

TRAÇABILITÉ DES PRODUITS MINIERES DANS LES ZONES DE CONFLIT AU SUD-KIVU

*Janvier Kilosho Buraye, Gabriel Kamundala Byemba et Adamon
Ndungu Mukasa*

Introduction

La République démocratique du Congo fait partie du cercle fermé des pays dont le sous-sol est abondamment doté en ressources naturelles. Les ressources minières de la RDC feraient certainement des envieux : à l'échelle mondiale, de nombreux minerais et pierres précieuses sont représentés, avec des réserves considérables de cobalt (environ 36 %), de cuivre (environ 6 %), et, dans une moindre mesure, de coltan (environ 25 % du tantale), de cassitérite (environ 7 %), etc. (KfW & BGR 2007 : 26).

Toutefois, cette richesse ne rime pas avec développement socio-économique du pays. Au scandale géologique s'est associé un scandale social avec une pauvreté endémique, un chômage structurel et une expansion incontrôlée du secteur informel. Au Sud-Kivu, l'économie dépend de l'exploitation minière. La suspension de l'exploitation minière par le président Joseph Kabila en septembre 2010 est un exemple démontrant la dépendance de l'économie de la province aux activités minières (Geenen 2011). Cette exploitation est essentiellement réalisée de façon artisanale et le revenu découlant de l'exploitation et de la commercialisation reste inéquitablement distribué entre acteurs intervenant dans la chaîne de valeur de la plupart des produits miniers, comme le montrent plusieurs études (Ndungu & Kilosho 2009 : 237-241 ; Garrett 2008 : 42).

De plus, plusieurs sites d'exploitation se trouvent dans les zones de conflits, comme le montrent divers rapports internationaux (Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme 2010). D'une part, les conflits ont été motivés par l'accès aux ressources minières, et, d'autre part, par des raisons de positionnement politique. Ces conflits meurtriers ont causé plusieurs abus

et atteintes aux droits humains (viols, tueries, massacres, etc.). C'est ainsi que, depuis 1996, et jusqu'à présent, l'exploitation et la commercialisation des minerais de l'Est de la RDC ont fortement préoccupé la communauté nationale, régionale, ainsi que toute la communauté internationale. C'est dans ce contexte que s'est inscrit le pacte de Nairobi (décembre 2006)¹ des États membres de la CIRGL (Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs), complété par la déclaration de Lusaka lors d'un sommet spécial sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs africains (CIRGL 2010).

Des embargos et sanctions proposés sur base des rapports de l'ONU à la diligence raisonnable exigée par les entreprises occidentales, toute une série de propositions ont été faites pour mettre fin à ce phénomène de « minerais de conflit » (Geenen & Custers 2010). La plus récente proposition qui est devenue une loi est le « Dodd-Frank Act ». Ce dernier a été suivi d'autres initiatives similaires au niveau de l'Union européenne. À ce titre, le défi des opérateurs miniers nationaux et des acheteurs internationaux est de prouver l'origine des minerais qu'ils commercialisent à travers un certificat d'origine établi par les services de tutelle. Un tel certificat ne peut être établi que s'il existe, en amont, un mécanisme de traçabilité tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Actuellement, quelques initiatives, qui en sont du reste à la phase embryonnaire, visent la traçabilité et/ou la certification des minerais de l'Est de la RDC. Par « traçabilité », nous entendons un « processus de suivi des étapes de la filière d'élaboration des produits miniers marchands depuis le chantier d'extraction jusqu'à la commercialisation en passant par les opérations de traitement » (Ministère des Mines & ministère des Finances 2009: 6). La certification (BGR 2012), quant à elle, est un système, venant de la volonté des consommateurs responsables, qui permet de s'assurer que les produits qu'ils utilisent et les procédures employées dans leur chaîne de production rencontrent un certain standard : absence de travail des enfants, non-détérioration de l'environnement, contribution au développement soutenable, etc., dans la communauté locale où les produits sont extraits. D'autres règles ou exigences internationales renforcent également cette tendance.

Il s'agit, par exemple, de règles comme celles de l'OCDE, qui s'efforce de constituer un code de bonnes pratiques (« Guide OCDE sur le devoir de diligence raisonnable »), de la loi américaine « Dodd-Frank », de l'initiative régionale de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), de l'initiative allemande CTC (Certified Trading Chain), de BGR (Institut fédéral allemand des géosciences et des ressources naturelles), de

¹ Ce pacte est entré en vigueur en juin 2008.

l'initiative iTSCi (Initiative pour la chaîne d'approvisionnement de l'étain), de l'ITRI (Industrial Technology Research Institute) et de la technique Met Trak du TACT (Transafrica Asset Control Technologies).

L'idée centrale derrière ces initiatives est qu'il est possible d'identifier les sites de provenance des minerais et de s'assurer qu'ils n'alimentent pas les conflits et les guerres, afin qu'ils soient acceptables au niveau du marché international.

Ainsi, l'objectif de cette étude est d'identifier les défis auxquels font face les systèmes de traçabilité en cours actuellement, leur faisabilité ainsi que leurs implications dans le secteur minier du Sud-Kivu. Notre choix des produits stannifères (cassitérite et coltan) se justifie par le fait que ces produits ont l'avantage d'être tracés, leur transport se faisant en quantités considérables, contrairement à l'or qui peut se dissimuler facilement et échapper ainsi au mécanisme de certification.

Dans un premier temps, l'analyse porte brièvement sur les principales initiatives (suivant leur ordre chronologique) qui ont conduit à la considération du mécanisme de certification comme solution aux problèmes liés aux minerais de conflit dans l'Est de la RDC en général, et au Sud-Kivu en particulier. Dans un deuxième temps, il s'agit d'une discussion des conditions nécessaires à son opérationnalisation. L'objectif est d'envisager – dans un troisième temps – les conditions dans lesquelles le système de certification est envisageable, souhaitable et crédible.

1. Initiatives internationales et régionales

Dans cette section, nous discutons successivement des initiatives de l'ONU, de l'OCDE et de la CIRGL². Il faut toutefois dire que plusieurs de ces initiatives se chevauchent et que, souvent, plusieurs acteurs sont impliqués dans plusieurs initiatives ou soutiennent une même initiative.

Les rapports du Groupe d'experts des Nations unies

Tout part de deux premiers rapports du Groupe d'experts des Nations unies (2001 et 2002). Ayant observé ce qui se passait à l'Est de la RDC, le Groupe avait préconisé que le Conseil de sécurité décrète un embargo sur les exportations des ressources minières pillées en RDC, en provenance de l'Est (Sud-Kivu, Nord-Kivu et Ituri) et à destination du Burundi, de l'Ouganda

² CIRGL : Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs. Les pays membres de la CIRGL sont : Angola, Burundi, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, Kenya, Rwanda, Soudan, Ouganda, Tanzanie et Zambie.

et du Rwanda. Du coup, des critiques ont surgi étant donné le contexte de l'époque. Ces critiques allaient, notamment, dans le sens de la question du contrôle et de l'efficacité lors de la mise en œuvre d'une décision portant sur l'embargo et les sanctions. C'est le cas, par exemple, du manque à gagner que certaines populations enregistreraient suite à une telle mesure (Marysse & André 2001 : 307-332).

Ainsi, à travers le rapport final de 2002 (Nations unies, Conseil de sécurité 2002), le Conseil de sécurité a reconnu que, pour améliorer la situation sécuritaire et socio-économique, l'embargo « ne serait pas le moyen approprié ». Selon ce rapport, il faut des mesures ciblées touchant les individus et les sociétés impliqués dans le pillage des minerais et le trafic, en considérant les dimensions internationales et multinationales de ces activités illégales. Et il y a nécessité de collecter un maximum de données sur l'évacuation et les transits de minerais.

Par la suite, en 2003, à travers la résolution 1493 (Conseil de sécurité 2003), le Conseil de sécurité introduisit l'embargo sur le trafic d'armes non destinées aux forces gouvernementales, et une interdiction de voyager pour ceux qui violeraient cet embargo. Cette mesure a été révisée en 2006 par le Conseil de sécurité, qui a alors déclaré que toute exploration, toute exploitation et tout commerce illicites des ressources naturelles de la République démocratique du Congo seraient passibles de sanctions. Cette décision avait pour objectif d'aider le nouveau Gouvernement à stabiliser et à promouvoir l'exploitation et le commerce légaux des ressources naturelles.

