

CONSIDÉRATIONS ET PERSPECTIVES SUR LA QUESTION DE L'EXPLOITATION ILLÉGALE DES RESSOURCES MINÉRALES DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS ET SUR LE « DODD-FRANK ACT » AMÉRICAIN

Thierry De Putter

1. Brève mise en contexte

Le commerce artisanal et illégal des minerais dans l'Est de la République démocratique du Congo est un problème complexe qui comporte de nombreuses facettes et dont une des conséquences indésirables est qu'il contribue, ou pourrait contribuer, à entretenir la violence, notamment en fournissant à des groupes armés les moyens nécessaires à l'achat d'armement. Dans ce contexte, on a très fréquemment mentionné le commerce du coltan, mais le trafic de l'or concernerait des montants bien plus élevés¹, dans une opacité totale (de Koning 2010). Indirectement, le commerce illégal des minerais serait aussi à l'origine des violations des droits humains, dont le viol – utilisé délibérément comme arme de guerre – est l'exemple le plus médiatisé. Le conditionnel reste de mise dans cette ébauche de constat, parce que les liens de causalité stricte et univoque sont toujours malaisés à démontrer. Toutefois, les rares données fiables sur la répartition des viols, par exemple, suggèrent qu'ils sont effectivement plus nombreux dans les alentours des sites d'exploitation minière (comm. pers. D. Mukwege 2011).

Il n'est pas inutile de rappeler que le commerce artisanal des ressources minérales dans l'Est de la RDC représente tout d'abord une source de revenus indispensable pour la population locale, dans une région qui n'est que très imparfaitement contrôlée par l'État. Cependant, ce commerce présente

¹ Les statistiques concernant les flux d'or en provenance de la RDC et transitant par des capitales telles que Bujumbura et Kampala, notamment, font cruellement défaut. Les estimations vont de 8 tonnes/an (OCDE) à près de 40 tonnes/an (source proche du CEEC congolais). Cette fourchette d'estimation est mentionnée dans Resource Consulting Services (2011a : 6). Même en prenant l'hypothèse la plus basse, 8 tonnes d'or représentent, au cours de l'été 2011, plus de 280 millions d'euros.

plusieurs caractéristiques qui permettent de le qualifier d'« illégal » : tout d'abord, de nombreuses concessions ne sont pas exploitées effectivement par leur propriétaire légal, mais par des artisans et/ou des groupes armés, incluant des unités des FARDC. Ensuite, même lorsque les concessions sont exploitées par leur propriétaire, les taxes prévues aux Codes et Règlements miniers ne sont pas acquittées au profit de l'État, mais sont remplacées par divers prélèvements illégaux qui peuvent permettre aux groupes armés – lorsqu'ils sont les bénéficiaires de ces prélèvements – d'acquérir de l'armement (Stearns 2010 : 72-73). C'est ce mécanisme qui permet de faire le lien, évoqué ci-dessus, entre commerce illégal des ressources minérales et conflit (Collier 2007), voire de définir les « minerais de conflit » en RDC (dernière définition en date dans US Gov. H.R. 4173 2010 : sec. 1502)².

Il serait toutefois exagéré d'établir un lien de causalité trop exclusif entre commerce illégal des minerais et conflit. D'une part, le commerce artisanal des minerais est une source de revenus « de remplacement » très fréquente en RDC³ et qui dépasse géographiquement les zones de conflit – il existe du Kasaï à l'Uélé, en passant par le Katanga. D'autre part, le conflit a d'autres composantes, notamment régionales et liées à l'accès et à la gestion du territoire, d'une manière générale (Lemarchand 2006 ; Jacquemot 2009 ; Johnson 2010 ; Perks & Vlassenroot 2010 ; Stearns 2010).

Un certain nombre des aspects évoqués suscite de vives préoccupations dans la communauté internationale : la poursuite du conflit et les violations des droits humains occupent le premier plan de celles-ci. Mais on ne peut négliger le fait que la région des Grands Lacs produit quelque 18 % du tantale mondial (EU Critical Materials 2010 : 188) et que les modalités et la continuité de cet approvisionnement rentrent pour une part dans ces préoccupations internationales.

Depuis le temps qu'il inquiète la communauté internationale, le problème a évidemment suscité maints colloques, plans d'action (diplomatique et/ou militaire) et résolutions. Globalement, il faut cependant constater que les résultats de ces actions – qu'elles soient politiques, militaires ou plus économiques – ont été jusqu'à présent minimes, voire inexistantes.

² La définition la plus récente (2010) et la plus factuelle est en effet donnée par le Dodd-Frank Act : *« the term 'conflict minerals' means (A) columbo-tantalite (coltan), cassiterite, gold, wolframite, or their derivatives ; or any other mineral or its derivative determined by the Secretary of State to be financing conflict in the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country »*.

