

## ÖNZ Dossier « Dodd Frank Act en RD Congo »

A compter de janvier 2012, la loi Dodd Frank entrera en vigueur aux Etats-Unis. Ces dispositions de grande envergure devraient servir principalement à rendre transparents les flux de paiements sur le marché financier américain. Les deux articles 1502 et 1504 visent explicitement à supprimer dans la République démocratique du Congo le financement de groupes rebelles et d'actes de guerre assuré par la vente de matières premières minérales telles que le coltan, l'étain, le zinc, le cuivre etc. Les sociétés cotées en bourse aux Etats-Unis doivent déclarer qu'elles ne produisent ni ne vendent de produits contenant des matières premières en provenance du Congo ou des états voisins ayant contribué au financement de la guerre. Un embargo n'est pas prévu par la législation. Les matières premières certifiées comme ayant été produites et vendues sans participation militaire sont autorisées. Mais cette certification (« Tagging »), qui n'est pas encore appliquée dans la pratique, reste problématique.

Les premières conséquences de la loi Dodd Frank se sont fait sentir avant même son entrée en vigueur. Par souci anticipé d'obéissance, le gouvernement congolais a imposé une interdiction d'exportation de ses matières premières minérales entre septembre 2010 et mars 2011, espérant ainsi supprimer les voies de commerce illégales. En avril 2011, la coalition citoyenne de l'industrie électronique aux Etats-Unis (EICC) s'est engagée à ne plus effectuer de transactions impliquant des matériaux congolais non certifiés. Rares sont désormais les entreprises du secteur électronique à oser prendre le risque d'employer des matières premières en provenance de la RDC. On peut donc parler dans les faits d'un embargo contre les produits congolais.

### Des effets secondaires indésirables

Ainsi, avant même l'entrée en vigueur de la loi Dodd Frank, le commerce légal de matières premières congolaises s'est effondré. Des milliers d'ouvriers, travaillant soit de manière autonome et artisanale soit au sein de coopératives et de sociétés locales, ont perdu leur travail et par conséquent l'unique revenu familial. Des activités commerciales afférentes comme le secteur des transports, la vente de produits alimentaires ou les fournisseurs ont également été touchées. Lorsque les dernières mines légales durent fermer, les exportations illégales de matières premières congolaises augmentèrent brusquement. La zone minière contrôlée par les milices armées FDLR et Mai-Mai dans la région du Kivu a été reprise sur de nombreux sites par l'armée nationale FARDC, qui n'hésite pas à faire usage des mêmes méthodes de corruption afin d'encaisser des sommes d'argent de la part de la population locale et des ouvriers et d'imposer ses revendications avec une brutalité sans égal. Les viols, pillages et impôts arbitraires sont les instruments habituels du pouvoir au sein de la FARDC et en particulier dans les bataillons ex-CNDP sous Bosco Ntaganda.

Les matériaux exploités et exportés illicitement sont généralement acheminés par voies détournées jusque dans des pays asiatiques, en particulier la Chine, non touchés par la loi Dodd Frank. Ainsi, les régulations de Dodd Frank ont déclenché une série d'effets diamétralement opposés à leur intention originelle qui est de contribuer à la stabilité de la région et à la suppression des actes de guerre.

La réaction immédiate du gouvernement congolais et de l'industrie électronique a prouvé que la loi Dodd Frank représente un outil puissant ayant une influence sensible sur l'économie congolaise des matières premières. En vue d'éviter l'apparition d'effets secondaires indésirables allant à l'encontre des objectifs pacifiques, il est désormais nécessaire de revoir et compléter la loi Dodd Frank afin que les clients industriels occidentaux aient la possibilité d'acquiescer des ma-

tières premières congolaises sans craindre de répercussions négatives ou une altération de leur image.

#### La certification, seule issue ?

Seule la remise de certificats garantissant l'origine « propre » des minéraux peut résoudre ce dilemme. Un grand nombre d'acteurs s'est déjà efforcé en ce sens : l'Institut Fédéral Allemand de Géosciences et de Ressources Naturelles (BGR) a développé en coopération avec la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) un concept permettant de référencer dans une base de données les transactions de matières premières dans la région du Kivu, fournissant la preuve de l'origine géochimique des matériaux. L'organisation Partenariat Afrique Canada (PAC) en concertation avec la mission des Nations-Unis MONUSCO prévoit d'établir des « centres de négoce » où les minéraux seront contrôlés, répertoriés dans une base de données, certifiés et vendus de manière contrôlée. Quelques acteurs globaux comme Motorola ou Apple ont annoncé vouloir créer de propres chaînes commerciales contrôlées pour leurs entreprises.

