

Certifier les ressources minérales dans la région des Grands Lacs

Par **Thierry De Putter** et **Charlotte Delvaux**

Thierry De Putter est géologue senior au Musée royal de l'Afrique centrale à Tervuren (Belgique). Ses recherches portent sur les processus géologiques de formation des gisements de métaux utiles en RDC et dans la région des Grands Lacs et sur les modalités de commercialisation de ces ressources.

Charlotte Delvaux est titulaire d'un master en relations internationales de l'université de Louvain (Belgique). Son travail de fin d'études a porté sur la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) face au problème du commerce illégal des ressources minérales.

La « certification » des minerais provenant de l'Afrique des Grands Lacs vise à prohiber un commerce qui enrichit les groupes armés. Le caractère critique pour les pays développés de certaines de ces ressources minérales explique néanmoins que l'économie ait pris le pas sur l'éthique. En dépit des accords internationaux, on peut parler d'un échec du processus de certification tant qu'il n'y aura pas de mesures contraignantes et que la gouvernance ne s'améliorera pas.

politique étrangère

Depuis près de 20 ans, l'Est de la République démocratique du Congo (RDC) subit les conséquences du génocide rwandais. La région des Kivu est éloignée de la capitale, Kinshasa, qui n'y exerce quasiment aucun contrôle effectif. Ce vide laissé par un État congolais « failli » est à l'origine d'une tension persistante entre la RDC et le Rwanda, la région étant une zone grise abritant de nombreux groupes armés congolais et étrangers. Les Kivu sont ainsi devenus un champ de manœuvre pour des hommes en armes qui y cherchent des moyens de subsistance (alimentaire) et des sources de revenu leur permettant de soutenir les opérations, en même temps qu'une sorte d'exutoire géographique pour le surcroît de population massé autour des Grands Lacs¹.

1. Jacquemot, 2009 ; Bafilemba *et alii*, 2012 ; Hege *et alii*, 2012, entre autres.

Outre leur richesse agricole, les Kivu disposent de ressources minérales : étain (Sn), tantale (Ta), tungstène (ou wolfram, W), or (Au), plus un peu de platine (Pt) et de palladium (Pd) ainsi que des terres rares (*Rare Earth Elements*, REE). L'étain était exploité de manière industrielle à l'époque coloniale, les autres ressources plus ou moins négligées. Parmi ces ressources, le tantale a aujourd'hui une importance capitale, notamment pour la fabrication de condensateurs dans les appareils électroniques (téléphones portables, tablettes, etc.). L'ensemble de la région des Grands Lacs (Est de la RDC, Burundi et Rwanda) produit un peu moins de 20 % de la production mondiale de tantale² en 2009. Les groupes armés qui parcourent la région – y compris l'armée congolaise – se sont donc de longue date assuré un contrôle de l'exploitation artisanale, du transport et de l'exportation des minerais congolais : étain, tantale, tungstène (connus sous l'abréviation des 3T³) et or vers les pays voisins – Ouganda, Rwanda et Burundi principalement. La certification des 3T et de l'or est née de la confrontation entre une demande mondiale de minerais croissante et la certitude que ces minerais étaient, dans l'Est de la RDC, exploités, transportés et vendus au moins *pro parte* au profit de groupes armés, opérant dans une zone de conflit.

Certification et traçabilité

L'idée de *certifier* les ressources minérales ne date pas d'hier : la plupart du temps, un groupement professionnel garantit l'authenticité et/ou l'origine d'un minéral précieux. Ainsi les diamantaires anversois⁴ ont-ils, dès 1999, aidé l'Angola à créer un certificat d'origine pour ses diamants. C'est d'ailleurs dans le secteur du diamant qu'est apparu, en 2003, le premier certificat international d'origine : le certificat dit « de Kimberley⁵ » garantissait au client l'origine géographique du diamant brut, et son but était de mettre au ban du commerce mondial les diamants provenant de zones de conflit. Il concrétisait une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies de décembre 2000. C'était la première initiative internationale prise, à la suite de nombreuses campagnes de sensibilisation des organisations non gouvernementales (ONG), pour empêcher la commercialisation des « diamants du sang » (*blood diamonds*). Dix ans après l'entrée en vigueur du certificat de Kimberley, des voix s'élèvent pour en critiquer

2. Voir <ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_en.htm> ; éléments de discussion de ces chiffres dans De Putter et Decrée, 2013.