³ Le chiffre de 1 000 000 de creuseurs dans l'ensemble de la RDC était évoqué en 2006 par l'ADG du CEEC (Mukanirwa Tshimpambu 2006 : 16). Plus récemment, Grasser (2010 : 131) estimait entre 200 000 et 250 000 le nombre de creuseurs pour le seul Katanga.

2. Le « Dodd-Frank Act » américain : une réponse adéquate ?

Dans le contexte esquissé ci-dessus, les États-Unis se sont saisis de la problématique et l'ont récemment « englobée » dans une loi très générale, le *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, promulguée le 21 juillet 2010 (ci-dessous DFA, pour *Dodd-Frank Act* ; US Gov. H.R. 4173 2010). L'objectif principal de cette loi est d'opérer une réforme en profondeur du système financier et bancaire américain. Des dispositions supplémentaires y ont été ajoutées, au titre 15 : l'une d'elles (sec. 1502) concerne les minéraux de conflit (*conflict minerals*), une autre (sec. 1504) concerne la publication des paiements effectués par les compagnies engagées dans l'extraction des ressources naturelles (*disclosure of payments by resource extraction issuers*). Le but recherché est évidemment de faire la clarté sur les chaînes commerciales dans la région, de s'assurer que les minerais achetés ne proviennent pas de zones de conflit et/ou ne bénéficient pas à des groupes armés. Les moyens imposés sont notamment la *due diligence* (ou diligence raisonnable), ainsi que la publication et la publicité des paiements effectués par les opérateurs américains (voir la guidance publiée par Resource Consulting Services 2011b). C'est à la Securities and Exchange Commission (SEC) – un organisme de contrôle indépendant du Gouvernement fédéral – que les informations demandées doivent être transmises, sur base annuelle, pour approbation.

Les sections du DFA concernant les ressources naturelles étaient exécutoires rapidement, dans les 9 mois de la promulgation de la loi (soit au 21 avril 2011) et sont essentiellement axées sur un résultat à obtenir ; *a priori*, elles ne prennent donc pas en compte les efforts et/ou processus mis en place pour tendre vers le résultat qui est attendu. Ces dispositions de loi constituent un écho évident aux préoccupations de certaines ONG très actives, telles que Enough ou Global Witness : comme telles, elles comportent cette touche de volonté un peu naïve de bien faire à tout prix, qui entend se jouer de toutes les difficultés de terrain. Seul bémol au *tempo* rapide voulu et adopté par les Américains : à l'heure qu'il est (printemps 2011), on attend toujours la publication par la SEC du *corpus* de définitions (minerai de conflit, diligence raisonnable, etc.) et de règles pratiques à mettre en œuvre pour satisfaire aux exigences de la loi.

Sur un plan plus politique, il est évident que les dispositions du DFA constituent un véritable pari – unilatéral – sur l'avenir et que le législateur américain gage que les bénéfices à venir de la loi seront plus importants que ses effets adverses à court terme.

Dans l'immédiat, ces effets à court terme sont effectivement très négatifs. Pour les industriels qui utilisent des ressources minérales en provenance de

la région, ils peuvent se résumer en trois mots : indétermination, inquiétude et attentisme⁴. Les compagnies, ignorant les exigences pratiques auxquelles elles devront se conformer, sont dans une expectative inquiète. Elles attendent et, entre-temps, se détournent des ressources minérales de la région.

Sur le terrain, ce comportement attentiste vient alourdir encore les effets – déjà désastreux – du moratoire sur les activités minières au Kivu (Tegera 2010 ; Geenen, Kamundala & Iragi 2011), imposé par le Gouvernement congolais et qui s’est achevé le 10 mars 2011, soit un peu avant que le DFA n’entre officiellement en vigueur. L’activité minière au Kivu (étain, tantale) a donc fortement décliné, même si des circuits parallèles se sont mis en place pour contourner les points de passage habituels du minerai (Goma, par exemple) et se rediriger vers le sud (Kalemie), peut-être au bénéfice de la province voisine du Katanga. Seule une fraction réduite des travailleurs du secteur, creuseurs, transporteurs, a encore du travail à l’heure qu’il est. Plusieurs observateurs rapportent, de manière convergente, que le nombre de comptoirs a fortement baissé et qu’une partie des rares comptoirs encore actifs (notamment chinois) se livrent à la spéculation en rachetant, à bas prix, les invendus des autres comptoirs. La baisse de l’activité minière a également pour effet une raréfaction de l’argent et donc des retombées en cascade sur les autres secteurs de l’économie régionale (Geenen *et al.* 2011 ; Verbruggen *et al.* 2011).

