

ENQUETE SENATORIALE BELGE SUR LE PILLAGE AU CONGO: ENJEUX, LIMITES ET ECLAIRAGES

par Catherine André

Abstract

The purpose of this article is to present the stakes, the means and the limitations of the work by the Parliamentary investigative committee to assess the legal and illegal extraction of and commerce in the natural resources of Congo.

It also makes some new points by examining certain concepts used to tackle issues of illegal exploitation and looting in a politically and economically criminalised context and the link between these and the financing of the war. E.g. some activities have been studied under their legal aspect, a concept that is severely limited in a stateless country. Also, the committee has been faced with “holes in the law” at the international level, e.g. concerning diamonds trafficking or war diamonds. Secondly, looting has been studied with the concept of value added at different steps in different lines of business. Its destination as well, which may be to finance the war, as illustrated by the coltan business, the study of other forms of commerce showing that looting mostly profits intermediaries and foreigners. Taxes, levies, tolls also helped to finance the war. Finally, the concept of elite criminal networks from the latest UN report could not be used because of the information it requires and the limitations of the means used by the Belgian investigative committee.

The conceptual approach illustrates the difficulty of assessing the responsibility of Belgian firms for the looting and the war in a Congolese context deeply that has been criminalised since the days of Mobutu.

1. INTRODUCTION

Cet article a pour objet d'exposer les enjeux de la Commission d'enquête parlementaire belge, les moyens mis en œuvre, les limites de l'enquête et les difficultés conceptuelles pour aborder l'exploitation illégale des ressources au Congo dans un contexte hautement criminalisé et évaluer la responsabilité de certaines entreprises belges. Cet article reprend quelques constats sur le pillage du Congo que l'application des différents concepts a permis de montrer, de même que leurs limites.

2. OBJET, CONCEPTS ET LIMITES DE LA COMMISSION D'ENQUETE PAR RAPPORT AUX MOYENS MIS EN OEUVRE

La Commission sénatoriale avait pour mission d'organiser une enquête concernant « *les activités légales et illégales exercées par des entreprises, des institutions et personnes en République démocratique du Congo et dans la région, durant la période couverte par les rapports des Nations unies, et au vu de la situation conflictuelle actuelle et de l'implication*

de la Belgique; d'évaluer le cadre juridique et les mécanismes de contrôle en la matière; de formuler des recommandations basées sur les constatations faites»¹.

2.1. Mission et enjeux de la Commission sénatoriale

Une première proposition de mettre sur pied avait été déposée en juin 2000 à la commission des Relations extérieures et de la Défense, mais ce n'est qu'en juin 2001 qu'une commission d'enquête a été instituée au Sénat, suite, notamment à la publication du rapport des Nations unies relatif aux activités d'exploitation illégales de ressources naturelles et autres richesses en République démocratique du Congo mettant en cause plusieurs sociétés belges. Cinq mois plus tard, à la fin du mois de novembre 2001, la Commission entame ses travaux, d'abord par une série d'auditions d'experts, puis, à partir du mois d'avril 2002, elle commence à auditionner des responsables d'entreprises. Les travaux ont été marqués par l'absentéisme des sénateurs (mis à part deux ou trois), un manque d'approfondissement des dossiers. Le peu d'intérêts que portaient les sénateurs vis-à-vis de cette commission s'explique notamment par le faible intérêt de l'électorat pour cette partie de l'Afrique centrale, mais surtout par les intérêts économiques et commerciaux de la Belgique fortement réduits et limités à quelques entreprises établies au Katanga et au secteur du diamant (la Miba et la place d'Anvers). En effet, en l'espace de quarante années, la Belgique est passée de la place de premier partenaire commercial avec le Congo parmi les pays du Tiers-monde à la 25^{ème} place commerciale.

D'autres enjeux internes à la Belgique mais aussi internationaux expliquent également l'attitude des sénateurs et l'orientation qu'a prise la commission dans ses travaux. En effet, la commission risquait de nuire à la politique d'ouverture pro-active menée par le ministre des Affaires étrangères, Louis Michel et qui a permis au Congo de sortir partiellement du moins de son isolement au plan international. Un autre enjeu pour la majorité arc-en-ciel était de ne pas risquer d'ouvrir des boîtes de Pandore alors que le ministre Louis Michel tentait de renouer les relations de la Belgique avec l'Afrique centrale même si les intérêts économiques de la Belgique ainsi que ses relations avec le Congo s'étaient fortement réduits. Or, dans le contexte politique et économique congolais criminalisé, la Commission aurait pu devoir traiter des dossiers contenant des pratiques de corruption, de pillage, de financement de partis belges ou financement de la guerre et, peut-être risquer

¹ SENAT DE BELGIQUE, *Commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur l'exploitation et le commerce légaux et illégaux de richesses naturelles dans la région des Grands Lacs au vu de la situation conflictuelle actuelle et de l'implication de la Belgique*, Bruxelles, le 20 février 2003, 227 p.

de devoir se pencher sur certaines affaires qui remontaient avant la guerre, à l'époque de Mobutu. La Commission n'a pas pris de risques de "déraper" et glisser dans des dossiers qu'elle risquait de ne plus maîtriser ni au plan politique, ni médiatique, à quelques mois des élections. Ces risques s'adressaient à tous les partis de la majorité (libéraux et socialistes) et de l'opposition (anciens partis chrétiens), à l'exception des écologistes. Dans un consensus relativement partagé par tous les partis, les sénateurs optèrent pour clore les dossiers, laissant à la Justice le soin de poursuivre certaines investigations², plutôt que d'approfondir encore certains dossiers, auditionner d'autres témoins, consacrer davantage de moyens (comme lever le secret bancaire) et risquer de prolonger la Commission alors que la campagne électorale qui battait déjà son plein.

Au plan international, la Belgique n'a pas pris le risque de "s'auto flageller". Sur la scène internationale elle tenait à garder ses intérêts commerciaux et la position du centre diamantaire d'Anvers notamment. Par rapport au Congo, elle a évité d'affaiblir les dernières entreprises belges qui subsistent, alors que depuis vingt-cinq ans elle perd ses intérêts au profit d'autres entreprises minières étrangères ou particuliers (canadiens, australiens et sud-africains principalement mais aussi américains, britanniques, israéliens, libanaises, ghanéens et grecs) principalement des *juniors*. Par ailleurs, en mettant en développant les processus qui ont conduit au contexte criminel et de guerre, elle a montré que l'élite politique et militaire congolaise et étrangère trouvaient un intérêt au pillage et à la perpétuation d'une situation de conflit, de même que des particuliers et des entreprises privées du Congo comme d'autres pays³. Dès lors, en développant le contexte dans lequel certaines pratiques s'opèrent, en montrant que certains acteurs ou groupes d'acteurs portent une responsabilité a priori importante dans l'exploitation illégale des ressources et le pillage, en démontrant que certaines pratiques (de corruption, de fraude, le paiement de "commissions", ...) sont généralisées, en développant certaines conséquences d'un pays sans état et en montrant le peu de choix qu'avaient certaines entreprises dans certaines situations, la commission a choisi d'éviter de condamner les dix entreprises et particuliers belges accusés par l'ONU, recommandant fortement à d'autres d'instances (au gouvernement congolais et régionaux, instances internationales comme l'ONU, le BIT, , etc.) de prendre des mesures permettant un changement au niveau du contexte.

² Pour deux affaires au moins, la Justice disposait de plus d'informations que la Commission d'enquête, grâce au fait qu'elle avait mis en place d'autres moyens et avait levé le secret bancaire, notamment.

³ SENAT DE BELGIQUE, *Commission d'enquête parlementaire..., III. Constatations et recommandations*, Bruxelles, Sénat de Belgique, février 2003, pp. 198-199.

La commission est donc restée prudente et, malgré qu'elle disposait de pouvoirs d'enquêtes comparable à ceux d'un juge d'instruction que lui confère la loi, elle n'a pas mis en place tous les moyens pour mener des investigations approfondies ni pour obtenir l'information nécessaire pour mener cette enquête de manière à infirmer ou confirmer les accusations de l'ONU⁴. L'on pourrait se demander quelles ont été les raisons politiques qui poussèrent les parlementaires à demander une telle enquête plutôt qu'une autre étant donnés les enjeux et les limites importantes de cette commission. Les sénateurs se sont cantonnés à quelques constats, ont mis en exergue les fautes d'interprétation et de jugement commises par les experts de l'ONU et à renvoyer à diverses autorités le soin de poursuivre des investigations complémentaires et approfondies (gouvernement congolais, autorités belges, experts de l'ONU, ...).

L'information dont disposait la commission pour mener ses enquêtes se basait principalement sur l'information publique, journalistique ou scientifique qui constituait le matériau pour des questions en auditions publiques et à huis clos. Le contenu de quelques enquêtes préliminaires et le voyage en Afrique centrale du président de la commission, André Geens, ont alimenté et orienté le contenu des auditions. Un expert (l'auteur, Catherine André) est nommé après six mois de fonctionnement et est encadré de quelques autres chercheurs; un avocat analyse le fond juridique du dossier STL au Ducroire.

Par ailleurs, seule l'information contenue dans les auditions publiques pouvait être utilisée pour le rapport final; les sénateurs ont parfois utilisé le contenu des huis clos dans leur rapport final, sans mentionner leurs sources. Le rapport final se base donc principalement sur le contenu des auditions publiques; or, les entreprises privées ont chaque fois été entendues à huis clos, à leur demande, par crainte de représailles au Congo, à l'exception de l'une ou l'autre qui ont accepté de répondre en partie aux questions publiquement. Mais globalement, étant donnée sa manière de fonctionner et les moyens qu'elle a mis en oeuvre, la commission ne pouvait réaliser l'objectif qu'elle s'était fixée⁵.

Enfin, la commission s'est heurtée à la question du choix de concepts appropriés pour étudier et évaluer la responsabilité des entreprises belges dans

⁴ En outre, la commission n'a pu disposer des preuves ou des indices de la part des experts de l'ONU sur base desquels ils ont accusé les entreprises belges et la commission n'a pu non plus les fournir.

⁵ Filip Reyntjens, invité comme premier expert à la commission sénatoriale, exprimait ses doutes vis-à-vis des potentialités de la commission en ce qui concerne l'enquête sur le pillage des ressources elle-même, mais proposait à la commission de se pencher sur les délits contre le droit belge et les initiatives législatives à prendre. Voir REYNTJENS, F., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 30 novembre 2001.

l'exploitation illégale et le pillage au Congo dans un contexte de guerre et criminalisé.

