

Analyses 2011



**L'UE respectera-t-elle la souveraineté
des pays tiers riches
en ressources naturelles?**

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

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

L'UE respectera-t-elle la souveraineté des pays tiers riches en ressources naturelles ?

Dans un article d'opinion publié par la Libre Belgique le 17 avril dernier, le Réseau Belge Ressources Naturelles (RBRN¹) pointait les risques que représente, pour la souveraineté du développement des pays riches en ressources naturelles, l'« Initiative sur les Matières Premières » (IMP) de la Commission européenne. Pour rappel, cette IMP traite notamment de la politique d'approvisionnement en minerais « stratégiques » pour la croissance européenne.

Le 13 septembre dernier, le Parlement européen a adopté un rapport évaluant un texte de la Commission de février 2010 réactualisant l'IMP, notamment sur les aspects « durable et équitable » de l'approvisionnement dans les pays tiers. En effet, les députés européens ne manquent pas de rappeler que « dans de nombreux pays en voie de développement (PVD), l'exploitation des ressources naturelles n'est pas entreprise dans l'intérêt de la population en raison de régimes non démocratiques, de fraudes, de corruption ou de conflits armés ».

Nous pouvons regretter que le Parlement ne mette pas fondamentalement en question l'orientation très « libre commerce » et le recours renforcé à une « diplomatie des ressources » prônés par la Commission européenne – notamment en vue de répondre à l'expansion de l'influence chinoise sur le marché des matières premières. Toutefois, bon nombre de propositions avancées dans ce rapport semblent aller dans le sens d'un rééquilibrage des échanges commerciaux entre l'UE et les pays producteurs les plus fragiles, ainsi qu'une atténuation des impacts négatifs en matière de gouvernance économique, de pauvreté, d'environnement, de paix et de respect des droits humains.

Pour un rééquilibrage des relations entre l'UE et les pays producteurs

A l'inverse de ce que propose *Business Europe*², nos élus européens demandent à ce que l'aide au développement ne puisse être utilisée comme un instrument de la « diplomatie des ressources » vis-à-vis des pays tiers producteurs. Autrement dit, l'accès des entreprises européennes aux matières premières ne peut conditionner l'accès de ces pays à l'aide européenne au développement. Le rapport souligne d'ailleurs qu'à ce stade la cohérence entre les objectifs de la politique européenne de développement et ceux de l'IMP n'est pas assurée. Si « diplomatie des ressources » il y a, elle doit aussi servir à renforcer les principes démocratiques, les droits humains, la stabilité régionale, la transparence et le développement durable en dehors des frontières de l'UE.

Alors que la Commission européenne désire que les pays riches en ressources naturelles garantissent le libre accès des entreprises européennes à leurs ressources et suppriment toutes mesures protectionnistes de leurs réserves (notamment les taxes et quotas aux exportations), le rapport demande à la Commission d'utiliser « une approche différente qui tienne compte des divers contextes nationaux ». Les députés insistent sur la nécessité d'aider les PVD à diversifier leurs économies, à réduire leur dépendance aux exportations de matières premières et à augmenter la valeur de leurs produits par des processus nationaux de fabrication et de transformation. Après tout, l'aspiration à l'industrialisation des PVD n'est-elle pas légitime ? Selon le Parlement, la politique commerciale européenne doit intégrer les différences, fondamentales à nos yeux, « entre les principales économies émergentes, d'une part, et les pays les moins développés, d'autre part ». Aussi appelle-t-il à ce que « les accords

¹ Ce réseau regroupe une douzaine d'organisations de la société civile belge, néerlandophones et francophones, travaillant sur l'enjeu que représente la gestion des ressources pour la paix et le développement.

² *Business Europe* est la coalition des fédérations d'entrepreneurs et patrons européens. En novembre 2010, elle encourageait l'UE à utiliser sa politique de coopération au développement pour nouer des « relations privilégiées » avec les pays-tiers qui facilitent l'accès de l'UE à leurs ressources.

commerciaux [présentent] la souplesse nécessaire pour aider les [PVD] à jeter des ponts entre l'industrie d'extraction et les activités locales ». En outre, il rappelle « le droit légitime » des PVD à « réglementer les investissements étrangers dans l'intérêt public, afin qu'ils profitent à l'économie locale, créent une valeur ajoutée au niveau national et stimulent le développement ».