Bien que les informations fiables manquent, il semble cependant que le secteur de l’or soit peu ou pas touché par ces entraves et que le commerce illégal se poursuive⁵, au bénéfice notamment de groupes armés basés au Sud-Kivu.

Enfin, il semble également que la militarisation des sites miniers ait bénéficié tant du moratoire gouvernemental que des effets immédiats du DFA, et donc progressé, parfois significativement – avec les conséquences déjà évoquées sur les atteintes aux droits humains fondamentaux qui constituent pourtant une préoccupation majeure de la communauté internationale et, plus particulièrement, du Département d’État américain.

Quelles que soient les attentes du législateur américain pour leur bien futur, les habitants des Kivus, déjà durement frappés par un long conflit larvé et les violences qu’il engendre, font donc face à un nouveau et dur revers.

⁴ Ces préoccupations étaient palpables lors des réunions tenues à l’OCDE à Paris les 4, 5 et 6 mai 2011 : First Meeting of the OECD-hosted Working Group on Gold (4 mai), et Joint Meeting on Implementation of the OECD-UN due Diligence Recommendations for Responsible Mineral Supply Chains (5 et 6 mai).

⁵ Des saisies sporadiques, par exemple celle du 5 février 2011 à l’aéroport de Goma, qui portait sur plus de 400 kg d’or (Bafilemba 2011), semblent bien aller dans le sens de cette hypothèse. Geenen *et al.* (2011) semble toutefois d’un avis contraire, sur la base de témoignages recueillis à Bukavu, en mai 2011.

Face à un problème ancien, il est manifeste que le gouvernement américain a voulu bien faire, *rapidement et à tout prix*, quitte à imposer ses propres règles d'une manière unilatérale et non négociée, ni négociable. Cette manière de faire rappelle l'activisme des ONG les plus militantes et semble en tout cas en net décalage avec les efforts diplomatiques qui, inlassablement, tendent à infléchir le cours des événements dans le bon sens, en tenant compte des réalités de terrain et du contexte politique régional.

3. L'approche « économique » du problème et les règles de due diligence de l'OCDE

Un des principaux inconvénients de l'approche du DFA est qu'il ne s'appuie pas sur – pire même, qu'il ignore totalement – la volonté politique des principaux acteurs régionaux⁶. Tout se passe donc *comme si le problème de l'exploitation illégale des ressources minérales dans la région des Grands Lacs pouvait désormais trouver une solution négociée à l'amiable entre acteurs économiques et sans le soutien des gouvernements concernés !* Comme si un système basé sur la diligence raisonnable et la certification des ressources minérales pouvait seul, sans la caution des autorités régionales, garantir la transparence de la chaîne d'approvisionnement.

Dans ce contexte, un dialogue s'est rapidement établi entre l'OCDE, l'industrie et la société civile – c'est-à-dire les ONG les plus actives – pour tenter de répondre aux exigences, par ailleurs encore inconnues, de la SEC. L'OCDE se propose de soumettre à la SEC son propre *corpus* de règles de diligence raisonnable (OCDE 2011) à l'intention des compagnies opérant dans les zones de conflit ou à risques, dans l'espoir que la SEC en approuve tout ou partie et se l'approprie. Avec un avantage évident : ces règles-là sont connues des industriels, qui ont eu le temps de se familiariser avec elles.

Pour les nombreuses ONG qui soutiennent cette initiative, placer le débat sur ce terrain multilatéral et essentiellement économique représente un enjeu de taille : alors qu'au sein des grandes enceintes politiques, leur rôle reste extérieur et relativement passif (*observation*, évaluation critique), dans un processus de diligence raisonnable et de certification des ressources, elles peuvent envisager de jouer un rôle actif et de premier plan. La réalisation d'exercices de *mapping* du secteur minier, l'élaboration de schémas de certification ou la conception et la gestion de bases de données régionales sont autant de rôles possibles pour les ONG, en plus du processus d'audit

⁶ Volonté politique qui s'était déjà manifestée par la conception et la rédaction de plans de réhabilitation du secteur minier à l'Est (STAREC) ou par la création des « Centres de négoce », avec l'appui de la MONUSCO (voir Verbruggen *et al.* 2011).

indépendant auquel elles entendent participer. Dans un tel schéma, les ONG acquièrent donc une réelle capacité d'*action*. Il sera intéressant de suivre l'évolution et les résultats de cet éventuel changement de rôle.

On l'a dit, le Gouvernement américain mise sur de possibles effets bénéfiques, à plus long terme. Mais par quels éléments cet optimisme est-il sous-tendu ? Dispose-t-on d'une analyse fiable de la complexité du système économique des ressources minérales, tant en RDC même qu'entre pays de la région des Grands Lacs ? La réponse est loin d'être univoquement positive.