2.2. Concepts utilisés et limites

La Commission devait répondre aux accusations du premier rapport de l'ONU concernant la légalité de certaines activités d'entreprises belges au Congo⁶ –et ce fut son but. A partir de la parution du rapport final des experts de l'ONU en octobre 2002⁷, elle devait répondre également aux accusations d'activités criminelles d'entreprises ou d'individus appartenant à un réseau d'élite ainsi qu'aux accusations de transgression de certains principes de l'OCDE de certaines entreprises multinationales. La commission s'est heurtée au problème d'utilisation de concepts clairement définis de légalité et d'illégalité dans un pays où l'Etat n'assume plus ses fonctions. Cette question conceptuelle s'est posée dès le mois d'avril 2002. Quels autres concepts analytiques opérants et efficaces alors utiliser pour déterminer la responsabilité des entreprises belges dans un environnement institutionnel et économique profondément criminalisé où les pratiques de prédation, de pillage, de corruption, de fraude sont généralisés.

Plusieurs concepts ont été utilisés et appliqués offrant des éclairages différents dans un contexte congolais criminalisé. D'une part, certaines pratiques ont été étudiées sous l'aspect de la légalité (pratiques illégales, en marge de la loi, ou relevant de vides juridiques) et leur lien avec la poursuite de la guerre. Ensuite, vu les limites que présentait le concept de légalité dans un pays sans Etat, la commission n'a pas seulement abordé la responsabilité des entreprises au travers de leurs activités légales ou illégales mais elle a aussi abordé leur rôle dans le pillage des ressources du Congo, notamment en utilisant le concept de la valeur ajoutée créée lors de l'exploitation et le commerce des ressources au sein de certaines filières. L'évaluation et l'affectation de la valeur ajoutée créée au sein de la filière permettaient de déterminer, à chaque étape de la filière la part de la valeur ajoutée créée et contrôlée et chercher à savoir à quoi elle était affectée afin d'établir éventuellement un lien avec le financement de la guerre. Ce concept a été éclairant dans le cas de l'exploitation du coltan à l'est du Congo. En effet, il a permis de montrer le poids économique de ce pillage et ses dimensions sociales, à savoir qu'il ne profite ni suffisamment à l'Etat ni à la population,

⁶ Voir NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo (S/2001/357)*, New-York, Nations unies, 12 avril 2001.

⁷ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo (S/2002/1146)*, New-York, Nations unies, 16 octobre 2002.

mais qu'au contraire, la population paie un lourd tribut. Il a également montré que le pillage peut être la conséquence d'activités légales ou illégales, d'autorités ou acteurs économiques étrangers ou congolais⁸.

Ensuite, pour répondre aux accusations de certaines ONG (IPIS, Broederlijk Delen)⁹, a été posée la question de la responsabilité sociale et éthique des entreprises accusées de participer directement ou indirectement au financement de la guerre en payant des taxes, en se faisant ponctionner ou en appartenant aux filières monopolisées par les armées. Ce concept de « responsabilité éthique » des entreprises oeuvrant dans les régions de conflit ou dans les zones où les droits de l'homme sont violés a été développée par l'OCDE¹⁰; le panel des Nations unies l'a appliqué de manière contraignante à une série d'entreprises multinationales¹¹. Si cette question de responsabilité sociale ou éthique a été soulevée au cours de la quasi-totalité des auditions, la Commission n'a pas jugé les actions des entreprises en fonction des principes de l'OCDE vu qu'ils ne sont pas contraignants, mais a recommandé au gouvernement de prendre des initiatives au niveau national et international pour que celles-ci deviennent contraignantes¹².

Enfin, le concept de « réseau d'élite » ou de « réseau criminel » (qui rejoint le concept avancé par Bayart¹³) utilisé par le dernier panel des Nations unies a été appliqué avec difficultés: le contenu des auditions publiques a parfois permis de réfuter certaines accusations du panel, mais, globalement il s'est révélé insuffisant pour appliquer et vérifier un tel concept qui exige des moyens d'enquête et de preuves dont ne disposait pas la Commission. Cependant, il pourrait être très efficace pour déterminer les responsabilités réelles des acteurs et des réseaux d'acteurs dans le pillage et la criminalisation de l'Etat et de l'économie. Une autre possibilité pour déterminer le degré de responsabilité des entreprises ou acteurs dans une situation particulière d'Etat et d'économie criminalisés est une combinaison de ces différents concepts, connaissant les apports et les limites de chacun d'eux..

⁸ SENAT DE BELGIQUE, *Commission d'enquête parlementaire ...*, III., *op. cit.*, p.201.

⁹ CUVELIER, J., RAEYMAEKERS, T., *Supporting the war in the DRC: European companies and the coltan trade. Five case studies. An IPIS report*, IPIS, January 2002, 26 p; CUVELIER, J., RAEYMAEKERS, T., *European companies and the coltan trade: an update. Part 2. An IPIS report*, IPIS, September 2002, 24 p. BROEDERLIJK DELEN, *Campagne: "Pas de sang sur mon GSM"*, 2002.

¹⁰ Organisation de Coopération et de Développement Economiques, *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Révision 2000*, Paris, OCDE, 2000, 71 p.

¹¹ Voir NATIONS UNIES, *Rapport final du Groupe d'experts...*, *op. cit.*, annexe III.

¹² SENAT DE BELGIQUE, *Commission d'enquête parlementaire ...*, III. *Constatations et recommandations*, *op. cit.*, p.200.

¹³ BAYART J.-F., ELLIS, S., HIBOU, B., *La criminalisation de l'Etat en Afrique, Bruxelles, Editions Complexe*, 1997, 167 p; voir aussi BAYART, J.-F., "Africa in the world: an history of extraversion", *African Affairs*, n°99, 2000, pp.217-267. Voir aussi les auditions publiques de Filip Reyntjens, Stefaan Marysse et Jan Gorus.

Cet article se fonde sur les résultats et les limites de chacun des concepts utilisés. Ils ont été publiés dans le rapport d'expertise de la commission sénatoriale belge¹⁴. Celui-ci a été rédigé sur base du contenu des auditions publiques principalement et des différents rapports scientifiques publiés sur le sujet. Nous retiendrons ici les points forts de l'apport de la Commission dans la manière dont elle a abordé le pillage, notamment vu sous l'angle de la légalité, mettant en lumière les impasses et vides juridiques auxquelles elle a été confrontée, révélant les peu de moyens à la disposition du parlement belge pour contrer des lacunes au plan international et agir par rapport à des questions comme le diamant de guerre qui n'est pas reconnu au plan international. Par ailleurs, comme nous le verrons plus loin, ce concept pose des problèmes dans un contexte criminalisé tel que le Congo où certaines pratiques illégales ou illicites sont avalisées par le gouvernement, où la fraude et la corruption sont généralisées depuis des décades et tolérées par la communauté internationale. Comment réagir par rapport à de telles pratiques, à priori illégales, mais généralisées, tolérées ou avalisées par les autorités en place et par la Communauté internationale mais pour lesquelles la Commission ne détenait pas de preuves d'un lien éventuel avec le financement de la guerre (en ce qui concernent les entreprises belges).

Ensuite, la commission a abordé le pillage, notamment en utilisant le concept de valeur ajoutée, la part contrôlée et accaparée, son utilisation et le lien avec la guerre. Deux types de pillage apparaissent clairement ici. Le premier, est issu d'un vide politique et d'une contraction de l'économie apparu à l'époque du président Mobutu déjà, résulte d'un comportement de prédation et contribue à la criminalisation de l'économie. Il sert des intérêts personnels ou de réseau d'élite. Un Second type de pillage apparaît clairement et a un lien direct avec le financement de la guerre par les armées étrangères ou par le gouvernement congolais. Il prend avantage du contexte criminalisé hérité de l'époque de Mobutu. Il est mené notamment à l'est du pays par des filières militaires étrangères pour contrôler le territoire et les zones minières, pour mener des activités commerciales lucratives et financer la guerre au Congo; il est mené aussi par les Zimbabwéens qui acquièrent des concessions en échange d'un appui militaire au gouvernement de Kinshasa. Ces deux types de pillage ont des conséquences semblables au niveau de la paupérisation de la population, et de l'aggravation de la régression¹⁵ économique. Cependant, la responsabilité des acteurs dans la guerre et la poursuite du conflit sont différentes. Cette distinction n'est pas faite dans le cadre du dernier rapport de l'ONU mais elle nous semble néanmoins utile car

¹⁴ Voir SENAT DE BELGIQUE, *Commission d'enquête ... II. Rapport d'expertise*, Bruxelles, Sénat de Belgique, 2003, pp.14-167.

¹⁵ On pourrait parler ici de régression économique pour désigner un mouvement à long terme et non réversible, contrairement à la récession économique.

les conséquences et l'utilisation du pillage sont différentes: un pillage alimente directement la guerre et contribue à la poursuite du conflit de même qu'à servir des intérêts personnels ou de réseaux et se greffe sur le premier type de pillage, plus ancien, qui résulte d'un comportement généralisé de prédation hérité et institué à l'époque de Mobutu, qui a des conséquences économiques graves, mais n'a pas de lien avec le financement de la guerre.

Un troisième point concerne la discussion sur la responsabilité des entreprises dans le financement de la guerre via le paiement des taxes: nous donnerons la réaction des entreprises auditionnées mais nous montrerons aussi que les exemptions de taxes pour certains acteurs ou groupes d'acteurs contribuent tout autant à déséquilibrer le marché et à permettre à ceux qui en bénéficient de financer la guerre. Les taxes et les exemptions de taxes contribuent directement ou indirectement à la poursuite de la guerre au Congo.

Pour comprendre l'environnement criminalisé dans lequel opèrent les entreprises et les individus, nous décrirons d'abord les causes et les processus de criminalisation progressive de l'Etat congolais et de son économie sous la présidence de Mobutu et dans laquelle la guerre prend ses racines. Ce contexte criminalisé est omniprésent au cours de toute l'enquête.

3. ECONOMIE ET ETAT CONGOLAIS CRIMINALISES: FACTEURS ET PROCESSUS¹⁶

L'exploitation, le pillage des ressources de la République démocratique du Congo et la guerre s'inscrivent sur fond de vide étatique et de récession économique profonde. Le Congo hérite d'un Etat et d'une économie criminalisés. En effet, la situation politique se caractérise par un Etat qui ne remplit plus ses fonctions et laisse un vide, une absence de cadre réglementaire et institutionnel. La crise économique qui remonte à la fin des années 70, a mené l'élite politique à réagir de manière perverse à la crise en adoptant un comportement de prédateur¹⁷: utilisation des postes de la fonction publique pour servir des intérêts personnels ou de réseaux, multiplication des ponctions dans les entreprises para publiques à des fins personnelles, généralisation de la corruption et de la fraude, politiques financières menée qui visait l'enrichissement rapide de l'élite politique et commerciale au

¹⁶ Voir SENAT DE BELGIQUE, *Commission d'enquête parlementaire..., II.Rapport d'expertise*, Bruxelles, Sénat, 20 février 2003, pp.14-44.