3. 3T pour *tin* (étain), *tantalum* (tantale), *tungsten* (tungstène).

4. À l'époque Hoge Raad voor Diamant (HRD), depuis Antwerp World Diamond Center (AWDC).

5. Kimberley Process Certification Scheme (KPCS) ; voir : <www.kimberleyprocess.com/web/kimberley-process/home>.

l'inefficacité⁶, mais la notion même de « minerais de conflit » s'est étendue à d'autres ressources minérales, notamment les 3T dans l'Est de la RDC.

La définition des « minerais de conflit » énoncée en 2010 dans le *Dodd-Frank Act*⁷ américain formule explicitement le problème, à savoir le lien financier entre les minerais et la conflictualité : « le terme “minerais de conflit” désigne le colombo-tantalite (coltan), la cassitérite, l'or, la wolframite ou leurs dérivés, ou tout autre minerai ou ses dérivés définis par le département d'État [américain] comme finançant le conflit en RDC ou dans un pays limitrophe. »

Dans ce contexte, plusieurs initiatives visant à améliorer la traçabilité dans la chaîne d'approvisionnement en minerais et la certification de ces derniers ont été conçues pour éviter que les groupes armés puissent tirer un profit financier de l'extraction minière et poursuivre le conflit en achetant des armes. Depuis deux ans, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) organise à Paris, deux fois par an, des réunions rassemblant tous les acteurs concernés : industriels, associations de la société civile, groupements professionnels, bailleurs bi- et multilatéraux, etc., en vue d'harmoniser les projets de traçabilité et certification et d'assurer la conformité du concept retenu avec les exigences de transparence posées notamment par le législateur américain.

La « traçabilité » qui est au centre des efforts de l'OCDE s'applique au suivi des étapes parcourues par le minerai, du puits de mine jusqu'à l'acheteur final ; la « certification » désigne l'action de certifier l'origine, la qualité, le respect de diverses normes d'un produit.

Fondé sur une préoccupation apparemment légitime, le concept de certification des ressources minérales en provenance des régions de conflit – et notamment de l'Est de la RDC – est peut-être plus ambivalent qu'il n'y paraît.

Ressources minérales critiques et pratique minière dans la région des Grands Lacs

La notion de criticité des minerais (minerais critiques ou *critical minerals*) est fondée sur deux paramètres principaux : l'impact d'une rupture d'approvisionnement sur l'économie d'une région (États-Unis, Union européenne,

6. Notamment au sein des ONG qui ont milité pour son entrée en vigueur, Global Witness par exemple : « Malgré l'existence du processus de Kimberley, les diamants continuent à nourrir la violence et des violations des Droits de l'homme. Si le processus rend plus difficile l'accès au marché international des diamants issus des zones tenues par les rebelles, ce processus souffre encore de faiblesses significatives qui minent son efficacité et permettent au commerce des “diamants du sang” de se poursuivre. » Voir : <www.globalwitness.org/campaigns/conflict/conflict-diamonds/kimberley-process>.

7. Sur cette loi Dodd-Frank et ses conséquences dans la zone des Grands Lacs, voir De Putter, 2012, et Bafilemba *et alii*, 2012, notamment.

Chine) et le risque dans l'approvisionnement⁸. Plus les deux variables augmentent, plus la criticité d'une ressource est élevée⁹. La direction générale Entreprises de l'Union européenne (UE) classe deux minerais de la région des Grands Lacs dans cette catégorie des ressources minérales critiques : le tantale et le tungstène (aussi connu sous le nom de wolfram). Le tantale est exploité sous la forme du coltan, un mélange naturel de niobium (*colombite*) et de tantale (*tantalite*). Quelque 60 % du tantale sont utilisés sous forme de poudre dans la fabrication de condensateurs électrolytiques, composantes de base de l'industrie de haute technologie et des télécommunications.