De toute évidence, le commerce des ressources minérales dans la région des Grands Lacs repose, lorsqu'il est opérationnel, sur une sorte d'*équilibre* régional, entre voisins. Il est clair que, dans ce système complexe, de nombreux acteurs trouvent leur compte, tant en RDC qu'au Rwanda, au Burundi ou en Ouganda (Jacquemot 2009). Des acteurs politiques sont manifestement impliqués, à tous les niveaux, et tirent des profits personnels d'une situation *apparemment* chaotique, vue d'Europe ou de Washington. Ces acteurs politiques n'ont évidemment aucun intérêt au changement et font, pour cette raison, obstacle à toute réforme réelle (Trefon 2010).

Toutefois, aussi longtemps qu'aucun des acteurs ne tente de modifier significativement les règles tacites et d'agrandir trop fortement sa part de gâteau au détriment des autres protagonistes, il n'y a pas de raison objective pour que la machine se grippe. Un parallèle avec n'importe quel système mafieux, ailleurs dans le monde, n'est pas déplacé. Avec la complicité de responsables politiques agissant pour leur propre compte et non au bénéfice de l'État (De Putter & Decrée 2010 ; Johnson 2010), les opérateurs économiques bénéficient également de législations élastiques ou complaisantes, qui permettent par exemple à un minéral en transit de changer de nationalité par un simple reconditionnement.

Introduire un grain de sable dans cette mécanique subtile est à l'évidence nécessaire, d'un point de vue éthique, mais aussi extrêmement risqué. Il *faut* intervenir, ne serait-ce que pour diminuer l'extrême souffrance et misère des populations locales. Mais peut-on le faire entièrement à partir d'une volonté dictée de l'extérieur ? Peut-on le faire sans s'appuyer sur des volontés politiques locales ? Faut-il enfin le faire d'une manière unilatérale, centrée sur la seule gouvernance économique qui, on a pu le voir au cours de ces dernières années, est largement un mythe ?

4. Politique vs. commerce : l'exemple de la CIRGL

Il n'y a malheureusement pas de solutions simples à un problème complexe. Or une des composantes essentielles du problème est la faiblesse extrême de l'État congolais, qui est incapable de contrôler efficacement les

trafics sur le terrain. Une solution au problème de l'exploitation illégale des ressources minérales de la région des Grands Lacs passe donc obligatoirement par Kinshasa, et par une volonté politique claire de *s'attaquer* – l'image guerrière est choisie à dessein – à ce problème et de lui trouver une solution.

Une marque de cette volonté pourrait se trouver dans la signature, par le président Kabila (entre autres chefs d'État de la région), de la Déclaration de Lusaka en décembre 2010 (ICGLR Lusaka 2010)⁷. Cette déclaration couronne plusieurs années de travail d'une organisation internationale africaine, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), puissamment soutenue par l'Allemagne. La Déclaration de Lusaka affirme la volonté des chefs d'État de la région de lutter contre l'exploitation illégale des minerais dans la région. À ce titre, elle est incontestablement un pas symbolique important dans la bonne direction. Les outils proposés par la CIRGL vont globalement dans le même sens que ceux qui seront vraisemblablement demandés dans le cadre de l'application du DFA : constitution de bases de données et échange de données, certification, mécanisme d'alerte, etc. ; toutefois, la CIRGL y ajoute une dimension spécifique, dans la volonté d'harmoniser les législations entre les principaux pays producteurs et exportateurs de minerais.

L'avantage comparatif de la CIRGL par rapport à l'initiative américaine est double : (1) la conférence est africaine (basée à Bujumbura) et (2) elle prend pleinement en compte les aspects politiques qui sous-tendent le problème de l'exploitation illégale des minerais dans la région des Grands Lacs. Ses faiblesses sont un soutien massif de l'Allemagne, très impliquée dans le raffinage du tantale, et le fait qu'elle sous-traite les aspects techniques de la mise en œuvre à des consultants externes.

En filigrane des lignes qui précèdent, on voit également se profiler – sous les initiatives DFA ou CIRGL – quelques *clients* des ressources minérales régionales : USA, Allemagne notamment. D'autres clients sont beaucoup plus discrets et ne patronnent guère d'initiatives économiques ou politiques : la Chine, l'Inde, la Malaisie, le Kazakhstan, le Pakistan, les Émirats sont tous intéressés par l'étain, le tantale, le wolfram (tungstène) ou l'or de la région des Grands Lacs. Ces pays ne sont pas membres de l'OCDE et n'ont pas nécessairement intérêt à s'impliquer dans la mise en œuvre et la bonne marche de la législation américaine.

