

# **LA RÉGULATION INTERNATIONALE DES « MINÉRAIS DE GUERRE » EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

**LE RÔLE MOTEUR DES ÉTATS-UNIS  
DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS**

PAR

GWENAËLLE BRAS (\*)

L'exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo (RDC) occupe une place prédominante dans l'économie de guerre de la région des Grands Lacs. Rappelé par le président français François Hollande à l'occasion du 14<sup>e</sup> sommet de la Francophonie d'octobre 2012, qui s'est tenu à Kinshasa, le commerce illicite des minerais congolais constitue une préoccupation croissante pour la « communauté internationale ». De nombreuses initiatives ont d'ores et déjà été mises en place (résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, initiative de l'International Tin Research Institute, principes de diligence raisonnable de l'OCDE, etc.), mais les Etats-Unis ont été les premiers à légiférer sur cette question.

Votée en juillet 2010 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la loi Dodd-Frank vise à encadrer l'importation sur le territoire américain et la vente à des entreprises nationales de « minerais de guerre » en provenance de la région des Grands Lacs. Ce texte, qui mentionne explicitement la RDC, encourage le gouvernement de Kinshasa à adopter des mesures contraignantes d'encadrement de l'exploitation. La loi impose également une obligation de « divulgation », au titre de laquelle les entreprises cotées en bourse aux Etats-Unis doivent préciser si leurs produits contiennent des minerais de guerre : elles doivent ainsi soumettre leur chaîne d'approvisionnement à une diligence raisonnable et rendre compte à la Security Exchange Commission (SEC), l'autorité fédérale des marchés financiers. Par cette loi et ses procédures, qui rappellent le Processus de Kimberley (« diamants de sang »), l'objectif affiché de l'administration américaine est de mettre un terme à l'impunité entourant l'exploitation des minerais en Afrique subsaharienne, laquelle, en favorisant le financement des groupes armés, a été à l'origine des deux principales guerres congolaises (en 1996-1997 et en 1998-2000, soit entre 3 et 6 millions de morts) et des

(\*) Spécialiste des Etats-Unis et des relations américano-africaines.

cycles continus d'instabilité (comme ce fut le cas récemment avec les affrontements entre le mouvement M23 et les Forces armées de RDC).

L'ambition initiale de la loi américaine pourrait cependant être rapidement mise à mal, en raison principalement de l'absence d'intérêt des parties à toute régulation contraignante de ce secteur. Aucun des Etats africains directement concernés, dont certains sont des alliés stratégiques de Washington (Rwanda, Ouganda), n'est en effet en mesure de se conformer à cette réglementation sans impacter directement sa stabilité. Aux Etats-Unis aussi, l'application de la loi pourrait entamer la compétitivité d'industries nationales qui seraient alors les seules soumises à une réglementation. L'important retard pris par la SEC dans l'édiction des règles d'application de la loi en témoigne. Adoptées en août 2012, mais initialement attendues pour avril 2011, ces règles ont fait l'objet de critiques de la part d'organisations non gouvernementales – à l'origine de la mobilisation politique – tant elles sont apparues éloignées des ambitions initiales du législateur américain. Sans réelle stratégie globale, moyens financiers ou véritable volonté politique, les Etats-Unis devraient désormais chercher à mutualiser leurs efforts afin, d'une part, de s'assurer d'« appuis » extérieurs capables de venir compléter leur dispositif juridique et, d'autre part, de soumettre l'ensemble des entreprises internationales concernées aux mêmes règles discriminatoires. Les Nations Unies et l'Union européenne pourraient ainsi être encouragées à « compléter » la législation américaine, voire à la devancer en édictant des règles plus larges et d'application globalisée.

LE COÛT D'OPPORTUNITÉ  
D'UN ENGAGEMENT POLITIQUE AMÉRICAIN  
SUR LA QUESTION DES « MINÉRAIS DE GUERRE »

A la suite de la dernière crise bancaire aux Etats-Unis, l'administration Obama décidait, en juillet 2010, de faire voter une loi relative à la réforme du marché financier et à la protection des consommateurs. Sans lien logique apparent, ce texte mentionne, *in extremis* (page 838 sur 848), une régulation spécifique visant l'exploitation des minerais de guerre en provenance de la RD-Congo (section 1 502). Sans les désigner explicitement, cette législation concerne plus spécifiquement les « 3TGs » (1), mais laisse toutefois la possibilité au Secrétaire d'Etat américain d'élargir cette liste. Une autre section de la loi (1 504) comporte également des dispositions visant à davantage de transparence dans le domaine de l'exploitation minière : elle impose notamment à l'ensemble des entreprises extractives cotées en bourse

(1) Etain (*tin*), tantale (*tantalum*), tungstène (*tungsten*) et or (*gold*).

aux Etats-Unis de révéler les paiements versés aux gouvernements des pays dans lesquels elles opèrent (2).

