

Juillet 2019

Minerais de conflits : encore une longue route pour l'Union européenne

En mars 2017, après plusieurs années de négociations et de plaidoyer des organisations de la société civile, l'Union européenne (UE) s'attaquait enfin au problème des minerais de conflits en adoptant un règlement. Bien que l'étape puisse paraître importante, il convient toutefois de rappeler que ce n'est qu'un premier pas et que des efforts supplémentaires sont encore indispensables pour garantir que notre consommation ne finance plus des conflits armés.

Concrètement, qu'est-ce que cela veut dire ?

Ce règlement¹ a pour but d'encadrer l'importation au sein de l'UE de quatre minerais précis : l'étain, le tantale (produit à partir du coltan), le tungstène (aussi connu sous le nom de wolframite) et l'or. Ensemble, ces 4 minerais sont surnommés les « 3TG ». Également appelés « minerais de conflits », ils sont considérés comme les plus liés au financement de conflits armés, à la corruption, au blanchiment d'argent et aux violations des droits humains. Pourtant, ils se retrouvent dans de nombreux produits de consommation courante tels que les appareils de haute technologie (high tech : smartphones, tablettes, etc.), les voitures et les bijoux. Ils sont pour ainsi dire omniprésents dans notre vie quotidienne.

Selon ces nouvelles règles, les entreprises présentes sur le territoire de l'UE devront, à partir du 1^{er} janvier 2021, mettre en œuvre

leur « devoir de diligence² ». Elles devront donc vérifier que les minerais dont elles s'approvisionnent n'ont pas été produits de manière à financer des conflits ou d'autres activités illicites.

Concrètement, cela veut dire que les entreprises importatrices devront :

1. Mettre en place des systèmes de gestion d'information efficaces (par exemple recenser les minerais et les quantités importés, préciser leur pays d'origine, le nom et l'adresse de leurs fournisseurs, etc.) ;
2. Évaluer les risques liés à l'approvisionnement en minerais, c'est-à-dire la probabilité que ces matières premières financent un conflit, soient le fruit de travail forcé ou d'enfants, etc. ;
3. Réagir de manière responsable pour gérer et remédier aux risques identifiés ;
4. Effectuer un audit indépendant mené par des tiers ;
5. Publier chaque année un rapport sur l'exercice de leur devoir.

¹ Un règlement est un acte juridique de l'Union européenne (UE). Il est obligatoire et directement applicable dans tous les pays membres de l'UE.

² Ce devoir de diligence correspond d'ailleurs à celui prévu dans le « *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 » qui, dans certaines parties, aborde également les 3TG. Bien qu'il représente le texte de référence en la matière, le guide de l'OCDE reste volontaire, donc soumis à la bonne volonté des entreprises. Le règlement de l'UE est quant à lui théoriquement contraignant, c'est-à-dire obligatoire.

Des règles trop peu ambitieuses

Si la société civile belge et européenne a accueilli positivement cette première étape législative pour laquelle elle a plaidé pendant de nombreuses années, elle regrette toutefois que le texte final ne soit pas aussi ambitieux que celui initialement proposé par le Parlement européen. De nombreuses concessions ont en effet été faites aux entreprises au cours des négociations, vidant progressivement la loi de sa substance³.

Justice et Paix déplore par exemple le fait que le règlement ne couvre pas l'entièreté des chaînes d'approvisionnement⁴ de façon obligatoire mais, au contraire, qu'il prévoit des règles différentes selon l'endroit où les entreprises se situent. En effet, seules les entreprises « *en amont* », c'est-à-dire celles qui extraient, fondent et affinent les minerais, doivent obligatoirement mettre en œuvre leur devoir de diligence. Celles « *en aval* », qui transforment les métaux en produits finis et les vendent aux consommateurs finaux, n'y sont tenues que si elles importent des produits au stade de métaux. Les entreprises en fin de chaîne

qui importent des produits finis, tels que des téléphones portables, ne sont finalement contraintes à aucune obligation en vertu du règlement, même en présence de ces minerais problématiques. On espère simplement qu'elles usent d'outils d'information pour renforcer la transparence de leur devoir de diligence.

