



10 Octobre 2011

Evaluation de la Loi Dodd-Frank et de ses chances de réussite en République Démocratique du Congo

Dr. Claude Kabemba¹

Selon les dernières nouvelles concernant la loi américaine sur les minerais du sang, la Californie est devenue le premier Etat américain à promulguer sa propre législation sur les minerais du sang. Cette législation reprend le libellé de l'Article 1502 de la législation nationale, à savoir la Loi Dodd-Frank qui traite spécifiquement du problème des minerais de sang provenant de la République Démocratique du Congo (RDC).

L'Article 1502 de la Loi Dodd-Frank exige que les sociétés sous la juridiction de la Commission des Opérations de Bourse (COB) mentionnent dans leur rapport annuel si elles utilisent des minerais provenant de la RDC. L'une des dispositions de cette loi prévoit qu'elle peut être étendue pour couvrir d'autres minerais provenant d'autres pays non spécifiés voisins de la RDC. La loi est censée forcer les sociétés à signaler et à dévoiler si le coltan, l'étain, l'or et la wolframite utilisés dans leurs produits proviennent de zones du Congo déchirées par la guerre. Toutes les sociétés, qu'elles importent des minerais bruts ou transformés ou des composants finis aux États-Unis, sont tenues de présenter un rapport sur la diligence raisonnable qu'elles ont exercée pour vérifier leur chaîne d'approvisionnement et éviter les métaux alimentant les

¹ Dr. Claude Kabemba est le Directeur de l'Observatoire de Ressource pour l'Afrique Australe. SARW est un projet de l'Initiative de la Société Ouverte pour l'Afrique Australe.

conflits. Cette loi est censée aider à résoudre le conflit dans l'Est de la RDC et à débarrasser la chaîne d'approvisionnement de ce que l'on appelle communément les minerais du sang.

La Loi Dodd-Frank n'est pas la première initiative visant à résoudre le problème des minerais du sang dans l'Est de la RDC. Une loi minière est en vigueur en RDC depuis 2002 ainsi qu'un certain nombre de décrets importants. Il existe aussi le protocole contre l'exploitation illégale des ressources naturelles et le mécanisme régional pour la certification des ressources naturelles établi par la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL). Certaines des initiatives internationales adoptées par le gouvernement congolais incluent les principes de diligence raisonnable adoptés par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et les sanctions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) contre quiconque qui participe à l'extraction et au commerce illégaux de la cassitérite, la colombite-tantalite, la wolframite et l'or provenant de l'est de la RDC et profitant aux belligérants. La Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO) est également en train de mettre en place des 'centres de Négoce' pour sécuriser le commerce des minerais. La RDC souscrit aussi à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) et bénéficie du Projet d'Appui au Secteur Minier (PROMINES), financé conjointement par la Banque Mondiale et le Département Britannique pour le Développement International (DFID). Ces deux initiatives aident à régulariser l'industrie minière du pays, y compris l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Enfin, et suite à une forte pression internationale, les principales fonderies d'étain dans le monde ont mis en place un système de certification pour l'Est de la RDC sous l'égide de l'ITRI.

Cependant, toutes ces initiatives n'ont pas réussi de réduire le commerce des minerais du sang et à promouvoir la paix. L'efficacité de ces initiatives a été testée par le récent moratoire du Président Kabila sur l'exportation des minerais provenant des provinces du Nord et Sud-Kivu. Mais les rapports sur les exportations illégales ininterrompues de cassitérite par les sociétés chinoises ainsi que certains négociants d'or en disent long. Le problème est que ces initiatives, pour la plupart, essaient de traiter les symptômes et non pas la cause profonde réelle. Par conséquent, la question est de savoir si la Loi Dodd-Frank est différente.

Si l'intention est d'amener la paix et de réglementer le commerce des minerais dans les parties Est de la RDC, alors il est inutile d'attendre beaucoup de la Loi Dodd-Frank. Pourquoi?

Premièrement, une politique de conception étrangère ne peut pas résoudre un problème qui requiert une solution interne. On ne peut pas attendre de la Loi Dodd-Frank qu'elle mette fin à elle seule à un commerce de cette nature car cela nécessiterait la mise en place, par le gouvernement américain, d'un vaste réseau de contrôleurs dans l'Est de la RDC. Seul un système de contrôle global donnerait à cette loi le pouvoir nécessaire pour qu'elle soit prise au sérieux par le secteur privé. Cependant, on ne peut pas attendre, sur le long terme, qu'un autre pays établisse et dirige un tel réseau et qu'il exerce un contrôle et pouvoir aussi immenses sur les biens naturels du Congo. Par conséquent, à moins que la Loi Dodd-Frank ne soutienne les efforts internes existants visant à résoudre le problème, elle ne produira pas de résultats positifs. Tout semblant de réussite sera superficiel et non durable. La Loi Dodd-Frank ne peut faire une vraie différence que si elle soutient et est étroitement intégrée dans les mécanismes nationaux. En l'absence d'une stratégie nationale de conception et d'appropriation congolaises pour traiter du problème des minerais du sang, il est très peu probable que la Loi Dodd-Frank améliore la situation, et ce en dépit de ses bonnes intentions.

