

Analyses 2009



**Les ressources naturelles et
l'Union Européenne
Difficile conciliation entre
compétitivité économique, développement
durable et prévention des conflits**

Commission Justice et Paix belge francophone asbl
Rue Maurice Liétart 31/6
B-1150 Bruxelles Belgique
Tél. +32 (0) 2 738 08 01
Fax: +32 (0) 738 08 00
info@justicepaix.be www.justicepaix.be

Les ressources naturelles et l'Union Européenne Difficile conciliation entre compétitivité économique, développement durable et prévention des conflits

Introduction

La Belgique est consciente des impacts de l'exploitation des ressources naturelles sur les populations du Sud et sur l'environnement. En témoigne notamment son implication à porter la thématique du lien entre les ressources naturelles et les conflits au Conseil de Sécurité des Nations Unies lorsqu'elle en assurait la présidence tournante en juin 2007. Trois perspectives ont été explorées : l'évaluation des ressources comme cause des conflits, comme moyen de perpétuation des conflits et enfin comme moyen de reconstruction et de développement post-conflit. Malgré certaines réticences, la Belgique a obtenu une déclaration du Président du Conseil de Sécurité (S/PRST/2007/22) et continue le plaidoyer en faveur d'un mandat pour l'élaboration d'un rapport des différentes situations de terrain, dans un premier temps, et d'une résolution du Conseil par la suite. Insistant sur le rôle positif que peut avoir une gestion saine des ressources naturelles sur le développement des Etats du Sud qui en sont dotés, la Belgique encourage le développement des initiatives de certification des ressources, telles que le processus de Kimberley (2003) pour le diamant, et les initiatives en faveur d'une gestion transparente des activités des secteurs d'exploitation des ressources naturelles comme l'ITIE (l'Initiative de Transparence dans l'industrie extractive, 2003), ou encore les initiatives pour contrer l'exploitation et le commerce illégal des ressources telles que le FLEGT pour le bois (*Forest Law Enforcement Governance and Trade* (2003)¹ initiée par l'UE).

I - Contexte : Européanisation d'une politique d'approvisionnement en matières premières « non énergétiques »

En 2010, la Belgique assurera la Présidence de l'UE. Profitera-t-elle de cette position pour poursuivre et étendre son action en faveur d'une gestion plus responsable et plus équitable des ressources naturelles au niveau européen ?

L'augmentation des besoins en ressources limitées ne manquera pas d'attirer, dans un proche avenir, une attention grandissante sur les ressources naturelles au niveau international. En effet, au-delà de la question énergétique (gaz et pétrole), l'approvisionnement des pays membres de l'UE en matières premières est devenu en 2008 une thématique émergente de l'agenda politique européen. Au niveau du Parlement tout d'abord², qui soulève les questions (1) de l'impact de la forte compétition internationale pour les ressources naturelles sur l'approvisionnement de l'UE, (2) des mécanismes protectionnistes de certains pays producteurs qui empêchent le jeu de la libre concurrence et qui pénalisent les entreprises européennes, (3) de l'impact de l'exploitation des ressources naturelles sur le développement des pays-tiers producteurs, (4) de l'importance d'une bonne gouvernance dans les pays tiers producteurs pour que cette exploitation soit bénéfique en termes de lutte contre la pauvreté, la corruption et les conflits, (5) de la durabilité de l'exploitation des ressources naturelles en matière de respect des Droits de l'Homme et de l'environnement.

¹ En français : Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux.

² *European Parliament resolution of 20 May 2008 on trade in raw materials and commodities* (2008/2051(INI))

Au niveau de la Commission ensuite³, qui considère cette thématique comme essentielle au soutien de la politique de croissance et d'emploi de l'UE définie dans la Stratégie de Lisbonne. Des secteurs importants de l'économie européenne (construction, automobile, aérospatiale, industrie chimique, etc.), représentant près de 30 millions d'emplois, dépendent des importations qui comblent l'insuffisance de la production interne à l'UE, particulièrement en ce qui concerne les métaux. Au-delà des solutions internes à l'UE (développer la production interne et réduire sa consommation), l'objectif prioritaire de la Commission est donc d'assurer la sécurité et la stabilité des prix de l'approvisionnement de l'UE provenant des pays tiers, en renforçant le jeu de la libre concurrence et la compétitivité des entreprises européennes. Pour remplir cet objectif, la Commission choisit de s'attaquer à ce qu'elle appelle des « mesures de distorsion du commerce international », autrement dit aux taxes, quotas, subsides, fixation des prix, et régulation des investissements instaurés dans certains pays producteurs.

