



REGLER LA CRISE 'AUTOUR DES MINERAIS DU CONFLIT' DANS LA REGION DES GRANDS LACS

Andrews Atta-Asamoah et Nyambura Githaiga

INTRODUCTION

L'année 2011 a annoncé la convergence de nombreuses initiatives ayant toutes pour objectif de limiter le financement du conflit dans la Région des Grands Lacs à travers l'exploitation illégale de minerais. L'effet combiné en cherchant à se conformer à la multitude de procédés, a eu des implications importantes aux niveaux national, régional et international en changeant la dynamique de l'exploitation des minerais dans la région de manière à la fois positive et négative. L'impact positif s'est illustré dans l'immense contribution des initiatives, qui s'est traduite par une prise de conscience plus élevée du rôle des minerais exploités illégalement dans le financement du conflit dans la région et le besoin de voir les différentes parties prenantes assumer leurs responsabilités en matière d'approvisionnement et de commerce des minerais, de manière à ne pas alimenter l'insécurité par inadvertance. En revanche, cette plus grande prise de conscience a mené à l'étiquetage des minerais provenant de la région, en particulier de minerais tels que l'or, l'étain, le tantale et le tungstène, considérés comme minerais potentiels de conflit.¹

Bien que cela ait joué un rôle important dans l'augmentation des efforts visant à réduire le financement de conflit à travers l'exploitation de minerais, l'étiquette 'minerai de conflits' associée à la région, a entraîné une interruption dans la demande en minerais provenant des Grands Lacs, la fermeture de certaines entreprises impliquées dans l'achat et l'exploitation des minerais, la perte d'emploi et une diminution du revenu au sein de l'économie locale, et à terme, menace de renforcer négativement la crise créée par les divers conflits dans la région si rien n'est fait pour endiguer la tendance des conséquences imprévues.

Dans un tel contexte, l'objectif de cette note de synthèse est de fournir un cadre pour réagir aux conséquences imprévues des initiatives qui existent dans la Région des Grands Lacs. Il présente les zones d'impact immédiat de ces initiatives, leur impact global sur les tendances d'insécurité dans la région et les différentes manières de traiter la question à court ou moyen terme.

INVENTAIRE DES REPONSES ET CONSEQUENCES EXISTANTES

Parmi les efforts déployés pour briser le lien entre exploitation minière illégale et financement des groupes armés, on compte l'interdiction minière imposée six mois durant par le gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) à Maniema, au Sud-Kivu et au Nord-Kivu. En février 2012, le gouvernement de la RDC a également indiqué qu'il mettrait un frein à l'exportation des quatre minerais mentionnés ci-dessus, à moins que ces derniers soient authentifiés comme n'étant pas liés au conflit, une menace qui a débouché à la suspension de deux entreprises d'exportation (TTT Mining qui exerce sous le label de CMM et Huaying trading company) en mai 2012² pour avoir manqué de se conformer aux exigences de traçabilité en matière de chaîne d'approvisionnement.³ Au Rwanda, un arrêté du gouvernement interdit les minerais non étiquetés, à l'exception des minerais dans des conteneurs scellés, de transiter dans le pays.⁴ Au niveau régional, la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL)⁵ a mis en œuvre l'Initiative Régionale contre l'exploitation illégale des Ressources Naturelles (IRRN) et a accompli des progrès notables pour un mécanisme et une base de données de certification régionale.⁶

Au niveau international, parmi les initiatives clé, on compte les Normes de diligence raisonnable de

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit à hauts risques et avalisé par la CIRGL dans la Déclaration de Lusaka du 15 décembre 2010. Dans le même sens, la CIRGL a également adopté les Normes de diligence raisonnable de l'ONU sur le devoir de diligence responsable pour les minerais provenant de l'Est de la RDC. Tandis que les Normes de l'OCDE et de l'ONU sont volontaires, la section 1502 de la loi américaine Dodd-Frank adoptée en juillet 2010 a des implications légales pour les entreprises cotées aux Etats-Unis qui achètent des minerais provenant de RDC ou de pays voisins. Bien que la loi n'empêche pas les entreprises de s'approvisionner dans la région, elle exige des entreprises de soumettre leur chaîne d'approvisionnement à une diligence raisonnable.

L'émergence de ces initiatives a en effet permis une plus grande prise de conscience du lien qui existe entre conflit et minerais, résultant de l'inspection des mines et de la création d'une diversité de mécanismes de traçabilité et de certification pour décourager le commerce de minerais exploités illégalement dans la région. L'initiative régionale (l'IRRN) catégorise les sites miniers en fonction des couleurs rouge, jaune et vert, où le rouge indique l'incidence de conflit et de violations des droits de l'homme, le jaune indique qu'une mine doit de nouveau être inspectée dans les trois mois et le vert atteste qu'un site minier est valide et non lié au conflit.

