

**Le blanchiment des avoirs et l'AIM :
le Congo, le comportement répréhensible
des entreprises et la valeur marchande des
droits de l'homme**



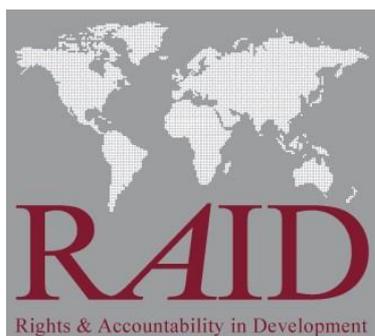
Rights & Accountability in Development

Le blanchiment des avoirs et l'AIM : le Congo, le comportement répréhensible des entreprises et la valeur marchande des droits de l'homme

Rights & Accountability in Development

Juillet 2012

RAID promeut le respect des droits de l'homme ainsi que le comportement responsable des entreprises et contribue depuis longtemps au débat sur la conduite adoptée par les entreprises durant et après la guerre qui a dévasté la RDC. Ses publications sur la RDC incluent *Unanswered Questions: Companies, Conflict and the Democratic Republic of Congo* (2004) ; *Le procès de Kilwa : Un déni de justice* (2007) ; *Economic Aspects of Key Mining Contracts in Katanga* (2007) ; *Chinese Mining Companies in Katanga, Democratic Republic of the Congo* (2009). Toutes sont disponibles sur <www.raid-uk.org>.



© 2012 Rights & Accountability in Development. Tous droits réservés.

Rights & Accountability in Development
PO Box 778
Oxford
OX1 9GU
Royaume-Uni

<http://www.raid-uk.org>

RAID est une société privée à responsabilité limitée par garantie, n° 4895859.

Résumé analytique

La *Central African Mining and Exploration Company plc* (CAMEC) a pu prospérer sur le marché à petite capitalisation de la Bourse de Londres en dépit de ses liens étroits avec le parti ZANU PF de Robert Mugabe (Zimbabwe), de la provenance louche de ses avoirs miniers congolais et de la réputation douteuse de certains de ses principaux associés commerciaux.

Le présent rapport retrace l'historique de l'inscription de CAMEC à l'*Alternative Investment Market* (AIM) de la Bourse de Londres avec pour toile de fond la question non résolue des contrats miniers octroyés en temps de guerre par le gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC). Le secteur lucratif des minerais de la RDC est touché par le problème persistant de la corruption qui nuit au bien-être et aux perspectives d'avenir de la population congolaise. Le rapport de RAID est le premier à avoir examiné de façon systématique dans quelle mesure les dispositifs de réglementation de la bourse tiennent compte de la conduite des entreprises dans les zones de conflit et si les réglementations existantes sont correctement appliquées. L'exercice insuffisant du devoir de diligence, tant avant qu'après l'admission à l'AIM, est l'une des principales lacunes identifiées dans le rapport.

Bien que CAMEC ne soit plus cotée sur le marché AIM, les conclusions n'en demeurent pas moins extrêmement pertinentes dans le cadre des polémiques actuelles autour des contrats miniers en RDC et vu l'importance que revêt Londres pour ces entreprises en tant que centre financier et marché boursier. CAMEC a été acquise en 2009 par une société du FTSE 100, *Eurasian Natural Resource Corporation* (ENRC), pour 584 millions de livres sterling – générant des gains importants pour les principaux actionnaires – mais la polémique persiste. Global Witness a appelé ENRC à réagir face aux préoccupations relatives à la corruption au Congo, et l'entreprise mène des discussions avec le *Serious Fraud Office* (SFO, Bureau de répression des fraudes graves) au sujet de problèmes avec une filiale kazakhe.¹ Un porte-parole d'ENRC a démenti l'existence de toute enquête officielle du SFO à propos de l'entreprise.²

Le marché AIM a été mis en place par la Bourse de Londres (la Bourse) en 1995 dans le but exprès de donner aux plus petites sociétés – de n'importe quel pays et de n'importe quelle industrie – l'occasion de mobiliser des capitaux sur un marché avec « *une approche pragmatique et appropriée des réglementations* ». L'AIM est administré par la Bourse de Londres, qui pour sa part est reconnue et réglementée par la *Financial Services Authority* (FSA, l'autorité en matière de services financiers). Par l'entremise de son bureau de réglementation (*AIM Regulation*), l'AIM contrôle le régime d'admission et impose des obligations permanentes aux émetteurs et à leurs conseillers désignés. Les entreprises rejoignant l'AIM et celles déjà cotées sont tenues de se conformer aux règles fixées par la Bourse.