Le programme de la Présidence belge de l'UE, au stade actuel de son élaboration⁴, fait globalement écho au double enjeu que représentent les ressources naturelles pour l'UE : l'enjeu interne de la garantie de l'approvisionnement en matières premières (*Lisbon Strategy*), et l'enjeu externe de son implication dans les politiques de développement de pays tiers (*EU Sustainable Development Strategy*).

II - Préoccupation : la transversalité de la problématique des RN questionne la cohérence globale des politiques européennes

La compatibilité de ces deux enjeux ne va pas forcément de soi, leurs objectifs respectifs entrant potentiellement en concurrence. En effet, force est de constater qu'en l'état actuel de l'initiative lancée par la Commission et des textes élaborés en vue de la préparation de la Présidence belge, c'est l'enjeu interne de l'approvisionnement qui prend le dessus sur celui externe de l'impact durable des politiques commerciales de l'UE dans les pays tiers. Nous sommes conscients de l'importance pour l'UE de maintenir sa place en tant qu'acteur économique de poids sur le marché international, mais défendre les intérêts économiques de l'UE ne peut se faire au détriment des intérêts des populations des pays tiers, hors de ses frontières.

De manière générale :

Nous pointons que la transversalité de la question des ressources naturelles n'est pas traduite de manière cohérente au sein des politiques européennes. Aussi, Justice et Paix, dont la réflexion est nourrie par le travail effectué au sein du Réseau Belge Ressources Naturelles (RBRN)⁵, souhaite attirer l'attention sur les problèmes suivants liés à la non-prise-en-compte de la complexité de la thématique dans les politiques envisagées :

- euro-centrisme : les textes évoqués ne tiennent pas compte des externalités/retombées de l'extraction et du commerce des matières premières, tant celles vectrices de développement et de réduction de la pauvreté via une redistribution équitable vers les populations des richesses

³ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Raw Materials Initiative – Meeting our Critical Needs for Growth and Jobs* (COM(2008) 699)

⁴ Sur base de « l'Avis sur les priorités de la présidence belge de l'UE en 2010 » du CFDD, réagissant au document de travail du trio de présidences Espagne/Belgique/Hongrie “*Strategic framework of the team Presidency*” (http://www.belspo.be/frdocfdd/DOC/pub/ad_av/2009/2009a04f.pdf).

⁵ Le RBRN est une plateforme informelle d'échange d'informations et d'analyses sur les questions et enjeux liés aux ressources naturelles.

créées par ces activités, que celles vectrices de retombées négatives (conflit politique, violations des droits de l'homme, dégradation de l'environnement et de la biodiversité). Or, le respect des droits de l'Homme doit primer sur toute autre considération dans le cadre de ses relations extérieures et en particulier, dans la conclusion des accords commerciaux et le cadre d'approvisionnement de l'UE en matières premières ;

- focus sur le monde de l'entreprise privée : la priorité étant à l'approvisionnement de l'UE et à l'accès aux compagnies Européennes, en luttant notamment contre les barrières commerciales, rien n'est concrètement proposé afin d'avancer sur la question du comportement des entreprises européennes en dehors de l'UE, en particulier dans les pays aux structures de gouvernance faibles. Si le respect de l'Etat de droit, ainsi que des droits fondamentaux et l'accès à la justice, sont une priorité incontournable au sein de l'UE, il est inacceptable que ces principes ne soient pas appliqués en dehors de l'UE lorsqu'une entreprise européenne commet des violations des droits de l'Homme à l'étranger, et a fortiori, dans un État dont le système judiciaire ne permet pas la protection des victimes ;

- mise en danger du droit à la pleine souveraineté des peuples sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles : alors que la Commission reconnaît que l'accès de l'industrie extractive à la terre est légitimement limitée en Europe en raison d'une concurrence avec d'autres usages du foncier, cette limitation n'est pas envisagée dans les pays tiers, notamment lorsqu'il y a concurrence entre la production agricole et l'exploitation des ressources naturelles des sols. Une demande forte en ressources naturelles de l'UE vers les pays producteurs comporte un risque réel de voir les terres cultivées à des fins alimentaires changer d'utilisation pour devenir des zones d'exploitation de ces ressources, ce qui mettrait à mal la *souveraineté alimentaire*⁶ des populations qui en vivent. Pourtant, le Parlement européen⁷ insiste sur le respect du droit à l'alimentation et reconnaît le droit des pays de limiter l'accès à leurs matières premières pour raisons environnementales ou de procéder à des diminutions d'approvisionnement quand cela est nécessaire ;

