

Le règlement européen sur l'approvisionnement responsable en minerais provenant de zones de conflit

Pour éviter que les entreprises européennes ne contribuent au financement de conflits violents, le ministère européen du commerce, placé sous la direction du Commissaire Karel de Gucht, a publié, le 5 mars 2014, une proposition de règlement européen sur l'approvisionnement responsable en minerais provenant de zones de conflit. Cette proposition a été soumise au parlement européen, lequel devrait se prononcer au début de l'année prochaine à l'issue d'un dialogue dans lequel sont également impliqués le conseil européen, et le ministère européen du commerce.

Cette initiative européenne s'est inspirée de la loi *Dodd-Frank Act (DFA) 1502* de réglementation des marchés financiers, adoptée en 2010 aux États Unis d'Amérique, visant en particulier les entreprises américaines cotées en bourse, qui, en vertu de cet acte, sont tenues d'apporter la preuve de la provenance des dits «3TG» (tantale, étain, wolfram et or), lorsque la zone d'extraction de ces derniers se situe en République démocratique du Congo ou dans l'un des pays frontaliers.

Contrairement aux attentes de nombreux acteurs de la société civile, qui auraient souhaité que le règlement définisse un cadre contraignant pour le contrôle de la provenance des minerais, la proposition européenne se limite à instaurer un système reposant sur une déclaration volontaire des entreprises important des matières premières provenant de zones de conflit dans les pays faisant partie du marché européen. Cela signifie que seules les raffineries européennes et fonderies, ainsi les importateurs primaires de minerai et de métaux seraient tenus de fournir un certificat, sans exiger que cela ne constitue une obligation. En outre, cette réglementation s'applique uniquement à certaines matières premières, c'est-à-dire à l'étain, au tantale, au wolfram et à l'or, importées en tant que telles ou transformées dans au moins un des pays appartenant au marché européen. Cet autocontrôle s'appuie sur le guide de l'OCDE sur le « devoir de diligence » qui institue un système en 5 phases. Les petites et moyennes entreprises qui instaureraient un système de certification devraient pouvoir bénéficier d'un soutien financier. La commission de l'Union européenne établit actuellement une liste des «fonderies responsables», sur laquelle peuvent s'inscrire toutes les fonderies et aciéries qui se sont engagées à remplir leurs obligations selon les termes du «Guide OCDE sur le devoir de diligence». Les industries de transformation peuvent la consulter et commander les produits des fonderies ainsi répertoriées. Celles-ci, ainsi que les importateurs qui se sont soumis à l'autocontrôle auront accès privilégié au financement de l'Union européenne dans le cadre des mesures qu'ils mettraient en œuvre pour assurer leur approvisionnement, ce qui devrait constituer une stimulation pour les entreprises souhaitant se certifier. Il est prévu de procéder à un contrôle et une évaluation trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, sans que des critères n'aient été définis à cet effet. Ce qui ne fut pas encore précisé non plus, ce sont les conséquences qui pourraient résulter d'une telle évaluation. Au vu du débat en cours, une mesure contraignante pourrait finalement être mise en œuvre si l'évaluation révélait que le système d'autocontrôle n'avait pas permis d'apporter les résultats escomptés.

Contrairement à la loi *Dodd-Frank Act 1502*, le règlement européen offre un cadre global au lieu d'une réglementation portant uniquement sur les pays des Grands Lacs.

L'ébauche de règlement est formulée en des termes très vagues, ce qui suscite de nombreuses questions et tout autant de sujets de critique. D'un côté se pose le problème du caractère non contraignant du système envisagé: l'ébauche pourrait en elle-même devenir totalement caduque puisque les pays européens ont déjà adopté les directives de l'OCDE sur le devoir de diligence des entreprises, bien que la réelle portée de ce texte, dont l'application