¹⁷ Voir LECLERQ, H., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 30 novembre 2001; MARYSSE, S., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, 14 décembre 2001 et aussi MARYSSE, S., "Regress and war: the case of the DR Congo/Zaire", *European Journal of Development Research*, 2003, pp.73-98.

détriment de la population¹⁸. La pauvreté ne cesse d'augmenter, d'une part, suite au déclin économique amorcé en 1975 et elle s'accélère au cours des années 90, suite à la levée de l'aide internationale. Le secteur économique formel s'est réduit à quelques entreprises, alors que les activités informelles de survie se sont multipliées. Celles-ci permettent à peine à la population de subvenir à ses besoins.

La guerre, l'exploitation et le pillage des ressources de la République démocratique du Congo s'inscrivent sur fond de vide étatique et de récession économique profonde. Le "vide" politique congolais est l'un des facteurs de la guerre, en ce sens qu'il a permis aux armées étrangères de déployer leurs activités militaires et économiques au Congo¹⁹. Le Zimbabwe, le Rwanda et l'Ouganda s'engagent dans un commercialisme militaire, institutionnalisé pour le Rwanda et le Zimbabwe, individualisé pour l'Ouganda.

C'est sur cette toile de fond sociale et économique et à cause de l'absence d'institutions étatiques que des réseaux criminels ont pu s'infiltrer et opèrent librement (trafics d'armes, blanchiment d'argent, fabrication de fausse monnaie, ...). Au niveau des entreprises, l'on assiste à une multiplication de sociétés de sécurité américaines privées qui assurent la fonction de la police et de l'armée pour des privés (IDAS, ...), à l'arrivée de *juniors* (canadiennes, australiennes, ...), notamment dans l'exploitation de minerais (or, pétrole au Kivu, cobalt, cuivre au Katanga), qui cherchent à se positionner sur le marché mondial et à réaliser, à terme, une belle opération boursière en revendant le projet à une plus grosse entreprise, une *major*, capable de réaliser l'exploitation²⁰.

Politiquement, le Congo est abandonné des grandes puissances depuis le début des années 90. La communauté internationale a davantage porté son attention et ses fonds sur les pays voisins, le Rwanda et l'Ouganda, considérés comme "envahisseurs" au Congo. L'analyse de la politique d'aide aux différents pays impliqués dans la guerre au Congo révèle une politique de deux poids deux mesures dans la région. La communauté internationale accorde en effet une aide quasi "inconditionnelle" au Rwanda et à l'Ouganda tandis que le Congo ne bénéficie plus d'aide depuis le retrait des coopérations bilatérales en 1990 de même que le Burundi depuis 1996 et le Zimbabwe. Une politique d'aide différenciée (quasi-inconditionnelle pour certains pays impliqués dans

¹⁸ Voir notamment l'article très éclairant de Tom De Herdt sur la manière dont le régime Mobutu utilisa la machine monétaire pour servir des intérêts personnels et de réseau alors qu'il sentait son régime vaciller. Voir DE HERDT, T., "Democracy and the money machine in Zaïre", VAN HOYWEGHEN, S., TREFON, T., SMIS, S. (eds), *Review of African political economy*, Nr. 93-94, Vol. 29, September-December 2002, pp.447-449.

¹⁹ Voir l'audition de Filip REYNTJENS, *op. cit.*

²⁰ Voir KENNES, E., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 1^{er} mars 2002 et voir GORUS, J., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 8 février 2002.

le conflit au Congo et conditionnellement pour d'autres) représente un soutien politique et économique aux pays bénéficiaires des aides. Pour les autres, dont le Congo, ils ont utilisé d'autres moyens pour financer la guerre qui ont déstabilisé davantage encore leurs économies et qui ont eu des conséquences graves pour leur population²¹. Cet appui international économique et politique à l'Ouganda et au Rwanda avalise la poursuite de leur guerre au Congo.

Comme nous venons de le souligner à plusieurs reprises, les conséquences de ces pratiques criminelles, de la guerre et de l'informalisation de l'économie ont des conséquences sociales et humanitaires extrêmement préoccupantes pour la population qui cherche à subvenir à ses besoins par des activités de survie dans des conditions de travail et pour un revenu misérable: l'exploitation du diamant artisanal, exploitation de l'hétérogénite au Katanga, ou celle du coltan à l'Est. Par contre, des entreprises, des particuliers et des élites politiques et militaires, congolaises et étrangères, tirent avantage de ce contexte criminel et la guerre

Sur cette toile de fonds criminelle, certains concepts juridiques s'avèrent insuffisants pour déterminer la portée et la responsabilité des entreprises belges dans l'exploitation des ressources congolaises, telles que le coltan, le diamant, l'or, le cobalt et le cuivre ainsi que les armes. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé différents angles d'analyse pour aborder la question délicate de la responsabilité de certaines entreprises dans le pillage et l'exploitation illégale du Congo et nous présenterons ici les résultats de l'analyse des aspects légaux et illégaux de certaines activités, de l'utilisation de la valeur ajoutée créée par certaines filières et de la discussion d'un lien éventuel entre les taxations, ponction et exemptions et le lien avec le financement de la guerre.

4. LIMITES DU CONCEPT DE LEGALITE/ ILLEGALITE DANS UN CONTEXTE CRIMINALISE ET DE GUERRE

Le premier rapport de l'ONU ainsi que le rapport final traitent de l'exploitation des ressources du Congo sous ses aspects légaux ou illégaux. Certaines entreprises ont été accusées d'activités illégales au Congo parce que l'autorité ayant autorisé les activités était considérée comme illégitime (notamment par les factions rebelles avant les accords de Lusaka), soit parce qu'elles se réfèrent aux pratiques illégales menées par le gouvernement de Kinshasa pour financer la guerre. En enquêtant sur certaines pratiques, la Commission s'est retrouvée face à des pratiques, à priori illégales mais

²¹ Voir ANDRE, C., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 14 décembre 2001; voir aussi ANDRE, C. et LUZOLELE, L., "Politique de l'Union européenne et effets pervers pour le conflit dans les Grands Lacs", MARYSSE, S., REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp.365-397.

avalisées par le gouvernement ou les autorités en place légitimées par les accords de Lusaka, soit des pratiques illicites que ni le droit congolais ni le droit international ne sanctionnent.

4.1. Légitimité des autorités, légalité de leurs actes et accords informels

Sous la présidence de Laurent-Désiré Kabila, les autorités congolaises utilisèrent des méthodes illégales ou illégitimes pour financer la guerre, comme le monopole sur le commerce de diamant par IDI Diamond, l'utilisation d'un taux de change surévalué et enlevèrent les droits d'exploitation du pipe de Tchibwe à la MIBA pour les donner à une société zimbabwéenne Comiex²², le président accorda des concessions et des droits d'exploitation miniers contraires à la loi minière ou en profitant de vides juridiques. Ces activités et ces accords se situent en marge de la légalité, elles ont reçues l'aval d'autorités "légitimes". Dans ce cas-ci, l'entreprise belge, la Sibeka, liée à la Miba est victime de ces décisions.

Certaines activités, considérés comme illégales par la loi, reçoivent l'aval du gouvernement. En effet, l'exploitation de l'hétérogénite sur les sites miniers de la Gécamines est illégale. Or, des milliers de creuseurs exploitent des gisements dont certains, comme ceux de Shinkolobwe, ont été interdit d'accès pour cause de radioactivité importante. Par ailleurs, le gouverneur du Katanga ainsi que les autorités de Kinshasa ont autorisé l'exploitation et l'exportation d'hétérogénite²³. Aucune réglementation ne régit cette exploitation informelle, anarchique, risquant d'être nocive pour la santé et favorisant l'écroulement des sites miniers. Des entreprises belges sont impliquées dans ce commerce autorisé par le gouvernement.

Les autorités du RCD-Goma ont accordé un monopole d'exportation à la société SOMIGL (et dont le partenaire commercial était une société belge, la COGECOM). Si la commission reconnaît que le monopole a été créé pour augmenter les recettes du Trésor et financer la guerre et a joué un rôle d'exclusion du marché des comptoirs locaux²⁴, elle ne peut établir son illégalité étant donné que les autorités ont été reconnues comme légitimes par les accords de Lusaka et elle ne dispose pas d'indice lui permettant d'affirmer que la SOMIGL ou la COGECOM a financé directement la guerre²⁵.

²² MARYSSE, S., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 14 décembre 2001.

²³ Voir l'Arrêté ministériel n°333/cab.mines/01/2000 du 8 novembre 2000 qui régit l'exploitation artisanale de l'achat, la vente et du traitement de l'hétérogénite.

²⁴ SENAT DE BELGIQUE, *Commission d'enquête parlementaire ...*, III. *Constatations et recommandations*, op. cit., p.204.

²⁵ Par contre, la Justice belge semble détenir d'autres informations, notamment parce qu'elle a levé le secret bancaire.

Ces quelques exemples montrent que la législation en vigueur est continuellement contournée par des arrangements et accords informels, parfois avalisés par les autorités légitimées et qu'elle réinterprétée en fonction de ceux qui ont intérêt à imposer ces décisions. Ces pratiques sont exemplatives de la criminalisation de l'Etat et l'économie congolaise et du contexte dans lequel opèrent les entreprises qui soit en sont victimes, soit en bénéficient. Par ailleurs, lorsque les règles sont changeantes, transgressées, sont violées par le gouvernement lui-même, toute entreprise peut être accusée d'exploitation illégale dans un tel contexte, mais, par contre aussi, toute activité illégale ou illicite peut recevoir l'aval du gouvernement et devenir légale comme le montrent ces exemples.

4.2. La fraude, illégale, généralisée et tolérée depuis des décades: quel lien avec le financement de la guerre?

La fraude dans les régions frontalières et autres est généralisée et tolérée par la communauté internationale depuis de nombreuses années.