En 2007, le Groupe d'experts a estimé qu'il fallait lever les sanctions, car même si un acteur était sanctionné et éliminé de l'exploitation minière, d'autres prenaient sa place. Dans l'affaire, les perdants étaient finalement les exploitants artisanaux et les petits négociants. Cette idée a été corroborée par la position du Secrétaire général de l'ONU, qui ne voulait pas que les sanctions existantes contre certains acteurs miniers puissent fragiliser le fonctionnement normal du Gouvernement nouvellement mis en place (Conseil de sécurité 2007 : 20).

De plus, il est à noter qu'en 2008, les Nations unies ont recommandé au Gouvernement congolais de mettre sur pied un programme de réformes pour l'amélioration de la gouvernance dans le secteur minier. Malgré de multiples critiques quant aux sanctions à infliger aux illégalistes dans le secteur de l'exploitation minière de la République démocratique du Congo, les Nations unies ont estimé que des sanctions ciblées avaient toujours leur place en tant qu'actions punitives (Conseil de sécurité 2008).

L'OCDE et le devoir de diligence raisonnable

Après les consultations de Paris (décembre 2009 et avril 2010) et une consultation jointe CIRGL-OCDE à Nairobi en septembre 2010, l'OCDE a mis sur pied une procédure de diligence raisonnable pour les chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque (OCDE 2011). Selon ce « Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence raisonnable », dans un processus continu, proactif et réactif, les entreprises qui y participent devront s'assurer qu'elles respectent les droits humains, qu'elles ne contribuent pas aux conflits et qu'elles observent le droit international en se conformant aux législations nationales et aux sanctions des Nations unies.

Il s'agit alors pour les entreprises de suivre les étapes préconisées par le Guide de l'OCDE pour identifier et gérer les risques effectifs ou potentiels, afin de prévenir et d'atténuer les impacts négatifs liés à leurs activités ou à leur choix d'approvisionnement en minerais (OCDE 2011).

Selon ce même Guide, la procédure permettant d'identifier et d'atténuer les risques peut être exercée par toutes les entreprises situées à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement.

Compte tenu des difficultés d'ordre pratique qui dépendent des circonstances propres à l'entreprise, des facteurs tels que la taille de l'entreprise, la localisation de ses activités, la situation prévalant dans le pays où l'entreprise est établie, le secteur et la nature des produits ou des services concernés, le Guide de l'OCDE préconise une flexibilité. Ainsi, il suggère des possibilités pour surmonter d'éventuelles difficultés, telles que la coopération entre les entreprises opérant dans le même secteur en vue de renforcer la capacité de s'acquitter du devoir de diligence, le partage des coûts dans le même secteur pour des tâches spécifiques, la participation à des initiatives concernant la gestion de la chaîne d'approvisionnement, la coordination entre entreprises d'un même secteur s'approvisionnant auprès des mêmes fournisseurs, la création de partenariats avec les organisations internationales et les organismes de la société civile, etc.

La Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) et le projet de certification des produits miniers

Le mécanisme régional de la CIRGL s'inscrit dans le cadre du cinquième protocole du pacte adopté par les chefs d'État et de gouvernement des États membres à Nairobi en décembre 2006. Ce pacte est entré en vigueur en juin 2008 et est constitué du Sommet des chefs d'État, du Comité interministériel régional, du Mécanisme régional de coordination et de coopération, et du

Secrétariat exécutif. Ce projet à dimension régionale tente d'établir un suivi de certification des minerais dans les pays producteurs en amont, et, en aval, dans les pays de traitement ou de transit, ainsi que vers les pays importateurs.

Parmi ses dix-neuf déclarations, nous retiendrons principalement les deuxième et douzième déclarations : approbation des six outils développés pour lutter contre l'exploitation illégale des ressources naturelles (mécanisme de certification régional, harmonisation des législations nationales, base de données sur les flux minéraux, formalisation du secteur minier artisanal, promotion de l'Initiative de Transparence pour l'Industrie extractive (ITIE) et mécanisme d'alerte rapide) et acceptation du devoir de diligence de l'OCDE pour la chaîne d'approvisionnement responsable de minerais en provenance des zones de conflit et à haut risque. Dans cet article, on se limitera à une discussion critique du mécanisme de certification régional, qui est l'un des six outils évoqués *supra* relatifs à la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles.

2. La mise en pratique de la certification au Sud-Kivu

Dans cette section, nous démontrons comment le Gouvernement congolais, parfois avec l'appui des acteurs externes, a essayé de convertir certaines des exigences mentionnées ci-dessus en mécanismes concrets. Premièrement, nous présentons les procédures prévues dans le manuel de traçabilité adopté par le Gouvernement congolais. Deuxièmement, nous traitons de la qualification des sites comme base de la certification.

Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation

Depuis décembre 2009, le ministère des Mines et le ministère des Finances de la République démocratique du Congo ont élaboré un « Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation », applicable à tous les intervenants de la chaîne : les exploitants miniers artisanaux, les négociants, les comptoirs d'achat agréés, les entités de traitement ou de transformation, les titulaires de droits miniers, les usagers de la douane, les laboratoires d'analyse agréés et les services et organismes compétents de l'État. Ce manuel est un document de référence en matière de traçabilité en RDC, bien que ces procédures ne soient pas encore mises en pratique.

Toutefois, dans le circuit que doivent suivre les minerais, ce document reconnaît l'intervention de services étatiques tels que : l'administration des

mines, le SAESSCAM (Service d'Assistance et d'Encadrement du Small-Scale Mining), le CEEC (Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses), l'OCC (Office congolais de Contrôle), la Douane, la DGRAD (Direction générale des Recettes administratives, domaniales et de participation), les services de l'administration du commerce extérieur, la CTCPM (Cellule technique de Coordination et de Planification minière) et le CGEA (Commissariat général à l'Énergie atomique).

Les activités de tous ces services consistent, selon les particularités de chacun, à procéder et/ou assister aux opérations de traçabilité de flux des matières, au prélèvement d'échantillons, à l'analyse des caractéristiques des produits et au contrôle de leur absence de radioactivité, au pesage, au scellage et à la certification, ainsi qu'à leur chargement en vue de l'exportation ou de la vente locale, au recouvrement des droits, taxes et redevances dus à l'État congolais.

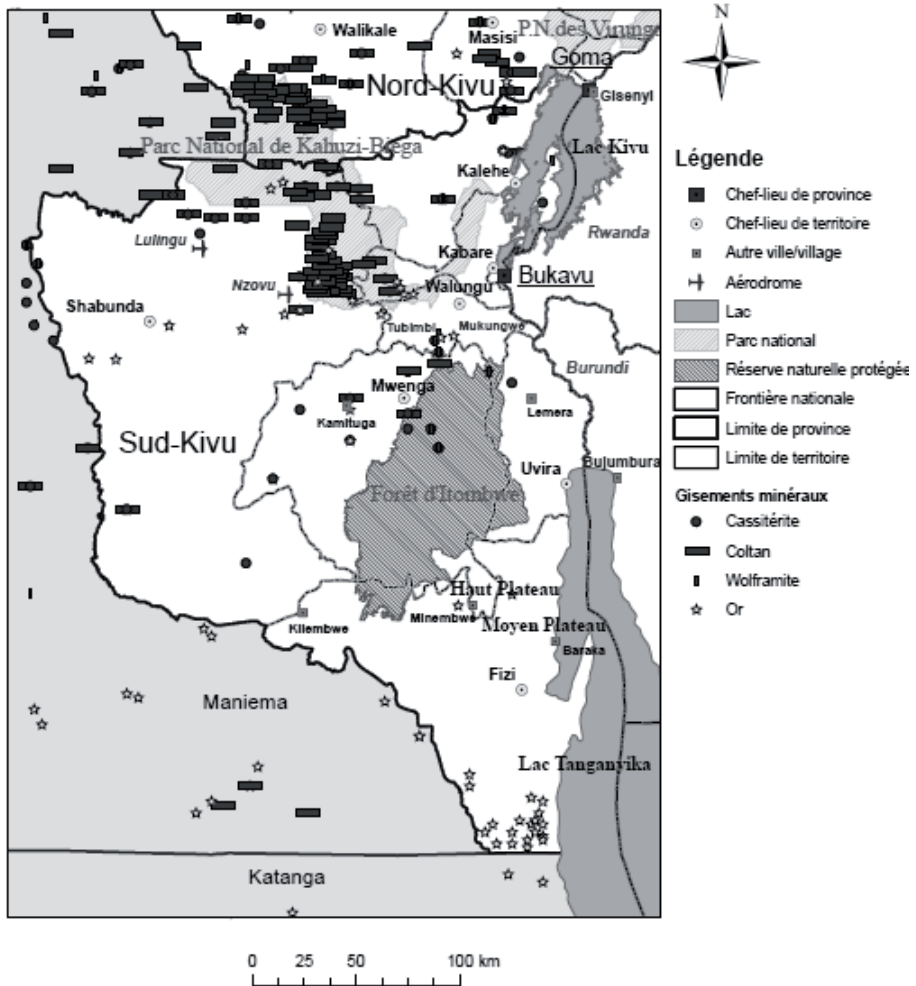
Tous ces services s'inscrivent donc dans une logique de traçabilité dont les étapes, les procédures et les frais sont décrits en détail dans le Manuel³. Au niveau de la production (site d'extraction) par exemple, le SAESSCAM et l'administration des mines établissent un « bordereau de constat » avec lequel les minerais seront transportés dans des « centres de négoce ».

