

# Mesures d'accompagnement au Règlement de l'UE sur l'approvisionnement responsable en minerais

Pour un renforcement de la gouvernance  
du secteur minier artisanal en RDC

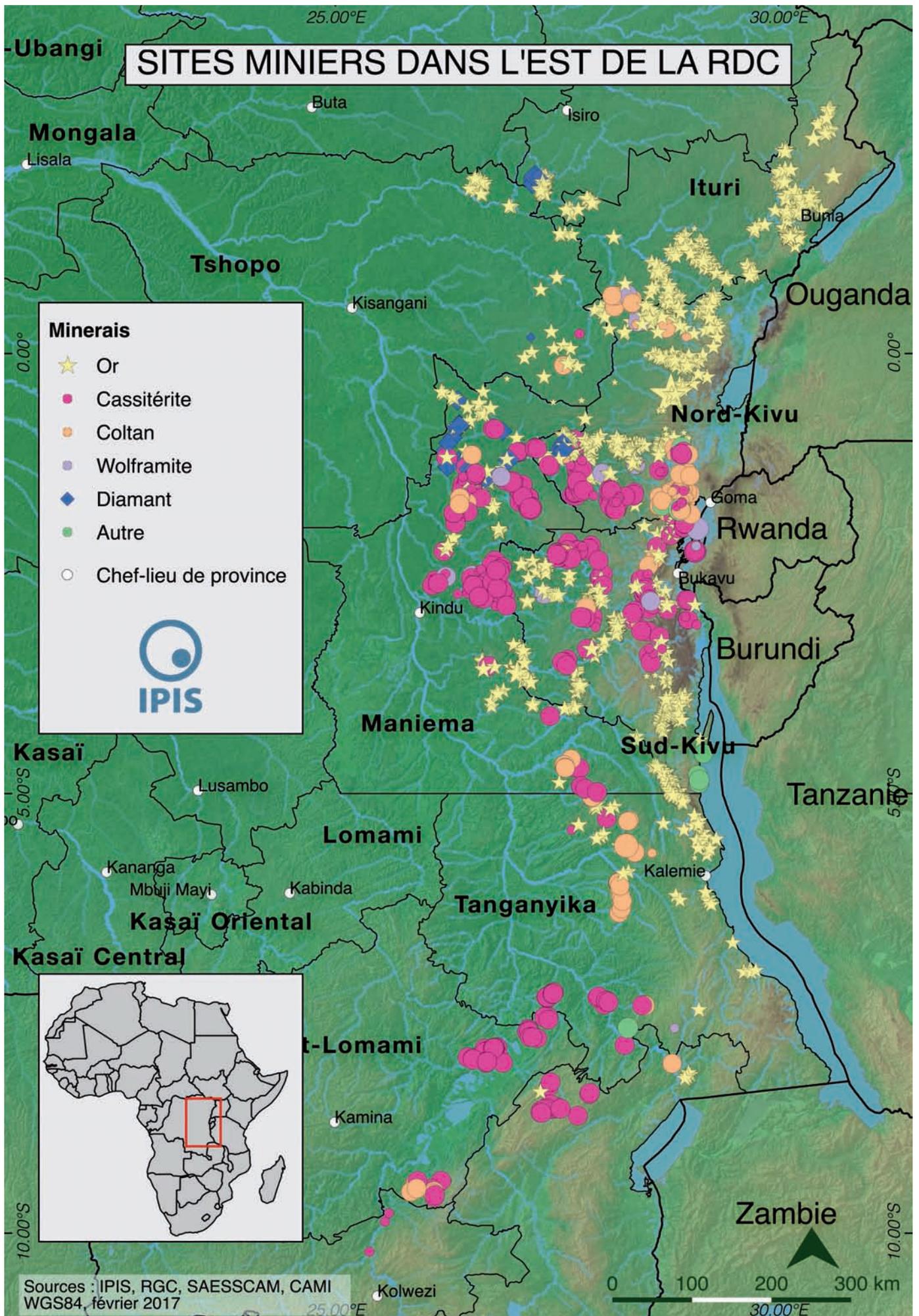


## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Partie I État des lieux du secteur minier artisanal des 3T et de l'or à l'est de la RDC</b>	<b>7</b>
<b>I.1</b> Structuration et fonctionnement du secteur	7
<b>I.1.1</b> Division du travail	7
<b>I.1.2</b> Informalité, cadre légal et services de l'État	12
<b>I.1.3</b> L'épineux problème de la taxation illégale et de la fraude	12
<b>I.1.4</b> L'enjeu des coopératives minières	12
<b>I.2</b> Rôle économique du secteur artisanal	13
<b>I.3</b> Liens avec la dynamique des conflits et de l'insécurité	19
<b>I.4</b> Principales initiatives en vue de lutter contre les « minerais de conflit sur le terrain	21
<b>I.4.1</b> Cartographie des sites miniers artisanaux	22
<b>I.4.2</b> Certification	23
<b>I.4.3</b> Traçabilité	25
<b>I.4.4</b> Appuis à la gouvernance du secteur et le renforcement des capacités	28
<b>I.4.5</b> Les défis de la formalisation : risque de dépossession et taxation	31
<b>Partie II Mesures d'accompagnement envisagées par l'UE et ses États membres</b>	<b>33</b>
<b>II.1</b> Mesures incitatives vis-à-vis du secteur privé	34
<b>II.2</b> Promotion du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence	34
<b>II.3</b> Appuis à la CIRGL	35
<b>II.4</b> Partenariat UE-ONU sur les Terres, les Ressources Naturelles et la Prévention des Conflits	35
<b>II.5</b> Appui au monitoring des activités transfrontalières	36
<b>II.6</b> Appui du Parlement européen à la Fondation PANZI	36
<b>II.7</b> Soutien de l'Allemagne à la transparence du secteur des matières premières	31
<b>II.8</b> Partenariat public-privé européen pour des minerais responsables	32
<b>II.9</b> Évaluation	38
<b>Partie III Conclusion et recommandations</b>	<b>43</b>
<b>Annexe I</b> Lettre du 18 mars 2015	47
<b>Annexe II</b> Amendement 55 du Parlement européen (adopté le 2 mai 2015)	?

## Abréviations

<b>3T</b>	Minerais de l'étain (cassitérite), du tantale (coltan) et du tungstène	<b>GIZ</b>	Agence allemande de coopération internationale
<b>AGEH</b>	Association pour l'assistance au développement (Allemagne)	<b>IcSP</b>	Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix (UE)
<b>AJWS</b>	<i>American Jewish World Service (USA)</i>	<b>IDS</b>	Instrument de Stabilité (UE)
<b>APRODEPED</b>	Action pour la Promotion et la Défense des droits des personnes défavorisées (RDC)	<b>IPIS</b>	International Peace Information Service
<b>ASSODIP</b>	Association pour le développement des Initiatives paysannes (RDC)	<b>IRRN</b>	Initiative Régionale contre l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles (CIRGL)
<b>BGR</b>	Bureau Fédéral des Géosciences et des Ressources Naturelles (Allemagne)	<b>ITOA</b>	Initiative de Traçabilité de l'Or d'exploitation Artisanale
<b>BSP</b>	Programme <i>Better Sourcing</i>	<b>ITRI</b>	<i>International Tin Research Institute</i>
<b>CAMI</b>	Cadastre Minier	<b>ITSci</b>	<i>ITRI Tin Supply Chain Initiative</i>
<b>CEEC</b>	Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses	<b>NDC</b>	<i>Nduma Defense of Congo</i>
<b>CEEAC</b>	Communauté Économique de l'Afrique Centrale	<b>OCDE</b>	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
<b>CENADEP</b>	Centre National d'Appui au Développement et à la Participation populaire (RDC)	<b>OGP</b>	Observatoire Gouvernance et Paix (RDC)
<b>CERN</b>	Commission Épiscopale pour les Ressources Naturelles (RDC)	<b>OIM</b>	Organisation Internationale des Migrations
<b>CIRGL</b>	Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs	<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>CPS</b>	Comité Provincial de Suivi de l'Activité Minière (RDC)	<b>PAC</b>	Partenariat Afrique-Canada
<b>CTC</b>	<i>Certified Trading Chains</i>	<b>PARJE</b>	Programme d'Appui au Renforcement de la Justice à l'Est de la RDC (UE)
<b>CTCPM</b>	Cellule Technique de Coordination et Planification des activités Minières	<b>PEMR</b>	Partenariat Européen pour des Minerais Responsables
<b>CREDDHO</b>	Centre de Recherche sur l'Environnement, la Démocratie et les Droits de l'Homme (RDC)	<b>PIR</b>	Programme Indicatif Régional (UE-CEEAC)
<b>CRONGD</b>	Conseil Régional des Organisations Non Gouvernementales de Développement (RDC)	<b>PME</b>	Petite ou Moyenne Entreprise
<b>DEVCO</b>	Commission européenne pour la Coopération internationale et le Développement	<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>DFID</b>	<i>Department for International Development (Grande-Bretagne)</i>	<b>POGRESS</b>	Programme d'Appui à la Réforme du Secteur de la Défense en RDC (UE)
<b>EurAc</b>	Réseau européen pour l'Afrique centrale	<b>Promines</b>	Projet d'Appui au Secteur Minier en RDC (Banque Mondiale)
<b>FARDC</b>	Forces Armées de la République Démocratique du Congo	<b>RDC</b>	République Démocratique du Congo
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement	<b>SAESSCAM</b>	Service d'Assistance et d'Encadrement du <i>Small Scale Mining</i> (ou Production Minière à Petite Échelle)
<b>FDLR</b>	Front Démocratique de Libération du Rwanda	<b>SEAE</b>	Service Européen pour l'Action Extérieure
<b>FRPI</b>	Force de Résistance Patriotique de l'Ituri	<b>UE</b>	Union Européenne
<b>GATT-RN</b>	Groupe d'Appui à la Traçabilité et la Transparence dans la Gestion des Ressources Naturelles (RDC)	<b>UPCP</b>	Union des Patriotes Congolais pour la Paix
<b>GCP</b>	Groupe de Coordination des Partenaires de la RDC	<b>USA</b>	États-Unis d'Amérique
		<b>USAID</b>	<i>United States Agency for International Development (USA)</i>
		<b>USD</b>	Dollars américains
		<b>ZEA</b>	Zone d'exploitation artisanale



# Introduction

**E**n mars 2017, le Parlement européen a adopté le Règlement sur l'approvisionnement responsable en minerais provenant des régions en conflit ou dites à haut risques. Ce Règlement vise à modifier les pratiques d'approvisionnement des entreprises qui importent des minerais provenant de ces régions, en particulier les 3T<sup>1</sup> et l'or, de manière à instaurer dans les chaînes d'approvisionnement un système transparent de contrôle et de réduction des risques de financement de groupes armés ou de violations des droits humains. Ce système est généralement appelé le « devoir de diligence ». Cette adoption vient conclure un processus législatif long de trois ans, durant lequel **EurAc** a défendu l'instauration par ce Règlement d'un système de devoir de diligence obligatoire conforme aux normes de l'OCDE en la matière<sup>2</sup>, et ce pour les entreprises situées tant en amont qu'en aval de ces chaînes d'approvisionnement.

Cette position n'a malheureusement été que partiellement suivie, la nouvelle législation élaborée dans le cadre du trilogue comprenant de nombreuses failles<sup>3</sup>. Cette prise de position n'entend pas rediscuter du contenu de la nouvelle législation, mais se concentre sur les « **mesures d'accompagnement** » au Règlement, autrement dit sur les autres mesures, de nature non législative, destinées à assurer l'efficacité générale du Règlement. Depuis mars 2014, moment où la Commission a présenté son projet de Règlement sur

l'approvisionnement responsable, **EurAc** a défendu l'importance de telles mesures **en vue de s'assurer que le Règlement ait un impact positif dans les régions en conflit ou à haut risques**. **EurAc** travaillant exclusivement sur la région des Grands Lacs africains, notre analyse et nos propositions sont développées à la lumière de la situation du secteur minier artisanal en République Démocratique du Congo (RDC).

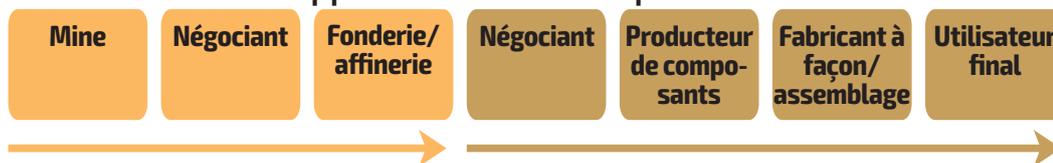
L'impact du nouveau Règlement devra être évalué à l'aune de deux aspects. Le premier aspect est avant tout **sécuritaire** : son efficacité en termes de lutte contre l'enrichissement de groupes armés par l'exploitation et le commerce des minerais. Le second aspect est quant à lui **socio-économique** : son impact en termes de soutien à l'approvisionnement responsable en minerais depuis les régions en conflit ou à haut risque. L'UE a affirmé dès le départ que son objectif était d'éviter que son Règlement ne conduise à des « distorsions du marché », autrement dit à un boycott des acheteurs internationaux vis-à-vis des 3T provenant de ces régions, y compris de l'est de la RDC. Il est en effet important de surveiller l'impact qu'aura ce Règlement sur l'économie locale dans l'Ituri, le Kivu, le Maniema et le nord du Katanga. Conscient de cet enjeu, la Commission européenne s'est engagée en mars 2014 à renforcer les capacités des pays tiers concernés par le phénomène des minerais de conflit à s'aligner sur les normes de devoir de diligence instaurées

<sup>1</sup> Étain, tantale (coltan) et tungstène.

<sup>2</sup> OCDE (2013), *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*.

<sup>3</sup> **EurAc** (2016), « UE : Conclusion de l'accord relatif aux minerais du conflit, avec beaucoup de limites », 22 novembre.

## Schéma 1 Chaîne d'approvisionnement simplifiée



Source : Commission européenne et Service Européen pour l'Action Extérieure (2014), *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. Pour une approche intégrée au niveau de l'Union de l'approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque*, Join (2014) 8 Final.

par le Règlement. C'est un engagement important qui doit être tenu : il en va du sort des populations vivant dans les zones minières à l'est de la RDC, où l'artisanat minier reste l'un des principaux pourvoyeurs d'emplois et soutient largement l'activité économique.

Sur ces deux aspects, sécuritaire et socio-économique, les **risques se situent tout en amont de la chaîne d'approvisionnement**, c'est-à-dire au niveau des mines et des communautés riveraines. Selon notre état des lieux du secteur artisanal (voir Partie I), ces risques sont **principalement alimentés par un encadrement déficient du secteur artisanal par les services de l'État**. Ce constat est valable tant sur le plan des risques sécuritaires, à savoir les interférences des groupes armés dans l'exploitation et le commerce de minerais et les violations des droits humains dans les zones minières, que sur celui des risques socio-économiques, à savoir la défiance des entreprises quant à la non-conformité de certaines parties du secteur artisanal congolais avec les normes d'approvisionnement responsable.

Les risques d'inefficacité du Règlement en RDC sont donc liés à **une réalité de gouvernance locale**, réalité sur laquelle ni le Règlement ni les entreprises qui importent les minerais vers l'UE n'ont réellement de prise. Pour le dire autrement, le devoir de diligence vise à assurer la transparence dans les chaînes d'approvisionnement, mais ne crée pas les conditions d'un approvisionnement responsable. Pour améliorer/créer ces conditions, l'UE et ses États membres ont besoin de mobiliser des **mesures d'accompagnement** importantes et ambitieuses visant, de manière générale, **l'amélioration de la gouvernance locale du secteur artisanal**.

Sur base de cette analyse, le présent document propose une **évaluation de la pertinence des mesures d'accompagnement actuellement envisagées par l'UE et ses États membres** (voir Partie II). Il conclut ensuite par la formulation de **recommandations** en vue d'assurer que ces mesures renforcent l'efficacité du Règlement sur le terrain et contribuent ainsi à davantage de sécurité et de bien-être pour la population congolaise (voir Partie III).

# Partie I État des lieux du secteur minier artisanal des 3T et de l'or à l'est de la RDC

L'est de la RDC dispose d'importantes ressources minérales dans son sous-sol, en grande majorité exploitées de manière artisanale : 25% des réserves mondiales de tantale (coltan) et 7% d'étain (cassitérite)<sup>4</sup>. Pour l'or, les réserves sont plus difficilement estimables mais semblent néanmoins également importantes : la seule province du Sud-Kivu produirait par exemple annuellement quelque 4800 kg d'or artisanal<sup>5</sup>. Le nombre de sites miniers artisanaux à l'est de la RDC, répertoriant les concessions actives et non encore exploitées, s'élève à 3 279 selon l'administration congolaise. Plus de la moitié sont situés dans l'ancienne province du Katanga, où l'exploitation artisanale concerne aussi le cuivre et le cobalt. Au Nord-Kivu et au Sud-Kivu, on en dénombre respectivement au moins 602 et 659, essentiellement pour l'exploitation des 3T et de l'or<sup>6</sup>.

Comme nous le verrons dans cette partie, l'artisanat minier joue un **rôle essentiel pour l'économie locale** à l'est de la RDC. Il a toute sa raison d'être si on le compare au secteur minier industriel en termes d'emplois et de redistribution, mais aussi en termes de **viabilité économique** (retour sur investissement)<sup>7</sup>. Il est important de rappeler dans le contexte européen que le secteur minier artisanal congolais ne doit pas être réduit à la seule question des « minerais de conflit ».

L'enjeu de la gestion de ce secteur n'est en effet pas que sécuritaire, il est aussi et au premier chef celui du développement local et de la survie économique de millions de personnes à l'est de la RDC. La réflexion à mener lorsqu'on parle de l'avenir de l'artisanat minier en RDC renvoie à la question du **modèle de gestion des ressources naturelles** en RDC : l'exploitation des minerais à l'est de la RDC se fera-t-elle à l'avenir selon un modèle qui favorise l'emploi et la re-

distribution vers les populations locales ou bien selon un modèle qui favorise le développement des industries extractives ?

Cette question du modèle d'exploitation ne peut être résolue uniquement d'un point de vue technique, par les préceptes technocratiques de la « bonne gouvernance ». Pour y répondre, il faut en premier lieu une **vision politique sur la place que le secteur artisanal devrait tenir à l'avenir dans l'économie congolaise**. Il faut ensuite qu'un nombre suffisamment important d'acteurs adhère à cette vision – parmi les autorités congolaises, les bailleurs, les acheteurs mais aussi parmi les acteurs du secteur eux-mêmes, tels que les creuseurs, les coopératives, les négociants – pour faire converger l'artisanat minier vers le modèle de gestion souhaité.

Malgré l'image globalement négative du secteur, véhiculée entre autres dans les médias, **EurAc** et ses membres défendent l'idée qu'il s'agit d'un **secteur d'activité légitime parmi d'autres**. Ce secteur pose bien sûr des problèmes en termes de travail d'enfants, de santé, de sécurité et d'environnement. Il faut aussi reconnaître qu'à part sur le plan économique, il ne bénéficie pas directement aux communautés riveraines dont les besoins sont pourtant nombreux (centres de santé, écoles, mise en valeur des terres, routes, etc.). Une vision politique claire sur l'avenir du secteur et un **encadrement approprié** permettraient à l'artisanat minier de contribuer de manière plus positive au développement local.

## I.1 Structuration et fonctionnement du secteur

### I.1.1 Division du travail

Le secteur artisanal s'est formé à partir des choix individuels de subsistance des

<sup>4</sup> Kilosho Buraye J., Kamundala Byemba G. et Ndungu Mukasa A. (2013), « Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu », in *Cahiers Africains/AfrikaStudies*, n°82, p.117.

<sup>5</sup> Marysse S. et Tshimanga C. (2014), « Les « trous noirs » de la rente minière en RDC », in *Cahiers Africains/AfrikaStudies*, n°84, p.159.

<sup>6</sup> Selon la base de données d'IPIS. IPIS reconnaît que cette liste n'est pas exhaustive.

<sup>7</sup> Kamundala G., Marysse S. et Mukotanyi I. (2015), « Viabilité économique de l'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu face à la compétition des entreprises minières internationales », in *Cahiers Africains/AfrikaStudies*, n°86, p.167-196.

Congolais pour progressivement devenir un « **secteur professionnalisé** fonctionnant selon son propre ensemble de normes établies »<sup>8</sup>. Ces normes fixent une division du travail relativement structurée. Pour illustrer cette réalité, nous nous référons à la structuration du travail dans le secteur de l'or au Sud-Kivu qui correspond, malgré quelques petites variations, à celle observable dans d'autres provinces et dans le secteur des 3T<sup>9</sup>.

Le creuseur qui entreprend l'exploitation d'un puits, qui y investit et en assure le management est appelé le « PDG ». Il n'en est pas le propriétaire, car ce puits appartient au détenteur soit de droits fonciers, selon le droit coutumier ou le droit formel (titre foncier délivré par l'administration), soit de droits miniers (permis d'exploitation). Le PDG paye en général une taxe fixe au propriétaire de la concession et lui reverse une partie de la production (10%) une fois que le puits est devenu productif. Le PDG est généralement un creuseur expérimenté qui a accumulé suffisamment de capital financier pour assurer les coûts d'investissement, de main d'œuvre et de taxes (auprès du chef coutumier et des services de l'État) nécessaires au démarrage de l'exploitation. Le PDG n'ayant pas accès aux banques, il bénéficie dans la majorité des cas du soutien (sponsoring) d'un négociant en minerais local qui lui fournit les avances et autres crédits nécessaires au lancement de la phase d'exploitation.

Le PDG recrute ensuite une équipe de travailleurs, dont les tâches sont réparties se-

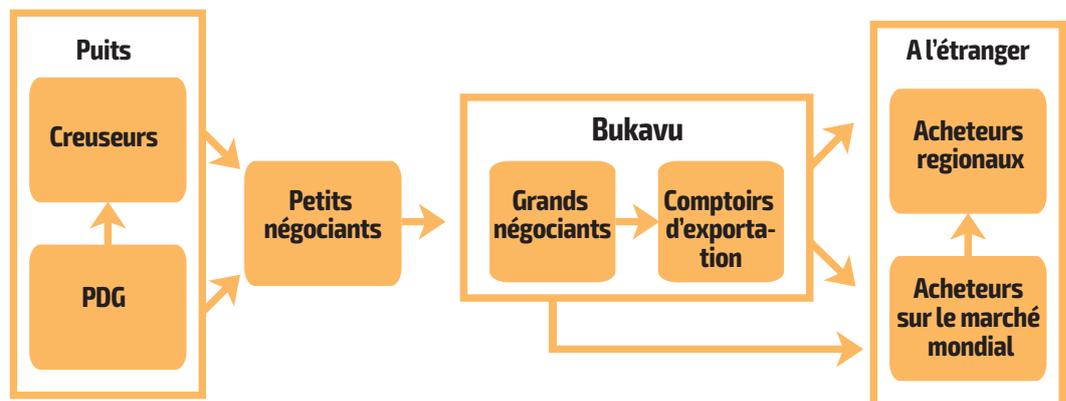
lon un **haut degré de spécialisation** : les « foreurs » creusent les tunnels. Les volumes de terre et de pierre retirés sont évacués du puits dans des sacs par des « pelleurs ». La stabilité des parois du puits est assurée par les « boiseurs » qui posent une structure en bois empêchant l'effondrement des tunnels. L'acheminement du bois jusqu'à la mine est assuré par des « transporteurs ». Si les creuseurs rencontrent de la roche dure durant le parcours, il est fait usage d'explosif. Cette tâche délicate est réalisée par des « boutefeux ». Chaque équipe est dirigée au quotidien par un « capitas », lui-même sous les ordres d'un « conducteur » responsable d'orienter le(s) tunnel(s) vers le filon recherché. La période de préparation et de mise en route de la phase d'exploitation peut durer plusieurs mois, voire plusieurs années. Durant cette période, le PDG fournit l'outillage nécessaire (pelles, burins, pioches, lampes-torches, pompes à eau et carburant) et les moyens de subsistance de base aux travailleurs (nourriture, vêtements, contribution aux dépenses familiales).

Une fois le filon atteint, la phase de production débute. Les foreurs extraient la roche ou la poudre de roche (sable) contenant le minerai. La matière première est ensuite mise dans des sacs de 25 à 30 kg et transportée vers la sortie du puits par les pelleurs. La plupart des puits productifs fonctionnent de la sorte 24 heures sur 24 par la rotation de plusieurs équipes (matin, après-midi et nuit), et un garde affecté à la surveillance du puits est également présent en permanence. Un puits peut facile-

<sup>8</sup> Geenen S. (2016), *African artisanal mining from the inside out : access, norms and power in Congo's gold sector*, Routledge Studies of the Extractive Industries and Sustainable Development, p.14.

