

(c) Frédéric Triest



Règlement européen sur l'Approvisionnement responsable en Minerais : Quels sont les enseignements tirés pour la révision à venir et les nouvelles propositions législatives ?

Points de vue des sociétés civiles congolaise, colombienne et européenne

RAPPORT D'ATELIER

Introduction

Le 1er janvier 2021 marqua l'entrée en vigueur du Règlement européen sur l'Approvisionnement responsable en Etain, Tungstène, Tantale et Or (minerais connu en anglais sous l'abréviation 3TG) provenant de zones affectées par des conflits et à haut risque (ci-après dénommé CMR de l'UE ou règlement). L'objectif du règlement est de contraindre les entreprises européennes à effectuer des contrôles de diligence raisonnable sur leurs fournisseurs jusqu'au milieu de la chaîne d'approvisionnement afin de minimiser et de gérer les risques de violation des droits humains et de rompre le lien entre l'exploitation des ressources minières et les conflits violents. Le règlement s'est accompagné du déboursement, par la Commission européenne, de 20 millions d'euros pour des « mesures d'accompagnement » destinées à aider les pays producteurs, les communautés locales et les acteurs les plus vulnérables des chaînes de production à s'engager dans des systèmes de responsabilité tout au long de la chaîne.

Le règlement représente un premier pas important pour garantir des chaînes de production minière transparentes qui limitent les atteintes aux droits humains. Cependant, il reste à voir quel est l'impact réel dans les pays producteurs, notamment en ce qui concerne les avantages pour les communautés locales et les petits exploitants miniers artisanaux. Dans le présent rapport, nous nous concentrerons sur les pays producteurs que sont la République démocratique du Congo (RDC) et la Colombie.

En septembre 2021, un atelier en ligne de trois jours réunit plus de cinquante représentants d'organisations de la société civile (OSC) colombiennes, congolaises et européennes autour de la question de la mise en œuvre du CMR de l'UE. Cet atelier fut suivi d'une conférence publique en ligne, au cours de laquelle les sociétés civiles ont relayé leurs préoccupations auprès des représentants de l'UE (tant du Parlement européen que de la Commission) et présenté leurs recommandations.

L'atelier et la conférence avaient pour but de donner l'opportunité aux OSC des pays producteurs de partager leur analyse sur les risques, les opportunités et les défis accompagnant le règlement. Par ailleurs, les participants furent encouragés à livrer leurs expériences et leurs bonnes pratiques. Une attention particulière fut accordée aux questions de protection de l'environnement, grandes absentes du règlement. Enfin, les représentants du secteur privé eurent aussi l'occasion de prendre part au débat - d'échanger avec la société civile, d'expliquer leurs propres défis concernant la mise en œuvre du règlement et de partager leurs bonnes pratiques.

Ce document entend résumer les principales recommandations élaborées au cours de l'atelier. En effet, en vue de l'évaluation des mesures d'accompagnement cette année (2022), de la révision du règlement en 2023, ainsi que des législations à venir telles qu'une législation horizontale sur le devoir de vigilance (Initiative sur la Gouvernance durable des Entreprises) et le règlement relatif aux batteries, il est crucial que la voix des OSC des pays producteurs soit entendue et prise en considération.

Depuis l'adoption du CMR de l'UE en 2017, les OSC tant des pays producteurs que de l'Europe ont fait état d'un certain nombre de préoccupations. En 2019, ces OSC avaient organisé un premier atelier suivi de la publication d'un rapport contenant des recommandations essentielles sur la mise en œuvre du CMR de l'UE.[1] Les échanges et les témoignages partagés lors de nos seconds ateliers en 2021 mirent en exergue que des problèmes importants persistaient dans la conception et la mise en œuvre du règlement.