Le cas de l'or à l'Est du Congo est le plus exemplatif, car 10 tonnes par an passaient en fraude depuis de nombreuses années au Burundi jusqu'il y a peu. Il y était raffiné et réexporté vers la Belgique. Ce trafic, dénoncé par les Nations unies depuis la guerre, n'a jamais fait l'objet d'une dénonciation particulière auparavant et était toléré au plan international. L'or de Kilo-Moto et du Kivu ont été réorientés en grande partie vers le Rwanda et l'Ouganda qui bénéficient depuis la guerre de cette fraude²⁶. D'après les chiffres de l'ONU, l'Ouganda a commencé à exporter de l'or en 1994, atteignant jusqu'à 5 et 6 tonnes en 1997 et 1998. Selon Alain Goetz, Kampala aurait autorisé le commerce de l'or en 1997-1998²⁷. A partir de 1998, les exportations d'or ont doublé jusqu'à atteindre environ 11 tonnes en 1999 et 2000 pour une valeur de respectivement 95 millions et 90 millions USD²⁸. Or, l'Ouganda n'extrayait pratiquement pas d'or sur son territoire et cette augmentation des exportations d'or ougandais était entièrement due à l'occupation du Nord-Kivu et de la riche région aurifère de Kilo-Moto. La communauté internationale n'a jamais réagi par rapport à cette fraude dont vivent certains pays frontaliers du Congo et entreprises étrangères depuis de nombreuses années. La Commission constate que l'or représente un enjeu pour des interventions militaires de pays

²⁶ Voir MARYSSE, S., ANDRE, C., "Guerre et pillage économique en République démocratique du Congo", MARYSSE, S., REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp.299-342. Voir aussi NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale*, op. cit., 12 avril 200.

²⁷ GOETZ, A., audition publique du 6 décembre 2002.

²⁸ Voir ANDRE, C., et MARYSSE, S., op. cit.

voisins du Congo (dont le Rwanda mais surtout l'Ouganda)²⁹ n'a pu déterminer si des individus ou des entreprises étaient impliqués dans le financement de la guerre, ni même fournir des éléments à la Justice concernant ce dossier de l'or.

Dans le cas du coltan, certaines estimations portent à 2/3 la quantité de coltan congolais fraudé vers le Rwanda. En effet, Sur une production régionale estimée à 150-200 tonnes par mois: 45 tonnes sont déclarées³⁰ 100 à 150 tonnes passent en fraude³¹, en contrebande ou par des filières militaires. La fraude par pirogue, camion ou avion représente un "gain" direct de 1.000 à 1.500 USD par tonne pour les fraudeurs lors de la période du monopole, soit un gain total sur 150 tonnes par mois environ équivalant à 1,5 millions d'USD de manque à gagner pour le fisc congolais³². L'un des objectifs du monopole d'exportation accordé à la SOMIGL en novembre 2000 était (entre autres) de contrôler les flux sortants pour tenter de limiter la fraude vers le Rwanda, les fraudes sur les déclarations à l'exportation, alimenter les recettes fiscales du RCD-Goma. Le monopole d'exportation n'a permis de limiter la fraude qu'un mois seulement car le Rwanda étant sous régime libre de taxes, les opérateurs économiques (petits négociants) avaient intérêt à aller vendre leurs minerais de l'autre côté de la frontière³³. Les filières établies au Rwanda ou rwandaises contrôlaient entre la moitié et les deux-tiers du marché du coltan congolais. Selon les estimations, Great Lakes aurait contrôlé et commercialisé jusqu'à 1.200 tonnes de coltan au cours de l'année 2000 sur les 2000 produites dans la région³⁴. Ce volume fraudé et monopolisé par l'armée rwandaise conforte l'idée selon laquelle le coltan du Congo a servi à financer la guerre du Rwanda au Congo.

Quant au diamant de contrebande, il représente environ 20% du diamant commercialisé dans le monde, mais ce chiffre pourrait être plus

²⁹ SENAT DE BELGIQUE, *Commission d'enquête parlementaire ...*, III. *Constatations et recommandations*, op. cit., p.223.

³⁰ CUVELIER, J., RAEYMAEKERS, T., *Supporting the war economy in the DRC: european companies and the coltan trade. Five case studies. An IPIS report*, IPIS, January 2002, p.11.

³¹ Ces estimations obtenues en entretiens individuels confirment les estimations selon lesquelles, lors du boom du coltan, des avions de 1-2 tonnes effectuaient une dizaine de vols par jour au départ de Cyangugu vers Kigali. Voir article de MARYSSE, S. et ANDRE, C., "Guerre et pillage en RDC", MARYSSE, S., REYNTJENS, F., *Annuaire des Grands Lacs 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp.307-332.

³² Le RCD se félicitait de percevoir un million d'USD par mois grâce au monopole de la SOMIGL. CUVELIER, J., RAEYMAEKERS, T., *Supporting the war economy in the DRC: European companies and the coltan trade. Five case studies. An IPIS report*, IPIS, January 2002, pp.11-12.

³³ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapport final du Groupe d'experts...*, op. cit., 16 octobre 2002.

³⁴ SENAT DE BELGIQUE, *Commission d'enquête parlementaire ...*, II. *Rapport d'expertise*, op. Cit., p. 64.

élevé, selon Peleman, et atteindre 50%. Dans le cas du Congo, une estimation grossière de l'ampleur de celle-ci peut être estimée à partir de la différence entre les exportations officielles du Congo et les importations en Belgique, mais les exportations officielles pourraient même, selon Peleman atteindre plusieurs milliards de dollars³⁵.

	EXPORTATIONS DE RDC			IMPORTATIONS BELGES		
	Carats (millions)	USD (millions)	USD/ Carat	Carats (millions)	USD (millions)	USD/ Carat
1995	21,8	377	17,29	18,6	646	34,73
1996	21,9	388	17,71	15,1	667	44,17
1997	21,7	386	17,78	15,8	553	35,00
1998	26,0	450	17,30	20,8	614	29,51
1999	20,1	289	14,37	23,4	758	32,39
2000	16,0	234	14,62	17,0	629	37,00
2001	17,1	273	15,96	19,6	495	25,25

Source: Gouvernement du Congo, *statistiques officielles*; et données du CONSEIL SUPERIEUR DU DIAMANT, Anvers.

Dans les années 90, les exportations frauduleuses de diamant représentaient deux à trois fois les exportations officielles et six fois le budget total du Congo³⁶.

Le diamant présente des caractéristiques qui en font un objet de prédilection pour la contrebande (taille des gemmes et poids réduits, faciles à transporter, rapport entre volume et valeur élevé)³⁷. Le diamant du Congo fait l'objet de contrebande et est exporté via des pays voisins (Congo Brazzaville, République de Centrafrique,...) et le Congo est un passage pour le diamant de l'Angola³⁸.

Dans le contexte congolais, les entreprises tirent avantage à frauder, elles ne sont pas condamnées localement, faute d'une structure étatique qui assure les contrôles et l'Etat belge n'a aucun moyen pour contrer cette fraude à partir du moment où les exigences légales belges d'importation sont respectées. Comme nous le verrons dans le point suivant, la réglementation belge concernant le diamant est l'une des plus stricte au monde et pourtant, Anvers ne dispose pas de moyens juridiques pour lutter efficacement contre le diamant de guerre ou fraudé.

³⁵ PELEMAN, J., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 7 décembre 2001.

³⁶ MARYSSE, S., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 14 décembre 2001.

³⁷ PELEMAN, J., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 7 décembre 2001.

³⁸ DIETRICH, C., *Monnaie forte: l'économie criminalisée des diamants dans la République démocratique du Congo et les pays voisins*, Partenariat Afrique Canada, Ottawa, juin 2002.

4.3. Vides juridiques au plan international: légalité ou légalité des diamants fonction des législations nationales et internationales

La commission s'est également retrouvée face à des incohérences et des "vides juridiques" entre les législations nationales et internationales, notamment dans la législation sur le commerce de diamant, limitant ses possibilités d'interventions. Des vides juridiques se situent au niveau international et représentent une brèche pour des diamants de guerre ou fraudés. La commission ni la communauté internationale n'a dès lors pas les moyens juridiques de régir certains trafics, refuser certaines importations, notamment de diamants dits "de guerre" provenant de zones de guerre au Congo comme Kisangani, ou exportés par le Rwanda ou l'Ouganda.

En effet, La question de la légalité ou de l'illégalité du diamant se présente différemment selon le niveau auquel il est posé. Au Congo, jusqu'en août 2000, le diamant devait passer par le Comptoir national d'expertise pour y être évalué et pour évaluer la taxe à l'exportation. La CNE délivrait un document douanier. Tout diamant qui n'était pas passé par ce comptoir ou l'un des bureaux provinciaux agréés (Kisangani et Goma) était considéré comme illégal. Le CNE a été fermé le 2 août 2000, laissant la place à la société 'IDI diamond' qui a maintenu le monopole d'exportation durant 6 mois: seuls les diamants exportés par le biais de cette firme étaient considérés comme légaux. Enfin, depuis le mois de mars 2002, CEEC remplace la CNE et s'inscrit dans le processus de Kimberley: tout diamant originaire et provenant du Congo est légal lorsqu'il passe par ce centre.

La distinction faite au niveau du Congo n'est pas relayée au niveau international et l'ancien document émis par le CNE n'avait qu'une valeur douanière, mais aucune valeur au plan international. En effet, en vertu du libre-échange des produits entre pays africains et au sein de l'Union européenne reconnu par l'OMC, les accords commerciaux de Lomé, le diamant congolais de contrebande, de guerre ou encore, tout diamant considéré au Congo comme illégal, est considéré comme libre de circulation tant qu'un embargo international ne conditionne pas ou ne sanctionne pas son importation. Dès lors, le diamant du Congo n'étant pas sous embargo international, et étant en libre de circulation au niveau international, les pays importateurs (comme la Belgique) ne dispose d'aucune base légale ni d'outils juridique pour refuser l'importation de la part des entreprises belges de diamant congolais, qu'il soit "de guerre" (provenant des zones rebelles et alimentant la guerre), ou originaire du Congo mais vendu à partir de pays impliqués dans la guerre et non producteurs de diamant (Rwanda, Ouganda, Burundi, Zimbabwe), ou originaire et provenant de Kisangani après

l'établissement du CEEC, estampillé avec un ancien sceau de Kisangani³⁹. Les sociétés belges impliquées dans l'exportation de diamant à partir de Kisangani ne peuvent être poursuivies pour exportation illégale de diamant.

Cependant, les accords de Kimberley remédie à ce vide juridique en introduisant un certificat d'origine reconnu au plan international et en n'autorisant les exportations que de diamants officiellement importés. Les accords de Kimberley réduit le cadre de la libre circulation des diamants et établit des ponts entre les niveaux nationaux et internationaux⁴⁰. Le processus entrainé en application au début du mois de mars 2003. Jusqu'alors, la Belgique ne disposait d'aucun moyen pour stopper le diamant de guerre ou de conflit en provenance du Congo, pour stopper le commerce ou le régir, en partie faute d'embargo sur les diamants congolais imposé par les Nations unies⁴¹.