Deuxièmement, la Loi Dodd-Frank, tout comme les autres initiatives, traite les symptômes plutôt que la cause. Nous savons que les actes illégaux concernant les ressources naturelles sont une manifestation de l'incapacité de l'Etat d'établir son autorité à travers son territoire. Nous savons aussi que les ressources qui ne sont pas sous le contrôle de l'Etat sont sujettes au pillage. En effet, la protection des minerais contre le pillage est avant tout une question nationale. Le pillage ne cessera pas jusqu'à ce que ces ressources soient mises sous la protection de l'Etat congolais. Ce qui se passe dans l'Est du Congo est le symptôme d'un malaise bien plus grand qui touche la RDC, à savoir l'absence d'une réelle autorité étatique. La RDC est un Etat dysfonctionnel par excellence. Il est vraiment le stéréotype d'un Etat africain riche en ressources mais dont la gouvernance laisse à désirer. Cela semble indiquer plusieurs problèmes, le plus essentiel étant le concept de pouvoir et l'organisation de la société. Le gouvernement du Président Kabila n'a été capable de réorganiser ni l'armée nationale, ni les organisations chargées de la sécurité, ni l'administration en vue de leur donner le pouvoir, respectivement, de protéger équitablement et de réglementer à juste titre les minerais stratégiques du pays. Par conséquent, toute initiative doit se concentrer sur la reconstruction de l'Etat congolais étant donné qu'un Etat fort et compétent est la seule solution à long terme aux minerais de sang. Cependant, l'administration Obama

hésite à investir dans les efforts visant à reconstruire l'Etat congolais. Les USA continuent à adopter une approche selon laquelle le Congo malade continue à recevoir des interventions non pas pour le guérir mais pour le maintenir en vie. Si l'administration Obama souhaite vraiment aider la RDC, elle devrait travailler en étroite collaboration avec le nouveau gouvernement congolais (après les élections présidentielles et parlementaires du 28 novembre) en vue d'élaborer un plan détaillé pour réformer l'armée congolaise (y compris retirer l'armée des sites miniers) ainsi que l'administration (en particulier en renforçant le contrôle frontalier). Aucune législation ne mettra un terme au commerce des minerais du sang en l'absence d'un Etat fonctionnel. Le Congo a besoin d'une autorité étatique crédible.

Troisièmement, la principale faiblesse de la législation est que dans la plupart des cas, elle compte sur les sociétés pour exercer leur propre diligence raisonnable concernant leur chaîne d'approvisionnement et s'appuie sur des auditeurs tiers. Si une société américaine s'approvisionne en minerais provenant de la RDC, elle doit être capable de vérifier qu'elle ne les a pas achetés auprès des milices, chefs de guerre ou négociants qui travaillent pour de tels combattants. Cependant, il est très naïf d'attendre des auditeurs qu'ils comprennent et reconnaissent ces relations économiques et militaires compliquées. C'est une chose d'élaborer une politique, c'en est une autre de l'appliquer. Il est difficile de contrôler et de faire appliquer la diligence raisonnable. Bien que la Loi Dodd-Frank contienne des arguments convaincants en faveur de la diligence raisonnable, nous ne pouvons pas ignorer la complexité du processus et l'incertitude qui en résulte concernant 'l'impact pacificateur' de ces politiques. De plus, nous ne pouvons pas prédire la façon dont les sociétés réagiront à cette loi sur le terrain. Nous savons que la moralité est la dernière préoccupation des sociétés dans leur quête d'un meilleur résultat.