Dans l'ensemble, ces systèmes de certification doivent faire l'objet de perfectionnements, ils sont proposés de manière similaire sans gestion centralisée ou présentent des lacunes. Il manque en particulier une volonté ferme du gouvernement congolais de développer un programme cohérent de certification surveillé par l'Etat. Trop nombreux sont les acteurs militaires ou politiques profitant du commerce illégal de matières premières pour pouvoir attendre un engagement sérieux de la part du gouvernement congolais dans les années à venir. Les élections imminentes qui se tiendront fin 2011 représentent un grand enjeu pour le gouvernement qui souhaite affirmer sa légitimité. Elles pourraient ainsi motiver les autorités politiques congolaises à mieux coopérer dans le cadre de cette certification.

#### Les conditions d'une certification réussie

Dans tous les cas, le règlement doit être vaste et complexe dans le but de satisfaire aux attentes de la loi Dodd Frank et de faire de cette certification un instrument de commande.

- La démilitarisation de la région minière est la condition sine qua none. Sans une réforme étendue du secteur de la sécurité et une réforme judiciaire efficace, l'armée nationale restera un facteur de conflits dans le commerce des matières premières. Il est impératif de venir à bout de la corruption et des abus de pouvoir afin que l'armée et la police accomplissent leur mission de sécurité, au lieu de dévaliser la population et les acteurs économiques.
- La société civile locale doit être intégrée à la surveillance des mines. Seule la population locale peut contrôler les régions des mines et aviser les responsables si des groupes armés interviennent de nouveau dans le commerce des matières premières. Pour ce faire, d'importantes mesures de protection doivent être mises en œuvre par le biais de la MONUSCO puis, à terme, de la police et de l'armée réformées.
- L'établissement d'un système de certification unique et transversal doit être appliqué au niveau de toutes les mines dans la région du Kivu et impliquer tous les acquéreurs potentiels. Un trop grand nombre de structures parallèles avec des règlements différents serait difficile à contrôler et risque de présenter des lacunes.
- Les clients, tels les grands groupes technologiques (Apple, Nokia, Siemens, Motorola etc.) qui profitent à long terme de l'accès réglementé aux matières premières congolaises, devraient participer sur le plan financier à l'établissement du système de certification. Outre les ressources financières, ils devraient également faire valoir leur expertise et leurs expériences sur d'autres secteurs commerciaux afin de développer un système efficace.
- Le système de certification requiert un tiers neutre qui contrôle et surveille les démarches de manière indépendante et en assure la transparence.
- Sur le plan technique, les éléments suivants sont indispensables au processus de certification : un dense réseau de centres de négoce locaux à proximité directe des sites miniers

permettra aux petits prospecteurs autonomes de participer au commerce tout comme les grandes sociétés minières. Dans ces centres de négoce, le volume des transactions et le respect des standards de production en vigueur seront vérifiés en permanence. Ces centres de négoce doivent être surveillés par des contrôleurs indépendants et protégés par la MONUSCO (à terme par la police). Depuis les centres de négoce, la marchandise doit être livrée sous contrôle aux points de vente centralisés où elle sera vendue directement au consommateur final, minimisant la taille de la chaîne de distribution. Dans les points de vente, un contrôle supplémentaire assurera que les biens exportés ont été correctement fiscalisés et dédouanés.

- La certification doit être en mesure de contrôler et de justifier au moins les points suivants:
  - absence de militaire, de police, de rebelles ou de groupes illégaux dans les chaînes de distribution ;
  - respect des standards environnementaux et des lois sur la protection du travail ainsi que maintien des salaires minimum et des prix réglés sur les matières premières lors de l'exploitation et de la vente ;
  - dédouanement et fiscalisation corrects des biens exportés ;
  - surveillance des voies de transport ;
  - exclusion de tout intermédiaire non contrôlé.
- La société civile doit avoir le droit et les ressources nécessaires en vue de la surveillance des standards sanitaires, de la protection du travail et de l'environnement dans les mines.
- Il est indispensable de stimuler les investisseurs internationaux afin de promouvoir sur place l'exploitation industrielle des matières premières et la professionnalisation des sites d'exploitation. Il est plus facile de vérifier si les entreprises d'exploitation de grande taille respectent l'OIT, l'OCDE, l'ITIE et d'autres standards internationaux.
- Les petits prospecteurs artisanaux ou les petites coopératives requièrent une protection face aux exploiters mafieux armés. Ils doivent avoir la liberté de s'organiser de manière indépendante ou d'obtenir des emplois respectant les standards minimum au sein des entreprises d'extraction industrielle.