4.4. Limites du concept d'illégalité-légalité

Les approches en terme de légalité ou d'illégalité n'offrent pas toujours les outils utiles pour agir, sanctionner, prendre des décisions au niveau des importations et rompre finalement un engrenage de pillage qui alimente peut-être aussi la guerre. Comme nous venons également de le voir, des activités illégales reçoivent l'aval du gouvernement ou de rebelles; les "vides juridiques

" offrent des voies possibles pour des activités qui ne sont pas considérées comme illégales (mais illicites); la fraude est généralisée et systématique. Les outils analytiques fondés sur les aspects légaux ou illégaux s'avèrent inefficaces ou du moins insuffisants dans le contexte congolais pour sanctionner des activités criminelles reconnues légales ou légitimes par les autorités en place. Par ailleurs, comme l'a signalé le rapport final du panel des experts du rapport de l'ONU, l'analyse en termes de légalité n'offre pas suffisamment d'outils pour analyser les mécanismes sous-jacents au pillage, à la guerre, ses enjeux, son financement, dans un contexte criminalisé. Face aux difficultés que pose l'approche en terme de légalité ou pas dans le contexte congolais, d'autres outils analytiques sont nécessaires.

³⁹ VAN BOKSTAEL, M., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 11 janvier 2002.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Dans le cas de l'Angola ou de la Sierra Leone, un embargo avait été institué et le Haut Conseil du diamant d'Anvers avait appliqué son propre système de certification d'origine et des systèmes de contrôle permettant de lutter contre le diamant de conflit ou de guerre. Voir les auditions publiques de Mark Van Bokstael, *auditions publiques*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 11 janvier 2002 et le 28 juin 2002.

5. PILLAGE DES RESSOURCES ET AFFECTATION DE LA VALEUR AJOUTEE PRODUITE

Pour déterminer le niveau de responsabilité des sociétés et les acteurs de la dynamique de guerre et de pillage, Marysse propose une définition du pillage économique en partant du concept de la valeur ajoutée⁴². L'utilisation de ce concept permet de montrer comment des transactions économiques de production et d'exportation de certaines ressources du Congo génèrent une valeur ajoutée pour ceux qui financent directement ou indirectement la guerre en période d'insécurité. La question du pillage du Congo et du financement de la guerre mais aussi du caractère criminel de certaines activités reposent davantage sur le contrôle et l'accaparement de la valeur ajoutée produite et de l'utilisation "criminelle" de ce surplus économique à des fins de financement de la guerre ou de profit personnel au détriment de la population⁴³. Selon Marysse, le pillage concerne la part de la valeur ajoutée qui sort du pays sans contre-prestation, sans être compensée par des importations équivalentes, en biens ou en monnaie⁴⁴.

L'application de ce concept s'est révélée très éclairant dans l'étude de la filière coltan où il a permis d'évaluer les profits dégagés de l'exploitation et de la commercialisation du coltan par certaines filières. Par contre, il aurait été utile de l'appliquer à d'autres maillons de la chaîne commerciale dans les filières du diamant, de l'hétérogénite, etc. où la majeure partie des profits sont constitués au niveau des négociants et des entreprises qui exploitent et traitent le minerais. Le lien avec la guerre est plus probant dans le cas du coltan.

5.1. Dans le cas du coltan, à l'est du Congo

Dans le cas du coltan, l'évaluation du chiffre d'affaire sur le coltan et la répartition de la valeur ajoutée au sein des filières est différente selon qu'il s'agit de filières congolaises ou de filières disposant d'avantages fiscaux ou ne payant aucune taxes.

5.1.1. Pour les filières congolaises

La filière coltan et la valeur ajoutée générée à chaque étape de la chaîne allant de l'exploitation à l'exportation est bien décrite dans l'article de

⁴² MARYSSE, S., *audition publique*, Bruxelles, Sénat, 14 décembre 2001.

⁴³ MARYSSE, S., *audition publique*, Bruxelles, Sénat, le 14 décembre 2001.

⁴⁴ MARYSSE, S., *audition publique*, Bruxelles, Sénat, le 14 décembre 2001. Voir aussi article de MARYSSE, S. et ANDRE, C., *op. cit.*

Didier de Faily “Le coltan: pour comprendre”⁴⁵. La SOMIGL a exporté ce coltan au prix le plus élevé de 100 USD/kilo (équivalent à 225 USD/lb)⁴⁶. Ce niveau de prix, 225 USD/lb, représente la part de la valeur ajoutée restant au Congo. Comparé aux sommets atteints par les prix au plan international, soit le prix de 375 USD/lb auquel a été adjugé le stock américain de la DLA, l'on peut dire que 60 % environ de la valeur ajoutée reste au Congo. Cette valeur ajoutée est redistribuée principalement au niveau des commerçants. Cependant, il faut souligner que les 50% de la valeur ajoutée restant au Congo est redistribuée inégalement au sein de la chaîne allant des creuseurs aux intermédiaires, commerçants et exportateurs. Le creuseur ne perçoit que 10 à 20% seulement de la valeur ajoutée créée au Congo, et revenant au Congo. Les intermédiaires perçoivent 50% de la valeur ajoutée restant au Congo et l'exportateur, le reste.

Selon une étude approfondie de Stefaan Marysse sur la répartition de la valeur ajoutée au sein de la filière coltan, il apparaît qu'en moyenne 50% environ de la valeur ajoutée aurait été réalisée en dehors du Congo, par les *traders* qui vendent sur le “spot market” aux grandes compagnies de traitement du coltan (Starck, Cabot, Ningxia, Shoa-Cabot)⁴⁷. Les intermédiaires et les traders sont deux catégories de personnes qui ont le plus bénéficié de la hausse des prix du coltan et de l'opacité des marchés mondiaux, mais ont pris également le plus de risques et ont certainement subi des pertes lors de la baisse des prix qui se sont stabilisés à 22 USD/lb. Pour des prix aussi bas, la part de la valeur ajoutée restant au Congo est sans doute plus grande et devrait tourner autour des 80%⁴⁸.

Dans le cas des traders et de certains intermédiaires locaux, nous ne disposons pas d'indices qui puissent nous permettre de faire le lien entre les filières dont la majeure partie de la valeur ajoutée quitte le Congo et la possibilité que cette valeur ajoutée puisse être utilisée pour financer la guerre.

⁴⁵ De FAILLY, D., “Le coltan: pour comprendre...”, MARYSSE, S., REYNTJENS, F., *L'Afrique des grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp.281-306.

⁴⁶ Les tarifs sur le “marché papier” (spot market) offert aux exportateurs du Congo variaient entre 25-30 USD/lb locaux. Ceux-ci augmentèrent jusqu'à 180 USD/lb en novembre pour atteindre un sommet à Bukavu de 225 USD/lb au mois de décembre 2000.

⁴⁷ MARYSSE, S., “Regress and war: the case of the DR Congo”, *European journal for development research*, 2002.

⁴⁸ Voir article de MARYSSE, S., ANDRE, C., “Guerre et pillage économique en République démocratique du Congo”, MARYSSE, S., REYNTJENS, F., *L'Afrique des grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 323-325.

5.1.2. *Filières jouissant d'avantages fiscaux, évaluation du pillage de l'armée rwandaise et financement de la guerre au Congo*

La part de la valeur ajoutée revenant au Congo diminue selon que les filières paient moins de taxes (cas d'Eagle Wings notamment⁴⁹), qu'elles disposent de leurs propres sites d'exploitation et qu'elles recrutent leurs propres travailleurs à des conditions salariales minimales (dans les cas d'Eagle Wings, MHI ou Rwanda Metals)⁵⁰. Dans le cas de l'armée rwandaise, utilisant ses propres prisonniers ou de la main-d'œuvre forcée ou encore par ses propres soldats ainsi que son propre transport et ne payant aucune taxe au RCD-Goma, l'on peut affirmer qu'elle bénéficie de l'ensemble de la valeur ajoutée réalisée à chaque étape de la filière allant de l'extraction, au transport et à l'expédition du coltan vers l'étranger. Le pillage est dans ce cas maximal. Selon certaines estimations, au cours de l'année 2000, la société Great Lakes Metals contrôlée par l'APR, aurait exploité et importé 1.200 tonnes de coltan⁵¹. Ce tonnage aurait généré des revenus d'un montant variant aux alentours de 80 à 100 millions⁵². Ces revenus représentent l'équivalent du budget officiel du Rwanda affecté aux dépenses militaires pour l'année 2000⁵³. Des estimations semblables nous ont été apportées au cours de nos auditions.

L'exploitation illégale et le pillage de certaines filières rwandaises au Congo financent la guerre. Marc Hoogsteyns estime que les revenus générés par le coltan financent 60 à 70% de l'effort de guerre au Congo⁵⁴. Le coût de la guerre au Congo pourrait s'élever aux alentours de 140 millions d'USD environ pour une année⁵⁵. La filière militaire rwandaise bénéficiait des 100% de la valeur ajoutée créée⁵⁶. Le rapport final des Nations unies décrit le rôle criminel du réseau d'élites associées à l'armée rwandaise. Sans que la commission ait eu la possibilité de vérifier les allégations du panel des

⁴⁹ « Le comptoir Eagle Wings n'est pas tenu d'assumer toutes ses responsabilités vis-à-vis du trésor public géré par l'administration du RCD-Goma. [...] Eagle Wings collabore avec l'APR afin de jouir d'un accès privilégié aux mines de coltan et à une main-d'œuvre captive ». NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapport final* ..., *op. cit.*, para 79

⁵⁰ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapport final* ..., *op. cit.*, para 76.

⁵¹ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du Groupe d'experts* ..., *op. cit.*

⁵² en prenant un prix moyen allant de 120 USD/lb pour une teneur de 25% de tantale par kilo pour l'ensemble de l'année 2000.

⁵³ Les dépenses militaires officielles du Rwanda étaient estimées à 86 millions d'USD pour l'année 2000. Voir l'annexe 5 de l'annuaire 2000-2001 dirigé par MARYSSE, S., REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs*, Paris, L'Harmattan, p.415.

⁵⁴ MARYSSE, S., "Regress and war: the case of the DR Congo", *op. cit.*

⁵⁵ Le panel estime à 320 millions d'USD les revenus de l'année 2000 du Bureau Congo, le service de renseignements extérieur et considéré comme l'aile commerciale de l'APR NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapport final du Groupe d'experts* ..., *op. cit.*, para.71.