Les discussions n'ont porté ni sur le champ d'application limité du règlement (qui concerne les chaînes d'approvisionnement jusqu'aux raffineurs et aux fonderies et exclut les produits manufacturés) ni sur la dépendance par rapport aux programmes industriels. Ces thèmes sont abordés dans d'autres publications[2]. L'échange porta exclusivement sur quatre questions principales nécessitant une réflexion :

- Contrebande, fraude, blanchiment d'argent et forte corruption ;
- Accès au marché et répartition des coûts associés au devoir de vigilance ;
- Criminalisation des artisans miniers et obstacles élevés entravant leur respect du règlement (manque de ressources financières, personnelles et éducatives, pas d'accès aux marchés, seuils élevés) ;
- Les normes environnementales sont d'une grande importance tant pour la Colombie que pour la RDC et devraient être incluses dans le règlement.



[1] EURAC, "The EU Regulation on responsible mineral supply and its accompanying measures : views from civil society from producing countries" (Le règlement européen sur l'accompagnement de l'approvisionnement responsable en minerais et ses mesures : points de vue de la société civile des pays producteurs), Rapport d'atelier, décembre 2019, version anglaise : https://www.eurac-network.org/sites/default/files/2019_eurac_report_workshopresponsiblemineralsourcing_vf.pdf.

[2] EURAC, EUROPEAN NGO COALITION ON MINERALS, PAX, "The EU Conflict Minerals Regulation" (Règlement de l'UE relatif aux minerais de conflit), juin 2021, version anglaise : https://www.eurac-network.org/sites/default/files/202106_coregroup_reviewpaper_3tg_implementation_memberstates.pdf

EURAC, (et Core Group on conflict minerals), "Ensuring transparency in the implementation of the European Union's Regulation on the supply of 3TG minerals" (Garantir la transparence dans la mise en œuvre du règlement de l'Union européenne sur l'approvisionnement en minerais 3TG), mars 2020, version anglaise : https://www.eurac-network.org/sites/default/files/policy_note_transparency_v6_0.pdf

EURAC, (et Core Group on conflict minerals), "Ensuring the proper implementation of the EU Regulation on the responsible sourcing of minerals from conflict-affected and high risk areas" (Garantir la bonne mise en œuvre du règlement de l'UE sur l'approvisionnement responsable en minerais provenant de zones touchées par des conflits et à haut risque), avril 2019, version anglaise :

https://www.eurac-network.org/sites/default/files/joint_policy_note_-_ensuring_the_proper_implementation_of_the_eu_regulation_on_the_responsible_sourcing_of_minerals_from_conflict-affected_and_high_risk_areas.pdf

EURAC, (et Core Group on conflict minerals), "ADVICE NOTE TO COMPANIES, MEMBER STATES, AND THE EUROPEAN COMMISSION", (Avis aux entreprises, aux États-membres et à la Commission européenne), mars 2018, version anglaise :

https://www.eurac-network.org/sites/default/files/civil_society_note_on_eu_responsible_mineral_sourcing_regulation_eng_0.pdf

I. Le règlement en pratique : lacunes et impact dans les pays producteurs

Des efforts ont certes été faits en RDC pour promouvoir le devoir de vigilance et assurer la traçabilité des minerais ; toutefois, il n'en demeure pas moins que de vastes quantités de minerais sont encore exportées illégalement vers les pays voisins tels que le Rwanda et l'Ouganda. Plusieurs facteurs expliquent la persistance de ce commerce illicite et diverses recommandations doivent être prises en considération pour l'atténuer et l'éliminer. La situation en Colombie est similaire. L'exemple le plus clair est lié à l'or exporté vers le Panama. D'une part, les registres de la Colombie montrent qu'entre 2010 et 2018, environ 4,3 millions de dollars d'or furent exportés vers ce pays. Cependant, les registres du Panama affichent, pour la même période, un montant proche de 60,8 millions de dollars.

