

Lettre Ouverte

à l'attention des gouvernements, entreprises, organisations non-gouvernementales et autres acteurs qui travaillent sur la thématique des «minerais de sang»,

Au début de cette année, deux géants industriels internationaux, Intel et Apple, ont publié des politiques de responsabilité sociale détaillées concernant les minerais en provenance de l'est de la République Démocratique du Congo (RDC). Ces décisions font suite à une recrudescence inédite de règlements, projets de loi et initiatives ayant pour objectif d'« assainir » le secteur minier de l'est de la RDC. Toutes ces initiatives ont été accueillies par un concert de louanges presque unanime.

L'initiative qui a probablement été la plus médiatisée est la législation américaine connue sous le nom de « section 1502 de l'acte Dodd-Frank Act ». Elle exige des entreprises cotées en bourse aux Etats-Unis et qui s'approvisionnent en minerais à l'est de la RDC (ou dans les pays voisins) qu'elles détaillent leurs chaînes d'approvisionnement à la « commission des titres et de la bourse » (Securities and Exchange Commission-SEC). Le Canada a presque terminé la mise en place d'une législation similaire et beaucoup d'autres pays se penchent sérieusement sur cette thématique ; l'Union Européenne a introduit un système de régulation volontaire autour des « minerais de conflit » et les Nations Unies et l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) ont élaboré des directives sur l'utilisation des ressources naturelles issues de zones à haut risque (telles l'est de la RDC).

Ces initiatives visent en premier lieu les mines artisanales (ou « informelles ») de l'est de la RDC. Elles sont fondées sur l'idée des « minerais de sang », une analyse largement répandue au niveau international selon laquelle une série de minerais (en premier lieu la cassitérite, le tantale, le tungstène et l'or) extraits de façon artisanale auraient aidé les protagonistes des conflits en RDC à financer leurs interventions pendant les vingt dernières années.

La situation

Bien que la campagne contre les « minerais de sang » ait réussi à influencer les politiques, elle n'en résulte pas moins d'une mécompréhension fondamentale des relations entre les minerais et les conflits à l'est de la RDC. Les minerais aident à perpétuer les conflits mais ils n'en sont pas la cause. 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. La possibilité d'exploiter et de tirer profit des minerais est souvent un moyen de financement pour des opérations armées, afin de mener ces luttes, et non une fin en soi. Ainsi, des analyses internes des Nations Unies montrent que seulement 8% des conflits en RDC sont liés aux minerais, et soulignent que les motivations varient grandement au sein du large éventail des différents groupes armés.

Par ailleurs, les groupes armés ne dépendent pas des minerais pour survivre. L'est de la RDC est une économie militarisée à 100%, dans laquelle les minerais sont seulement une ressource parmi d'autres que les groupes armés, et l'armée congolaise (FARDC), utilisent comme sources de financement. Ainsi, le M23, jusqu'à récemment le groupe armé non-étatique le plus puissant en RDC, n'a jamais cherché à contrôler directement les activités minières.

De plus, peu d'acteurs locaux ont participé aux discussions internationales, avec comme conséquence directe que les réalités du terrain n'ont pas assez été prises en compte. Mettre en place les systèmes et procédures requis pour auditer des milliers de mines artisanales situées dans des endroits isolés et difficiles d'accéder dans un territoire couvrant environ deux fois la superficie de la France serait un défi pour n'importe quel gouvernement. Dans l'est de la RDC, où les infrastructures et les capacités de l'Etat sont limitées voire parfois non-existantes, l'énormité de la tâche peut difficilement être surestimée. Puis, en demandant que les compagnies prouvent l'origine des minerais extraits à l'Est du Congo et dans les pays environnants avant qu'un système permettant de fournir de telles preuves ait été mis en place, le mouvement contre les « minerais de sang » et la législation qui en a résulté (dont la section 1502 de l'acte Dodd-Frank) ont fait fuir des acheteurs internationaux dont beaucoup préfèrent aujourd'hui s'approvisionner autre part.

