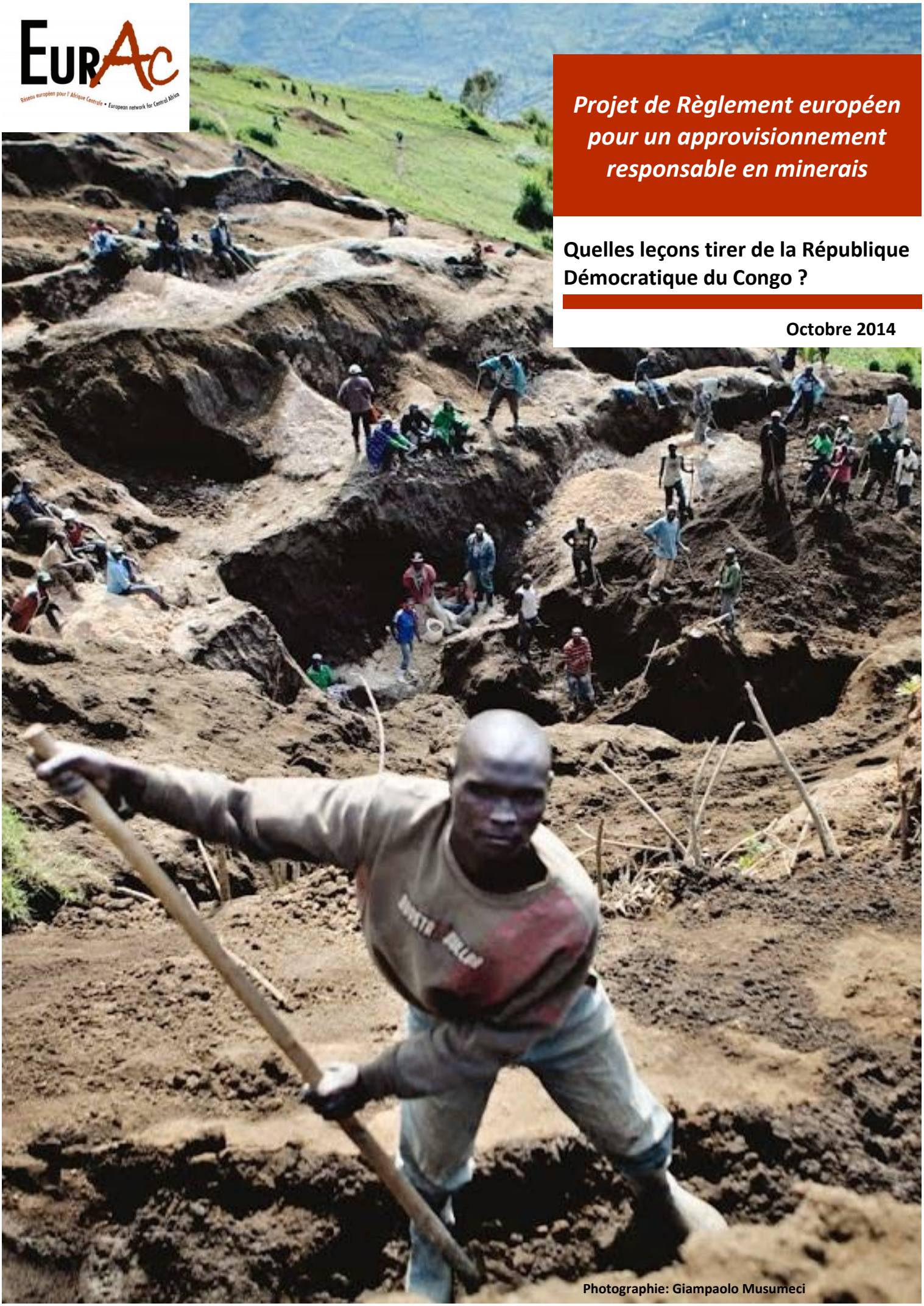
EurAc

Réseau européen pour l'Afrique Centrale • European network for Central Africa

Projet de Règlement européen pour un approvisionnement responsable en minerais

Quelles leçons tirer de la République Démocratique du Congo ?

Octobre 2014



Photographie: Giampaolo Musumeci

UN NECESSAIRE DEBAT SUR LES « MINERAIS DE CONFLIT » EN RDC

Le 5 mars 2014, la Commission européenne a présenté une initiative destinée à répondre au phénomène des « minerais de conflit ». Cette réponse est composée de deux instruments : d'une part, un instrument législatif relevant de la compétence de l'UE sur le commerce qui instaure un mécanisme d'« approvisionnement responsable » en minerais provenant des régions en conflit ou dites « à haut risques » (projet de Règlement) ; d'autre part, une Communication conjointe qui présente une série de mesures visant à favoriser un tel approvisionnement (ci-après les «mesures d'accompagnement »).

Étonnamment, le mécanisme d'approvisionnement responsable proposé par la Commission est volontaire : les entreprises important des minerais ou des métaux bruts des « 3Ts »[1] et de l'or en Europe auront le choix de vérifier et de rendre compte, ou non, des risques de financement de groupes armés actifs dans les régions en conflit ou à haut risque. En outre, le nombre d'entreprises potentiellement concerné par le mécanisme s'avère limité. Selon le Réseau européen pour l'Afrique centrale (Eur*Ac*)[i], la réponse de la Commission au phénomène des « minerais de conflit » est **trop faible** que pour rompre les liens entre l'exploitation des ressources naturelles et les conflits à l'Est de la RDC[2] (voir nos **RECOMMANDATIONS** et le **POSITIONNEMENT D'EUR*AC*** aux deux points suivants).

Les principaux arguments utilisés pour justifier la faiblesse manifeste du mécanisme européen font généralement référence à la section 1502 de loi américaine Dodd-Frank[3], dont les impacts en RDC seraient, selon ses détracteurs, essentiellement négatifs. Autrement dit, l'expérience de la RDC démonterait qu'instaurer, comme le fait la loi Dodd-Frank, des mesures obligatoires en matière d'approvisionnement à un grand nombre d'entreprises est voué à l'échec. Le choix de l'UE de cibler un nombre restreint d'entreprise et de les laisser décider elles-mêmes d'être, ou non, responsables, serait la réponse la plus efficace au phénomène des « minerais de conflit ». Selon Eur*Ac*, la validité des arguments fondés sur les perceptions négatives des impacts de la loi américaine soulève de nombreuses questions.

Les discussions autour du projet de Règlement européen semblent avoir intensifié le **débat sur les leçons à tirer des multiples initiatives lancées en RDC** pour y lutter contre les « minerais de conflit »[4]. Eur*Ac* souhaite y contribuer en proposant également dans ce document les **FONDEMENTS ANALYTIQUES** sur lesquels son positionnement et ses recommandations reposent. Ces fondements tentent de clarifier les **principaux enseignements** que l'on peut tirer à ce jour de la RDC. Compte-tenu des multiples réalités de son secteur minier artisanal, cet exercice de clarification ne peut faire l'économie d'un certain **degré de complexité**. Aussi, les fondements analytiques sont présentés en **4 chapitres** distincts, chacun abordant synthétiquement une des principales questions soulevées par les « minerais de conflit » en RDC.

Ces fondements analytiques nous amènent à conclure qu'il trop tôt pour affirmer que la loi Dodd-Frank a échoué et qu'un mécanisme purement volontaire, tel que l'UE l'envisage pour le moment, fera mieux sur le terrain (voir **chapitre III**). Il apparait surtout que, pour atteindre leurs objectifs, les initiatives législatives américaine ou européenne doivent être accompagnées par des **mesures qui visent à soutenir et à mieux encadrer en RDC l'exploitation et le commerce des minerais artisanaux** (voir **chapitres I-II-IV**).

Un approvisionnement responsable est possible depuis la RDC (**chapitre IV**). Considérant l'importance socio-économique de l'exploitation artisanale en RDC (**chapitre II**) et son rôle dans la dynamique des violences qui affectent ce pays (**chapitre I**), **l'UE et ses** États-membres **ne peuvent se contenter d'encourager un approvisionnement responsable.** Ils ont le devoir de le rendre incontournable.

---

[i] Eur*Ac* compte 39 organisations membres issues de la société civile de 12 pays européens. Ces organisations travaillent sur et dans la région des Grands Lacs. Ils soutiennent des organisations de la société civile au Burundi, en République Démocratique du Congo (RDC) et au Rwanda dans leurs efforts de promotion de la paix, de la défense des droits humains et du développement.

RECOMMANDATIONS

Concernant le projet de Règlement présenté par la Commission européenne :

- Eur*Ac* recommande aux *Parlement* et *Conseil européens*

1. de l'amender de manière à remplacer le schémas volontaire d'auto-certification par une exigence **obligatoire**, pour les entreprises qu'il vise, à mettre en œuvre et rendre compte publiquement de leurs efforts de diligence raisonnable dans leurs chaînes d'approvisionnement, et ce en conformité avec le Guide de l'OCDE ;
2. de maintenir la **caractère global** du champ d'application géographique prévu dans le projet, tout en adoptant une définition des « zones de conflit ou à haut risques » aussi proche que possible de celle proposée par le Guide de l'OCDE[5] ;
3. d'élargir le champ des entreprise visées par le projet, limité aux seuls importateurs de minerais ou métaux bruts, afin d'y inclure les **principales entreprises qui commercialisent** en Europe les 3Ts et l'or sous forme de produits semi-finis ou finis.