Les deux principaux procédés de traçabilité et de chaîne d'approvisionnement en cours, sont ceux de l'Institut international de recherche sur l'étain (ITRI) et du Bureau fédéral allemand des géosciences et des ressources naturelles (BGR). L'initiative de l'ITRI pour une chaîne d'approvisionnement de l'étain (ITSCI) implique l'étiquetage et l'enregistrement des minerais à partir des sites d'exploitations, alors que le BGR utilise les normes de traçabilité appartenant au système de certification de la chaîne logistique. L'IRRN de la CIRGL soutient l'utilisation de l'un ou l'autre de ces systèmes, tout en incorporant également les Normes de diligence raisonnable de l'ONU et de l'OCDE. Pour rajouter de la crédibilité au processus, l'IRRN a également introduit un certificat régional pour remplacer les certificats nationaux, ainsi que l'obligation d'un contrôle effectué par un tiers indépendant.

DEFIS SOUS-JACENTS AUX REPONSE

La mise en œuvre de ces initiatives a cependant été confrontée à des difficultés en raison des défis préexistants au niveau régional et des exigences pratiques de

fonctionnement associées aux procédés. Les obstacles qui précèdent les dites initiatives comprennent l'infrastructure et l'accès limités aux sites miniers, un secteur minier en grande partie artisanal avec des défis énormes en matière d'administration et de contrôle, et – principalement – la situation d'insécurité dans l'Est de la RDC.

Au cœur du lien entre conflit et minerais dans la Région des Grands lacs se trouve le conflit insurmontable dans l'Est de la RDC, qui abrite en ce moment les groupes armés locaux et étrangers qui utilisent les revenus de la vente des minerais pour financer le conflit. Les efforts déployés pour sécuriser l'Est de la RDC ont été entravés par la récente mutinerie de l'armée au Nord-Kivu qui a vu l'émergence d'une rébellion renouvelée et de nouvelles alliances. Les dynamiques oscillantes de l'insécurité et leurs implications régionales augmenteront davantage la vulnérabilité de la région face aux conflits continus et aux effets qui y sont liés, tels que l'exploitation illégale et le trafic des minerais.

Comprendre les facteurs principaux du conflit et les vulnérabilités régionales sous-jacentes, est important pour traiter de manière effective la relation conflit – minerais sans exacerber le conflit dans la région. Parmi les causes profondes de ce conflit, on compte les injustices historiques par rapport à la migration et au droit de nationalité transfrontalière ; le conflit sur l'utilisation de ; l'accès à et l'appropriation des ressources naturelles ; une faible présence de l'état ; et un manque dans la mise en place d'infrastructures suffisantes et dans le développement économique. Ces facteurs ont augmenté la vulnérabilité de la région face à l'insécurité résultant de la présence en son sein de groupes armés illégaux étrangers et locaux, et de leurs opérations illégales, ainsi que de réseaux criminels de trafic d'armes et de ressources naturelles. Cette confluence de facteurs et de vulnérabilité prédispose la région à l'exploitation illégale et au trafic des minerais par une multitude d'acteurs. Dans ce contexte, les efforts déployés pour se conformer aux diverses initiatives traitant le lien entre conflit et minerais ont déjà eu des conséquences négatives involontaires sur le plan socio-économique et sécuritaire de la région. Ceci n'annihile en rien la valeur de ces initiatives, mais soulève des problèmes importants qui ont besoin d'être atténués pour empêcher l'exacerbation du conflit dans la région.

CONSEQUENCES INVOLONTAIRES DES REPONSES

L'économie a été la première victime de la mise en œuvre de ces procédés. Pour les importateurs de minerais

provenant de la région, l'obligation de se conformer aux normes de diligence raisonnable et de traçabilité des chaînes d'approvisionnement a entraîné certains à cesser de s'approvisionner dans la Région des Grands Lacs. Par exemple, en avril 2011, la Coalition des citoyens de l'industrie électronique a demandé d'aspirer au statut de fondateur libre et sans lien avec le conflit, qui a poussé certains à arrêter d'acheter des minerais de la région.⁷ Ainsi, les exportateurs de minerais locaux en RDC, au Burundi et en Ouganda se sont rendus compte qu'ils étaient incapables de trouver un marché pour leurs minerais non étiquetés et ceci a mené ultérieurement à l'arrêt des opérations de certains exportateurs et au licenciement de personnel.⁸ La décision du gouvernement de RDC de fermer deux compagnies d'exportation active au Nord-Kivu aura un impact sur l'économie locale, étant donné que le commerce de minerais représente environ 90 pourcent des recettes d'exportations et jusqu'à 50 pourcent des revenus de la province.⁹