A bien des égards, les dispositions de la section 1 502 de la loi Dodd-Frank sont apparues « décalées » dans le cadre d'un texte global sur la réforme du secteur bancaire et la protection des consommateurs. Ces règles ont également été critiquées en raison des nouvelles prérogatives confiées à l'autorité des marchés financiers, prérogatives qui semblaient relever davantage du champ de la politique étrangère. Résultat d'un intense *lobbying*, l'introduction de cette section a ainsi pu susciter quelques interrogations sur la volonté politique de l'administration Obama de s'engager clairement sur ce dossier médiatique.

### ***Le rôle de la « société civile » américaine dans la lutte contre les minerais de guerre***

La mise à l'agenda de la question des minerais de guerre aux Etats-Unis a avant tout été le résultat de l'intense *lobbying* de plusieurs groupes, au premier rang desquels Enough Project. Rattaché au Center for American Progress, un centre de recherche proche des Démocrates (3), ce groupe s'est le premier saisi de la question de l'exploitation des minerais et de leur rôle dans l'économie de guerre dans la région des Grands Lacs. L'objectif poursuivi était de susciter un débat national qui, à l'image de ce qui avait déjà été fait sur la LRA (Lord's Resistance Army), s'appuierait sur la mobilisation des campus universitaires américains. L'initiative « Conflict free campus », portée par Enough Project, a ainsi encouragé les étudiants à s'emparer de cette question afin de pousser leurs universités – clients majeurs des entreprises d'appareils électroniques – à s'engager activement.

L'Université de Stanford a été l'une des premières à s'attaquer concrètement au problème en s'engageant, dès le printemps 2012, à soutenir tout projet de traçabilité des approvisionnements en minerais au sein des entreprises dans lesquelles elle investit ; son positionnement privilégié dans la Silicon Valley et ses liens étroits avec les entreprises du pôle ont contribué à assurer au projet sa visibilité initiale. Cette initiative a, depuis, été relayée par une soixantaine d'autres établissements sur le territoire américain. Douze d'entre eux ont franchi une étape supplémentaire en adoptant des résolutions visant à favoriser l'achat de produits « *conflict free* » et à appliquer une discrimination positive pour les entreprises contrôlant leurs chaînes d'approvisionnement. Opportunément relayé par plusieurs célébrités – R. Gosling a par exemple co-signé, en avril 2011, un article qualifiant les minerais de RD-Congo des prochains « diamants de sang » –, Enough

(2) Cette disposition a été le résultat du lobbying d'une coalition de groupes de pression et d'ONG rassemblés sous le slogan « *Publish what you pay* ».

(3) Ce centre a été fondé par John PODESTA, qui a notamment été en charge de l'équipe de transition du président élu Obama en 2008.

Project a servi de catalyseur à la médiatisation de la question. Le groupe a également été rejoint par plusieurs ONG de renom, tels que Global Witness et Calvert, un « fonds d'investissement socialement responsable », auteur de nombreuses analyses sur le sujet (4).

Plusieurs élus du Congrès ont alors pu s'appuyer sur cette mobilisation « civile » et sur les groupes de pression afin de faire progresser, à la Chambre des représentants et au Sénat, le dossier des « minerais de guerre ». Dès 2009, les sénateurs républicain (S. Brownback) et démocrates (D. Durbin et R. Feingold) ont ainsi déposé une proposition de loi, le *Congo Conflict Minerals Act*, suivie, quelques mois plus tard, par le *Conflict Minerals Trade Act*, visant plus particulièrement les importations de minerais dans les pays voisins de la RDC. C'est en grande partie cet activisme de la « société civile » qui a contribué à motiver l'escale d'Hillary Clinton à Goma, bastion du commerce illicite des minerais, lors de sa tournée africaine en août 2009 : l'ancienne Secrétaire d'Etat, la première à se rendre dans cette zone de conflit, y avait notamment rappelé le rôle central des ressources dans l'économie de guerre et plaidé pour une implication rapide des autorités locales et des Nations Unies sur ce dossier. C'est finalement l'adoption de la loi Dodd-Frank (juillet 2010) et l'ajout de l'amendement du sénateur démocrate Chris Dodd (actuelle section 1 502), qui a toutefois définitivement ancré la question des minerais de guerre africains dans le paysage politique américain.