Concernant les mesures d'accompagnement au projet de Règlement présentées dans la Communication conjointe :

- Eur*Ac* recommande à la *Commission européenne* et au *Service Européen pour l'Action Extérieure* (SEAE)

4. de fournir plus de détails au Parlement européen, aux États-membres, aux États et aux organisations de la société civile de la Région des Grands Lacs, sur le **type de mesures concrètement envisagées** par l'UE dans le cadre des 3 domaines d'intervention identifiés dans la Communication (mesures incitatives pour le secteur privé, dialogues politiques, coopération au développement), ainsi que sur la manière dont ces mesures seront **financées** et **mises en œuvre** ;

- Eur*Ac* recommande à la *Commission européenne*, au *SEAE* et *aux États-membres* :

5. d'augmenter leur **soutien à l'Initiative Régionale contre l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles (IRRN) de la CIRGL**[6], ainsi que d'encourager les **États de la CIRGL** à respecter leur engagement de mettre en œuvre le « Protocole sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles » pris en 2010 lors du Sommet spécial de Lusaka sur l'exploitation illégale des ressources naturelles ;
6. de soutenir une **formalisation du secteur minier artisanal** en RDC qui reconnaisse l'importance du secteur artisanal pour la population congolaise et qui organise sa coexistence avec le secteur industriel. L'appui de l'UE devrait s'orienter vers le **renforcement du cadre législatif** (révision du Code minier de 2002), **des services administratifs** chargés de le faire appliquer (DGM, SAESCAM, Police des mines, etc.), **des creuseurs artisanaux**, **des coopératives minières** et **des communautés locales**. Ce renforcements devraient viser à **:**
   - garantir une **meilleure protection** des artisans creuseurs et des femmes qui travaillent dans les mines ;
   - délimiter les **zones réservées** à l'exploitation artisanale (ZEA) ;
   - clarifier les mécanismes de **règlement des conflits fonciers** entre propriétaires détenteurs de droits fonciers (coutumiers ou formels) et ceux détenteurs de titres miniers
   - accroître la **compréhension des normes en vigueur** aux niveaux national et international ;
   - proposer des **incitants aux acteurs locaux** (creuseurs, coopérative, entreprises) à rejoindre le secteur formel ;
   - instaurer la **confiance** entre les mineurs et les autorités congolaises.
7. d'apporter un soutien continu et coordonné à la **réforme du secteur de la sécurité** (RSS), notamment pour mettre un terme à l'implication illégale de l'armée congolaise dans l'exploitation et le commerce de minerais;
8. de soutenir les efforts de **désarmement, de démobilisation et de réintégration** (DDR) des nombreux groupes armés encore actifs à l'Est de la RDC, afin d'ouvrir la voie à leur réintégration durable au sein de la société et de mettre un terme à l'instabilité ;
9. d'encourager et envisager des investissements dans les **infrastructures de transport et de communication**. Le désenclavement de régions isolées auront un effet positif sur les activités économiques et la situation sécuritaire de la région, et augmenteront les chances de voir les zones minières les plus isolées bénéficier des différentes initiatives visant un approvisionnement responsable en minerais depuis la RDC.

LE POSITIONNEMENT D'EURAC

I. Projet de Règlement

Le projet de Règlement de la Commission instaure un mécanisme auquel les importateurs de minerais ou de métaux bruts des « 3Ts » et d'or vers l'UE **peuvent choisir** d'adhérer afin de s'auto-certifier comme « responsable », autrement dit comme ayant vérifié les risques que leurs chaines d'approvisionnement contribuent au financement de conflits ou de graves violations des droits humains. Les importateurs qui choisiront d'adhérer au mécanisme devront mettre en œuvre une « diligence raisonnable » dans leur chaine d'approvisionnement, conformément aux normes de l'OCDE en la matière[7] (ci-après le « Guide de l'OCDE »). Le projet de Règlement prévoit que les informations transmises par les importateurs auto-certifiés vers les États-membres de l'UE soient envoyées à la Commission européenne qui, sur cette base, dressera une liste de fonderies et raffineries « responsables » (article 8). Aucune sanction n'est prévue pour les importateurs qui ne participeront pas au schéma d'auto-certification ou pour ceux qui décident d'y participer mais qui ne respectent pas les dispositions prévues par le Règlement.

Le principal point fort du projet de Règlement est que son **champs d'application géographique est global**. En effet, les importateurs « responsables » devront effectuer des vérifications dans toute zone d'approvisionnement « en situation de conflit armé, de fragilité « post-conflit », ou caractérisées par une gouvernance et des conditions de sécurité faibles ou non-existantes, telles que des États en faillite, et par des violations généralisées et systématiques du droit international, y compris des violations des droits humains »[8]. Le projet européen se distingue ainsi de la loi Dodd-Frank américaine qui se concentre uniquement sur l'Afrique centrale, et sur la RDC en particulier (voir **FONDEMENTS ANALYTIQUES**, chapitre III). En effet, le phénomène des « minerais de conflit » est un problème global, qui ne se limite pas à la seule RDC[9].

Toutefois, le projet de la Commission minimise les chances de créer un approvisionnement européen véritablement responsable, et ce essentiellement au regard de deux aspects de la proposition législative : d'une part, le **caractère volontaire** du mécanisme d'auto-certification et, d'autre part, le **nombre limité d'entreprises** potentiellement concernées par ce mécanisme.

Concernant le premier aspect : une proposition législative sensée réguler le secteur privé ne peut se contenter d'une mesure volontaire.

- Signalons d'emblée que les normes volontaires du Guide de l'OCDE sont proposées depuis 2010 aux entreprises, sans que ces dernières s'y soient massivement conformées. Ainsi, 80% des 186 entreprises européennes étudiées par l'ONG SOMO ne fournissent aucune information publique relative à la vérifications des risques de financement de conflits ou de violations des droits humains dans leur chaines d'approvisionnement[10]. Une analyse coût-bénéfice commanditée en 2013 par la Commission européenne montre que seuls 4% des 330 entreprises étudiées étaient en train de préparer volontairement un report sur leur pratique de diligence raisonnable[11]. L'impact des règlementations volontaires sur les pratiques des entreprises est très limité, et ce même lorsque les exigences du régulateur public se bornent à faire appliquer des règles de transparence. **On a donc du mal à établir la plus-value de la proposition législative.** Dans le domaine de la diligence raisonnable, il a fallu attendre l'adoption de la loi Dodd-Frank pour que les entreprises commencent à modifier leurs pratiques d'approvisionnement depuis la RDC[12] (voir aussi **FONDEMENTS ANALYTIQUES**, chapitre III).

- Le choix d'une mesure volontaire est également contestable au regard des obligations internationales de l'UE et de ses États-membres. La Charte internationale des droits humains énonce l'**obligation des États de protéger les droits humains**, elle-même développée par d'autres normes et traités internationaux, tels que le Cadre des Nations Unies « Protéger, Respecter et Réparer ». En vertu de cette obligation, les États ont le devoir de s'assurer que les entreprises qui opèrent dans des zones de conflit ne sont pas impliquées dans des violations des droits humains**. Les entreprises ont quant à elles la responsabilité de respecter ces droits**, y compris celle de mener une diligence raisonnable en la

matière. Or, avec l'approche volontaire présentée dans le projet de Règlement de la Commission européenne, c'est aux **citoyens/consommateurs** qu'incomberait *in fine* la responsabilité de protéger et de respecter ces droits : en l'absence de mesure obligatoire mise en place par les États pour les entreprises, c'est aux citoyens européens qu'il reviendrait de différencier les « bons » élèves des « mauvais » en pénalisant, par leurs choix de consommation, les entreprises qui auront décidé de ne pas s'approvisionner de manière responsable.
En outre, le mécanisme d'auto-certification proposé par la Commission ne prévoit pas que le consommateur européen ait accès à une information lui permettant de différencier les entreprises qui s'approvisionnent de manière responsables ou non (voir deuxième aspect ci-dessous).

Concernant le deuxième aspect : un schémas d'auto-certification ne s'adressant qu'aux seuls importateurs de minerais ou de métaux bruts des 3Ts et d'or (fonderie, raffineries et traders) vers l'Europe ne peut qu'avoir un impact limité.

- En effet, la proposition législative ne s'adresse pas aux « *end-users* » des 3Ts et de l'or, c'est-à-dire aux entreprises qui les commercialisent sous forme de produits finis ou semi-finis. Selon l'étude d'incidence commanditée par la Commission européenne préalablement à la publication du projet de Règlement, les importateurs visés par la proposition législative représentent à peine 0.05% des entreprises basées en Europe[13]. Dans le cas (peu probable) où l'ensemble des importateurs visés décideraient volontairement d'entrer dans le schémas d'auto-certification, seules 400 entreprises environ (européennes ou non) pourraient bénéficier du statut d'importateur « responsable » [14].

La nature volontaire du projet de Règlement et le champ restreint des entreprises qu'il vise sont des choix d'autant plus contestables que le marché européen représente 25% du commerce mondial des 3Ts et 15% de l'or[15]. **Vu l'importance de ce marché**, une approche obligatoire et étendue à d'autres catégories d'entreprises permettrait à l'UE de réellement avoir un effet de levier sur les pratiques d'approvisionnement des entreprises.