Une grande partie des responsabilités en matière de réglementation des entreprises du marché AIM est déléguée aux conseillers désignés ou *nomads* (abréviation de *nominated advisers*), lesquels sont pour la plupart des firmes spécialisées en finances des entreprises, des comptables ou des courtiers. Les *nomads* sont agréés par la Bourse pour évaluer l'admissibilité des candidats au marché AIM et pour agir en qualité de mentor une fois que l'entreprise y est entrée. Les sanctions disciplinaires sont extrêmement rares : seuls six entreprises et quatre *nomads* ont fait l'objet d'un blâme public, deux de ces entreprises et trois *nomads* s'étant également vu infliger

¹ Cela concerne une enquête interne sur des allégations selon lesquelles de l'argent avait disparu de SSGPO, une division d'ENRC au Kazakhstan. Voir Simon Bowers, 'SFO looks into Kazakh miner ENRC', *Guardian*, 11 décembre 2011. Disponible sur : <<http://www.guardian.co.uk/business/2011/dec/11/sfo-looking-at-enrc>>.

² Voir Ben Harrington 'ENRC in talks with SFO over corruption allegations', *The Telegraph*, 11 décembre 2011. Disponible sur : <<http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/industry/mining/8949716/ENRC-in-talks-with-SFO-over-corruption-allegations.html>>.

des amendes oscillant entre 75 000 et 600 000£. Pour replacer ces chiffres dans leur contexte, il convient de signaler que l'AIM existe depuis plus de 15 ans, a admis en son sein plus de 3300 entreprises (dont plus de 1100 cotées actuellement), reçu les conseils de plus de 50 *nomads* agréés et mobilisé 78 milliards de livres sterling en investissements.

Le rapport s'interroge sur l'efficacité et l'application de bonne foi du régime de réglementation de l'AIM. En 2000, une société répondant au nom d'Oryx Diamonds s'est vue empêchée d'adhérer à l'AIM car les autorités britanniques de réglementation avaient averti qu'il était « *absolument inacceptable d'inscrire à la Bourse de Londres une entreprise impliquée aux côtés de l'armée zimbabwéenne dans l'exploitation de diamants dans une zone de conflit* ». Pourtant, juste six ans plus tard, CAMEC, déjà cotée sur le marché AIM à l'époque, a été en mesure d'introduire sur le marché londonien des avoirs de provenance similaire, issus de l'exploitation du cuivre et du cobalt de RDC. Les avoirs de CAMEC étaient détenus antérieurement par des entreprises appartenant à un allié de Mugabe, Billy Rautenbach, et à un trafiquant d'armes, John Bredenkamp. La réputation de ces deux individus aurait dû donner lieu à un examen plus minutieux de l'acquisition de concessions minières par CAMEC en RDC. Une série de rapports des Nations Unies et d'autres sources avaient, à diverses reprises, soulevé de vives inquiétudes quant à la façon dont la lutte pour le contrôle des vastes richesses en minerais avait attisé la guerre en RDC, citant Rautenbach, Bredenkamp et les compagnies avec lesquelles ils étaient associés pour cette exploitation. Les deux hommes et ces firmes ont par la suite été placés sur les listes des personnes et entreprises visées par des sanctions de l'Union européenne et des États-Unis. Rautenbach, recherché pour activités criminelles en Afrique du sud au moment où CAMEC lui a acheté ses concessions en RDC, a plus tard été reconnu coupable d'escroquerie. La position dominante atteinte dans le secteur minier congolais par Dan Gertler, ex-partenaire commercial de CAMEC et ami du président congolais Joseph Kabila, fait également l'objet d'une attention internationale croissante.³ Les allégations formulées par des parlementaires britanniques et l'ONG Global Witness⁴ concernant le démantèlement d'actifs, la sous-cotation d'actifs miniers congolais et d'autres infractions ont été vigoureusement démenties par le gouvernement congolais, ENRC et M. Gertler.⁵