La région des Grands Lacs – la RDC, le Rwanda et le Burundi – a produit, en 2009, environ 18 % de la production mondiale de tantale¹⁰. Cette production est intégralement issue de l'artisanat minier : le coltan n'est pas exploité de manière industrielle en RDC, contrairement à d'autres

Commerce illégal et artisanat minier

ressources minérales, qui font l'objet des deux modes d'exploitation, industrielle et artisanale (cuivre et cobalt dans la province du Katanga, par exemple). En RDC, ce secteur de l'artisanat minier demeure extrêmement important, ne serait-ce que par le nombre de personnes qui y seraient impliquées : 1 200 000 « creuseurs » de source officielle¹¹. Même s'il est explicitement mentionné dans le Code minier de la RDC, l'artisanat minier tel qu'il est pratiqué s'inscrit assez mal dans le schéma d'une « économie libérale tempérée, du type d'économie sociale de marché » évoquée dans les termes de référence du plan minier de la RDC¹².

Les artisans « creuseurs » travaillent le plus souvent sur des concessions dont ils ne détiennent pas les droits d'exploitation : ils sont généralement sous-équipés et vendent le minerai (étain, tantale, tungstène) à des intermédiaires (négociants) qui le revendent à des comptoirs. Les creuseurs n'ont quasiment aucun moyen de peser sur le prix de vente du produit¹³ et très souvent, ils sont en outre obligés de payer (en nature ou en espèces)

8. Par exemple le risque d'une rupture inattendue d'approvisionnement, le fait que le marché soit concentré dans les mains de quelques acteurs puissants, le fait que le marché soit trop petit ou peu apte à répondre à des variations rapides de la demande, etc.

9. Définition dans National Research Council, 2007, p. 13-24.

10. Voir <ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_en.htm> et éléments de discussion dans De Putter et Decrée, 2013.

11. Voir aussi De Putter et Decrée, 2013.

12. Ministère des Mines de la RDC, 2006, p. 5.

13. Selon des sources locales, sur l'aéroport de Lulingu (à la frontière entre les deux Kivu), fin 2012, la cassitérite se vend à environ 5 dollars le kilo, alors que le même produit vaut au minimum trois à quatre fois plus au Rwanda, où atterrit l'avion qui transporte le minerai.

les groupes armés et/ou l'armée congolaise sous la protection – quand ce n'est pas directement pour le profit – desquels ils travaillent¹⁴.

En dépit de ce qui peut apparaître comme un désordre ou peut-être grâce à celui-ci, les circuits de commercialisation locaux des minerais demeurent efficaces :

- l'économie locale est très peu diversifiée et le besoin d'argent pousse les populations à se tourner vers une activité économique qui génère des revenus raisonnablement assurés et réguliers ;
- l'activité minière artisanale contribue à structurer la vie locale¹⁵ et assure une sorte de redistribution d'argent via les crédits accordés par les négociants aux chefs d'équipe des creuseurs (les « PDG ») ;
- les circuits mafieux et les groupes armés protègent et tirent profit de cette activité qui leur permet d'opérer des prélèvements illégaux (pour la protection des artisans, le droit de passage aux barrières, le transport, etc.) indispensables à la poursuite de leurs activités et à leur survie¹⁶ ;
- plusieurs pays voisins de la RDC constituent une porte de sortie pour les minerais congolais extraits dans une région enclavée et leur ouvrent ainsi l'accès au marché international ;
- le marché international « tire » vigoureusement la demande en minerais stratégiques.

Le commerce illégal des ressources fonctionne ainsi au bénéfice de tous les acteurs locaux : les creuseurs, qui y gagnent un salaire, minime certes, mais qui disparaîtrait si l'activité minière s'arrêtait – ce qui s'est d'ailleurs passé lors de la suspension des activités minières décidée par Joseph Kabila¹⁷ en 2010-2011 ; les patrons artisans et les négociants qui sont leurs bailleurs ; les élites locales et nationales, très souvent engagées dans ce commerce et/ou d'autres activités associées (transport, denrées alimentaires mais aussi drogue et armes) ; enfin les pays voisins, au premier rang desquels le Rwanda qui trouve dans l'exportation des minerais (rwandais mais aussi burundais et congolais) une source de revenus supplémentaires.

Certification en zone de conflit : un vœu pieux ?

Les étapes pratiques de la certification sont les suivantes : visite et classification des sites miniers, étiquetage et suivi des lots, analyses chimiques de

14. Par exemple 80 dollars par jour sur le site aurifère de Mukungwe : voir notamment Global Witness, 2011, p. 16.

15. Il existe une organisation hiérarchique et fonctionnelle dans les groupes de creuseurs : chef d'équipe (« PDG »), prospecteur, boutefeu, conducteur, boiseur, foreur, pelleleur, etc.

