures prises et qu'elles divulguent publiquement ces informations. Cette loi constitue un pas en avant majeur et pourrait, à condition d'être appliquée correctement, améliorer la situation humanitaire dans l'est du Congo en augmentant le coût du commerce de minerais de conflit et en éliminant les sources de financement des parties belligérantes.

Les possibilités d'impact positif risquent toutefois de faire long feu si les entreprises étrangères qui s'approvisionnent en marchandises congolaises décident d'aller plus loin que les exigences prévues par la loi et de réclamer des normes que les exportations légitimes de minerais ne peuvent respecter à l'heure actuelle. En attendant la promulgation de la loi, deux grandes associations du secteur, l'EICC (la coalition d'industriels du secteur de l'électronique) et la GeSI (l'initiative mondiale pour la promotion de la durabilité grâce à l'informatique) ont mis au point le dispositif CFS (Conflict Free Smelter, fonderies libres de conflit), qui consiste à auditer la diligence raisonnable exécutée par les entreprises de

transformation des minerais.⁴⁸ En septembre 2010, l'EICC et la GeSI ont communiqué aux fournisseurs les exigences que devaient respecter ce type d'entreprises pour pouvoir être accréditées par le programme. Le règlement précisait qu'à compter du 1^{er} avril 2011, les fonderies qui s'approvisionnent en RDC et dans les pays voisins et souhaitant recevoir la « conformité CFS » devraient présenter des pièces écrites délivrées par un régime crédible de certification ou d'étiquetage attestant que les minerais en question sont « libres de conflit ».⁴⁹

Le programme CFS fait partie des initiatives les plus progressistes du secteur qui ressortent du débat sur les minerais du conflit, et la politique annoncée par l'EICC et la GeSI était sans aucun doute bien intentionnée. En outre, les associations du secteur n'auraient pu anticiper et ne peuvent être mises en cause pour les perturbations dues à l'interdiction minière du gouvernement congolais. Par ailleurs, l'obligation de fournir une garantie ou un certificat écrit attestant le statut « libre de conflit » des marchandises dépasse les exigences du *Dodd Frank Act*. À noter également que les associations du secteur savaient fort bien qu'il n'existe au Congo aucun système de certification ou d'étiquetage capable de garantir que les minerais sont libres de conflit et aucune chance pour qu'un dispositif de ce type soit instauré dans un proche avenir. En effet, l'établissement du cadre réglementaire requis et des infrastructures institutionnelles envisagées par la CIRGL, l'organe régional chargé de diriger les efforts de certification, pourrait prendre des années.

La stratégie d'accréditation des fonderies adoptée par le secteur de l'électronique a eu une conséquence fortuite : les négociants ont frénétiquement cherché à exporter leurs stocks de minerais des Kivus entre le 10 mars, date de la levée de l'interdiction visant l'exploitation et les exportations minières, et le 1^{er} avril, date-limite fixée par l'EICC et la GeSI.⁵⁰ L'insistance relative à une garantie écrite du statut « libre de conflit », et l'ambiguïté qu'elle a entraînée concernant la volonté de l'industrie de l'électronique à acheter des minerais congolais, ont continué de susciter de profondes craintes dans les zones minières des Kivus pendant tout le mois d'avril 2011. Lors d'une série de réunions avec Global Witness, des creuseurs, des porteurs et des négociants ont fait part de leur désarroi : après avoir tenu bon pendant les six mois d'interdiction minière, ils ne voyaient pas comment l'exploitation et les exportations de minerais pourraient reprendre.⁵¹



© iStockphoto

La Securities and Exchange Commission (SEC) américaine devrait prochainement annoncer quelles mesures de diligence raisonnable les entreprises soumises à la loi américaine sur les minerais du conflit doivent appliquer. La SEC devrait s'assurer que les règles qu'elle publiera seront conformes aux normes internationales de diligence raisonnable élaborées par l'ONU et l'OCDE.

Le 22 avril 2011, l'EICC et la GeSI ont annoncé qu'elles avaient apporté quelques modifications à leur politique, que les usines de transformation des minerais dont les pratiques d'approvisionnement sont conformes aux normes de diligence raisonnable de l'OCDE seraient désormais éligibles au programme CFS et que, par conséquent, elles pourraient vendre leurs marchandises aux fabricants du secteur de l'électronique.⁵² Global Witness salue ce changement d'orientation, en particulier l'accent porté sur les normes de l'OCDE et la reconnaissance implicite du fait que le *Dodd Frank Act* doit s'appuyer sur la diligence raisonnable plutôt que sur la certification des minerais. Toutefois, on ignore toujours si les grands fabricants seront disposés à s'approvisionner auprès de fonderies qui utilisent des matériaux congolais conformes aux normes de l'OCDE et donc au programme CFS.⁵³

Les entreprises qui prennent fermement position sur la question des minerais du conflit devraient être saluées et non pas découragées ; en outre, le secteur de l'électronique fait bien d'agir avec prudence en matière d'approvisionnement en minerais congolais, d'autant plus que les fournisseurs en amont ont peu progressé dans l'application des

normes internationales de diligence raisonnable. De même, les entreprises en aval, dans tous les secteurs, doivent avoir conscience du fait que l'objectif de la diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement, contrairement à celui d'un régime de sanctions visant les matières premières, est de mettre un terme au commerce préjudiciable tout en récompensant les activités commerciales légitimes et sous contrôle civil. La récente démilitarisation de Bisié offre la plus belle occasion depuis une décennie d'exporter des minerais « propres » depuis l'est du Congo, mais cette tâche sera ardue en l'absence d'un marché international prêt à les recevoir.