demeure limitée, reste restreinte. De l'autre, le nombre restreint d'entreprises concernées par cet auto-certification (environ 420) signifie que la mesure ne peut avoir qu'un impact minimal sur la chaîne d'approvisionnement en matière première puisque la plupart des entreprises européennes se situent complètement à l'aval de cette chaîne. L'autre paradoxe est que la mise en place de la certification aura pour corollaire une augmentation de la demande d'audit indépendant sans qu'il n'ait été défini, ni de règles claires, ni de mécanismes de contrôle, ni même de sanctions auxquels l'Union européenne pourrait avoir recours en cas de violation de l'obligation de diligence. La réglementation prévue s'appliquerait à certaines matières premières alors que d'autres (telles qu'entre autres le charbon, le cuivre, le cobalt) n'ont pas été prises en considération, ce qui pose également un sérieux problème. En outre, puisqu'il s'agit d'une approche globale, il serait nécessaire de parvenir à une définition claire d'une région constituant une zone de conflit. De plus, la condition sine qua non pour la bonne application d'un tel mécanisme est la mise en place d'un cadre politique et structurel sur place, dans les zones où sont exploitées ces matières premières afin que le commerce de matières premières puisse s'établir dans un cadre légal et dans un climat de paix. Ce sont précisément des préalables auxquels la proposition européenne ne fait pas allusion. Cette omission obère dans une large mesure les possibilités de mise en application d'une telle réglementation.

Dans son ébauche de règlement, la commission européenne a justifié l'introduction d'un engagement volontaire des entreprises, alléguant que le DFA a conduit à une situation de boycott dans les régions d'exploitation de la République Démocratique du Congo, entraînant un effondrement du secteur minier dans la région. C'est la population locale, qui dépend de petites exploitations minières pour sa subsistance, qui en a subi les plus forts contrecoups. Pour éviter une telle situation, la Commission a opté pour un engagement volontaire doublé d'un système d'incitation (avantages accordés pour l'approvisionnement et incitations financières) dont bénéficieraient les entreprises qui importent ou transforment des matières premières provenant de zones de conflit. La rapide mise en œuvre du DFA en 2010 a effectivement pris de court de nombreuses entreprises, voire également bon nombre d'acteurs de la scène politique et de la société civile dans la région des Grands Lacs et il n'est resté que peu de temps pour la préparation des mesures législatives d'accompagnement. En parallèle, alors que le DFA entrait en application, en septembre 2010, le Président Kabila a frappé d'une interdiction les petites exploitations minières dans les provinces du Nord- et du Sud Kivu ainsi que celles de la Maniema. Avec cette loi, le Président entendait endiguer l'exploitation illégale et le trafic des matières premières, source de conflits y afférents. Mais c'est exactement l'inverse qui s'est produit: le secteur minier légal s'est effondré alors qu'on assistait à une forte poussée des activités clandestines. Le DFA est venu renforcer cette tendance.

Le DFA a pourtant eu certaines retombées positives, dont le nouveau dynamisme ainsi créé tout au long de la chaîne d'approvisionnement. De nouvelles initiatives ont vu le jour dans les régions concernées, telles que l'initiative pour l'étain sans lien avec des zones de conflit (*Conflict Free Tin Initiative, CFTI*) ou Solution pour l'espoir (*Solutions for Hope, SfH*). Ces initiatives, fondées sur un engagement volontaire de l'industrie, suscitées en réaction aux réglementations contraignantes, ont conduit à une augmentation de la demande en matières premières «hors zone de conflit» et certaines entreprises de grande renommée, comme Apple, HP ou Philips à publier le nom des aciéries qui sont leurs fournisseurs. Ces entreprises s'engagent à appliquer des règles de transparence dans leurs opérations.

L'Union européenne devrait tirer les enseignements des effets négatifs de la réglementation liée au DFA cités plus hauts, procéder à une analyse préalable des problèmes qui pourraient survenir et éviter de tels écueils lors de la mise en œuvre de la réglementation européenne en la matière. Pour parvenir à cet objectif, il est nécessaire que les revendications du Réseau œcuménique pour l'Afrique centrale (ÖNZ) trouvent un écho favorable :

- Le réseau ÖNZ soutient fermement les revendications émanant de la société civile, exigeant que les entreprises industrielles assument leurs responsabilités lors de

l'achat de matières premières à quelque niveau de la chaîne d'approvisionnement que ce puisse être, et remplissent sans défaut leurs obligations de diligence. L'exploitation et le commerce ne sauraient servir au financement de conflits armés en République démocratique du Congo et dans aucune autre région du globe. Les réglementations nationales sur l'obligation de diligence sont pertinentes, mais doivent cependant être conçues de sorte à avoir des répercussions positives, en particulier sur place, - dans les régions constituant des zones de conflits.