Selon une analyse récente de l'ONG Global Witness, l'UE représente près d'un quart du commerce mondial de minerais ou de métaux bruts des 3Ts et d'or, soit un volume commercial de 28,5 milliards €. En 2013, l'UE a importé pour environ 19 millions € de ces minéraux directement de RDC et de ses neuf pays voisins. Ces minerais sont également entrés dans l'UE sous forme de composants d'un grand nombre de produits, comme les téléphones ou ordinateurs portables. Toujours en 2013, l'UE a importé 240 millions de téléphones et plus de 100 millions d'ordinateurs portables, pour une valeur d'environ 58 milliards €. Pour cette même année, l'Allemagne est le plus grand importateur européen de téléphones et d'ordinateurs portables, suivie ensuite par le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France.

Il est temps que l'UE change son fusil d'épaule, et entende les **aspirations des citoyens** en faveur d'un modèle économique plus juste et durable. Aujourd'hui, de nombreuses **opportunités commerciales et d'investissement** se présentent pour les entreprises européennes dans les pays producteurs de ressources naturelles. Or, la **paix et le respect des droits humains** sont des conditions nécessaires au **développement** de ces pays**.** L'instauration d'une **prospérité partagée** entre l'Afrique centrale et le continent européen nécessite une **changement d'approche** de l'UE, notamment en matière d'approvisionnement responsable en minerais provenant des régions en conflit ou à haut risque**.**

II. Communication conjointe

Dans leur Communication conjointe, la Commission et le Service Européen pour d'Action Extérieurs (SEAE) présentent l'initiative de l'UE dans le domaine de l'approvisionnement responsable comme complémentaire de sa politique étrangère et de coopération européenne. Le document propose des « mesures d'accompagnement » qui permettront d'améliorer l'impact du Règlement européen et qui sont censées refléter l'« approche intégrée » de l'UE en matière d'approvisionnement responsable. Cette approche « intégrée » vise à (1) réduire les possibilités de financement des groupes armés, (2) renforcer la capacité des opérateurs du marché européen à se conformer aux normes de diligence existantes, et (3) réduire les « distorsions » qui empêchent les minéraux provenant de zones de conflit ou à haut risque d'accéder au marché international. En ce qui concerne la RDC, la Communication fait directement référence au Cadre Stratégique de l'UE pour la Région des Grands Lacs, qui prévoit de lutter contre l'exploitation illégale des ressources naturelles et de soutenir leur gestion transparente et durable[16].

La Communication présente 13 types d'actions couvrant 3 domaines d'intervention : 5 mesures incitatives pour le **secteur privé**[17], 3 formes de **dialogue politique** avec les pays-tiers[18], et 5 axes de **coopération au développement** avec les pays-tiers[19]. Il est difficile de juger des actions proposées dans la Communication conjointe, tant elles sont formulées **de manière vague**. Les propositions d' action développées au point *C. Fighting poverty and rebuilding the economy* (p.12) du Cadre Stratégique de l'UE pour la Région des Grands Lacs sont quant à elles sensiblement plus élaborées, mais aucun détail n'est fourni sur la manière dont l'UE entend les mettre en œuvre.

Des précisions devraient donc être apportées quant aux mesures envisagées par l'UE dans le cadre de son « approche intégrée » pour une approvisionnement responsable en minerais, en particulier celles concernant la **coopération au développement** avec la RDC et les autres pays d'Afrique centrale.

Au stade actuel, l'UE consacre 5,5 millions € au travers son Instrument de Stabilité (IdS) à 3 projets dans la région des Grands Lacs dédiés à la lutte contre les « minerais de conflit »[20] : le soutien à la mise en œuvre de l'Initiative Régionale de lutte contre l'exploitation illégale des Ressources Naturelles de la CIRGL (3 millions €), le soutien au Secrétariat de l'OCDE pour la promotion de son Guide sur le devoir de diligence raisonnable (1 millions €), et le renforcement des capacités des acteurs locaux non-étatiques à la gestion des différents liés à l'accès à la terre et aux ressources naturelles (1,5 millions € sur deux ans).

Les actions listées dans la Communication conjointe et le Cadre stratégique de l'UE, ainsi que celles actuellement mises en œuvre sous le budget de l'IdS, nous font douter que l'UE prenne la mesure des **enjeux de développement** en RDC liés au secteur minier artisanal (voir **FONDEMENTS ANALYTIQUES**, chapitre II). A cet égard, **ces actions devraient faire partie intégrante des débats tenus par le Parlement et le Conseil européens dans le cadre du processus d'adoption du projet de Règlement**.

Premièrement, les informations disponibles ne nous disent rien sur la manière dont l'UE entend se démarquer des initiatives internationales sur les « minerais de conflit » qui sont généralement mises en place sans consultation des parties locales intéressées, et leur sont plutôt imposées. Ces acteurs n'ont donc pu s'approprier les objectifs qu'elles poursuivent et les perçoivent comme des mesures imposées depuis l'étranger qui ne leur sont pas directement profitables[21]. **Si l'UE adresse des demandes aux acteurs congolais du secteur minier artisanal, elle devrait commencer par envisager de les aider à comprendre, s'approprier et respecter ces exigences**. Ignorer les difficultés des acteurs locaux à y répondre risque de renforcer la fragilité économique des populations dépendantes du secteur et d'empêcher une mise en œuvre efficace des différentes initiatives favorisant un approvisionnement responsables (voir aussi **FONDEMENTS ANALYTIQUES,** chapitre IV).

Deuxièmement, force est de constater que le renforcement des acteurs locaux n'est que faiblement soutenu actuellement. Seuls 1,5 millions € sur deux ans sont consacrés aux capacités des acteurs locaux non-étatiques. Ce financement est orienté uniquement vers les organisations de la société civile locale, via l'organisation de deux ateliers régionaux, le soutien à leur meilleure coordination et l'octroi de bourses

pour des projets de 12 mois[22]. Or, la Communication conjointe engage l'UE à « *renforcer les capacités [des pays-tiers] à mettre en œuvre les normes de diligence raisonnable* ». D'une part, le renforcement des capacités devrait s'étendre à d'**autres catégories d'acteurs** directement concernés par l'activité artisanale que les seules organisations de la société civile et, d'autre part, il devrait aller au-delà de la gestion des différents liés à l'accès à la terre et aux ressources naturelles pour toucher plus généralement **les capacités à contrôler le secteur minier artisanal** et à **en encadrer les pratiques** (**FONDEMENTS ANALYTIQUES,** chapitre IV).

L'UE doit donc développer des mesures d'accompagnement spécifiques en vue de soutenir la **formalisation** du secteur artisanal congolais et **les capacités des acteurs locaux** (creuseurs, coopératives minières, services provinciaux, entreprises, organisations de la société civile) à respecter des conditions d'exploitation conformes aux normes de diligence raisonnable fixées par l'OCDE. Ce faisant, l'UE se démarquerait des États-Unis qui ont malheureusement oublié d'accompagner l'adoption de la loi Dodd-Frank de mesures permettant de combler le vide entre les dispositions de la section 1502 et le manque de capacités (techniques et financières) des acteurs locaux à encadrer le secteur minier artisanal (voir aussi **FONDEMENTS ANALYTIQUES**, chapitre IV).

La référence dans la Communication conjointe à l'Initiative Matières Premières (IMP) de l'UE nous fait également douter de la réelle prise en compte des enjeux de développement liés en RDC à l'artisanat minier. L'IMP entend combattre les « distorsions du marché » qui affectent les **prix des minerais** « critiques » pour l'économie européenne[23], en vue d'assurer la sécurité de l'approvisionnement de l'UE. Il s'agit d'une stratégie commerciale agressive qui vise à supprimer toute mesure des pays producteurs visant à **protéger** leurs réserves de minerais (quotas) ou à en tirer des **recettes fiscales** pour leur propre développement (taxes)[24]. Or, la formalisation du secteur artisanal, utile à un approvisionnement responsable depuis la RDC, est en grande partie liée à la possibilité pour les creuseurs d'**accéder à un juste prix de vente** pour leurs minerais (voir **FONDEMENTS ANALYTIQUES**, chapitre I). Et, la contribution du secteur artisanal au développement de la RDC passe également par la contribution organisée d'une partie de la rente qu'il génère aux **finances publiques nationales, provinciales et locales** (voir **FONDEMENTS ANALYTIQUES**, chapitre II). Cette contribution permettrait, par exemple, à l'État congolais de couvrir une partie des coûts engendrés par la formalisation du secteur et de financer le développement local. La référence à l'IMP ne nous semble donc pas cohérente avec une approche européenne « intégrée » qui tienne compte des enjeux de développement liés à l'exploitation minière en RDC.