- compréhension restreinte de la "durabilité" : les ressources naturelles sont trop souvent limitées aux aspects environnementaux du concept (réchauffement climatique, biodiversité) de leur gestion durable, alors qu'elles recouvrent la promotion de la cohésion sociale et une croissance économique maîtrisée/régulée. Il est important d'intégrer les mécanismes de contrôle sur le caractère légal de l'exploitation des ressources naturelles dans leurs lieux de production et dans les procédures d'importation vers les pays membres consommateurs des ces ressources. L'objectif est d'éviter que des matières premières produites illégalement et/ou dans le non-respect des droits de l'Homme ne soient commercialisées dans les pays membres de l'UE ;

- frein à la diversification des économies des pays producteurs: L'UE veut empêcher les pays riches en ressources naturelles de protéger leurs réserves et les contraindre à ouvrir l'accès aux entreprises européennes. Cette attitude revient à les cantonner dans le rôle de producteurs de matières premières et ne favorise pas le développement de leur industrie propre et de leur commerce. Ce cantonnement est d'autant plus préjudiciable que les prix des matières premières sont hautement volatiles sur le marché international.

⁶ La souveraineté alimentaire se définit en octobre 2008 comme « un droit des peuples à des aliments nutritifs et culturellement adéquats, accessibles, produits de façon durable et écologique, et un droit des peuples à décider de leur propre système alimentaire et productif » (viacampesina.org/main_fr/).

⁷ *European Parliament resolution of 20 May 2008 on trade in raw materials and commodities (2008/2051(INI))*.

De manière plus spécifique :

La cohérence des politiques européennes touchant aux ressources naturelles est également questionnée en matières de prévention et résolution des conflits dans les pays tiers producteurs. Bien que constituant rarement la seule cause des conflits armés, l'exploitation des ressources naturelles peut néanmoins augmenter leur intensité et leur durée, ainsi que compromettre leur résolution. Les ressources minières peuvent financer les opérations militaires et expliquer ainsi l'extension des conflits. Les recherches démontrent que plus une ressource est financièrement attractive et facilement extractible, au plus elle contribue à l'éclosion et la pérennisation d'un conflit. En outre, l'impact de la présence de ressources naturelles sur les conflits est d'autant plus probable si les structures de gouvernance du pays producteur sont faibles, engendrant parfois un risque pour la paix au niveau régional⁸. Aussi, la communauté internationale dans son ensemble, et l'Europe en particulier, ont un rôle à jouer. A ce titre, Justice et Paix souhaite attirer l'attention sur les éléments suivants :

- sur le long terme, et au-delà de la période de crise actuelle, les projections montrent que la demande mondiale en ressources naturelles va continuer à croître, principalement via les puissances émergentes. On peut dès lors s'attendre à ce que les conflits sociaux et environnementaux liés aux conditions d'exploitation des ressources naturelles dans les pays du Sud se développent en parallèle ;

- or, le lien entre ressources naturelles et conflit n'est pas immuable, et les mécanismes qui amènent les conflits doivent être regardés, compris, pour ensuite faire l'objet d'interventions de politiques orientées vers leur élimination et la construction de la paix ;

- il est donc regrettable que la politique européenne envisagée n'évoque que de façon superficielle la question des conflits autour de l'exploitation des ressources naturelles. Il faut que l'UE augmente ses efforts afin d'obtenir un accord international sur les ressources naturelles dont l'objectif prioritaire doit être d'interdire le commerce des ressources alimenté par des conflits armés, et développe au sein de l'UE un cadre légal interdisant ce commerce. Intégrer dès maintenant et systématiquement la gestion des ressources naturelles dans un processus de construction de la paix n'est plus une option, c'est un impératif de sécurité et de développement.

III – Nos Recommandations

Nos préoccupations nous poussent à penser que la Belgique doit saisir l'opportunité de faire avancer le débat à l'UE. Dans ce cadre, Justice et Paix fait les recommandations suivantes :

Au niveau belge :

- maintenir le débat sur les enjeux liés aux ressources naturelles, dans les institutions européennes et internationales où la Belgique siège, de façon à développer une vision claire et globale des liens entre les différents problèmes posés, les différents acteurs concernés et les différents types de ressources naturelles et un positionnement clair et proactif de ces institutions ;

⁸ Pour plus d'informations concernant le lien entre ressources naturelles et conflits, référence peut notamment être faite aux recherches d'IPIS (*International Peace Information Service*), membre associé et source d'information du RBRN.