16. Même si les minerais ne constituent pas leur seule source de revenus : le transport, les denrées alimentaires, la drogue y contribuent également.

17. Geenen *et alii*, 2011.

contrôle. Elles visent à la création d'une chaîne d'approvisionnement (*supply chain*) transparente et contrôlée, *certifiée* (Certified Trade Chain, CTC), du puits de mine au port de sortie régional (exportation).

En théorie, il existe plusieurs procédures de certification, portées par des institutions différentes : l'International Tin Research Institute (ITRI) pour l'étain, le Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR, ou service géologique allemand) pour le tantale, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) pour les ressources de l'ensemble de la région, en plus des certificats nationaux (en RDC notamment). L'OCDE s'est proposé de coordonner ces procédures et de les mettre en accord avec les réglementations nationales des puissances clientes (notamment le *Dodd-Frank Act* aux États-Unis et une possible future initiative comparable de l'UE)¹⁸.

Toutefois, sur le terrain, une seule initiative fonctionne : la certification ITRI appliquée au Rwanda. Le minerai est équipé d'un *tag* muni d'un code-barres, du puits de mine à la frontière, et accompagné d'un document (certificat) en trois exemplaires, destinés à l'ITRI et aux ministères rwandais des Mines et des Finances. Le Rwanda achète les étiquettes à l'ITRI et a engagé environ 70 inspecteurs chargés du suivi des différentes étapes de la procédure. Théoriquement, cette certification garantit la transparence du secteur minier rwandais, mais un récent rapport du groupe d'experts des Nations unies sur la RDC a formellement dénoncé un fait soupçonné de longue date : le Rwanda et ITRI certifiaient, au Rwanda, des minerais importés illégalement de la RDC¹⁹.

À ce stade, en dépit du discours volontariste de l'OCDE, aucun progrès réel sur la certification effective du minerai dans la zone de conflit de l'Est de la RDC n'a été accompli. Si l'objectif paraît louable, les moyens d'y parvenir sont dérisoires, parce que les prérequis sont rédhibitoires en l'état. L'un de ces prérequis est un minimum de sécurité dans la région – objectif qui paraît hors de portée depuis près de 20 ans. La réforme du secteur de sécurité doit être effectivement menée et les frontières être efficacement et rigoureusement contrôlées. L'armée congolaise doit être payée et disciplinée et les innombrables mafias locales, qui tirent profit de toute activité commerciale (minerais mais aussi transport, drogues, produits

18. Pour un panorama des initiatives en cours, voir : <www.crisisgroup.org/fr/publication-type/key-issues/country/conflict-minerals-in-drc.aspx>.

19. « La crédibilité du système rwandais de certification des minerais est menacée par le blanchiment de produits miniers congolais, les certificats d'origine étant couramment vendus par les coopératives minières. Plusieurs négociants ont financé le M23 au moyen des bénéfices qu'ils tirent de la contrebande de minerais d'origine congolaise au Rwanda », Hege *et alii*, 2012.

alimentaires, etc.), traquées et punies. Persévérer dans la certification sans que des progrès de sécurité soient faits indiquerait que les motifs avoués de la certification ne sont qu'une couverture humanitaire pour des mobiles en réalité économiques.

L'engagement ambigu des acteurs locaux

Dans les réunions internationales sur la certification, les acteurs essentiels sont les compagnies privées (notamment les géants de l'industrie électronique mondiale), les syndicats professionnels des industries extractives (ITRI), le service géologique et la coopération allemands (BGR et Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [GIZ]) et l'OCDE. La présence allemande est remarquable et justifiée par le fait que ce pays est un acteur important du marché du tantale : en 2011, l'Allemagne était le deuxième fournisseur de tantale des États-Unis, immédiatement après la Chine²⁰. Viennent au second plan les ONG internationales dont le rôle est double : alerter l'opinion sur les aspects humanitaires et servir de couverture éthique aux procédures de certification, dans lesquelles elles s'impliquent d'ailleurs activement, notamment en qualité d'auditeurs externes. Les bailleurs multilatéraux (Banque mondiale, Fonds monétaire international [FMI]) et les États demeurent en troisième ligne.