- Il est nécessaire de mettre en place un système d'obligation contraignant pour les entreprises et de telles mesures doivent être appliquées conjointement et renforcées par des mesures d'accompagnement (projet de certification, création d'un réseau de mines hors conflit et prise en considération des normes sociales, environnementales et des normes de santé). A ce titre, les mesures politiques de réglementation doivent permettre d'obliger les entreprises à avoir une approche proactive tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Cela signifie entre autres que les entreprises doivent s'engager à apporter un soutien financier aux initiatives existantes et que celles-ci doivent avoir une base et une portée beaucoup plus larges. Un tel objectif pourrait être atteint par le biais d'une contribution annuelle dont les entreprises pourraient s'acquitter et qui serait destinée à couvrir les frais liés au respect des normes de sécurité et celles qui relèvent du domaine de l'environnement. Il est également possible d'augmenter progressivement la quantité de matériaux produits selon un processus «propre» grâce à ce système de redevances. Les entreprises européennes s'engagent ainsi à se fournir en un tel matériel, même le prix est supérieur au cours du marché mondial.
- Le règlement européen doit permettre d'obliger les entreprises à opérer dans la transparence et à respecter scrupuleusement les étapes 4 et 5 que définit le guide OCDE. Cela signifie que des audits indépendants doivent avoir lieu selon les critères, principes et en fonction des activités décrites dans le guide, permettant également de rendre public les efforts déployés par les entreprises concernées dans le domaine de l'approvisionnement en matières premières.
- Un règlement européen doit s'appliquer à toutes les matières premières sans exception, et non pas seulement sur celles qui figurent déjà dans la loi américaine DFA, c'est à dire le tantale, l'étain, le wolfram et l'or.
- L'implication des parties prenantes (consultation d'experts et d'organisations non gouvernementales, de la société civile locale, des mineurs et des exploitants des petites mines artisanales, qui ont une connaissance approfondie de la région) dans les processus de mise en place d'un cadre réglementaire doit occuper une place prépondérante. Il est également impératif de prendre en considération la dynamique de développement locale, c'est à dire l'intégration et la formalisation des activités minières artisanales. A cette fin, un renforcement du cadre juridique (en particulier une révision de la loi de 2002 portant code minier, RDC) s'impose, ainsi qu'une amélioration de la protection juridique, de la santé et de la couverture sociale des mineurs et de la famille.
- L'implication des différentes initiatives dans les programmes gouvernementaux et les projets de développement, afin de promouvoir l'État de droit et la démocratie, sécuriser la paix et améliorer les conditions d'existence de la population locale.
- Une approche cohérente des acteurs et des initiatives dans les zones d'exploitation en question (par le biais d'un réseau d'initiatives coordonnées, afin de garantir l'exploitation allant au delà du financement de projets individuels et grâce à la vente d'une masse critique de minerai). Une collaboration avec des initiatives régionales comme la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) ainsi que d'autres alliances pourrait se développer tout en impliquant systématiquement le gouvernement congolais et les autres gouvernements pertinents dans le but de par-

venir à un renforcement des initiatives déjà existantes comme l'initiative pour l'étain sans lien avec des zones de conflit (*Conflict Free Tin Initiative, CFTI*), l'Initiative ITRI pour la chaîne d'approvisionnement de l'étain (*Tin Supply Chain Initiative, ITSCI*) et d'autres initiatives ayant pour objectif la certification. Une telle coopération viserait également à parvenir à une similarité des normes appliquées.

- L'ancrage du règlement européen dans une stratégie politique d'ensemble de l'Union européenne à l'encontre de la République démocratique du Congo et des autres pays dans lesquels l'exploitation de minerais nourrit les conflits. Cela signifie également qu'il est nécessaire d'exercer des pressions sur les différents gouvernements et instances étatiques impliqués afin de garantir la stabilité et l'application des règles de l'état de droit dans les zones d'exploitation concernées, ainsi que le respect des droits de l'homme et de veiller à ce que des poursuites pénales soient engagées en cas de violation. L'Union européenne et les États membres devraient renforcer le budget accordé aux mesures destinées à l'affirmation de la volonté politique et de la capacité d'agir du gouvernement congolais et des autres gouvernements des pays où se situent les différentes zones de conflit, car un tel investissement permettrait à ces derniers de mettre résolument le cap sur une exploitation et un commerce durables, rentables et équitables des minerais en question.