I.1. La liste CAHRA

La liste CAHRA (liste indicative et non exhaustive des pays touchés par des conflits et à haut risque) est dressée par RAND Europe à la demande de la Direction générale du commerce de la Commission européenne (DG TRADE). Les entreprises qui importent des minerais provenant de zones figurant sur cette liste sont fortement encouragées et, dans certains cas, désormais obligées par la loi de procéder à un contrôle préalable de la chaîne d'approvisionnement. Comme évoqué, la liste est indicative et non exhaustive, de nouveaux pays et régions peuvent être ajoutés ou biffés de la liste au fil du temps.

Selon les représentants de la société civile congolaise, la liste CAHRA est discriminatoire envers la RDC et contribue à la contrebande de minerais. Alors que d'un côté, l'inclusion de la RDC sur la liste pousse certaines entreprises à se désengager du territoire, la non-inclusion du Rwanda et de l'Ouganda sur la même liste permet à ces pays d'être considérés comme sûrs par les entreprises importatrices. Cette différence de traitement dans le cadre de la liste CAHRA a un effet négatif sur la région car il incite à la contrebande des minerais. En effet, il semble que les minerais de la RDC provenant des zones de conflit soient exportés illégalement vers les pays limitrophes, où ils bénéficient alors d'une image de minerais propres et d'une évaluation moins rigoureuse de leur origine par les acheteurs.

Bien que l'UE insiste sur la nature indicative de la liste CAHRA et souligne que les entreprises opérant dans des zones non reprises sur la liste ne sont, en aucun cas, exemptées du respect des obligations en matière de devoir de vigilance, ces clarifications ne semblent pas être respectées et connues dans la pratique. La contrebande de minerais provenant de zones de conflit continue d'alimenter les violations des droits humains et les conflits armés, tout en sapant les efforts des entreprises de la région pour réglementer le commerce des minerais.

Il apparaît donc évident que la liste CAHRA, sous sa forme actuelle, demeure imparfaite et semble manquer son objectif premier, à savoir faciliter l'accomplissement d'un devoir de vigilance par les entreprises qui importent des minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque.

I.II. Disparité des régimes fiscaux et des prix des programmes de certification entre les États de la région des Grands Lacs

Un deuxième élément à prendre en compte lors de l'analyse des causes du trafic illicite de minerais est l'approche différenciée de la taxation minière par les pays de la région des Grands Lacs ainsi que les multiples tarifs des programmes de mise en conformité.

En matière fiscale, les régimes appliqués par les pays limitrophes sont clairement défavorables à la RDC [3]. En général, les taxes à l'exportation dans les pays voisins sont beaucoup plus faibles que celles appliquées sur le territoire congolais. Ce différentiel fiscal constitue une incitation économique évidente à déplacer illégalement les minerais au-delà de la frontière plutôt que de les vendre en RDC en toute légalité.

Si la disparité des régimes fiscaux encourage le trafic illicite de minerais, force est de constater une tendance similaire en ce qui concerne les tarifs des programmes de mise en conformité. Ainsi, la société civile congolaise a souligné, à plusieurs reprises, que la différence nationale et régionale des coûts des programmes de traçabilité contribue au trafic illicite de minerais.

Conjugués, ces deux éléments exercent une influence considérable sur le cours des minerais. Si un négociant ou un exportateur souhaite se conformer à la législation en vigueur, le montant qu'il devra payer sera beaucoup plus élevé que s'il décide d'acheter ou de transférer les minerais de manière illégale. Dans un tel contexte, il convient de s'interroger sur les incitations qui existent, pour un négociant ou un exportateur, à passer au commerce légal des minerais. Promouvoir l'harmonisation de la fiscalité minière et des coûts de certification aurait l'avantage de simplifier les règles du jeu et contribuerait à réduire les incitations déjà existantes au commerce illégal.

I.III. Partage inégal des coûts et accès au marché

Dans les pays CAHRA, la voie illégale est souvent la moins chère pour les maillons de la chaîne d'approvisionnement et peut donc être l'option de choix. Les acteurs en amont de la chaîne de valeur, tels que les mineurs, sont les premiers à être touchés par cette logique de marché car ils sont les premiers à supporter les coûts de la mise en conformité, de la traçabilité et des taxes à l'exportation. Le manque de connaissances juridiques et l'absence d'opportunités de vente qui ne grèvent pas lourdement leurs revenus constituent donc des facteurs importants dans la formule d'analyse de la persistance du commerce illicite.