Le rapport de RAID se termine sur des recommandations à l'intention du gouvernement britannique, qui, à l'instar de son prédécesseur, est un ardent défenseur de la transparence et de la bonne gouvernance. En février 2012, Andrew Mitchell, le Secrétaire au Développement international, a réaffirmé la position du gouvernement contre la corruption : « *La corruption est un cancer dans les pays en développement et la coalition gouvernementale a adopté une politique de tolérance zéro à son égard* ».⁶

Ce rapport vient compléter une plainte très détaillée déposée par RAID auprès de l'AIM Regulation en juin 2011 (avec copie à la FSA et au SFO) et intitulée *Questions of compliance: The Conduct of the Central African Mining & Exploration Company (CAMEC) plc and its Nominated Adviser, Seymour Pierce Limited*. Bien qu'il ait reconnu la substance des conclusions de RAID, l'AIM a refusé de nouer un dialogue à propos des points soulevés. En décembre 2011, la société Seymour Pierce a fait l'objet d'un blâme public et s'est vu infliger une amende, entre autres, pour ne pas avoir : (i) agi avec la compétence et la prudence nécessaires en exerçant un

³ William Wallis et Katrina Manson, 'Questions over tycoon's Congo mines role', *Financial Times*, 26 juin 2012. Disponible sur : <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/dce3c89a-bec6-11e1-8ccd-00144feabdco.html#axzz1yv1LX7Gh>>.

⁴ Global Witness, *Memo to ENRC Shareholders*, 12 juin 2012. Disponible sur : <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Global%20Witness%20memo%20to%20ENRC%20shareholders%2012.6.12_1.pdf>

⁵ Helen Thomas 'Head of ENRC faces governance challenge', *Financial Times*, 12 juin 2012, p. 19.

⁶ Communiqué de presse du DFID 'Success in fighting against corruption as Ibori starts jail term', 17 avril 2012. Disponible sur : <<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/press-releases/Success%20in%20fighting%20against%20corruption%20as%20Ibori%20starts%20jail%20term.pdf>>

devoir de diligence avant l'admission de la firme ; et (ii) conseillé correctement une entreprise de l'AIM au sujet du besoin de notifications précises fournies en temps utile à propos de la détérioration de sa situation financière. Aucune mention de CAMEC n'est faite dans l'avis de sanction disciplinaire, lequel fait abstraction d'autres problèmes de conformité tout aussi graves détaillés dans les conclusions de RAID, tels que la propriété contestée d'actifs ; une comptabilité inexistante ou incomplète ; ainsi que le comportement et la réputation des principaux gestionnaires et associés commerciaux, autant de points qui auraient dû donner lieu à un examen minutieux. L'AIM a refusé de confirmer s'il avait ouvert une enquête sur les questions soulevées dans les conclusions de RAID, affirmant que son « *devoir de confidentialité* » l'empêchait de divulguer des informations sur tout aspect de la procédure, y compris tout résultat, à moins qu'elle ne débouche sur un blâme public.⁷

En octobre 2009, la FSA a infligé à Seymour Pierce une amende de 154 000£ pour s'être mise en défaut d'instaurer des contrôles efficaces pour prévenir toute fraude des employés.⁸ En juillet 2012, *The Telegraph* a signalé que Seymour Pierce avait été vendue sous condition à une firme d'Ukraine ou du Kazakhstan, sous réserve de l'approbation de la FSA.⁹

Le rapport est divisé en trois parties : la première résume les conclusions de RAID sur CAMEC et traite des questions restées sans réponse concernant le respect des règles de l'AIM, auxquelles la Bourse doit répondre publiquement et sur lesquelles elle doit trancher ; la deuxième est une critique des règles de l'AIM, portant à la fois sur leur formulation (lorsqu'elles omettent de mentionner des formes de comportement répréhensible) et sur leur mise en œuvre (lorsqu'un comportement répréhensible est défini par les règles mais qu'aucune mesure d'exécution publique n'est prévue) ; et la troisième débouche sur des recommandations à l'intention du gouvernement britannique, prônant une réforme de la façon dont l'AIM – et, par voie de conséquence, d'autres bourses – sont réglementés.