L'autorité américaine de régulation, la Securities and Exchange Commission (SEC), publiera entre les mois d'août et de décembre de cette année les règles finales relatives aux minerais du conflit devant accompagner le *Dodd Frank Act* ; elle stipulera aussi ce que constitue la « diligence raisonnable » au regard de la loi. Il est primordial que les agents des autorités de régulation fassent savoir sans équivoque que les exigences de diligence raisonnable formulées dans le *Dodd Frank Act* sont identiques à celles qui ont été établies par le Conseil de sécurité de l'ONU et l'OCDE.⁵⁴ Sans cela, ces initiatives internationales risqueront d'être mises à



© Mark Craemer

De la cassitérite est chargée dans des sacs de 50 kg à Bisié. Les minerais comme la cassitérite devraient être source de prospérité pour la population de l'est de la RDC au lieu d'encourager le conflit et l'insécurité. La SEC pourrait jouer un rôle utile en intégrant dans la loi américaine les normes internationales de diligence raisonnable applicables aux entreprises.

mal en donnant à des entreprises sans scrupules une excuse pour ne pas les mettre en œuvre.

La SEC devrait publier ces règles le plus rapidement possible, de préférence avant l'échéance d'août/décembre prévue pour la publication de ses réglementations finales. La Commission devrait tout du moins faire connaître sa position sur la question de la diligence raisonnable avant le mois d'août, par exemple en déclarant publiquement que les exigences de diligence raisonnable aux termes de la loi seront alignées sur les normes de l'ONU et de l'OCDE. Cela permettrait de réfuter les affirmations des entreprises selon lesquelles elles ne peuvent lancer le processus de diligence raisonnable tant que les réglementations finales n'ont pas été publiées.

Même si cela ne saurait remplacer une communication claire de la SEC, le département d'État américain pourrait contribuer à inciter les entreprises à soumettre leur chaîne d'approvisionnement à des contrôles rigoureux en publiant son propre guide de la diligence raisonnable et en faisant savoir sans équivoque qu'il s'agit exactement des mêmes normes que celles de l'ONU et de l'OCDE. En effet, la publication d'un

guide destiné aux entreprises par le département d'État est exigée au titre du *Dodd Frank Act*. Tant que les entreprises pourront faire valoir que leurs responsabilités en matière de diligence raisonnable sont trop vagues, le commerce des minerais du conflit, avec tous les effets dévastateurs qui lui sont associés, se poursuivra et les chances d'instaurer des exportations de minerais libres de conflit provenant de l'est de la RDC resteront infimes.

La question de la législation à adopter pour lutter contre le commerce de minerais du conflit a pour l'instant été dominée par l'élaboration et l'adoption du *Dodd Frank Act*. Toutefois, l'attention se tourne désormais vers le rôle de l'UE, l'autre grand marché occidental des marchandises contenant de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or. Les gouvernements des États membres de l'UE et la Commission européenne, l'organe chargé d'élaborer les législations à l'échelle européenne, devront commencer par faire preuve d'un certain leadership envers la question des minerais du conflit en trouvant le moyen de transformer leurs engagements internationaux, en tant que membres de l'ONU et de l'OCDE, en textes de loi.

Le Rwanda : prêt à faire partie de la solution ?

Le Rwanda est depuis longtemps le principal point de passage des minerais du conflit entre l'est de la RDC et la chaîne d'approvisionnement mondiale. Cependant, le gouvernement de Kigali n'a pas encore reconnu son rôle à cet égard ni adopté une stratégie exhaustive pour mettre de l'ordre dans son secteur lucratif du commerce de minerais. Depuis quelques mois, certains événements portent à croire que les choses s'apprêteraient à changer. Plus spécifiquement, le gouvernement rwandais, qui avait pourtant commencé par nier catégoriquement les problèmes associés à son commerce de minerais, soutient désormais les programmes de traçabilité, qui font partie du processus de diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement.

Mais cela ne suffit pas. En effet, le gouvernement doit instamment reconnaître que le Rwanda joue et

continuera de jouer un rôle clé dans le commerce des minerais congolais et s'engager à jouer ce rôle d'une manière qui profite à son pays voisin au lieu de lui être préjudiciable. Par ailleurs, il lui faut concrétiser cet engagement dans la loi rwandaise. Il s'agit autrement dit de contraindre les entreprises basées au Rwanda de mettre en œuvre les normes de l'ONU et de l'OCDE que le Rwanda, en tant que membre de l'organisation régionale de la CIRGL, a publiquement avalisées.

Des mesures composites : le régime de contrôle des minerais rwandais

L'adoption de la loi américaine *Dodd Frank Act*, qui cible le commerce des minerais provenant de la RDC et des pays voisins, soumet le Rwanda à des pressions



Sac de minerais étiqueté et prêt à être inspecté par les autorités rwandaises dans un bureau de négoce de minerais à Kigali. Les efforts du Rwanda visant l'instauration d'un régime de traçabilité des minerais constituent un développement louable, mais l'étiquetage ne pourra à lui seul permettre de résoudre le problème des minerais du conflit. Pour remplir ses engagements internationaux, le gouvernement rwandais doit aller plus loin en insistant pour que les entreprises locales soumettent leur chaîne d'approvisionnement à une démarche exhaustive de diligence raisonnable.