On perçoit la complexité du problème en énonçant à nouveau la liste des principaux acteurs : un immense État incapable de contrôler l'activité minière sur une grande partie de son territoire ; des États voisins qui bénéficient parfois largement des flux de minerais transfrontaliers ; des mafias régionales, bien

⁷ S'il n'y avait un risque sérieux que cette dernière ne soit suivie d'aucune mesure effective ni efficace.

organisées, qui profitent du désordre pour conduire leurs affaires en toute impunité ; des acheteurs américains ou occidentaux qui sont surveillés de près par des ONG prêtes à dénoncer le moindre manquement ; des acheteurs non OCDE qui n'ont cure des critiques des mêmes ONG, et – finalement – une population locale qui, dans une optique froidement commerciale et économique, a pour fonction essentielle de garantir l'approvisionnement des acquéreurs de minerais, à n'importe quel prix. Dans cette tragédie aux multiples acteurs, on perçoit l'ironie d'une initiative DFA dont un des effets pervers pourrait être de pénaliser les seules entreprises américaines ou européennes, pour le plus grand bénéfice des entreprises des pays non OCDE – et particulièrement de celles orientées surtout vers l'immense marché interne asiatique.

Face à un marché globalisé, dans lequel les États-Unis ne sont plus qu'un des acteurs, le DFA n'apparaît-il pas comme une tentative un peu désespérée d'affirmer une prééminence perdue de longue date ? Il est désormais évident que les États-Unis ne maîtrisent plus les flux de minerais qui proviennent d'Afrique centrale. Le DFA ne réglera pas le problème de l'exploitation illégale, ni maintenant ni plus tard, et – plus grave – il ne rendra sûrement pas aux USA la *confiance* des États de la région, ni la maîtrise de flux de matières premières certifiées.

5. Où en est l'Union européenne ?

Puissances émergentes, pays asiatiques, États-Unis, Allemagne... Mais où est donc l'Union européenne (UE) dans ce débat ? La réponse tient en deux mots : nulle part. Pourtant, l'UE s'est récemment penchée sur la question des ressources minérales stratégiques pour son développement. Et, sans surprise, ces ressources stratégiques (ou « critiques ») sont les mêmes que celles pointées quelques années plus tôt par les États-Unis (NRC Minerals 2007) : parmi elles, le tantale, dont 18 % de la production mondiale provient de la région des Grands Lacs (EU Critical Materials 2010 : 188). L'étain, en revanche, n'est pas considéré comme « critique », ni aux États-Unis, ni en Europe, et la part de la RDC dans la production mondiale est apparemment insignifiante⁸.

⁸ Elle était de 3 000 tonnes sur une production mondiale de 300 000 tonnes en 2007 (USGS 2008). La production de la Chine, en revanche, était de 130 000 tonnes, soit près de 45 % de la production mondiale. La plupart des grands producteurs présentent, du point de vue du marché international, des risques sérieux : baisse des réserves et/ou augmentation des coûts de production (Brésil, Indonésie, Malaisie), risques de nationalisation (Amérique du Sud), production nationale entièrement absorbée (Chine). Face à ces problèmes, la région des Grands Lacs dispose d'un potentiel sans doute sous-évalué et surtout, malgré le contexte, de coûts

Les États membres de l'UE ne sont pourtant pas inertes par rapport à la problématique des ressources minérales : la Grande-Bretagne a porté l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) sur les fonds baptismaux, l'Allemagne – on l'a vu – soutient activement la CIRGL. D'autres pays européens, mais non membres de l'UE, sont impliqués massivement dans le commerce et surtout la spéculation sur les matières premières, notamment minérales : on pense à la Suisse (Glencore). Mais force est de constater que l'UE *comme telle* n'a pas, sur ce dossier, de discours clair ni intelligible, même si des initiatives sont prises, à différents niveaux (Parlement, Commission, etc.). La résolution passée le 4 octobre 2010 au Parlement européen (EU Resolution 833438 2010) est un texte général qui dresse un constat et édicte quelques recommandations, sans apparaître comme une prise de position forte de l'Union. Comme il arrive le plus souvent au niveau européen, la difficulté est d'harmoniser les vues des pays membres et les actions des différentes Directions générales.

Une question s'est pourtant fait jour, suite à la promulgation du DFA aux États-Unis : l'Union doit-elle emboîter le pas et promulguer à son tour une loi comparable ? Les éléments qui précèdent indiquent clairement que la réponse ne peut être que négative. Non, parce que la voie suivie n'est pas la bonne ; non, parce que la solution à un problème politique n'est pas économique ; non, parce que le poids politique de l'UE, divisée – pour ne pas dire atomisée –, est encore bien plus faible que celui des USA ; une action de ce genre serait donc encore plus insignifiante.