⁵⁶ MARYSSE, S., "Regress and war: the case of the DR Congo", *op. cit.*

Nations unies, les témoignages recueillis semblent confirmer le rôle prépondérant de l'armée rwandaise dans le pillage et la criminalisation de l'économie et confirment l'analyse faite par le panel.

5.1.3. *Place et rôle des sociétés belges*

Quelques Belges restent actifs dans l'exploitation, le commerce et le transport de minerais (coltan) au Congo. Leurs sociétés sont congolaises, rwandaises, ... La Belgique garde une position dominante comme plaque commerciale et de transit pour les minerais à destination des grandes usines de traitement situées en Allemagne, en Chine, ... Quelques sociétés belges restent actives dans le commerce, l'expédition et le transport, le stockage du coltan. Par ailleurs, d'autres pays européens prennent peu à peu la place et la position dominante que tenait la Belgique naguère dans ce commerce. Il s'agit des Pays-Bas, de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

Hormis peut-être l'une ou l'autre société (liées à la SOMIGL), les sociétés belges ne sont pas accusées d'activités illégales, mais plutôt non éthiques et non conformes aux principes de l'OCDE (commercialisation et exportation de coltan exploité et commercialisé illégalement (fraude), ou dont l'exploitation viole les droits de l'homme, finance indirectement la guerre en payant des taxes, en engageant de la main-d'oeuvre forcée, rebelle, ...). Comme le montre le tableau ci-dessous, la part de marché des sociétés belges est relativement faible par rapport à celle de la filière rwandaise.

Evolution de la place et du rôle de certaines entreprises belges – parts de marché au cours de l'année 2000⁵⁷

Filières	Great Lakes Metals et Rwanda metals (rwandais)	Cogecom (belge)	Trademet- sogem (belge)	Kotecha- Afrimex (anglais)	Eagle Wings (E.U./ rwandais)	autres
Estimations pour la région: 1800-2.000 tonnes	1.200*	170	80	207	88	250
100% (sur 2000 tonnes)	60%	8,5%	4%	10,4%	4,4%	12,5%

*NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo, le 12 avril 2001, para 130. Pour les autres statistiques: statistiques d'exportation congolaises du RCD Goma. Ces chiffres ont été confirmé lors des auditions.

⁵⁷ Statistiques d'exportations officielles exportées pour l'année 2000; estimations convergentes de plusieurs sources.

Le tableau montre que la guerre a provoqué une réallocation du marché en faveur des filières militaires rwandaises qui ont monopolisé le secteur des minerais.

5.2. Le diamant

Au Congo, les comptoirs ne peuvent payer que 80 – 85% de la valeur demandée à Anvers s'ils exportent par la voie officielle car le reste de la marge permet de couvrir les coûts d'exploitation des comptoirs et les différentes taxes à l'exportation, le prix de la licence, etc.⁵⁸ Cependant, la répartition de la valeur ajoutée au sein de la filière revient, pour 50% au creuseur et à l'organisation autour de la mine et pour 30% environ aux intermédiaires⁵⁹. Il faut noter que, comme pour d'autres filières artisanales, la valeur ajoutée est inégalement redistribuée au sein de la filière.

Quel est le lien entre le pillage et le financement de la guerre? Selon Johan Peleman, des diamantaires seraient liés à des réseaux dans des trafics d'armes. Des représentants de l'industrie diamantaire anversoise seraient liés à des circuits finançant Al Qaeda. « *On a affaire à des réseaux spécialisés de criminalité qui se sont incorporés dans les territoires en conflit. Ils ont un accès direct aux régimes ou aux chefs rebelles, aux marchés internationaux et aux systèmes financiers. Il y a aussi des liens avec le crime organisé russe et avec Al Qaeda* »⁶⁰. Interrogés à ce sujet, le Conseil supérieur du diamant semblait, au contraire, réfuter ces allégations, faute de preuves. Une enquête est menée par le procureur du Roi, notamment sur les agissements de Ossaily et de Nassour et leur lien présumé avec Al Qaeda⁶¹.

5.3. L'hétérogénite, et le pillage de la Gécamines au Katanga

L'hétérogénite est un minerai pouvant contenir 2 à 10% de cobalt voire plus. La valeur ajoutée créée par l'extraction de ce minerai est extrêmement faible, mais elle est redistribuée au sein d'un grand nombre de personnes qui exploitent artisanalement le minerai. Cette activité n'est pas porteuse de croissance économique: il s'agit d'activités de survie. Le marché de l'hétérogénite semble en pleine expansion. Pour une grande partie, le minerai est exporté sans traitement vers l'étranger, où il est partiellement concentré et traité. Dès lors qu'il existe des techniques sur place pour concentrer ce minerais et le traiter de manière à exporter un produit fortement

⁵⁸ VAN BOCKSTAEL, M., *audition publique*, Bruxelles, Sénat, le 11 janvier 2002.

⁵⁹ LECLERQ, H., *audition publique*, Bruxelles, Sénat, le 30 novembre 2001.

⁶⁰ PELEMAN, J., *audition publique*, Bruxelles, Sénat, le 7 décembre 2001.

⁶¹ CONSEIL SUPÉRIEUR DU DIAMANT, *auditions publiques*, Bruxelles, Sénat, les 11 janvier et 28 juin 2002.

concentré, un alliage, ou un métal pur à 99%, l'on pourrait considérer qu'il y a pillage, car une partie de la valeur ajoutée que le secteur minier pourrait créer sur place est créée et bénéficie à des opérateurs économiques étrangers⁶². Quelle estimation peut-on faire de l'étendue de ce marché? Si l'on estime à 70 kilos la quantité moyenne d'hétérogénite exploitée par artisan par mois et en prenant le nombre de creuseurs avancé par Jan Gorus lors de son audition publique, à savoir, 71.000 creuseurs, l'on arrive, à des quantités exportées s'élevant à 4.000 tonnes par mois, sans doute davantage, contenant 300 tonnes de métal à 6USD/lb pour un chiffre d'affaire d'environ 4 millions d'USD par mois environ. Cette valeur ajoutée est répartie de manière inégale au sein de la chaîne: les acheteurs et intermédiaires s'accaparent la majorité de la valeur ajoutée, le reste est redistribué au sein des creuseurs et transporteurs⁶³. En effet, selon nos informations, le creuseur serait payé pour l'hétérogénite au prix de 0,25USD pour un kilo de cobalt contenu... alors que le cobalt est vendu à 6USD la livre sur le marché international. Il s'agit d'une exploitation et d'un commerce illégal sur les gisements de la Gécamines mais autorisée par le gouverneur de la province du Katanga et les autorités de Kinshasa⁶⁴.

La valeur ajoutée créée au Congo revient aux intermédiaires commerciaux. Il ne nous a pas été possible de déterminer un lien éventuel avec le financement de la guerre. Mais il est clair que le contexte de pauvreté du Congo conduit au développement de ce type d'activités. Cette décision gouvernementale, prise en novembre 2000, répond à un besoin social local: les travailleurs de la Gécamines ainsi que leurs familles ne sont plus payées depuis de nombreux mois. Libéraliser le marché de l'hétérogénite permet de fournir de faibles revenus à des milliers de creuseurs. Les conséquences de ce type d'exploitation non réglementé sont de type environnementales et sanitaires. D'un point de vue minier, les artisans ne sont pas protégés et ce type d'exploitation écreme la couche supérieure des gisements, augmente les coûts de découverte future et réduit les bénéfices de l'exploitation des couches supérieures riches des gisements. Par ailleurs, de telles quantités de matières mises sur le marché ont un effet déstabilisateur pour celui-ci et contribuent à maintenir une tendance des prix mondiaux à la baisse⁶⁵. Enfin,

⁶² Certains fours existent, les acheteurs pourraient envisager la construction de fours pour créer une valeur ajoutée au Congo. Dans le contexte du Congo, ce choix est plus coûteux et plus risqué.

⁶³ Le constat selon lequel la répartition de la valeur ajoutée au sein de la chaîne est inégale dans la filière hétérogénite est la même que celle que l'on peut faire pour la filière diamant ou encore coltan: le creuseur ne perçoit que 10 à 50 % au plus de la valeur ajoutée.

⁶⁴ L'Arrêté ministériel n°333/cab.mines/01/2000 du 8 novembre 2000 régit l'exploitation artisanale de l'achat, la vente et du traitement de l'hétérogénite.

⁶⁵ En effet, sur un marché mondial évalué à environ 35.000 tonnes de cobalt par an, l'arrivée de 3.000 à 4.000 tonnes de cobalt sur le marché par la commercialisation de l'hétérogénite, a un effet négatif sur les prix qui ont tendance à baisser.

l'exploitation de l'hétérogénite non contrôlée et non réglementée sur des sites radioactifs est dangereuse pour les creuseurs soumis à des taux de radioactivité supérieur au seuil toléré et qui encourent les risques d'éboulements des tranchées profondes d'une vingtaine de mètres souvent. La population n'a que peu de choix: entre un secteur formel qui s'est réduit fortement et n'assurant plus des emplois rémunérés (à la Gécamines, ce sont 24.000 travailleurs qui ne sont pas rémunérés et seules quelques entreprises rémunèrent encore leurs travailleurs, mais à quel niveau de salaire?); la population ne doit sa survie qu'aux revenus de l'exploitation artisanale, faiblement rémunérée, trop peu encadrée, extrêmement risquée.

Enfin, la grande entreprise du pays, la Gécamines, est victime elle aussi d'un pillage institutionnalisé à l'époque de Mobutu. Le Katanga est à l'image de la société qui a contribué à son essor. La Gécamines est l'exemple-type de société criminalisée économiquement. Olivier Bomsel décrivait la Gécamines comme société caractérisée par les pratiques de monopolisation de la rente minière, une fiscalité et des ponctions de l'Etat non liés à la production de la Gécamines, des pratiques de tarification "exorbitante" par les sous-traitants de la GCM, des commissions aux intermédiaires financées par la rente, l'ampleur des vols dans les installations, la généralisation des fuites de capital. L'auteur conclut en ces termes: « *Gécamines a fait face à la désorganisation interne provoquée par cette dynamique en écrémant dramatiquement ses gisements, c'est-à-dire en sacrifiant au besoin financier immédiat l'accessibilité à long terme du minerai. Cette logique implacable arrive désormais à son terme: l'épuisement de la rente minière* »⁶⁶. Cette situation, décrite en 1991, s'aggrave au cours de ces 10 dernières années: la production de la Gécamines n'atteint plus que 5% du niveau de celle de la fin des années septante⁶⁷. Des juniors se sont positionnées mais n'investissent pas, vu le contexte où les pratiques décrites par Bomsel sont fréquentes et les pratiques d'écrémage des gisements quasiment généralisées, en partie aussi à cause de la libéralisation de l'exploitation de l'hétérogénite. La valeur ajoutée créée disparaît au profit d'intérêts personnels ou de réseaux et est placée à l'étranger.