Un autre problème-clé que ne semblent pas traiter les mesures proposées dans la Communication conjointe est l'**implication illégale de l'armée congolaise (FARDC)** dans l'exploitation et le commerce des minerais artisanaux (voir **FONDEMENTS ANALYTIQUES**, chapitre I). Les mesures d'accompagnement devraient permettre de répondre (1) à la **faiblesse de l'encadrement et du contrôle démocratique du Secteur de la Sécurité** en RDC, qui empêche l'armée de mener à bien sa mission de protection du territoire et de la population, et (2) aux **dysfonctionnements de la justice** qui entretiennent le sentiment d'impunité des membres des services de sécurité coupables d'exactions contre la population et/ou impliqués illégalement dans le commerce des ressources naturelles. Engagée depuis 2007 dans la réforme de l'armée congolaise au travers de sa mission EUSEC[25], l'UE a décidé de fermer cette mission fin 2014. Une approche européenne « intégrée » pour une approvisionnement responsable en minerais depuis la RDC devrait amener l'UE et ses États-membres à continuer à appuyer la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) en RDC, en particulier la réforme des FARDC, et à entretenir un dialogue politique régulier avec les autorités congolaise sur la mise en œuvre du processus de la RSS.

Il est à craindre que les actions listées par la Communication conjointe et le Cadre Stratégique de l'UE, ainsi que celles actuellement mises en œuvre sous l'IdS, ne permettent pas au secteur artisanal congolais de se formaliser durablement **avant plusieurs années**, alors qu'un approvisionnement européen responsable depuis la RDC est dès à présent nécessaire. Le meilleur moyen d'accélérer le processus est **d'impliquer fortement tous les acteurs**, publics et privés, des chaînes d'approvisionnement vers l'UE. A cet égard aussi, **l'approche volontaire du projet de Règlement européen et le champ restreint des entreprises visées devrait être abandonnés**.

FONDEMENTS ANALYTIQUES

Chapitre I. « Minerais de conflit » et non « conflit pour les minerais »

Ce chapitre explique pourquoi une législation européenne forte et ambitieuse (**recommandations 1-2-3**) et des mesures d'accompagnement sur les aspects de sécurité (**recommandations 7-8-9**) sont nécessaires.

Certaines voix s'élèvent aujourd'hui pour dénoncer le fait que les multiples initiatives prises pour lutter contre les « minerais de conflit » en RDC sont inappropriées dans la mesure où les minerais ne constituent pas une des causes fondamentales du déclenchement du conflit qui affecte, depuis près de 15 ans, l'Est du pays[26]. Ces initiatives surestimeraient le rôle des minerais dans la dynamique des violences et se tromperaient donc de cible.

Il est vrai que, depuis quelques années, certaines analyses réduisent le conflit en RDC à une lutte sanglante pour l'accès et le contrôle des ressources naturelles du pays. Cette **simplification abusive** peut s'expliquer par le besoin de certaines campagnes d'adresser un message rapidement compréhensible par l'opinion publique. Ce faisant, elle omet de mentionner d'**autres facteurs-clés**, tels que la déliquescence de l'État congolais et de son armée, l'appauvrissement de la population, les tensions ethniques, les conflits fonciers, le manque d'infrastructures de communication et l'enclavement de certaines portions du territoire national.

Toutefois, l'exploitation et le commerce des ressources naturelles continuent de jouer un **rôle non négligeable** dans l'insécurité aux niveaux local et régional, justifiant les **mesures spécifiques** visant à répondre au phénomène. C'est un fait bien connu et dénoncé depuis plus de 10 ans par des rapports des Nations Unies[27], des journalistes[28] et des ONG[29]: différents groupes armés, nationaux et étrangers, actifs en RDC se sont financés durant plusieurs années au travers de l'exploitation artisanale des minerais à l'Est du pays, en particulier celle des « 3Ts » et de l'or. Malgré l'existence de ces multiples rapports, la réponse de la Communauté internationale reste limitée.

Il est important de souligner que les stratégies économiques des groupes armés sont diversifiées, le commerce illégal des minerais étant une des composantes de ces stratégies[30]. Il est souvent difficile d'établir clairement le degré d'implication de tel ou tel groupes dans l'exploitation et le commerce des ressources naturelles. Le M23, par exemple, n'a jamais développé une stratégie visant à contrôler directement les territoires miniers[31], mais « *s'est évertué à tisser des alliances avec des groupes armés locaux dont le contrôle des sites miniers n'est pas à démontrer* »[32]. Certaines de ces alliances ont d'ailleurs été tissées avant l'intégration en mars 2009 de l'ex-CNDP au sein des FARDC[33].

Il faut souligner que **le phénomène des « minerais de conflit » n'a pas disparu** en RDC. Malgré la récente défaite du M23 et les opérations militaires conjointes de l'armée congolaise et de la MONUSCO à l'encontre de l'ADF et de l'APCLS, la situation sécuritaire de nombreuses zones minières ne s'est pas améliorée au cours de l'année écoulée. Sur les 1088 sites artisanaux visités par IPIS[34] dans les provinces Orientale (Ituri), du Nord et Sud Kivu, du Maniema et le nord du Katanga, 504 connaissent des « *interférences militaires* » (taxes illégales) et, dans 46 cas, des faits de travail forcé ont été signalé[35]. Sur 313 sites, les interférences constatées sont imputables à l'armée congolaise (FARDC)[36].

S'il est important de ne **pas exagérer le rôle de des minerais** dans la dynamique des conflits et de l'instabilité qui affectent l'Est de la RDC, il l'est tout autant d'**en prendre la mesure**. Soyons clair : mettre fin au commerce illégal des minerais ne mettra pas directement fin au conflit. Mais réduire ce commerce à un simple facteur concomitant du conflit, à un simple « moyen de financement pour des opérations armées »[37], reviendrait à en **sous-estimer l'importance**. Selon la littérature scientifique, les ressources naturelles peuvent avoir un impact sur trois aspects d'un conflit (social ou armé) : son déclenchement, sa durée et son intensité[38]. Dans le cas des violences armées à l'Est de la RDC, les minerais influent

essentiellement sur la **durée du conflit**, au travers du « mécanisme du pillage »[39] (*looting mechanismse*) par lequel certains groupes armés financent leurs activités, mais aussi (et surtout en ce qui concerne actuellement la RDC) au travers du « mécanisme d'avidité »[40] (*greed mechanism*).

L'argent tiré du secteur minier artisanal (taxes illégales) sert aussi l'**enrichissement personnel** de certains hauts-gradés de l'armée congolaises (FARDC) ou de groupes rebelles, de certains membres de l'administration et de l'élite locales, et **non pas uniquement à financer les combats et la conquête militaire** (achat d'armes et de matériel) : « *le secteur est régulé par une administration informelle, les taxes et autres redevances bénéficiant spécifiquement aux chefs de colline, aux militaires, ainsi qu'à quelques services administratifs qui « pompent » des recettes qui devraient revenir au Trésor public* »[41]. Les bénéficiaires de ce trafic ont parfois recours aux groupes armés lorsqu'un conflit d'intérêt apparait entre eux, alimentant ainsi les violences autour de sites miniers. Ce fût par exemple le cas dans le passé à Walikale, Rubaya ou Mukungwe.

Les **intérêts** autour du commerce illégal des minerais congolais ne sont pas que **locaux**, mais aussi **régionaux** : « p*lusieurs réseaux mafieux se sont développés dans la province [du Sud Kivu], avec des ramification dans les pays voisins* »[42]. Selon les Nations Unies, « *98 % de l'or [artisanal] produit [en 2013] a été exporté illégalement du pays »*, pour une valeur représentant entre 383 millions et 409 millions de dollars et un manque à gagner pour l'État congolais de 7,7 millions à 8,2 millions de dollars de recettes fiscales[43]. Cet **or** est exporté principalement vers le Burundi, l'Ouganda, la Tanzanie et le Soudan du Sud, pour être ensuite envoyé vers Dubaï, l'une des principales plaques tournantes mondiales du commerce de l'or, ou vers Dar Es Salaam[44]. En ce qui concerne les **3Ts**, les Nations Unies affirment que « *si les minerais de contrebande sont toujours acheminés vers l'Ouganda et le Burundi, le Rwanda reste la destination de choix des contrebandiers* »[45], en raison de l'écart important entre les prix pratiqués en RDC et le Rwanda[46].

Certains **pays de la région ont donc des intérêts** dans le commerce illégal de minerais congolais, lui-même grandement facilité par l'insécurité et l'instabilité régnant à l'Est de la RDC. Les **bénéficiaires** de ce commerce dans les pays voisins peuvent être soit des individus particuliers, souvent membres de l'élite locale, soit des parties prenantes aux rouages de l'État. Ces différents intérêts pourraient en partie expliquer la contribution, documentée depuis plusieurs années par le Groupe d'Experts des Nations Unies sur la RDC, de l'Ouganda et du Rwanda à l'instabilité engendrée en RDC par certains groupes armés. Soit que les États voisins **tolèrent** l'implication de certains de leurs citoyens dans les activités illégales de groupes armés en RDC, soit qu'ils **facilitent ou soutiennent** eux-mêmes directement ces activités.

L'enlisement du conflit à l'Est s'explique donc <u>en partie</u> par le fait que de **nombreux d'acteurs ont davantage intérêt dans l'instabilité et l'insécurité** que dans la paix et la formalisation de l'économie : « *Les acteurs congolais (…) préfèrent organiser et maintenir une insécurité constante mais de faible intensité plutôt que de voir la situation sécuritaire s'améliorer. Ce choix facilite l'exploitation illégale des ressources naturelles et l'entretien du désordre dans des territoires où ils peuvent lever des taxes arbitraires* »[47].