La demande décroissante de minerais provenant de la région et la fermeture des exportateurs ayant manqué de se conformer aux normes, ont entraîné une perte d'emplois, qui a eu un effet d'entraînement sur les économies locales, entraînant la réduction du pouvoir d'achat du consommateur et des revenus fiscaux provinciaux tout en limitant l'accès des individus à des prestations de services payés tels que l'éducation et la santé. Exacerber les niveaux de pauvreté d'une population déjà vulnérable va intensifier leur privation de droit aux services socioéconomiques et augmenter probablement l'incidence du crime en milieu urbain.

Le ralentissement économique va nuire davantage à la situation sécuritaire. En raison des demandes de conformité aux normes de contexte libre de tout conflit et au refus d'accepter les minerais non étiquetés, les producteurs des provinces affectées se devaient de chercher des routes alternatives pour exporter les minerais, ce faisant, cela a causé une hausse dans le commerce non déclaré et la fraude.¹⁰

Ces dynamiques changeantes constitueront une menace pour la sécurité de par l'augmentation du trafic illégal des minerais à travers la région, perpétuant de la sorte l'économie de conflit et aggravant par la suite l'insécurité. Suite au vide créé par le retrait de commerces légitimes, il est également probable d'assister à l'émergence de nouveaux acteurs prêts à prendre part au commerce de minerais non certifiés au mépris des liens entre ces minerais et le conflit.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien que les lignes directrices et les normes existantes cherchent à traiter le problème que constitue l'exploitation illégale des minerais dans la Région des Grands Lacs, si l'on ne fait pas attention, les modalités de leur mise en œuvre pourraient en fait contribuer à court terme aux maux mêmes qu'elles cherchent à résoudre. Ceci se passe parce qu'il y a une tendance à faire dérailler le commerce en minerais légitimes de la région en causant un embargo de facto sur le commerce en minerais dans la région et/ou une résurgence des activités commerciales illégales résultant de l'émergence d'acteurs qui capitaliseront sur le vide créé par le retrait des commerces légitimes. En vue d'atténuer ces conséquences, il serait préférable de considérer les recommandations stratégiques suivantes :

- Les multiples parties prenantes concernées par la mise en œuvre des mécanismes existants devraient se focaliser sur les domaines prioritaires de manière à se pencher entièrement sur le lien entre conflit et minerais dans la Région des Grands Lacs. Hormis une bonne compréhension du rôle négatif des minerais de conflit, il faudrait essayer de s'assurer que cette compréhension se reflète sur les processus et les politiques d'institutionnalisation dans les divers pays de la région.
- Ceci devrait s'accompagner d'un appui solide au niveau régional et national pour la mise en œuvre des mécanismes existants. Cela pourrait se faire en comblant les écarts qui existent en termes de capacités, de logistiques et de finances, qui entravent la bonne mise en œuvre des divers mécanismes. Les états touchés par la crise et les organisations régionales pourraient combler ces écarts en introduisant un impôt sur les minerais de la région de manière à soutenir les mécanismes régionaux dans la lutte contre l'exploitation illégale et le rôle négatif des ressources dans les tendances de la région en matière de sécurité.
- Il y a un besoin urgent de réformer le secteur minier de la région. Étant donné la nature artisanale de l'exploitation minière dans la région, plusieurs parties prenantes individuelles avec des niveaux d'éducation faibles dominent divers niveaux de la chaîne d'approvisionnement. Ceci ne leur permet pas d'apprécier et de comprendre pleinement les liens entre conflit et minerais, et le besoin urgent de délier les deux, de manière à briser le cycle virtuel associé aux minerais et au conflit. Il est par conséquent essentiel

Addis Ababa Office

5th Floor, Get House Building
Africa Avenue
Addis Ababa
Ethiopia
Tel: (251-11) 515 6320
Fax: (251-11) 515 6449
E-mail: addisababa@issafrica.org

Cape Town Office

2nd Floor, The Armoury Building
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, South Africa
Tel: (27-21) 461 7211
Fax: (27-21) 461 7213
E-mail: capetown@issafrica.org

Dakar Office

4th Floor Immeuble Atryum
Route de Ouakam
Dakar
Senegal
Tel: (221-33) 860 3304/42
Fax: (221-33) 860 3343
E-mail: dakar@issafrica.org