L'Union européenne est très dépendante de l'importation d'un grand nombre de matières premières. Elle l'est par exemple à 100% pour le tantale, considéré comme une matière première critique pour l'UE5. Mais au final, étant donné que la majorité des importations dans l'UE sont constituées de minerais déjà transformés et assemblés dans des usines en Asie, le règlement ne concernera que peu d'entreprises (seulement 450 selon les estimations⁶, pour toute l'Union européenne).



Source : EurAc, Avis à l'attention des entreprises, des états membres et de la Commission Européenne

³ Voir aussi, Justice et Paix, *UE et minerais des conflits : échéance 2021*, Mai 2017, http://www.justicepaix.be/IMG/pdf/2017_analyse_ue_et_minerais_des_conflits_-_echeance_2021.pdf.

⁴ On entend par « chaîne d'approvisionnement en minerais », l'ensemble des activités, organisations, acteurs, technologies, informations, ressources et services intervenant dans le transport et la transformation des minerais depuis le site d'extraction jusqu'à leur incorporation dans le produit fini.

⁵ Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la liste 2017 des matières premières critiques pour l'UE*, COM(2017) 490 final, 13.9.2017, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-490-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>.

⁶ Justice et Paix, *Comment mettre fin aux « minerais des conflits » ?*, Mai 2014, <http://www.justicepaix.be/Comment-mettre-fin-aux-minerais-des-conflits>.

De plus, d'autres éléments techniques restreignent encore davantage le champ d'application de cette loi. Il existe par exemple des seuils d'importation en dessous desquels aucune obligation n'est prévue, ainsi qu'une « liste blanche » des fonderies et affineries mondiales qui – théoriquement – s'approvisionneraient de façon responsable. L'impact réel sur le terrain et pour les populations affectées par les conflits risque donc finalement d'être minime.

Enfin, les ONG regrettent amèrement que le règlement s'attaque uniquement à ces quatre minerais, alors qu'il est prouvé que d'autres sont tout autant problématiques et méritent également l'attention des responsables politiques. Pour n'en citer que quelques-uns, on peut par exemple penser au cuivre, au cobalt et aux diamants⁷. Ceux-ci sont aujourd'hui très peu contrôlés, alors qu'ils sont tout autant présents dans notre environnement quotidien (voitures, batteries électriques équipements industriels...).

Ainsi, aux yeux de la société civile, l'UE a raté une occasion unique de s'engager véritablement pour la défense des droits humains.

⁷ A propos des diamants, voir l'étude de Justice et Paix « *Diamants de sang, quelle responsabilité pour la Belgique ?* », Juin 2019.

⁸ Règlement délégué 2019/429 de la Commission du 11 janvier 2019 complétant le Règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la méthodologie et les critères à utiliser pour l'évaluation et la certification des mécanismes de devoir de diligence à l'égard de la

Et d'ici 2021 ?

Bien que le règlement ne prendra totalement effet qu'à partir du 1^{er} janvier 2021, certaines mesures doivent et ont déjà être prises.

La Commission européenne a par exemple mis en place un certain nombre de critères pour certifier des mécanismes de devoir de diligence⁸. Ceux-ci permettraient d'attester que ces initiatives d'approvisionnement responsable volontaires, auxquelles les entreprises peuvent adhérer, poursuivent les mêmes objectifs que le règlement ou des objectifs similaires. À cet égard, rappelons que le simple fait d'adhérer à un tel mécanisme volontaire ne peut en aucun cas être suffisant. Au contraire, il est prouvé que, malgré l'adhésion à un tel mécanisme, l'application effective du devoir de diligence n'est pas garantie⁹. La Commission européenne devrait donc aller plus loin et s'assurer que les entreprises qui adhèrent à de tels mécanismes mettent réellement en pratique leurs devoirs, notamment par le biais d'évaluations et de contrôles réguliers. Comme cela a déjà été le cas par le passé, les entreprises risquent

chaîne d'approvisionnement en étain, en tantale, en tungstène et en or, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0429&from=EN>.