5.4. Conclusions

La part de la valeur ajoutée pillée (qui sort du pays sans contrepartie) varie entre 20 et 50% (exceptionnellement 100% pour les filières militaires contrôlant le coltan) selon que la filière est plus ou moins militarisée, selon

⁶⁶ BOMSEL, O., *Instruction Sysmin III Gécamines*, Paris, Centre d'Economie des ressources naturelles, juillet 1991, pp.13-15.

⁶⁷ GECAMINES, exposé lors de la visite du président de la commission sénatoriale André Geens à Lubumbashi.

que l'information des marchés internationaux est plus ou moins parfaite. Le pillage se réalise au détriment de la population.

6. FINANCEMENT DE LA GUERRE PAR LE BIAIS DE TAXES, PAR LES EXEMPTIONS, FORFAITS OU REDUCTION DE TAXES, DES PONCTIONS

Les taxes sont un des moyens utilisés par les différents gouvernements et mouvements rebelles pour financer la guerre. Dans un de ses dossiers, IPIS⁶⁸ analyse le rôle des taxes dans le financement de la guerre, notamment en partant du cas de la SOMIGL à qui les autorités du RCD-Goma avaient accordé le monopole qui générait des taxes d'un montant de un million de dollars par mois. D'autres monopoles ont ainsi été accordés, soit par le gouvernement congolais lui-même (via IDI-diamond) soit par les mouvements rebelles (monopole sur le diamant de Kisangani) accordé à une société en échange d'un certain volume de taxes pouvant servir soit à des réseaux, soit à financer la guerre⁶⁹.

Qu'en est-il des entreprises qui, en payant des taxes, contribuent directement ou indirectement à la poursuite du conflit via les taxes, les ponctions du gouvernement auxquelles elles doivent se soumettre, ou même le prêt voire le financement de véhicules pour les armées locales, le transport en avion ou en camion, ou encore? Quelle était leur position au cours des auditions? Dans quelle mesure peut-on établir une responsabilité entre opérateurs économiques, organisations et individus taxés, ponctionnés et l'allocation de ces taxes par les autorités (légitimes ou non) au financement de la guerre ou l'usage de camions, d'avions, réquisitionnés à des fins militaires? Les opérateurs économiques interrogés au cours des auditions ont strictement réfuté cette responsabilité. Les sociétés établies depuis plusieurs années reconnaissent payer des taxes régulièrement, conformément aux règlements des autorités locales et aux lois congolaises. Dès lors, questionnés à ce sujet lors des différentes auditions, les différents opérateurs économiques rétorquent qu'ils ont agi en conformité avec la loi et les règlements, qu'ils ne se sentent pas responsables de la manière dont les autorités politiques gèrent ces recettes, même si des informations extérieures indiquent que ces taxes financent la guerre, servent des intérêts personnels, ...). Ils ne se sentent pas responsables non plus des changements des taux de taxation par ces autorités.

⁶⁸ CUVELIER, J., RAEYMAEKERS, T., *Supporting the war economy in the DRC: european companies and the coltan trade. Five case studies. An IPIS report*, IPIS, January 2002, 26 p.; CUVELIER, J., RAEYMAEKERS, T., *European companies and the coltan trade: an update. op. cit.*

⁶⁹ Voir NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, 1^{er} rapport et rapport final.

Henri Maire, membre du premier panel de l'ONU suggère de faire une distinction entre les entreprises. En effet, selon lui, il faut distinguer les entreprises liées directement aux autorités politiques et aux mouvements rebelles par des liens de coopération et d'association dans les sociétés et les autres qui n'ont pas de liens. Certaines sociétés (locales ou étrangères), anciennes ou nouvelles, ont saisi de manière délibérée, l'aubaine économique que représentait la guerre pour tirer des avantages et des bénéfices à titre personnel ou ayant comme objectif d'alimenter la machine de guerre⁷⁰.

6.1. A l'est du Congo, taxes et exemptions sur le coltan pour financer la guerre

Dans le cas du coltan, ceci signifie que l'on peut distinguer les sociétés qui oeuvrent depuis longtemps au Congo et qui paient régulièrement leurs taxes et celles qui ont tiré un avantage direct du système de taxes grâce auquel la guerre a pu être financé (la SOMIGL accusée d'avoir permis au RCD de récolter des taxes). Par ailleurs, des firmes rwandaises bénéficieraient d'un régime de taxes privilégié (forfaits, allègement, exemption), dans les zones administrées tant par le RCD-Goma que par le RCD-ML⁷¹. Le système différencié de taxes favorise commercialement les sociétés de filières jouissant de forfaits, de réductions voire d'exemption de taxes, instaure une concurrence déloyale, contribue à favoriser l'emprise économique rwandaise au Congo, prive le Congo de volumes substantiels de taxes et provoque l'éviction du marché d'opérateurs congolais et d'entreprises belges qui ne parviennent plus à soutenir la concurrence. La filière rwandaise armée contrôlant la majeure partie du marché congolais de coltan, les exemptions de taxes dont elle bénéficiait lui ont permis d'obtenir ces marchés et de financer la guerre grâce au volume des revenus retirés. Ce régime différencié défavorise les rares comptoirs congolais qui subsistent encore et qui paient l'entièreté des taxes. Ces comptoirs ne parviennent plus à concurrencer les comptoirs tenus par l'APR et le Rwanda⁷².

6.2. Les taxes, "ponctions" et concessions pour financer la guerre du gouvernement congolais

L'Etat perçoit des revenus sur le diamant, par l'imposition de taxes sur la valeur à l'exportation (de 3%), et le paiement des licences accordées aux comptoirs d'achat. Selon Misser, le volume de ces taxes est très faible par

⁷⁰ MAIRE, H., Former member of the "UN Panel on the illegal exploitation of natural resources of DRC", *Open Letter*, January 2002, p.2.

⁷¹ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapport final...*, *op. cit.*, para 79.

⁷² NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, *Rapport final...*, *op. cit.*, para 77.

rapport au coût de la guerre (notamment du soutien zimbabwéen: 300 millions d'USD par an). François Misser rejoint le scepticisme de Hugues Leclercq qui ne pense pas que des diamantaires soient directement impliqués dans du trafic d'armes, si ce n'est au travers la filière israélienne, lors de l'octroi du monopole d'exportation à IDI Diamonds⁷³.

Dans le cas du Katanga, l'exportation d'hétérogénite offre à toutes les composantes de l'administration locale la possibilité de percevoir des revenus via l'imposition de taxes, d'amendes lors des transactions commerciales, lors du transport, et lors du passage de frontières. Ces réseaux dépendent de deux ministres qui contrôlent tout le système⁷⁴. D'après cette remarque faite en audition publique, l'on pourrait établir un lien entre le financement de taxes sur l'hétérogénite et le financement de la guerre au Katanga (ou l'enrichissement personnel). Cependant, la commission a peu enquêté sur ce marché en plein développement.

Les "ponctions de l'Etat" ont également joué un rôle dans le financement de la guerre au Congo, à savoir les ponctions sur les entreprises parapubliques comme la MIBA⁷⁵ ou la Gécamines, mais également d'entreprises privées. En effet, certaines entreprises établies au Congo subissent régulièrement des "ponctions" du Gouvernement, ou se voient obligées de verser des "enveloppes", mais aucune information complémentaire ne permet d'évaluer ces montants ni de déterminer dans quelle mesure elles servent à financer la guerre au Congo.

Par ailleurs, les octrois de concessions minières au Kasai ou au Katanga ont joué également un rôle dans le financement de la guerre par le gouvernement congolais⁷⁶. Si le prix payé pour obtenir les droits sur la concession pourrait avoir servi à financer l'aide militaire du Zimbabwe⁷⁷, la production de Sengamines et des autres concessions attribuées à des Zimbabwéens au Katanga est faible et l'on ne peut affirmer que l'exploitation de ce pipe joue un rôle prépondérant dans le financement actuel de la guerre au Congo.

⁷³ MISSER, F., *audition publique*, Bruxelles, Sénat, le 22 février 2002, LECLERCQ, H., *audition publique*, Bruxelles, Sénat le 14 juin 2002.

⁷⁴ GORUS, J., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 8 février 2002.

⁷⁵ MISSER, F., *audition publique*, Bruxelles, Sénat, le 22 février 2002. Un courrier fut dressé en 1997 par la Miba à la Belgo-lorraine l'enjoignant de verser via la Citibank et une banque rwandaise, la BCDI, une somme de 3,5 millions de dollars au bénéfice de la compagnie de M. Laurent-Désiré Kabila, la Comiex. Par la suite, la Miba a subi toutes sortes de ponctions dénoncées par les syndicats de l'entreprise, pillage de son charroi, etc. La Miba a vu sa production diminuer drastiquement, elle subit des désinvestissements.

⁷⁶ La Miba s'est vue privée d'un de ses gisements très importants, le pipe de Tchibwe, considéré comme réserve et elle s'est vue réduite à exploiter des rejets. Il a été accordé à la société Sengamines, une joint venture entre la firme zimbabwéenne Osleg, et l'entreprise de Kabila, la Comiex. CHARTRY, G., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 14 juin 2002.

⁷⁷ Voir les deux rapports des Nations unies sur l'exploitation illégale des ressources du Congo.

6.3. Conclusions

En conclusion, nous pouvons dire que si les sociétés locales congolaises portent une « responsabilité sociale indirecte » dans le financement de la guerre⁷⁸, d'autres sociétés pourraient avoir joué un rôle majeur dans le financement de la guerre, soit en fournissant des montants importants de taxes au RCD Goma, soit, en bénéficiant d'exemptions ou de forfaits, elles ont pris une part de marché congolais conséquente et ont pu fournir des revenus substantiels qui pourrait avoir permis à l'APR de financer une partie de sa guerre. Par ailleurs, les activités des sociétés ayant obtenu un monopole ont nui à l'économie locale dans le sens où d'autres sociétés se voient évincées du marché et privent le Congo de taxes. Ces sociétés portent une responsabilité plus grande dans une "criminalisation" de l'économie.