Si la mobilisation de la « société civile » semble avoir poussé l'administration Obama à agir sur la question des minerais congolais, cela lui a également permis de s'imposer sur un dossier éminemment symbolique et à très fort potentiel médiatique. Le vote de la loi est en effet intervenu à mi-mandat présidentiel, une période traditionnellement propice aux premiers bilans de politique étrangère. La presse s'était d'ailleurs, à l'époque, faite l'écho d'espoirs déçus concernant l'implication de la Maison-Blanche sur les dossiers relatifs au continent. A l'exception d'une visite officielle au Ghana, quelques mois seulement après son élection (juillet 2009), le Président américain semblait depuis avoir abandonné sa visibilité « africaine » à sa Secrétaire d'Etat et, davantage encore, à Susan Rice, son ambassadrice « de fer » aux Nations Unies.

L'implication de l'administration américaine sur la question des minerais de guerre a, par conséquent, semblé davantage relever du symbole que d'une réelle ambition à réguler les trafics illicites et à endiguer l'économie de guerre dans la région des Grands lacs. La « société civile » ne devrait cependant pas laisser de répit au Président réélu et pourrait, à l'instar du

(4) Calvert Investments a également été l'auteur d'un rapport, publié en avril 2010, qui a servi de base aux débats législatifs sur la section 1 504 de la loi Dodd-Frank.

co-fondateur d'Enough Project (5) qui a publié un article trois jours à peine après sa réélection, lui rappeler les défis africains et l'urgence d'un « traitement » efficace de la question des minerais en RDC (6).

### ***Les Etats-Unis et les minerais de guerre en Afrique : beaucoup de bruit pour rien ?***

En dépit de la couverture médiatique et de son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la loi Dodd-Frank n'a, pendant longtemps, recouvert aucune réalité opérationnelle ou contraignante. Sa mise en application a en effet été conditionnée à l'édiction, par l'autorité boursière compétente, des règles définitives de mise en œuvre. Initialement prévues en avril 2011, ces dispositions n'ont finalement été adoptées que 16 mois plus tard, le 22 août 2012. L'important retard pris a laissé percevoir l'ampleur des pressions exercées par les industriels américains afin de contourner le caractère contraignant de cette réglementation.

L'adoption du texte a donc marqué le début d'une intense période de *lobbying* de la part de tous les acteurs concernés. Elle a ouvert la voie à plus d'une centaine de réunions avec les responsables de la SEC afin de discuter des détails techniques et pratiques de l'application de la loi. La bataille que se sont livrées les associations représentant les industriels (National Association of Manufacturers, US Chamber of Commerce, Retail Industry Leader Association) et les groupes de pressions et ONG impliqués sur le dossier a contribué à retarder la publication des règles définitives d'application. Après les propositions initiales de décembre 2010, la SEC a dû faire face à une avalanche de critiques et de commentaires (plus de 200 000) qui, en définitive, lui firent manquer la date butoir d'avril 2011.

Face à cet immobilisme, dénoncé par certains membres du Congrès et plusieurs ONG, les pressions se sont accrues sur la Commission. Une lettre datée du 22 juin 2012 et cosignée par 58 élus du Congrès (57 Démocrates et 1 Républicain) a ainsi accusé la SEC d'un retard non justifié et l'a sommée de venir s'expliquer en cas de nouveau retard (7). Allant plus loin, l'ONG Oxfam a, dès février 2012, organisé des manifestations devant le siège de la SEC et acheté une page entière d'encart publicitaire dans le *Wall Street Journal* afin de dénoncer l'entente – supposée – entre l'organisme régulateur et les industriels du secteur.

Confortés par l'argumentaire des industriels, la SEC a en effet pu apparaître réticente à édicter, en pleine campagne présidentielle, des règles d'application pénalisantes pour les entreprises américaines déjà confrontées

(5) John PRENDERGAST. Il a également été directeur « Afrique » au Conseil de sécurité nationale (NSC) durant l'administration Clinton (1996-1999) et conseiller de Susan RICE lorsqu'elle était Secrétaire d'Etat adjointe pour les affaires africaines.

(6) « The Africa surprise », *Foreign Policy*, 9 nov. 2012.

(7) S'il ne s'agissait pas de la première lettre adressée à la SEC de la part d'élus du Congrès, cette dernière tend à se démarquer par son ton davantage critique à l'égard de la Commission.

à un contexte économique contraint. Les associations d'industriels avaient en effet souligné le fardeau financier que la réglementation ferait peser sur leurs activités. Si l'autorité financière avait, en définitive, estimé le coût d'installation initial des structures de contrôle prévues par la section 1502 à 3 ou 4 milliards de dollars, les entreprises ont, de leur côté, avancé des chiffres bien plus élevés (entre 10 et 16 milliards de dollars). Poursuivie en 2010 devant les tribunaux pour n'avoir pas suffisamment cherché à établir le coût d'une des mesures de Dodd-Frank, la SEC a semblé craindre une telle répétition. Elle a donc pu chercher à accorder une importance accrue – démesurée ? – aux débats, tables rondes et commentaires préalables à toute édicition définitive.