Les centres de négoce étant les points de repère pour le commerce des minerais au niveau local, le ministère provincial des Mines du Sud-Kivu a identifié les sites miniers pouvant approvisionner les centres de négoce, comme le montrent, ci-dessous, la carte des principaux gisements minéraux de la province du Sud-Kivu et le tableau 1 représentatif des centres de négoce⁴.

³ Voir ministère des Mines & ministère des Finances (décembre 2009), « Manuel de procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation ».

⁴ Pour la localisation de ces centres de négoce, voir la carte en annexe.

Carte des principaux gisements minéraux du Sud-Kivu



Source : International Peace Information Service (IPIS). <http://www.ipisresearch.be/mapping.php?&lang=en>

Tableau 1. Approvisionnement des centres de négoce par différents sites

Centre de négoce	Collectivité de provenance	Village de provenance	Minerais à collecter
Baraka	Nganja	Misisi, Lubichako, Tulonge, Nyange/Ndolo, Ngandjabilima, Kachoka	Or
	Lulenge	Babongolo	Or
	Mutambala	Kenya, Bigaragara, Bichaka, Nyungu	Or, cuivre
		Tanganyika	Or
Mugogo	Bakisi (dans Shabunda)	Kigulube, Nzovu, Luyuyu, Baliga	Or, cassitérite, coltan
	Ngweshe (dans Walungu)	Zola-Zola, Chishembe, Chinda, Kilimakwale, Nyampego, Kaji, Nabirangaya, Bulunga, Irambo, Mufa, Nkombe, Lubona, Mukungwe, Nyamurale, Bushushu	Or, cassitérite, wolframite
	Mwenga	Mwenga, Kamituga, Lugushwa	Or, cassitérite
Mwenga centre	Mwenga	Kamituga, Nzombe, Itabi, Lukatu, Lushane, Bunyumbu, Lugushwa, Mulungu	Or, cassitérite
Shabunda centre	Shabunda	Nzovu, Luyuyu, Tchelamazi, Mulungu centre, Kigulube, Kasanza, Kalole Lusenge, Matili, Kikamba, Mungembe, Mapimo, Route 14 et 18, Buligu, Katchungu, Tchombi	Cassitérite, or, coltan, diamant, wolframite, bauxite
Numbi, Nyamukubi	Buhavu	Nyabibwe, Numbi, Nyawarongo	Cassitérite, manganèse, or

Source : ministère provincial des Mines & Énergie du Sud-Kivu, rapport annuel 2010.

Compte tenu de leur implantation, les centres de négoce, comme le montre le tableau ci-dessus, auront certainement des difficultés à canaliser la majorité des minerais produits dans plusieurs sites, à cause, notamment, de la sécurité et de la protection des opérations pouvant s'y dérouler, de la distance séparant le site d'extraction du centre de négoce et des pratiques traditionnelles de certains acteurs miniers négociant leurs contrats de vente

et d'achat à l'abri de toute curiosité. À l'époque du RCD⁵ par exemple, les négociants n'étaient pas libres de négocier le prix de leurs produits, ce qui créait un sentiment de frustration chez les négociants ainsi que chez les vendeurs de produits miniers de l'époque⁶. Ils se sentaient menacés dans leurs pratiques traditionnelles.

Actuellement, deux centres de négoce sont déjà construits au Sud-Kivu : Mugogo et Numbi. Non seulement leur dimension ne reflète pas l'ampleur des activités qui doivent s'y dérouler, mais certains sites pouvant les approvisionner se retrouvent encore aujourd'hui dans des zones de conflit, d'autres dans les concessions de sociétés industrielles. Tel est le cas du centre de Mugogo qui devrait être approvisionné par certains sites se trouvant dans la concession de Twangiza Mining (Kamituga, Lugushwa, etc.), alors que le problème sécuritaire et d'accessibilité se pose pour celui de Numbi.

Eu égard au « Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers », des centres de négoce, les minerais sont supposés être transportés vers les dépôts des acheteurs en ville (comptoirs d'achat, principalement), avant d'obtenir tous les certificats et que toutes les taxes à l'exportation soient payées. Les étapes, les services, les documents ainsi que les taxes à payer décrits dans ce Manuel peuvent se résumer comme suit :

⁵ Le Rassemblement congolais pour la Démocratie (RCD) a vu le jour en 1998. Ce mouvement rebelle avait pour objectif principal d'évincer Laurent Désiré Kabila de la RDC (le président en exercice de l'époque). Sa progression vers Kinshasa fut officiellement arrêtée à l'issue des accords de cessez-le feu de Lusaka en juillet 1999, alors qu'il occupait déjà environ un tiers du territoire national. En 2003, les dignitaires de ce mouvement formèrent, avec le Gouvernement central de la RDC et d'autres rébellions de l'époque (Mouvement de Libération du Congo, RCD national, etc.) le gouvernement de transition, à la suite des résolutions du Dialogue intercongolais organisé à Sun-City (Afrique du Sud) du 25 février au 12 avril 2002.

⁶ Interview de M. Tshikoma, négociant en coltan, le 22 avril 2010.

Tableau 2. Résumé des étapes, services et documents prévus par le « Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers en RDC »

	Étape	Services	Document à délivrer	Taxes à payer	Payées par
1	Production (extraction au puits)	- Administration des mines - SAESSCAM	Bordereau de constat de production artisanale	Néant	
2	Achat au centre de négoce	- Administration des mines - SAESSCAM	Bon d'achat des substances minérales de production artisanale	Frais en rémunération des services rendus (payés au SAESSCAM)	Exploitant artisanal & négociant
3	Transport	- Administration des mines - CEEC - SAESSCAM	Attestation de transport des produits miniers d'exploitation artisanale	Taxe EAD, de 1 % de la valeur d'achat (pour la province)	Négociant
4	Transfert	- Administration des mines - CEEC - SAESSCAM	Certificat de transfert	Taxe EAD, de 1 % de la valeur d'achat (pour la province) Contre-valeur du certificat de transfert (au CEEC)	Comptoir ou négociant
5	Réception	- Administration des mines - CEEC - SAESSCAM	Procès-verbal de constat de réception des produits d'exploitation artisanale	Néant	
6	Prise en charge par les services de douane	- Douane (OFIDA) - Administration des mines - OCC - CEEC - SAESSCAM - CTCPM	Procès-verbal de pointage des produits miniers marchands Bordereau en douane	Néant	

Source : notre compilation à partir du « Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation ».

Qualification des sites

Si, pour certifier un minerai, on doit s'assurer du site de provenance de celui-ci ainsi que de son parcours, il est évident que la connaissance des sites est un préalable à la certification. C'est dans cette logique que le ministère des Mines a pris l'initiative de mener les enquêtes de vérification, en collaboration avec d'autres partenaires (la MONUSCO, le BGR) auxquels on a associé un représentant des opérateurs miniers et un représentant du Bureau de la coordination de la société civile ; ceux-ci ont constitué l'équipe de validation des sites. Cette équipe avait pour mission de vérifier si les sites remplissaient les conditions suivantes : absence de militaires et de groupes armés, non-travail des enfants, bref, respect des droits de l'homme.