⁹ Voir par exemple l'Évaluation de l'alignement des programmes de l'industrie avec le guide de l'OCDE sur les minerais, 2018, <http://mneguidelines.oecd.org/industry-initiatives-alignment-assessment.htm>.

sinon de tirer profit de l'image positive d'une telle adhésion sans pour autant prendre les mesures nécessaires.

Les États membres de l'UE restent quant à eux responsables de l'application effective du règlement. Ils doivent ainsi nommer une autorité compétente pour l'application des règles (en Belgique il s'agit du SPF Économie), établir et rendre publique la liste des entreprises nationales importatrices, puis, à partir de 2021, effectuer des contrôles pour s'assurer que les importateurs respectent leurs obligations. Les services douaniers de plusieurs États membres, y compris belges, ont cependant d'ores et déjà exprimé des réticences à une telle divulgation de données, invoquant une clause de confidentialité du Code des douanes de l'Union (CDU). La société civile rappelle que le même code prévoit une dérogation en cas d'obligation légale, telle que celle prévue par le règlement¹⁰. Qui plus est, la transparence est la clé de voûte du règlement et, plus globalement, du devoir de diligence. Il en va donc de l'efficacité et de la crédibilité même du règlement que ces listes soient rendues publiques.

Enfin, pour l'instant aucune sanction pour non-conformité n'est prévue. Selon le règlement, ce sont les États membres qui fixent les règles applicables aux violations.

10 Pour plus d'informations à ce sujet et sur l'évaluation de la mise en œuvre du Règlement, voir la Note politique commune, Garantir la bonne mise en œuvre du Règlement de l'UE sur l'approvisionnement responsable en minerais de zones de conflit ou à haut risque, 24 avril 2019, http://www.justicepaix.be/IMG/pdf/note_de_politique_commune_-_garantir_la_bonne_mise_en_oeuvre_du_regleme

Il est donc crucial que les autorités nationales compétentes prévoient dès maintenant des mesures appropriées en cas de manquement des entreprises et qu'elles en assurent le suivi.

Aller au-delà du règlement, un engagement nécessaire

Le règlement prévoit que le 1^{er} janvier 2023 au plus tard, puis tous les trois ans, la Commission européenne réexamine le fonctionnement et l'efficacité de ce nouveau système. Si nécessaire, elle pourra proposer de nouvelles mesures afin de garantir une chaîne d'approvisionnement des minerais responsable. La société civile a déjà de nombreuses recommandations et pistes d'amélioration qu'elle proposera.

En attendant, et compte tenu des limites inhérentes de ce règlement, il est important que l'Union européenne et ses États membres prennent des mesures supplémentaires pour résoudre d'autres problèmes, notamment de développement et de gouvernance dans le secteur minier. A ce titre, l'UE s'est engagée en 2014 à prendre une série de « mesures d'accompagnement¹¹ » afin d'améliorer

[nt_ue_sur_lapprovisionnement_responsable_des_minerais_de_conflit.pdf](#).

¹¹ Communication conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Pour une approche intégrée au niveau de l'Union de l'approvisionnement responsable en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, 5 mars 2014.

l'efficacité du règlement et d'y dédier 20 millions d'euros. Il s'agit surtout de mesures incitatives pour le secteur privé, de dialogue politique avec des pays tiers et de coopération au développement. Malheureusement, jusqu'à présent la plupart des mesures prises souffrent de plusieurs lacunes¹².