Au-delà des réticences propres aux industriels, l'administration Obama n'a pas non plus cherché à exercer de leadership sur ce dossier et n'a, à aucun moment, appelé la SEC à respecter les délais qui lui étaient impartis. Si le Président des Etats-Unis ne dispose pas de pouvoir coercitif à l'égard des commissaires de la SEC – bien qu'il nomme, sur avis et conseil du Sénat, l'ensemble de ces personnes et qu'il désigne, parmi elles, leur président –, aucune réglementation ne semble en revanche lui interdire d'appeler cette instance à respecter les dispositions des textes de loi votés par le Congrès. Alors que la SEC et son Président (Christopher Cox) avaient été fortement critiqués durant la campagne présidentielle de 2008 pour leur rôle supposé dans la crise financière – le candidat J. McCain avait même suggéré de limoger C. Cox), le Président démocrate aurait pu profiter de ce climat de défiance pour rappeler la Commission à ses obligations, sans pour autant être accusé d'outrepasser ses prérogatives.

En lieu et place d'un engagement concret des Etats-Unis sur ce dossier, les règles définitives adoptées le 22 août 2012 ont laissé place à un engagement en demi-teinte (8). Si les dispositions concernant la section 1504 ont reçu un accueil enthousiaste des partisans d'une réglementation contraignante (obligation de dévoiler tout paiement supérieur à 100 000 dollars, montant bien inférieur au palier de 1 milliard qui était réclamé par les entreprises pétrolières, gazières et minières), celles de la section 1 502 ont, en revanche, déçu les activistes. Les entreprises concernées disposent en effet d'une période de mise en conformité de deux ans (quatre ans pour les plus petites) au cours de laquelle elles pourront qualifier l'origine de leurs minerais d'« indéterminable » favorisant, selon Global Witness, la « tentation d'invoquer à l'outrance l'ignorance ».

Si ce délai a pu cristalliser le mécontentement des groupes de pression, ce sont bien davantage les exemptions accordées à certaines sociétés qui ont le plus durement contribué à sa limitation. En se contentant par exemple de « coller » leur nom sur des produits manufacturés par des entreprises

(8) Les règles d'application de la section 1 502 ont été adoptées par 3 voix pour et 2 contre (celles des commissaires républicains). Les règles concernant les dispositions de la section 1 504 ont quant à elles été adoptées par deux voix pour et une contre (la présidente, M. Shapiro et un Républicain s'étant abstenus).

tières, les revendeurs comme Wal-Mart ou Target – dont les chiffres d'affaire s'élevaient à plus de 446 et 69 milliards de dollars en 2011 – ne seront ainsi pas soumis à un devoir de diligence ni, par effet de ricochet, leurs nombreux fournisseurs. Plus surprenant, les règles finales édictées par la SEC ont également exempté les sociétés minières se limitant à l'extraction, alors même qu'elles représentent le premier maillon de la chaîne d'approvisionnement et qu'elles peuvent, par conséquent, « acheter » leurs droits d'extraction aux forces de sécurité et aux groupes armés.

Alors que le vote de la loi Dodd-Frank avait suscité un vif débat médiatique, les modalités des règles édictées par la SEC n'ont pas permis de répondre aux ambitions politiques initialement fixées. Poussée à agir sur cette question à la faveur de la mobilisation de la « société civile », l'administration Obama n'a cependant choisi d'adopter que des mesures symboliques sur un dossier aux nombreuses ramifications et nécessitant, avant tout, une approche globale.

UNE NOUVELLE TENTATIVE DE BRISER  
LE CERCLE VICIEUX DES MINÉRAIS ET DES CONFLITS ARMÉS  
DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS

L'objectif affiché de la loi américaine était de contribuer à enclencher un processus vertueux d'exploitation et de commercialisation des minerais. Force est cependant de constater que l'Etat congolais ne possède ni les moyens financiers, ni les infrastructures, ni le soutien de la « communauté internationale » nécessaires à la mise en œuvre holistique de cette loi (centres de négoce, comptoirs de certification, police des douanes, etc.). Sans réel accompagnement, la mise en application du texte Dodd-Frank pourrait, en définitive, avoir l'effet inverse à celui recherché et favoriser indirectement les trafics et la criminalisation des réseaux.