Quatrièmement, les minerais congolais peuvent être exportés et vendus sous un emballage étranger. C'est précisément ce qui se passe à l'heure actuelle. Nous savons que le coltan provenant de la RDC se retrouve au Burundi et au Rwanda, alors pourquoi la Loi Dodd-Frank se concentre-t-elle sur les minerais de la RDC et ignore-t-elle les minerais qui sont exportés à partir des pays voisins du Congo? Le Rwanda a apparemment mis en place un système de certification pour ses minerais avec l'aide de l'Institut Fédéral Allemand pour les Géosciences et les Ressources Naturelles (BGR). Le BGR travaille aussi en collaboration avec le Ministère des Mines du Congo, le Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification (CEEC) et le Service

d'Assistance et d'Encadrement de l'exploitation minière à petite échelle (SAESSCAM) sur un plan de 12 ans visant à développer les capacités institutionnelles en matière de certification des minerais dans le Sud-Kivu. Cependant, le projet congolais semble bénéficier d'un soutien bien moins enthousiaste de la part de l'Allemagne que celui du Rwanda. Bien que l'Allemagne ne possède aucune société minière en RDC, elle a besoin d'un approvisionnement soutenu en minerais pour maintenir son usine de transformation, qui est la plus grande en Europe et qui est extrêmement importante pour son économie. Sans un accès aux minerais, l'économie allemande serait confrontée à de graves problèmes. C'est la seule raison pour laquelle les Allemands font pression pour que l'Union Européenne finalise son Initiative sur les Matières Premières (RMI) pour protéger l'accès de l'UE aux matières premières stratégiques.

Cinquièmement, la nature de la mondialisation représente un obstacle à l'efficacité de la Loi Dodd-Frank. Le commerce des minerais du sang concerne de nombreux protagonistes ayant des allégeances et intérêts différents et se présente sous une multitude de formes. Vous n'avez pas besoin d'être coté à la Bourse de New York (NYSE) pour faire le commerce du coltan. Les sociétés peuvent contourner le NYSE, les Bourses de Londres et de Toronto ou toute autre Bourse. Aujourd'hui, l'exploitation des minerais de la RDC n'est pas contrôlée par des intérêts occidentaux, comme l'atteste la croissance rapide de la société chinoise spécialisée dans l'étain, T.T.T. Mining, qui achète et exporte la plupart de la cassitérite congolaise négociée à Bukavu et Goma, et le fait que les plus grandes sociétés minières, qui sont souvent étroitement associées aux intérêts stratégiques des puissances occidentales, ne sont pas présentes dans l'Est de la RDC. De même, les sociétés issues des nouvelles puissances émergentes, comme le groupe BRICS, peuvent se procurer les fonds dans leurs propres pays sans avoir recours au NYSE. Il se peut en effet que la Loi Dodd-Frank ne touche que les protagonistes qui, en réalité, ne sont pas le problème ou qui représentent le moindre des problèmes du Congo.

Depuis que la Loi Dodd-Frank a été débattue par le Congrès américain, des voix se sont élevées pour faire pression en faveur d'une approche plus prudente mais aussi plus large. Par exemple, un article daté de mai 2010 intitulé '*Controlling Enablers in the Conflict-Minerals Trade*'² soutient qu'il est irréaliste de mettre tous les espoirs sur les obligations de divulgation de la Loi

² Enrico Carisch, ancien chargé du contrôle de l'embargo sur les armes pour l'ONU, actuellement conseiller auprès de SAR Watch, 24 mai 2010, www.huffingtonpost.com/human-rights-first/controlling-enablers-in-t_b_587843.html

Dodd-Frank. Les dispositions de la Loi doivent être combinées simultanément avec la reconstruction de l'Etat en se concentrant essentiellement sur la réforme du secteur de la sécurité. Un autre article récent paru dans le New York Times et intitulé *'How Congress devastated Congo'*³ a carrément accusé la Loi Dodd-Frank d'être responsable de la misère actuelle dans laquelle se trouvent les mineurs artisanaux.

La Loi Dodd-Frank ne sera mise en application qu'en 2012. Personne ne peut prédire si cette loi aidera vraiment à promouvoir et à mettre un terme au commerce illégal des minerais en RDC. Les seuls changements déjà observés par la population sont, semble-t-il, uniquement des changements de tactiques et d'approches adoptés par les vendeurs et acheteurs de minerais de la RDC. La situation sur le terrain n'a pas changé. La clé pour comprendre vraiment ce qui se passe dans l'Est de la RDC est de dégrouper les forces qui continuent à exploiter les minerais. Les vrais protagonistes responsables de la dévastation de la RDC au cours de ces dernières années sont les Congolais eux-mêmes et des pays voisins, contrairement à la phase antérieure sous le règne de King Leopold II et la Belgique. L'armée congolaise est profondément impliquée, alors que certains pays voisins sont peu disposés à quitter la RDC et à réduire leur influence sur le commerce des minerais pour des raisons de 'sécurité'. Par conséquent, à moins que la Loi Dodd-Frank puisse inclure un élément de sécurité dans ses dispositions, elle ne contribuera pas beaucoup à la paix et à la stabilité en RDC.

³ David Aronson, Journaliste freelance and blogger sur la DRC, 7 août 2011, New York Times; www.nytimes.com/2011/08/08/opinion/how-congress-devastated-congo.html