Une approche **équilibrée et objective** du phénomène devrait considérer l'exploitation illégale des ressources naturelles comme un facteur-clé, <u>parmi d'autres</u>, qui contribue à la perpétuation de l'insécurité en RDC. En ce sens, les initiatives visant à rompre les liens entres les ressources naturelles et les conflits sont **nécessaires mais non pas suffisantes**. Elles doivent s'inscrire dans une approche globale de construction de la paix (*peace building*) en RDC qui tienne compte la complexité de ce conflit.

Chapitre II. Le secteur minier artisanal : enjeu de paix, mais aussi de développement

Ce chapitre explique pourquoi l'UE doit soutenir une formalisation du secteur minier artisanal qui reconnaisse son importance pour la population congolaise (**recommandation 6**).

Contrairement aux images généralement véhiculées dans l'opinion publique, l'exploitation artisanale en RDC est ancienne et elle n'est pas en soi illégale. Elle fut autorisée dans les années '80 par le Président Mobutu, alors qu'elle se concentrait essentiellement dans les provinces du Kasaï et du Katanga. A l'époque, l'activité artisanale dans le Kivu se concentrait sur les concessions d'or de l'ancienne société belge SOMINKI, puis a connu un développement considérable suite au « boom du coltan » observé dans les années 1999-2000[48]. Le Code Minier congolais, adopté en 2002 et en cours de révision depuis 2012, fixe un cadre légal destiné à le règlementer[49], autorisant l'activité dans des « zones d'exploitation artisanale » (ZEA).

L'économie minière artisanale est une économie de survie à grande échelle dont dépendaient en 2008, directement et indirectement, **10 millions de congolais**, soit 16% de la population[50]. En plus des travailleurs du secteur (creuseurs artisanaux), estimés à **2 millions de personnes** sur l'ensemble de la RDC, viennent s'ajouter « *toutes les personnes qui gravitent autour, pour le transport, la préparation de repas, etc.* »[51]. Comparés à l'ensemble de la population congolaise active, estimée à 30 millions**,** ces chiffres ne sont pas à négliger ! D'autant plus si on considère que le secteur minier industriel fournit à peine 20 000 à 30 000 emplois directs et indirects en RDC[52].

Pour autant, le secteur artisanal n'a que **peu contribué au développement de la RDC**, tant au niveau local[53] que national. Bien sûr, ce constat doit être en partie imputé à l'insécurité et l'interférence illégale des groupes armés et de l'armée congolaise dans l'exploitation et le commerce des minerais artisanaux. Mais il trouve aussi une explication dans la **gestion déficiente du secteur artisanal par les autorités de Kinshasa et provinciales**. Le Gouvernement congolais ne semble pas disposer d'une politique claire quant au devenir du secteur[54]. À terme, est-il condamné à laisser place à l'exploitation industrielle ? Ou bien une coexistence des deux modes d'exploitation est-elle envisagée, comme le réclame la société civile de l'Est du pays? Cette clarification, cette vision commune, manque aujourd'hui. Elle contribue à alimenter le flou autour de la dualité entre secteur formel et informel, puisque « *dans tous les sites miniers artisanaux, les agents de l'État sont présents (division des mines, SAESSCAM, police minière, FARDC, chef de territoire, etc.) et instrumentalisent le cadre légal à leur propre fin* »[55].

Selon le Professeur Stefaan Marysse, la manière dont le secteur artisanal fonctionne fait partie des principaux « trous noirs » de la rente minières en RDC. La valeur de l'exportation illégale de l'or artisanal, qui correspond à 98% de la production en 2013, s'élève entre 383 millions et 409 millions de dollars[56]. Sur l'ensemble du secteur artisanal, la fraude engendrerait un **manque à gagner annuel pour les caisses de l'État se situant autour des 100 millions de dollars**[57]. Considérant l'importance à l'échelle mondiale des réserves estimées de tantale (25%), et d'étain (7%)[58] de la RDC, ainsi que les estimations de la production congolaise d'or artisanal[59], le prélèvement et la redistribution de la rente minière artisanale constitue un enjeu important pour le développement du pays.

Malgré l'ampleur des **enjeux de développement brièvement décrits dans ce chapitre**, il est à craindre que la stratégie actuelle de l'UE en matière d'approvisionnement responsable n'en prennent pas la mesure. A cet égard, comme cela est expliqué dans le POSITIONNEMENT D'EURAC (voir point II), les mesures d'accompagnement proposées dans la Communication conjointe et celles déjà mises en œuvre par la Commission européenne et le SEAE ne semblent pas suffisantes.

Chapitre III. Section 1502 de la loi Dodd-Frank : quelles leçons tirer ?

Ce chapitre explique pourquoi une législation européenne forte et ambitieuse (**recommandations 1-2-3**) est nécessaire.

Suite à la prise de conscience de la communauté internationale, de multiples initiatives contraignantes ou volontaires ont vu le jour ces dernières années afin de contrer le problème des « minerais de conflit ». L'Afrique centrale, et plus particulièrement la RDC, sont devenues le principal laboratoire des efforts publics et privés aux niveaux international, régional et national, portant sur la mise en œuvre de mécanismes de certification, de traçabilité et de diligence raisonnable dans les chaines d'approvisionnement en minerais[60]. Parmi ces initiatives, la **section 1502 de la Doi Dodd-Frank** est celle qui est la plus discutée dans les débats relatifs au projet de Règlement européen. Ces discussions renvoient généralement à la **nature volontaire du schéma prévu par l'UE**.

Un rapport commandité par la Fédération des Industries Allemandes[61], et réalisé par Öko Institute[62], semble avoir contribué à invalider, aux yeux d'une partie de l'opinion et de la Commission européenne, l'approche obligatoire prise par la loi américaine**.** Il fait référence à **certaines perceptions négatives** des impacts en RDC qu'aurait engendrés en 2010 l'adoption de la Loi Dodd-Frank. Ces perceptions négatives réduisent ces impacts aux conséquences du retrait de quelques-uns des principaux acheteurs internationaux (*end-users* et fonderies qui les approvisionnent)[63], ayant entraîné une difficultés d'accès des 3Ts congolais au marché international et, en conséquence, une chute des prix en RDC. Cet « embargo de fait » a eu des répercussions localement importantes sur le plan socio-économique dans les provinces concernées.

On peut ici reprocher à la section 1502 une **interprétation trop stricte** et **géographiquement limitée** du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence raisonnable[64]. La loi américaine introduit un effet de labélisation « *conflict free* » (libre de conflit) pour les seuls minerais congolais, alors que la diligence raisonnable est avant tout un processus d'identification et de gestion des risques sensé s'appliquer à toutes les régions du monde productrices de minerais affectées par un conflits ou à haut risque. Le projet de Règlement européen semble avoir tiré les leçons des imperfections de la section 1502. **Toutefois, ces faiblesses ne justifient en rien la nature volontaire du schéma prévu par l'UE.**

Il faut préciser que si le schéma d'auto-certification de l'UE était rendu obligatoire, et non volontaire comme c'est le cas actuellement, il n'est pas forcément pertinent de comparer les effets qu'il pourrait avoir en RDC avec les perceptions négatives des impacts de la loi américaine :
Premièrement parce que les différences d'approches entre les deux initiatives sont importantes : rendre le schéma européen obligatoire n'impliquerait pas les mêmes exigences vis-à-vis des entreprises que celles introduite par la loi américaine.
Deuxièmement, comme cela est démontré dans la suite de ce chapitre, parce que ces perceptions négatives ne reflètent qu'une réalité très partielle des enseignements que l'on peut tirer du terrain.

Les détracteurs de la loi Dodd-Frank oublient généralement de mentionner que son adoption (juillet 2010) a été suivie de septembre 2010 à mars 2011 par une **suspension de l'exploitation et de l'exportation** minière artisanale décidée par le Président Kabila. Les difficultés d'accès de la production artisanale congolaise au marché international constatées en 2010, et les problèmes socio-économiques qui en ont découlé, n'ont donc pas été uniquement causés par la loi américaine. Certes, l'« embargo de fait » est en partie imputable à l'adoption de la section 1502 en 2010, et il a favorisé **dans certaines zones** le trafic illégal des minerais congolais vers les pays voisins[65]. Mais réduire les impacts de la section 1502 aux faits susmentionnés, voire, comme le font certains, désigner la loi Dodd-Frank comme principale responsable des difficultés rencontrées par les creuseurs et les communautés locales, nous semble témoigner d'une **simplification de la réalité** tout aussi **abusive** que celle réduisant le conflit en RDC à une lutte pour l'accaparement des ressources naturelles.

La section 1502 de la loi américaine n'est entrée en application qu'en janvier 2013, fixant la date du dépôt des premiers rapports de diligence raisonnable des entreprises au 2 Juin 2014. A l'heure actuelle, seules

1315 entreprises l'auraient déjà fait, sur les quelques 6000 identifiées par les autorités financières américaines. Les premières analyses des rapports disponibles suggèrent que la majorité des déclarations des entreprises manquent de renseignements utiles (à quelques exceptions près)[66]. Les entreprises visées par la section 1502 doivent augmenter sérieusement leurs efforts pour que ces rapports ne se résument pas simplement à « remplir des cases » et aboutissent à une réelle réforme de leurs chaînes d'approvisionnement. Il faudra donc **attendre encore quelques années avant de pouvoir tirer des conclusions catégoriques et définitives** quant à l'impact de la section 1502 sur les pratiques d'approvisionnement des entreprises.