Les Etats-Unis ne peuvent en effet ignorer l'incapacité de Kinshasa à répondre seul aux défis sécuritaires entourant la question des ressources naturelles, ni faire fi des enjeux stratégiques que ce dossier représente pour plusieurs pays de la région – dont certains, comme le Rwanda, sont des alliés de longue date de Washington. Dans cette perspective, la question de l'état final recherché par les Etats-Unis peut légitimement être posée. L'administration Obama a semblé vouloir s'emparer, *a minima*, d'un dossier symbolique, dont la portée – politique et financière – exige à présent le soutien d'autres partenaires (Union européenne, Nations Unies, etc.).

*Une réponse parcelle à la question des « minerais de guerre »*

Les récents affrontements entre les forces armées de RDC (FARDC) et les combattants du M23 dans les provinces orientales des Kivus ont démontré, une nouvelle fois, les ramifications régionales de la question des ressources congolaises. Les rapports successifs des experts de l'ONU ont,

de leur côté, contribué à mettre en lumière les carences régaliennes du gouvernement congolais, son incapacité à assurer le contrôle et la traçabilité de ses ressources (sécurité aux frontières, fonctionnement du secteur judiciaire, surveillance de l'espace aérien, etc.) et sa prévarication (plus de 300 kilogrammes d'or par mois dans les Kivus soit, pour ce seul minerai, un revenu annuel net d'environ 160 millions de dollars).

L'implication avérée de certains membres des FARDC dans l'exploitation illégale des ressources – aux côtés d'autres groupes armés – est, dans ce contexte, de nature à miner tout effort sincère de régulation de cette activité. Dans l'est de la RDC, cette tendance semble avoir bénéficié du récent processus de désarmement et de réintégration d'anciens combattants du CNDP (Congrès national pour la défense du peuple, ex-rébellion « tutsi » soutenue par le Rwanda) dans les forces armées nationales. La fragilité et l'inachèvement de ce « brassage » ont en effet contribué à l'émergence de chaînes parallèles de commandement et à l'impunité des réseaux criminels actifs dans l'exploitation illégale des ressources (9).

La manne financière représentée par le commerce des minerais dans la région des Grands Lacs a encouragé une criminalisation généralisée qui est venue grever tout effort pérenne de régulation du secteur. Alors qu'aucun système judiciaire viable n'a à ce jour été mis en place – peu de poursuites sont menées à l'encontre de membres des FARDC impliqués dans ces trafics –, l'installation de comptoirs de négoce et de certification ne saurait, à elle seule, représenter une mesure suffisante. Une telle disposition reposerait en effet principalement sur l'intégrité des agents et des administrations et sur l'assurance d'une transparence absolue dans la délivrance de certificats. L'insuffisance de ces mesures est indirectement reconnue par la Conférence internationale de la région des Grands Lacs (CIRGL) qui, en novembre 2012, a insisté sur la nécessaire mise en place d'un processus régional de certification. S'il appartient souverainement à Kinshasa de délivrer les documents officiels d'exploitation, l'inspection directe des sites miniers est également indispensable et partie intégrante du processus global de régulation.

Il semble par conséquent totalement illusoire, pour les Etats-Unis et l'ensemble de « la communauté internationale », de prétendre mettre fin au cercle vicieux des ressources et du financement des groupes armés sans approche globale cohérente. Si la loi Dodd-Frank a contribué à donner une valeur juridiquement contraignante au principe de diligence raisonnable édicté par l'OCDE et à médiatiser la question des « minerais de guerre » au plan international, elle ne représente toutefois qu'un dispositif très incomplet. Anticipant ses propres limites, la loi américaine a également prévu l'adoption d'une stratégie complémentaire visant justement à la mise

(9) Le général Bosco NTANGADA, ancien rebelle connu sous le nom de « Terminator », successeur de Laurent Nkunda à la tête du CNDP après son « arrestation » par Kigali, et aujourd'hui poursuivi par la Cour pénale internationale, a longtemps incarné la criminalisation des réseaux d'exploitation minière.



en œuvre d'une approche globale (10). Adopté en mars 2011, ce document n'a cependant toujours pas été rendu public et aucun rapport d'étape devant le Congrès ne semble à ce jour prévu.

L'approche parcellaire des Etats-Unis contribue ainsi à mettre l'accent sur un pan spécifique de la crise congolaise au détriment des autres, corollaires directs du lien entre ressources et conflits armés (corruption, fonctions régaliennes défaillantes, etc.). Elle pourrait également, du moins à court et moyen termes, avoir un effet inverse à celui initialement recherché, à l'image des conséquences liées à la décision du président Kabila de suspendre, le 11 septembre 2010, toutes les activités minières artisanales dans les provinces orientales afin, supposément, de mettre un terme à la militarisation de l'exploitation des ressources. Levée six mois plus tard, cette décision a en réalité permis la poursuite illicite des activités d'extraction par d'anciens membres du CNDP intégrés aux FARDC, avec la complicité d'autres groupes armés actifs dans la région et les Etats voisins. La mesure de suspension congolaise et le retrait consécutif de certains opérateurs internationaux semblent ainsi avoir favorisé la criminalisation des réseaux, les opérateurs illicites étant désormais « invités » à solliciter la bienveillance des forces armées nationales pour leurs activités de contrebande. L'adoption de la loi Dodd-Frank a, dans ce contexte, conduit plusieurs observateurs politiques à dénoncer un « embargo de fait » sur les minerais congolais et la fin de tout le commerce légal des ressources.