6. Quelles pistes pour une solution ?

Les pistes menant à des éléments de solution sont multiples et elles doivent converger vers un but commun : rétablir l'État de droit et les fonctions régaliennes des États de la région des Grands Lacs sur leur propre territoire. Assurer la paix et la sécurité des populations locales, notamment au Kivu. En parallèle, relancer l'économie régionale à partir d'une plateforme africaine et de manière coordonnée. On l'a dit : la situation actuelle constitue une sorte d'équilibre – malsain, métastable, certes –, mais qu'il sera difficile et dangereux de briser. Comment répartir les rôles de manière équilibrée entre, par exemple, la RDC, le Rwanda et le Burundi ? Comment éviter que les velléités légitimes de la RDC de s'assurer la maîtrise des ressources extraites de son sol ne déstabilisent les circuits existants menant aux États voisins ? En un mot, n'appauvrissent les États voisins et ne conduisent à un embrasement

d'exploitation faibles (comm. pers. S. Dewaele 2011). C'est la raison pour laquelle – même modeste – la production de la RDC conserve une réelle importance sur le marché mondial.

général ? Comment organiser la coopération économique d'une région qui partage des caractéristiques communes : l'enclavement, l'exiguïté des territoires (Rwanda, Burundi), les carences énergétiques et d'infrastructure (RDC, Burundi) ? Ces questions sont complexes : il suffit de voir les difficultés qui s'élèvent, *partout en Europe*, dès lors qu'il s'agit d'organiser la solidarité entre une région riche et une région moins favorisée !

Pour arriver à un tel résultat, la voie politique est la seule qui soit réaliste (voir aussi Johnson 2010). Les pays de la région doivent s'entendre, pour le bien de leurs populations, et se répartir le bénéfice des richesses, dont la plupart sont transfrontalières (minerais, mais aussi hydrocarbures, gaz). Le rôle des États clients – de *tous* ces clients – est de veiller au respect des équilibres régionaux, pour éviter à tout prix le retour de la violence. Mais un tel processus implique que les clients se livrent eux aussi à un exercice de même nature que celui demandé aux producteurs : en clair, il faut que la compétition entre eux cède le pas à un dialogue constructif, au moins pour une période tampon. Un *moratoire* dans la guerre commerciale pour l'accès aux ressources, permettant de rétablir des circuits commerciaux efficaces et transparents, dans une région qui a besoin de paix et de stabilité. Originale, l'initiative ne devrait pas être impossible : pour le tantale, elle ne porterait en somme que sur 18 % de la production mondiale, pour l'or, sur bien moins encore (quelques % seulement de la production mondiale).

L'UE pourrait aussi faire progresser, dans la région, la notion d'approche holistique de l'exploitation des ressources, également invoquée de manière très claire et explicite dans l'*Africa Mining Vision* de l'Union africaine (AU *Africa Mining Vision* 2009). L'exploitation des ressources minérales n'est pas qu'une affaire de compagnies minières et d'opérations techniques. Elle implique, en amont, une connaissance scientifique et une expertise minière locales, une gestion et une planification efficaces, un suivi de l'exploitation, le respect du patrimoine matériel et immatériel (communautés), en aval, la réduction de l'impact environnemental et sanitaire des activités minières.

En pratique, ce renforcement des capacités (*capacity building*) est indispensable, mais délicat : il doit s'exercer malgré la résistance d'une partie des agents de l'État, opposés au changement (Trefon 2010), et sûrement aussi en un double mouvement convergent : *top-down* (action politique) et *bottom-up* (implication des acteurs de base : Perks & Vlassenroot 2010). Les démarches pratiques, telles que l'organisation des creuseurs en coopératives, la création de centres de négoce⁹, de zones d'exploitation artisanale (ZEA), la certification des ressources, sont en elles-mêmes positives, mais elles

⁹ Cette notion de centre de négoce est une idée qui était déjà contenue dans le rapport d'action en faveur du secteur minier artisanal au Katanga (De Putter & Gorus 2008), remis aux autorités congolaises par le ministre belge des Affaires étrangères, au printemps 2008.

impliquent que la base (les creuseurs) et le sommet (le politique) adhèrent tous deux à une vision commune, reposant sur le sens des responsabilités respectives et du bien commun, et surtout sur un sentiment d'appartenance à un groupe (la coopérative, la province, l'État ; voir aussi Trefon 2010). Il est illusoire de penser que les démarches entreprises *sans* cette double adhésion puissent être couronnées d'un quelconque succès durable.