Il en est de même en ce qui concerne les impacts en RDC. Selon une récente étude d'IPIS, **les effets des initiatives existantes visant à lutter contre les « minerais de conflit » se chevauchent**, parfois en **se renforçant** et parfois en **se contredisant** les uns les autres, et **aucun impact de l'une de ces initiatives ne peut être évalué sur le terrain de façon isolée**[67]. Généralement, les effets socio-économiques et sécuritaires des initiatives observés sur le terrain varient **selon le contexte local dans lequel se déroulent l'exploitation et le commerce des minerais** : dans les régions minières les moins isolées et les plus étroitement surveillées par la communauté internationale et les parties prenante locales, la situation socioéconomique s'est progressivement améliorée (bien que se situant toujours en-deçà de son niveau d'avant la suspension présidentielle), et l'insécurité a diminué. En revanche, dans les régions plus reculées qui n'ont pas encore été ciblées par des initiatives plus concrètes visant à raviver le commerce, on ne constate aucune amélioration de la situation socioéconomique ou sécuritaire[68].

L'effet le plus évident de la loi Dodd-Frank est d'avoir contraint l'ensemble des acteurs publics ou privés concernés par le secteur minier artisanal, tant en RDC et qu'à l'étranger, à **faire face à leur responsabilité**. Elle a notamment poussé plusieurs États (UE, Chine, Canada) et entreprises (traders, fonderies, *end-users*) à **prendre position** et à définir des **actions ciblées** sur la question des « minerais de conflit ». Après s'être détourné en 2010 des 3Ts congolais, certains opérateurs des chaines d'approvisionnement ont décidé de **s'engager ou de se réengager en RDC**, au travers d'initiatives telles que la Conflict Free Tin Initiative[69] (mine de Kalimbi, Sud Kivu) pour l'étain, Solution for Hope[70] (mines de Mai Baridi, Kisengo, and Luba, Katanga) ou Making Africa Work[71] pour le tantale (mine de Kisengo, Katanga) pour le tantale. Ces initiatives alimentent un programme de « fonderies libres de conflits »[72] (*Conflict Free Smelters*/CFS) créé en 2011 par l'EICC et le GeSI (Conflict Free Sourcing Initiative). Ces projets de « circuit-fermé » (*closed-pipe*) permettent aux entreprises impliquées de travailler ensemble, tout au long de la chaîne d'approvisionnement (de la mine au produit final), pour identifier et gérer les risques dans les mines et le long des routes commerciales. Il est plus que probable que ces initiatives n'auraient pas vu le jour **sans l'adoption de mesures obligatoires prévues par la loi Dodd-Frank.**

Quant aux **autres effets de la Loi** en RDC, l'observation du terrain de 2010 jusqu'à aujourd'hui nous conduits à dresser quelques constats qui nuancent les conclusions parfois hâtives des discours pro ou anti Dodd-Frank. S'il est vrai que l'*embargo de fait* a eu des conséquences économiques négatives localement dans les provinces congolaises concernées, il a également engendré une **baisse de revenu pour les groupes armés** et une **amélioration de la situation sécuritaire** autour de certains sites miniers[73]. Ces constats valent essentiellement **pour les 3Ts**, et **non pour l'or**. En effet, dans de nombreuses régions, comme au Nord-Katanga, les mineurs ont réagi au déclin du secteur des 3Ts en se tournant vers le secteur informel de l'or[74] : « *l'or n'est pas étroitement surveillé et peut facilement être sorti en contrebande du pays, ses prix ne sont pas affectés par la surveillance internationale dont font l'objet les « minerais de conflit ». Début 2013, par exemple, la découverte de la mine d'or de Musebe aurait attiré environ 15.000 creuseurs. D'autres sources affirment pour leur parti qu'il y aurait jusqu'à 30.000 mineurs sur ce site* ».[75] Ainsi, 80% des artisans creuseurs répertoriés dans le mapping 2013-2014 d'IPIS sont actifs dans le secteur aurifère[76].

Chapitre IV. S'approvisionner de manière responsable en RDC est possible… à certaines conditions !

Ce chapitre explique pourquoi une législation européenne rendant la diligence raisonnable obligatoire (**recommandations 1**) et des mesures d'accompagnement soutenant la formalisation du secteur et les capacités des acteurs locaux (**recommandations 4-5-6**) sont nécessaires.

Outre le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence, la section 1502 de loi Dodd-Frank et les projets de « circuit fermés » mis en place par le secteur privés, il existent d'autres initiatives internationales et nationales en faveur de la certification des mines, de la traçabilité des minerais et de diligence raisonnable dans les chaînes d'approvisionnement. Sans prétendre être exhaustif, il nous faut mentionner :

- les **législations de la RDC** et **du Rwanda** adoptées en 2012, qui rendent obligatoire la diligence raisonnable pour toutes les entreprises opérant dans les secteurs des 3Ts et de l'or. Selon des informations glanées récemment, la révision actuellement en cour du Code minier congolais renforcerait le caractère obligatoire de la diligence raisonnable en RDC ;
- le **processus de qualification et de certification des sites miniers à l'Est de la RDC**, officiellement lancé par Arrêté ministériel en février 2012. Il vise à établir la situation sécuritaire et sociale des sites miniers au travers de 3 catégories : rouge (situation insatisfaisante, pas de certification), orange (situation satisfaisante mais pas assez pour une certification) ; vert (situation entièrement satisfaisante, certification accordée).
- les **six outils de l'Initiative Régionale contre l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles** (IRRN)[77], adoptés en par les 11 chefs d'État membres de la CIRGL. Parmi eux, mentionnons ici la délivrance d'un **certificat régional CIRGL garantissant la mine d'origine des minerais**. En RDC, seuls les minerais provenant de sites miniers qualifiés « vert » par le Gouvernement peuvent recevoir un certificat CIRGL.

Le projet de Règlement l'UE se place **en-deçà des standards légaux,** déjà en vigueur en RDC et dans d'autres pays membres de la CIRGL ainsi qu'aux États-Unis**,** qui rendent la diligence raisonnable contraignante pour les entreprises**.** L'UE **affaiblit ces standards**, au lieu de contribuer à l'harmonisation des « règles du jeu » sur les marchés. En effet, les importateurs qui choisiront de ne pas entrer dans le schéma d'auto-certification proposé par la Commission pourront toujours accéder au marché européen.

Ce faisant, la Commission n'a pas tenu compte de la **position du Parlement européen** de février 2014 favorable à une législation européenne comprenant des dispositions légalement contraignantes pour les entreprises impliquées dans les chaines d'approvisionnement en minerais vers l'Europe[78].

L'évolution sécuritaire positive, engendrée par les efforts de démobilisation et de désarmement des groupes armés à l'Est de la RDC, a permis au cours des derniers mois de faire **progresser le processus de qualification et de certifications des sites miniers.** A l'heure actuelle, 86 sites artisanaux ont été qualifiés et certifiés « vert » par le gouvernement[79], soit 17 sites au Nord Kivu 17, 9 au Sud Kivu 9, 45 au Maniema et 15 dans le nord du Katanga. Cela reste peu en considération des 497 sites artisanaux (sur 1088) qu'IPIS a récemment identifiés comme « libre » d'implication de groupes armés[80], mais il s'agit d'une **avancée significative**.

Il en est de même pour le **mécanisme de certification** CIRGL sur l'origine des minerais en RDC : depuis son lancement en juillet 2013, le pays a émis 924 certificats régionaux, dont 733 pour l'or, 145 pour l'étain et 45 pour le tantale. Certes, il est encore permis de douter de la conformité de certains lots de minerais certifiés avec les standards de la CIRGL (eux-mêmes inspirés du Guide de l'OCDE). Mais ici aussi, les progrès récemment enregistrés sont encourageants et créent de **réelles opportunités en vue d'un approvisionnement responsable depuis la RDC**.

Sur le terrain, ces initiatives font face à des **problèmes de faisabilité et de fiabilité** principalement liés à la faiblesse de la gouvernance et à l'insécurité. Ces problèmes ne sont pas nouveaux. En 1996 déjà, on constatait qu'en raison de la faiblesse et la corruption de l'État central, les richesses de la RDC ont été à la portée de n'importe quel groupe assez violent et déterminé pour imposer son contrôle par la force[81]. La

gouvernance « *a toujours représenté un problème à l'Est de la RDC, et elle est plus que jamais cruciale pour garantir le succès des initiatives (…) Le monitoring et la certification du secteur artisanal ne sont pas viable à long terme sans une amélioration de la capacité des administrations locales, provinciales et nationales* »[82].

Les processus de qualification des sites et de certification CIRGL de la production sont confrontés à plusieurs défis majeurs : la **fraude minière massive** vers les pays limitrophes de l'Est (Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie), le manque de **capacité des services administratifs** et le **non-paiement des salaires** des fonctionnaires chargés d'encadrer le secteur artisanal, la **lenteur du processus de qualification** des sites miniers, le fort **degré d'implication des FARDC** dans l'exploitation et le commerce illégales des minerais puisque (62% des cas d'« *interférences militaires* » constatés par IPIS).