Les pays africains s'engagent dans le processus par la signature de courtes déclarations d'intention telles que la déclaration de Lusaka²¹, signée par plusieurs chefs d'État lors du sommet de la CIRGL de décembre 2010. Néanmoins l'engagement (*ownership* ou « appropriation ») réel des pays africains concernés à mettre concrètement en œuvre les mesures effectives de certification demeure incertain. Soutenue par l'Allemagne, la CIRGL – organisation multilatérale regroupant 11 pays²² – aspire à être un acteur majeur dans la certification régionale et multiplie les réunions à cet effet. Pourtant, elle demeure relativement inefficace : l'initiative de certification qu'elle porte est un plus petit commun dénominateur, défini par des pays dont les intérêts divergent parfois fondamentalement²³ et qui conservent une liberté importante dans la mise en œuvre des outils de certification agréés.

20. Par ordre d'importance, le tantale utilisé aux États-Unis provient de Chine (18 %), d'Allemagne (13 %), du Kazakhstan et d'Australie (respectivement 10 %) et d'autres sources (49 %) : Papp, 2012.

21. Disponible sur : <www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/47143509.pdf>.

22. Angola, Burundi, République Centrafricaine, République du Congo, RDC, Kenya, Ouganda, Rwanda, Soudan, Tanzanie et Zambie, plus sept pays cooptés : Égypte, Éthiopie, Mozambique, Malawi, Zimbabwe, Botswana, Namibie. Voir le site Web de la CIRGL, *Cirgl.org*.

23. C'est typiquement le cas de la RDC et du Rwanda, spécifiquement sur la question des ressources minérales.

Les Grands Lacs demeurent une poudrière

Comme en témoigne le faible niveau de représentation des gouvernements africains dans les réunions internationales consacrées à ce problème, la région a d'autres urgences que la certification. Les Grands Lacs demeurent une poudrière²⁴. La RDC et le Burundi sont des pays extrêmement pauvres, minés par le manque de *leadership* et la corruption. Quant au Rwanda, son régime autocratique, dont l'efficacité est appréciée des Anglo-Saxons, ne le prémunit en rien d'un retour de bâton des tragiques événements de 1994.

Ensuite, le secteur minier artisanal fonctionne, dans l'Est de la RDC. Les contretemps divers (suspension imposée des activités minières par le président Kabila, de l'automne 2010 au printemps 2011, parution de la loi Dodd-Frank et flou juridique qui s'en est suivi, velléités diverses de certification) n'ont jamais interrompu le flux des matières premières minérales sortant de RDC²⁵. Lors de la suspension des activités minières, la militarisation des sites a progressé et la part de l'activité illégale a augmenté, au détriment de l'activité légale et du très relatif bien-être des creuseurs²⁶. Cela est le fait de réseaux mafieux, impliquant notamment des militaires et des officiels congolais, profondément (et depuis longtemps) implantés dans la région, qui bénéficient de protections puissantes, de part et d'autre des frontières, et qui sont assez structurés et efficaces pour éponger la production légale et assurer illégalement la continuité des exportations de ressources minérales, quoi qu'il arrive²⁷. Ce phénomène de renforcement de l'économie illégale provoqué par les mesures annoncées ou prises a été mis en évidence par le groupe d'experts de l'ONU, mais n'a conduit à aucun recul critique sur les velléités de certification.

De manière générale, les élites congolaises développent des stratégies d'opposition à toute réforme qui pourrait modifier un *statu quo* qui leur est favorable²⁸. L'arrêté ministériel portant mise en œuvre du mécanisme régional de certification de la CIRGL en RDC²⁹, publié en février 2012, n'a pas entraîné la délivrance effective de certificats, officiellement par manque de moyens mais sans doute aussi par manque de volonté politique.

Cette volonté de certification des acheteurs n'est, en effet, pas la priorité des acteurs locaux, qui n'y voient que charges administratives, contraintes techniques et coûts de mise en œuvre, sans contrepartie hormis quelques

24. International Crisis Group, 2012.

25. Carisch, 2012.

26. Geenen *et alii*, 2011 ; Parker et Vadheim, 2013.

27. Carisch, 2012 ; Global Witness, 2011 et 2012 ; Hege *et alii*, 2012.

28. Trefon, 2010.

29. Disponible sur : <cirgl.org/IMG/pdf/Arrete_Ministeriel_DRC.pdf>.

voyages tous frais payés pour assister à des conférences internationales sur le sujet. Fournir au monde du minerai de tantale certifié n'est pas une priorité de premier plan pour les pays de la région. Confrontés à leurs propres urgences commerciales, les clients ont totalement oublié celles des fournisseurs.