Les premiers résultats de la mission de validation des sites ont été publiés sous forme d'un arrêté ministériel (arrêté ministériel n° 0189/CAB. MIN/2012 du 23 mars 2012 portant qualification et validation des sites miniers des territoires de Kabare, Mwenga et Walungu) dans lequel on précise les différents sites qualifiés de « verts », et donc pouvant faire l'objet d'une exploitation pour approvisionner des centres de négoce ; les autres sites étant qualifiés soit de « jaunes », soit de « rouges ». Les sites qualifiés ainsi ne sont pas autorisés à approvisionner les centres de négoce. Toutefois, ils ont la possibilité d'améliorer leur condition en vue d'être qualifiés de sites « verts ». Parmi les vingt-cinq sites ayant fait l'objet d'une mission de validation, seuls huit ont été qualifiés de verts : Nyampego, Kadubo-Karhendezzi, Zola-Zola, Kashwa, Cirche, Kashebeye, Nyabibwe et Muhinga. Certains de ces sites devraient déjà approvisionner les centres de négoce. C'est le cas, par exemple, des sites de Nyampego, Kashebeye, Kadubo-Karhendezzi et Zola pour le centre de négoce Mugogo, et Nyabibwe à Kalimbi (T20 et Koweït) pour le centre de négoce Nyamukubi.

Au regard de l'ampleur et des exigences logistiques d'un tel travail (qualification des sites et canalisation des produits vers les centres de négoce), l'on se demande s'il sera possible pour l'administration minière du Sud-Kivu de couvrir toute la province.

3. Quel système de certification est envisageable, souhaitable ou crédible au Sud-Kivu ?

Dans cette section, nous allons jeter un regard critique sur l'applicabilité, la désirabilité et la crédibilité des systèmes de certification au Sud-Kivu.

Contraintes sur le terrain des sites de Nyabibwe à Kalimbi (T20 et Koweït) jusqu'à l'exportation

Dans ce paragraphe, nous nous intéressons de façon plus particulière au site de Nyabibwe à Kalimbi (T20 et Koweït). Nous présentons principalement les contraintes affectant ce site ainsi que, de façon plus générale, les contraintes touchant toute la province du Sud-Kivu.

Dans le rapport d'identification des sites d'exploitation artisanale susceptibles de faire l'objet d'un commerce propre figure le site de Kalimbi à Nyabibwe. Ayant passé avec succès le premier audit au mois de septembre 2011⁷, Nyabibwe est aujourd'hui reconnu comme site « vert ». C'est ainsi que toutes les expérimentations de traçabilité et de certification y ont été testées. Le plus concret fut le projet d'iTSCi, à travers un système d'étiquetage des colis. Les premiers résultats de cette expérience se sont montrés satisfaisants, étant donné la quantité de production qu'il a fait entrer dans le circuit officiel. Ainsi, la production de minerais provenant du site de Kalimbi a augmenté de 60 % par rapport à ce qui était habituellement déclaré avant ce projet⁸. Ceci laisse voir qu'un mécanisme de certification permet non seulement de rassurer les acheteurs internationaux, mais peut aussi accroître les recettes de l'État en termes de quantités taxées.

Le paysage minier à l'Est du Congo en général et au Sud-Kivu en particulier n'a pas laissé ce mécanisme poursuivre son cours normal en vue de faire l'objet d'une évaluation sérieuse. En effet, la suspension des activités minières à l'Est de la RDC en septembre 2010 a eu comme conséquence, entre autres, l'arrêt des initiatives qui étaient en cours à l'époque et qui dépendaient davantage des activités des exploitations artisanales de creuseurs. C'est le cas notamment de ce projet iTSCi à Nyabibwe. La levée de cette mesure de suspension en mars 2011 n'a pas résolu le problème, étant donné l'entrée en vigueur de la loi Dodd-Frank en avril 2011 qui a, du coup, mis à mal l'ensemble des activités minières du Sud-Kivu en le plongeant dans « l'embargo de fait ». C'est ainsi qu'aujourd'hui, bien que le site de Kalimbi soit qualifié de « vert », il n'y a aucune activité officielle, ni d'exploitation ni de certification.

À notre avis, tout en ayant à l'esprit que les systèmes de certification en sont encore au stade embryonnaire, d'un point de vue pratique, parmi les contraintes auxquelles ces mécanismes peuvent se heurter au Sud-Kivu figurent la non-sensibilisation des intervenants de toute la filière, la défaillance des structures publiques, la fraude, la taxation minière peu appréciée par

⁷ Rapport d'audit du site pilote de Nyabibwe, du 6 au 10 septembre 2011.

⁸ Interview de M. Makobongo, chef du bureau de la statistique à la Division provinciale des Mines du Sud-Kivu.

les opérateurs, la faiblesse technique, la faiblesse financière et la faiblesse institutionnelle, etc.

La non-sensibilisation de certains acteurs miniers par rapport à la question de la certification

Dans la mesure où la certification est en train d'être mise en œuvre, une sensibilisation des acteurs demeure nécessaire, d'autant plus que certains groupes d'acteurs (par exemple les creuseurs, qui n'appartiennent pas encore à une quelconque coopérative) ne sont pas encore bien organisés pour faciliter la circulation et l'accès à l'information. Ils risquent alors d'interpréter les mécanismes de certification autrement, orientés par la présence de plusieurs services étatiques et sécuritaires lors des opérations d'achat et de vente. Les acteurs concernés pourraient ainsi développer des stratégies pour contourner ces mécanismes, surtout le passage par les centres de négoce, d'autant plus que ces centres seront protégés par la MONUSCO et la police formée à cette fin. Dans un pays post-conflit, la présence de militaires (MONUSCO et FARDC) suscite la méfiance : tout militaire mal intentionné ne pourra qu'être tenté lorsque les colis seront convoyés. De plus, il règne encore une certaine confusion : « Jusqu'à présent, nous ne comprenons pas comment ça va fonctionner exactement ; tantôt on nous informe que c'est nous qui allons alimenter les centres de négoce en apportant des produits achetés auprès des creuseurs, tantôt on nous dit que nous allons rester dans des centres de négoce pour y attendre les produits⁹. »

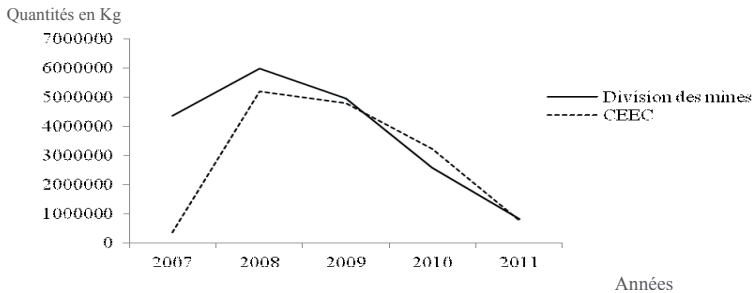
La défaillance des structures publiques

La pléthore d'agences gouvernementales pose évidemment le problème de la coordination dans les activités à mener : des statistiques officielles différentes selon le service qui les réalise, des taxes perçues en marge de la réglementation minière sont, entre autres, des problèmes fréquemment rencontrés. En 2011, par exemple, les exportations de cassitérite et coltan ont été évaluées en quantité à 767 283 kg (soit 767,3 tonnes) pour la cassitérite et 20 803 kg (soit 20,8 tonnes) pour le coltan (CEEC Sud-Kivu 2011), tandis que pour la Division des Mines, elles ont été évaluées, respectivement, à 817 453 kg (soit 817,5 tonnes) pour la cassitérite et 20 803 kg (soit 20,8 tonnes) pour le coltan (Division des Mines du Sud-Kivu 2011). Les courbes suivantes comparent l'évolution des exportations de cassitérite et

⁹ Interview de M. Basimine, président des négociants de produits miniers du Sud-Kivu, Bukavu, le 24 avril 2010.

de coltan selon la Division des Mines et géologie du Sud-Kivu et selon le CEEC :

Figure 1. Évolution des exportations de cassitérite au Sud-Kivu par la DivMin et le CEEC en kg (de 2007 à 2011)

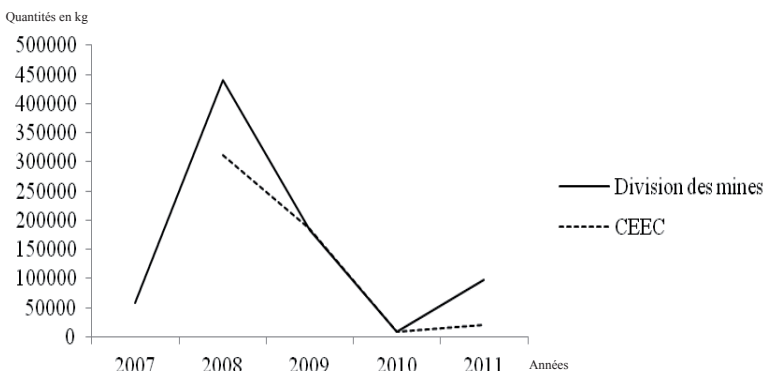


Source : notre réalisation à partir des données de la DivMin et du CEEC (rapports annuels 2007 à 2011).