Des camions de livraison garés au dépôt de la douane, Rwanda. Le Rwanda est une plateforme de transit majeure dans la région pour un large éventail de marchandises, dont les minerais congolais.

croissantes le poussant à démontrer que sa chaîne d'approvisionnement en minerais est irréprochable. Le gouvernement a par conséquent introduit de nouvelles réglementations le 11 mars de cette année exigeant la traçabilité de l'ensemble de la production et du commerce de minerais rwandais.

En outre, ces directives exigent des expéditions de minerais introduites sur le territoire rwandais (à l'exception des marchandises sous scellé en transit) qu'elles soient accompagnées des documents commerciaux requis, ainsi que certifiées et étiquetées par les autorités compétentes. Les minerais transportés sur le territoire rwandais hors des zones de concession minière désignées doivent porter une étiquette indiquant la mine d'origine identifiée. Qui plus est, le commerce de minerais est limité à des régions spécifiques du pays et les négociants sont tenus de soumettre au gouvernement des rapports mensuels de leurs achats et de leurs ventes.⁵⁵

La plupart des titulaires de concessions et des négociants au Rwanda ont salué ces nouvelles directives. Plusieurs ont déclaré à Global Witness soutenir les mesures de traçabilité afin de protéger

les intérêts et la réputation du secteur minier rwandais. Certains ont affirmé que l'étiquetage avait contribué à réduire le vol de minerais dans leurs concessions.⁵⁶ Les exploitants du secteur minier concernés par les réglementations ne sont toutefois pas tous satisfaits de cette initiative : certaines des entreprises de plus petite taille ont expliqué à Global Witness que la conformité se révélait coûteuse et bien trop lourde.⁵⁷ Entre-temps, les négociants qui s'approvisionnent en minerais au Congo, ou dans des zones minières artisanales du Rwanda pas encore couvertes par le nouveau régime d'étiquetage, sont soumis à de fortes pressions alors que s'intensifie la concurrence autour d'une production nationale de minerais qui reste de faible ampleur. L'incitation à la fraude – qu'elle soit transfrontalière ou limitée au territoire rwandais – est considérable. Deux hommes d'affaires opérant dans le secteur du commerce de minerais ont décrit différents incidents récents lors desquels des étiquettes avaient été soit volées, soit vendues dans l'illégalité. Global Witness n'a pas pu vérifier ces déclarations mais estime qu'elles illustrent bien les préoccupations du secteur quant aux failles juridiques potentielles du nouveau régime.⁵⁸

L'efficacité des nouvelles réglementations est également tributaire des capacités opérationnelles. Ainsi, l'agence chargée de mettre en œuvre le système d'étiquetage, l'Office de la géologie et des mines du Rwanda (OGMR), manque de fonds et d'effectifs. Les jeunes diplômés embauchés pour remplir la fonction essentielle de surveillance de l'étiquetage sur les sites miniers et dans les bureaux de négoce des minerais sont souvent mal formés et connaissent mal le processus. Global Witness a observé un cas où un agent de l'OGMR qui était en train de vérifier des marchandises dans un bureau de négoce a fait preuve d'une grande confusion et a dû demander à plusieurs reprises aux représentants de l'entreprise ce qu'il fallait faire.⁵⁹

Les nouvelles réglementations rwandaises constituent une initiative positive et propice à l'établissement d'une plus grande traçabilité et d'une meilleure surveillance gouvernementale au sein du secteur minier national, mais leur efficacité en tant que mesures de lutte contre le commerce des minerais du conflit est limitée. L'étiquetage ne peut à lui seul venir à bout du fait que les parties belligérantes se financent par des actes d'extorsion visant les transactions commerciales de minerais. Dans l'est du Congo, les creuseurs ou les négociants qui transportent des sacs de minerais scellés, étiquetés

et dotés d'un code-barres peuvent être illégalement taxés par des groupes armés tout aussi facilement que ceux qui manipulent des sacs non étiquetés.

Une diligence raisonnable exhaustive – comprenant, sans s'y limiter, la traçabilité des minerais – est à l'heure actuelle le seul moyen crédible dont disposent les entreprises pour savoir si des groupes armés se sont ingérés dans le commerce à un quelconque stade de la chaîne d'approvisionnement et en ont tiré profit. L'évaluation sur le terrain est un élément particulièrement crucial de la diligence raisonnable si les entreprises veulent pouvoir identifier les actes d'extorsion ou les cas où des membres de l'armée se servent d'intermédiaires civils pour représenter leurs intérêts dans le commerce de minerais. Le fait d'autoriser l'importation de minerais congolais à condition qu'ils soient étiquetés ne peut à lui seul fournir au Rwanda, ou aux entreprises qui s'approvisionnent au Rwanda, l'assurance que ces marchandises sont libres de conflit.

En outre, en accordant plus d'importance à la traçabilité des minerais qu'à la diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement et en fermant ses frontières aux marchandises mal étiquetées, le Rwanda mène une politique qui risque de faire obstacle à tout commerce légitime

Des minerais exportés du Rwanda et exploités au Rwanda ?

Le développement du secteur national des minerais est l'une des priorités du gouvernement rwandais depuis la privatisation des concessions minières étatiques de la REDEMI en 2006. Cet objectif de hausse de la production est né du souhait de maximiser les profits tirés de réserves minérales considérées par certains comme considérables. L'objectif est également de modifier la perception selon laquelle toutes les exportations rwandaises de minerais proviennent du Congo.