<sup>9</sup> Des différences plus importantes sont toutefois notables pour l'orpaillage.

## Schémas 2 Chaîne d'approvisionnement en minerais au Sud-Kivu



Source : De Haan J. et Geenen S. (2016), « Mining cooperatives in Eastern DRC. The interplay between historical power relations and formal institutions », in *The Extractive Industries and Society*, Volume 3, p. 823–831.

ment atteindre une longueur de 250 mètres et peut dépasser dans certains cas les 150 mètres de profondeur. En plus des pompes à eau pour éviter l'inondation des tunnels, des profondeurs importantes nécessitent également l'usage de compresseurs à oxygène pour envoyer de l'air respirable dans le puits. L'usage de ces machines requiert les services de mécaniciens chargés de leur surveillance et de leur réparation. En fonction des différentes phases d'exploitation, un puits peut occuper entre 10 et 100 travailleurs.

Dans le cas de l'exploitation de l'or, les sacs emmenés à la surface sont conduits par des transporteurs dans un endroit appelé « loutra » où leur contenu est transformé : la roche est transformée en poudre et le sable humide est séché. Cette parcelle est généralement détenue par un « loutrier » qui paye un garde pour assurer la sécurité de l'endroit. Le concassage de la roche de minerais en poudre se fait généralement à la main par les « twangueurs » équipés de pilons et de bassines. Sur certains sites, comme à Kamituga, ce travail est effectué exclusivement par des femmes (mamans « twangueuses »). Un(e) twangueur(se) peut concasser en moyenne 13 à 15 kg de roche par jour. La poudre est ensuite passée au tamis par des « tamiseurs » puis nettoyée à l'eau pour séparer les déchets du concentré d'or. Cette manière de traiter le minerai d'or produit une quantité importante de résidus et de déchets sous forme de sable. Ce sable peut être revendu par le loutrier à d'autres acteurs spécialisés dans le traitement de ces résidus contenant encore quelques grammes d'or : les « biporistes » (jeunes hommes), « mamans bizalu » (femmes) ou « tora » (femmes et enfants). Une fois l'or nettoyé, il est ensuite chauffé avec de l'acide citrique afin de retirer les dernières particules de fer, d'argent ou de cuivre. Cet or est ensuite revendu à un négociant qui en vérifie la pureté et le poids.

Dans le cas des 3T, qui se présentent sous forme de roche, le processus de traitement sur place est plus sommaire. A sa sortie de la mine, le minerai d'étain ou de coltan est simplement transporté vers un point d'eau où il est lavé par des personnes affectées à cette tâche, souvent des femmes, pour être

ensuite pesé puis revendu à un négociant. Cette différence est en grande partie due au fait que les 3T requièrent des moyens industriels pour être raffinés, tandis que l'or peut déjà être concentré à plus de 90% sur place par le moyen des techniques rudimentaires décrites ci-dessus.

Les négociants qui rachètent les minerais aux creuseurs sont installés autour des sites, et opèrent soit de manière ambulante soit au travers de « maisons d'achat ». Il est important pour eux d'être sur place afin de construire et maintenir des relations de confiance avec les creuseurs. Il s'agit aussi d'une relation d'interdépendance et de réciprocité : les négociants ont besoin des creuseurs pour accéder à la production et les creuseurs ont besoin des négociants pour revendre leur production et bénéficier en cas de besoin de crédits (qu'ils remboursent en général avec des minerais). Les négociants opèrent généralement comme des intermédiaires pour le compte des comptoirs commerciaux basés dans les grandes villes en RDC (par ex. Goma, Bukavu) ou dans les pays voisins (Kigali, Bujumbura, Kampala).

### 1.1.2 Informalité, cadre légal et services de l'État

L'exploitation et le commerce de minerais artisanaux existent depuis près de 50 ans en RDC, et constituent des **activités légales** depuis les années 80. Toutefois, l'artisanat minier reste un **secteur largement informel**. Cette informalité se caractérise par la **mobilité importante des travailleurs**, illustrée par le déplacement progressif depuis 2011 des creuseurs actifs dans le secteur des 3T vers le secteur de l'or<sup>10</sup>. Actuellement, selon les données collectées par IPIS (*International Peace Information Service*) sur un échantillon de 1615 mines visitées entre 2013 et 2015, environ 80% des creuseurs à l'est de la RDC travaillent dans le secteur aurifère et 16% dans le secteur des 3T<sup>11</sup>. Les 4% restants concernent l'exploitation artisanale de diamants et de tourmaline.

Une tendance encouragée par plusieurs facteurs ayant affecté le secteur des 3T : une diminution des réserves dans certaines grandes mines qui a rendu le minerai moins

<sup>10</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.7-8.

<sup>11</sup> Weyns Y., Hoex L. et Matthysen K. (2016), *Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in eastern DR Congo: 2015 update*, IPIS, p.4.

accessible, des cours peu soutenus sur le marché international, et des efforts de régulation de l'exploitation et du commerce (formalisation) qui ont produit quelques résultats dans le secteur des 3T mais aussi rendu l'exportation depuis les comptoirs enregistrés plus coûteuse et plus contraignante (sur ce dernier facteur, voir point I.4). Comparativement, l'or a une valeur marchande beaucoup plus élevée, surtout depuis la hausse de son cours entre 2008 et 2013, pour un volume bien plus réduit. Ce qui fait de l'exploitation de l'or une activité plus rentable que celle des 3T, et facilite la fraude (taxation illégale) et sa contrebande vers les pays voisins (Ouganda et Burundi notamment).

Bien qu'informelle, l'activité artisanale est légale pour autant qu'elle respecte le cadre de l'exploitation et du commerce de minerais artisanaux fixé par le **Code minier congolais adopté en 2002** et par le **Règlement minier adopté en 2003**. Ces deux réglementations attribuent des compétences en matière d'encadrement de l'exploitation artisanale à **plusieurs services administratifs congolais**. Tout en haut de cette structure, on retrouve le Ministère des Mines qui est chargé au niveau national de l'application des différentes réglementations relatives au secteur. Viennent ensuite divers services spécialisés : la Cellule Technique de Coordination et de Planification des activités Minières (CTCPM), la Division Provinciale des Mines, le Cadastre Minier (CAMI), la Direction de la Géologie, la Direction des Mines, le Département en charge de la Protection de l'Environnement Minier, et le Service d'Assistance et d'Encadrement du *Small Scale Mining* (ou Production Minière à Petite Échelle) (SAESSCAM), le Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC). Notons encore la Police des Mines, dont la mission est de protéger les sites miniers et qui est normalement censée être le seul service de sécurité congolais présent sur les sites miniers artisanaux. La plupart de ces services sont décentralisés au niveau provincial, et disposent en général de bureaux et de personnels dans chaque chef-lieu de province afin de procéder à l'encadrement de l'activité artisanale sur le terrain.

La réglementation en vigueur instaure la création de « **zones d'exploitation artisanale** » (ZEA) pour les sites où les caractéristiques des gisements ne conviennent pas à l'exploitation industrielle (capital technologique nécessaire et rentabilité de l'investissement). Pour pouvoir exercer légalement leur activité, les travailleurs du secteur de l'exploitation artisanale doivent s'enregistrer auprès de l'administration (Division Provinciale des Mines) qui leur délivre contre paiement une « **carte de creuseur** ». Pour pouvoir accéder officiellement à une ZEA, les creuseurs doivent se regrouper au sein d'une **coopérative minière** qui doit ensuite être officiellement reconnue par la délivrance d'un agrément délivré par le Ministre des Mines à Kinshasa. Une fois l'agrément octroyé, la coopérative peut demander un permis d'exploitation d'une ZEA. La coopérative et ses membres sont en contrepartie redevables du respect des normes en matière de sécurité, d'hygiène, d'usage de l'eau et de protection de l'environnement.

Les creuseurs sont obligés de vendre leur production à des négociants enregistrés auprès des autorités provinciales et détenteurs d'une « **carte de négociant** » délivrée par le Gouverneur de province. La vente des minerais aux négociants est censée se dérouler dans des « centres de négoce » sous la supervision des services de l'État (SAESSCAM et Division des Mines), qui contrôlent les opérations, prélèvent les taxes et délivrent les documents officiels. Les négociants sont quant à eux tenus de vendre leur marchandise à des comptoirs d'exportation officiellement agréés par les autorités. En ce qui concerne l'est de la RDC, ces comptoirs agréés sont généralement basés dans les villes de Goma, Bukavu, Bunia, Butembo et Kalemie.

Outre le Code minier de 2002 et le Règlement minier de 2003, le Ministre congolais des Mines a adopté en 2012 un **Arrêté portant sur la mise en place d'un nouveau mécanisme de certification des minerais** dans le secteur des 3T et de l'or<sup>12</sup> (pour détails, voir point I.4.2). En son article 8, l'Arrêté rend obligatoire les normes de devoir de diligence fixées par le Guide de l'OCDE pour tous les intervenants de la chaîne

d'approvisionnement dans les secteurs des 3T et de l'or. Toujours en 2012, le Ministre des Mines a adopté un autre **Arrêté fixant les procédures de qualification des sites miniers** des filières aurifères et des 3T<sup>13</sup>. Ensemble, ces dispositions forment un système de contrôle de la chaîne d'approvisionnement en RDC couvrant la production, le commerce et le transport des minerais depuis les mines jusqu'à la douane. Ce système est décrit en détail dans **deux Manuels de certification**<sup>14</sup> et un **Manuel des procédures de traçabilité**<sup>15</sup>.

Enfin, signalons que le gouvernement congolais avait entamé en 2012 une **révision du code Minier de 2002**, une démarche soutenue par la société civile congolaise (Cenadep, Asadho, Cepas, Ocean, LICOCO, CERN, SARW, ACIDH). Pour le gouvernement, cette révision visait à revoir certaines dispositions du Code qui n'étaient pas avantageuses pour les finances publiques, dans le secteur minier industriel d'une part mais aussi dans le secteur artisanal. Pour les ONG, il s'agissait avant tout de renforcer la gouvernance de ces secteurs. Il était notamment prévu que la révision permette d'inclure directement dans le Code les dispositions relatives au devoir de diligence, à la certification et à la traçabilité jusque-là régies par Arrêtés. Hélas, notamment sous la pression des grandes entreprises du secteur industriel, le gouvernement a annoncé le 10 février 2016 qu'il suspendait la révision du Code<sup>16</sup>. Une suspension qui perdure encore aujourd'hui, malgré la protestation d'une quarantaine d'organisations de la société civile congolaise<sup>17</sup>. Du coup, les nécessaires modifications de l'encadrement législatif du secteur artisanal, notamment en vue de lutter plus efficacement contre les « minerais de conflit », restent gelées jusqu'à présent.

De manière générale, il faut souligner que bon nombre des provisions relatives au fonctionnement et à la gestion du secteur artisanal **n'ont que partiellement, voire jamais, été mises en pratique** : d'une part, les creuseurs et les négociants n'ont eu que peu d'incitants à se conformer à la législation ; d'autre part, les conditions mises en place par le gouvernement congolais sont insuffisantes pour qu'ils puissent s'y

conformer<sup>18</sup>. Par exemple, la reconnaissance des coopératives et l'attribution à ces dernières de permis d'exploitation des ZEA restent largement insuffisantes (voir aussi point I.1.4). L'un des obstacles majeurs à la formalisation du secteur est « le manque d'opportunité pour les creuseurs artisanaux, sous forme de coopératives, d'acquiescer le titre sécurisé et exclusif à la terre »<sup>19</sup>.

Autre exemple frappant des manquements des services de l'État dans l'encadrement : **le SAESSCAM** qui, de l'avis de nombreux acteurs et observateurs congolais et internationaux, est loin de remplir les missions pourtant essentielles qui lui sont attribuées, à savoir principalement :

- \* assainir le secteur artisanal par l'assistance technique et financière et par l'encadrement des artisans creuseurs en vue d'améliorer leur productivité et leur rémunération et, grâce à ces améliorations, favoriser la mise en œuvre de projets de développement intégré des communautés locales ;
- \* canaliser les productions des exploitations minières artisanales vers les circuits officiels afin de lutter contre la fraude des substances minérales et maximiser les recettes de l'État.

Sur le terrain, le SAESSCAM **n'apporte aucune assistance ni aucun encadrement aux creuseurs**, ses agents concentrant leur action sur « les aspects de collecte d'impôts et taxes »<sup>20</sup>. Si veiller à la perception auprès des exploitants miniers de tous droits et taxes dus à l'État est bien une de ses missions, le SAESSCAM ne remplit pas celles liées à la production de services aux artisans creuseurs (voir aussi point I.1.4). La mise sur pied du SAESSCAM n'amène donc pour l'instant aucune plus-value au secteur, et suscite même le mécontentement et la méfiance des creuseurs qui jugent l'attitude de ce service comme avant tout « prédatrice ». On constate sur le terrain que de nombreuses taxes sont perçues illégalement par le SAESSCAM auprès des creuseurs et des négociants<sup>21</sup>. L'un des principaux problèmes ici est que les agents du SAESSCAM ne disposent pas des ressources matérielles et financières (personnel en suffisance, paiement des salaires, logistique) ni des capacités (formations et

<sup>12</sup> Arrêté ministériel n° 057/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012 portant mise en œuvre du mécanisme régional de certification de la Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs « CIRGL » en République Démocratique du Congo.

<sup>13</sup> Arrêté ministériel n°0058/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012 fixant les procédures de qualification et de validation des sites miniers des filières aurifère et stannifère dans les Provinces du Katanga, du Maniema, du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de la Province Orientale.

<sup>14</sup> Ministère des Mines (2011), *Manuel de certification des minerais de la filière stannifère en RD. Congo. Principes, Lignes Directrices et Standards* ; Ministère des Mines (2011), *Manuel de certification des minerais de la filière aurifère en RD. Congo. Principes, Lignes Directrices et Standards*.

<sup>15</sup> Ministère des Mines et Ministère des Finances (2014), *Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers : de l'extraction à l'exportation*, 2<sup>ème</sup> édition.

<sup>16</sup> Voir Radio Okapi (2016), « RDC : le gouvernement renoncer à réviser le code minier », 11 février.

<sup>17</sup> CERN/CENCO et SARW (2016), *Mémoire des organisations congolaises de la Société civile œuvrant dans le secteur des ressources naturelles relatif au processus de la révision du code minier*, 9 Mars 2016.

<sup>18</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.26.

<sup>19</sup> Levin E. et Cook R. (2015), *Étude comparative des systèmes de certification et de traçabilité. Résumé analytique*, Estelle Levin Ltd, p.Xiii.

<sup>20</sup> République Démocratique du Congo – Ministère des Mines – Unité d'Exécution du Projet « Promines » (2013a), *Audit du Cadre Institutionnel et Organisationnel régissant le Secteur des Mines – Rapport sur l'organisation et le fonctionnement du SAESSCAM*, p.16.

<sup>21</sup> iTSCI (2013), *Évaluation de la gouvernance. Paiements et taxation en République démocratique du Congo (Provinces du Katanga, Maniema et Sud-Kivu) et au Rwanda*.

compétences des agents) suffisantes pour réaliser leurs missions<sup>22</sup>. Ces agents sont envoyés sur le terrain sans ressources pour accomplir leurs tâches, et se retrouvent livrés à eux-mêmes pour réaliser leur travail sans garantie de salaire fixe. Pourtant, le financement du SAESSCAM, et donc le paiement des salaires de ses agents, est légalement prévu à partir des prélèvements opérés au niveau des comptoirs d'exportation (1% des valeurs exportées) et des centres de négoce (une partie des contributions des creuseurs et négociants destinées au fonctionnement des centres).

De telle sorte qu'il est devenu clair pour de nombreux experts que l'organisation et le **fonctionnement du SAESSCAM constituent une problématique clé du secteur**<sup>23</sup>. Un constat que l'on peut étendre à d'autres services spécialisés, tels que la Division Provinciale des Mines et la Police des Mines, toujours en raison d'un manque de moyens et de capacités pour exercer correctement les missions qui leur sont attribuées.

Aussi, malgré l'existence des prescriptions légales décrites ci-dessus et de plusieurs autres initiatives de formalisation du secteur initiées avec l'appui de bailleurs internationaux (voir point I.4), l'activité artisanale reste encore aujourd'hui largement informelle, en particulier dans le secteur aurifère. Comme cela est développé dans le point suivant, cette informalité est caractérisée par une fraude généralisée à l'ensemble de l'exploitation et du commerce des minerais. Une fraude qui constitue l'un des principaux obstacles au bon fonctionnement du secteur en général et à la lutte contre le phénomène des « minerais de conflits » en particulier (voir aussi point I.3).

### I.1.3 L'épineux problème de la taxation illégale et de la fraude

Outre par la grande mobilité des creuseurs, l'informalité de l'exploitation et du commerce de minerais artisanaux s'exprime par le fait que ce secteur **ne contribue quasiment pas aux recettes de l'État tout en générant une grande quantité de taxes « illégales »**<sup>24</sup>. Les estimations en la matière parlent d'elles-mêmes. Près de la moitié de la production artisanale de minerais d'étain et de coltan et 98 % de la produc-

tion artisanale d'or à l'est de la RDC ne seraient pas déclarés<sup>25</sup> et seraient exportés illégalement vers les **pays voisins** (Rwanda pour les 3T, Ouganda et Burundi pour l'or). La valeur de l'exportation illégale de l'or artisanal s'élevait en 2013 entre 383 millions et 409 millions USD<sup>26</sup>. Selon les données récoltées par IPIS entre 2013 et 2015, le secteur aurifère artisanal génère au moins 437 millions USD par an dans l'est de la RDC<sup>27</sup>, alors que les exportations officielles d'or artisanal ne représentaient en 2015 que 254 kilos<sup>28</sup>. Sur l'ensemble du secteur artisanal, la fraude engendrerait un manque à gagner annuel pour les caisses de l'État se situant autour des 100 millions USD<sup>29</sup>.

L'or est exporté principalement vers le Burundi, l'Ouganda, la Tanzanie et le Soudan du Sud, pour être ensuite envoyé vers Dubaï, l'une des principales plaques tournantes mondiales du commerce de l'or<sup>30</sup>. Par exemple, les grands commerçants de Bukavu ont été mentionnés dans les rapports du Groupe d'Experts des Nations Unies comme achetant de l'or provenant de territoires contrôlés par divers groupes armés pour le revendre à d'autres commerçants basés à Bujumbura ou Kampala<sup>31</sup>. En ce qui concerne les 3T, les Nations Unies affirment que « si les minerais de contrebande sont toujours acheminés vers l'Ouganda et le Burundi, le Rwanda reste la destination de choix des contrebandiers »<sup>32</sup>, en raison de l'écart important entre les prix pratiqués en RDC et au Rwanda.

Outre la taxation illégale par les différents services de l'État, **la fraude massive vers les pays voisins est en effet encouragée par les disparités fiscales et de prix au niveau régional**. Selon plusieurs sources rencontrées sur le terrain, le prix d'achat du coltan au Rwanda est systématiquement plus élevé que celui pratiqué par les comptoirs basés en RDC. Selon ces mêmes sources, le différentiel de prix s'élèverait à 7,5 USD le kilo. Il en est de même pour l'étain : en octobre 2013, par exemple, le kilo de cassitérite se vendait 4 USD dans les mines du Sud-Kivu, contre 8 USD dans les centres de négoce de Bukavu et 15 USD à Kamembe au Rwanda. Le prix du gramme d'or pratiqué à Bujumbura est en moyenne supérieur d'1 USD par rapport à Bukavu<sup>33</sup>.

<sup>22</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.75.

<sup>23</sup> République Démocratique du Congo – Ministère des Mines – Unité d'Exécution du Projet « Promines » (2013a), *op. cit.*, p.2.

<sup>24</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.5.

<sup>25</sup> Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2014), S/2014/42, § 171.

<sup>26</sup> *Ibidem*, § 188.

<sup>27</sup> Weyns Y., Hoex L. et Matthyssen K. (2016), *op. cit.*, IPIS, p.17.

<sup>28</sup> Ministère des Mines (2016), CTCPM, *Statistiques minières : Année 2015*.

<sup>29</sup> Marysse S. et Tshimanga C. (2014), *op. cit.*, p.162.

<sup>30</sup> Alan Martin et Bernard Taylor (2014), *All that Glitters is Not Gold: Dubai, Congo and the Illicit trade of Conflict Minerals*, Partnership Africa Canada.

<sup>31</sup> Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2012), S/2012/843, § 187 ; Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2014), S/2014/42, § 172.

<sup>32</sup> Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2014), *op. cit.*, p.45.

<sup>33</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.159.

Sur le plan fiscal, les régimes appliqués par les pays voisins sont aussi nettement défavorables à la RDC. Par exemple, le Rwanda ne taxe pas l'exportation de coltan au contraire de la RDC, ce qui constitue « un incitant économique évident à passer en fraude le coltan vers le Rwanda plutôt que de l'exporter légalement depuis la RDC »<sup>34</sup>. Le Burundi a instauré une taxe de 2% sur l'exportation de minerais précieux. L'Ouganda a quant à lui fixé une taxe d'exportation de 5% sur l'or produit sur son territoire, alors que la taxe d'exportation sur l'or en provenance d'autres pays est de 1%. En comparaison, le système congolais de taxation officielle du secteur artisanal, depuis la mine jusqu'à l'exportation, est extrêmement complexe et semble relativement lourd (pour plus de détails, voir point I.4.5). Nous pouvons néanmoins affirmer que les taxes d'exportation dans les pays voisins sont inférieures à celles pratiquées en RDC (5% de droits de douane + 16% de TVA). Les différentiels de prix et fiscal rendent donc attractif le fait de traverser la frontière, « même pour de petites quantités »<sup>35</sup>.

Ce différentiel est bénéfique pour les pays voisins de la RDC, vu que ces minerais génèrent de l'activité et des marges bénéficiaires pour les comptoirs d'exportation et des recettes fiscales liées à l'exportation. Dans le cas du Rwanda, l'intérêt de Kigali est aussi d'alimenter les usines de traitement des minerais construites sur son territoire, permettant ainsi d'augmenter la valeur commerciale de ces minerais avant exportation. Pour le coltan par exemple, le minerai importé depuis la RDC est déclaré comme étant produit au Rwanda lorsqu'il passe par un traitement qui augmente sa valeur de 30%. Une nouvelle usine de traitement du coltan devrait d'ailleurs être mise en activité au Rwanda en 2017<sup>36</sup>.

Les négociants et comptoirs d'exportation congolais continuent néanmoins à écouler une partie de leur marchandise via les canaux officiels afin de bénéficier d'une forme de légalité de façade et de protection<sup>37</sup>. À l'est de la RDC, le trafic de minerais transfrontaliers est aussi encouragé par **le comportement et les stratégies de certains agents de l'État** (administration et services de sécurité) : en échange d'une partie des

profits engendrés, ils octroient un « traitement préférentiel » à quelques hommes d'affaires – tel que la protection contre les tracasseries administratives, le prélèvement des taxes officielles ou la confiscation de la marchandise, et la mise à l'écart des concurrents. Ces pratiques permettent à ces commerçants de contrôler de manière centralisée le trafic<sup>38</sup>, et placent certains agents de l'État « au cœur » du commerce transfrontalier illégal des minerais vers les pays voisins<sup>39</sup>. Comme dans d'autres secteurs, des agents de l'État profitent de leurs positions pour exploiter les opportunités d'accéder aux profits, en opérant comme intermédiaires entre acteurs locaux et internationaux<sup>40</sup>.

Cette situation pousse les acteurs du commerce de minerais en RDC à passer la majeure partie de leur marchandise en fraude vers les pays voisins, et **incite les acheteurs internationaux à préférer se fournir dans ces pays plutôt qu'en RDC**. La pratique des taxes illégales et de la fraude est telle qu'elle constitue l'un des principaux freins à la contribution du secteur minier artisanal au développement local : la majeure partie des recettes échappe aux caisses de l'État et des provinces au profit des réseaux criminels alors qu'elle devrait être dédiée à la construction d'écoles, de routes, de centres de santé, etc. En outre, comme nous le développons plus loin, la fraude constitue un obstacle important à une lutte efficace contre le phénomène des « minerais de conflit » (voir point I.3).

#### I.1.4 L'enjeu des coopératives minières

L'instauration de coopératives minières dans le secteur minier artisanal est une mesure prévue par le Règlement minier de 2003. Cependant, sa mise en œuvre est restée aléatoire pendant plusieurs années, jusqu'à ce que le Président Kabila suspende, du 11 septembre 2010 au 10 mars 2011, les exportations de minerais issus de l'exploitation artisanale dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu, et du Maniema. Cette suspension visait en effet, selon les autorités, à mettre de l'ordre dans le secteur. Fin 2010, les autorités ont clairement fait savoir qu'après la levée de la suspension, l'adhésion à une coopérative mi-

<sup>34</sup> BGR, Raw Material Group, Fraunhofer et HCSS (2013), *Coltan, Congo & Conflict*, Polinaires Case Study, The Hague Centre for Strategic Studies n°21/03/13, p.51.