- s'impliquer activement dans le travail des experts des Nations unies, afin de mener sans délai devant les juridictions belges les entreprises belges, suspectées d'avoir violé les résolutions 1533/20049 du Conseil de Sécurité des Nations Unies ;
- intégrer le lien reconnu par le Conseil de Sécurité entre les ressources naturelles et les conflits dans la diplomatie de la Belgique en vue de la résolution du conflit à l'Est de la RDCongo notamment, mais également dans ses relations diplomatiques avec les autres États qui connaissent un conflit alimenté par l'exploitation illégale de ressources naturelles ;
- soutenir la révision des contrats miniers et forestiers en RDCongo ;
- cesser le soutien aux projets d'exploitation des ressources naturelles entraînant des violations de droits humains et des dommages irréversibles pour l'environnement ;
- plaider au sein des enceintes européennes et internationales pour que la privatisation des secteurs minier et forestier ne soit plus imposée, notamment par les Institutions Financières Internationales.

Aux niveaux européen et international :

- encourager la Commission européenne à adopter une législation contraignante en responsabilité sociale des entreprises (RSE) qui prévoient des sanctions pour les entreprises européennes d'exploration, d'exploitation et/ou d'exportation de ressources naturelles qui ne respectent pas les Droits de l'Homme ou les normes et réglementations locales des pays dans lesquels elles exercent leurs activités¹⁰ ;
- continuer de soutenir les initiatives en faveur d'une gestion transparente des activités des secteurs d'exploitation des ressources naturelles comme l'ITIE (l'Initiative de Transparence dans l'industrie extractive, 2003) ;
- généraliser les procédures existantes pour une consultation systématique et réelle des populations locales affectées par des activités d'exploitation de ressources naturelles, encourager l'intégration dans la législation concernée du principe de « consentement libre et préalablement informé » (*free and prior informed consent*) de ces populations, afin que la négociation d'accords de partenariat ou de coopération au développement avec les pays du Sud détenteurs de richesses naturelles réponde à des besoins et des demandes émanant de ces populations et évite l'émergence de conflits liés à l'impact négatif de l'application de tels accords ;
- tenir compte des implications de l'exploitation des ressources naturelles sur la situation des femmes et des jeunes filles (en termes de violences, notamment sexuelles¹¹, à leur rencontre dans les zones d'exploitation, de modification des rôles traditionnels des hommes et des femmes causés par les activités d'exploitation, ...) dans les négociations d'accords avec les pays concernés ;
- revoir la stratégie commerciale « Global Europe » de manière à respecter les *guidelines* et à concrétiser « l'Agenda de Travail décent » de l'OIT, notamment en s'inspirant des quatre

⁹ Concernant notamment l'interdiction de fournir des armes, du matériel ou une assistance à tout groupe armé opérant à l'Est de la RDC et réaffirmant l'importance de la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles à l'Est mais aussi sur l'ensemble du territoire congolais.

¹⁰ En effet, selon John Ruggie (Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations unies pour la question des Droits de l'Homme, des sociétés transnationales et autres entreprises), le droit international pose fermement que les États ont un devoir de protéger contre les violations des Droits de l'Homme perpétrées par des acteurs non-étatiques au sein de leur juridiction, et que ce devoir s'étend à la protection contre les violations commises par des entreprises privées (« *Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts* », 9 February 2007, UN Doc. A/HRC/4/035).

¹¹ Au sujet des violences sexuelles, voir « Fiche RDC » du présent document.

axes du cahier de revendications de la « Coalition belge pour le travail décent » coordonnée par le CNCND et 11.11.11¹² ;
- favoriser l'instauration au niveau européen de procédures d'évaluation des impacts sociaux, en plus des impacts environnementaux, dans la gestion durable des ressources naturelles.

Frédéric Triest
Chargé de projets à Justice et Paix
Mai 2009

¹² Ces quatre axes sont (1) mondialiser un revenu décent pour une vie décente, (2) inscrire le travail décent comme priorité dans les politiques de développement, (3) garantir une mondialisation des droits sociaux, (4) réguler les acteurs privés internationaux (www.travaildecent.be).