Plus généralement, renforcer les capacités des États africains à gérer eux-mêmes leurs ressources minérales est une idée qui ne va pas nécessairement de soi : dans une optique économique à courte vue, elle est même carrément contre-productive ! Elle ne commence à prendre sens que dans l'optique d'une approche rationnelle et durable, à moyen ou long terme. Ce qui implique également et en contrepartie que les États africains soient prêts à respecter leurs engagements à moyen ou long terme. En clair, que des contrats équilibrés soient signés, en toute connaissance de cause, par des parties également informées de leurs droits et devoirs et qu'ils ne soient pas régulièrement soumis à la menace d'un réexamen – voire d'une révocation – qui apparaîtra souvent comme relativement arbitraire.

En guise de conclusion : le pari de la confiance ?

Les lignes qui précèdent ont pour but de présenter brièvement quelques traits importants de la question de l'exploitation des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs. Elles n'ont aucune prétention à l'exhaustivité : la question foncière, les différends ethniques, entre autres, n'y sont pas évoqués. Mais elles devraient suffire à faire comprendre que le problème est complexe et qu'une législation nationale, fût-elle promulguée par une grande puissance, ne suffira pas à le résoudre. De la même manière, la seule prise en compte de la dimension économique ou commerciale du problème est manifestement insuffisante : la dimension politique est capitale, tout autant que le respect de la souveraineté des États concernés et leur appropriation de questions qui les concernent au premier plan. On sent bien que la voie est ouverte pour un travail de négociation multilatérale, et il est de la première importance que cette voie reste ouverte. Les acheteurs pourraient faire un geste de facilitation, en ratifiant un moratoire mettant temporairement un terme à leur concurrence acharnée pour l'appropriation des ressources de cette région où la paix est encore fragile.

Avec un fort potentiel de croissance et des progrès spectaculaires dans la lutte contre l'impunité des dictateurs, l'Afrique offre désormais de réelles opportunités de partenariats économiques, notamment autour des ressources minérales stratégiques. À ce jour, ce sont les pays asiatiques, animés par un dynamisme économique exempt de préjugés ou d'idéologies, qui ont saisi

la balle au bond. Dans ce contexte, l'initiative *Dodd-Frank Act* américaine, unilatérale et non négociée, apparaît comme un réflexe d'un autre temps, exaspérant par sa volonté naïve de faire le bien des gens malgré eux et que d'aucuns pourraient qualifier de paternaliste.

Dans la question difficile de l'exploitation des ressources naturelles de la région des Grands Lacs, des solutions nouvelles sont nécessaires, multilatérales et négociées. Une entente des acheteurs entre eux pour favoriser l'établissement de la paix constituerait un geste inédit et symboliquement fort. Mais, plus largement, la place est ouverte pour des partenariats équilibrés autour des ressources naturelles. Non plus des minerais contre de l'infrastructure, mais des minerais contre un prix équitable et un renforcement de l'expertise et des capacités locales. À terme, il est probable que de tels partenariats – que l'UE pourrait favoriser – rapporteraient aux deux parties ce qui manque cruellement dans le cas des pseudo-partenariats *win-win* ou des initiatives unilatérales : le respect et, surtout, la confiance.

Bibliographie

AU African Union. 2009. *Africa Mining Vision: Transparent, Equitable and Optimal Exploitation of Mineral Resources to Underpin Broad-based Sustainable Growth and Socio-economic Development*. 51 p. Accessible en ligne : <http://vi.unctad.org/files/wksp/oilgaswksptanz10/docs/Background%20readings/Africa%20Mining%20Vision.doc> (consultation juin 2011).

Bafilemba, F. 2011. « Eastern Congo's "Terminator" caught with counterfeit cash in mineral smuggling scheme ». Enough website, février 2011. Accessible en ligne : <http://www.enoughproject.org/blogs/eastern-congo-terminator-caught-counterfeit-cash-minerals-smuggling-scheme> (consultation juin 2011).

Collier, P. 2007. *The Bottom Billion – Why the Poorest Countries Are Falling and What Can Be Done about It*. Oxford : Oxford University Press, 204 p.

de Koning, R. 2010. « The Bukavu-Uvira-Bujumbura gold triangle ». In J. Cuvelier (éd.), *The Complexity of Resource Governance in a Context of State Fragility: the Case of Eastern DRC*. Londres : International Alert, pp. 32-39.

De Putter, Th. & Decrée, S. 2010. « Perspectives ». In S. Decrée & Th. De Putter (éd.), *Livre de résumés du colloque international « La quête des ressources en Afrique centrale – 2 : Le secteur minier de la République démocratique du Congo à la croisée des chemins »*. Tervuren : MRAC, pp. 143-145.