Le résultat

Le mouvement contre les « minerais de sang » n'a pas encore mené à des changements significatifs sur le terrain ; il a au contraire eu un certain nombre de conséquences non-intentionnelles et dommageables. Presque quatre ans après l'adoption de l'acte Dodd-Frank, seule une petite fraction des centaines de sites miniers à l'est de la RDC ont été atteints par les efforts de traçabilité et de certification. La majorité des sites reste dans l'ombre, contrainte à l'illégalité, voire au déclin puisque certains acheteurs internationaux ont décidé de se conformer à la nouvelle législation en se retirant du Congo.

De très nombreux mineurs se sont par conséquent retrouvés à la limite de la légalité, alimentant le trafic de minerais et favorisant ainsi un retour des groupes armés qui profitent des failles de la régulation internationale. D'autres mineurs ont simplement perdu leur travail ; et dans les zones où l'exploitation artisanale a cessé, l'économie locale a durement souffert. L'exploitation artisanale fait vivre, selon les estimations, entre huit et dix millions de personnes à travers le pays. Certains des anciens mineurs sont ainsi retournés à l'agriculture de subsistance, mais le niveau d'insécurité dans l'est du pays les laisse dans une immense pauvreté et dans la peur permanente d'être déplacés et de manquer leurs précieuses récoltes agricoles. D'autres mineurs ont fini par rejoindre les milices, par nécessité d'obtenir de l'argent rapidement et en l'absence d'autres opportunités ; un comble au vu des intentions originales du mouvement contre les « minerais de sang ».

A côté de l'impact sur les communautés de mineurs et sur l'économie locale, la campagne contre les « minerais de sang » et l'acte Dodd-Frank n'ont pas vraiment mené à la destruction des groupes armés, ils les ont plutôt amenés à changer de secteur d'activité. Certains groupes armés se sont ainsi tournés vers le trafic de charbon, de marijuana, d'huile de palme, de savon, ou d'autres produits de consommation. Les groupes armés qui restent dans le secteur minier ont contourné le problème de la certification en taxant les minerais plus en aval que sur le site d'exploitation même ; les barrages routiers qu'ils ont mis en place peuvent rapporter des millions de dollars par an. D'autres ont trouvé plus simple de garder le contrôle sur le site de production par l'intermédiaire de membres de leur famille ou d'associés civils faisant meilleure figure.

En outre, la mise en place du processus de certification est truffée de problèmes qui restent irrésolus. Quelques sites miniers ont eu la chance d'être atteints par les équipes d'évaluation conjointes chargées de se prononcer sur leur statut « sans conflit » (ou « vert »), mais ces équipes n'ont pas été capables de maintenir la fréquence d'une visite de validation tous les trois mois comme la loi le prévoit. Le processus est également ralenti par les

plusieurs mois que le ministère congolais des mines prend pour vérifier et approuver l'évaluation au niveau national. Étant donnée la vitesse à laquelle la situation évolue dans ce type d'environnement volatile, ces évaluations irrégulières et ces longs délais soulèvent des questions sérieuses quant à la précision de la certification, et plus généralement quant à la crédibilité du système tout entier.

Plus inquiétant encore : afin de déterminer le statut « vert » des minerais qu'ils achètent, les entreprises multinationales comme Apple et Intel audient uniquement les fonderies ; elles ne se rendent pas dans les mines elles-mêmes. Les fonderies se trouvent hors de RDC, et les audits ne sont pas nécessairement toujours conduits par des tierces parties, ce qui amène encore à se questionner sur le fait que ce mécanisme de certification reflète bien les réalités du processus de production.

Le site le plus avancé en termes de production de minerais « sans conflits » ou « propre » à destination du marché international est Kalimbi, une zone d'extraction d'étain où des financements étrangers ont permis la mise en place d'un mécanisme d'ensachage et d'étiquetage dénommé iTSCi. Le mécanisme est géré par les industriels eux-mêmes. Pourtant, même là-bas, malgré l'établissement d'un « circuit fermé » depuis la mine jusqu'à l'exportation, la mine subit toujours l'influence sporadique des acteurs armés ; et ce sont les mineurs qui paient indirectement les coûts additionnels générés par le mécanisme de traçabilité. De nouveau, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur la crédibilité du système, ainsi que sur la pertinence de l'étendre, comme cela est déjà en cours, à d'autres sites miniers géographiquement plus reculés. La tendance à la monopolisation de ces initiatives de chaînes d'approvisionnement « sans conflit » (telles que l'iTSCi) est un autre problème qui vient s'ajouter aux différentes lenteurs. Cette monopolisation est, à nouveau, économiquement défavorable aux populations locales car elle les exclut et les isole d'un accès légal aux marchés internationaux.