Dépassées par la complexité de la situation en RDC – qui est aujourd'hui exacerbée par l'incertitude entourant l'avenir du régime en place –, les entreprises du secteur ont pu préférer stopper tout commerce avec les régions les plus instables, c'est-à-dire principalement l'est du pays. A la criminalisation accrue des réseaux s'est donc ajouté un impact économique et social pour la population, directement touchée par la baisse, voire la disparition, de leurs revenus (11). Pour autant, les effets pervers liés à l'adoption puis à l'entrée en vigueur de Dodd-Frank n'ont pas paru pénaliser l'ensemble des acteurs concernés par le commerce des minerais.

### ***Le Rwanda : « victime » collatérale de Dodd-Frank ?***

Les entreprises non soumises à la réglementation américaine ont ainsi pu poursuivre leurs activités, sans contrôle, dans des régions où la traçabilité reste particulièrement difficile à établir. Quelques contre-exemples symboliques n'ont fait que contribuer à révéler l'ampleur des trafics et

(10) « *Strategy to address the linkages between Human Rights abuses, armed groups, mining of conflict minerals, and commercial products* ».

(11) Selon des propos rapportés par l'ONG Global WITNESS, les recettes mensuelles de la province Nord-Kivu auraient ainsi diminué d'un tiers lors de l'interdiction minière du gouvernement congolais, passant de 600 000 à 400 000 dollars entre septembre 2010 et mars 2011.

l'absence – opportuniste ? – de contrôle d'Etat (12). Les entreprises étrangères ne sont toutefois pas les seules « gagnantes ». On estime qu'environ 90 % de l'or congolais et 35 % de la cassitérite sont exportés illégalement vers les pays voisins. Le Rwanda est le premier « profiteuse » des circuits informels d'exportation et de négoce des minerais en provenance de la région des Kivus.

Kigali est également largement dépendant de ces trafics au plan interne dans la mesure où ces flux appuient, pour une très large part, le développement économique de ce pays dénué de ressources et soumis à une très forte pression démographique. Un processus performant de certification et de traçabilité pourrait par conséquent contribuer à priver l'un des partenaires stratégiques de Washington d'un apport économique indispensable à son rayonnement et à la survie politique de son président, Paul Kagame. Le rôle central joué par ces ressources sur les équilibres géopolitiques régionaux et donc l'intérêt financier des Etats des Grands Lacs à conserver intactes ces « zones grises » ont, une nouvelle fois, été démontrés par les affrontements entre le M23 – en partie soutenu et financé par Kigali – et les FARDC au mois de novembre dernier.

Le Rwanda pourrait alors chercher à contourner la loi Dodd-Frank, en accueillant par exemple sur son territoire des comptoirs de négoce qui lui permettraient de « blanchir » une part des minerais congolais. Ces techniques consisteraient à exporter illégalement des « minerais de guerre » afin de les mélanger aux gisements rwandais et de les certifier ensuite comme des productions nationales, propres à l'export. Le choix délibéré de l'administration américaine de ne nommer dans sa loi que la RDC – et d'englober le reste des pays de la région sous le vocable très général d'« *adjoining countries* ») a démontré le souhait politique clair de Washington de ne pas s'aliéner de partenaires majeurs dans cette région.

Selon le rapport des experts de l'ONU, le niveau officiel de production rwandaise d'étain, de tungstène et de tantale continuait, en 2011, d'être supérieur au niveau de production réel estimé par les analystes du secteur. En 2011, soit l'année suivant immédiatement l'adoption de la loi, l'exportation minière serait ainsi devenue la première source d'entrée de devises pour l'Etat rwandais (68 millions de dollars), devançant pour la première fois le secteur des exportations de thé. Ces chiffres, ainsi que les récentes actions du groupe M23, viennent donc, en grande partie, relativiser les efforts que l'Etat rwandais paraît susceptible de consentir pour un meilleur contrôle des importations en provenance de RDC (arrestation « symbolique » en janvier 2012 de quatre militaires de haut rang accusés de transactions frontalières illicites, adoption d'une règle ministérielle pour lutter contre la contrebande de minerais, etc.).