7. CONCEPT DE RESEAU CRIMINEL

La notion de filière criminelle permet de réduire le champ des opérateurs, des organisations et individus impliqués plus directement dans l'exploitation illégale, le financement de la guerre et la poursuite du conflit, ainsi que dans leur participation active au processus de criminalisation de l'Etat et de l'économie congolaise. Cette notion réunit les points de vue de Johan Peleman et de François Misser. Selon Johan Peleman, il est nécessaire de lier les notions d'activités d'exploitation et de commercialisation légales ou illégales des ressources à celle de pillage pour un profit personnel ou pour le financement de la guerre au détriment de la population⁷⁹. François Misser insiste sur les aspects du pillage liés à la situation même du conflit et sur ses effets négatifs pour ceux qui le subissent⁸⁰. Dans son rapport final, le panel a construit son propre concept de réseau d'élite criminelle.

L'avantage de ce concept permet d'offrir une grille d'analyse qui répond mieux à la situation de criminalisation de l'Etat et de l'économie et de guerre propre au Congo et de déterminer plus précisément les mécanismes sous-jacent à la poursuite du conflit et au financement de la guerre. Cette approche conceptuelle offre l'avantage de se focaliser sur les réseaux qui ont

⁷⁸ Le concept utilisé par les ONG pour leur campagne est proche du concept de « responsabilité sociale » utilisé par l'OCDE pour déterminer les principes éthiques et le code de conduite des entreprises oeuvrant dans les pays en guerre. Voir OCDE, *Les entreprises multinationales dans les situations de conflit violents et violations généralisées des droits de l'homme. Documents de travail sur l'investissement international*, n°2002/1, mai 2002 et OCDE, *Les principes directeurs de l'OCDE ...*, op. cit., Paris, 2000.

⁷⁹ PELEMAN, J., audition publique du 7 décembre 2001. Cette définition rejoint le point de vue de Bayart.

⁸⁰ MISSER, F., audition publique du 22 février 2002.

mis sur pied une économie de guerre qui s'autofinance en tirant profit du conflit et du contexte criminalisé. Le Groupe d'experts du panel des Nations unies définit une série d'activités qu'ils qualifient de « criminelles » dans le sens qu'elles contribuent, d'une part, soit à un enrichissement personnel ou factionnel, soit à la poursuite de la guerre et, d'autre part, à la récession économique et à la paupérisation de la population qui en est victime. Les auteurs du rapport final rejoignent de cette façon la notion de criminalisation de l'Etat au sens de Bayart, à savoir: des hommes politiques et/ou militaires et des opérateurs économiques en général sont impliqués d'une manière systématique et collective dans un enrichissement illicite et non productif, personnel ou factionnel, au détriment de l'intérêt général et de la population, victime de la violence et d'un appauvrissement⁸¹.

Mais ce concept échappe parfois au cadre juridique national et international, rendant des pays, des institutions ou la communauté internationale impuissantes pour agir, et dépourvue de moyens juridiques de réagir vis-à-vis de certaines activités criminelles mais légales par exemple. La Commission s'est aussi retrouvée face des accusations du panel, que le droit national ou international ne réprimait pas mais surtout, dont elle était incapable d'obtenir les preuves vu les moyens qu'elle s'était donnée. En effet, pour pouvoir prouver le caractère criminel de certaines activités au regard de la définition donnée par le panel ou Bayart, il aurait fallu déployer d'importants moyens d'enquêtes approfondies, auditionner les services secrets, lever le secret bancaire, étudier l'impact économique de certaines activités, obtenir des informations comptables, etc., c'est-à-dire aussi accepter d'ouvrir des boîtes de Pandore. La Commission s'est cantonnée à auditionner les sociétés et individus accusés par le panel des Nations unies sous serment.

8. CONSTATS GENERAUX

L'approche en terme de légalité démontre le contexte congolais dans lequel opèrent les entreprises, l'absence d'un Etat de droit et dès lors aussi l'inefficacité de cette approche dans un tel environnement, ainsi que quelques exemples dont les conséquences pour la population et les autres entreprises sont néfastes. Ils illustrent des manières de "criminaliser" l'Etat ou l'économie au sens de Bayart.

L'approche en terme de valeur ajoutée permet de dégager deux constats: le Congo subit un pillage de plus en plus grand de ses minerais: si, autrefois, la majeure partie de la valeur ajoutée créée lors de l'exploitation, de la commercialisation et du traitement restait au Congo, aujourd'hui, seule

⁸¹ BAYART, J.-F., "Africa in the world: an history of extraversion", *op. cit.*, pp. 217-267.

entre 0 et 50% au plus de la valeur ajoutée produite au Congo reste au Congo et bénéficie surtout aux intermédiaires. En effet, le Congo exportateur de produits transformés semi-finis exporte actuellement des minerais bruts. La forme d'exploitation industrielle a disparu peu à peu au profit d'une informalisation de l'exploitation⁸². Cette économie informelle est actuellement dominante puisqu'elle assure deux tiers du PIB qui, en 1998, était de 11 milliards d'USD⁸³. Dans toutes les filières d'extraction, que ce soit dans l'or, le diamant, le coltan ou l'hétérogénite, la population est acculée à l'exploitation de ressources et de sites jamais exploités auparavant car non rentables si ce n'est à des salaires extrêmement bas et dans des conditions de travail extrêmement difficiles et dangereuses. Le Congo est passé économiquement de l'exportation de produits semi-finis ou de concentrés à l'exportation de minerai brut (coltan, hétérogénite). Par ailleurs, les décisions gouvernementales prises récemment encore contribuent à la poursuite de ce type de pillage –notamment en libéralisant le marché de l'hétérogénite ou du coltan: le Congo exporte de la “terre” contenant du minerai concentré; le tri se faisant manuellement. Dans tout le Congo, que ce soit dans le cas du diamant, de l'hétérogénite, ou encore de l'or, la part de la valeur ajoutée créée lors de l'exploitation est plus faible que celles réalisées lors de la commercialisation des minerais. Le creuseur dépend de ces intermédiaires qui tirent profit d'une situation d'insécurité, d'un marché vendeur, des conditions de misères et de survie dans lesquelles vit la population. Dans toutes ces filières, les intermédiaires commerciaux locaux ou les traders régionaux ou internationaux contrôlent la majeure partie de la valeur ajoutée de la filière: entre 50 et 100% de la valeur ajoutée selon les filières quitte le Congo et bénéficie aux intermédiaires régionaux ou internationaux. Cette valeur ajoutée est placée ou réinvestie à l'extérieur. Le Congo ne présente pas les conditions minimales d'investissement, à savoir, un cadre juridique sécurisant, une stabilité à moyen ou à court terme, etc.

L'approche en terme de valeur ajoutée contrôlée par les armées permet de démontrer le rôle prépondérant des armées rwandaises et ougandaises dans ce pillage qui sert directement à financer la guerre, contrôler militairement des territoires et des sites miniers. En effet, ces pays contrôlent certaines filières commerciales créatrices de forte valeur ajoutée (cas du coltan pour le Rwanda, de l'or pour l'Ouganda). Les grands enjeux d'un contrôle politique et économique de la partie Est (allant du Nord au Sud) est le

⁸² KENNES, E., *audition publique*, Bruxelles, Sénat, le 1er mars 2002.

⁸³ LECLERCQ, H. et MARYSSE, S., auditions publiques des 30 novembre et 14 décembre 2001.

contrôle des zones aurifères⁸⁴ et, peut-être pétrolières (s'il existe effectivement du pétrole comme le prétend Heritage Oil).

Par ailleurs, l'exploitation minière contrôlée et organisée par des militaires à l'Est du Congo a des conséquences économiques, sociales, humanitaires, très graves. Elle a un impact négatif pour l'ensemble de l'économie régionale, tant pour les opérateurs économiques et les entreprises locales qui se voient évincés des marchés par les filières militaires. Les affrontements armés ont provoqué des déplacements de population considérables dans la région et ont alimenté la spirale de violence par la formation de groupes armés locaux d'autodéfense, la multiplication des milices armées, etc. Les actes de violence se sont multipliés (vols, viols, sévices sexuels meurtres, tortures, ...) ⁸⁵. L'insécurité alimentaire, les taux de malnutrition et de mortalité élevés (3,5 millions de décès à l'est du Congo depuis le début du conflit) traduisent les conséquences humanitaires graves du conflit et des conséquences qu'il entraîne ⁸⁶.

Enfin, la dernière approche permet de revenir aux pratiques de prédation instituées et généralisées dans tout le pays par Mobutu, que ce soit par le biais de taxes, de ponctions du gouvernement ou encore de l'octroi de concessions minières en échange de pas-de-porte. Dans certains cas, ces pratiques servent des intérêts de réseaux ou de personnes, dans d'autres cas, elles ont permis au gouvernement congolais de financer la guerre mais les montants semblent rester faibles par rapport aux coûts de la guerre. Ces pratiques aggravent encore davantage la situation économique et sociale de la population.

Dans ce contexte criminalisé, le concept de réseau criminel serait plus efficace, mais la Commission ne pouvait l'appliquer, faute d'informations suffisantes.

Si la Commission a mis en lumière le rôle prépondérant des armées ougandaises et rwandaises dans le pillage et le financement de la guerre à l'est

⁸⁴ Voir CHARTRY, G., *audition publique*, Bruxelles, Sénat de Belgique, le 14 juin 2002. D'après des chiffres donnés sur le site par Banro, les gisements de la société SAKIMA seule pourraient assurer une production de 500 tonnes d'or par an. La carte géologique sur les réserves d'or à l'est du Congo indiquent que d'importants gisements se situent le long des frontières burundaises, rwandaises et ougandaises. La commission constate « *que les mines d'or et leurs gisements considérables dans l'est du Congo sont l'enjeu d'interventions militaires des voisins du Congo, à savoir le Rwanda, mais surtout l'Ouganda* ». SENAT DE BELGIQUE, *Commission d'enquête ...*, III. *Constatations et recommandations*, op. cit., p.223.

⁸⁵ Voir aussi HUMAN RIGHTS WATCH, *La guerre dans la guerre. Violence sexuelle contre les femmes et les filles dans l'est du Congo*, République démocratique du Congo, juin 2002, 62p.

⁸⁶ Voir: MSF, *Accès aux soins et violences au Congo. Résultats de cinq enquêtes épidémiologiques*, Bruxelles, MSF, 2001; voir également le recueil de témoignages et récits de vie repris dans l'ouvrage MSF, *RDCongo: Silence on meurt*, Bruxelles, MSF, Paris, L'Harmattan, septembre 2002.

du Congo, elle n'a pu déterminer le rôle que pourrait avoir joué certaines entreprises ou individus dans ce conflit, mais elle a montré, par contre, comment celles-ci avaient été victimes de pratiques ayant permis de contribuer au financement de la guerre.

Arlon, juin 2003