Afin de donner la parole à la société civile des pays producteurs et d'obtenir leurs points de vue sur les risques, opportunités et défis liés au règlement et ses mesures d'accompagnement, Justice et Paix et son partenaire européen EurAc¹³ ont organisé les 29 et 30 avril un atelier à Bruxelles avec des membres de la société civile congolaise et colombienne. Ceci a permis d'élaborer plusieurs recommandations à l'attention des décideurs politiques belges et européens afin d'améliorer l'efficacité de ces nouvelles règles et leur impact sur le terrain¹⁴.

Dans le cadre précis de la République Démocratique du Congo, pays avec lequel travaille Justice et Paix, il s'avère par exemple urgent de renforcer la gouvernance du secteur minier artisanal. Ceci passe nécessairement par la formalisation du secteur et l'amélioration des conditions d'exploitation minière artisanale (qui concernerait environ 2 millions de creuseurs), par exemple à travers :

- L'accès pour les travailleurs artisanaux à des zones minières sécurisées (la législation sur les zones d'exploitation artisanale (ZEA) offre déjà cette possibilité, mais sa mise en œuvre reste incomplète) ;
- Un appui technique et financier aux mineurs artisanaux et aux communautés locales pour qu'ils puissent créer et gérer des coopératives¹⁵ (pour l'instant, dans les faits, ce sont plutôt les élites qui tirent souvent profit des coopératives), accéder à des crédits et microcrédits ;
- Un renforcement des capacités des autorités et des administrations de l'État congolais, notamment des Services d'assistance et d'encadrement du small scale Mining (SAESSCAM) et de la Division des Mines ;
- Une répartition plus équitable des coûts de certification et d'audit entre les creuseurs artisanaux, les intermédiaires, et le secteur en aval (les coûts de certification reposent actuellement de manière disproportionnée sur les creuseurs artisanaux) ;
- Une coopération plus directe entre les entreprises en aval et les coopératives artisanales, et ce afin de mettre en œuvre le devoir de

¹² Pour une analyse des mesures proposées, voir EurAc, Mesures d'accompagnement au Règlement de l'UE sur l'approvisionnement responsable en minerais, Mars 2017.

¹³ Réseau européen pour l'Afrique centrale.

¹⁴ Un rapport complet de ces échanges et des recommandations sera publié prochainement.

¹⁵ Sur l'enjeu des coopératives minières, voir EurAc, Mesures d'accompagnement au Règlement de l'UE sur l'approvisionnement responsable en minerais, Pour un renforcement de la gouvernance du secteur minier artisanal en RDC, Mars 2017, p.13-16.

diligence et de raccourcir la chaîne d'approvisionnement ;

- Le soutien et la protection de la société civile congolaise, notamment dans son travail de plaidoyer et de formation ;
- Un dialogue politique renforcé au niveau régional, notamment au niveau de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), pour permettre une meilleure mise en œuvre du mécanisme de certification régional, une harmonisation de la fiscalité, et ainsi lutter contre la fraude minière vers les pays voisins.

nous sommes finalement intimement liés à leur sort. Plus qu'une question d'éthique, il en va de notre responsabilité. Questionner et changer notre mode de consommation reste aujourd'hui le moyen le plus direct et efficace pour faire avancer les choses. Alors réfléchissons-y à deux fois avant d'acheter et de jeter !

Auteure :
Agathe Smyth

En attendant ces prochaines échéances, la société civile continuera de suivre de près les évolutions législatives et politiques en lien avec cette thématique. Le changement repose largement sur le politique et les entreprises. Mais aussi sur les citoyens qui, à travers leurs choix et leur consommation, peuvent influencer ce qui se passe à l'autre bout de la chaîne d'approvisionnement. Bien que les réalités humaines vécues par les personnes qui subissent les conflits et la violence dans les zones riches en ressources naturelles puissent nous sembler bien loin et déconnectées de ce que nous vivons, les objets que nous utilisons tous les jours et auxquels nous tenons tant devraient nous rappeler que