Il est possible aujourd'hui de s'approvisionner de manière responsable depuis la RDC, notamment grâce aux progrès récemment accomplis par les mécanismes de qualification des mines et de certification des minerais. Il s'agit d'étapes clés dans la mise en œuvre de chaînes d'approvisionnement responsables depuis la RDC. En effet, la certification, la traçabilité et la diligence raisonnable sont complémentaires et se renforcent mutuellement. Sans **mécanisme fiable de certification** et **de traçabilité**, un approvisionnement responsable généralisé depuis l'Est de la RDC restera hypothétique.

Hélas, la fiabilité de la certification et de la traçabilité des minerais en RDC est mise à mal par le **manque de capacités (techniques et financières) des autorités locales** à encadrer le secteur minier artisanal. A cet égard, il est regrettable que les États-Unis aient oublié d'accompagner la section 1502 de mesures soutenant ces capacités. **L'UE ne doit pas répéter cette erreur**.

L'UE et ses États-membres doivent donc développer des **mesures d'accompagnement spécifiques en vue de soutenir la formalisation du secteur** artisanal congolais, notamment les processus de qualification des mines et le mécanisme de certification CIRGL, **et les capacités des acteurs locaux** (creuseurs, coopératives minières, services provinciaux, entreprises, organisations de la société civile) à respecter des conditions d'exploitation conformes aux normes de diligence raisonnable fixées par l'OCDE.

NOTES DE FIN

[1] Etain, tantale (aussi appelé « coltan »), tungstène.

[2] République Démocratique du Congo.

[3] Adoptée en 2010 par le Congrès américain, l'*US Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* contient une section (1502) qui instaure l'obligation, pour les compagnies cotées en bourse de New-York dont les produits contiennent de l'étain, du coltan, du tungstène ou de l'or, de faire savoir si elles se procurent ces minerais en RDC ou dans un de ses pays voisin. Si des minerais sont originaires de RDC, elles sont alors tenues d'informer dans un rapport public annuel des mesures de « diligence raisonnable » (*due diligence*) prises afin d'éviter de se procurer des minerais finançant des groupes armés ou des violations des droits humains.

[4] « Congo-Kinshasa: Conflict over conflict minerals », *Africa Confidential*, vol.55/n°20, 10 octobre 2014.

[5] OCDE, *Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, Éditions OCDE, 2ème édition (2013), p.13.

[6] Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs.

[7] OCDE, *Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, Éditions OCDE, 2ème édition (2013).

[8] Voir Article 2 du projet de Règlement (p.5).

[9] Note de position de la société civile : *Rompre le lien entre ressources naturelles et conflit : les arguments en faveur d'un règlement européen*, 16 septembre 2013.

[10] SOMO, Conflict due diligence by European companies, novembre 2013.

[11] Commission européenne, *Assessment of due diligence compliance cost, benefit and related effects on selected operators in relation to the responsible sourcing of selected minerals*, SWD(2014) 53 final, 5 mars 2014, p.61.

[12] Anna Bulzomi, « The EU draft law on conflict minerals due diligence: a critical assessment from a business& human rights standpoint », *IPIS Insights,* 30 avril 2014.

[13] Commission européenne, *Assessment of due diligence compliance cost, benefit and related effects on selected operators in relation to the responsible sourcing of selected areas - Final Report,* 25 septembre 2013.

[14] Commission européenne, *Frequently Asked Questions - Responsible sourcing of minerals originating conflict-affected and high-risk areas: towards an integrated EU approach*, 5 mars 2014.

[15] *Ibidem*.

[16] Commission Européenne et Service Européen pour l'Action extérieure, *A Strategic Framework for the Great Lakes Region*, JOIN(2013) 23 final, 19 juin 2013, p.12.

[17] Ces actions comprennent des appuis financiers et à la visibilité des entreprises qui s'approvisionnent de manière responsable et l'insertion d'une clause de performance dans certain contrats de marchés publics (*public procurement*) de la Commission européenne.

[18] 1-Dialogues déjà existants en matières de développement, commerce et de sécurité ; 2-Dialogue spécifique avec les pays où sont localisées la majorité des fonderies/raffineries (Chine, Malaisie, Indonésie, Thaïlande et Russie) ; 3-« Diplomatie des ressources » développée depuis 2008 dans le cadre de l'Initiative Matières Premières de l'UE.

[19] 1-Transposition du Guide de l'OCDE dans les cadres normatifs des pays-tiers ; 2-Renforcer les capacités des pays à mettre en œuvre les normes de diligence raisonnable ; 3-Renforcer le dialogue politique dans les pays entre les autorités (centrales locales), les organisations de la société civile et le secteur privé ; 4-Donner de la visibilité aux actions menées et aux résultats obtenus par les pays ; 5-Projets conjoints sur l'extraction durable et la bonne gouvernance, qui tiennent notamment compte de la spécificité de l'exploitation artisanale.

[20] Ces projets sont financés au travers de l'Instrument de Stabilité (IdS) de l'UE.

[21] Ken Matthysen & Andrés Zaragoza Montejano, *'Conflict Minerals' initiatives in DR Congo: Perceptions of local mining communities*, IPIS/EurAc, novembre 2013.

[22] La mise en œuvre du renforcement des capacités des acteurs locaux non-étatiques se fait dans le cadre de la troisième phase du Partenariat UE-ONU sur les Terres, les Ressources Naturelles et la Prévention des Conflits. L'enveloppe prévue pour financer les projets de 12 mois est de 600 000 €.

[23] Le tungstène fait partie de la liste des 20 minerais critiques récemment mise à jour par la Commission européenne (COM(2014) 297 final). Le tantale et le tungstène figuraient parmi les 14 minerais critiques répertoriés dans la liste précédente. Le tantale a été retiré de la nouvelle liste car il représente actuellement un risque inférieur de pénurie d'approvisionnement pour l'UE.

[24] Frédéric Triest, « L'approvisionnement en minerais des Européens, à n'importe quel prix ? », in *La Revue Nouvelle*, novembre 2013 / n°11, p.58-66.

[25] La mission EUSEC (*European Union Security Sector Reform Mission in the DRC*) est financée sous budget de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). Elle a soutenu la réforme des FARDC, et a engrangé des résultats, fragiles mais significatifs, dans les domaines du conseil stratégique, de la formation et la gestion des ressources humaines et du paiement des salaires.

[26] Christof Vogel, « Eastern DRC: Stop Fixating on Conflict Minerals », *Think Africa Press,* le 23 juin 2014.

[27] Voir Rapport final du Panel d'Experts des Nations Unies sur l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles et Autres Formes de Richesse en République Démocratique du Congo (2002) ; rapports du Groupe d'Experts des Nations Unies sur la République Démocratique du Congo (2004-2014).

[28] Colette. Braeckman, *Les nouveaux prédateurs. Politiques des puissances en Afrique centrale*, Fayard, 2003.

[29] International Alert, *Etude Sur le Rôle de l'Exploitation des Ressources Naturelles dans l'Alimentation et la Perpétuation des Crises de l'Est de la RDC*, octobre 2009 ; Global Witness, *Exploitation des ressources naturelles et droits de l'homme en République démocratique du Congo de 1993-2003*, 17 Décembre 2009.

[30] Voir notamment Groupe d'Experts des Nations Unies sur la République Démocratique du Congo, *Rapport final*, Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/2011/738, 2 décembre 2011, p.25-78.

[31] IPIS, *Mapping Conflict Motives: M23*, IPIS/EurAc, novembre 2012.

[32] Coordination de la Société civile du Nord-Kivu, *Six Vérités des organisation de la Société civile du Nord-Kivu dans le secteur des Ressources naturelles, en réponse à la Lettre Ouverte adressée aux gouvernements, entreprises, organisations non-gouvernementales et autres acteurs travaillant sur la thématique ses « minerais du sang »*, 22 septembre 2014.

[33] Le M23 est un groupe rebelle constitué en avril 2012 par des membre de l'ex-CNDP intégrés aux FARDC suite à la signature des accords de paix du 23 mars 2009. Leur nom « M23 » fait référence à ces accords, justifiant leur mutinerie par le fait que le Gouvernement congolais n'en aurait pas respecté les modalités.

[34] International Peace Information Service.

[35] IPIS, *Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo : May 2014 update*, October 2014.

[36] Les principaux autres groupes armés répertoriés par IPIS sont les suivants : Raïa Mutomboki, NDC, FDLR, Mai-Mai Yakutumba, Mai-Mai Simba, Mai-Mai Kem, FRPI, Mai-Mai-Morgan.

[37] Christoph Vogel et Ben Radley, *Lettre ouverte*, 9 septembre 2014.

[38] Anne-Sylvie Berck et Alexia De Jonghe, *Des conflits liés aux ressources naturelles. Les cas de la République Démocratique du Congo. Quel impact sur la souveraineté alimentaire ?*, Commission Justice et Paix Belgique francophone, 2007/n°1.

[39] Michael Ross, « How do Natural Resources Influence Civil War? Evidence From Thirteen Cases », in *International Organisation*, n°58/winter 2004.