<sup>35</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.159.

<sup>36</sup> Agence Ecofin (2016), « La première usine de traitement de coltan en Afrique verra le jour au Rwanda », 26 août.

<sup>37</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.141.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p.151. Voir aussi Raeymaekers T. (2010), « Protection for sale? War and the transformation of regulation on the Congo-Uganda border », in *Development and Change*, 41/4, p.563-587; Titeca (2012), « Tycoons and contraband: Informal cross-border trade in West Nile, north-western Uganda », in *Journal of Eastern Africa Studies*, 6/1, p.47-63.

<sup>39</sup> Titeca (2012), *op. cit.*, p.55.

<sup>40</sup> Hibou B. (1997), « The 'social capital' of the state as an agent of deception, or the ruses of economic intelligence », in Bayart J., Ellis S. et Hibou B., *The criminalization of the state in Africa*, Oxford, James Currey and Indiana University Press, p.81. Cités dans Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.161.

nière deviendrait une obligation pour les creuseurs désireux de travailler dans le secteur artisanal. L'incitation à la constitution des coopératives devait permettre d'« établir un certain degré de contrôle » sur le secteur et la production, notamment pour « réduire le nombre d'interlocuteurs et collecter les taxes »<sup>41</sup>. L'adhésion des creuseurs aux coopératives minières a donc connu une **forte accélération à partir de 2010** : sur les 195 coopératives minières répertoriées par la COSOC-GL, seules 29 ont été créées avant 2010<sup>42</sup>.

La constitution des coopératives est censée renforcer la position des creuseurs vis-à-vis des autres acteurs du secteur minier (services de l'État, propriétaires fonciers, négociants, comptoirs d'exportation). En termes généraux, une coopérative peut être définie comme « une association à caractère autonome constituée de personnes réunies volontairement dans le but de satisfaire leurs aspirations ainsi que leurs besoins économiques, sociaux et culturels communs par le moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement »<sup>43</sup>.

Les membres d'une coopérative sont censés fournir une quote-part équitable du capital nécessaire à sa constitution et accepter une juste participation aux risques ainsi qu'une rémunération sur base de l'activité qu'ils y ont réalisé (et non sur base de leur contribution financière). Ensuite, pour les communautés locales, la constitution de coopératives est « un moyen de s'organiser pour assurer une meilleure gestion des ressources communes, (...) réunissant différents acteurs suivant un objectif commun : celui d'organiser la gestion des ressources librement accessibles pour tous. [Les coopératives] seraient donc un instrument adéquat de "gouvernance par le bas" »<sup>44</sup>. Une coopérative ne vise donc pas le profit d'« actionnaires » mais plutôt la satisfaction des besoins de ses membres et l'amélioration de leur qualité de vie. En résumé, pour être considérée en tant que coopérative, cette forme d'association doit fonctionner selon les principes suivants :

- \* Adhésion volontaire et libre des membres ;
- \* Prises de décision démocratiques, au-

tonomes et indépendantes par les membres ;

- \* Participation économique des membres ;
- \* Renforcement des capacités de ses membres (éducation, formation et information) ;
- \* Redistribution des profits entre les membres ;
- \* Engagement envers la communauté (gestion des ressources et de la rente qui en résulte favorable à la communauté).

Les différentes missions d'**EurAc** menées sur le terrain depuis 2012 nous conduisent à constater que le fonctionnement de la grande majorité des coopératives minières établies à l'est de la RDC ne s'accorde pas avec ces principes. Au contraire, nous partageons l'analyse selon laquelle « dans les faits, ce sont les élites qui tirent souvent profit des coopératives », ces dernières étant soumises pour la plupart à une logique d'accaparement des ressources et de la rente minière par les élites<sup>45</sup>. Ce **phénomène de « capture par les élites »** au travers des coopératives s'explique par **plusieurs facteurs**.

**Premièrement**, il faut mentionner le processus de formation des coopératives. Si la plupart de celles créées avant 2010 l'ont été par un processus « par le bas », autrement dit par un processus relativement démocratique au départ de la base des creuseurs eux-mêmes, celles d'après 2010 l'ont été généralement par un processus « par le haut » et à la hâte, sous la pression de la suspension présidentielle, sans « vision claire de son fonctionnement, des objectifs d'une coopérative et de la [logique démocratique] qui devrait la sous-tendre »<sup>46</sup>. Dans de nombreux cas, les creuseurs n'ont pas été impliqués dans la sélection des responsables et ils participent à peine aux réunions et aux décisions. Ces coopératives n'ont **pas de fonctionnement démocratique** et disposent de peu de légitimité aux yeux des creuseurs<sup>47</sup>. On constate dans ces cas que les coopératives ont été créées par des membres de l'élite politique, coutumière, ou économique, dans le but de permettre à cette élite d'accéder, ou de continuer à accéder, aux titres miniers (permis d'exploitation).

<sup>41</sup> Bashizi A. et Geenen S. (2015), « Les limites d'une gouvernance par le bas : les logiques des coopératives minières à Kalimbi, Sud-Kivu », in *Cahiers Africains/AfrikaStudies*, n°86, p.246-247, 252.

<sup>42</sup> COSOC-GL, *Liste des coopératives minières situées à l'Est de la RDC*.

<sup>43</sup> Garrabé M. (2007), « Les organisations de l'économie sociale et solidaire (OESS) », in *Économie sociale*, Chapitre 2/18, p.1. Cité dans Bashizi A. et Geenen S. (2015), *op. cit.*, p.241.

<sup>44</sup> Bashizi A. et Geenen S. (2015), *op. cit.*, p.241.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p.242.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p.254.

<sup>47</sup> De Haan J. et Geenen S. (2015), « Mining cooperatives in South Kivu: saviour or extortionist? », in *Analysis & Policy Brief - University of Antwerp - Institute of Development Policy and Management*, n°14, p.2.

Cette mainmise des élites sur les coopératives s'explique par le fait qu'après 2010, les permis d'exploitation des ZEA évoquées précédemment ne devaient être délivrés qu'aux seules coopératives minières agréées. L'accès aux ressources a donc été conditionné à la création des coopératives et/ou à l'appartenance aux coopératives. Contrôler une coopérative est donc synonyme de contrôle des ressources. Une situation qui a parfois engendré une **compétition entre coopératives** créées avant ou après 2010 pour l'accès à certaines concessions. Cette compétition se traduit dans des tensions, parfois violentes, autour de la question de savoir quelle coopérative représente vraiment les creuseurs<sup>48</sup>. Une compétition aggravée par le **nombre réduit de coopératives ayant reçu l'agrément** du Ministre des Mines à Kinshasa et par le **peu de ZEA disponibles**.

Selon les données collectées par la COSOC-GL, le Ministre des Mines à Kinshasa aurait reconnu jusqu'en 2015 193 coopératives minières à l'est de la RDC, dont 122 pour l'ancienne province du Katanga. Dans le secteur des 3T et de l'or, on dénombre 133 coopératives, dont 62 au Katanga (dont certaines sont aussi liées aux filières diamant, cuivre et cobalt), 37 au Sud-Kivu, 20 au Maniema, 11 au Nord-Kivu et 3 dans l'ancienne Province Orientale (or uniquement)<sup>49</sup>. Ces chiffres peuvent paraître importants, mais il ne reflète qu'une partie de la réalité. Pour la seule province du Sud-Kivu, on comptait en 2014 pas moins de 117 coopératives ayant introduit un dossier d'agrément auprès de la Division provinciale des Mines du Sud Kivu.

**Deuxièmement**, l'accès des coopératives aux ZEA pose problème. Il est apparu durant nos missions de terrain que les coopératives, même agréées, n'ont que très rarement accès à une ZEA. Certaines parce qu'elles ne sont pas connectées aux élites économiques et politiques, et ne disposent donc pas des appuis nécessaires pour faire aboutir leur demande. Dans la plupart des cas, parce qu'il n'y a tout simplement **pas assez de ZEA riches en minerais et reconnues par Décret ministériel** : « les artisans miniers rencontrés estiment que les ZEA sont implantées dans des zones peu

minéralisées, sans études préalables qui confirmeraient l'existence réelle de substances minérales. Ils affirment aussi que le nombre de ZEA créées est insuffisant. Cette situation pousse les exploitants artisanaux à envahir les zones d'exploitation industrielle qui sont normalement interdites à l'exploitation artisanale »<sup>50</sup>. A titre d'exemple, seules 7 ZEA ont été installées au Sud-Kivu dans le secteur des 3T, sur 14 initialement identifiées<sup>51</sup>, et moins de 3% du nombre total de sites d'or de la RDC ont été déclarés comme ZEA<sup>52</sup>.

**Troisièmement**, la plupart des **coopératives n'assurent pas leur rôle de défense des intérêts et des capacités des creuseurs**. Pour être membre d'une coopérative, les creuseurs doivent verser environ 10% de leur production en tant que cotisation d'adhésion. Une partie de ces contributions sert à payer les taxes imposées à toutes les coopératives agréées : 2500 USD de redevance annuelle, 5000 USD de caution et 500 USD de frais administratif. On constate qu'en contrepartie de leur cotisation, « très peu de services (accès au crédit, formations, appuis techniques, mise à disposition de matériel) sont offerts en retour »<sup>53</sup>. Les coopératives ne permettent pas non plus aux creuseurs d'accéder à de meilleurs prix de vente de leur production.

Ces constats s'expliquent par le fait que les **élites contrôlent les coopératives**, parce que celles-ci sont devenues un instrument d'accès « non seulement aux titres miniers, mais également aux revenus par le truchement des différentes contributions de leurs membres »<sup>54</sup>. Les leaders des coopératives dirigent ces dernières en fonction de leurs intérêts, souvent convergents avec les intérêts des négociants et des grands commerçants : assurer un accès aux minerais au prix le plus bas possible. On revient donc ici à la question du processus de formations des coopératives « par le haut », sans véritable fondement démocratique.

Il en est de même pour le renforcement des capacités des creuseurs, qui n'est pas une priorité pour les leaders des coopératives. A ce propos, il faut aussi pointer les **manquements du SAESSCAM**, dont l'une des tâches principales est justement de fournir

<sup>48</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.186.

<sup>49</sup> COSOC-GL, *Liste des coopératives minières situées à l'Est de la RDC*.

<sup>50</sup> République Démocratique du Congo – Ministère des Mines – Unité d'Exécution du Projet « Promines » (2013a), *op. cit.*, p.35.

<sup>51</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.26.

<sup>52</sup> Levin E. et Cook R. (2015), *op. cit.*, p.Xiii.

<sup>53</sup> De Haan J et Geenen S. (2015), *op. cit.*, p.4.

<sup>54</sup> Bashizi A et Geenen S. (2015), *op. cit.*, p.253.

une formation et assistance technique et financière aux coopératives minières et aux exploitants du secteur artisanal. Le SAESS-CAM est en effet composé de quatre départements dont les missions visent directement l'accompagnement et le renforcement des creuseurs regroupés en coopératives (voir extraits des missions ci-dessous). Malheureusement, ces missions ne sont pas réalisées sur le terrain, pour les raisons déjà évoquées précédemment : le manque de ressources et de capacités (voir point *I.1.b*).

#### **Le Département de l'Artisanat Minier**

- \* assurer l'**encadrement technique des exploitants artisanaux** notamment sur les modalités du respect du code de conduite environnemental, des règles de sécurité et d'hygiène ;
- \* assister les coopératives minières dans l'**élaboration des dossiers de demande de financement** auprès d'autres organismes de financement ;

(...)

#### **Le Département Formation et Vulgarisation**

- \* **former des exploitants artisanaux, des membres des coopératives minières** et des exploitants du secteur de la petite mine ;
- \* organiser et assurer la **vulgarisation des techniques minières** d'exploitation artisanale ;
- \* participer à la **vulgarisation du Code Minier, du Règlement Minier et d'autres textes** réglementant le secteur minier ;
- \* **vulgariser les techniques et les équipements appropriés** à chaque type de gisement ;
- \* élaborer des **modules de formation** ;

(...)

#### **Le Département Équipements Miniers**

- \* assister les exploitants miniers dans le **choix et le montage du matériel approprié et adapté** aux conditions de gisement ;

(...)

#### **Le Département Prospective et Méthodes**

- \* élaborer, en synergie avec les autres services, les **guides et manuels techniques** spécifiques à l'exploitation de la petite mine et de l'artisanat minier ;

(...)

Il semble donc que, globalement, les creu-

seurs ne bénéficient pas de la création des coopératives. Les coopératives n'ont pas permis de leur transférer plus de pouvoir, de revenus ou de compétences, mais ont au contraire maintenu voire concentré davantage de pouvoir et de revenus dans les mains d'un large réseau d'élites politiques, coutumières ou économiques interconnectées<sup>55</sup>.

Tout n'est cependant pas négatif. Les **coopératives ont aussi facilité quelques améliorations** en matière de traçabilité, de sécurité, de conditions de travail et d'enregistrement des creuseurs<sup>56</sup>. Si leur fonctionnement était fondé sur des principes démocratiques, elles pourraient jouer un rôle plus positif en matière de gouvernance du secteur et d'émancipation des artisans creuseurs, notamment dans l'accès au crédit (pour l'achat de machines destinées à améliorer la sécurité et la productivité) et la négociation du prix de vente des minerais. Les coopératives devraient aussi être **utilisées pour vulgariser la réglementation congolaise** relative au secteur artisanal ainsi que **pour former les creuseurs** aux normes à respecter pour être en conformité avec les standards internationaux relatifs à l'approvisionnement responsable. Autrement dit, la gouvernance du secteur artisanal congolais par le biais des coopératives présente des limites mais aussi des opportunités. Si le gouvernement congolais et les bailleurs internationaux ne s'attèlent pas à renforcer la vocation réellement « coopérative » de ces structures, l'opérationnalisation des politiques visant à assainir le secteur « ne sera pas favorable pour les "petits creuseurs" »<sup>57</sup>.

## **I.2 Rôle économique du secteur artisanal**

L'économie minière artisanale est une **économie de survie à grande échelle**. En 2008, la Banque Mondiale répertoriait près de 2 millions de creuseurs en RDC<sup>58</sup> et estimait en outre que 10 millions de Congolais dépendaient directement et indirectement de l'activité artisanale, soit 16% de la population.

La **répartition des revenus** générés par

<sup>55</sup> De Haan J et Geenen S. (2015), *op. cit.*, p.2.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>57</sup> Bashizi A et Geenen S. (2015), *op. cit.*, p.253.

<sup>58</sup> Banque Mondiale (2008), *République Démocratique du Congo. La bonne gouvernance du secteur minier comme facteur de croissance*, Rapport n°43402-ZR, p.8.

l'activité artisanale est structurée par des normes professionnelles établies, en fonction de la division du travail décrite ci-dessus (voir point I.1.a). Dans cette partie, nous décrivons la répartition des revenus constatée dans le secteur de l'or, qui correspond globalement à celle opérant dans le secteur des 3T. Seuls les montants en jeu peuvent varier entre les deux secteurs, étant donné la différence des prix pratiqués : un creuseur percevra environ 4 USD par kilo de cassitérite (minerai d'étain), entre 10-25 USD par kilo de coltan (selon la teneur estimée), tandis qu'il percevra autour de 45 USD par gramme d'or (pour un cours sur le marché international de 54 USD/gramme). De manière générale, les travailleurs du secteur sont payés soit en cash (USD ou Francs congolais), notamment avant que le puits soit productif, soit en part de la production (minerais) une fois que le puits a commencé à produire.

La clé de répartition générale peut-être décrite comme suit : un tiers de la production est destinée à rembourser les coûts fixes de l'exploitation et payer les « taxes » (chef coutumier, propriétaire foncier), un tiers revient au PDG et le tiers restant est réparti entre les autres travailleurs du puits, soit à parts égales soit en fonction de leur spécialité. Certains travailleurs aux fonctions bien spécifiques perçoivent un montant fixe (boiseurs, mécaniciens, boutefeux), les autres se répartissant la production qui leur revient. Le partage de la production entre le PDG et les travailleurs varie d'un site à l'autre. A Misisi par exemple, elle est de 30% pour le PDG et de 70% pour les creuseurs<sup>59</sup>.

Dans le secteur de l'or, certains creuseurs ont recours aux twangueurs pour concasser et tamiser le minerai avant de le vendre aux négociants, d'autres vendent directement le minerai aux négociants sans l'avoir retravaillé. Toujours pour le secteur de l'or, le revenu mensuel d'un PDG varie généralement entre 1000 et 6000 USD. Celui des creuseurs affectés aux différentes tâches permanentes du puits varie généralement entre 40 et 130 USD, mais peut monter à 500 USD lorsque le filon exploité est particulièrement riche. Pour le concassage, le salaire quotidien est fixé différemment selon

le genre : les twangueuses sont payées entre 1,5 et 2 USD par jour, alors que les twangueurs sont payés 5 USD par jour. Pour le traitement des résidus (sable), les revenus journaliers varient de 9 à 30 USD pour les biporistes, de 3 à 6 USD pour les mamans bitalu et de 1 à 3 USD pour les tora.

Dans le secteur des 3T, le revenu annuel moyen d'un creuseur est estimé à 800 USD, soit relativement moins que dans le secteur de l'or, mais les mêmes sources font état d'une rémunération journalière pouvant atteindre 100 USD lorsque le filon exploité est très productif<sup>60</sup>.

Comparés aux revenus moyens estimés dans les autres secteurs, tels que l'agriculture (17 USD), le petit commerce (20 USD) ou l'administration (25 USD), l'exploitation artisanale semble plus profitable. L'un des principaux points négatifs de l'artisanat sur le plan économique est la **difficulté des creuseurs à épargner** une partie de leurs revenus, ceux-ci ayant tendance à dépenser rapidement l'argent gagné. Outre des comportements de consommation impulsifs (alcool, prostitution), il faut aussi considérer que le coût des biens de consommation est plus élevé dans les zones d'exploitation (en grande partie à cause des coûts de transport), ce qui exige d'ajuster à la baisse les revenus « réels » des creuseurs. Une réalité qui amène certains à qualifier l'artisanat minier de « piège à pauvreté ». Notons néanmoins qu'une partie des creuseurs parvient à épargner et à investir cette épargne dans l'achat d'une maison, de terres cultivables ou de bétail.

L'artisanat minier ne procure pas uniquement des **moyens de subsistance aux creuseurs, mais aussi à toute une série d'acteurs qui fournissent des services** tels que le transport, la restauration, les loisirs, l'outillage, et le commerce de proximité. L'impact économique de l'artisanat dépasse donc la seule rémunération des travailleurs du secteur. Comparativement, le secteur minier industriel fournirait à peine 20 000 à 30 000 emplois directs et indirects en RDC<sup>61</sup>, pour une population congolaise active estimée à 30 millions d'individus.

Consécutivement, le secteur artisanal est

<sup>59</sup> Kamundala G., Marysse S. et Mukotanyi I. (2015), *op. cit.*, p.191.

<sup>60</sup> BGR, RawMaterial Group, Fraunhofer et HCSS (2013), *op. cit.*, p.52.

<sup>61</sup> Marysse S. et Tshimanga C. (2013), « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC. Où va la rente minière ? », in *Cahiers Africains/AfrikaStudies*, n°82, p.28.

**l'un des principaux soutiens à la consommation de biens et services au niveau local.** Il permet d'accéder aux devises et, plus généralement, **stimule les échanges** et donc **la circulation de l'argent** dans les grandes villes et dans les nombreux territoires enclavés de l'est de la RDC. De nombreux villages ne sont accessibles qu'après plusieurs jours de marche et le commerce de minerais artisanaux a rendu rentable l'utilisation de petits avions décollant vers ces zones depuis les grandes villes (Goma, Bukavu) chargés de produits de base (savon, sel, etc.) et repartant ensuite avec les minerais. Le commerce de minerais est associé au commerce d'autres produits dans les provinces de l'est, mais aussi sur le plan régional puisque les commerçants congolais se rendant à l'étranger pour vendre les minerais en profitent pour ramener avec eux les biens de consommation courante (poisson, carburant, alcool, vêtements, matériaux de construction) qui alimentent les marchés des grandes villes et sont ensuite acheminés dans les zones plus reculées. En outre, les minerais sont couramment utilisés comme moyen de paiement et d'échange. L'artisanat minier est donc au cœur d'une économie circulaire aux niveaux local et régional dont dépend la survie économique de centaines de milliers de personnes.

Cette fonction essentielle de l'artisanat minier a été mise en lumière au moment de la suspension des exportations de minerais depuis les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Maniema, décidée par le Président Kabila entre le 11 septembre 2010 et le 10 mars 2011. Suite à cette mesure, les vols des petits avions vers les zones enclavées ont été interrompus, le volume des échanges commerciaux sur le plan régional a diminué et les prix des produits sur les marchés dans les provinces concernées ont explosé. À titre indicatif, les exportations de la province du Nord-Kivu ont diminué durant cette période de deux tiers et la consommation de carburant de moitié<sup>62</sup>. Ce ralentissement de l'économie locale a également représenté un manque à gagner problématique pour les finances provinciales.

Le secteur artisanal stimule donc l'économie locale et rurale et est **vecteur d'importantes retombées socio-économiques**, bien plus que les grandes entreprises minières « qui fonctionnent [...] comme des économies enclavées »<sup>63</sup> déconnectées de l'économie locale. Aussi, malgré de nombreux problèmes d'insécurité, de santé, d'impact environnemental et de fraude, on ne peut omettre que l'artisanat minier « améliore les conditions de vie d'une partie considérable de la population »<sup>64</sup> en RDC, car il « offre d'importantes opportunités d'emplois flexibles et de moyens de subsistance locaux et il est connecté avec la société et l'économie locales »<sup>65</sup>. Par rapport au secteur industriel, l'artisanat présente des **avantages en termes de développement inclusif**, car « la valeur ajoutée de la filière artisanale reste presque entièrement en RDC, certes pas dans les mains de l'État, sous la forme de taxes, mais bien sous celle de revenus dans les mains des artisans et de nombreux intermédiaires de la filière artisanale »<sup>66</sup>. Enfin, le secteur artisanal semble viable économiquement, sa rentabilité (retour sur investissement) à court terme étant même meilleure que celle du secteur industriel, notamment en raison d'un temps d'amortissement du capital investi beaucoup plus court<sup>67</sup>.

Pour toutes ces raisons, **EurAc** et ses membres rejoignent les critiques académiques et de la société civile contre la promotion de l'exploitation industrielle sous prétexte que celle-ci produirait plus de revenus pour les gouvernements et qu'elle est plus facilement contrôlable que l'artisanat. En vue d'attirer l'investissement privé dans le secteur minier, des gouvernements tels que celui de la RDC octroient de grandes concessions aux industries extractives, avec pour effet de remplacer la main d'œuvre par du capital (mécanisation des moyens de production)<sup>68</sup>, et de privatiser les terres au détriment des populations locales qui ne disposent pas de droits fonciers formalisés et opposables aux expropriations<sup>69</sup>.

<sup>62</sup> Selon Aloys Tegera du Pole Institute de Goma, que nous avons rencontré quelques mois après la levée de la suspension présidentielle.

<sup>63</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.12.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p.5.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p.14.

<sup>66</sup> Kamundala G., Marysse F. et Mukotanyi I. (2015), *op. cit.*, p.193.

<sup>67</sup> *Idem*.

<sup>68</sup> Beddington *et al.* (2008), « Contention and ambiguity: mining and the possibilities of development », in *Development and Change*, n°39/6, p.887-914 ; Gordon T. et Webber J.R. (2008), « Imperialism and resistance: Canadian mining companies in Latin America », in *Third World Quarterly*, n°29/1, p.63-87 ; Heynen N. et Robbins P. (2005), « The neoliberalization of nature: Governance, privatization, enclosure and valuation », in *Capitalism, Nature, Socialism*, n°16/1, p.5-8. Cités dans Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.14.

<sup>69</sup> Harvey (2005), *The new imperialism*, Oxford, Blackwell. Cité dans Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.14.

### I.3 Liens avec la dynamique des conflits et de l'insécurité

C'est un fait bien connu et documenté depuis près de 15 ans par les Nations Unies<sup>70</sup> et les ONG<sup>71</sup> : différents groupes armés actifs en RDC, nationaux et étrangers, se financent au travers de l'exploitation et du commerce de minerais artisanaux, en particulier ceux des 3T et de l'or. Pourtant, l'adoption de la loi Dodd-Frank par le Congrès américain en 2010 a fait émerger une polémique sur le rôle des minerais dans la dynamique des conflits affectant l'est de la RDC, de nombreux experts arguant que les minerais ne sont pas la cause première de ces conflits. Il est vrai que les multiples conflits et violences armées qui affectent l'est de la RDC ont plusieurs déterminants : « Parmi les bases structurelles des conflits dans la région, il y a d'une part les luttes de pouvoir et d'influence, au niveau national et régional, et d'autre part des tensions relatives à l'accès à la terre, la citoyenneté, et l'identité des différents groupes qui peuplent la région »<sup>72</sup>.