Les recommandations du rapport viennent à point nommé alors que le *Financial Services Bill* (projet de loi sur les services financiers) est actuellement à l'examen devant le parlement britannique en vue de réformer, entre autres, la *Financial Services and Markets Act* (FSMA, loi sur les services et marchés financiers). Aux termes de ce projet de loi, la *Financial Conduct Authority* (FCA, Autorité en matière de conduite financière) sera chargée de protéger les investisseurs, de réglementer les marchés et de superviser plus de 25 000 courtiers, gestionnaires de fonds et conseillers indépendants. La façon dont la Bourse a cherché à diluer les règles plus dures proposées dans le *Financial Services Bill*, même celles concernant le Marché principal, trahit une culture qui tend à privilégier les garanties accordées aux entreprises et aux conseillers plutôt qu'à réclamer des comptes aux contrevenants.¹⁰ Cette position est de moins bon augure

⁷ Lettre d'AIM Regulation à RAID, 24 avril 2012.

⁸ Financial Services Authority, *Final Notice To Seymour Pierce Limited*, 8 octobre 2009, disponible sur : <http://www.fsa.gov.uk/pubs/final/seymour_pierce.pdf> ; et aussi 'FSA fines Seymour Pierce £154,000 for failing to prevent employee fraud', *FSA/PN/136/2009*, 8 octobre 2009, disponible sur : <<http://www.fsa.gov.uk/library/communication/pr/2009/136.shtml>>.

⁹ James Quinn, 'Seymour Pierce set to be sold to former Soviet company', *The Telegraph*, 1^{er} juillet 2012, disponible sur : <<http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/9367251/Seymour-Pierce-set-to-be-sold-to-former-Soviet-company.html>>.

¹⁰ La Bourse de Londres est parvenue à faire éliminer des propositions en vertu desquelles le pouvoir conféré à la FCA d'exiger un rapport d'une personne compétente – étude analysant plus en profondeur certains sujets de préoccupation – aurait été étendu au-delà des établissements financiers réglementés pour inclure les sociétés cotées en bourse ; elle s'est opposée au nouveau pouvoir de la FCA de divulguer préalablement des avertissements, faisant valoir qu'une telle démarche « pourrait provoquer une profonde incertitude sur le marché, menacer la stabilité du marché ainsi que la réputation et la viabilité des émetteurs et des entreprises d'investissement concernées » ; et elle a tenté de s'opposer aux mesures visant la Bourse et simplifiant la façon dont la FCA peut donner des instructions, imposer des sanctions financières et lui adresser un blâme public, et soumettre la Bourse à des rapports émanant de personnes compétentes. Voir London Stock Exchange Group, *Response to HM Treasury White Paper*

encore pour l'AIM en tant que marché déréglementé à petite capitalisation de la Bourse de Londres.

L'AIM, pour l'essentiel, ne relève pas directement de la FSMA ; la Bourse établit les règles pour l'AIM et est responsable de la réglementation du marché. Néanmoins, la Bourse, en sa qualité de *Recognised Investment Exchange* (RIE, bourse de valeurs reconnue), est elle-même réglementée en vertu de ladite loi par la *Financial Services Authority* (Autorité en matière de services financiers) (qui doit être remplacée par la FCA). La FCA devra utiliser de nouveaux pouvoirs pour réglementer l'organisme de réglementation si la Bourse ne peut démontrer qu'elle est en mesure de réformer le fonctionnement de l'AIM et de se détourner d'un régime de réglementation et d'une culture où les avoirs issus de conflits peuvent être blanchis en toute impunité.