[40] Paul Collier and Anke Hoeffler, « Greed and Grievance in Civil Wars », in *Oxford Economic Papers*, n°56/2004, p.563-595 ; James Fearon et David Laitin, « Ethnicity, Insurgency and Civil Wars », in *American Political Sciences Review*, vol. 97, février 2003/n°1.

[41] Célestin B. Bucekuderhwa, Guillaume Bidubula, Eddy Balemba, « Vulnérabilité et stratégies de gestion des risques dans les zones d'exploitation minière artisanale. Le cas des creuseurs d'or de Mukungwe, Burhinyi et Luhwindja », in *Cahiers Africains/Afrika Studies* n°82 (2013), p.107.

[42] Janvier Kilosho Buraye, Gabriel Kamundala Byemba et Adamon Ndungu Mukasa, « Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu », in *Cahiers Africains/Afrika Studies* n°82 (2013), p. 133.

[43] Groupe d'Experts des Nations Unies sur la République Démocratique du Congo, *Rapport final 2013*, Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/2014/42, 23 janvier 2014.

[44] Alan Martin et Bernard Taylor, *All that Glitters is Not Gold: Dubaï, Congo and the Illicit trade of Conflict Minerals*, Partnership Africa Canada, mai 2014.

[45] Groupe d'Experts des Nations Unies sur la République Démocratique du Congo, *Rapport final 2013*, Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/2014/42, 23 janvier 2014, p.45.

[46] En octobre 2013, par exemple, le kilogramme d'étain se vendait 4 dollars dans les mines du Sud-Kivu, contre 8 dollars dans les centres de négoce de Bukavu et 15 dollars à Kamembe, au Rwanda.

[47] Théodore Trefon (2013), *Congo, la mascarade de l'aide au développement*, Academia/L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, décembre 2013, p.87.

[48] Le prix de ce minerai atteignit à cette époque les 350 $ par kilo.

[49] Le Code vise à limiter les pratiques illégales, augmenter la sécurité des artisans creuseurs, prévenir les conflits liés aux ressources naturelles et éviter les violations des droits de l'Homme. Il répartit les compétences relatives au secteur entre le Ministère des Mines (délimitation de zones d'exploitation artisanale), les Gouverneurs de province (l'octroi des cartes de négociant des produits d'exploitation artisanale) et les Chefs de Division provinciale des mines (l'octroi des cartes de creuseur).

[50] Banque Mondiale, République Démocratique du Congo. La bonne gouvernance du secteur minier comme facteur de croissance, Rapport n°43402-ZR, mai 2008, p.8.

[51] Selon Stefaan Marysse, Professeur à l'Université d'Anvers et président du Centre belge de référence pour l'expertise sur l'Afrique centrale (CREAC), interviewé dans « Exploitation minière congolaise: artisanat versus industrie », *Glo.be*, 25 avril 2014.

[52] Stefaan Marysse et Claudine Tshimanga, « La renaissance spectaculaire du secteur monier en RDC. Où va la rente minière ? », in *Cahiers Africains/Afrika Studies* n°82 (2013), p.28.

[53] Commission Episcopale pour les Ressources Naturelles (CERN), *L'impact de l'exploitation minière sur l'économie et le social de Walikale*, Conférence Episcopale Nationale du Congo/CENCO, décembre 2013 ; Catholic Relief Service (CRS), Commission Épiscopale pour les Ressources Naturelles (CERN) et CCFD, *Étude des besoins. Communautés minières de Luttwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira (Sud Kivu – RDC)*, octobre 2011.

[54] Frédéric Triest, *Le secteur minier artisanal à l'Est de la RDC : état des lieux et perspectives*, Commission Justice et Paix Belgique francophone, Mai 2012.

[55] Stefann Marysse et Claudine Tshimanga, « Les « trous noirs » de la rente minière en RDC », in *Cahiers Africains/Afrika Studies*, n°84 (2014), p. 152.

[56] Groupe d'Experts des Nations Unies sur la République Démocratique du Congo, *Rapport final 2013*, Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/2014/42, 23 janvier 2014.

[57] Stefann Marysse et Claudine Tshimanga, « Les « trous noirs » de la rente minière en RDC », in *Cahiers Africains/Afrika Studies*, n°84 (2014), p. 162.

[58] Janvier Kilosho Buraye, Gabriel Kamundala Byemba et Adamon Ndungu Mukasa, « Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu », in *Cahiers Africains/Afrika Studies* n°82 (2013), p. 117.

[59] La province du Sud Kivu produirait à elle seule annuellement quelques 4800 kg d'or artisanal. Voir Stefann Marysse et Claudine Tshimanga, « Les « trous noirs » de la rente minière en RDC », in *Cahiers Africains/Afrika Studies* n°84 (2014), p. 159.

[60] Didier Verbruggen, Evie Francq et Jeroen Cuvelier, *DRC Guide to Current Mining Reform Initiatives in Eastern DRC*, IPIS, Avril 2011.

[61] *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI).

[62] Andreas Manhart et Tobias Schleicher, *Conflict minerals. An evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures*, Öko Institute, août 2013.

[63] Ce retrait peut s'expliquer par le fait que, lors de son adoption en juillet 2010, la loi Dodd-Frank ne donnait encore aucune précision sur les règles d'application de la Section 1502, créant ainsi une incertitude juridique pour les entreprises visées par cette Section. Par ailleurs, ces entreprises ne pouvant raisonnablement assurer qu'aucun des

minerais qu'elles achètent en Afrique centrale ne financent pas l'un des groupes armés actifs en RDC, le « risque d'image » d'être associées aux violences en RDC était devenu trop grand pour elles.

[64] OCDE, *Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, Éditions OCDE, 1ère édition (2010).

[65] Sarah Zingg Wimmer et Filip Hilgert, *Bisie. A one-year snapshot of the DRC's principal cassiterite mine*, IPIS, November 2011, p. 1 and 9 ; Ken Matthysen & Andrés Zaragoza Montejano, *'Conflict Minerals' initiatives in DR Congo: Perceptions of local mining communities*, IPIS/EurAc, novembre 2013, p. 36.

[66] Global Witness, Global Witness warns that majority of inaugural conflict mineral reports are inadequate, 2 juin 2014.

[67] Ken Matthysen & Andrés Zaragoza Montejano, *'Conflict Minerals' initiatives in DR Congo: Perceptions of local mining communities*, IPIS/EurAc, novembre 2013, p.7 et 41.

[68] *Ibidem*, p.3.

[69] Les participants à cette initiative sont: IM Metals & Alloys, Alpha, Apple, BlackBerry, Fairphone, HP, ITRI, Malaysia Smelting Corporation Berhad (MSC), Motorola Solutions, Nokia, The Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Pact, Royal Philips, Tata Steel, Traxys.

[70] Les participants à cette initiative sont: AVX, BlackBerry, Coopérative Des Artisanaux Miniers du Congo (CDMC), F&X, FairPhone, Flextronics, Foxconn, Global Advanced Metals (GAM), HP, Intel, Mining Minerals Resources (MMR), Motorola Mobility, Motorola Solutions, Nokia.

[71] Cette initiative a été mise sur place par le fabricant de condensateurs Kemet.

[72] Au 25 avril 2014, le programme CFS a validé 85 fonderies et raffineries dans le monde comme "libre de conflit", et 110 autres étaient engagées dans le processus d'évaluation et d'audit du programme.

[73] Groupe d'Experts des Nations Unies sur la République Démocratique du Congo, *Rapport final 2012*, Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/2012/843, 15 novembre 2012, p. 5. Voir aussi Sarah Zingg Wimmer et Filip Hilgert, *Bisie. A one-year snapshot of the DRC's principal cassiterite mine*, IPIS, November 2011.

[74] Voir Groupe d'Experts des Nations Unies sur la République Démocratique du Congo, *Rapport final 2012*, Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/2012/, 15 novembre 2012, p.53.

[75] Ken Matthysen & Andrés Zaragoza Montejano, *'Conflict Minerals' initiatives in DR Congo: Perceptions of local mining communities*, IPIS/EurAc, novembre 2013, p.31.

[76] IPIS, *Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo : May 2014 update*, October 2014.

[77] Ces six outils sont 1) le mécanisme de certification régionale; 2) l'harmonisation des législations nationales; 3) la base de données régionales sur le flux des minerais; 4) la formalisation du secteur minier artisanal; 5) la promotion de l'Initiative de Transparence dans l'Industrie Extractive (ITIE); 6) le mécanisme d'alerte précoce.

[78] Parlement européen, *Report on promoting development through responsible business practices, including the role of extractive industries in developing countries*, 2013/2126(INI), 19 février 2014, p.12.

[79] La procédure de qualification et la certification des sites se fait par l'envoi dans chacune des provinces de l'Est d'équipes conjointes composées d'experts désignés par les différents partenaires (Administration des Mines, SAESSCAM, Police des Mines, BGR, MONUSCO, Société Civile, FEC).

[80] IPIS, *Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo : May 2014 update*, October 2014.

[81] Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, *Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République Démocratique du Congo*, Nations Unies, août 2010.

[82] Ken Matthysen & Andrés Zaragoza Montejano, *'Conflict Minerals' initiatives in DR Congo: Perceptions of local mining communities*, IPIS/EurAc, novembre 2013, p.42.