(12) Décision du gouvernement congolais (21 mai 2012) de suspendre les activités de deux compagnies chinoises basées dans la province du Nord-Kivu (ITT Mining et Huaying Company) pour avoir acheté des minerais sans soumettre leurs chaînes d'approvisionnements aux contrôles de diligence raisonnable.

Alors que le groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC accuse Kigali d'apporter son soutien et d'armer les rebelles du M23, il apparaît de plus en plus difficile pour Washington de prendre la défense de cet allié « encombrant ». Forcés à certains gestes symboliques tels que la suspension – provisoire – d'une – infime – partie de leur aide financière à Kigali, les Etats-Unis pourraient ne pas vouloir s'engager plus en avant sur le dossier « minerais de guerre ».

En revanche, en contribuant à donner une valeur juridique contraignante au principe de diligence raisonnable édicté par l'OCDE, la loi Dodd-Frank a permis à Washington de s'imposer diplomatiquement sur un dossier éminemment symbolique et à la portée médiatique certaine. Tout l'enjeu semble désormais se cristalliser autour de l'accompagnement de ces dispositions juridiques et de la capacité des Etats-Unis à fédérer, autour de leur texte, d'autres acteurs (Union européenne, Nations Unies, réglementations nationales).

### *L'effet d'entraînement américain : vers une gestion internationale mutualisée des « minerais de guerre » ?*

La question de l'exploitation illégale des ressources en Afrique, plus particulièrement dans la région des Grands Lacs, n'est pas une problématique nouvelle. De nombreux acteurs ont d'ailleurs tenté de s'en saisir avant la législation américaine. L'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a ainsi adopté, dès la fin des années 1970, des « principes directeurs » pour les entreprises multinationales (mis à jour en 2011). Ces derniers rappelaient notamment que, en cas de conflit armé, les entreprises devaient respecter les normes du droit international humanitaire afin d'éviter de contribuer, à travers leurs activités, à l'instabilité locale ou régionale. Les Nations Unies ont aussi, de leur côté, initié un important travail dès le début des années 2000, avec une orientation plus spécifiquement dédiée à la régulation du commerce mondial des minerais. De nombreuses résolutions ont ainsi été votées afin d'instaurer des sanctions à l'égard des individus violant l'embargo sur la vente d'armes aux groupes armés opérant dans l'est de la RDC, de créer un « Groupe des experts pour la RDC », d'appeler les Etats à effectuer les démarches nécessaires pour mettre un terme au commerce illégal de minerais ou de mettre en place des centres de négoce dans les Kivus (résolutions 1 943 de 2003, 1 956 de 2005, 1 533 de 2004, 1 856 de 2008, 1 906 de 2009, etc.). D'autres initiatives enfin, antérieures elles aussi à Dodd-Frank, s'en remettaient quasi exclusivement aux autorités des pays concernés, dont la RDC, en dépit de l'absence évidente de capacités administratives : c'est ainsi le cas des processus de traçabilité de l'International Tin Research Institute (ITRI), lancé en 2009, ou celle du Bureau fédéral allemand de géosciences et des ressources naturelles (BGR) depuis 2008 au Rwanda et 2009 en RDC.

Si le vote de la loi Dodd-Frank n'est donc pas la première initiative étrangère visant à mettre un terme au cercle vicieux des ressources et des conflits armés, elle a indéniablement représenté un « déclencheur » au niveau national, régional et international. Forte de cette législation, l'OCDE a travaillé, dès 2010, à l'édiction de principes de diligence raisonnable – devenus la référence dans l'édiction des règles d'application définitive de la section 1 502 – et finalise aujourd'hui une méthodologie à l'intention de toutes les industries du secteur. Par la suite, l'OCDE a également publié en 2012 un « supplément » de son guide sur le devoir de diligence, spécifiquement dédié à l'or.

Au niveau régional, l'adoption de Dodd-Frank semble avoir également dynamisé les initiatives de la CIRGL, qui s'est réuni cinq mois après l'adoption de la loi pour approuver, entre autres, six outils spécifiques visant à lutter contre l'exploitation illégale des ressources. Parmi ces outils figure le mécanisme de certification régionale, qui devrait favoriser l'harmonisation des procédures de certification entre les pays concernés et, par conséquent, réduire les fraudes entre Etats. De nombreuses autres initiatives voient le jour à la faveur de la résonance médiatique que Dodd-Frank a su donner à la question des « minerais de guerre » (Conflict Free Smelter, partenariat public-privé sur les minéraux responsables, etc.). Si l'année 2011 a donc, semble-t-il, facilité la convergence de certains programmes internationaux, le rôle que pourrait être amenée à jouer l'Union européenne semble aujourd'hui cristalliser l'attention.