Il est important de préciser qu'**EurAc** – comme de nombreuses autres organisations de la société civile en RDC et en Europe – n'a jamais affirmé que la concurrence pour le contrôle des minerais était la cause profonde des conflits et de l'instabilité dans la région, mais plutôt un incitant à les perpétuer<sup>73</sup>. Un constat toujours valable aujourd'hui puisque, comme nous allons le voir dans les paragraphes suivants, l'exploitation et le commerce de minerais constitue encore aujourd'hui une source de financement de différents groupes armés actifs en RDC. Ainsi, nous rejoignons le constat selon lequel « **l'exploitation et le commerce de minerais constituent une dynamique importante du conflit** »<sup>74</sup>.

Le rôle des minerais dans la dynamique des conflits à l'est de la RDC a évolué depuis la « deuxième guerre du Congo » (1998-2003). En 2010, le Groupe d'Experts des Nations Unies concluait que l'exploitation des ressources naturelles permettait uniquement aux groupes armés de soutenir leurs efforts en matière d'objectifs politiques<sup>75</sup>, signifiant par là que l'accès et le

contrôle de ces ressources **ne constituent plus le principal moteur économique de la guerre**. Aujourd'hui, les groupes armés disposent d'autres sources de financement<sup>76</sup> : le commerce illégal de bois, de « makala » (charbon de bois) et de cannabis, le braconnage, l'agriculture et autres formes d'extorsion illégales (barrages routiers, taxes sur la production agricole, etc.). Une évolution qui illustre la « militarisation » de l'économie à l'est de la RDC.

Le mécanisme principal par lequel ces acteurs armés tirent profit des 3T et de l'or artisanaux est la **taxation illégale** des acteurs de la chaîne (creuseurs, négociants, etc.)<sup>77</sup>. Des groupes armés tirent également des revenus de leur **implication dans le commerce des minerais** et, dans certains cas, de leur **implication directe dans l'exploitation de certaines mines**<sup>78</sup>.

Grâce au travail de cartographie des sites miniers artisanaux entrepris par IPIS (voir point I.4.1), nous avons accès à une image relativement détaillée du degré d'influence des groupes armés dans le secteur. Sur les 1615 sites visités par IPIS entre 2013 et 2015 en Ituri, dans les provinces du Nord-Kivu et Sud-Kivu, du Maniema, et dans le nord de l'ex-Katanga, 56% connaissent une présence armée<sup>79</sup>. Les **Forces Armées congolaises (FARDC) constituent le groupe armé le plus impliqué** : les FARDC ont une présence permanente ou régulière sur 38% des sites visités par IPIS. Dans plus de deux tiers de ces cas (27% des sites visités), cette présence signifie une interférence des FARDC dans l'activité minière, tandis que dans les cas restants (11%) la présence des FARDC n'entraîne pas d'interférence. Soulignons toutefois que la présence des FARDC dans les mines artisanales est en théorie illégale, la sécurité des mines devant être assurée par la Police des Mines. Les autres **groupes armés non-étatiques** sont quant à eux présents sur 25% des sites visités par IPIS. Les deux groupes les plus importants sont les Maï-Maï « Raia Mutomboki » et le « Nduma Defense of Congo » (NDC et NDC-Rénové), avec 5% chacun. Les 15% restant sont imputables principalement aux FDLR, Maï-Maï « Yakutumba », UCP, Maï-Maï « Simba », et le FRPI. En regroupant la pré-

<sup>70</sup> Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo, S/2001/357 ; Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2016), S/2016/1102.

<sup>71</sup> Global Witness (2004), *S.O.S. Toujours la même histoire – Une étude contextuelle sur les ressources naturelles de la République démocratique du Congo* ; Global Witness (2016), *La rivière d'or*.

<sup>72</sup> Vogel C. et Radley B. (2014), *Lettre ouverte*.

<sup>73</sup> EurAc et al. (2013), *Rompres le lien entre ressources naturelles et conflit : les arguments en faveur d'un règlement européen. Une note de position de la société civile*. Prise de position signée par 58 organisations de la société civile.

<sup>74</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.6.

<sup>75</sup> Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2010), S/2010/596, p.75.

<sup>76</sup> Ann Laudati (2013), « Beyond minerals: broadening 'economies of violence' in eastern Democratic Republic of Congo », in *Review of African Political Economy*, n°40, p.32-50.

<sup>77</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.6.

<sup>78</sup> IPIS (2015), *Mineral supply chains and conflict links In Eastern Democratic Republic of Congo. Five years of implementing supply chains due diligence*, OECD, p.10.

<sup>79</sup> Weyns Y., Hoex L. & Matthysen K. (2016), *op. cit.*, p. 19.

sence des FARDC et des groupes armés non étatiques, 47% des sites visités par IPIS font face aux interférences d'au moins un acteur armé.

Plusieurs différences apparaissent entre les provinces :

- \* Dans les territoires visités par IPIS dans **l'ex-province Orientale** (Ituri), l'or est presque le seul minerai exploité artisanalement. Dans les territoires limitrophes du Nord-Kivu et du Maniema, plus de 90% des mineurs interviewés par IPIS en 2015 déclarent travailler dans des mines où des hommes armés sont présents. Les principaux acteurs armés intervenant dans cette province sont des éléments des FARDC. Il y a eu aussi des cas d'ingérence de Maï-Maï Simba et du FRPI.
- \* Au **Nord-Kivu**, les 3T sont une source de revenus importante pour de nombreux mineurs artisanaux : 32% d'entre eux travaillent dans le secteur des 3T, alors que 68% travaillent dans celui de l'or. Le secteur minier de la province est globalement touché par l'interférence des groupes armés, même si deux sites importants ont été démilitarisés ces dernières années, à savoir Omate et Bisie. Outre des éléments des FARDC, des combattants FDLR et NDC tirent des revenus du secteur minier du Nord-Kivu. Par exemple, selon IPIS, la taxation illégale de l'or dans le territoire de Lubero fait gagner plus de 6.000 USD par semaine aux FDLR.
- \* L'or est de loin le premier minerai exploité artisanalement dans le **Sud-Kivu** : son exploitation employait près de 87% des creuseurs de la province en 2015. 77% des mines d'or visitées par IPIS dans cette province connaissent une forme de présence armée, contre 46% pour les mines de 3T. Les FARDC constituent de loin le principal acteur armé intervenant dans le secteur minier artisanal de la province, suivies à la deuxième place par les Raia Mutomboki (notamment à Shabunda).
- \* Les sites miniers du **Maniema** sont en grande partie exempts de militarisation, tout comme dans **l'ex-Katanga** (Provinces du Tanganyika, du Haut-Lomami et du Haut-Katanga) où l'ingérence d'acteurs armés n'a été que rarement signalée en 2015.

Nous ne pouvons que constater le **rôle prépondérant joué par les FARDC** en matière d'interférences militaires dans le secteur artisanal. Une deuxième tendance semble également se dessiner : **l'or est « de loin le minerai le plus utilisé pour financer les éléments armés et les réseaux criminels »**<sup>80</sup>. Un constat partagé par IPIS, qui observe moins d'interférences armées dans le secteur des 3T que dans celui de l'or : environ 21% des creuseurs artisanaux de 3T interrogés entre 2013 et 2015 ont déclaré travailler sous l'influence d'acteurs armés, contre 64% pour l'or.

Une situation dénoncée depuis plusieurs années, mais qui reste malheureusement encore largement sans réponse de la part des autorités congolaises. Si le Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC note toutefois dans son dernier rapport « l'ouverture d'enquêtes portant sur l'implication de militaires congolais dans l'exploitation illégale des ressources naturelles », il note en parallèle que « de hauts responsables militaires continuent néanmoins de se livrer à des activités d'exploitation et de commerce de l'or, parfois en collaboration avec des compagnies privées »<sup>81</sup>. **L'impunité des FARDC** semble être totale. A titre d'exemple, lorsque l'armée congolaise ouvre en septembre 2016 des enquêtes contre trois généraux et deux colonels pour leur implication présumée dans des mines du Sud-Kivu, elle annonce dès le mois suivant qu'il n'y aura pas de poursuites à leur rencontre<sup>82</sup>. Aussi, **EurAc** partage pleinement le constat selon lequel « l'élaboration d'une stratégie globale visant à **réduire la présence des FARDC sur les sites miniers**, notamment par la prévention et le soutien de la justice militaire, apparaît comme une priorité claire mais jusqu'ici négligée »<sup>83</sup>.

Dans le même temps, toute tentative visant à modifier l'attitude et le comportement des FARDC vis-à-vis de l'exploitation minière artisanale nécessitera de s'attaquer à la question de la **taxation illégale** dans son ensemble, car les réseaux criminels facilitant cette ingérence continueront de le rendre lucratif pour les unités des FARDC ayant la capacité et la motivation d'y participer<sup>84</sup>. En effet, comme évoqué précédemment, des agents de l'État se sont placés au

<sup>80</sup> Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2016), S/2016/1102, p.2.

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> CERN/CENCO (2017), « Sud-Kivu : l'ONU veut une enquête sur des gradés congolais accusés de trafic d'or », janvier.

<sup>83</sup> Weyns Y., Hoex L. & Matthysen K. (2016), *op. cit.*, p.19.

<sup>84</sup> IPIS (2015), *op. cit.*, p. 27-28.

cœur du commerce illégal des minerais (voir point I.1.3). Autrement dit, les FARDC ne sont donc pas les seuls acteurs étatiques à bénéficier de la taxation illégale du secteur minier artisanal. Ce dernier est « *régulé par une administration informelle, les taxes et autres redevances bénéficiant spécifiquement aux chefs de colline, aux militaires, ainsi qu'à quelques services administratifs qui « pompent » des recettes qui devraient revenir au Trésor public* »<sup>85</sup>. Les bénéficiaires non armés de cette fraude profitent eux aussi de l'insécurité entourant les zones d'exploitation, certains y contribuant même directement en ayant recours aux services de groupes armés lorsqu'un conflit d'intérêt apparaît entre eux.

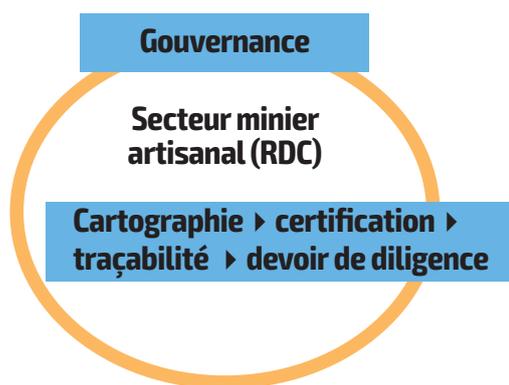
Un exemple flagrant de cette situation nous est donné par la mine de Mukungwe où des autorités locales et nationales sont en partie responsables de la violence constatée sur le site. Ces autorités ont en effet reconnu différents titres sur les concessions à différents utilisateurs du site qui s'en disputent la propriété, l'exploitation et les revenus. Un imbroglio foncier entretenu par ces autorités qui « ont accordé des droits de légitimation différents, parfois incompatibles et contradictoires, aux dits utilisateurs dans le seul but d'assurer le contrôle foncier pour elles-mêmes »<sup>86</sup>. Des dysfonctionnements en matière de gouvernance qui ont conduit depuis plusieurs années les principaux acteurs à avoir recours à la violence armée : « finalement, ce sont la violence (politique) et la militarisation qui déterminent l'accès et l'exclusion à la terre, ainsi que le processus de création de la propriété (...) Les différentes parties cherchent à renforcer leur position en s'associant à des groupes armés ou même en les créant »<sup>87</sup>.

En conclusion, s'attaquer au phénomène des « minerais de conflit » implique de prendre en considération des questions qui vont au-delà du seul financement des groupes armés. Pour rompre les liens entre l'exploitation des ressources naturelles et le financement des groupes armés, il est nécessaire de (re)mettre la question de la **gouvernance du secteur minier artisanal** au cœur des mesures envisagées par la RDC et ses partenaires internationaux.

## I.4 Principales initiatives en vue de lutter contre les « minerais de conflit » sur le terrain

De nombreuses initiatives se sont multipliées ces dernières années en RDC en vue de s'attaquer à l'influence des groupes armés et aux violations des droits humains dans le secteur artisanal<sup>88</sup>. Pour la plupart, elles concernent trois **approches distinctes mais complémentaires**<sup>89</sup> : la **certification** de l'origine des minerais et de la conformité des conditions de leur exploitation avec les standards liés à l'absence de liens avec le financement des groupes armés et le respect des droits humains ; la **traçabilité** des minerais depuis leur mine d'origine jusqu'à l'exportation ; et le processus de **devoir de diligence** par lequel toute entreprise impliquée dans la chaîne commerciale instaure un système de vérification et d'atténuation des risques d'utilisation de minerais ayant contribué à financer des groupes armés ou à violer les droits humains. En d'autres termes, la certification et la traçabilité ne sont pas des conditions nécessaires à l'exercice du devoir de diligence par les entreprises mais elles peuvent en faciliter la mise en œuvre. Et ce, à condition qu'elles puissent être considérées comme suffisamment fiables.

### Schémas 3 Articulation des approches visant à lutter contre les « minerais de conflit »



Une **quatrième approche**, préalable aux trois autres, vient s'ajouter : la **cartographie** des sites miniers artisanaux. Moins souvent abordée que la certification et la traçabilité, la cartographie constitue pourtant une étape fondamentale. Il est en effet impossible de rendre compte de l'origine des minerais et de suivre leur parcours

<sup>85</sup> Bucekuderhwa C., Bidubula G. et Balemba E. (2013), « Vulnérabilité et stratégies de gestion des risques dans les zones d'exploitation minière artisanale. Le cas des creuseurs d'or de Mukungwe, Burhinyi et Luhwindja », in *Cahiers Africains/ AfrikaStudies*, n° 82, p.107.

<sup>86</sup> Geenen, S. et Claessens K. (2012) « De l'autre côté de la colline. Le contrôle contesté de Mukungwe, Sud-Kivu », in Vandeginste S., Verpoorten M. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2011-2012, p.181.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p.202.

<sup>88</sup> Verbruggen D., Francq E. et Cuvelier J. (2011), *Guide to current mining reform initiatives in eastern DRC*, IPIS.

<sup>89</sup> Global Witness (2011), *L'avenir du commerce de minerais congolais dans la balance : opportunités et obstacles associés à la démilitarisation*, 18 mai 2011, p.6-7.

commercial si l'on ne dispose pas au départ d'une identification et localisation relativement précise et exhaustive des sites de production à partir desquels ils sont extraits. Une **cinquième approche**, transversale aux quatre autres, concerne le **renforcement des capacités des acteurs de la gouvernance du secteur minier artisanal**, étatiques (voir point *I.1.b.*) mais aussi non étatiques (coopératives minières, entreprises, société civile).

Nous nous penchons uniquement ici sur les trois premières et la cinquième approches, dans la mesure où le devoir de diligence constitue le cœur du Règlement européen sur l'approvisionnement responsable en minerais, largement discuté par ailleurs. Les mesures d'accompagnement, dont l'objectif est d'assurer l'efficacité du Règlement, devraient logiquement accorder une attention particulière aux quatre autres approches puisque ces dernières pourraient faciliter l'exercice du devoir de diligence des entreprises s'approvisionnant en RDC. Ces quatre approches font partie, dans leur ensemble, d'une démarche visant à « **formaliser** » le secteur, autrement dit à placer l'activité artisanale dans un cadre légal avalisé et mis en application par l'État. En plus d'aborder chacune des approches séparément, ce point évoque en conclusion les principaux défis transversaux liés à la formalisation.

#### **I.4.1 Cartographie des sites miniers artisanaux**

Quelques initiatives en la matière ont été lancées en vue notamment de soutenir le travail du Cadastre Minier (CAMI), l'administration congolaise chargée de collecter les données cartographiques relatives aux concessions. Le Code Minier de 2002 prévoit qu'une cartographie des permis miniers et autorisations de carrières soit mise à disposition du public et des investisseurs intéressés. Depuis octobre 2011, le site du Cadastre Minier fournit une carte des titres octroyés et en cours de traitement pour l'ensemble de la RDC<sup>90</sup>, sur base des informations collectées dans un Registre minier. Cette carte est mise à jour mensuellement.

En appui à ce travail, signalons tout d'abord le **Centre Carter** qui a développé des cartes sur l'exploitation minière industrielle<sup>91</sup>. La Belgique s'est également investie dans ce domaine grâce à deux projets. Le premier, intitulé « Cartographie GECO » (*Geology for an economical sustainable development*), a été lancé à l'initiative du Musée Royal de l'Afrique Centrale de Tervuren et vise à rendre disponible une vaste base de données aux autorités, aux investisseurs et au grand public. Le site du projet GECO comprend une cartographie interactive et contient des informations sur les gisements connus dans l'ex-province du Katanga aujourd'hui démantelée<sup>92</sup>.

Le deuxième projet est celui de la « Cartographie des Conflits », lancé en 2005 par **IPIS** avec le soutien financier des Affaires étrangères belges. Depuis, ce projet a successivement bénéficié du soutien financier de la Banque Mondiale (Promines) et de l'OIM. Ce projet a permis la production d'une série de cartes interactives visant à étudier les liens entre les conflits d'une part, et leurs causes sous-jacentes d'autre part. Ces causes incluent (mais ne se limitent pas à) la présence de ressources naturelles dans les régions en conflit, notamment dans le Kivu et les districts avoisinants<sup>93</sup>.

La dernière carte interactive produite par IPIS montre l'emplacement de 253 centres de négoce et de 2026 sites miniers, dont 1615 ont été visités par les équipes IPIS depuis 2013. Elle fournit des informations sur la présence sur place et les activités des groupes armés, ainsi que des indicateurs de l'importance relative du site. Elle montre également si les sites miniers ont été certifiés « verts » (voir point suivant I.4.2) par le gouvernement congolais et s'ils sont couverts par l'initiative de traçabilité iTSCi (voir point I.4.3). Les informations récoltées par IPIS dans le cadre de ce projet sont transmises au Cadastre Minier pour aider la mise à jour du Registre minier. En outre, ces informations sont également utilisées par le SAESSCAM qui a développé sa propre base de données et ses propres cartes.

<sup>90</sup> <http://portals.flexicadastre.com/drc/fr/>.

<sup>91</sup> <http://www.congomines.org/map/>.

<sup>92</sup> [http://edit.africamuseum.be/geco\\_website/geco\\_webgis/htdocs/geco.html](http://edit.africamuseum.be/geco_website/geco_webgis/htdocs/geco.html).

<sup>93</sup> <http://ipisresearch.be/home/conflict-mapping/maps/conflict-mapping-drc/>.

## 1.4.2 Certification

Le premier acteur à s'être lancé dans la certification des minerais à l'est de la RDC est le gouvernement allemand, au travers de l'initiative *Certified Trading Chains* (CTC) lancée en 2008 par le Bureau Fédéral des Géosciences et des Ressources Naturelles (BGR). Ce programme vise la mise au point d'un système de certification des sites de production au Rwanda et en RDC, incluant une vingtaine de critères liés à la transparence, la sécurité, les droits humains, l'environnement et la contribution de l'artisanat au bien-être des communautés. Cinq critères sous-tendent cet ensemble de normes de travail :

- 1 Origine des minerais et transparence ;
- 2 Interdiction du travail des enfants et conditions de travail équitables (y compris l'amélioration constante des mesures de santé et de sécurité) ;
- 3 Sécurité sur place, sans porter atteinte aux droits de l'homme ;
- 4 Consultations communautaires avant et pendant les opérations minières (y compris un dialogue constant sur les aspects sexospécifiques, socioéconomiques et de développement touchés par ces opérations) ;
- 5 Amélioration continue des performances environnementales.

La méthode prévue par la CTC prévoit qu'un exploitant minier doit passer par un audit indépendant (inspections sur place et compilation de rapports d'évaluation détaillés) pour évaluer la performance sur chaque critère. Les normes et la méthode de la CTC ont été transposées par les autorités congolaises en 2011 dans deux manuels de certification, l'un pour la filière stannifère et l'autre pour la filière aurifère<sup>94</sup>. Ce processus a conduit à la création, par le Ministère des Mines et avec l'appui du BGR, d'un Groupe de Travail Certification (GTC) chargé de mettre en œuvre les normes CTC. Le GTC est composé de d'agents de l'Administration des Mines et de différents services techniques du Ministère des Mines.

Les normes CTC ont également servi de base à l'élaboration du **Mécanisme Régional de Certification** de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs

(CIRGL). Ce Mécanisme fait partie des six outils de l'Initiative Régionale contre l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles (IRRN)<sup>95</sup> adoptés par les 11 chefs d'État membres de la CIRGL. Ce mécanisme vise à délivrer un certificat identifiant la mine d'origine des minerais et garantissant des conditions d'exploitation conformes aux normes CTC. Afin d'évaluer cette conformité, les autorités congolaises ont mis sur pied en 2011 un **mécanisme de « qualification » des sites** miniers artisanaux dans les secteurs des 3T et de l'or, avec le soutien financier des États-Unis et de l'Allemagne et l'appui technique du BGR et de l'OIM. Ce mécanisme évalue les conditions d'exploitation des sites miniers et les classe en 3 catégories : rouge (situation insatisfaisante, pas de certification), jaune (situation satisfaisante mais pas assez pour une certification), vert (situation entièrement satisfaisante). La procédure de qualification des sites se fait dans chacune des provinces de l'est. Si les sites se situent dans une zone de conflit, leur évaluation se fait par des missions multipartites conjointes de qualification, composées d'une dizaine d'experts désignés par différentes parties prenantes du projet (Ministère des Mines, Cadastre Minier, Division des Mines, SAESSCAM, Police des Mines, BGR, OIM, société civile provinciale, PACT, Fédération des Entreprises Congolaise). Si les sites se trouvent en dehors des zones de conflit, l'évaluation se fait par des Inspecteurs des mines. Dans chaque province, un Comité Provincial de Suivi de l'Activité Minière (CPS)<sup>96</sup> traite des incidents éventuels survenus sur les sites « verts », notamment ceux transmis par l'*ITRI Tin Supply Chain Initiative* (iTSCi). Le CPS peut recommander des actions correctives ou, si les incidents répertoriés remettent en question la conformité de la mine avec les critères de qualification, la suspension du statut « vert » du site. Des missions d'audit multipartites (Division Provinciale des Mines, SAESSCAM, GTC, société civile) peuvent également être diligentées sur place.

Depuis leur lancement en juin 2011 et jusque novembre 2016, vingt missions de qualification ont été effectuées au cours desquelles un total de 408 sites miniers ont été qualifiés, dont **379 ont été validés**

<sup>94</sup> Ministère des Mines (2011), *Manuel de certification des minerais de la filière stannifère en RD. Congo. Principes, Lignes Directrices et Standards* ; Ministère des Mines (2011), *Manuel de certification des minerais de la filière aurifère en RD. Congo. Principes, Lignes Directrices et Standards*.

<sup>95</sup> Ces six outils sont 1) le mécanisme de certification régionale ; 2) l'harmonisation des législations nationales ; 3) la base de données régionale sur le flux des minerais ; 4) la formalisation du secteur minier artisanal ; 5) la promotion de l'Initiative de Transparence dans l'Industrie Extractive (ITIE) ; 6) le mécanisme d'alerte précoce.

<sup>96</sup> Le CPS est composé en général de responsables de la Division des Mines, du SAESSCAM, du CEEC, de la Police des Mines, du CAMI, du Procureur général, de représentants des négociants, des transporteurs et des creuseurs, de représentants de la société civile provinciale (PACT notamment), de la MONUSCO, de la DGM, et de l'OIM.

« **vert** ». Un progrès remarquable si l'on considère que seuls 86 sites avaient été validés « vert » fin 2014. Le tableau ci-dessous détaille les données des sites visités par secteur (3T et or) et par province. A la lecture de ce tableau, on constate que le secteur des 3T recouvre la grande majorité des sites visités (355) et des validations « vert » délivrées (337). L'ex-province du Katanga possède le plus de sites validés « vert » (146, tous dans le secteur des 3T). Considérant que le secteur de l'or a largement pris le pas sur celui des 3T en termes de main d'œuvre et de nombre de sites, il apparaît clairement que le processus de qualification rencontre plus de difficultés dans celui-ci : seuls 42 sites d'or (sur 53 visités) ont pour le moment été validés « vert ».