Il n'y a qu'en 2009 et 2011 que les quantités déclarées de ces deux produits miniers se rapprochent. On remarquera que depuis 2009, la question de la traçabilité se pose. Avec les mécanismes (rentrant dans le cadre de la CIRGL) qui sont en train d'être mis en pratique, il est clair que les services publics harmonisent progressivement leurs déclarations d'exportations.

Le même genre de tendance se présente pour le coltan :

Figure 2. Évolution des exportations de coltan au Sud-Kivu par la DivMin et le CEEC en kg (de 2007 à 2011)¹⁰



Source : notre réalisation à partir des données de la DivMin et du CEEC (rapports annuels 2007 à 2011).

¹⁰ Pour le CEEC, les exportations de coltan ne sont pas disponibles pour l'année 2007.

Au-delà du problème de l'enregistrement des données par les différents services publics, la qualification de leur personnel laisse à désirer : la plupart n'ont aucune formation adéquate compatible avec les postes qu'ils occupent, certains ont déjà atteint l'âge de la retraite, d'autres ne disposent pas d'assez de matériels appropriés pour effectuer le contrôle des minerais et manquent cruellement de moyens de transport. En outre, l'irrégularité et la modicité des salaires les poussent à verser facilement dans des pratiques en marge de la loi (perception de pots-de-vin, dissimulation de minerais en connivence avec les opérateurs miniers, etc.). La tentation est donc forte pour ces agents de fermer les yeux devant la fraude minière. Leur zèle à s'intéresser presque exclusivement à la collecte de taxes, sans se soucier de l'encadrement des creuseurs et des négociants, pousse ces derniers à les considérer, non pas comme des collaborateurs, mais plutôt comme de simples *rançonneurs* qu'il faut éviter à tout prix. Le tableau suivant compare le salaire moyen annuel des agents de trois services publics impliqués dans le secteur minier : OCC, DGRAD et Division des Mines.

Tableau 3. Évolution des salaires mensuels moyens (en dollars) des agents des services publics (de 2007 à 2011)

Années	2007	2008	2009	2010	2011
Services publics					
DGRAD	400	470	533	550	641
Division des Mines	40	40	60	70	283
OCC	590	675	770	836	944

Source : rapports annuels de la DGRAD, de la Division des Mines et de l'OCC.

Il est clair que la comparaison de ces trois services montre que les agents de l'OCC sont les mieux payés. Par rapport aux flux de capitaux qui circulent dans le secteur, les exportations de minerais sont des transactions à grand montant. Globalement, ce salaire moyen n'est pas suffisant pour qu'un agent n'accepte pas de pot-de-vin, même s'il reflète une sensible amélioration. Il faudrait non seulement doter ces agents d'outils modernes de travail, mais également octroyer aux agents moyens de l'administration minière un salaire plus élevé pour essayer d'atteindre le même niveau que celui de l'OCC ou de la DGRAD.

La fraude à l'exportation

L'un des obstacles majeurs à la réussite d'un mécanisme de traçabilité est l'ampleur de la fraude qui gangrène depuis longtemps le secteur minier au

Sud-Kivu. En effet, depuis une décennie, l'administration minière y a de plus en plus perdu le contrôle sur l'ensemble du commerce des activités minières, en dépit de l'augmentation du nombre de services publics impliqués dans ce secteur. Plusieurs réseaux mafieux se sont développés dans la province, avec des ramifications dans des pays voisins du Sud-Kivu. La fraude à l'exportation pourrait s'expliquer, en partie, par les écarts observés dans les données enregistrées par les différents services étatiques (voir paragraphe précédent). Il est raisonnable d'admettre que certains agents préfèrent ne pas enregistrer un colis et le laisser franchir la frontière à condition que son propriétaire leur remette une « petite somme d'argent¹¹ ». Dans ces conditions, la fraude est facilitée par la défaillance des structures publiques.

De plus, cette situation est renforcée par la diversité des nomenclatures officielles utilisées par les services publics. Une aubaine pour les opérateurs miniers qui exportent alors à leur guise « plusieurs produits marchands de faible valeur ajoutée, ce qui ne facilite pas l'élaboration de statistiques fiables, favorise des fraudes massives et rend complexe le contrôle des exportations et de leur valeur réelle¹² ». En outre, aucun système ne peut être efficace à 100 %. L'expérience du processus de Kimberley, par exemple, a montré que seuls 60 % des exportations de diamant congolais passent par le système (Banque mondiale 2008).

Une taxation minière pénalisante et non compétitive

Le nouveau Code minier congolais de 2002 a été salué par beaucoup d'analystes internes et externes (Campbell 2004) comme étant assez novateur et favorisant les investissements. Mais il est systématiquement violé par les agents chargés de sa mise en application, particulièrement dans les zones minières qui taxent généralement au-delà de ce qui est légalement recommandé.

Par ailleurs, ce régime de taxation n'est pas de nature à favoriser la mise en place d'un système de traçabilité et de transparence dans le secteur minier. Ainsi, les opérateurs économiques se plaignent régulièrement d'un niveau élevé de taxes comparé aux pays voisins, comme le Rwanda. Les différences sont parfois tellement énormes qu'il est très difficile d'imaginer une éradication à court terme de la fraude minière sans une harmonisation

¹¹ C'est souvent à l'agent d'estimer combien il lui faut pour laisser passer le produit à exporter compte tenu de ses relations avec le propriétaire du colis.

¹² Sénat de la RDC, rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le secteur minier, <http://www.congoforum.be/upldocs/Rapport-Mines-SénatRDC.pdf>, p. 71.

des législations minières des pays limitrophes, notamment dans le cadre de la CEPGL (Communauté économique des Pays des Grands Lacs)¹³.

Un opérateur minier du Nord-Kivu illustre bien cette situation : « Pour l'instant, pour exporter un conteneur de 25 tonnes de cassitérite légalement en provenance de la RDC, je dois verser 6500 USD de taxes. Si j'exporte du Rwanda, ça me coûte 200 USD, d'Ouganda, 40 USD. Et donc, si j'arrive à faire passer mon produit au Rwanda ou en Ouganda en premier et à l'exporter officiellement de ces pays-là, j'économise une grosse somme d'argent. Éviter les taxes de la RDC me coûte 2000 USD par conteneur, soit une économie de 4500 USD. La RDC est le seul pays de la région qui pratique encore la taxe d'exportation. Elle a été abolie partout ailleurs » (International Alert 2009 : 54).

En outre, des forces armées (FARDC, FDLR, Maï-Maï...) sont régulièrement accusées de se livrer à l'exploitation et au commerce de minerais, à des tracasseries répétées et à des taxations illégales dans les centres d'exploitation minière (Libération Afrique 2008). Malgré les efforts entrepris pour la mise en place d'un cadre législatif adéquat, la taxation légale continue de cohabiter avec des taxes illégales tout au long de la chaîne minière, depuis la mine jusqu'aux frontières nationales.

Contraintes technique et financière

Au-delà des obstacles qui viennent d'être évoqués, d'autres contraintes, liées à la faisabilité technique, financière et institutionnelle, sont de nature à restreindre l'impact d'un mécanisme de certification dans le secteur stannifère du Sud-Kivu.