En 2007, un important régulateur américain a qualifié l'AIM de « *casino* » et a lancé un avertissement : « *Vanter les mérites de normes moins strictes pour promouvoir vos marchés est une initiative malheureuse* ». ¹¹ L'heure est venue d'agir si l'on veut que l'intégrité du marché soit restaurée : les lacunes dans les réglementations actuelles devraient être comblées, les règles devraient être appliquées vigoureusement et les sanctions considérablement augmentées. La loi sur les valeurs mobilières et les réglementations du marché boursier sont destinées à protéger les intérêts des actionnaires et à réguler les cours de la bourse ; pourtant, les éléments ressortant du marché AIM semblent indiquer que même ces règles sont bafouées. Les réglementations ne traitent pas des questions plus vastes d'intérêt public, en particulier celles liées aux avoirs détenus dans des pays tels que la RDC, qui présentent un bilan effroyable en matière de droits de l'homme ainsi que des niveaux élevés de corruption.

Comme le démontre le rapport, si les violations des droits de l'homme n'ont pas d'impact immédiat sur les valeurs boursières et sur le prix des actions, à l'heure actuelle l'organisme de réglementation ne s'en soucie guère ou pas du tout. Le gouvernement britannique, qui promeut la transparence à l'étranger à travers l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, est à la traîne au niveau national. Aux États-Unis, la *Securities and Exchange Commission* (SEC) devrait promulguer de nouvelles règles de divulgation d'informations pour les entreprises pétrolières, gazières et minières, comme le requiert la Section 1504 de la Loi Dodd-Frank. ¹² Des mesures similaires sont nécessaires au Royaume-Uni si l'on veut que la Bourse de Londres et l'AIM ne servent pas de refuge aux entreprises qui commettent les pires écarts de conduite dans certaines des régions du monde les plus exposées aux conflits.

Les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme reconnaissent le risque accru de violations caractérisées des droits de l'homme dans les zones touchées par des conflits et appellent les États à vérifier si leurs politiques, règlements et mesures d'application parent efficacement à ce risque. Le présent rapport de RAID et ses recommandations suggèrent des moyens de restaurer la confiance dans l'intégrité des marchés britanniques.

Parmi les sources utilisées pour le rapport et les conclusions de RAID figurent un grand nombre d'études et de rapports officiels, ainsi que des analyses et audits juridiques et financiers réalisés

“*A new approach to financial regulation: the blueprint for reform*”, 8 septembre 2011, disponible sur : <<http://www.londonstockexchange.com/about-the-exchange/regulatory/lsegrresponsetogovernmentwhitepaperseptember2011.pdf>>.

¹¹ Roel Campos, Commissaire à la *Securities and Exchange Commission*, rapporté dans ‘London v New York: top US regulator attacks AIM ‘casino’, *The Times*, 9 mars 2007.

¹² La Loi Dodd-Frank sur la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs a été approuvée en juillet 2010. La Section 1504 de la Loi Dodd-Frank vient s'ajouter aux obligations existant en matière d'admission à la bourse des valeurs aux États-Unis, obligeant toutes les entreprises extractives de publier les paiements qu'elles font au gouvernement américain et aux gouvernements étrangers dans les pays où elles opèrent. Ces informations doivent être divulguées dans un document annuel transmis à la *Securities and Exchange Commission*. La SEC devrait voter sur les réglementations en août 2012. Voir Publiez Ce Que Vous Payez (en anglais) sur : <<http://www.publishwhatyoupay.org/about/stock-listings/cardin-lugar-amendment-dodd-frank-1504>>.

entre 1998 et 2010 au nom du Conseil de sécurité des Nations Unies, de la Banque mondiale, du gouvernement de la RDC et du parlement congolais. Beaucoup de ces documents ont été publiés et d'autres sont dans le domaine public. Les conclusions se basent parfois également sur des documents de tribunaux. Le rapport et les conclusions fournissent les références complètes des documents consultés lors de leur élaboration. Bien qu'ils indiquent la source originale à laquelle ils se sont référés, il convient de noter que certains liens vers des documents postés sur internet ne sont plus actifs, soit parce que le site web a été fermé, soit parce que les informations ont été déplacées ou retirées.