Il ne fait aucun doute que le Rwanda produit des minerais, même s'il est difficile d'évaluer précisément l'ampleur du secteur, le gouvernement refusant de publier des données complètes sur la production. D'après les statistiques obtenues par Global Witness auprès de la Banque centrale du Rwanda, les exportations de cassitérite se montaient à 5 615,4 tonnes en 2009, dont 1 346,3 tonnes de réexportations, autrement dit de la cassitérite d'origine non rwandaise.⁶⁰ Le Congo étant le principal pays d'où sont issues les importations de minerais introduites au Rwanda, ces chiffres suggèrent qu'environ 24 % des exportations rwandaises de cassitérite proviennent de mines congolaises. En 2010, les chiffres officiels indiquent que cette part est passée à 40 %.

La situation semble toutefois très différente à en croire les informations réunies auprès de représentants de l'industrie à Kigali. Une entreprise impliquée directement dans le commerce de transit de minerais a ainsi affirmé à Global Witness que jusqu'à 80 % des exportations rwandaises de minerais étaient en réalité congolaises. Plusieurs autres négociants en minerais à Kigali ont également fait savoir que, d'après eux, la majorité des exportations rwandaises de minerais sont d'origine congolaise, sans pour autant pouvoir donner de chiffres précis.⁶¹



Des travailleurs remplissent des sacs de cassitérite et de coltan dans une coopérative de Kigali. Le gouvernement rwandais a un rôle important à jouer dans la lutte contre le commerce de minerais du conflit. Il lui faut pour cela faire preuve de transparence quant à l'origine précise de ses exportations de minerais.

de minerais congolais. Les provinces des Kivus ne procèdent à l'heure actuelle à aucun étiquetage de leurs minerais. Cela signifie qu'au moins à court terme, aucun minerai provenant de l'est du Congo – y compris des zones démilitarisées – ne pourra être acheminé sur les marchés internationaux à cause des nouvelles réglementations rwandaises. En revanche, s'il adoptait une stratégie axée sur la diligence raisonnable, le Rwanda pourrait remplir son devoir de réduction des flux de minerais du conflit qui transitent par son territoire, tout en soutenant le commerce de minerais congolais légitime et placé sous le contrôle des civils.

Le gouvernement rwandais a tout à fait conscience de ses obligations internationales et des mesures qu'il lui faut prendre. Le ministre des Mines Christophe Bazivamo a été cité dans un article de Reuters le 27 avril comme ayant déclaré que des consignes avaient été adressées aux départements du gouvernement pour que « tous les minerais introduits au Rwanda depuis des zones de conflit fassent l'objet d'une diligence raisonnable rigoureuse »⁶². C'était la première fois que le gouvernement déclarait explicitement qu'il exigeait une diligence raisonnable concernant les matériaux provenant du Congo, et il semble s'agir là d'un changement de position

bienvenu. Cependant, le ministre a par la suite confirmé à Global Witness par courriel qu'il parlait en fait des réglementations du 11 mars, qui ne font aucune mention de la diligence raisonnable et sont bien moins rigoureuses que les contrôles dont il était question dans son entretien.⁶³

Global Witness a recommandé au ministre de faire en sorte que le gouvernement publie un addenda aux réglementations de mars afin qu'elles soient conformes à son appel public à la diligence raisonnable. Cet addenda devrait préciser clairement que les entreprises importatrices de minerais provenant de zones affectées par le conflit et de pays voisins sont tenues de procéder à un exercice de diligence raisonnable conformément aux normes de l'ONU et de l'OCDE. Le Royaume-Uni et les États-Unis, en tant qu'importants donateurs du Rwanda, devraient encourager le gouvernement à prendre cette initiative de manière prioritaire. Ils devraient également demander instamment aux autorités de Kigali de rendre compte devant le Conseil de sécurité de l'ONU de leur application de la résolution 1952 du Conseil qui régit les minerais du conflit et la diligence raisonnable.

Conclusion

Cela fait plus de dix ans que des groupes armés et des membres de l'armée nationale congolaise d'une grande brutalité se remplissent les poches et financent leurs combats grâce aux profits qu'ils dégagent du commerce de minerais dans l'est du Congo. C'est la population locale qui continue d'être le plus durement touchée par cette concurrence violente autour du contrôle des mines les plus riches de la région. Les travaux de recherche menés par Global Witness dans les Kivus en avril 2011 révèlent que le moment serait aujourd'hui plus propice à l'instauration d'un commerce de minerais « libres de conflit » provenant de l'est du Congo. Bisié, la plus grande mine de minerai d'étain du Nord-Kivu, est libre de tout contrôle militaire pour la première fois depuis cinq ans.

Les progrès sur le terrain sont toutefois limités et restent fragiles. Les rebelles et les troupes FARDC continuent d'occuper de nombreuses régions minières du Nord- et du Sud-Kivu et le gouvernement congolais n'a toujours pas traité la question de l'impunité des individus impliqués illégalement dans le commerce de minerais.

Une région minière lucrative comme celle de Bisié ne saurait rester longtemps à l'abri d'éléments dommageables si elle n'est pas contrôlée par des acteurs légitimes – les autorités civiles, les troupes chargées du maintien de la paix et un secteur privé responsable – qui s'engagent à éliminer les liens entre les minerais et la violence armée et à soutenir une forme de commerce dont puisse profiter la population congolaise.