En RDC, seuls les minerais provenant de sites miniers qualifiés « vert » peuvent se voir délivrer le certificat CIRGL. La **délivrance des certificats CIRGL** est effectuée par le Centre d'Expertise, d'Évaluation et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC). Cette délivrance est devenue obligatoire en RDC pour tout lot de minerais exporté par la voie officielle. Autrement dit, seuls les minerais provenant d'une mine qualifiée « vert » peuvent être exportés depuis la RDC. Entre juillet 2013 et fin 2016, la RDC a émis **1235 certificats CIRGL dans le secteur artisanal**, dont 792 pour l'étain, 321 pour le tantale, 110 pour l'or<sup>97</sup>, et 12 pour le tungstène.

Certes, il est encore permis de douter de la conformité de certains lots de minerais certifiés avec les standards CIRGL, eux-mêmes inspirés du CTC et du Guide de l'OCDE.

On nous a notamment fait part à plusieurs reprises lors de nos missions de **risque de « contamination »** de la production de mines qualifiées « vert » par des minerais provenant de sites « rouge ». Une contamination qui concerne au premier chef le processus de traçabilité, au travers d'une utilisation frauduleuse du système d'étiquetage des minerais (voir point I.4.3 ci-dessous). La question du **coût du processus de qualification** soulève également le doute de certains quant à la viabilité du processus. Chaque mission conjointe coûte environ 20 000 USD. Ce prix peut paraître élevé, mais il faut souligner que chaque mission permet la qualification d'une vingtaine de sites en moyenne, donc le coût nous paraît plutôt raisonnable vu les objectifs poursuivis et les retombées positives de la qualification sur le terrain (reprise de l'exploitation et du commerce de minerais).

Les progrès constants de la qualification des sites enregistrés dans le secteur des 3T ces dernières années sont encourageants car ils créent de **réelles opportunités** en vue d'un approvisionnement responsable depuis la RDC. La qualification des sites **devrait être davantage soutenue** pour pouvoir continuer à étendre les zones d'exploitation identifiées comme étant en conformité avec les standards internationaux. Toutefois, la question de la **gouvernance** du secteur artisanal doit être soulevée une fois de plus car « le monitoring et la certification du secteur artisanal ne sont pas viables à long terme sans une **amélioration de la capacité des administrations locales, provinciales et nationales** »<sup>98</sup>.

**Tableau 1** Résumé des statistiques de la qualification des sites miniers en RDC

Province	Vert		Jaune		Rouge		Non Qualifiés	Total
	3T	G	3T	G	3T	G		
Katanga	146	-	2	-	1	-	149	
Maniema	63	8	-	-	-	-	71	
Nord Kivu	96	4	3	-	4	-	1	107
Sud Kivu	32	11	8	5	-	6	4	62
Orientale		19		-		-		408
<b>Total</b>	<b>337</b>	<b>42</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>408</b>
%	82,6	10,3	3,2	1,2	1,2	1,5		100,0

Source: Ministère des Mines et GIZ, *Résumé des missions conjointes de qualification et de validation/inspection en RDC de Juin 2011 à Novembre 2016*, Bulletin ECQ.

<sup>97</sup> Comparativement, 4.972 certificats ont été émis pour l'or issu de l'exploitation industrielle.

<sup>98</sup> Ken Matthysen & Andrés Zaragoza Montejano (2013), 'Conflict Minerals' initiatives in DR Congo: Perceptions of local mining communities, IPIS/EurAc, p.42

### I.4.3 Traçabilité

On l'a signalé précédemment, la RDC s'est dotée d'un Manuel des procédures de traçabilité<sup>99</sup>. En termes opérationnels, l'initiative de traçabilité la plus avancée est celle lancée en 2010 par l'*International Tin Research Institute* (ITRI), un consortium qui représente notamment les principales fonderies d'étain et qui constitue donc un acteur majeur du marché de l'étain au niveau mondial. L'initiative en question, l'*ITRI Tin Supply Chain Initiative* (iTSCi), consiste en la mise en œuvre d'un système d'étiquetage des sacs de minerais des 3T, aussi appelé « *bag and tag* ». Ce système exige que chaque sac de minerais produits dans la mine soit pesé et muni d'une étiquette avec un code-barres permettant d'identifier la mine d'origine. Cette opération est effectuée en théorie sous la supervision d'agents du SAESSCAM et de la Division des Mines : les premiers s'assurent que l'étiquetage des sacs se déroule correctement tandis que les seconds prennent note des statistiques (volumes produits, etc.) et les transmettent à la Division provinciale basée dans le chef-lieu de province. Cette opération se reproduit une deuxième fois au centre de négociation lors de la vente de minerais au négociant : une deuxième étiquette « négociant » est délivrée et attachée au sac de minerais, et ce sous la surveillance du SAESSCAM et la Division des Mines. Les informations récoltées durant ces deux étapes sont ensuite introduites dans une base de données accessible aux auditeurs et aux autorités. Afin d'aider au suivi et à la mise en œuvre, un Comité provincial de pilotage du système iTSCi a été mis en place, dans le cadre d'un accord de coopération avec le gouvernement congolais.

Après s'être développé en 2010 au travers de projets pilotes au Katanga et au Sud-Kivu, le système de l'iTSCi est maintenant déployé dans tout l'est de la RDC : près de deux tiers des creuseurs travaillant dans le secteur des 3T le font dans un site minier couvert par l'iTSCi<sup>100</sup>. L'iTSCi est devenu le seul système utilisé pour la traçabilité des 3T produits dans les sites certifiés « vert » en RDC. Le système est également en vigueur au Rwanda et au Burundi. La délivrance des étiquettes iTSCi est donc intimement liée à la délivrance des certificats

CIRGL pour les 3T exportés officiellement par la RDC. L'ITRI n'est pas directement impliquée dans la mise en œuvre des activités de l'iTSCi en RDC. C'est l'ONG américaine PACT et ses partenaires locaux qui, sur place, agissent en tant qu'opérateurs du programme<sup>101</sup>.

Pourtant, on l'a dit au point précédent, **l'instauration du système iTSCi n'a pas permis d'éviter la « contamination » de la production de certains sites « vert »** avec celle de certains sites « rouge » : « il est surprenant que, depuis 2014, la partie de la production non couverte par l'iTSCi n'apparaisse plus dans les statistiques officielles des exportations du Ministère des Mines. Alors qu'en 2013, les exportations de cassitérite de l'iTSCi représentaient 65% du total des exportations, elles représentaient 104% en 2014. Il en va de même pour le coltan (...) Étant donné que ni les erreurs statistiques ni l'existence de stocks ne semble expliquer la différence entre la production et l'exportation de 3T non couvert par l'iTSCi, cette différence pourrait indiquer une contamination possible des chaînes d'approvisionnement et une contrebande transfrontalière<sup>102</sup> »<sup>103</sup>.

Durant nos missions, plusieurs sources bien informées nous ont rapporté des « manipulations » du système d'étiquetage iTSCi favorisant la contamination de la chaîne d'approvisionnement des 3T en RDC et au Rwanda, corroborant ainsi plusieurs rapports du Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC<sup>104</sup>. Tout d'abord, des minerais des 3T provenant de sites non couverts par l'iTSCi seraient « tagués en ville », à Bukavu notamment, comme provenant de sites « vert ». Il y a donc des étiquettes iTSCi qui circulent en RDC, en dehors des circuits officiellement en charge de les distribuer, ce qui faciliterait l'écoulement par voie officielle de minerais provenant de sites non validés ou qualifiés « jaune » ou « rouge »<sup>105</sup>. Il est également fait état de la circulation d'étiquettes pour des sites miniers de 3T congolais sur le marché noir au Rwanda, permettant ainsi à des sacs de minerais passant frauduleusement la frontière congolaise de rejoindre le circuit formel au Rwanda. Une autre pratique frauduleuse est de celle de l'étiquette

<sup>99</sup> Ministère des Mines et Ministère des Finances (2014), *Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers: de l'extraction à l'exportation*, 2<sup>ème</sup> édition.

<sup>100</sup> Weyns Y., Hoex L. & Matthysen K. (2016), *op.cit.*, p.18.

<sup>101</sup> iTSCi, *Initiative ITRI pour la chaîne d'approvisionnement de l'étain: Programme d'adhésion au projet iTSCi*, p.1.

<sup>102</sup> Voir notamment Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2015b), *S/2015/797* ; Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2016), *S/2016/466*, 23. Voir aussi les commentaires de l'ITRI à ce propos.

<sup>103</sup> Weyns Y., Hoex L. & Matthysen K. (2016), *op. cit.*, p.18.

<sup>104</sup> Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2012) ; *S/2012/84*, p.46 ; Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2015a), *S/2015/19*, p.34 ; Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2015b), *S/2015/797*, p.2.

<sup>105</sup> Voir par exemple RFI (2016), « Fraude minière en RDC : le rôle du ministre provincial en question », 31 janvier.

tage de 3T produits en RDC comme provenant de mines situées au Rwanda. De telles pratiques expliqueraient que le Rwanda soit devenu en 2013 le premier exportateur mondial de coltan<sup>106</sup>, alors que ses réserves connues de coltan sont bien moindres que celles de la RDC<sup>107</sup>.

Le système iTSCi semble donc faire face à un **problème de fiabilité** en matière de lutte contre la fraude minière en RDC et vers les pays voisins. Certes, l'on peut reconnaître que, vu les nombreuses difficultés d'encadrement du secteur déjà mentionnées, des failles sont inévitables. Mais l'utilisation du système d'étiquetage iTSCi pour couvrir le commerce illicite de minerais n'en reste pas moins regrettable, que ce commerce soit lié ou non au financement de groupes armés.

Outre la question de la fiabilité, il nous faut signaler d'autres « problèmes » que soulève l'instauration du système iTSCi en RDC. Il s'agit notamment de l'**impact économique du système** pour les acteurs congolais de la chaîne d'approvisionnement. Au départ, le système iTSCi devait être financé en majorité par les acheteurs finaux de l'industrie de l'étain, qui sont situés en aval de la chaîne d'approvisionnement. Dans une lettre publiée en décembre 2015 par l'iTSCi, le système est présenté comme un programme « financé par l'industrie et mis à exécution par les gouvernements »<sup>108</sup>. Il s'avère que les entreprises situées en aval de la chaîne d'approvisionnement, autrement dit les entreprises qui commercialisent les 3T sous forme de produits finis ou semi-finis, ont contribué pour moins de 2% au financement du système, alors que la partie située en amont a couvert 81% des coûts de mise en œuvre<sup>109</sup>. En 2014, les acteurs congolais contribuaient à eux seuls pour 42 % au financement de l'iTSCi<sup>110</sup>.

L'iTSCi est donc « pratiquement autofinancé, grâce aux taxes prélevées sur les volumes de minerais échangés »<sup>111</sup>. Cette situation nous paraît contraire à l'éthique lorsqu'on sait que les entreprises en aval, qui disposent de moyens énormes en comparaison avec les acteurs congolais, bénéficient largement de l'iTSCi : ce système leur permet de s'approvisionner « de ma-

nière responsable » en 3T depuis la RDC et le Rwanda – ce qui est bénéfique pour leur image, et ce à moindre coût comme nous allons le voir plus bas. Les taxes destinées au financement de l'iTSCi sont prélevées au niveau des comptoirs d'exportation, à raison de 450 USD par tonne de 3T exportée de la RDC. Les comptoirs répercutent le surcoût de l'iTSCi sur les prix auxquels ils achètent les minerais auprès des creuseurs. Autrement dit, **ce sont bien plus les creuseurs qui in fine portent le coût de l'iTSCi**, et non les multinationales qui traitent et commercialisent les minerais.

En réalité, en raison de ce coût et de cette **pression que l'iTSCi fait peser sur les prix** à charge des acteurs congolais de la chaîne d'approvisionnement (creuseurs, négociants, grands commerçants, comptoirs), bon nombre de ces acteurs que nous avons rencontrés durant nos missions souhaiteraient pouvoir utiliser un autre système de traçabilité que l'iTSCi. Le problème est que l'iTSCi est en **situation de monopole** en RDC : un comptoir d'exportation congolais est obligé de faire partie de l'iTSCi pour pouvoir accéder aux acheteurs membres de l'ITRI. Un constat déjà posé en 2014 par le Groupe d'Experts des Nations Unies : « le Groupe constate que ce système étant le seul en place, les acheteurs n'ont d'autre choix que celui d'acheter des minerais provenant de sites d'extraction certifiés par cette initiative. Les autorités du secteur minier et les représentants de compagnies minières ont fait savoir au Groupe qu'ils souhaiteraient pouvoir choisir entre différents systèmes »<sup>112</sup>. Cette situation de monopole bloque toute possibilité pour les creuseurs, négociants et comptoirs d'exportation de faire jouer la concurrence et d'accéder à de meilleurs prix via les voies officielles<sup>113</sup>. Pour trouver de meilleurs prix, ces acteurs doivent se diriger vers la contrebande, notamment vers le Rwanda.

Pourtant, **il existe des alternatives à l'iTSCi** qui permettrait de briser cette situation de monopole<sup>114</sup> :

\* GeoTraceability de PricewaterhouseCoopers : ce système fournit la technologie de traçabilité basée sur le marquage des minerais avec des codes-barres et en

<sup>106</sup> International Mining (2014), « Rwanda tops the world's coltan (columbite-tantalite) exports », 18 décembre.

<sup>107</sup> Il est généralement admis que 80% des réserves mondiales de coltan sont en Afrique, la République démocratique du Congo (RDC) représentant 80% de ces réserves africaines. Voir Raeymaekers T. et Cuvelier J., *European Companies and the Coltan Trade: an update. Part 2*, IPIS, septembre 2002, p.4.

<sup>108</sup> ITRI (2015), « L'iTSCi lance un appel de financement dans une lettre ouverte aux entreprises en aval et aux bailleurs de fonds », p.1.

<sup>109</sup> ITRI (2016), *iTSCi joint industry traceability and due diligence programme*, p.17.

<sup>110</sup> ITRI (2014), *Compte-rendu 2014 du Programme iTSCi*, p.16.

<sup>111</sup> Banque Mondiale (2015), « **Exploitation minière artisanale en RDC : mobilité et transparence** », 13 août.

<sup>112</sup> Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2014), S/2014/428, p.24.

<sup>113</sup> Voir aussi Weyns Y., Hoex L. & Matthysen K. (2016), *op. cit.*, p.19.

<sup>114</sup> Ce descriptif est repris du rapport de Levin E. et Cook R. (2015), *op. cit.*, p.6.

les suivant le long de la chaîne d'approvisionnement en utilisant une combinaison de la technologie des téléphones mobiles, GPS et SIG. Le marquage et l'ensachage peuvent commencer soit au niveau du site minier ou à la fosse ou au tunnel, en fonction de la configuration du site minier et de l'évaluation préalable des risques menée par l'opérateur de due diligence. GeoTraceability a signé un protocole d'accord avec le gouvernement de la RDC en 2014, et a conclu un partenariat avec le Programme Better Sourcing (BSP) en tant que prestataire de service de traçabilité. BSP n'est pas encore opérationnel en RDC, malgré des pourparlers engagés avec des exportateurs, des acheteurs internationaux et des fonderies.

- \* MetTrak : une solution logicielle qui permet un suivi en temps réel et la traçabilité des minerais à partir de toutes les échelles, de la mine au consommateur final, et peut être intégré dans des systèmes de gestion de base de données. MetTrak n'a pas été mis en œuvre en RDC à ce jour, mais il a été testé et est opérationnel depuis 2011 à Rutengo, une mine semi-industrialisée de cassitérite au Rwanda.
- \* SERCAM de l'ibes AG : solution technologique pour soutenir le flux certifié de matière première pour l'exploitation minière, qui comprend l'étiquetage et le suivi des minerais de la chaîne d'approvisionnement en amont, de la mine au raffineur. Elle est constituée de composants matériels de pointe pour la surveillance à distance des transports de minerais, de terminaux mobiles pour la documentation semi-automatique des processus et d'une application web centrale pour l'administration et le rapportage.

**L'iTSCi a clairement contribué à assainir le secteur des 3T et à restaurer la confiance de l'industrie** envers la production des 3T en RDC. Ces résultats doivent être soulignés. Mais il nous semble que l'iTSCi **beneficie surtout aux acteurs situés en aval de la chaîne d'approvisionnement** (les acheteurs finaux), sans présenter d'incitant économique suffisamment fort à rejoindre le secteur formel pour ceux qui se situent tout en amont de la chaîne

(les creuseurs). Sur le terrain, les creuseurs et les coopératives que nous avons rencontrés estiment que le prix d'achat des 3T qu'ils produisent est trop bas. Leur perception est que ce prix est fixé « par les partenaires étrangers des comptoirs d'exportation », c'est-à-dire au final par l'ITRI. Or, le fait que les **acteurs du secteur minier artisanal en RDC ne perçoivent pas suffisamment l'avantage (économique) qu'il y a à rejoindre le secteur formel** pose question sur la viabilité du système. Introduire d'autres systèmes de traçabilité, et donc briser la situation de monopole de l'iTSCi, permettrait d'instaurer une saine concurrence sur les prix bénéfique aux creuseurs et donc à la formalisation de l'activité artisanale. Il faudrait idéalement que le **coût de la traçabilité**, comme des autres initiatives favorisant l'exercice du devoir de diligence, soit **mieux réparti sur la chaîne d'approvisionnement**. Sans quoi, l'instauration de ces initiatives dans le secteur des 3T s'apparentera de plus en plus à ce que Raf Custers décrit comme une « mise sous protectorat » des ressources minières de la RDC<sup>115</sup>.

Pour l'or, la situation est différente : en dehors de quelques initiatives sous forme de projets pilotes (voir ci-dessous), **la traçabilité de l'or n'a pas encore été mise en place**<sup>116</sup>. Pourtant, on l'a vu au point I.4.2, plusieurs sites d'exploitation de l'or ont été qualifiés « vert ». Comme expliqué précédemment, les caractéristiques de l'or rendent inopérantes la plupart des méthodes de traçabilité envisagées pour les 3T : l'or peut se transporter de manière beaucoup plus discrète ; il peut en outre être fondu sur place par des techniques assez basiques. Des lots d'or provenant de différentes mines peuvent donc être facilement mélangés tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Ces caractéristiques spécifiques compliquent fortement la vérification de l'origine et la traçabilité du minerai depuis la mine jusqu'à l'exportation. Vu que le secteur aurifère est clairement le secteur le plus impacté par les interférences de groupes armés (voir point I.3), **l'instauration de la traçabilité de l'or doit être une priorité** pour tout acteur soucieux de soutenir un meilleur encadrement de l'artisanat minier

<sup>115</sup> Custers R. (2013), *Chasseurs de matières premières*, Couleur Livre, p.201-2016.

<sup>116</sup> Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC (2016), S/2016/1102, p.2.

L'initiative la plus avancée en matière de traçabilité de l'or semble être le **projet pilote** « *Just Gold* » (Or juste) de l'ONG PAC (Partenariat Afrique-Canada). Ce projet, financé notamment par les USA, le Canada et la Grande-Bretagne, est en phase de mise en œuvre en Ituri, dans le territoire de Mambasa. Le projet incite les mineurs du secteur aurifère artisanal à écouler leur produit dans la filière légale en proposant aux mineurs de l'assistance technique en échange de ventes légales. PAC enseigne aux mineurs des techniques d'exploitation améliorées et leur propose d'utiliser l'équipement du projet. En échange, tout l'or produit doit être tracé et vendu légalement. Ce canal légal est celui la « Maison d'achat modèle » qui achète l'or à des prix concurrentiels, l'emballe et le vend à un comptoir d'exportation agréé associé au projet. Toutes les phases, de la production à la vente puis à l'exportation, sont suivies à l'aide de formulaires. PAC est en train de préparer la duplication projet au Sud Kivu, à Butuzi (territoire de Walungu)<sup>117</sup>.

**D'autres initiatives de traçabilité de l'or** sont également en phase de préparation<sup>118</sup> :

- \* Initiative de Traçabilité de l'Or d'exploitation Artisanale (ITOA) : développée par le CEEC, envisagée comme modèle évolutif à l'échelle nationale. Elle fonctionne sur base de sacs de sécurité avec numérotation de série séquentielle. Ce projet a élaboré des logiciels déjà opérationnalisés avec succès pour l'or industriel. Il est intéressant dans la mesure où il utiliserait les ressources gouvernementales existantes et inclurait le renforcement des capacités dans les organismes compétents – CEEC, SAESSCAM, et l'Administration des Mines. Il est présenté comme « une solution congolaise pour un problème congolais ».
- \* Système de traçabilité de l'or de l'ARM : système de « sac de poche de sécurité sécurisé transparent avec des fonctionnalités de sceaux anti-sabotage et numérotation de série séquentielle ».
- \* GoldCare de MineralCare : un système à forte composante technologique, qui a fait ses preuves dans la traçabilité et la certification des diamants en Angola. Un projet pilote est prévu dans la Province Orientale pour 2015.

- \* Projet conjoint du programme CTC du BGR, GeoTraceability et du Programme Better Sourcing (BSP) : un projet pilote serait prévu dans le Maniema.

#### **I.4.4 Appuis à la gouvernance du secteur et le renforcement des capacités**

On l'a déjà expliqué précédemment, les **manquements en termes de gouvernance** du secteur minier artisanal constituent un obstacle majeur à la lutte contre le phénomène des « minerais de conflit » et, plus généralement, à la formalisation du secteur. Ces manquements concernent les **capacités**, qu'il s'agisse de moyens ou de ressources<sup>119</sup>, mais aussi parfois les **compétences**, voire la **volonté** des services chargés de l'encadrement du secteur.

Les différents partenaires bailleurs de la RDC, y compris l'UE et certains États membres, ont constitué un Groupe de Coordination des Partenaires (GCP) de la RDC, dont le leadership était assuré jusqu'en 2010 par la Banque Mondiale et le PNUD. En 2013, un Comité exécutif du GCP a été formé. Il est composé de deux partenaires multilatéraux (l'UE et le PNUD) et de deux partenaires bilatéraux (la Grande-Bretagne et les USA). Plus récemment, la Belgique et l'Allemagne ont rejoint le Comité exécutif du GCP. Ces bailleurs sont en contact avec le Ministère des Mines de la RDC, notamment via la mise en place par le Ministère d'un « groupe thématique mines ». Il semble donc que **les structures nécessaires à la programmation et à la coordination des appuis à la gouvernance du secteur minier artisanal existent**. Toutefois, il reste assez difficile de comprendre, du moins pour **EurAc**, quels sont les acteurs directement impliqués dans le renforcement des capacités des services de l'État en charge de l'encadrement du secteur. L'information fournie ci-dessous sur ce point est donc très probablement non exhaustive.

Plusieurs organisations ont aidé le gouvernement et les acteurs du secteur à développer leurs compétences en organisant des **formations**, dont l'OCDE, l'OIM, l'ONG PACT, et l'Allemagne (GIZ/BGR). L'OCDE diffuse les principes directeurs sur le devoir de diligence parmi un large éventail

<sup>117</sup> Voir Partenariat Afrique-Canada (2016), **Or juste. Un projet pilote portant sur l'or artisanal libre de conflit**.

<sup>118</sup> Ce descriptif est repris du rapport de Levin E. et Cook R. (2015), *op.cit.*, p.Xii.

<sup>119</sup> IPIS (2015), *op. cit.*, p.36.

d'acteurs de la chaîne d'approvisionnement des minerais (3T et or), notamment parmi les gouvernements des pays membres de la CIRGL. L'OIM a réalisé des formations pour la Police des Mines sur le mécanisme de traçabilité des minerais. L'ONG PACT, qui met en œuvre le système iTSCi, organise des formations sur la traçabilité et le devoir de diligence. Le BGR organise également des formations pour les agents de l'État chargés du processus de qualification/certification des sites miniers, notamment ceux qui participent aux missions conjointes dans les zones de conflits et les Inspecteurs des mines pour les zones hors conflit. Près de 80 Inspecteurs des mines auraient ainsi été formés par le BGR, impliquant des agents du SAESSCAM, de la Division des Mines, du CAMI, du CEEC et du CTCPM.

Outre ces formations, un autre programme d'amélioration de la bonne gouvernance dans le secteur artisanal a été mis en œuvre : il s'agit du **Projet d'Appui au Secteur Minier (Promines)**, développé avec le financement de la Banque Mondiale et de la Grande-Bretagne (DFID). A travers l'amélioration de la bonne gouvernance du secteur minier, Promines vise à augmenter sa contribution à la croissance économique et au développement durable au niveau national, provincial et local. Le projet vise de manière spécifique à renforcer les institutions publiques dans leur capacité à gérer le secteur d'une manière efficace et transparente et à améliorer la capacité du gouvernement congolais à canaliser les revenus et les bénéfices issus du secteur minier pour un développement économique durable. Les provinces du Katanga, du Maniema, des deux Kasaï Oriental et Occidental, les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu ainsi que la province Orientale ont été choisies pour servir de zones pilotes. Le budget initial de Promines est estimé à 90 millions USD environ<sup>120</sup>. Le décaissement effectif des fonds n'a commencé qu'en 2012. La Banque Mondiale, le principal bailleur de fonds actuel de Promines, a assuré le prolongement du projet jusque fin 2018.