Éthique et certification ?

Si la procédure de certification des ressources régionales semble être une gageure, ses fondements éthiques rappellent ceux du processus de Kimberley (Kimberley Process Certification Scheme, KPCS), évoqué ci-dessus : éviter que le commerce des ressources minérales ne profite aux groupes armés qui parcourent – plus qu'ils n'occupent réellement – la région et, du même coup, rassurer le consommateur final sur l'origine du coltan de son téléphone portable.

Dans les cénacles qui s'occupent de la certification des 3T dans la région des Grands Lacs, nul n'ignore la situation sur le terrain ; nul n'ignore non plus que la situation n'est pas près de changer. Persister à vouloir certifier les ressources minérales d'une région de conflit comme les Kivu est donc un exercice intellectuellement et moralement compliqué : le secteur minier y est informel et largement illégal, ses produits – obtenus dans un environnement de conflit et à un coût plancher – le sont donc également, et pourtant il s'agit de les « certifier », c'est-à-dire de les rendre légaux, pour qu'ils puissent rentrer dans les circuits formels de l'économie mondiale.

Une partie de l'objectif peut être atteinte par une sorte de maquillage de la réalité : il suffit de restaurer, sur le terrain tel qu'on l'a décrit, quelque chose des normes, codes et procédures formelles qui sont la marque de fabrique de la gouvernance néolibérale³⁰, mis en forme dans des systèmes de codes de conduite élaborés pour l'industrie (connus sous le nom de diligence raisonnable ou *due diligence*) et de certificats d'origine. Loin d'être un handicap, la complexité du système participerait de sa crédibilité.

Peu importe, pour les acteurs du marché des ressources minérales (négociants, industriels), que la certification soit à proprement parler un emplâtre sur une jambe de bois si, d'un commun accord, tout le monde se contente de l'illusion de la transparence dans la chaîne d'approvisionnement et si, en fin de compte, le client accepte le produit. C'est bien de cela qu'il s'agit : il faut que le client ultime accepte le tantale de son téléphone sans se poser de question. Là est l'objectif principal : préserver à tout prix

30. Voir Hibou, 2012.

l'activité économique³¹ et assurer la continuité de l'approvisionnement des clients (États-Unis, UE, BRIC [Brésil, Russie, Inde, Chine], Malaisie). L'exercice est cependant de plus en plus malaisé, en raison du nombre et de la diversité des observateurs du processus de certification : ONG, bailleurs, Nations unies.

Les ONG ont un rôle ambigu dans le processus : certaines d'entre elles sont impliquées dans les audits externes et peut-être manipulées pour servir de caution à cette mascarade³² et tenter de la faire accepter à l'opinion publique³³. Mais à chaque progrès ou succès annoncé³⁴, il se trouve un observateur pour dénoncer un échec ou une fraude : la parution du rapport du groupe d'experts des Nations unies, en novembre 2012, en est une bonne illustration³⁵. Pourtant, malgré l'attention internationale, les progrès réels sont infimes (s'ils existent) et les acteurs économiques s'efforcent de ne pas perturber ni interrompre la chaîne d'approvisionnement des métaux en provenance des Grands Lacs, par exemple en déplaçant les circuits commerciaux vers des régions moins soigneusement surveillées mais aussi moins conflictuelles : Nord-Katanga, Burundi³⁶.

Si le contexte est bien tel que décrit, la certification devient en fait une démarche guidée par la *Realpolitik* et non par l'éthique. Cette hypothèse de travail paraît malheureusement plus probable que celle d'un sursaut éthique dans un marché en tension sur des ressources critiques.

Certification : stop ou encore ?

Telle que présentée ci-dessus, la certification des ressources minérales en provenance de l'Est de la RDC apparaît bien comme une véritable mascarade, cynique, unilatérale, inefficace et qui témoigne crûment de l'impérialisme économique des puissances (États-Unis, UE, BRIC)³⁷.