Du point de vue technique, la certification des minerais part d'abord de l'identification des sites de production. Toutefois, peut-on être assuré que, grâce aux caractéristiques minéralogiques que présentent les produits stannifères (coltan, cassitérite), il soit possible non seulement d'identifier avec précision leur mine d'origine, mais également de les différencier d'autres mines ? Contrairement au diamant, le coltan ou la cassitérite doivent être fondus, mixés et mélangés en vue de leur transformation en produits finis (téléphones, condensateurs...), ce qui rend tout espoir d'identification de l'origine pratiquement impossible.

Par ailleurs, le problème devient encore plus complexe dans la mesure où les minerais de cassitérite de toute la province du Kivu peuvent présenter les mêmes caractéristiques minéralogiques que ceux du Rwanda. Comment, dans ces conditions, savoir que tel minerai est issu d'une mine contrôlée par des groupes armés ou pas ? Pour le coltan, le groupe de travail allemand du

¹³ L'harmonisation des régimes fiscaux est l'un des outils de la CIRGL.

BGR a comparé l'âge isotopique et les oligoéléments avec les caractéristiques minéralogiques et a ainsi identifié des signatures spécifiques de provinces minières de coltan sur l'ensemble du continent africain. Cependant, la recherche scientifique au Sud-Kivu en est encore au stade embryonnaire et risque de prendre du temps, à cause, entre autres, de la dispersion des zones minières, de l'inaccessibilité de certains sites d'exploitation faute d'infrastructures routières adéquates, et de l'insécurité.

En ce qui concerne la contrainte financière, mettre en place un système de certification dans le secteur minier nécessite indéniablement des ressources non négligeables. Quels seront les coûts de ces mécanismes de traçabilité et de certification, qui les prendra en charge et sous quelles conditionnalités¹⁴ ? La RDC est un pays-continent, avec des sites miniers éparpillés dans presque toutes les provinces du pays. Analyser en laboratoire les échantillons représentatifs de tous les sites de production demande une expertise poussée et du personnel compétent, et donc mieux rémunéré. Par exemple, un laboratoire commercial de Lubumbashi a estimé que, globalement, un échantillon de 45 tonnes de minerais analysés pourrait coûter 400 USD (Banque mondiale 2008 : 41). Or la RDC compte des milliers de sites d'exploitation minière, dont le coût global en termes d'analyses serait certainement substantiel.

Les avantages de la mise en place de mécanismes de traçabilité résideraient entre autres dans la connaissance de toutes les chaînes de production et de commercialisation des produits miniers, ce qui se traduirait par une augmentation des recettes fiscales sur des exportations qui jusque-là passaient par des frontières non officielles. Par ailleurs, on peut envisager une prime de certification qui sera incluse dans les prix de vente des produits miniers ; ce qui stimulerait les efforts de traçabilité et de certification des pays producteurs.

Toutefois, cette disposition paraît difficile à appliquer dans le cas des industriels de coltan et de cassitérite, en raison des contraintes techniques qui pèsent sur la connaissance précise de l'origine des produits stannifères.

¹⁴ Dans un entretien que nous avons réalisé, Josué Mukulumanya, président de la Générale des Coopératives minières du Sud-Kivu (GECOMSKI), juste après l'atelier organisé par le CENADEP et le groupe Met Trak, a pris position sur cette question : « Nous, creuseurs, nous nous demandons si le Gouvernement va choisir un système de certification qui sera obligatoire pour tout le pays, et, d'autre part, qui va supporter le coût du système ? Est-ce le Gouvernement, est-ce l'acheteur international, est-ce le creuseur ? »

Les conditions pour la réussite d'un système de traçabilité dans le contexte du Sud-Kivu

Au regard des développements précédents, il convient de s'interroger sur des mécanismes susceptibles d'assurer une meilleure certification dans le secteur minier à l'Est de la RDC. Il ne s'agit pas d'inventer des formules qui, d'un coup de baguette magique, rendraient ce secteur plus propre. Il s'agit tout simplement de s'inspirer des propositions existantes et de la réalité sur le terrain pour énoncer des recommandations à même d'atteindre les objectifs escomptés pour le secteur minier : participation à l'éradication de la pauvreté, amélioration des recettes fiscales, développement socio-économique du pays en général et des zones minières en particulier. Toutefois, atteindre ces objectifs nécessite la réunion obligatoire de certains préalables.

Sécurisation des zones minières

De nombreux sites miniers sont régulièrement attaqués par des groupes armés incontrôlés, ce qui non seulement menace sérieusement les activités artisanales, mais est également susceptible de dissuader les firmes étrangères désireuses de procéder à l'exploration et à l'exploitation minières industrielles. La localisation de ces sites explique cet état de fait. La plupart de ces zones se trouvent dans la partie forestière, ce qui permet sans doute aux groupes armés rebelles d'y opérer aisément.

L'appât du gain pousse des groupes armés (les FDLR, les Maï-Maï et plus récemment le M23) ainsi que certaines brigades de l'armée nationale à pénétrer dans des zones minières pour exploiter eux-mêmes les minerais ou rançonner les creuseurs. Ainsi, selon un rapport de Global Witness (2009), les FDLR règnent en maîtres dans de grandes zones du Sud-Kivu et se livrent régulièrement à des activités commerciales au grand jour, parfois grâce à des intermédiaires congolais. Ils sont désormais solidement ancrés dans certaines zones des territoires de Shabunda, de Mwenga, de Walungu, d'Uvira et de Fizi – qui recèlent tous des mines d'or ou de cassitérite – et tendent à s'établir dans des régions riches en minerais. Les FARDC sont aussi impliquées dans le commerce et l'exploitation illégale des ressources minières. Certains commandants de la 10^e région militaire disposeraient même de leur propres puits (Global Witness 2009).

La sécurisation des zones minières ainsi que l'arrêt de l'exploitation minière par les militaires sont par conséquent des préalables indispensables pour le suivi des minerais depuis leur origine jusqu'à leur exportation. Pour ce faire, il faudrait surveiller de près la conduite des brigades militaires déployées dans des zones riches en minerais ; radier et discipliner avec toute

la rigueur de la loi tous les militaires, quel que soit leur grade, impliqués de près ou de loin dans des activités minières illicites.

Recensement des principaux acteurs du secteur minier

Le secteur minier du Sud-Kivu regroupe plusieurs intervenants. Certains sont légalement reconnus par le Code minier (les creuseurs, les négociants et les comptoirs), alors que d'autres (les managers, les groupes armés...) travaillent en marge de la loi. Actuellement, personne ne connaît avec précision le nombre d'acteurs de la filière minière et la plupart des études (Bryan & Hofmann 2007 : 61-68 ; Garrett 2008 ; Garrett & Mitchell 2009) se limitent à des estimations qui diffèrent les unes des autres. Il est donc difficile et hasardeux de donner aujourd'hui un chiffre exact des personnes qui travaillent dans le secteur minier au Sud-Kivu. En 2010, il a été estimé que plus de 200 000 personnes travaillaient dans le secteur minier au Nord-Kivu. Ces chiffres ne s'éloignent certainement pas de ceux du Sud-Kivu, étant donné les ressemblances existant entre les deux provinces (Alerte international 2010 : 57).

L'une des premières tâches est par conséquent de recenser l'ensemble des exploitants miniers à chaque stade de la filière, d'identifier leur localisation sur l'ensemble de la province, et de s'assurer que tous respectent la législation minière. C'est un travail de grande envergure en raison de l'immensité de la province, de l'insécurité et de la difficulté d'accès de certaines zones minières, et d'une collaboration pas toujours aisée des acteurs miniers ; il nécessite par ailleurs des ressources financières considérables. Mais, au regard des enjeux que représente le secteur minier dans le développement socio-économique de la RDC en général et du Sud-Kivu en particulier, le jeu en vaut la chandelle.

Rémunération convenable des agents des services publics

Étant donné que les salaires des fonctionnaires de l'État sont dérisoires et ne permettent pas, dans la majorité des cas, de joindre les deux bouts malgré des avancées notables¹⁵, une augmentation de la rémunération salariale reste nécessaire. Certes, cette augmentation de salaire ne pourra pas, à elle seule, éradiquer la corruption et la fraude. Mais c'est l'un des facteurs qui peut permettre d'atténuer cette pratique. Elle pourra stimuler la productivité des fonctionnaires et garantir leur loyauté, condition indispensable pour qu'ils s'approprient toutes les mesures de traçabilité du secteur minier. Il appartient donc au Gouvernement congolais de mettre en place une politique publique

¹⁵ Voir le tableau n°3 ci-dessus : salaires mensuels moyens des agents des services publics qui opèrent dans le secteur minier du Sud-Kivu.

de rémunération permettant aux agents de mieux vivre avec leur salaire, afin de limiter le réflexe de la recherche de revenus complémentaires à travers la corruption. L'efficacité de toutes les réformes mises en œuvre dans le cadre de la certification pourra alors être envisagée.