Les importateurs de l'UE ainsi que les autres acteurs en aval endossent clairement une responsabilité quant au partage des coûts du commerce légal et de la traçabilité.

[3] IPIS, LEVIN SOURCES projet MADINI, "Analyse comparative des régimes fiscaux et de leurs implications pour le commerce des 3TG de l'EMAPE au Rwanda, en Ouganda, au Burundi et en RDC", Février 2022, URL: <https://ipisresearch.be/publication/comparative-analysis-of-the-fiscal-regimes-and-implications-for-mineral-trade-of-asm-3tgs-in-rwanda-uganda-burundi-and-the-drc/>

L'aide financière et structurelle aux mineurs et aux coopératives minières pour se conformer au règlement et aux systèmes de traçabilité fait partie de la solution qui améliorera l'accès aux possibilités de vente légale. Cela aura pour effet de répartir plus équitablement les coûts du commerce légal des minerais entre les acteurs et dès lors, de réduire considérablement les incitations à la contrebande.

I.IV. Exploitation minière : Industrie contre artisans miniers

Les représentants des OSC de la RDC et de la Colombie ont indiqué que le respect des exigences de saine vigilance pose des problèmes aux artisans miniers. Le secteur minier artisanal (SMA) n'a souvent ni les moyens financiers ni les ressources structurelles et personnelles pour rivaliser avec le secteur minier à grande échelle (SMGH), notamment en termes de respect de vigilance raisonnable. Jusqu'à présent, la formalisation du secteur minier artisanal est restée l'un des principaux défis du secteur minier, tant en Colombie qu'en RDC.

En RDC, les minerais extraits par le SMA sont souvent ignorés car ils sont encore considérés comme issus d'un secteur informel qui ne contribue pas à la croissance économique du pays. En conséquence, le SMA est privé de financements gouvernementaux ou de tout autre soutien au secteur minier. Les titres miniers n'ont été attribués qu'aux industriels, même lorsque le secteur artisanal exerçait déjà. Par conséquent, les artisans miniers sont souvent poussés dans l'illégalité ou doivent travailler pour de plus grandes entreprises afin de gagner leur vie. Il existe d'énormes difficultés de reconnaissance formelle et le SMA en Colombie n'a pas encore été formalisé.

Les acteurs de la société civile des deux pays déplorent que la population locale ne bénéficie souvent pas de la présence du SMGH (par exemple, sous la forme de services publics tels que les routes, les hôpitaux, les écoles, etc.). En outre, les activités du SMGH n'impliquent souvent pas la population locale de manière significative. Les communautés locales sont rarement consultées avant le début des opérations minières voire pire, les communautés sont expropriées et déplacées de force sans aucune mesures de réinstallation ou d'indemnisation.



I.V. Mesures d'accompagnement

Les chaînes d'approvisionnement dans les zones touchées par des conflits et à haut risque sont souvent caractérisées par un niveau élevé d'activités illicites, des institutions étatiques faibles, une pauvreté généralisée pour les communautés locales et un comportement prédateur de la part des entités publiques et privées. C'est pourquoi la Commission a introduit une série de mesures non législatives pour aider les entreprises en aval et les acteurs économiques et publics en amont à garantir des chaînes d'approvisionnement responsables et transparentes (appelées « mesures d'accompagnement »).

Si l'initiative relative aux mesures d'accompagnement doit être considérée comme un véritable levier d'action pour répondre aux défis des pays producteurs et notamment aux défis du SMA, il n'en demeure pas moins que leur potentiel est sous-exploité à ce jour. Il y existe un manque patent de visibilité et de sensibilisation sur leur existence et les moyens d'y accéder parmi les acteurs des pays producteurs. Par ailleurs, ces mesures devraient contribuer à mieux faire connaître le règlement et à renforcer son incidence sur le terrain. Il est donc important que l'UE continue à soutenir le SMA en promouvant, finançant et développant des mesures d'accompagnement fortes ainsi que des outils et des conseils pratiques.