Comme cela a été souligné par le groupe d'experts des Nations unies, le Rwanda achemine donc le tantale congolais vers les clients asiatiques ou allemands, comme l'Ouganda et le Burundi acheminent l'or congolais vers

31. Voir aussi Vircoulon, 2012.

32. Trefon, 2011.

33. Sous réserve de confidentialité, plusieurs responsables d'ONG occidentales se disent conscients de cette manipulation.

34. Voir le site Web d'ITRI, par exemple : <www.itri.co.uk/index.php?option=com_zoo&view=frontpage&app_id=4&Itemid=60>.

35. Hege *et alii*, 2012.

36. Hege *et alii*, 2012.

37. Vircoulon, 2007.

les Émirats arabes unis³⁸. En ce sens, les officiels congolais parlent à bon droit d'une « hémorragie des ressources du pays » – même s'ils oublient volontiers que le corrupteur étranger implique nécessairement un corrompu en RDC.

Faut-il pour autant arrêter la certification ? À la lumière des éléments présentés, la réponse à cette question ne peut évidemment être ni simple, ni univoque.

Au plan social, la réponse doit être négative, pour des raisons réellement éthiques : développer le secteur artisanal en le structurant, en le formalisant, en lui assurant une viabilité économique et en lui permettant d'écouler sur le marché mondial des minerais aussi propres que possible est une manière de garantir un revenu à des centaines de milliers de travailleurs peu qualifiés. Une part des salaires perçus va incontestablement être réinjectée dans d'autres secteurs d'activité, par exemple l'agriculture. Cela peut être le départ d'un cercle vertueux de développement.

Un cercle vertueux de développement ?

Au plan du potentiel minier, un arrêt de la certification est également inadéquat. On l'a dit, la région des Grands Lacs exporte actuellement un cinquième de la production mondiale de tantale. Garantir et développer l'extraction et la commercialisation des minerais est donc une nécessité, pour les acheteurs comme pour les producteurs. Pour les provinces de l'Est de la RDC, les ressources minérales – 3T, terres rares, or – pourraient constituer une source de revenus importante et contribuer effectivement au développement régional. Mais dans le contexte actuel, ce potentiel minier n'en est pas vraiment un parce qu'il manque une politique volontariste et efficace visant à le valoriser au bénéfice du plus grand nombre³⁹. Pire, le potentiel minier est à coup sûr devenu une des causes du conflit, ce qu'il n'était pas en 1994.

En revanche, l'ensemble des procédures actuelles de certification paraît bien davantage tiré par le marché que poussé par le producteur⁴⁰ qui, sous une charge technique, administrative et financière, n'y voit pas de réel intérêt. En outre, la méthode est en l'état techniquement inefficace et

38. Hege *et alii*, 2012.

39. De Putter et Decrée, 2013 : « On connaît les ingrédients d'un secteur minier qui se transforme en potentiel minier, permettant le développement d'un pays : bonne connaissance géologique de base des ressources minérales et des réserves, infrastructure et énergie disponibles, code et règlements miniers équitables et appliqués par un État qui fonctionne normalement (y compris aux frontières avec les pays voisins), transparence financière et des comptes de l'État. »

40. Pour emprunter des expressions tirées du *marketing*.

éthiquement discutable. En choisissant de maintenir une activité extractive dans un contexte politique et sécuritaire extrêmement dégradé, en encadrant cette dernière d'une mascarade de règles de bonne conduite et de certification, les acheteurs portent peut-être une lourde responsabilité dans la dégradation de la situation survenue à la fin 2012. Sans mesures contraignantes, il n'y a aucune chance que la certification soit réellement efficace⁴¹ et donc, telle qu'actuellement conçue et appliquée, elle pourrait disparaître.

Une fois de plus, il est évident que la *Realpolitik* économique et commerciale a pris le pas sur l'éthique. Les Nations unies auront beau jeu d'appeler les belligérants à s'entendre, tant que les acteurs économiques, réunis deux fois l'an à l'OCDE, s'efforceront de continuer à vendre l'invendable, ses appels resteront lettre morte. Si, dans toute économie libérale, chaque chose a un prix, celui de l'étain et du coltan certifiés des Grands Lacs a – pour l'instant – un coût humain et social inacceptable.