Soutien technique suffisant aux autorités provinciales

Corrélativement à une rémunération appropriée, un soutien technique suffisant aux autorités provinciales est indispensable pour la réussite de la traçabilité des produits miniers. Les services publics souffrent, en effet, d'une insuffisance criante de qualifications et d'équipements appropriés pour mener à bien leur tâche. Ainsi, l'aide internationale ne devrait pas uniquement se limiter au problème de certification dans la mesure où l'arsenal juridique congolais est déjà suffisamment fourni. Cependant, ce dernier est pléthorique et la non-applicabilité de la loi minière crée des entraves à l'amélioration des conditions de production. En outre, une attention particulière devrait être portée au développement des capacités des services publics à appliquer ces lois, notamment aux niveaux local et provincial.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents chargés de contrôler le secteur minier et les exportations devraient disposer du pouvoir nécessaire pour exécuter la loi dans toute sa rigueur. Au niveau du Gouvernement central, il convient de renforcer les mesures d'accompagnement et de suivi des mécanismes de traçabilité à travers des campagnes de sensibilisation et de formation des agents concernés, où il pourra être question de démontrer le bien-fondé de tels mécanismes pour le secteur minier et le pays tout entier. À ce titre, l'application du logiciel Met Trak conçu par les Sud-Africains serait nécessaire, à condition que les préalables déjà mentionnés pour un bon système de traçabilité soient remplis. Met Trak présuppose donc un État performant : compte tenu des conditions actuelles de l'exploitation minière au Sud-Kivu, Met Trak apparaît comme un système promettant une grande efficacité, mais à efficience extrêmement limitée.

Création des zones d'exploitation artisanale

Le Code minier congolais de 2002 prévoit la création sur l'ensemble du territoire des zones d'exploitation minière artisanale (ZEA). Pourtant, rares sont les zones minières du Sud-Kivu qui ont été créées exclusivement pour les artisans miniers¹⁶ (Kamundala 2013), alors que certains gisements sont de

¹⁶ D'après les données du CAMI (Cadastre minier), seulement sept zones d'exploitation artisanale ont été créées au Sud-Kivu par l'arrêté ministériel n° 0649/CAB.MINES/01/2009 du 22 septembre 2009, qui créa la ZEA n° 5 à Kalehe, la ZEA n° 13 à Shabunda ; l'arrêté ministériel n° 0257/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008, qui créa la ZEA n° 6254 à Kalehe ;

dimension tout à fait adaptée aux creuseurs artisanaux. Cette situation oblige les exploitants artisanaux à squatter dans des zones qui ne leur appartiennent pas ; ils sont susceptibles d'être chassés à tout moment par les détenteurs des titres miniers¹⁷.

La création des zones d'exploitation minière artisanale est un élément susceptible de permettre la maîtrise et le contrôle, avec une plus ou moins grande efficacité, du travail des creuseurs et autres acteurs artisanaux, et donc de faciliter le travail de traçabilité et de certification.

La création des centres de négoce et de retraitement des minerais

Étant donné que le processus de certification en est encore au stade embryonnaire, la plupart des minerais des sites miniers (aussi bien les produits stannifères que les autres minerais) du Sud-Kivu disparaissent en fraude entre le lieu de leur extraction et l'arrivée dans les comptoirs, et échappent ainsi au réseau officiel de contrôle. Une des possibilités aptes à réduire sensiblement l'ampleur de cet état de fait serait la création des centres de négoce dans les principaux lieux de commercialisation comme Mugogo (territoire de Walungu), Baraka (territoire de Fizi), Mwenga (Centre), Shabunda Centre, Lulingu (territoire de Shabunda), Nyamukubi (territoire de Kalehe), caractérisés par un fort dynamisme minier.

L'objectif serait de canaliser autant que possible la majorité des produits des sites miniers vers des endroits reconnus officiellement, sécurisés par l'armée nationale et où les différents services publics (CEEC, SAESSCAM, Division des Mines...) pourraient procéder sans difficulté à des vérifications régulières des activités minières et certifier ainsi les produits qui sortent des sites miniers. Toutefois, la réussite de ces centres de négoce est conditionnée par la sensibilisation de tous les acteurs de la filière stannifère sur la nécessité de la mise en place de tels centres, avec le risque qu'ils ne développent des stratégies pour les contourner.

Avant l'exportation, et comme le Code minier l'exige, les comptoirs devraient transformer ces minerais pour augmenter leur valeur ajoutée ainsi

l'arrêté ministériel n° 0258/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008, qui créa la ZEA n° 6255 à Kalehe ; l'arrêté ministériel n° 0259/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008, qui créa la ZEA n° 6256 à Mwenga ; l'arrêté ministériel n° 0260/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008 qui créa la ZEA n° 6257 à Mwenga ; l'arrêté ministériel n° 0651/CAB.MINES/01/2009 du 24 septembre 2009, qui créa la ZEA n° 14 à Shabunda.

¹⁷ C'est le cas par exemple de la firme canadienne Banro qui dispose des titres d'exploitation de Kamituga, Twangiza et Namoya. Tous ces sites sont actuellement envahis par une pléthore d'acteurs artisanaux (creuseurs, twangeuses, boiseurs, vanneurs, négociants, managers...) qui travaillent donc illégalement dans ces zones minières.

que leur prix sur le marché international. Cela pourrait se faire au sein même des comptoirs, tout comme il est possible d'envisager la création de centres, publics et/ou privés, de retraitement contrôlés rigoureusement par les services publics et où les comptoirs pourraient apporter leurs produits (coltan, cassitérite, wolframite...) pour subir une transformation avant l'exportation. Cela pourrait se faire concrètement par l'établissement d'installations pilotes d'enrichissement de minerais dans les grandes zones minières ainsi qu'à Bukavu. Si l'expérience s'avérait efficace, elle pourrait être étendue à tous les sites miniers de la province. Ces centres de retraitement permettraient ainsi de savoir exactement quelles quantités de minerais quittent le territoire national, pour le compte de quels comptoirs et destinés à quelles entreprises occidentales. Mais, dans un environnement à gouvernance faible, il est difficile, pour le Gouvernement, d'interdire l'exportation de minerais à l'état brut, car une telle mesure exposerait à davantage de contrebande.

Conclusion

L'objectif de cet article a été d'identifier des mécanismes susceptibles d'assurer une meilleure certification dans le secteur minier au Sud-Kivu, particulièrement dans le cas du coltan et de la cassitérite. Le secteur minier, comme moteur de l'économie de la province du Sud-Kivu, connaît aujourd'hui de multiples mutations. À cause des atteintes aux droits de l'homme et de l'exploitation illégale des ressources naturelles provoquées par le conflit à l'Est de la RDC, les minerais du Sud-Kivu sont aujourd'hui soumis à des exigences du marché international : prouver l'origine du produit à partir d'un système de traçabilité et de certification.

Toutefois, sur le terrain, la mise en œuvre du système de certification se heurte à des contraintes en tout genre : la non-sensibilisation des acteurs, la défaillance des structures publiques, la fraude à l'exportation, la taxation pénalisante et des contraintes liées à la faisabilité technique et financière.

Ainsi, pour une meilleure certification des produits miniers, nous avons identifié un certain nombre de préalables qui doivent être réunis. Ceux-ci vont de la sécurisation des zones minières jusqu'au contrôle rigoureux et permanent des comptoirs en passant par la création de zones d'exploitation artisanale (ZEA), de centres de négoce et de retraitement des produits miniers, un soutien technique suffisant aux autorités provinciales et une rémunération convenable des agents des services publics. Sous ces conditions, le secteur minier pourrait effectivement accroître sa contribution

à la croissance économique de la province et à la réduction de la pauvreté qui sévit actuellement dans la plupart des zones minières du Sud-Kivu.