De Putter, Th. & Gorus, J. 2008. *Bonne gouvernance et transparence dans le secteur minier : traçabilité des flux de matières et des flux financiers dans le commerce des minerais de Cu et de Co en RDC*. Bruxelles : Task Force MIRECA, 99 p.

EU Critical Materials. 2010. « Annex V to the report of the *ad hoc* working group on defining critical raw materials ». Pp. 188-192. Accessible en ligne : <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/documents> (consultation juin 2011).

EU Resolution 833438. « European Parliament resolution on failures in protection of human rights and justice in the Democratic Republic of Congo ». 7 p. Accessible en ligne : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P7-RC-2010-0524+0+DOC+PDF+VO//EN> (consultation juin 2011).

Geenen, S., Kamundala, G. & Iragi, Fr. 2011. « Le pari qui paralysait : la suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*. Paris : L'Harmattan.

Grasser, Ch. 2010. « Travail des enfants dans les mines au Katanga ». In S. Decrée & Th. De Putter (éd.), *Livre de résumés du colloque international « La quête des ressources en Afrique centrale – 2 : Le secteur minier de la République démocratique du Congo à la croisée des chemins »*. Tervuren : MRAC, p. 131.

ICGLR Lusaka. 2010. « Déclaration du sommet spécial de la CIRGL sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs », Conférence internationale pour la région des Grands Lacs, décembre 2010, 7 p. Accessible en ligne : http://www.cirgl.org/IMG/pdf/Declaration_de_Lusaka_version_finale_Decembre_2010.pdf (consultation juin 2011).

Jacquemot, P. 2009. « Ressources minérales, armes et violences dans les Kivus (RDC) ». *Hérodote* 134 (3^e trimestre) : 38-62.

Johnson, D. 2010. « Qui est aux commandes ? Mettre le commerce de minéraux dans l'Est de la RDC sous le contrôle international : un aperçu ». In *Les Minerais de « sang » : un secteur criminalisé à l'Est de la RD Congo*. Goma : Pole Institute, pp. 20-44.

Lemarchand, R. 2005. « The ecology of conflict in the Great Lakes in 2006 ». In M. De Dapper & D. de Lame (éd.), *Africa's Great Rift: Diversity and Unity*. Tervuren : MRAC, pp. 275-290.

Mukanirwa Tshimpambu, J. 2006. « Les filières du diamant dans le Kasai ». In Grama (éd.), *Actes du colloque Gouvernance et Secteur minier : le défi congolais*. Montréal : Grama, pp. 16-19. Accessible en ligne : http://www.unites.uqam.ca/grama/pdf/Actes_du_colloque_RDCongo2006.pdf (consultation juin 2011).

NRC Minerals. 2007. *Minerals, Critical Minerals, and the U.S. Economy*. Washington, D.C. : National Research Council, 216 p.

OCDE. 2011. *OECD due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-affected and High-risk Areas*. Paris : OCDE, 60 p.

Perks, R. & Vlassenroot, K. 2010. « From discourse to practice: a sharper perspective on the relationship between minerals and violence in DRC ». In J. Cuvelier (éd.), *The*

Complexity of Resource Governance in a Context of State Fragility: the Case of Eastern DRC. Londres : International Alert, pp. 64-69.

Resource Consulting Services. 2011a. « Assessment of the gold trade in the Democratic Republic of the Congo and adjoining countries (Rwanda, Burundi, Uganda and Tanzania) and downstream in India and Dubai (research proposal) ». Londres : 25 p.

Resource Consulting Services. 2011b. « US legislation on conflict minerals – RCS private sector guidance on the Dodd-Frank Act section 1502 ». Londres : 6 p.

Stearns, J. 2010. « General conclusions ». In J. Cuvelier (éd.), *The Complexity of Resource Governance in a Context of State Fragility: the Case of Eastern DRC*. Londres : International Alert, pp. 70-73.

Tegera, A. 2010. « Impact de la suspension des activités du secteur minier dans l'ancien Kivu ». In *Les Minerais de « sang » : un secteur criminalisé à l'Est de la RD Congo*. Goma : Pole Institute, pp. 45-51.

Trefon, T. 2010. « Administrative obstacles to reform in the Democratic Republic of Congo ». *International Review of Administrative Sciences* 76 (4) : 702-722.

US Gov. H.R. 4173. 2010. « Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act ». Washington. Accessible en ligne : <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf> (consultation juin 2011).

USGS. 2008. « Tin ». *U.S. Geological Survey Mineral Commodities Summaries*. Accessible en ligne : <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/tin/mcs-2008-tin.pdf> (consultation juin 2011).

Verbruggen, D., Frank, E. & Cuvelier, J. 2011. *Guide to Current Mining Reforms in Eastern DRC*. Anvers : IPIS, 31 p.