Soutien à la transparence dans le secteur extractif

Le Parlement soutient les initiatives en faveur de la transparence, telle que l'Initiative pour la Transparence dans les Entreprises Extractives (ITIE), dans la mesure où elles sont « favorables aux entreprises, qu'elles peuvent assurer la sécurité juridique, développer des partenariats durables à long terme (...) ». Il demande donc à la Commission « d'établir des conditions juridiquement contraignantes pour les entreprises d'extraction, afin que celles-ci publient les paiements de leurs recettes pour chaque projet et chaque pays dans lesquels elles investissent ».

Outre les paiements du secteur privé vers le secteur public, le Parlement soutient également une plus grande transparence dans la négociation des contrats dans le secteur extractif. Et ce, même pour les contrats qui requièrent un traitement confidentiel, puisqu'au minimum ils « devraient (...) être soumis au contrôle démocratique », notamment celui des Parlements nationaux.

Enfin, le Parlement estime que ces normes de transparence « devraient s'appliquer en particulier aux projets bénéficiant d'un financement de l'UE, notamment de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ».

Mieux contrôler l'impact des projets soutenus par la BEI

Les élus européens ne manquent pas de questionner le rôle joué par la Banque Européenne d'Investissement (BEI), l'un des instruments financiers majeurs dont dispose l'UE pour soutenir l'investissement dans le secteur extractif (hydrocarbures et mines), dans les pays tiers. Ils demandent à la BEI et à la Commission d'examiner de manière plus rigoureuse si les projets extractifs dans les PVD sollicitant une aide, contribuent à l'éradication de la pauvreté et au développement durable. Ils proposent ainsi un moratoire sur le financement de projets miniers par l'UE, en attendant l'adoption de dispositions plus spécifiques, « visant à lutter contre l'évasion fiscale et à garantir la transparence, une diligence raisonnable et le respect des normes sociales et environnementales ».

Des lacunes en matière de respect des droits humains et de prévention des conflits

Comme la société civile, le Parlement s'inquiète du fait que la stratégie commerciale développée par l'IMP ne fait référence à aucun mécanisme de promotion des droits humains, alors que de tels mécanismes existent déjà par ailleurs (GSP et GSP+) et que l'accès aux matières premières n'est accompagné d'aucune mesure de pacification et de prévention des conflits. Il demande explicitement de subordonner les futurs accords conclus avec les pays partenaires exportateurs au respect des droits de l'homme et au processus de démocratisation.

Suivant l'esprit de la loi américaine Dodd/Frank³, il appelle la Commission à présenter une proposition législative concernant les « minéraux de conflit », par exemple sous la forme d'un rapport annuel obligatoire des entreprises sur l'origine des minerais provenant de régions à risques et utilisés dans la fabrication des produits qu'elles commercialisent sur le marché

³ *US Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. Cette loi, adoptée en juillet 2010, prévoit notamment que les compagnies enregistrées auprès de la *Security and Exchange Commission* (SEC) et dont les produits contiennent de l'étain, du coltan, du tungstène et de l'or seront tenues, à partir du 1er janvier 2012, de faire savoir si elles se procurent ces minerais en RDC ou dans un pays voisin. Elles seront également tenues d'informer des mesures de « diligence raisonnable » (*due diligence*) prises afin d'éviter de se procurer des minerais finançant les groupes armés présents en RDC.

européen. En outre, le Parlement invite les autorités européennes à étudier plus en profondeur la manière d'éviter l'importation de minéraux extraits ou commercialisés illégalement, notamment le développement, conjoint avec les pays fournisseurs, de mécanismes de traçabilité et de certification efficaces des matières premières et des chaînes d'approvisionnement.

Nécessité de renforcer la responsabilité sociétale des entreprises (RSE)

Si l'IMP entend réellement devenir une politique avantageuse pour les pays tiers producteurs, sa mise en œuvre doit s'accompagner d'une responsabilisation accrue des entreprises impliquées dans l'exploitation des ressources naturelles. Le Parlement l'a bien compris et considère que « les entreprises européennes devraient être juridiquement responsables dans leur pays d'origine des violations des droits de l'homme, des normes environnementales ou des normes fondamentales de l'OIT en matière de travail qui sont commises par leurs filiales à l'étranger et par les entités qu'elles contrôlent ». Il demande ainsi à la Commission de prendre des mesures qui garantissent le respect de ces normes.