Alors que les Etats-Unis n'ont jamais officiellement appelé les pays européens à adopter une législation similaire, ils ne pouvaient ignorer qu'après Washington les groupes de pression et les ONG se tourneraient vers l'Union européenne. Soumettre l'ensemble des entreprises européennes et américaines cotées en bourse à une meilleure traçabilité des minerais en provenance de zones de conflit revient en effet à « contraindre » la – presque – totalité des entreprises internationales impliquées dans le commerce des ressources naturelles. Dès le 19 septembre 2012, soit moins d'un mois après l'édiction des règles d'application de la loi Dodd-Frank, les eurodéputés de la Commission des affaires juridiques ont ainsi adopté un texte visant à améliorer la transparence des transactions financières dans certains secteurs stratégiques (les mines par exemple). Cette décision a très largement fait écho aux dispositions de la section 1 504 de la législation américaine et allait même, par certains aspects, au-delà. Si les Etats-Unis se sont en effet limités à « contraindre » les industries extractives (gaz, pétrole, mines), les eurodéputés ont quant à eux élargi le champ d'application de la règle aux sociétés du BTP, des télécoms, du secteur bancaire, ainsi qu'aux industries du bois.

Dans cette logique de « dépassement », la transposition au niveau européen de la section 1 502 de Dodd-Frank pourrait, par conséquent, traduire une volonté d'approche plus globale et holistique. La position unique de l'Union européenne à l'égard de la RDC – premier fournisseur d'aide humanitaire

avec environ 80 millions d'euros en 2012 et premier partenaire commercial – lui confère légitimement un tel rôle. Moins de six mois après le vote de la législation américaine, le Parlement européen s'est ainsi félicité de l'initiative américaine et a demandé à la Commission de réfléchir à des mesures de traçabilité des minerais destinés au marché européen. Cette demande a été réitérée en mai 2012 par une résolution de l'Assemblée parlementaire paritaire, qui a prié « *instamment la Commission* » de faire des propositions en ce sens. Ces différentes initiatives ont toutes conduit la Commission à soumettre au Parlement, en janvier 2012, une communication sur « la politique commerciale et d'investissement aux pays qui ont le plus besoin d'aide », stipulant que, sur la base du processus de Kimberley, elle étudiait les moyens d'améliorer la transparence de la chaîne d'approvisionnement et prônait une utilisation des principes et de recommandations de l'OCDE.

Parallèlement a été décidée la mise en place d'une « *task force* » conjointe entre le Service européen d'action extérieure (SEAE) et la Commission, destinée à réfléchir aux modalités d'une telle législation, en s'appuyant à la fois sur les retours d'expérience des précédentes initiatives – notamment américaine – et sur une prise en compte du contexte global de l'approche de l'UE en RDC. La composition de ce groupe (SEAE-Commission) témoigne de la volonté d'approche intersectorielle, à la base d'une réelle stratégie européenne sur la question des « minerais de guerre » dans la région des Grands Lacs. Elle viendrait très opportunément combler les déficits avérés de la loi Dodd-Frank tout en soumettant les entreprises européennes aux mêmes contraintes que les compagnies américaines.

\* \*  
 \*

Imparfaite, la loi américaine Dodd-Frank a cependant permis de conférer une visibilité médiatique et politique internationale à la criminalisation des réseaux d'exploitation des ressources dans la région des Grands Lacs. En légiférant les premiers, les Etats-Unis ont contribué à redynamiser les initiatives déjà existantes – en particulier les principes de diligence raisonnables édictés par l'OCDE – et à encourager d'autres organisations et Etats à se saisir plus activement de ce dossier. A l'heure où les réflexions européennes sur le sujet se multiplient, Bruxelles pourrait ainsi privilégier une approche davantage globale de la question des « minerais de guerre ».

Toute tentative de régulation de ce secteur continue néanmoins de se heurter aux difficultés liées, d'une part, à l'applicabilité globale – y compris aux entreprises non concernées par les législations – et, d'autre part, aux débouchés économiques que continuent d'offrir les réseaux criminels aux populations locales. Il apparaît ainsi indispensable aux législateurs internationaux de réfléchir collectivement aux voies idoines de reconversion des travailleurs/combattants locaux, sans omettre la question de l'implication des forces armées conventionnelles et de certaines autorités politiques de la région dans la gestion du trafic transfrontalier. Au-delà,

sans une implication des autres pays concernés par l'importation des minerais en provenance de la région des Grands Lacs (Chine, Afrique du Sud et Australie notamment), les efforts de la « communauté internationale » sur ce dossier pourraient rester vains. La capacité et la volonté, des Etats-Unis à sensibiliser et mobiliser les pays de la zone Asie-Pacifique ne manqueront pas de déterminer, en grande partie, l'importance du rôle moteur de Washington au cours des prochaines années.