À cet effet, les entreprises qui achètent des minerais originaires de la région doivent sans plus tarder mettre en œuvre les directives relatives à la diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement élaborées par les Nations Unies et d'autres organes internationaux et commencer à s'approvisionner auprès de mines libres de tout contrôle armé. Les gouvernements des pays où sont basées ces entreprises, notamment ceux de la RDC et du Rwanda, doivent transformer ces normes en textes de loi et surveiller de près leur mise en application.



Recommandations

Les entreprises congolaises et internationales consommatrices d'étain, de tantale, de tungstène et d'or devraient :

- Instamment mettre en œuvre l'ensemble des normes de diligence raisonnable de l'ONU et de l'OCDE.
- Faire pression sur les autorités congolaises et la MONUSCO afin qu'elles s'assurent que les zones minières démilitarisées sont protégées contre une nouvelle occupation par des rebelles ou des unités FARDC.
- Être disposées à acheter des minerais provenant de zones démilitarisées de l'est de la RDC s'ils ont été obtenus conformément aux normes de diligence raisonnable de l'ONU et de l'OCDE.
- Poursuivre en justice les membres des FARDC impliqués de manière illégale dans le commerce de minerais ou auteurs d'actes d'extorsion dans ce secteur. Traiter en priorité les poursuites en justice des officiers supérieurs dont il s'avère qu'ils sont impliqués.
- Intégrer les normes de diligence raisonnable de l'OCDE dans la loi congolaise et s'assurer que les entreprises s'y conforment.
- Déployer la police minière dans les zones minières démilitarisées.
- S'assurer que le redéploiement de troupes en territoire de Walikale, où se trouve Bisié, n'entraîne pas un retour des militaires dans les zones minières et la reprise des actes illégaux et répréhensibles.

La Securities and Exchange Commission (SEC) américaine devrait :

- Faire savoir sans équivoque que les exigences de diligence raisonnable relatives à l'approvisionnement en minerais du conflit telles que formulées dans le *Dodd Frank Act* sont identiques à celles qui ont été établies par le Conseil de sécurité de l'ONU et l'OCDE. La SEC devrait dès que possible faire connaître publiquement son avis sur la question.
- Publier le plus rapidement possible les règles finales relatives aux dispositions de la loi applicable aux minerais du conflit, dans l'idéal avant le mois d'août.

Le gouvernement de la République démocratique du Congo devrait :

- Retirer les unités FARDC participant à des activités illégales dans les zones minières et à proximité de celles-ci ainsi que le long des routes empruntées par le commerce de minerais.

Le gouvernement du Rwanda et les gouvernements d'autres pays où les minerais sont commercialisés, transformés ou employés dans le secteur de la fabrication devraient :

- Intégrer les normes de diligence raisonnable de l'OCDE dans la loi nationale et s'assurer que les entreprises s'y conforment.

Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait :

- Réitérer, dans le nouveau mandat de maintien de la paix de la MONUSCO devant être adopté en juin, l'exigence spécifique selon laquelle les agents du maintien de la paix doivent contribuer à sécuriser les principaux sites miniers de l'est de la RDC et étendre leurs travaux d'observation et d'inspection des expéditions de minerais afin d'aider le gouvernement congolais à faire respecter la loi.
- Suivre de près la mise en œuvre de ce nouveau mandat par la MONUSCO afin de s'assurer que la

force de maintien de la paix intervient rapidement et efficacement lorsque se présentent des opportunités de sécurisation de zones minières démilitarisées.

- S'adresser directement aux États membres de la région des Grands lacs et aux pays disposant d'installations de transformation et de fabrication significatives sur leur territoire afin de s'assurer qu'ils demandent aux entreprises de procéder à un exercice de diligence raisonnable conforme à la résolution 1952 du Conseil de sécurité des Nations Unies.
- Insister pour que les États membres rendent compte devant le Conseil de leur mise en œuvre de la résolution 1952 du Conseil de sécurité, en mettant plus particulièrement l'accent sur les dispositions de cette résolution qui portent sur les minerais du conflit et la diligence raisonnable.
- Enjoindre le Groupe d'experts et la MONUSCO d'observer la mise en œuvre des orientations générales en matière de diligence raisonnable par les entreprises locales et internationales qui s'approvisionnent en minerais provenant de zones démilitarisées dans l'est de la RDC.
- Renforcer la capacité du Groupe d'experts sur la RDC à observer et rendre compte de la mise en œuvre des orientations générales en matière de diligence raisonnable en le dotant du financement lui permettant de charger des effectifs plus nombreux d'apporter leur aide à l'exécution de cet aspect de son mandat.
- Imposer des sanctions ciblées aux individus ou aux entreprises qui s'approvisionnent en minerais provenant de l'est du Congo d'une manière qui profite aux groupes armés, conformément à la résolution 1952.

Les gouvernements donateurs internationaux devraient :

- Encourager les autorités congolaises à retirer les militaires des mines et à les tenir à l'écart du commerce de minerais. Subordonner l'octroi d'une aide non humanitaire, surtout celle qui est destinée aux forces de sécurité du pays, à la réalisation de progrès dans ce domaine.
- Convaincre le gouvernement du Rwanda d'assumer ses responsabilités en matière de lutte contre le commerce de minerais du conflit, notamment en contraignant les entreprises basées au Rwanda à mettre en œuvre les normes de diligence raisonnable de l'ONU et de l'OCDE. Subordonner l'octroi d'une aide non humanitaire à la réalisation de progrès dans ce domaine.