Les activités de Promines depuis 2013 sont multiples. Il peut s'agir d'un **appui matériel**, tel que la fourniture de matériel in-

formatique au CAMI, de l'impression des Certificats CIRGL sécurisés, de la fourniture de véhicules aux Cadres supérieurs et Chefs de Division de l'Administration des Mines, de la fourniture à l'iTSCi d'équipements essentiels au travail de terrain (communication, transport, etc.). Promines a également appuyé les travaux de consultation sur la **révision du Code minier**, visant notamment la participation de la société civile dans le processus de révision. Le projet a également soutenu IPIS pour la production des cartes des sites d'exploitation minière artisanale des provinces de l'est de la RDC.

L'un des principaux et des plus importants volets de Promines concerne l'optimisation de la **gestion des ressources humaines de l'administration congolaise**. Le projet a par exemple organisé en 2013 une **formation** sur le mécanisme et les procédures de certification régionale des minerais en RDC, en partenariat avec la CIRGL et avec l'appui du BGR. L'une des activités les plus utiles, de notre point de vue, est sans doute la réalisation d'un « **Audit du cadre institutionnel et organisationnel du secteur minier** », réalisé entre 2012 et 2013 par PricewaterhouseCoopers. Cet audit a conduit à la publication de deux rapports, l'un sur le Ministère des Mines<sup>121</sup> et l'autre focalisé uniquement sur le SAESSCAM<sup>122</sup>, identifiant les principales lacunes et les besoins de renforcement en matière de gouvernance publique du secteur artisanal. Ces rapports ont été complétés par la publication d'un rapport final présentant un projet de « Plan d'Action du Secteur Minier »<sup>123</sup>. Un travail qui s'est poursuivi plus récemment par la finalisation d'un « Plan Stratégique de Développement du Secteur Minier 2016-2021 ». En suivi de l'audit réalisé en 2013, Promines appuie également la mise sur pied d'une politique et d'une stratégie appropriée en matière de formation des services en charge du secteur minier, notamment des cadres et agents de l'Administration des Mines et des Services spécialisés.

Notons aussi qu'en termes de gouvernance du secteur, certains des bailleurs susmentionnés ont apporté un **soutien à des coopératives**. Selon les informations que nous

<sup>120</sup> IPIS (2012), *The Formalisation of Artisanal Mining in the Democratic Republic of the Congo and Rwanda*, CIFOR, p.20.

<sup>121</sup> PricewaterhouseCoopers (2013), *Audit du Cadre Institutionnel et Organisationnel régissant le Secteur des Mines - Rapport sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Mines*.

<sup>122</sup> République Démocratique du Congo – Ministère des Mines – Unité d'Exécution du Projet « Promines » (2013a), *op. cit.*

<sup>123</sup> République Démocratique du Congo – Ministère des Mines – Unité d'Exécution du Projet « Promines » (2013b), *Projet de Rapport Final : Proposition de Plan d'Action du Secteur Minier*.

avons pu récolter, il s'agirait essentiellement de l'Allemagne (BGR/GIZ), des USA (USAID), de la Grande-Bretagne (DFID) et de la Banque Mondiale (Promines). Nous n'avons toutefois pas pu récolter beaucoup de détails sur le type de soutien apporté, les budgets qui y sont alloués, ni sur le nombre de coopératives touchées. Cet appui consisterait à renforcer les capacités de certaines coopératives sur la procédure de traçabilité (formations), sur l'élaboration d'un business plan afin de faciliter leur accès à des financements (formations), et sur la sécurisation de leur accès aux sites miniers (appui à la négociation d'accords avec les détenteurs des titres de propriété).

Enfin, signalons que la GIZ a eu recours aux **services d'ONG locales** pour agir sur l'amélioration de la gouvernance du secteur artisanal. C'est notamment le cas de la CO-SOC-GL qui a été financée de septembre 2014 au 30 juin 2016 pour la sensibilisation de militaires en vue de les inciter à se désengager des activités minières au Sud-Kivu, spécialement dans les territoires de Fizi, Mwenga et Shabunda. Dans le cadre de ce projet, la GIZ a également soutenu le CE-NADEP pour la formation de 75 soldats FARDC de la 33<sup>ème</sup> région militaire.

**D'autres ONG locales sont intervenues auprès des services de l'État** chargés de la gestion du secteur artisanal, mais sans aide directe de bailleurs publics internationaux. L'OGP a reçu le soutien financier d'Oxfam NOVIB pour délivrer une formation aux officiers FARDC de la 10<sup>ème</sup> région militaire sur la procédure de traçabilité des minerais. L'ONG CREDDHO a fourni en 2014 des formations de vulgarisation du Code minier de 2002 et du Règlement minier de 2003 aux agents de la Police des Mines et du SAESSCAM opérant sur le territoire de Walikale (Nord-Kivu), grâce à un soutien de l'American Jewish World Service (AJWS). L'ASSODIP, soutenue par l'ONG américaine Free the Slaves, a fourni des formations à différents services en charge des mines dans le Masisi (Nord Kivu) contre l'exploitation des enfants dans les mines et pour la protection des Droits de l'enfant. Le CRONGD du Sud-Kivu a formé des agents du SAESSCAM sur la création et la gestion des coopératives. Le Réseau

GATT-RN, soutenu par AGEH, AJWS, et le Jewish World Watch, s'implique dans le monitoring de sites miniers au Nord-Kivu pour servir de mécanisme d'alerte rapide et informer les autorités locales sur les incidents survenus dans les sites. La CERN a mis sur pied – avec le soutien de Fastenopfer, CAFOD, CORDAID, du CCFD-Terres Solidaires et du Secours Catholique – des Observatoires des Ressources Naturelles (ORN) à travers le pays. Dans certaines provinces (ex-Province Orientale, Nord-Kivu et Sud-Kivu, Maniema, ex-Katanga), les ORN réalisent un travail de monitoring du secteur minier artisanal. Mentionnons aussi le *Pole Institute* de Goma, soutenu par Brot für die Welt, qui a publié plusieurs rapports sur l'exploitation minière artisanale et organise régulièrement des tables rondes sur cette thématique.

**Des ONG locales sont aussi engagées dans le renforcement des capacités des coopératives minières.** Nous pouvons citer notamment Save Act Mines (soutien des USA et de PACT), CREDDHO (soutien de l'AJWS), le Best-Sud-Kivu (soutien de Wallonie-Bruxelles International et de Misereor), le CRONGD du Sud-Kivu (avec le soutien de Promines), l'APRODEPED et Max Impact au Sud Kivu (toutes deux soutenues par la GIZ). En outre, signalons que la quasi-totalité des ONG citées ci-dessus **mènent un plaidoyer** utile pour l'amélioration de la gouvernance du secteur artisanal vis-à-vis des autorités congolaises, et ce tant aux niveaux national, provincial que local.

Il existe donc bel et bien un soutien de quelques bailleurs publics internationaux à la gouvernance du secteur minier artisanal en RDC. Le **nombre de ces bailleurs semble toutefois assez limité** (Banque Mondiale, USA, l'Allemagne, Grande-Bretagne, Fédération Wallonie-Bruxelles), et **l'absence de quelques partenaires importants de la RDC** se fait remarquer. Celle de l'UE notamment, alors que le 11<sup>ème</sup> Fonds Européen de Développement alloue 620 millions EUR d'aide bilatérale à la RDC sur une période de six ans (2014-2020), dont 26 % (160 millions) sont dédiés au renforcement de la gouvernance et de l'État de droit. Il est étonnant aussi de constater que

des partenaires clés de la RDC comme la **Belgique**, engagée sur la gouvernance du secteur minier industriel, ou la **France** ne s'impliquent pas davantage pour le renforcement de la gouvernance du secteur artisanal. Il semble également que **les ONG locales sont relativement peu utilisées par les bailleurs publics** pour le monitoring et le renforcement du fonctionnement des services de l'État. La plupart des soutiens aux ONG locales dans ce domaine viennent en effet de bailleurs privés (ONG américaines et européennes). Pourtant, certaines ONG disposent d'une réelle expertise sur le (dys) fonctionnement du secteur artisanal et sur les normes et procédures en matière d'approvisionnement responsable. **Le renforcement des coopératives semble en général assez peu investi** par les bailleurs publics et privés, un domaine dans lequel les ONG locales pourraient être davantage utilisées vu leurs compétences et leur ancrage sur le terrain.

#### **I.4.5 Les défis de la formalisation : risque de dépossession et taxation**

Les différentes initiatives présentées plus haut visent, de manière générale, à placer le secteur artisanal dans un cadre formalisé. L'instauration de ce cadre est perçue comme nécessaire et positive par les acteurs du secteur (creuseurs, négociants), à condition qu'elle se traduise pour eux par davantage de protection (conditions de sécurité, accès aux minerais)<sup>124</sup>. Ces acteurs s'attendent également à ce que la formalisation entraîne une meilleure rétribution de leur travail, autrement dit un meilleur prix pour les minerais en amont des comptoirs d'exportation. Malheureusement, plusieurs initiatives lancées sur le terrain risquent plutôt de **fragiliser davantage les creuseurs et les petits négociants**. L'instauration des coopératives et de l'iTSCi participent à cette tendance, dans la mesure où elles permettent aux élites de concentrer un peu plus le pouvoir de contrôler l'accès au secteur et les prix pratiqués, en particulier dans les mains de ceux qui disposent des moyens financiers et du réseau de relations suffisants pour obtenir les autorisations officielles, se conformer aux normes<sup>125</sup> et acheminer la production sur le marché international. La formalisation

**risque de « déposséder » les creuseurs** à l'avantage des élites locales et des grandes entreprises<sup>126</sup>.

Il faut aussi pointer les **dysfonctionnements des services de l'État** en charge de la formalisation (voir points I.1.2 et I.1.3) qui, bien souvent, contribuent à fragiliser la position des creuseurs et des négociants par de nombreuses tracasseries et perceptions de taxes illégales. Des dysfonctionnements qui **discréditent et mettent à mal** le processus de formalisation de l'artisanat minier.

La formalisation implique aussi le **prélèvement de taxes légales** par les services de l'État. Le système de taxation officielle du secteur artisanal, depuis la mine jusqu'à l'exportation, est extrêmement complexe car il implique un grand nombre de services de l'État (SAESSCAM, Division des Mines, CEEC, DGRAD, Ministère des Mines, DGDA, CEEC, OCC, OGEFREM), qui se répartissent ensuite entre eux les recettes perçues selon plusieurs clés de répartition, et ce en fonction du type de taxes, droits et redevances. Ce système étant trop long à décrire ici de manière exhaustive, nous renvoyons pour plus de détails à l'analyse que l'iTSCi a produite en 2013 sur le sujet<sup>127</sup>. A titre indicatif, la **redevance provinciale** à l'exportation s'élève environ à 360 USD par tonne de coltan et à 80 USD la tonne de cassitérite.

En plus des multiples taxes officielles destinées au financement des services de l'État, nous pouvons rappeler celle destinée au **financement de l'iTSCi** (450 USD par tonne de 3T exportée). Il y a aussi des taxes prélevées auprès des coopératives et des comptoirs d'exportation pour alimenter un **basket fund provincial destiné à financer le développement des communautés locales**. Cette disposition est devenue obligatoire dans toutes les provinces de l'est concernées par l'exportation des 3T et de l'or. Dans chaque province, ce fonds est géré par un comité multipartite dans lequel siègent des représentants des autorités provinciales et de la société civile locale. Les coopératives contribuent au *basket fund* à hauteur de 0,4 % de la valeur expertisée pour les 3T et de 0,2% pour l'or. La contri-

<sup>124</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.168

<sup>125</sup> *Ibidem*, p.183.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p.189.

<sup>127</sup> iTSCi (2013), *Évaluation de la gouvernance. Paiements et taxation en République démocratique du Congo (Provinces du Katanga, Maniema et Sud-Kivu) et au Rwanda*, p.29-35.

bution des comptoirs d'exportation s'élève à 1,8% de la valeur exportée, soit par exemple au Nord-Kivu environ 180 USD la tonne de cassitérite et 360 USD la tonne de coltan. Pour pouvoir bénéficier de ces fonds, les communautés locales doivent élaborer un « Plan de développement local », démarche que certaines communautés ont pu réaliser grâce à l'appui d'ONG locales (notamment certaines citées au point précédent). Lors de nos missions de terrain au Sud-Kivu et au Nord-Kivu, nous avons malheureusement constaté que bien peu de communautés bénéficient de ces fonds, dont la gestion est peu transparente et soumise à des risques de détournement<sup>128</sup>.

Toute la question ici est de savoir comment introduire des taxes, légitimes lorsqu'on vise à formaliser le secteur artisanal, sans pour autant « tuer » le secteur formel par un **taux de prélèvement trop pénalisant par rapport au secteur informel et aux pays voisins**. Il est clair que de trop nombreux services de l'État sont impliqués dans la perception des taxes et qu'un effort important doit être fourni en vue de rationaliser le taux global d'imposition officielle de l'exploitation et du commerce de minerais issus du secteur artisanal. C'est pourquoi plusieurs acteurs de terrain plaident pour l'**instauration d'un « guichet unique »** en charge de la perception de l'entièreté des recettes tirées du secteur artisanal. Ce guichet unique permettrait de lutter de manière générale contre la fraude minière en RDC et vers les pays voisins. La réduction du nombre de services autorisés à lever les taxes serait un moyen efficace de s'attaquer à la taxation illégale par les services de l'État. L'installation de ce guichet pourrait aussi aider à objectiver le taux global de la taxation officielle du secteur artisanal. Pour être optimal, ce taux devrait maintenir l'attractivité du secteur formel par rapport à la concurrence du secteur informel et des régimes fiscaux pratiqués dans les pays voisins. Enfin, il nous semble qu'une part des taxes officielles devrait être allouée en suffisance pour assurer le bon fonctionnement du SAESSCAM (salaires des agents et moyens opérationnels), ce qui permettrait peut-être à ce service d'enfin jouer son rôle de renforcement des creuseurs/coopératives et, plus généralement, d'accompa-

gnement des acteurs du secteur artisanal vers la formalisation.

Une formalisation réussie passe donc inévitablement par davantage d'investissements dans le **renforcement de la gouvernance** du secteur artisanal en RDC. Sans quoi, cette formalisation risque de se faire au détriment des travailleurs qui se situent tout en bas de la chaîne de valeur. Outre les efforts à produire en RDC, il y a aussi des mesures à prendre au niveau des pays voisins de la RDC : sans harmonisation des prix des minerais et des régimes fiscaux pratiqués au niveau régional, l'attractivité de la fraude et du marché noir restera importante et continuera à contrecarrer les efforts de formalisation de l'artisanat minier congolais.

<sup>128</sup> Société civile du Sud-Kivu (2016), *Déclaration des organisations du Groupe Thématique Mines et Ressources Naturelles de la société civile du Sud-Kivu relative aux multiples abus du Ministre Provincial des Mines du Sud-Kivu*.

# Partie II Mesures d'accompagnement envisagées par l'UE et ses États membres

La Commission européenne et le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) ont publié en mars 2014, simultanément avec la publication du projet de Règlement européen, une **Communication** intitulée « Pour une approche intégrée au niveau de l'Union de l'approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque »<sup>129</sup>. Ce document décrit la stratégie de l'UE en vue (1) d'obtenir un taux élevé de participation des entreprises de l'UE au mécanisme de devoir de diligence prévu par le futur Règlement, mais également (2) de veiller à ce qu'une approche globale, cohérente et complète soit adoptée pour promouvoir l'approvisionnement responsable depuis les régions en conflit ou à haut risque. La Communication présente 13 types d'actions couvrant 3 domaines d'intervention : 5 types de **mesures incitatives pour le secteur privé**<sup>130</sup>, 3 types de **mesures de dialogue politique avec les pays tiers**<sup>131</sup>, et 5 types de **mesures de coopération au développement**<sup>132</sup>. La Communication n'est pas contraignante, mais elle a un certain poids puisqu'elle a reçu l'approbation des plus hautes instances politiques au sein de la Commission.

**EurAc** a publié en octobre 2014 une première analyse des mesures proposées dans la Communication conjointe, sur base de quelques enseignements tirés de la situation en RDC<sup>133</sup>. L'une des mesures de coopération au développement annoncées dans la Communication vise à « renforcer les capacités [des pays tiers] à mettre en œuvre les normes de diligence ». **EurAc** regretait qu'aucun détail n'ait été donné dans la Communication sur les types d'acteurs qui bénéficieront de ce renforcement et pointait la nécessité du **renforcement des capacités de ces acteurs locaux** (administrations, opérateurs économiques congolais, creuseurs, coopératives minières, socié-

té civile). **EurAc** pointait également un manque d'information sur la manière dont l'UE entend renforcer concrètement le **dialogue politique avec les gouvernements des pays de la région des Grands Lacs** concernés par l'exploitation et le commerce illégal des minerais provenant de la RDC.

Dans une lettre envoyée au Parlement européen le 18 mars 2015, la Haute Représentante de l'UE, Federica Mogherini, et les Commissaires au Commerce et au Développement, Cecilia Malmström et Neven Mimica, ont annoncé l'allocation de **20 millions EUR pour les mesures d'accompagnement sur la période 2016-2020** (voir annexe I). Cette lettre reconnaît que la future législation européenne sur l'approvisionnement responsable en minerais produira de bons résultats si elle s'insère dans un effort plus large visant à **renforcer la gouvernance** dans les pays producteurs, en particulier dans la région des Grands Lacs. Dans cette lettre, l'UE s'engage aussi à **soutenir la société civile locale**.

Le **Parlement européen** a lui aussi pris position sur le sujet, en adoptant lors de son vote du 20 mai 2015<sup>134</sup> l'amendement n°55 proposant d'introduire directement dans le texte du Règlement un article (15 bis) relatif aux mesures d'accompagnement (voir annexe II). L'amendement demande aussi que les mesures d'accompagnement comprennent une coopération au développement ciblée avec les pays tiers, y compris « le **renforcement des capacités des acteurs locaux** à se conformer au présent Règlement ». Le Parlement demande aussi que « la Commission présente un rapport annuel d'évaluation des résultats des mesures d'accompagnement mises en œuvre ».

Au travers de la position du Conseil de l'UE adoptée le 17 décembre 2015, les **États membres** se sont exprimés en fa-

<sup>129</sup> JOIN(2014) 8 final.

<sup>130</sup> Ces actions comprennent des appuis financiers et à la visibilité des entreprises qui s'approvisionnent de manière responsable et l'insertion d'une clause de performance dans certains contrats de marchés publics européens (*public procurement*).

<sup>131</sup> 1-Dialogues déjà existants en matières de développement, commerce et de sécurité; 2-Dialogue spécifique avec les pays où sont localisées la majorité des fonderies/raffineries (Chine, Malaisie, Indonésie, Thaïlande et Russie); 3- « Diplomatie des ressources » développée depuis 2008 dans le cadre de l'Initiative Matières Premières de l'UE.

<sup>132</sup> 1-Transposition du Guide de l'OCDE dans les cadres normatifs des pays-tiers; 2-Renforcer les capacités des pays à mettre en œuvre les normes de devoir diligence; 3-Renforcer le dialogue politique dans les pays entre les autorités (centrales locales), les organisations de la société civile et le secteur privé; 4-Donner de la visibilité aux actions menées et aux résultats obtenus par les pays; 5-Projets conjoints sur l'extraction durable et la bonne gouvernance, qui tiennent notamment compte de la spécificité de l'exploitation artisanale.

<sup>133</sup> **EurAc** (2014), *Règlement UE pour un approvisionnement responsable en minerais. Quelles leçons tirer de la République Démocratique du Congo ?*.

<sup>134</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0204+0+DOC+PDF+Vo//FR>.

veur de mesures visant à aider les petites ou moyennes entreprises (PME) à mettre en œuvre le devoir de diligence dans leurs chaînes d'approvisionnement. Ils appellent également la Haute Représentante de l'UE, Federica Mogherini, à réévaluer de manière régulière l'appui financier et politique vis-à-vis des régions concernées, et **en particulier de la région des Grands Lacs**, afin d'assurer la cohérence des politiques européennes, et **d'y encourager et d'y renforcer la bonne gouvernance**, l'État de droit et la durabilité de l'activité minière.

Cette Partie II propose de passer en revue les différentes mesures déjà prises ou envisagées par l'UE et ses États membres. Certaines informations présentées dans les points ci-dessous concernent des mesures qui font encore l'objet d'une réflexion de la part de l'UE ou des États membres et pour lesquelles aucune décision n'a encore été prise. Certaines informations sont donc à prendre au conditionnel. Nous prenons néanmoins la liberté de les présenter car elles nous permettent de fournir une vision relativement complète de l'approche de l'UE et de ses États membres en matière de mesures d'accompagnement. Une **brève évaluation des mesures envisagées est proposée** au point II.9, afin (1) de vérifier si les engagements pris dans les différentes déclarations de l'UE et des États semblent respectés et (2) d'identifier les lacunes éventuelles compte tenu de l'état des lieux du secteur artisanal proposé dans la Partie I.

## II.1 Mesures incitatives vis-à-vis du secteur privé

Les mesures annoncées dans la Communication conjointe comprennent un **appui en termes financiers et de visibilité aux entreprises qui s'approvisionnent de manière responsable**. La Commission (DG Growth) serait en train de travailler sur un projet visant à aider les PME européennes à se conformer aux dispositions du Règlement. Les PME pourraient ainsi bénéficier de financements, mais nous n'avons hélas pas pu avoir connaissance du budget envisagé pour ce projet ni des critères que devront respecter les entreprises pour

accéder au financement. Selon la Communication, les fonds qui y seront alloués pourraient être octroyés au titre du programme COSME pour la compétitivité des entreprises et des PME<sup>135</sup>. Notons aussi un partenariat public-privé lancé à l'initiative des Pays-Bas, le **Partenariat Européen pour des Minerais Responsables** (PEMR). Cette initiative s'inscrit en partie dans le cadre des mesures incitatives vis-à-vis du secteur privé (pour détails, voir point II.8).

Une autre mesure incitative présente dans la Communication conjointe est **l'insertion d'une clause d'exécution relative à l'approvisionnement responsable dans certains contrats de marchés publics européens (public procurement)**, en particulier pour l'achat de produits qui contiennent des 3T et/ou de l'or. De la sorte, la Commission souhaite encourager la partie en aval de la chaîne d'approvisionnement à se fournir auprès d'entreprises, notamment des fonderies et raffineries, qui se conforment aux dispositions du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence. A notre connaissance, cette mesure n'a pas encore été mise en œuvre. La Communication conjointe annonce en outre que la Commission **encouragera les États membres** à ajouter des clauses d'exécution similaires dans le cadre des contrats signés par les administrations nationales, conformément à la Directive européenne sur les marchés publics. À cette fin, la Commission entend élaborer « des recommandations et des orientations de mise en œuvre à l'intention des ordonnateurs dans les États membres ».

## II.2 Promotion du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence

L'UE a fourni un soutien financier de 1 million EUR au Secrétariat de l'OCDE pour la promotion du Guide sur le devoir de diligence dans différents pays producteurs (par ex. la Colombie et la RDC) et de transit (par ex. la Chine). Ce financement a été octroyé au travers de l'ancien Instrument de Stabilité (IdS), aujourd'hui devenu l'Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix (IcSP). Clôturé en décembre 2015, ce projet a été renouvelé pour une durée de trois ans

<sup>135</sup> Règlement (UE) n° 1287/2013 du 11 décembre 2013 établissant un programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME) (2014 – 2020).

(2017-2019) avec un financement augmenté à 3 millions EUR provenant de l'IcSP. Ces fonds devraient financer la diffusion des normes de l'OCDE, le renforcement des capacités des États et des entreprises, le plaidoyer en faveur de la transposition du Guide de l'OCDE, l'organisation par l'OCDE de Forums à Paris et de réunions en RDC et dans d'autres pays tiers sur le devoir de diligence.