L'alternative

Bien qu'il existe un large consensus autour de la nécessité d'assainir le secteur minier de l'Est du Congo, le modèle actuel de la communauté internationale pour atteindre cet objectif fait l'objet de nombreux désaccords. Les efforts pour améliorer la transparence des chaînes d'approvisionnement en minerais de RDC doivent se poursuivre mais une approche à la fois plus fine et plus holistique, qui prenne en compte les réalités du secteur minier de l'Est du Congo et la complexité de ce conflit, est nécessaire. Pour cela, nous avançons cinq recommandations :

1. **Améliorer la concertation avec le gouvernement et les communautés** : le gouvernement congolais ainsi que la société civile n'ont pas été suffisamment consultés sur la section 1502 de l'acte Dodd-Frank avant son adoption et beaucoup n'étaient pas au courant de ses implications. Nombre d'entre eux ont été mis devant le fait accompli. Les seuls acteurs qui ont été consultés étaient des partisans de l'acte Dodd-Frank, ce qui a généré des tensions supplémentaires au niveau local où de nombreuses voix divergentes existent. Les voix congolaises doivent être plus et mieux écoutées, et les contextes et structures de pouvoir à l'échelle locale doivent être mieux pris en compte. Cette meilleure compréhension permettrait en outre une meilleure harmonisation avec les initiatives nationales et régionales existantes, telles que l'initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL).

2. **Travailler à une réforme de fond:** le processus d'audit doit être conçu pour améliorer les pratiques du secteur minier plutôt que pour simplement fournir une solution de façade. L'idée courante selon laquelle un processus de contrôle et de validation statique assure un commerce de minerais « sans conflit » n'est pas appropriée dans le contexte sécuritaire instable de l'est de la RDC. Les mines et les fonderies doivent être régulièrement inspectées et le laps de temps entre l'inspection et la certification doit être minimisé. Quand l'inspection et la certification ne peuvent pas se dérouler comme prévus, des dérogations ou d'autres alternatives ne doivent pas être exclues.
3. **Mettre en place des incitations à de meilleures pratiques:** le cadre juridique doit être accompagné par des projets concrets de terrain réalistes, qui visent vraiment à la mise en place des dispositions légales. Si ce n'est pas possible, ce qui est évidemment toujours le cas aujourd'hui près de quatre ans après l'adoption de l'acte Dodd-Frank, des phases de transition doivent être ménagées et les standards doivent être revus. De même, et si possible ou souhaitable, les anciens acteurs du conflit devraient être incités à se joindre aux programmes, ce qui permettrait d'éviter la subversion ou l'infiltration du système « propre » en incluant les acteurs mentionnés au lieu de les exclure.
4. **Promouvoir une compétition équitable:** la réglementation doit être basée sur une compétition équitable qui permettra non seulement aux entreprises internationales, mais aussi aux producteurs congolais d'influencer (voire d'augmenter) les prix au niveau local. Ceci permettra aux coopératives minières de garantir un salaire minimum décent à leurs membres.
5. **Élargir l'objectif:** les causes profondes du conflit telles que l'accès à la terre, l'identité, ou les luttes politiques dans le contexte d'une économie militarisée, doivent être prises en considération. C'est de cette façon, plutôt qu'en mettant l'accent uniquement sur les minerais, que la violence des conflits pourra être réduite. En outre, les efforts visant à éradiquer les « minerais de sang » ne devraient pas négliger le fait que l'exploitation minière artisanale est un moyen de subsistance essentiel pour des milliers de personnes à l'est de la RDC. Le secteur minier représente au moins autant, si pas plus, une opportunité pour sortir la région de la pauvreté qu'un facteur contribuant à la violence. Des mesures qui n'hésitent pas à soutenir l'industrie, à l'exemple de celles contenues dans le projet de loi de 2009 « US Conflict Minerals Act », sont nécessaires pour tirer plein profit du potentiel économique de l'exploitation minière artisanale. Enfin, d'autres défis importants tels que l'accès au crédit, les connaissances techniques, les conditions de travail dangereuses, et la dégradation de l'environnement ne doivent pas être ignorés par les multinationales si elles cherchent vraiment à améliorer leurs pratiques commerciales et à améliorer la transparence de leurs chaînes d'approvisionnement.