Le rapport de RAID *Asset laundering and AIM: Congo, corporate misconduct and the market value of human rights* et son résumé analytique devraient être lus en parallèle avec les conclusions de RAID adressées à l'*AIM Regulation, Questions of compliance: The Conduct of the Central African Mining & Exploration Company (CAMEC) plc and its Nominated Adviser, Seymour Pierce Limited*, ainsi qu'avec les documents sources y afférents.

Afin d'en faciliter la lecture, les conclusions et d'autres documents clés sont disponibles sur http://www.raid-uk.org/work/aim_2012.htm.

Recommandations principales

Les recommandations détaillées de RAID se trouvent à la fin du rapport complet, p. 43.

➤ Le cas de CAMEC

RAID appelle :

- La Bourse de Londres à déterminer s'il y a respect ou non-respect des règles de l'AIM en rapport avec les questions concernant la conduite de CAMEC et de Seymour Pierce présentées dans les conclusions de RAID en mai 2011 et restées sans réponse.
- La FSA à différer son approbation de la vente de Seymour Pierce Limited jusqu'à ce qu'elle ait eu le temps d'examiner pleinement si tous les problèmes de conformité en suspens liés au rôle de l'entreprise en tant que conseiller désigné (*nomad*) de CAMEC ont été traités de manière satisfaisante par la Bourse.
- Le Ministère britannique des Finances à préciser clairement si des personnes ou des entités figurant sur les listes de sanctions ont bénéficié de la vente à ENRC, et si c'est le cas, dans quelle mesure.

Il serait préoccupant que le régime de sanctions britannique ait été manipulé aux fins d'être adapté aux convenances d'intérêts commerciaux privés.

➤ La réglementation de l'AIM

RAID appelle la Bourse de Londres à renforcer les règles de l'AIM :

- En introduisant des exigences visant à consolider la procédure de diligence raisonnable en vigueur.

Une procédure complète de diligence raisonnable devrait être obligatoire pour toutes les transactions importantes impliquant des avoirs dans des zones touchées par un conflit ou à faible gouvernance : il s'agit d'inclure, par exemple, des contrôles approfondis de la validité des titres et des licences, de la réputation des principaux gestionnaires, partenaires commerciaux et associés, ainsi que de la rigueur appliquée dans les pratiques comptables.

- En empêchant une même firme d'opérer à la fois en tant que *nomad* et que courtier lors de l'admission, afin que la fonction de « gardien » soit dissociée de la volonté de recevoir une commission pour une introduction en bourse réussie.
- En rendant publiques toutes les infractions des *nomads* et en divulguant le nom du conseiller concerné.
- En établissant des règles et des procédures transparentes pour la gestion des plaintes.

La confidentialité commerciale ne devrait pas servir de prétexte pour restreindre la possibilité pour l'organisme de réglementation de divulguer des informations relatives aux enquêtes.

➤ La réglementation du marché en général

RAID recommande que le *Financial Services Bill* (projet de loi sur les services financiers) :

- Confère à la FCA le pouvoir – comme proposé dans le projet – d'imposer des sanctions financières ou d'émettre des blâmes publics par le biais d'un avertissement en lien avec les infractions aux obligations réglementaires commises par la Bourse.

- Inclue une disposition requérant la divulgation des paiements versés par les entreprises pétrolières, gazières et minières aux gouvernements britannique et étrangers.

Ce type de disposition fournirait des informations aux investisseurs, contribuerait à endiguer la corruption et encouragerait une utilisation responsable des revenus du secteur pétrolier, gazier et minier.

- Fasse l'objet d'un amendement afin que la FCA soit chargée, en sa qualité d'autorité boursière britannique, d'exiger que toutes les entreprises du secteur énergétique (notamment minier, pétrolier et gazier) cotées en bourse exercent un devoir de diligence en matière de droits de l'homme afin d'identifier, de prévenir et d'atténuer les incidences négatives de leurs opérations ; les firmes devraient remettre à la Bourse des rapports annuels sur les droits de l'homme, qui devraient également être mis à la disposition du public.

Les Principes directeurs de l'ONU reconnaissent le risque plus élevé de violations caractérisées des droits de l'homme dans les zones touchées par des conflits et appellent les États à contribuer à faire en sorte que les entreprises commerciales ne soient pas impliquées dans ces violations (Principe directeur 7).