L'OCDE devrait :

- À l'occasion de la réunion ministérielle du 25 mai, publier une déclaration recommandant aux pays de l'OCDE d'intégrer dans leur loi nationale les directives relatives à la diligence raisonnable.
- Lancer l'instauration d'une équipe d'observation internationale chargée de surveiller et de rendre compte publiquement de la mise en œuvre de ces directives. Cela permettrait d'accroître l'efficacité et la crédibilité des travaux de l'OCDE dans le domaine des minerais du conflit et de renforcer le suivi assuré par le Groupe d'experts des Nations Unies.
- Encourager les entreprises basées dans des pays de l'OCDE à acheter des minerais provenant de la région des Grands lacs si ceux-ci ont été obtenus d'une manière entièrement conforme aux directives relatives à la diligence raisonnable.

Annexe

Proposition pour un suivi indépendant de la diligence raisonnable des entreprises

L'application par les entreprises des normes de diligence raisonnable de l'ONU et de l'OCDE doit faire l'objet d'un suivi et d'un reporting public assurés par une équipe indépendante chargée d'un mandat international puissant.

Confier le reporting à un tiers indépendant est le seul moyen de gagner la confiance du public envers un système de contrôles de la chaîne d'approvisionnement basé sur la diligence raisonnable. En ce sens, il est dans l'intérêt des entreprises responsables de veiller à la mise en œuvre d'un tel dispositif d'observation et de reporting. Cette démarche s'avérera également bénéfique pour les gouvernements du Congo et des pays voisins qui souhaitent éviter que le commerce légitime ne pâtisse de l'idée générale selon laquelle tous les minerais de cette région seraient associés au conflit et à des atteintes aux droits de l'homme.

L'un des principaux avantages d'une équipe d'observation internationale, par rapport à l'établissement de méthodes de vérification plus élaborées sur un plan institutionnel, est qu'elle peut être instaurée relativement rapidement et que son coût de mise en place et de gestion n'est pas particulièrement élevé.

À l'heure actuelle, le Groupe d'experts des Nations Unies est chargé de rendre compte devant le Conseil de sécurité de l'ONU de la mise en application des orientations générales de l'ONU relatives à la diligence raisonnable. Cependant, le Groupe a été doté de ressources très limitées pour assumer cette tâche. En outre, son mandat à cet égard expire en novembre prochain et est susceptible de ne pas être renouvelé.

Il importe par conséquent d'instaurer rapidement un système plus solide et plus pérenne d'observation et de reporting indépendant afin d'encourager les efforts internationaux de lutte contre le commerce de minerais du conflit grâce à la diligence raisonnable des entreprises.

De quelles fonctions cette équipe d'observation devrait-elle être chargée ?

Les principales fonctions de l'équipe d'observation doivent notamment être les suivantes :

- Un examen de la diligence raisonnable appliquée par les entreprises à tous les niveaux de leur chaîne d'approvisionnement, ce qui implique d'examiner la documentation des entreprises, de se rendre au siège des entreprises, dans les locaux des fournisseurs et sur les sites opérationnels dans l'est du Congo et partout ailleurs dans le monde.
- Des visites sur le terrain non annoncées pour vérifier les affirmations des entreprises.
- L'établissement de rapports publics réguliers sur la véracité des affirmations faites par les entreprises et sur l'efficacité de leur diligence raisonnable.
- Dans ces rapports publics, la formulation de conclusions claires indiquant si oui ou non les entreprises évaluées s'approvisionnent en minerais d'une manière qui engendre des atteintes aux droits de l'homme ou d'autres délits.
- Des recommandations sur les mesures juridiques à prendre à l'encontre des entreprises ou des personnes impliquées dans des atteintes aux droits de l'homme et d'autres délits.
- L'instauration d'une relation avec les agents chargés de l'application des lois dans les pays concernés.
- Des recommandations en matière de meilleures pratiques applicables à la diligence raisonnable.

Quelle devrait être la composition de cette équipe d'observateurs ?

L'équipe d'observateurs devrait se composer d'un petit nombre d'individus de différents pays affichant des connaissances pertinentes sur les régions et les activités commerciales concernées et une capacité

à effectuer des enquêtes de terrain et des audits. Les observateurs devront être dénués de tout conflit d'intérêts politiques ou commerciaux.

Qui devrait être chargé de sa mise en place ?

L'organe d'observation devra se voir confier un mandat par un organe intergouvernemental ou un groupe de gouvernements qui participe aux efforts internationaux de lutte contre le commerce des minerais du conflit, et ce, pour deux raisons principales :

- S'assurer que le public sache que l'observateur est indépendant des entreprises.
- Permettre à l'observateur d'accéder aux données dont il a besoin pour assumer ses fonctions correctement.

Ce mandat officiel est crucial si l'on veut que l'équipe d'observation puisse réaliser des travaux différents et allant au-delà de ceux qui ont déjà été entrepris

de manière fragmentée par les ONG locales et internationales. Le mandat devrait accorder des droits d'accès aux registres officiels et aux sites sur lesquels se déroule l'activité minière et commerciale, et stipuler que les agents du gouvernement ont pour devoir de répondre aux questions de l'équipe.

Tandis que l'instauration et la surveillance de l'organe d'observation nécessiteront l'intervention de gouvernements ou d'entités intergouvernementales, il est crucial que la manière dont cet organe sera instauré, mandaté et surveillé soit transparente et garantisse son indépendance.

Qui doit le financer ?