Des progrès ont été réalisés dans la production de produits plus éthiques pour les consommateurs, mais les intervenants n'ont pas encore réussi à améliorer la vie des populations congolaises, ni à répondre à l'impact négatif des initiatives contre les « minerais de sang ». Si les politiques de lutte contre les « minerais de sang » veulent réellement aboutir à un changement positif sur le terrain, les lois adoptées par les gouvernements nationaux, et les mesures telles que celles décrites par Apple ou Intel, doivent être fondées sur une approche plus globale et mieux adaptée aux réalités locales. Sans cela, la capacité des initiatives contre les « minerais de sang » à améliorer la vie quotidienne des congolais et de leurs voisins continuera à être sérieusement limitée. Pire encore, ces initiatives risquent d'alimenter les conflits auxquels elles souhaitent mettre fin.

Liste de signataires

1. Aloys Tegera (Director, POLE Institute Goma)
2. Ann Laudati (Lecturer at the School for Geographical Sciences, University of Bristol)
3. Ashley Leinweber (Assistant Professor of Political Science, Missouri State University)
4. Ben Radley (Researcher, International Institute of Social Studies & 'Obama's Law' Producer)
5. Bonnie Campbell (Professor of Political Science, Université du Québec à Montréal)
6. Christiane Kayser (Independent Analyst & Civil Peace Service-Bread for the World mobile team)
7. Christoph Vogel (Researcher, University of Zurich & Independent analyst/writer)
8. Cyprien Birhingingwa (Executive Secretary, COSOC-GL & Coordinator of CENADEP Kivu)
9. Daniel Rothenberg (Professor of Practice, School of Politics and Global Studies, Arizona State University)
10. David Rieff (Independent Author and Commentator)
11. Deo Buuma (Executive Secretary, Action pour la Paix et la Concorde - APC, Bukavu)
12. Didier de Faily s.j. (Directeur, Maison de Mines du Kivu, Bukavu)
13. Dominic Johnson (Africa Editor and Deputy Foreign Editor, die tageszeitung)
14. Dorothea Hilhorst (Professor of Humanitarian Aid and Reconstruction, Wageningen University)
15. Emmanuel Shamavu (Director, APRODEPED, Bukavu)
16. Eric Kajemba (Coordinator, Observatoire Gouvernance et Paix, Bukavu)
17. Esther Marijnen (Researcher, Institute for European Studies/Vrije Universiteit Brussel)
18. Evariste Mfaume (Executive Director, "Solidarité des Volontaires pour l'Humanité")
19. Gabriel Kamundala (Researcher, CEGEMI & Université Catholique de Bukavu)
20. Ganza Buroko (Cultural Operator & Coordinator of Yolé!Africa, Goma)
21. Godefroid Kä Mana (Professor, ULPGL Goma & UEA Bukavu & Université Kasavubu Boma)
22. Godefroid Muzalia (Professor, Institut Supérieur Pédagogique de Bukavu)
23. Henning Tamm (Postdoctoral Prize Research Fellow, Nuffield College, University of Oxford)
24. Herbert Weiss (Emeritus Professor of Political Science, City University of New York)
25. James Smith (Associate Professor of Anthropology, University of California/Davis)
26. Jeroen Cuvelier (Postdoctoral Researcher, Wageningen University and Ghent University)
27. John Kanyoni (Independent Consultant and Vice-President of the Congolese Chamber of Mines)
28. Josaphat Musamba (Assistant Professor, Université Simon Kimbangu of Bukavu)
29. Joschka Havenith (Independent Researcher and Consultant, Cologne)
30. Jose Diemel (Researcher, Special Chair for Humanitarian Aid & Reconstruction, Wageningen University)
31. Joshua Walker (Postdoctoral Research Fellow, University of the Witwatersrand)
32. Josue Mukulumanya (President of the South Kivu mining cooperatives board GECOMISKI)
33. Justine Brabant (Independent Researcher and Journalist)
34. Juvénal Munubo (Member of Parliament, Democratic Republic of the Congo)
35. Juvénal Twaibu (Director, Centre Indépendant de Recherches et d'Etudes Stratégiques au Kivu)
36. Ken Matthysen (Researcher on artisanal mining in eastern Congo, Antwerp)
37. Kizito Mushizi (Member of Parliament, Democratic Republic of the Congo)
38. Koen Vlassenroot (Director, Conflict Research Group & Professor, Ghent University)
39. Kris Berwouts (Independent Consultant and Author)
40. Kristof Titeca (Assistant Professor, University of Antwerp)
41. Laura Seay (Assistant Professor of Government, Colby College)
42. Ley Uwera (Independent Journalist and Author, Goma)
43. Loochi Muzaliwa (Programme Coordinator, Life and Peace Institute DRC)
44. Micheline Mwendike (Activist, on behalf of LUCHA – Lutte pour le Changement/Struggle for Change)
45. Manuel Wollschläger (Conseiller Technique, ZFD-AGEH in Bukavu)
46. Milli Lake (Assistant Professor, Arizona State University)