Nairobi Office

Braeside Gardens
off Muthangari Road
Lavington
Nairobi, Kenya
Tel: (254-20) 266 7208
(254-20) 266 7198
E-mail: nairobi@issafrica.org

Pretoria Office

Block C, Brooklyn Court
361 Veale Street
New Muckleneuk
Pretoria, South Africa
Tel: (27-12) 346 9500
Fax: (27-12) 460 0998
E-mail: pretoria@issafrica.org

que le secteur soit réformé à deux niveaux importants. Le premier niveau devrait se traduire par l'éducation des acteurs existants par les acteurs de la société civile en vue de les sensibiliser davantage sur les maux du rapport entre ressources naturelles exploitées illégalement et insécurité dans la région. Le deuxième niveau de réforme pourrait également impliquer l'introduction d'acteurs industriels avec davantage de moyens structurés pour exploiter et faire la promotion des ressources naturelles. Hormis la réduction du trafic de minerais et l'amélioration de la capacité de surveillance du gouvernement, ceci permettra aux instruments régionaux et internationaux de tenir de tels acteurs responsables du maintien des normes spécifiques à l'exploitation des ressources naturelles et au respect des responsabilités sociales dans les divers états.

- La quatrième recommandation stratégique se rapporte au besoin urgent de renforcer la surveillance à l'échelle régionale. Bien que certains cadres régionaux existent sous la CIRGL, les gouvernements régionaux auront besoin de soutenir la formation de ceux qui seront chargés de veiller sur la conformité aux exigences en matière de chaîne d'approvisionnement. Ceci demande de fournir les fonds nécessaires pour engager, former et déployer ces agents dans les multiples sites miniers et de leur donner le pouvoir nécessaire pour opérer de manière effective. Dans le cadre du processus de surveillance régional, une 'liste déshonorante régionale de noms' devrait être institutionnalisée pour identifier les individus et les entreprises connus pour enfreindre les normes adoptées.
- A moyen et long terme, il est essentiel que les pays et les mécanismes régionaux abordent la question des principaux facteurs de conflit et des vulnérabilités sous-jacentes dans la région. Ceci permettra de s'attaquer au conflit, qui reste le principal problème complexe sous-jacent à la crise dans la région. Entre autres choses, aborder la question de ces principaux facteurs de conflit va impliquer le renforcement des structures de gouvernance et l'amélioration de la présence de l'état au delà des capitales des états dans la région. Cela impliquera également de faciliter des capacités administratives effectives dans le secteur minier, chercher à démilitariser les mines et sécuriser

l'Est de la RDC en éliminant les menaces émanant des groupes armés illégaux et en priorisant le développement économique.

- Il est également nécessaire de promouvoir le développement socioéconomique en introduisant des processus à valeur ajoutée pour maximiser les recettes provenant de l'exploitation et du commerce de minerais. La diversification des moyens de subsistance améliorera la croissance économique et la base de cela sera la promotion de l'éducation et de formations adaptées.
- Pour terminer, améliorer les relations et la coopération est essentiel en vue de garantir des efforts concertés pour faire face au lien entre conflit et minerais, tout en mettant en place les infrastructures nécessaires pour tirer profit de l'exploitation légale de et du commerce légitime des minerais dans la Région des Grands Lacs.

NOTES

¹ Le terme 'minerais de conflit' est utilisé conformément à la section 1502 de la loi américaine Dodd-Frank, et les entreprises cotées aux Etats-Unis, s'approvisionnant en minerais de la région, doivent prouver qu'elles 'n'ont aucun lien avec le conflit' en RDC.

² ITRI (Institut International de recherche sur l'étain), DR Congo suspends exporters, 21 May 2012, http://www.itri.co.uk/index.php?option=com_zoo&task=item&em_id=2436&Itemid=177 (consulté le 8 juin 2012).

³ Reuters, New Congo scheme targets conflict mineral exports, <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJ0E81R07W20120228> (accessed 1 March 2012).

⁴ CSONU (Conseil de sécurité de l'ONU), *Rapport final du groupe d'experts sur la RDC*, 29 Novembre 2011, <http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml> (consulté le 20 janvier 2012).

⁵ La CIRGL est une organisation gouvernementale de 11 états dans la Région des Grands Lacs, qui comprend l'Angola, le Burundi, la République Centrafricaine, la République du Congo, la RDC, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie.

⁶ Voir <https://icglr.org/spip.php?article94> (accessed 14 June 2012).

⁷ CSONU, *Rapport final du groupe d'experts sur la RDC*.

⁸ Ibid.

⁹ ITRI, DR Congo suspends exporters.

¹⁰ CSONU, *Rapport final du groupe d'experts sur la RDC*.