### II.3 Appuis à la CIRGL

L'UE a mis à contribution l'ex-IdS avec un montant de 3 millions EUR sur 3 ans (2014-2016) pour soutenir la CIRGL dans la **mise en œuvre des six outils de l'Initiative Régionale contre l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles (IRRN)**. Ce financement a essentiellement été utilisé pour renforcer techniquement le secrétariat de la CIRGL (basé au Burundi) et les points focaux de la CIRGL en RDC et au Rwanda. La mise en œuvre du projet a été confiée à la coopération allemande (GIZ). Ce projet a été clôturé en 2016, mais l'UE envisage de **le renouveler pour une période de 3 ans**. Le financement proviendrait cette fois du Fonds Européen de Développement (FED) alloué au Programme Indicatif Régional (PIR) 2014-2020 de la Communauté Économique de l'Afrique Centrale (CEEAC). Sur les 10 millions EUR que le PIR avec la CEEAC prévoit pour la CIRGL, un montant de 3,62 millions EUR devrait être dédié à la lutte contre l'exploitation illégale des ressources minières (six outils de la CIRGL). Ce nouveau projet devrait aussi renforcer la promotion des efforts de la CIRGL en la matière vis-à-vis du secteur privé.

### II.4 Partenariat UE-ONU sur les Terres, les Ressources Naturelles et la Prévention des Conflits

Lancé en 2008, le Partenariat UE-ONU visait le renforcement des capacités des acteurs locaux non-étatiques de la région des Grands Lacs (Burundi, Ouganda, RDC, Rwanda) en matière de résolution des conflits communautaires liés aux ressources naturelles, principalement les

terres et les ressources minières<sup>136</sup>. L'UE a contribué au Partenariat à hauteur de 3 millions EUR provenant de l'ex-IdS, dont 1,5 million EUR dédié à la 3<sup>ème</sup> phase du projet (2013-2014). Les principales activités financées durant cette phase ont été l'organisation de deux ateliers regroupant la société civile de la région des Grands Lacs, un soutien au renforcement de la coordination de la société civile régionale et l'octroi de bourses à des ONG pour des projets de 12 mois. L'enveloppe prévue pour les bourses destinées aux ONG était de 600 000 EUR. Nous ne sommes pas en mesure d'informer ou de confirmer la poursuite d'un financement de l'UE pour ce Partenariat. Des discussions entre l'UE et plusieurs agences de l'ONU seraient en cours, mais **aucune décision n'a été prise au stade actuel**.

En revanche, l'UE serait en train d'envisager d'allouer sur la période 2017-2020 quelque 4 millions EUR provenant de l'IcSP pour des projets d'approvisionnement responsable en minerais en Afrique. Les projets financés ne devraient toutefois pas concerner la région des Grands Lacs, mais plutôt trois pays d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, République Centrafricaine, Burkina Faso). Une autre piste pourrait être le **Programme EU-ACP** géré par la Commission Développement (DEVCO). L'un des projets du Programme porte sur la gestion des ressources minières. Doté de 14 millions EUR, DEVCO y contribue à hauteur de 11,3 millions EUR. Initialement prévu pour 2 ans, ce programme a été prolongé jusque fin octobre 2018. Malheureusement, celui-ci ne peut être considéré comme une mesure d'accompagnement au Règlement sur l'approvisionnement responsable en minerais vu qu'il ne concerne pas les 3T ou l'or : il porte uniquement sur l'exploitation des minerais de faible valeur (*low value minerals*) tels que le ciment ou les pierres de construction. Signalons en outre que le projet n'inclut pas la RDC.

### II.5 Appui au monitoring des activités transfrontalières

L'UE serait en train d'envisager le lancement d'un nouveau programme d'appui institutionnel pour le monitoring des ac-

<sup>136</sup> UN Interagency Framework Team for Preventive Action and EU, **EU-UN Partnership on Land, Natural Resources and Conflict Prevention – The Great Lakes region: A Pilot Project**.

tivités économiques, commerciales et sociales transfrontalières entre le Burundi, l'est de la RDC et le Rwanda. L'UE envisage d'y allouer 20 millions EUR provenant du FED dans le cadre du PIR 2014-2020 avec la CEEAC. Si le projet est approuvé, il devrait être géré par DEVCO. Mais la Commission européenne n'a pris aucune décision au stade actuel quant à l'approbation de ce projet.

## II.6 Appui du Parlement européen à la Fondation PANZI

Grâce à une subvention du Parlement européen d'un montant de 2,2 millions EUR, la Fondation PANZI a démarré un projet intitulé « **réinsertion socio-économique des enfants et des travailleuses du sexe vivant autour des mines artisanales** ». Prévu pour une période de 36 mois, le financement du projet a démarré en juin 2016. Cette subvention financera la réinsertion socio-économique des enfants et des professionnelles du sexe vivant autour des mines artisanales dans le territoire de Mwenga (Sud-Kivu). L'objectif du projet est d'améliorer leur niveau de vie et, plus spécifiquement, d'accroître la scolarisation des enfants travaillant dans les mines et de réduire le nombre d'adolescents et de travailleuses du sexe présents dans et autour des mines. Pour y parvenir, une éducation de rattrapage sera offerte aux enfants, et des formations professionnelles sont prévues pour les adolescents et les travailleuses du sexe afin de les orienter vers des occupations alternatives. Une assistance médicale devrait être fournie aux travailleuses du sexe afin de lutter contre les maladies sexuellement transmissibles et éviter les grossesses non désirées. Le projet comprend aussi un volet de sensibilisation des parties prenantes locales sur la protection des enfants et les droits humains.

## II.7 Soutien de l'Allemagne à la transparence du secteur des matières premières

L'Allemagne est un partenaire important de la RDC, avec une contribution annuelle

estimée à environ 260 millions EUR<sup>137</sup>, répartie en plusieurs secteurs : coopération bilatérale au développement (21%), aide humanitaire (9%), prévention des conflits et soutien à la stabilisation (7%), soutien à la société civile (3%) et une participation aux organisations multilatérales et à l'UE (60%). Depuis 2006, l'Allemagne a fourni un montant global de 23 millions EUR pour un programme intitulé « Renforcement de la transparence dans le secteur des matières premières », mis en œuvre conjointement par le BGR et la GIZ. Ce programme a pour objectif global de concourir à l'augmentation de la contribution du secteur minier, tant industriel qu'artisanal, au développement durable du pays. Il se décline autour de deux grands volets : (1) l'appui à la gouvernance du secteur et (2) la mise en œuvre d'un mécanisme de certification et de traçabilité des minerais en RDC. C'est ce deuxième volet, qui vise la formalisation du secteur artisanal, que nous considérons comme faisant partie des mesures d'accompagnement au Règlement européen sur l'approvisionnement responsable en minerais.

Ce volet s'est traduit par le **projet « Appuis à la mise en place d'un système de certification pour les minerais de conflit »**. La plupart des activités de ce projet ont déjà été décrites précédemment : développement des standards CTC, processus de certification des sites miniers artisanaux et mise en œuvre du mécanisme de certification CIRGL (voir point I.4.2) ; soutien aux services de l'État et à la société civile pour le renforcement de la gouvernance du secteur (voir point I.4.4). Après une première phase de 2009 à 2013, le projet est entré en 2013 dans une deuxième phase dont l'objectif est que les standards CTC soient respectés dans 20% des mines artisanales des 3T et de l'or. Cette deuxième phase devrait se clôturer fin 2017. La GIZ et le BGR sont en train de travailler à une éventuelle prolongation du projet dans une troisième phase qui pourrait débuter après 2017. Une évaluation de la phase actuelle sera d'abord réalisée en mars 2017. Le Ministère allemand de la Coopération et du Développement Économique prendra ensuite une décision sur le prolongement ou non du projet.

<sup>137</sup> Ambassade de la République fédérale d'Allemagne en RDC (2015), *La coopération germano-congolaise : Un partenariat pour un développement équitable, durable et pacifique*, p.5. Cette estimation est basée sur les statistiques de 2013 et 2014.

## II.8 Partenariat public-privé européen pour des minerais responsables

En 2016, les Pays-Bas ont lancé une nouvelle initiative destinée à devenir une mesure d'accompagnement au Règlement européen sur l'approvisionnement responsable en minerais : un partenariat public-privé, nommé Partenariat Européen pour des Minerais Responsables (PEMR), dont l'objectif est (1) **d'augmenter la proportion de minerais produits de manière responsable dans les zones touchées par les conflits et à haut risque**, et (2) **de soutenir une extraction socialement responsable** des minerais qui contribue au développement local. Le PEMR se concentre sur les 3T et l'or et concerne l'ensemble des zones en conflit ou à haut risque de par le monde. Actuellement, les membres du PEMR finalisent le dispositif organisationnel de l'initiative, et le PEMR devrait être opérationnel très prochainement.

Plusieurs acteurs ont rejoint l'initiative depuis l'annonce de son lancement. Au niveau des **pouvoirs publics**, il s'agit de la Grande-Bretagne et de la Commission européenne (DEVCO). Au niveau du **secteur privé**, il s'agissait au départ d'Apple, *Conflict-Free Sourcing Initiative* (CFSI), Intel, Philips et Valcambi. D'autres entreprises seraient engagées dans un processus d'adhésion au PEMR, mais nous n'en connaissons ni le nombre ni les noms. Au niveau de **la société civile**, il s'agit d'IPIS et des ONG Cordaid (Pays-Bas), Diakonia (Suède) et Solidaridad (international).

En termes de **contribution financière** au projet, la contribution des entreprises précitées, considérées comme des membres fondateurs de l'initiative, s'élève à 30 000 EUR. La contribution « normale » pour les entreprises qui souhaitent devenir membre est de 10 000 EUR. Pour les PME, une cotisation minimale de 500 EUR a été fixée. Quant aux ONG, elles ne contribuent pas financièrement au partenariat, leur apport consistant essentiellement en leurs connaissances du terrain. Les Pays-Bas, qui envisagent un budget global de 10 à 15 millions EUR pour le PEMR, ont débloqué 3 millions EUR pour une période de trois

ans. La Grande-Bretagne n'aurait pas encore défini le montant de sa contribution, tout comme la Commission DEVCO, qui souhaite d'abord évaluer le fonctionnement du PEMR, dans la mesure où il n'est pas encore pleinement opérationnel, afin d'identifier le type de soutien que la Commission pourrait y apporter.

Signalons ici que **DEVCO aurait débloqué 5 millions EUR en 2017 pour les mesures d'accompagnement au Règlement européen**. Avec cette enveloppe, DEVCO veut se concentrer sur trois axes principaux : le soutien aux autorités locales, le renforcement des communautés locales et le soutien au secteur privé pour la mise en œuvre du devoir de diligence. Si les projets menés par le PEMR rencontrent les objectifs que DEVCO poursuit dans au moins l'un de ces trois axes, l'enveloppe de 5 millions pourrait contribuer au PEMR.

Le PEMR constitue une initiative « mixte » car, pour atteindre ses objectifs, il prévoit **des activités qui relèvent des mesures incitatives adressées au secteur privé** et d'autres qui relèvent de la coopération au développement dans les pays qui produisent des « minerais de conflit ». Pour le premier type de mesures, les activités envisagées concernent la partie en aval de la chaîne d'approvisionnement - en particulier celle située en Europe -, pour accroître la connaissance des PME en matière de devoir de diligence et mettre en place une plateforme d'échange des connaissances et des meilleures pratiques en la matière. Ces mesures semblent entrer en résonance avec une partie des mesures annoncées par la Commission dans sa Communication vis-à-vis du secteur privé (voir point II.1 ci-dessus).

Pour les **activités relevant de la coopération au développement**, le PEMR envisage des activités en amont de la chaîne d'approvisionnement, plus particulièrement dans les régions minières situées en zone de conflit ou à haut risque. Deux premiers projets ont été sélectionnés, l'un en Colombie et l'autre en RDC. Le projet sélectionné en RDC viendra se greffer à un autre projet déjà existant en Ituri : le projet « *Just Gold* » (Or juste) de l'ONG PAC financé par les USA, le

Canada et la Grande-Bretagne, dont l'objectif est de mettre au point un système de traçabilité de l'or artisanal produit légalement et « sans conflit » en RDC. PAC a construit ce projet autour de la mise en place d'une « Maison d'achat modèle » (pour détail, voir point I.4.3). Selon les informations que nous avons pu obtenir, le projet du PEMR se greffera au projet *Just Gold* en Ituri pour **renforcer la position des femmes dans et autour des mines**, et il sera mis en œuvre directement par PAC. Ce projet vise à **faciliter l'accès des femmes au crédit**, au travers du développement d'un mécanisme de prêts géré par des femmes. Un accès plus aisé et formalisé des femmes au crédit devrait contribuer à lutter contre l'exploitation sexuelle dans cette zone (territoire de Mambasa). PAC est en train de préparer la duplication de son projet *Just Gold* à Butuzi (Sud Kivu, territoire de Walungu), mais rien ne confirme à ce stade que le PEMR dupliquera en parallèle son projet d'accès des femmes au crédit à Butuzi.

## II.9 Évaluation

Le premier élément pris en considération est celui des **montants alloués aux mesures d'accompagnement**. Le seul engagement pris en la matière est celui de la Commission qui a annoncé en mars 2015 qu'elle y consacrerait 20 millions EUR sur la période 2016-2020 (voir annexe I). Ce montant sera probablement atteint, puisque les mesures décrites plus haut pour lesquelles un budget a déjà été confirmé totalisent déjà 17,2 millions EUR (voir points II.2, II.3, II.4, II.6. et II.8). Ce montant augmentera encore certainement une fois que les décisions seront prises concernant les financements envisagés mais non encore confirmés (voir point II.1, II.5, II.8). Il nous faut aussi souligner que ces fonds ne sont pas uniquement prévus pour la RDC, il est donc difficile d'évaluer le montant des sommes engagées par l'UE pour la RDC. Au niveau des États membres, le bilan est plus mitigé : à part l'Allemagne – dont il faut saluer l'engagement conséquent et de longue date en vue d'améliorer la gouvernance de l'artisanat minier en RDC, les Pays-Bas – qui ont lancé le PEMR – et la Grande-Bretagne, aucun autre État membre ne semble pour

le moment développer en RDC des projets assimilables à des mesures d'accompagnement au Règlement européen pour un approvisionnement responsable.

Au-delà des montants alloués aux mesures d'accompagnement, il faut aussi prendre en considération **les types d'intervention** auxquels ces montants sont dédiés. Parmi les trois domaines d'intervention annoncés dans la Communication conjointe de mars 2014, les **mesures de dialogue politique** semblent largement délaissées. Comme en 2014, **EurAc** constate qu'aucune précision n'est apportée sur la manière dont l'UE entend renforcer concrètement le dialogue avec les gouvernements congolais et des pays de la région des Grands Lacs concernés par l'exploitation et le commerce illicites des minerais provenant de la RDC. Nous revenons sur ce point un peu plus bas, mais nous rappelons déjà qu'en mai 2015 le Parlement demandait que les mesures d'accompagnement comprennent « un dialogue politique permanent avec les pays tiers et autres parties prenantes, y compris l'harmonisation éventuelle avec les systèmes de certification nationaux et régionaux » (voir annexe II).

Les **mesures incitatives vis-à-vis du secteur privé** envisagées (voir point II.1 et II.8) semblent correspondre à celles annoncées dans la Communication conjointe. Celles-ci étant encore en phase de préparation, et vu que nous manquons d'information sur leur contenu, il nous est difficile d'en faire une évaluation précise. Il semble en tous les cas que les mesures en question rencontrent la demande exprimée par le Conseil de l'UE en décembre 2015 d'une aide ciblée vers les PME pour la mise en œuvre du devoir de diligence. Nous insistons toutefois sur l'importance d'utiliser l'aide (financière et à la visibilité) pour les entreprises qui s'approvisionnent en 3T et en or dans les zones de conflit ou à haut risque, et non pour celles qui décident de boycotter ces zones. Ces mesures incitatives visent de manière générale à créer des conditions de marché au sein de l'UE favorables à l'approvisionnement responsable. Mais elles n'apportent, au stade actuel de nos connaissances, aucune garantie d'un encouragement effectif des entreprises à s'approvisionner de ma-

nière responsable dans les zones de conflit ou à haut risque.

La mise en œuvre des mesures d'accompagnement ne doit pas seulement viser à renforcer la capacité des entreprises et les conditions du marché en vue de promouvoir le commerce responsable de minerais. L'UE a focalisé son Règlement sur la partie en amont de la chaîne d'approvisionnement, il est donc logique que les mesures d'accompagnement se concentrent aussi sur cette partie en amont, en particulier les pays connus pour produire des « minerais de conflit ». En première analyse, les **mesures de coopération au développement** envisagées semblent répondre à ce besoin. Trois des cinq mesures de coopération au développement annoncées dans la Communication conjointe semblent couvertes par les mesures envisagées : 1-Transposer le Guide de l'OCDE dans les cadres normatifs des pays tiers (point II.2), 2-Renforcer les capacités des pays à mettre en œuvre les normes de devoir de diligence (point II.3) et 3-Donner de la visibilité aux actions menées et aux résultats obtenus par les pays (point II.3). Par contre deux types de mesures de coopération annoncées ne semblent pas être envisagées par l'UE en RDC au stade actuel: 4-Renforcer le dialogue politique dans les pays entre les autorités (centrales et locales), les organisations de la société civile et le secteur privé, et 5-Projets conjoints sur l'extraction durable et la bonne gouvernance, qui tiennent notamment compte de la spécificité de l'exploitation artisanale.

Sur base de sa compréhension des défis à relever dans le secteur artisanal en RDC (Partie I) et des informations présentées aux points II.1 à II.8, **EurAc** identifie trois lacunes principales dans l'approche de l'UE et des États membres. La **première lacune concerne le peu de moyens dédiés au renforcement de la gouvernance** du secteur artisanal en RDC, qui est pourtant l'un des enjeux majeurs de la lutte contre les « minerais de conflit » en RDC. Plusieurs points de l'analyse proposée dans la Partie I démontrent que les problèmes de gouvernance du secteur artisanal sont parmi les principaux obstacles à l'assainissement du secteur et que, sans mesure visant l'amélioration

de cette gouvernance, les multiples initiatives internationales lancées pour favoriser l'approvisionnement responsable en minerais produits en RDC – dont le Règlement européen fait partie – n'auront qu'un impact positif limité sur le terrain. Les mesures de coopération au développement annoncées dans la Communication conjointe comprennent « des projets conjoints sur la bonne gouvernance ». Hélas, aucun projet ciblant le renforcement de la gouvernance du secteur artisanal ne semble faire partie des mesures d'accompagnement actuellement envisagées par l'UE.

La **lutte contre la fraude minière** vers les pays voisins par exemple est quasiment absente. L'UE soutient bien la CIRGL pour la mise en œuvre de l'IRRN, dont l'un des six outils est l'harmonisation des législations nationales des pays de la région. Hélas, les résultats de la CIRGL en matière d'harmonisation fiscale restent insuffisants pour le moment (voir point I.1.3). Quant au projet de renforcement du monitoring des activités transfrontalières entre le Burundi, l'est de la RDC et le Rwanda envisagé par DEVCO (voir point II.5), il ne devrait pas, selon nos informations, avoir comme objectif de lutter contre le trafic de minerais provenant de la RDC.

**EurAc** constate que l'UE et ses États membres investissent peu de moyens pour soutenir les initiatives sur le terrain visant la formalisation du secteur, en particulier celles qui concernent la **qualification des sites miniers et la traçabilité** (ce commentaire ne concerne évidemment pas l'Allemagne qui est très investie sur les deux aspects). Nous pouvons certes retenir le soutien de l'UE à la CIRGL (voir point II.3) qui a permis de renforcer le mécanisme de certification régionale CIRGL. Mais aucun soutien de l'UE ou d'autres États membres que l'Allemagne n'est prévu pour le processus de qualification des sites artisanaux. Ce processus est pourtant à la base de la délivrance des certificats d'exportation CIRGL, et il fait face à plusieurs défis qui mettent en péril sa crédibilité et son extension à de nouvelles zones d'exploitation artisanale (voir point I.4.2). Un soutien de l'UE et d'autres États membres à ce processus serait souhaitable puisqu'il leur permettrait

de contribuer directement (1) à l'augmentation de la proportion du secteur artisanal congolais conforme aux standards du devoir de diligence et (2) à la restauration de la confiance des acheteurs internationaux envers la production congolaise de 3T et d'or artisanaux.

Notre analyse a également mis en lumière que les plus grands défis en matière de lutte contre l'interférence des groupes armés dans l'exploitation et le commerce de minerais (voir point I.3) et de formalisation du secteur artisanal (voir points I.4.2 et I.4.3) concernent le **secteur de l'or**. Cette réalité ne semble à première vue pas transparaître dans les mesures d'accompagnement envisagées par l'UE et ses États membres. Le seul projet qui concerne spécifiquement l'or est celui que le PEMR a décidé de mettre en œuvre avec PAC en Ituri (voir point II.8). Toutefois, ce projet se focalise sur le renforcement de la position des femmes dans et autour des mines (accès au crédit), et non sur l'encadrement de l'exploitation aurifère en tant que telle. **EurAc** est d'avis que des moyens devraient être débloqués pour faire face aux difficultés dans le secteur aurifère. De manière utile, l'UE et les États membres pourraient aider à la mise en œuvre d'un système de traçabilité de l'or fiable et « implémentable » sur le terrain.

Dans le secteur des 3T, nous avons vu que la mise en œuvre du **système de traçabilité** de l'iTSCi soulève plusieurs inquiétudes (voir point I.4.3). L'UE et les États membres ne semblent pas prendre en considération cette question importante. **EurAc** estime qu'il serait utile de soutenir l'introduction d'au moins un système de traçabilité alternatif à l'iTSCi, de manière à instaurer une saine concurrence sur les prix des 3T qui sera bénéfique aux creuseurs et donc à la formalisation de l'activité artisanale. Ce système devrait notamment veiller à ce que le coût de la traçabilité, qui pèse en grande partie dans le cas l'iTSCi sur les creuseurs et les petits négociants, soit mieux réparti sur la chaîne d'approvisionnement.

La seconde lacune concerne le peu d'attention portée aux acteurs locaux. Comme **EurAc** l'avait déjà souligné en 2014, l'UE semble adopter une approche « top-

down » en orientant en priorité les fonds de sa coopération au développement vers des acteurs internationaux (OCDE, CIRGL, agences de l'ONU), plutôt que vers les acteurs locaux (administrations, opérateurs économiques congolais, creuseurs et coopératives minières, société civile). Rappelons que la RDC est encore aujourd'hui considérée comme un « État fragile ». Les interventions envisagées en vue de favoriser l'approvisionnement responsable en minerais dans le pays devraient dès lors inclure les autorités locales et s'appuyer sur la société civile congolaise. En mai 2015, le Parlement européen appelait d'ailleurs à « la poursuite d'une coopération au développement ciblée avec les pays tiers, notamment (...) le renforcement des capacités des acteurs locaux à se conformer au Règlement » (voir annexe II).

Il est frappant de constater qu'à part le programme mis en œuvre par Allemagne, aucune des mesures envisagées ne vise le **renforcement des capacités du SAESSCAM ou de la Division des Mines**, dont les pratiques sont pourtant largement pointées comme contribuant à la fraude minière et comme étant des obstacles aux efforts de formalisation du secteur artisanal (voir point I.1.3). L'UE et ses États membres devraient envisager sérieusement de prendre des mesures de renforcement des capacités de ces services, notamment sur base des diagnostics et résultats produits par le programme Promines de la Banque Mondiale (voir point I.4.4).

Un autre constat interpellant concerne l'absence de mesures visant l'**implication illégale des FARDC** dans l'exploitation et le commerce des 3T et de l'or. L'armée congolaise est en effet le groupe armé qui interfère le plus dans le secteur artisanal (voir point I.3). Contribuer à mettre fin à cette situation devrait être l'une des priorités des mesures d'accompagnement en RDC. L'UE et certains de ses États disposent pourtant d'outils leur permettant d'agir : leurs programmes d'appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) en RDC. L'UE dispose notamment de plusieurs programmes importants dans ce domaine financés par le FED 2014-2020. Mentionnons notamment le programme POGRESS (Programme

d'Appui à la Réforme du Secteur de la Défense en RDC), doté de 25 millions EUR. Il y a aussi le programme PARJE (Programme d'Appui au Renforcement de la Justice à l'Est de la RDC), qui comporte notamment un projet de soutien à la justice militaire via le renforcement des Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires (2,2 millions EUR sur une durée maximum de 36 mois)<sup>138</sup>. Aucune information ne nous a été communiquée au stade actuel concernant l'utilisation par l'UE de ces programmes en vue de mettre fin à l'impunité des membres des FARDC impliqués dans l'exploitation et le commerce illicites des 3T et de l'or.

Les **acteurs non-étatiques** semblent délaissés par les mesures de coopération au développement envisagées. Mentionnons tout d'abord les **coopératives minières**. Les seules activités de renforcement de coopératives que nous avons identifiées sont soutenues par Promines, la GIZ et Wallonie-Bruxelles International (voir point I.4). Les coopératives constituent pourtant un enjeu clé pour la formalisation du secteur (voir point I.1.4). **EurAc** estime que de nouveaux projets spécifiques pour le renforcement des capacités des coopératives devraient être développés par l'UE et ses États membres.