47. Nicole Eggers (Assistant Professor of African History, Loyola University New Orleans)
48. Odile Bulabula (Deputy Coordinator, RIO – Network for Organisational Innovation, Bukavu)
49. Pádraic MacOireachtaigh (Regional Advocacy and Communications Officer, Jesuit Refugee Service)
50. Pamela Faber (Researcher, St. Catherine's College, University of Oxford)
51. Passy Mubalama (Independent Journalist and Author, Goma)
52. Paul Muhindo Mulemberi (Member of Parliament, Democratic Republic of the Congo)
53. Paul-Romain Namegabe (Professor of Law, Director of CEGEMI, Université Catholique de Bukavu)
54. Paulin Bishakabalya (Director of Humanitarian Assistance and Development Committee, Bukavu)
55. Peer Schouten (Postdoctoral Researcher, University of Gothenburg)
56. Phil Clark (Reader in Comparative and International Politics, SOAS / University of London)
57. Rachel Niehuus (Postdoctoral Researcher at University of California, San Francisco)
58. Rachel Strohm (Researcher in Political Science, University of Berkeley)
59. Rémy Kasindi (Director, Centre for Research and Strategic Studies in Central Africa, Bukavu)
60. Rodrigue Rukumbuzi (Coordinator, AGAPE-Hauts Plateaux, Uvira)
61. Rosebell Kagumire (Independent Consultant and Blogger, Kampala/Addis Ababa)
62. Salamambo Mulonda Bulambo (Director, PIAP, Bukavu)
63. Sara Geenen (Postdoctoral Researcher, Institute of Development Policy, Antwerp University)
64. Sekombi Katondolo (Director, Radio Mutaani, Goma)
65. Severine Autesserre (Assistant Professor, Barnard College, Columbia University)
66. Thomas Idolwa Tchomba (Consultant and Mining Expert, Goma)
67. Timothy Makori (Researcher, Department of Anthropology, University of Toronto)
68. Timothy Raeymaekers (Lecturer in Political Geography, University of Zurich)
69. Yvette Mwanza (President of the Mining Committee, Fédération des Entreprises Congolaises North Kivu)
70. Zacharie Bulakali (Independent Researcher on mining in eastern Congo)

Les signataires expriment leur soutien pour la présente lettre ouverte bien que cela ne signifie pas nécessairement l'accord avec tout édito ou autre texte accompagnant qui représente que l'opinion de ses auteurs respectifs.