Les frais d'instauration et de gestion de l'organe d'observation devraient être pris en charge par les gouvernements donateurs. Plusieurs gouvernements donateurs ont déjà participé au développement des orientations générales de l'OCDE en matière de diligence raisonnable et se sont déclaré favorables à leur mise en œuvre.

Références

1. Résolution 1952 du Conseil de sécurité (S/RES/1952), adoptée le 29 novembre 2010 ; entretien mené par Global Witness avec des représentants de l'ONU, février 2011.
2. Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2010/596, 29 novembre 2010, encadré 11 (page 87).
3. Pour obtenir des renseignements complémentaires, veuillez consulter le rapport de Global Witness intitulé « 'Face à un fusil, que peut-on faire ?' La guerre et la militarisation du secteur minier dans l'est du Congo », publié en juillet 2009 ; et le rapport de Global Witness, « The Hill Belongs to Them: The need for international action on Congo's conflict minerals trade », publié en décembre 2010, tous les deux disponibles sur le site www.globalwitness.org.
4. Entretiens menés par Global Witness avec des creuseurs, des porteurs, des organisations congolaises de la société civile, des agents du SAESSCAM et de la Division des Mines, le gouverneur du Nord-Kivu, la police des mines, des officiers des FARDC et des représentants de la MONUSCO à Njingala, Mubi, Walikale et Goma, avril 2011.
5. Réunions de Global Witness avec le gouverneur du Nord-Kivu et des officiers des FARDC, Goma, avril 2011.
6. Réunion de Global Witness avec le chef de la police des mines à Mubi, avril 2011 ; communications de Global Witness avec une compagnie minière qui s'est rendue à Bisié fin avril 2011.
7. Article 27 du Code minier congolais (Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier) et article 63 du Code judiciaire militaire (Loi n° 023/2002 du 18 novembre 2002 portant Code judiciaire militaire).
8. MONUSCO et Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU, « 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 septembre 2010, p. 6.
9. Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2010/596, 29 novembre 2010, paragraphe 156.
10. « Guide OCDE sur le Devoir de Diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque », décembre 2010 ; résolution 1952 du Conseil de sécurité de l'ONU (S/RES/1952), adoptée le 29 novembre 2010 ; 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.
11. Réunion de Global Witness avec le responsable de la Division des Mines, Goma, avril 2011.
12. Communications de Global Witness avec une organisation congolaise de la société civile et un représentant d'une mission diplomatique à Kinshasa, mai 2011 ; pour de plus amples détails sur les abus perpétrés par le Mai Mai Cheka en 2010, voir le Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2010/596, 29 novembre 2010, p. 15-17 et p. 40-41.
13. Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2010/596, 29 novembre 2010, p. 15.
14. La police des mines est la force de sécurité mandatée en vertu du droit congolais pour sécuriser les zones minières.
15. Pour obtenir des renseignements complémentaires sur la diligence raisonnable applicable aux chaînes d'approvisionnement, veuillez consulter le rapport de Global Witness intitulé « Ne pas nuire : Exclure les minerais du conflit de la chaîne d'approvisionnement – Guide à l'attention des entreprises », publié en juillet 2010, et disponible à l'adresse www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/do_no_harm_global_witness.pdf.
16. Entretiens de Global Witness avec des officiers militaires de la MONUSCO, avril 2011.
17. Résolution 1906 du Conseil de sécurité de l'ONU (S/RES/1906), adoptée le 23 décembre 2009.
18. Résolution 1856 du Conseil de sécurité de l'ONU (S/RES/1856), adoptée le 22 décembre 2008.
19. Entretiens menés par Global Witness avec le responsable de la Division des Mines, des officiers des FARDC et des officiers militaires de la MONUSCO, Goma, avril 2011.
20. Document interne de la MONUSCO qu'a pu consulter Global Witness, avril 2011.
21. Réunion de Global Witness avec le responsable de la Division des Mines, Bukavu, mars 2011.
22. Réunions de Global Witness avec des agents de la Division des Mines, du SAESSCAM et du CEEC, Bukavu, mars 2011.
23. Réunion de Global Witness avec le ministre des Finances du Nord-Kivu, Goma, avril 2011 ; comptes rendus officiels de réunions de la commission.
24. Réunion de Global Witness avec John Kanyoni, Goma, avril 2011.
25. Réunions de Global Witness avec des agents du secteur minier à Bukavu, Goma et Nyabibwe ; entretiens menés par Global Witness avec des négociants locaux à Nyabibwe, mars et avril 2011.
26. Entretiens menés par Global Witness avec des négociants locaux à Nyabibwe et des représentants de la société civile locale à Bukavu, mars et avril 2011.
27. Réunions de Global Witness avec des représentants de la société civile à Bukavu et Nyabibwe et des agents du SAESSCAM à Nyabibwe, mars et avril 2011.
28. Réunions de Global Witness avec des représentants de la société civile à Bukavu et Nyabibwe, des représentants d'une coopérative minière et des agents du secteur minier à Nyabibwe, avril 2011.
29. Réunion de Global Witness avec des représentants de la société civile, Goma, avril 2011.
30. Réunions de Global Witness avec un haut officier des FARDC et la police, Nord-Kivu, avril 2011.
31. Réunions de Global Witness avec des responsables de la police des mines dans deux territoires du Nord-Kivu, avril 2011.