Un autre acteur non-étatique largement délaissé par les mesures envisagées est la **société civile congolaise**. Selon nos informations, la coopération allemande (GIZ) est le seul État membre à avoir déjà directement soutenu la société civile locale pour un travail concernant la gouvernance du secteur minier artisanal (voir point I.4.4). Du côté de l'UE, la poursuite du Partenariat UE-ONU sur les Terres, les Ressources Naturelles et la Prévention des Conflits semble rencontrer des difficultés, alors qu'il était le seul projet soutenu par l'UE qui comportait un volet important de renforcement de la société civile de la région des Grands Lacs (voir point II.4). Quant au projet d'Appui à la fondation PANZI pour la réinsertion socio-économique des enfants et des travailleuses du sexe vivant autour des mines artisanales, soulignons ici qu'il ne vise pas à intervenir sur la gouvernance du secteur. Il est dommage que les nombreuses ONG locales qui disposent d'un ancrage de terrain

ainsi que d'une expertise sur les (dys)fonctionnements du secteur artisanal et sur les normes et procédures en matière d'approvisionnement responsable (voir point I.4.4) n'aient pu bénéficier d'un financement de l'UE. La lettre du 20 mars 2015 signée par la Haute Représentante de l'UE, Federica Mogherini, et les Commissaires au Commerce et au Développement, Cecilia Malmström et Neven Mimica, annonce qu'« un soutien sera aussi destiné aux organisations de la société civile et aux acteurs non-étatiques proposant du plaidoyer et des formations dans les pays concernés, ciblant les autorités locales et centrales, la société civile, le secteur privé, et contribuant ainsi à la connaissance et aux capacités des pays producteurs en matière de devoir de diligence » (voir annexe I). **EurAc** appelle l'UE à respecter cet engagement.

Déjà mentionnée quelques paragraphes plus haut, la **troisième lacune concerne le flou entourant le renforcement du dialogue politique** avec les gouvernements congolais et des autres pays de la région des Grands Lacs. En effet, aucune des mesures annoncées ne semble comporter un volet de dialogue politique spécifique sur l'exploitation et le commerce des 3T et de l'or produits en RDC. Un dialogue renforcé **avec le gouvernement congolais** est pourtant hautement nécessaire pour aborder les problèmes de gouvernance susmentionnés : dysfonctionnements du SAESS-CAM et de la Division des Mines, impunité des membres des FARDC impliqués dans l'exploitation et le commerce illicites des 3T et de l'or. Sur ce dernier point, les programmes POGRESS et PARJE devraient être utilisés par l'UE pour instaurer un dialogue avec les autorités congolaises en vue de les encourager à prendre des sanctions contre les officiers de haut rang des FARDC impliqués dans l'exploitation et le commerce de ressources illicites des minerais. De telles sanctions sont nécessaires pour faire passer le message à la chaîne de commandement militaire que l'impunité en la matière ne prévaut plus. **EurAc** appelle également à un dialogue politique renforcé **avec les pays de la région des Grands Lacs** en vue d'aboutir à l'harmonisation des prix des minerais et de la fiscalité minière sur le plan régional. Ces efforts de

<sup>138</sup> Pour détails, voir **EurAc** (2016), *Le soutien de l'UE à la réforme du secteur de la sécurité en RDC - Vers une amélioration de la gouvernance des forces de sécurité congolaises ?*.

dialogue supplémentaires sont rendus nécessaires compte tenu de la faiblesse des résultats obtenus par la CIRGL en la matière. Pour conclure cette évaluation, nous soulignons le **risque d'incohérence des mesures et de manque de coordination entre bailleurs** (EEAS, DEVCO, DG Growth, DG Trade, Parlement, États membres, régions). Des mécanismes de concertation et de coordination entre les différents bailleurs devraient donc être prévus. Rappelons ici qu'en mai 2015, le Parlement demandait à la Commission de « présenter un rapport

annuel d'évaluation des résultats des mesures d'accompagnement mises en œuvre » (voir annexe II). En décembre 2015, Conseil de l'UE a appelé la Haute Représentante de l'UE, Federica Mogherini, « à réévaluer de manière régulière l'appui financier et politique vis-à-vis des régions concernées, et en particulier de la région des Grands Lacs, afin d'assurer la cohérence des politiques européennes, d'y encourager et d'y renforcer la bonne gouvernance, l'État de droit et la durabilité de l'activité minière ».

# Partie III Conclusion et recommandations

L'UE a décidé de faire porter l'essentiel des mesures prévues dans son Règlement pour l'approvisionnement responsable sur la partie en amont de la chaîne de valeur des 3T et de l'or. Il est donc logique que les mesures d'accompagnement à ce Règlement se concentrent elles aussi sur cette partie en amont, notamment dans les zones où des « minerais de conflit » sont produits.

Dans le cas de la RDC, ces mesures devraient tenir compte de l'impact du Règlement en matière de développement local. En effet, les discours associant en premier lieu l'exploitation minière artisanale avec la dynamique des violences et des conflits à l'est de la RDC « ne couvrent qu'une part de la réalité »<sup>139</sup>. La position d'EurAc prend en considération le rôle moteur du secteur artisanal pour l'économie locale. Il offre de nombreux emplois que l'économie formelle est aujourd'hui incapable de fournir et il induit également des effets multiplicateurs vers d'autres secteurs de l'économie congolaise (voir point I.2). L'**artisanat minier** est vital pour la survie économique des populations et **devrait donc être soutenu** plutôt que combattu. Mieux encadré, ce secteur pourrait être plus bénéfique pour les populations locales que le secteur minier industriel, notamment en termes de nombres d'emplois, de redistribution des richesses et de protection de l'environnement. D'aucuns considèrent l'activité artisanale comme étant vouée à disparaître au profit du secteur minier industriel, sous prétexte que l'industrie minière serait moins problématique en termes de droits humains. Pourtant, plusieurs experts internationaux ont démontré que l'aggravation alarmante des violations des droits humains dans certains pays est directement liée à l'industrie minière<sup>140</sup>.

Pour EurAc, l'UE doit éviter d'orienter ses mesures de coopération au développement uniquement vers l'atténuation des impacts socio-économiques potentiellement négatifs que le Règlement pourrait avoir sur les populations locales<sup>141</sup>. Certains défendent par exemple l'idée d'allouer des fonds pour inciter les creuseurs à changer de secteur d'activité en leur proposant des occupations alternatives, dans l'agriculture notamment. L'offre d'alternatives, bien qu'intéressante et certainement utile, ne peut constituer la seule réponse à la hauteur des enjeux économiques liés à l'artisanat minier. Nos missions de terrain ont clairement mis en lumière qu'une proportion importante des creuseurs ne souhaite pas changer de secteur. Selon certaines estimations, seulement la moitié des creuseurs seraient prêts à envisager un autre emploi si l'opportunité se présentait<sup>142</sup>. Soutenir l'accès à des sources alternatives de revenus est donc une piste à explorer et qui pourrait conduire à certains résultats, mais elle n'apporterait en soi aucune solution structurelle à l'enjeu fondamental d'assainissement du secteur minier artisanal.

Il apparaît que les principaux problèmes engendrés par le secteur artisanal (interférence des groupes armés, fraude et exportation illégale vers les pays voisins, faible retombée pour le développement des communautés) proviennent en grande partie de l'encadrement défaillant des services de l'État congolais, dont profitent aussi certains pays de la région (Burundi, Ouganda, Rwanda). Dans le cas de la RDC, les mesures d'accompagnement au nouveau Règlement sur l'approvisionnement responsable en minerais devraient donc **considérer l'amélioration de la gouvernance du secteur minier artisanal comme une priorité**.

Inévitablement, certaines mesures que nous proposons à l'UE et ses États membres

<sup>139</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p.214.

<sup>140</sup> Ruggie J. (2006), *Rapport intérimaire du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*, C/ CN.4/2006/97 ; Stavenhagen R., *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, E/ CN.4/2003/90.

<sup>141</sup> D'aucuns redoutent des impacts similaires à ceux qui ont été observés en RDC après l'entrée en vigueur de la suspension des exportations de 3T et d'or décidée fin 2010 par le Président Kabila.

<sup>142</sup> Geenen S. (2016), *op. cit.*, p. 89-91, 219.

de soutenir s'inscrivent dans une approche de « formalisation » du secteur artisanal congolais. Cette formalisation, en grande partie construite sur base de standards et de procédures élaborés par des partenaires étrangers, constitue parfois un nouvel obstacle pour l'accès des artisans creuseurs aux ressources minières et aux bénéfices engendrés par l'exploitation<sup>143</sup>. Il est donc de notre responsabilité de proposer des solutions pour **éviter que l'assainissement du secteur artisanal en RDC conduise à une fragilisation des creuseurs et de leurs dépendants**. Pour éviter les effets d'exclusion et de dépossession des creuseurs, les mesures d'accompagnement devraient, d'une part, veiller à renforcer les capacités des creuseurs mais aussi, d'autre part, à renforcer leur rôle dans les différentes initiatives prises sur le terrain. Les associer davantage à la formalisation renforcerait les initiatives sur le terrain car les creuseurs ne sont pas que des acteurs « faibles » : ils ont aussi dans une certaine mesure un pouvoir d'influence sur les pratiques du secteur<sup>144</sup>. Consulter les creuseurs pour l'élaboration de certaines mesures d'accompagnement envisagées par l'UE et ses États membres et les associer étroitement à leur mise en œuvre permettrait d'augmenter l'efficacité de ces mesures.

Considérant que le Règlement de l'UE pour l'approvisionnement responsable en minerais n'entrera pas en vigueur avant 2021, l'UE et ses États membres disposent de suffisamment de temps pour concevoir, financer et mettre en œuvre les solutions qui combleront les lacunes identifiées parmi les mesures d'accompagnement actuellement envisagées pour la RDC (voir point II.9). Dans cette perspective, **EurAc** propose à l'UE et ses États membres de mettre en application d'ici fin 2020 les **recommandations suivantes** :

### **De manière générale**

**A.** Considérant qu'aucun État membre - à l'exception de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne des Pays-Bas -, ne semble pour le moment développer des projets assimilables à des **mesures d'accompagnement au Règlement européen pour la RDC**, nous encourageons vivement les 25 autres États

membres de l'UE à développer de telles mesures sans plus attendre.

**B.** Considérant l'importance du secteur minier artisanal pour l'économie des provinces de l'est de la RDC et les communautés qui en dépendent, concevoir des mesures d'accompagnement qui **soutiennent la formalisation du secteur minier artisanal** et qui favorisent sa **coexistence avec le secteur minier industriel**.

**C.** Considérant les risques de dépossession et de fragilisation des creuseurs et des petits négociants engendrés par plusieurs initiatives de formalisation du secteur artisanal, concevoir des mesures d'accompagnement pour la RDC qui **incitent ces acteurs à rejoindre le secteur formel**, notamment en leur permettant de vendre leur production à **des prix attractifs** par rapport à ceux pratiqués dans le secteur informel. Nous pensons notamment ici aux futurs projets de chaîne d'approvisionnement simplifiée (*closed-pipe projects*) qui pourraient être soutenus par l'UE ou l'un de ses États membres.

**D.** Considérant le peu de place accordé aux acteurs locaux dans la plupart des mesures d'accompagnement envisagées par l'UE et ses États membres, nous recommandons la conception de mesures pour la RDC qui **impliquent**, autant que faire se peut, **les acteurs locaux étatiques** (décideurs politiques, administrations) et **non-étatiques** (creuseurs, coopératives minières, société civile, opérateurs économiques).

**E.** Considérant le risque d'incohérence des mesures d'accompagnement qui concernent directement ou indirectement la RDC, l'UE devrait prévoir un **mécanisme de concertation et de coordination entre bailleurs** en vue d'assurer cette cohérence et de veiller à ce qu'**une approche européenne globale et complète pour l'approvisionnement responsable** en RDC soit mise en œuvre.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p.181, 218.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p.215.

## En matière de mesures incitatives vis-à-vis des entreprises

1 L'UE devrait octroyer l'aide financière et à la visibilité prévue dans le cadre des mesures incitatives en priorité aux entreprises qui s'approvisionnent de manière responsable en 3T et en or **dans les zones de conflit ou à haut risque**, et éviter d'octroyer ces aides aux entreprises qui choisissent de boycotter ces zones.

## En matière de dialogue politique avec la RDC et les autres États de la région des Grands Lacs

2 L'UE et ses États membres devraient renforcer le dialogue politique dans les domaines suivants :

- a. les problèmes de **gouvernance** du secteur minier artisanal : un dialogue avec le gouvernement congolais à ce sujet est hautement nécessaire, en particulier concernant les dysfonctionnements du SAESSCAM et de la Division des Mines. L'impunité des membres des FARDC impliqués dans l'exploitation et le commerce illicites des 3T et de l'or devraient être directement abordée dans le cadre du dialogue entre l'UE et la RDC. Les programmes PROGRESS et PARJE devraient être utilisés à cette fin comme levier pour encourager les autorités militaires à prendre des sanctions contre les officiers de haut rang des FARDC impliqués illégalement dans le secteur minier artisanal.
- b. **l'harmonisation des prix des minerais et de la fiscalité minière** sur le plan régional : un dialogue renforcé devrait être instauré entre, d'une part, l'UE et des États membres et, d'autre part, les pays de la région des Grands Lacs en vue de pallier l'insuffisance des résultats obtenus par la CIRGL en la matière.

## En matière de coopération au développement en RDC

3 Augmenter les moyens et diversifier les mesures pour le **renforcement de la gouvernance** du secteur artisanal en RDC, en particulier dans les domaines suivants :

- a. la lutte contre la **fraude minière vers les pays voisins** de la RDC : compte tenu de la faiblesse des résultats obtenus par la CIRGL en la matière, l'UE et

ses États membres devraient concevoir d'autres projets visant à lutter contre le trafic transfrontalier de minerais.

- b. le **processus de qualification des sites miniers artisanaux** : un soutien de l'UE et d'autres États membres que l'Allemagne à ce processus est souhaitable afin d'étendre les zones d'exploitation artisanale conformes aux standards du devoir de diligence et de restaurer la confiance des acheteurs internationaux envers la production congolaise de 3T et d'or artisanaux. Une autre manière de soutenir le processus serait de contribuer à la mise en place d'incitants pour encourager les creuseurs à rester dans les sites validés « vert » (par ex. centres de santé et de formation).
- c. la **formalisation du secteur de l'or** : l'UE et ses États membres devraient concevoir des projets spécifiques destinés à répondre aux nombreuses difficultés rencontrées dans le secteur de l'or (interférence des groupes armés, fraude). La mise en œuvre d'un système de traçabilité de l'or fiable et « implémentable » sur le terrain devrait être une priorité.
- d. la **traçabilité dans le secteur des 3T** : l'UE et ses États membres devraient soutenir l'introduction d'au moins un système de traçabilité alternatif à l'iTSCi, de manière à instaurer une saine concurrence sur les prix des 3T en RDC. Ce système devrait aussi veiller à ce que le coût de la traçabilité soit réparti sur la chaîne d'approvisionnement de manière plus équilibrée que dans le cas de l'iTSCi.
- e. le **renforcement des services de l'État** chargés d'encadrer le secteur artisanal : en particulier le SAESSCAM et la Division des Mines. L'UE et ses États membres devraient prendre des mesures à cet égard sur base des diagnostics et résultats produits par le programme Promines de la Banque Mondiale. En priorité, un soutien technique devrait être apporté :
  - I au SAESSCAM pour accélérer le processus de reconnaissance des zones d'exploitation artisanale (ZEA) et leur attribution aux coopératives agréées ;
  - II au Ministère des Mines et aux gou-

vernements provinciaux, d'une part pour vérifier que les coopératives agréées fonctionnent bien selon les principes de prise de décision démocratique et de redistribution des profits entre les membres. L'agrément des coopératives qui ne se conformeraient pas à ces principes de gouvernance devrait leur être retiré. D'autre part, pour accélérer le processus d'agrément des coopératives qui sont toujours dans l'attente d'une reconnaissance officielle par le Ministère des Mines.

- f. l'implication illégale des FARDC** dans l'exploitation et le commerce des 3T et de l'or : l'UE, au travers de ses programmes PROGRESS et PARJE, et les États membres qui disposent de programmes similaires, devraient utiliser leurs appuis à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) en RDC en vue de lutter contre l'impunité dont bénéficient les membres des FARDC impliqués dans l'exploitation et le commerce illégitimes des minerais.
- g. la révision du Code minier de 2002** : l'UE et ses États membres devraient encourager le gouvernement congolais à reprendre le processus de révision du Code et la prise en considération des revendications de la société civile concernant l'encadrement du secteur artisanal. En particulier, la révision devrait :
  - I** simplifier la reconnaissance des ZEA et leur attribution aux coopératives minières, afin de sécuriser l'accès des artisans creuseurs à des zones d'exploitation autorisées ;
  - II** clarifier les mécanismes de règlement des conflits de propriété autour des concessions minières, notamment entre les détenteurs de titres fonciers (coutumiers ou formels) et les détenteurs de titres miniers.
- h. les coopératives minières** : l'UE et ses États membres devraient développer des projets spécifiques pour le renforcement des capacités des coopératives. En vue de renforcer le fonctionnement démocratique des coopératives et leur fonction de défense des intérêts des creuseurs, le recours aux services d'ONG congolaises compétentes en matière de fonctionnement de coo-

pératives et de réglementation du secteur devrait être envisagé. Un autre appui dont ont besoin les coopératives concerne l'accès au crédit.

- i. le rôle de la société civile congolaise** : il existe plusieurs ONG congolaises basées à l'est de la RDC qui disposent d'un ancrage de terrain dans les zones minières et d'une réelle expertise concernant le secteur artisanal et les normes et procédures en matière d'approvisionnement responsable. **EurAc** recommande vivement à l'UE et ses États membres de soutenir ces ONG, notamment pour leur travail de plaidoyer et de formation vis-à-vis des autorités congolaises aux niveaux national, provincial et local.

# Annexe I Lettre du 18 mars 2015

**FEDERICA  
MOGHERINI**  
HIGH REPRESENTATIVE  
VICE PRESIDENT OF THE EUROPEAN  
COMMISSION

**CECILIA MALMSTRÖM**  
MEMBER OF THE EUROPEAN  
COMMISSION  
TRADE

**NEVEN MIMICA**  
MEMBER OF THE EUROPEAN  
COMMISSION  
INTERNATIONAL COOPERATION AND  
DEVELOPMENT

Brussels, 18. 03. 2015  
*A(2015)*

Honourable Members,

As you know, the Commission and the High Representative adopted in March 2014 the Integrated EU Approach to tackle the linkages between minerals trade and the financing of armed groups in conflict-affected and high risk areas such as the Africa's Great Lakes Region. The Integrated EU Approach consists of a draft Regulation<sup>1</sup> designed to control the imports of tin, tungsten, tantalum and gold into the EU and a joint Communication<sup>2</sup> presenting a set of accompanying measures to be deployed through political, diplomatic, and development cooperation means in order to address the broader dimensions of the problem.

We believe that a solid package of accompanying measures will support the approach proposed under the Regulation and contribute to breaking the link between conflict and exploitation of minerals while allowing the countries concerned to maximise the economic potential of their extractive sector. At the end of the day, legislation on mineral sourcing from conflict-affected and high-risk areas can only produce results if it is part of a wider effort to contribute to good governance. This holds in particular for the Great Lakes region where the EU has been actively engaged in peace-building for more than 20 years.

In this context and based on an assessment of actual needs identified, we intend to dedicate up to €20 million of EU funds for the period 2016-2020 to the promotion of responsible mineral sourcing from conflict-affected and high-risk areas.

---

<sup>1</sup> COM(2014)111

<sup>2</sup> JOIN(2014)8 final

Bernd LANGE  
Chairman INTA Committee

Linda McAVAN  
Chairwoman DEV Committee

Elmar BROK  
Chairman AFET Committee

The identified actions include assistance to relevant governments and regional organisations to transpose the OECD Guidance into regional or national due diligence frameworks and legislation to formalise the artisanal and small scale mining sector, and to further build capacity for the implementation of national due diligence frameworks.

Assistance is also aimed for civil society organisations (CSOs) and non-state actors performing advocacy and training in the countries concerned, targeting local and central government authorities, CSOs, and business operators thereby contributing to the awareness and capacity of producer countries on due diligence.

In particular, in the Great Lakes region, future EU assistance will build on current regional efforts aiming at supporting the set-up of conflict free supply chains, such as the International Conference for the Great Lakes Regional Certification Mechanism.

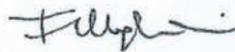
As it is equally important to promote outreach on transparency and due diligence practices in transit and processing countries, funding can also be provided to ensure that operators from these countries increasingly engage in due diligence, notably in key Asian countries.

We already provide assistance on horizontal aspects and dissemination of due diligence to be performed by the Organization of Economic Co-operation and Development (OECD) and will assess how to address issues such as on audit harmonisation and compliance issues, outreach and training activities targeting public authorities, the private sector including SMEs and CSOs involved in the supply chain of minerals from conflict-affected and high-risk areas.

The expected commitments can be delivered by the Development Cooperation Instrument (DCI), 11<sup>th</sup> European Development Fund (EDF), the Instrument contributing to Stability and Peace, the Partnership Instrument and the Competitiveness of Enterprises and SME's Programme.

I hope you will find this information useful in view of the ongoing deliberations in the European Parliament and look forward to a continued fruitful cooperation on this important file.

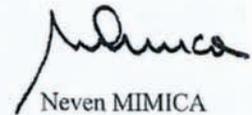
Yours sincerely,



Federica MOGHERINI



Cecilia MALMSTRÖM



Neven MIMICA

Cc: Iuliu WINKLER MEP, Reinhard BÜTIKOFER MEP, Bogdan Brunon WENTA MEP

# Annexe II Amendement 55 du Parlement européen (adopté le 2 mai 2015)

## Article 15 bis

### Mesures d'accompagnement

1. Le cas échéant, la Commission présente, au cours de la période de transition, une proposition législative qui établit des mesures d'accompagnement afin d'accroître l'efficacité du présent règlement dans le respect de la communication conjointe au Parlement européen et au Conseil intitulée «Pour une approche intégrée au niveau de l'Union de l'approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque»(JOIN(2014)0008).

Les mesures d'accompagnement garantissant une approche intégrée de l'Union en matière du devoir d'approvisionnement responsable prévoient:

a) un soutien aux entreprises qui pratiquent un approvisionnement responsable en leur fournissant des incitations ainsi qu'une assistance et des conseils techniques, et en tenant compte de la situation des petites et moyennes entreprises ainsi que de leur position dans la chaîne d'approvisionnement, afin de faciliter le respect des exigences du présent règlement;

b) un dialogue politique permanent avec les pays tiers et autres parties prenantes, y compris l'harmonisation éventuelle avec les systèmes de certification nationaux et régionaux ainsi que la collaboration avec des initiatives de partenariat public-privé;

c) la poursuite d'une coopération au développement ciblée avec les pays tiers, notamment l'aide à la commercialisation de minerais sans conflit et le renforcement des capacités des acteurs locaux à se conformer au présent règlement;

d) une coopération étroite avec les États membres pour mettre en place des initiatives complémentaires dans le domaine de l'information aux consommateurs, investisseurs et clients, ainsi que d'autres incitations au comportement responsable des entreprises et des clauses de performance dans les contrats d'approvisionnement signés par les autorités nationales comme prévu par la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil <sup>1a</sup>.

2. La Commission présente un rapport annuel d'évaluation des résultats des mesures d'accompagnement mises en œuvre conformément au paragraphe 1 ainsi que de leur incidence et de leur efficacité.

<sup>1a</sup> Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65).



Réseau européen pour l'Afrique Centrale  
115, rue Stevin • B- 1000 Bruxelles • Belgique  
<http://www.eurac-network.org>  
tel • +32 2 725 47 70  
e-mail • [info@eurac-network.org](mailto:info@eurac-network.org)

Crée en 2003, le Réseau européen pour l'Afrique centrale (**EurAc**) compte 40 organisations membres issues de la société civile de 11 pays européens. Ces organisations travaillent sur et dans la région des Grands Lacs africains. Elles soutiennent des organisations de la société civile au Burundi, en République Démocratique du Congo (RDC) et au Rwanda dans leurs efforts de promotion de la paix, de la défense des droits humains et du développement.

**EurAc** concentre son activité sur le plaidoyer auprès des institutions et décideurs politiques européens, autour de 3 thèmes prioritaires pour la région des Grands lacs : (1) la paix et la sécurité, (2) la démocratisation et (3) la gestion des ressources naturelles. Transversalement à ces domaines ; l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des acteurs non-Étatiques comme contre-pouvoir sont des axes prioritaires de notre plaidoyer.



Photo: Giampaolo Musumeci