Recommandations de la société civile

A travers son rapport, qui a valeur de résolution, le Parlement appelle la Commission et les Etats membres à revoir certaines des orientations fondamentales de l'IMP. C'est aussi ce que désire un grand nombre d'associations de la société civile. Espérons que l'Exécutif européen accepte la critique et prenne en considération les alternatives proposées. Considérant l'agenda législatif des semaines et mois à venir, il semble que des opportunités sont à saisir pour dépasser l'ordre du discours et agir de manière concrète :

- Dans le cadre de la nouvelle communication de la Commission européenne redéfinissant la politique communautaire en matière de RSE, attendue fin 2011, nous demandons :
 - Une définition de la RSE qui intègre une **dimension contraignante**, où les pouvoirs publics sont responsables de la définition des normes destinées aux entreprises, du contrôle de leur respect par les entreprises et de l'application de sanctions à ces dernières en cas d'infraction ;
 - La reconnaissance des groupes d'entreprises comme étant **des entités individuelles**, donc responsables de l'ensemble de leurs chaînes d'approvisionnement. En effet, les sociétés-mères basées en Europe doivent pouvoir répondre des actes de leurs filiales à l'étranger ;
 - Une référence explicite aux normes de **diligence raisonnable** de l'OCDE - parmi les autres normes internationales servant au cadre de référence de la nouvelle définition de la RSE - notamment en vue de la mise en œuvre par les Etats européens de la résolution 1952 du Conseil de Sécurité des Nations Unies⁴.

⁴ La résolution 1952 du Conseil de Sécurité demande aux Etats de prendre des mesures pour faire connaître les lignes directrices sur le devoir de diligence (voir paragraphes 356 à 369 de la partie IX du rapport final S/2010/596 du Groupe d'Experts sur la RDC), et demande aux importateurs, aux industries de transformation et aux consommateurs de produits minéraux congolais, d'exercer la diligence en appliquant ces lignes directrices ou autres directives équivalentes.

- Dans le cadre de la révision actuellement en cours de la directive relative au rapport « non financier » des entreprises (78/660/CEE⁵), nous demandons :
 - L'obligation pour les entreprises d'exercer leur devoir de **diligence raisonnable**, notamment au regard de l'application de la Résolution 1952 du Conseil de Sécurité, et de produire annuellement un rapport sur l'origine des minerais provenant de régions à risques qu'elles commercialisent ou qu'elles utilisent dans la fabrication des produits présents sur le marché européen. La nouvelle directive devrait explicitement faire référence **aux normes de l'OCDE** sur la diligence raisonnable, étant donné leur qualité de normes internationalement reconnues, notamment par la Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs (CIRGL).
- Dans le cadre de la révision actuelle de la directive « Transparence » (2004/109/CE), et de l'adaptation de la directive relative aux comptes annuels des entreprises (78/660/CEE) qui en découle, nous demandons :
 - L'instauration de règles européennes communes en matière de **divulgarion, sur une base « pays par pays »**, des données économiques relatives aux activités dans les pays tiers de toutes les entreprises extractives européennes (**cotées en bourse ou non**). Au-delà des informations relatives aux paiements des entreprises aux gouvernements (taxes et royalties), l'information divulguée devra aussi concerner les volumes de production, les volumes d'exportation, les coûts de production, les prix de vente à l'exportation et le profit ;
 - Et, en plus du rapport « pays-par-pays », l'obligation de divulguer de l'information relative aux paiements **sur une base « projet-par-projet »**, c'est-à-dire de rendre publique l'information sur les montants versés par ces entreprises aux Etats pour chaque projet extractif entrepris dans leur pays.

Frédéric Triest,
Commission Justice et Paix Belgique francophone
Septembre 2011

⁵ Selon la directive 78/660/CEE et les modifications qui lui ont été apportées en 2003 par la directive 2003/51/CE, les entreprises sont contraintes depuis le 1er janvier 2005, dans la mesure où cela est nécessaire à la compréhension du développement, de la performance ou de la situation de l'entreprise, à inclure dans leur rapport annuel des informations (indicateurs- clés de performance) relatives aux questions environnementale et du personnel (voir Article 46 de la section 9, point 1.b.). Les États membres ont toutefois la possibilité de dispenser les petites et moyennes entreprises de cette obligation de communication.