32. Réunions de Global Witness avec un haut officier des FARDC et la police, Nord-Kivu, avril 2011.
33. Réunion de Global Witness avec un haut officier des FARDC, Nord-Kivu, avril 2011.
34. Ibid.
35. AFP, « DR Congo probes murky case of suspected gold smuggling », Emmanuel Peuchot, 9 février 2011 ; Le Phare, « Bosco Ntaganda : Après le scandale de Goma, Kinshasa peut-il encore le soutenir ? », Fidèle Musangu, 9 février 2011 ; Radio Okapi, « Affaire du Jet cloué à l'aéroport de Goma : sept expatriés impliqués, selon Luzolo Bambi », 14 février 2011 ; Congo Siasa, « 500 kilos of gold, a war criminal and Gulfstream jet », Jason Stearns, 8 février 2011 ; réunions de Global Witness avec des représentants de la société civile à Goma, avril 2011.
36. Réunion de Global Witness avec un représentant du gouvernement, Goma, avril 2011.
37. Réunion de Global Witness avec un propriétaire de comptoir, Bukavu, mars 2011.
38. Réunion de Global Witness avec le responsable de la Division des Mines, Goma, avril 2011.
39. Réunion de Global Witness avec un officier des FARDC, Walikale, avril 2011.
40. « Communiqué du Ministre des Mines en rapport avec la décision du Président de la République sur la suspension de l'exploitation minière », 11 septembre 2010.
41. Réunion de Global Witness avec des représentants de la société civile locale, Bukavu, mars 2011.
42. Ibid.
43. Entretiens menés par Global Witness avec des creuseurs, des porteurs et des négociants à Njingala et Nyabibwe, mars et avril 2011 ; réunions de Global Witness avec des agents du secteur minier à Bukavu et Goma, avril 2011.
44. Réunion de Global Witness avec le ministre des Finances du Nord-Kivu, avril 2011.
45. Réunion de Global Witness avec un représentant du BGR, l'Institut fédéral allemand des Géosciences et des Ressources naturelles, Bukavu, mars 2011.
46. Réunions de Global Witness avec des agents du secteur minier, des représentants de comptoirs, des creuseurs et des négociants, Bukavu et Nyabibwe, mars et avril 2011.
47. Pour obtenir de plus amples renseignements sur le régime iTCSI, veuillez consulter le rapport « The Hill Belongs to Them » et les échanges de correspondance entre Global Witness et l'ITRI, disponibles à l'adresse www.globalwitness.org/library/hill-belongs-to-them-need-international-action-congoc-conflict-minerals-trade.
48. « EICC-GeSI Conflict-Free Smelter Assessment Program, Frequently Asked Questions », 4 mai 2011, disponible à l'adresse www.eicc.info/documents/Conflict-FreeSmelterFAQ.pdf.
49. « GeSI and EICC Update Conflict-Free Smelter Protocol: OECD Due Diligence Added to CFS Protocol », 22 avril 2011, disponible à l'adresse www.gesi.org/LinkClick.aspx?fileticket=%2bITfM0uys5E%3d&tabid=130.
50. Entretiens menés par Global Witness avec des agents du secteur minier et des représentants de comptoirs à Bukavu et Goma, mars et avril 2011.
51. Entretiens menés par Global Witness avec des creuseurs, des porteurs et des négociants sur les territoires de Kalehe et de Walikale et à Goma, mars et avril 2011.
52. « GeSI and EICC Update Conflict-Free Smelter Protocol: OECD Due Diligence Added to CFS Protocol », 22 avril 2011, disponible à l'adresse www.gesi.org/LinkClick.aspx?fileticket=%2bITfM0uys5E%3d&tabid=130.
53. Communications de Global Witness avec des membres de l'industrie électronique, mai 2011.
54. Pour connaître les recommandations détaillées adressées à la Securities and Exchange Commission, veuillez consulter le document que Global Witness lui a remis le 28 février 2011, disponible à l'adresse www.globalwitness.org/library/submission-us-securities-and-exchange-commission-proposed-guidelines-conflict-minerals-law.
55. Instructions ministérielles No 001/MINIFOM/2011 datées du 10 mars 2011 sur la lutte contre la fraude dans le commerce de minerais, Bulletin officiel no 12 du 21/03/2011.
56. Réunions de Global Witness avec des exploitants de mines, Kigali, avril 2011.
57. Réunions de Global Witness avec des exploitants de mines et des négociants en minerais, Kigali, avril 2011.
58. Réunions de Global Witness avec des négociants en minerais, Kigali, avril 2011.
59. Visite de Global Witness dans un bureau de négoce de minerais, Kigali, avril 2011.
60. Statistiques relatives aux exportations rwandaises de minerais pour 2009 et 2010 obtenues par Global Witness auprès de la Banque centrale du Rwanda, avril 2011.
61. Réunions de Global Witness avec des représentants du secteur du négoce de minerais, Kigali, avril 2011.
62. Reuters, « Rwanda Bans Export of Congo Conflict Area Minerals », Kezio-Musoke David, 27 avril 2011.
63. Communication par courriel de Global Witness avec le ministre rwandais des Mines, 27 avril 2011.

Global Witness est une organisation non gouvernementale britannique qui enquête sur le rôle des ressources naturelles dans le financement des conflits et la corruption à travers le monde.

Les références à « Global Witness » dans le présent rapport concernent Global Witness Limited, une société à responsabilité limitée par garanties, enregistrée en Angleterre (numéro d'immatriculation de la société : 2871809).

Global Witness
6th floor
Buchanan House
30 Holborn
Londres
EC1N 2HS
Royaume-Uni

mail@globalwitness.org

ISBN 978-0-9566418-7-8

© Global Witness Limited, 2011