Enfin, l'implication responsable des acteurs, publics et privés, à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement est indispensable pour la réussite de toutes les mesures qui peuvent être mises en place. Chacun à son niveau devra être sensibilisé sur le mode de conduite à adopter, sur les droits et sur les obligations qui lui incombent. Ce n'est que par une complicité responsable entre ces intervenants que les résultats escomptés de la certification des minerais peuvent être atteints.

À l'heure actuelle où les activités minières sont bloquées par la loi Dodd-Frank (excepté quelques cas isolés de production artisanale pour constitution de réserves en attendant l'ouverture des activités) et étant donné que les mécanismes de traçabilité et de certification sont encore au stade embryonnaire, il semble inapproprié de procéder à une quelconque évaluation. Une des possibilités serait de penser à une méthode simple à grande efficacité et à efficacité limitée mais réelle, au lieu d'un système complexe avec grande efficacité promise (le système Met Trak paraît l'extrême) qui crée des entraves pour les producteurs et des opportunités pour les agents de l'État de gagner de l'argent. Ainsi, cette solution permettrait de prendre en compte la question des coûts d'opportunité des processus de traçabilité et/ou de certification.

Enfin, la question de la traçabilité et de la certification nécessite encore des études plus approfondies en vue de répondre aux préoccupations relatives à la prise en charge des coûts d'un autre système de certification, aux avantages économiques liés au système (la prime que le consommateur final est prêt à payer pour un minerai certifié), aux normes objectives à suivre dans la certification (conformité aux normes de travail, environnementales, sanitaires, sécuritaires, sociales, etc.) et au risque que ce mécanisme de traçabilité soit considéré comme imposé par l'extérieur.

Bukavu, décembre 2012

Bibliographie

Banque mondiale. 2008 (mai). « République démocratique du Congo : la bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance ». Rapport n° 43402-ZR, p. 6.

<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/drcgrowthgovernancefrench.pdf> (consulté le 12/09/2012).

BGR. 2012 (février). « In focus: BGR Support for Mineral Certification in the African Great Lakes Region ». Hanovre.

- Bryan, S. & Hofmann, B. 2007. *Transparency and Accountability in Africa's Extractive Industries: the Role of the Legislature*. Washington DC : National Democratic Institute of International Affairs, pp. 61-68, http://www.ndi.org/files/2191_extractive_080807.pdf (consulté le 23 août 2012).
- Campbell, B. (dir.). 2004. « Enjeux des nouvelles législations minières en Afrique ». Uppsala (Suède) : Nordic Africa Institute. Texte disponible sur le site du GRAMA : <http://www.unites.uqam.ca/grama/> (consulté le 12 juillet 2012).
- CEEC/Sud Kivu. 2011. Rapport annuel.
- CIRGL. 2006. Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs. Nairobi.
- CIRGL. 2010. Déclaration du Sommet spécial de la CIRGL sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la Région des Grands Lacs. Lusaka.
- Congrès américain. 2010 (janvier). Section 1502 du Onzième congrès des États-Unis d'Amérique, deuxième session. Washington.
- Conseil de sécurité. 2002. Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo. S/2002/1146.
- Conseil de sécurité. 2003. Résolution 1493, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4797^e séance, le 28 juillet 2003. S/RES/1493.
- Conseil de sécurité. 2006. Lettre datée du 18 juillet 2006 adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo. S/2006/525, p. 35.
- Conseil de sécurité. 2007. Rapport établi par le Secrétaire général en application du paragraphe 8 de la résolution 1698 (2006) concernant la République démocratique du Congo. S/2007/68, p. 20.
- Conseil de sécurité. 2008 (12 décembre). Rapport final du Groupe d'experts pour la République démocratique du Congo. S/2008/773.
- Conseil de sécurité. 2009. Rapport final du Groupe d'experts pour la République démocratique du Congo. S/2009/603.
- Division des Mines du Sud-Kivu. 2011. Rapport annuel.
- Garrett, N. 2008. *Walikale. Artisanal Cassiterite Mining and Trade in North Kivu – Implications for Poverty Reduction and Security*. Washington DC : Communities and Small-Scale Mining Initiative.
- Garrett, N. & Mitchell, H. 2009. *Trading Conflict for Development. Utilising the Trade in Minerals from Eastern DR Congo for Development*. Aston Sandford : Resource Consulting Services.
- Geenen, S. 2011. « La suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu ». *La Revue nouvelle* 66 (7/8) : 100-106.

Geenen, S. & Custers, R. 2010. « Tiraillements autour du secteur minier de l'Est de la RDC ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 231-258.

Global Witness. 2009. « Face au fusil que peut-on faire ? La guerre et la militarisation du secteur minier dans l'Est du Congo ». http://www.globalwitness.org/media_library_get.php/1220/1272380778/faced_with_a_gun_text_version_fr.pdf (consulté le 21 février 2012).

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme. 2010 (1^{er} octobre). Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo. Disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/Fiche5_ressources_naturelles_FINAL.pdf

International Alert. 2009 (octobre). *Étude sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la perpétuation des crises de l'Est de la RDC*.

Kamundala, G. 2013. « Exploitation minière industrielle et artisanale au Sud-Kivu : possibilités d'une cohabitation pacifique ? ». In S. Marysse et J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2012*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 82), pp. 63-88.

KfW Entwicklungsbank & BGR (Institut fédéral allemand des sciences de la terre et des matières premières). 2007. *Les Ressources naturelles en République du Congo : un potentiel de développement ?* Francfort-sur-le-Main : KfW Bankengruppe.

Libération Afrique. 2008. « Le contrôle des mines exercé par les parties belligérantes menace les efforts de paix dans l'Est du Congo ». http://www.liberationafrique.org/imprimersans.php3?id_article=2263&nom_site=Lib%C3%A9ration (consulté le 7 décembre 2012).

Marysse, S. & André, C. 2001. « Guerre et pillage économique en République démocratique du Congo ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*. Paris : L'Harmattan, pp. 307-332.

Mazalto, M. 2004. « Réformes de la législation minière et rôle des institutions multilatérales de financement dans le développement du secteur minier en RDC, GRAMA ». Texte disponible sur le site du GRAMA: <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/MMazalto-presentation.pdf> (consulté le 6 décembre 2012).

Ministère des Mines. 2009. Arrêté ministériel n° 0649/CAB.MINES/01/2009 du 22 septembre 2009, portant création des Zones d'Exploitation artisanale de minerais en République démocratique du Congo.

Ministère des Mines & ministère des Finances de la RDC. 2009. « Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation ». Kinshasa.

Ministère provincial des Mines & Énergie du Sud-Kivu. 2010. Rapport annuel.

Ndungu, A. & Kilosho, J. 2009. « La filière stannifère artisanale au Sud-Kivu : cas du coltan et de la cassitérite ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste. *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 215-244.

OCDE. 2011. « Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque ». Éditions OCDE.

Sénat de la RDC. Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le secteur minier. <http://www.congoforum.be/upldocs/Rapport-Mines-SénatRDC.pdf>, p. 71 (consulté le 5 août 2012).

Liste des abréviations et acronymes

BGR : Institut fédéral allemand des Sciences de la terre et des Matières premières

CAMI : Cadastre minier

CEEC : Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses

CENADEP : Centre national d'Appui au Développement et à la Participation populaire

CGEA : Commissariat général à l'Énergie atomique

CIRGL : Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs

CTC : Certified Trading Chain

CTCPM : Cellule technique de Coordination et de Planification minière

DGRAD : Direction générale des Recettes administratives, domaniales et de participation

DivMin : Division des Mines et géologie

EAD : Entité administrative décentralisée

FARDC : Forces armées de la RDC

FDLR : Forces démocratiques de la Libération du Rwanda

GECOMSKI : Générale des Coopératives minières du Sud-Kivu

ITIE : Initiative de Transparence pour l'Industrie extractive

ITRI : Industrial Technology Research Institute

iTSCi : Initiative pour la Chaîne d'Approvisionnement de l'Étain

KfW : Entwicklungsbank

OCC : Office congolais de Contrôle

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement économiques

ONU : Organisation des Nations unies

RCD : Rassemblement congolais pour la Démocratie

RDC : République démocratique du Congo

SAESSCAM : Service d'Assistance et d'Encadrement du Small-Scale Mining

TACT : Transafrica Asset Control Technologies

USD : US Dollar

ZEA : Zone d'Exploitation minière artisanale