MOTS CLÉS

Afrique des Grands Lacs
République démocratique du Congo
Minerais
Certification

41. Voir aussi Vircoulon, 2012.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bafilemba, F., S. Lezhnev et S.Z. Wimmer, *From Congress to Congo. Turning the Tide on Conflict Minerals, Closing Loopholes, and Empowering Miners*, Enough, 2012, disponible sur : <www.enoughproject.org/files/ConflictMinerals_CongoFINAL.pdf>.

Carisch, E., *Conflict Gold to Criminal Gold: The New Face of Artisanal Gold Mining in Congo*, Southern Africa Resource Watch, 2012, disponible sur : <www.osisa.org/sites/default/files/congo_gold_webenglish.pdf>.

De Putter, T., « 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 », in S. Marysse et J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*, Tervuren/Paris, MRAC/L'Harmattan, 2012, « Cahiers africains », n° 80, p. 61-74.

De Putter, T. et S. Decrée, « Le potentiel minier de la République démocratique du Congo (RDC) : mythes et composantes d'une "dynamique minière" », in S. Marysse et J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*, Tervuren/Paris, MRAC/L'Harmattan, 2013, « Cahiers africains », n° 82, p. 47-62.

Geenen, S., G. Kamundala, F. Iragi, « Le pari qui paralysait : la suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu », in S. Marysse, F. Reyntjens et S. Vandeginste (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 161-183.

Global Witness, *Congo's Mineral Trade in the Balance: Opportunities and Obstacles to Demilitarisation*, Londres, 2011, disponible sur : <www.globalwitness.org/sites/default/files/library/Congo's%20minerals%20trade%20in%20the%20balance%20low%20res.pdf>.

Global Witness, *Coming Clean: How Supply Chain Control Can Stop Congo's Mineral Trade Fuelling Conflict*, Londres, 2012, disponible sur : <www.globalwitness.org/sites/default/files/120531_Coming%20Clean_lowres.pdf>.

Hege, S., N. Alusala, R. De Koning, M. Plamadiala, É. Serralta et S. Spittaels, « Lettre datée du 12 novembre 2012, adressée au président du Conseil de sécurité par le président du comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1 533 (2004) concernant la République démocratique du Congo », New York, Conseil de Sécurité des Nations Unies, 2012, document S2012/843, disponible sur : <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/843&Lang=F>.

Hibou, B., *La Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.

International Crisis Group, *Eastern Congo: Why Stabilization Failed*, Bruxelles, 2012, disponible sur : <www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/b091-eastern-congo-why-stabilisation-failed.pdf>.

Jacquemot, P., « Ressources minérales, armes et violences dans les Kivus (RDC) », *Hérodote*, n° 134, troisième trimestre 2009, p. 38-62.

Ministère des Mines de la République démocratique du Congo, *Termes de référence du plan minier*, Kinshasa, 2006.

National Research Council, *Minerals, Critical Minerals, and the US Economy*, Washington, DC, National Academies Press, 2007.

Papp, J.F., *Tantalum. U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries*, 2012, p. 162-163, disponible sur : <minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/niobium/mcs-2012-tanta.pdf>.

Parker, D.P. et B. Vadheim, *Ban It or Buy It? The Unintended Consequences of Conflict Mineral Policies*, 2013, disponible sur : <www.aae.wisc.edu/mwiedc/papers/2013/parker_nick.pdf>.

Trefon, T., « Administrative Obstacles to Reform in the Democratic Republic of Congo », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, n° 4, 2010, p. 702-722.

Trefon, T., *Congo Masquerade. The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*, New York, Zed Books, 2011.

Vircoulon, T., « L'État internationalisé : nouvelle figure de la mondialisation en Afrique », *Études*, vol. 406, n° 1, 2007, p. 9-21.

Vircoulon, T., « Éthique et commerce des matières premières », *Études*, vol. 415, n° 6, 2012, p. 595-604.

Vircoulon, T., *Conflict Minerals: The Added Value of Europe*, ICG, 18 octobre 2011, disponible sur : <www.crisisgroupblogs.org/africanpeacebuilding/2011/10/18/conflict-minerals-the-added-value-of-europe/>.

Vircoulon, T., *Behind the Problem of Conflict Minerals in DR Congo: Governance*, ICG, 19 avril 2011, <www.crisisgroupblogs.org/africanpeacebuilding/2011/04/19/behind-the-problem-of-conflict-minerals-in-dr-congo-governance/>.