I.VI. Seuils d'importation

En dessous d'un certain seuil, les importateurs européens de minerais 3TG ne sont pas tenus de se conformer au CMR de l'UE. Ce choix a été fait par le législateur afin d'éviter une charge pour les petites et moyennes entreprises (PME). Il existe toutefois un risque que ce choix finisse par exempter certains des matériaux à plus haut risque importés en UE des obligations en matière de vigilance raisonnable. Les seuils sont fixés de manière à exclure environ 5 % des importations de l'UE, le plus grand bloc commercial du monde. Les seuils sont calculés par rapport aux importations totales de l'UE, sans tenir compte de la valeur de ces importations ou de l'importance de ces importations dans des contextes extérieurs spécifiques, par exemple dans une zone affectée par un conflit et à haut risque. Les seuils ne sont ainsi pas fixés selon une approche fondée sur le risque. À titre d'exemple, le seuil pour l'or (code NC 7108) est tracé à 100 kg. En fonction de sa pureté, une barre d'or de 1 kg vaut jusqu'à 57 000 euros aux cours actuels du marché. Sans avoir rempli un quelconque devoir de vigilance, un négociant pourrait donc importer, dans l'Union européenne, de l'or pour une valeur de 5,7 millions d'euros par an, alors qu'il provient directement d'une zone de conflit ou d'un pays figurant sur la liste CAHRA de l'Union européenne.

L'hypothèse implicite justifiant ces seuils et leur méthode de fixation est que les risques associés à un importateur ne varient pas selon la taille de cette entreprise. Les minerais et métaux à haut risque les plus pertinents en termes d'incidence du règlement et d'utilisation efficace de l'influence commerciale de l'UE sont supposés être répartis uniformément entre les importateurs de différentes tailles ou concentrés chez les grands importateurs.

Il peut toutefois y avoir de bonnes raisons de penser que les importations à haut risque sont plus répandues chez les petits importateurs. En excluant les petits importateurs, l'UE peut, ainsi potentiellement, exclure une grande partie des minerais à haut risque importés en UE des exigences du Règlement, ce qui sape considérablement son efficacité et détourne l'influence commerciale de l'UE vers des parties du marché où elle aura moins d'impact.

En outre, une grande partie des minerais provenant de zones touchées par des conflits et à haut risque entrera bien sûr aussi indirectement dans l'UE par le biais de plaques tournantes commerciales telles que les Émirats arabes unis. Il est encore plus difficile d'évaluer l'incidence probable des seuils sur ces centres de négoce qui brassent de très gros volumes, souvent par l'intermédiaire d'un grand nombre de petites sociétés de négoce. Le seuil de 100 kg pour l'or (7108), par exemple, indique que des centaines de millions d'euros d'or sont négociés par des importateurs européens relativement petits.

Enfin, il est actuellement difficile pour la société civile de prévoir si les importations directes de l'UE en provenance de pays spécifiques, tels que la RDC et la Colombie, seront affectées par le règlement. Les importations directes relativement faibles laissent à penser que beaucoup d'entre elles pourraient se situer en dessous des seuils prévus par le règlement mais cela ne peut être déterminé avec certitude. Ceci, à son tour, rendra difficile la conception et la mise en œuvre de programmes de terrain visant à soutenir la mise en œuvre du règlement et/ou à atténuer ses potentiels effets néfastes sur certaines communautés telles que les artisans miniers.



II. L'impact environnemental de l'exploitation minière : L'urgente nécessité d'une meilleure réglementation

L'impact environnemental de l'exploitation minière, par exemple sur les rivières et les forêts, est considéré comme un énorme problème tant en Colombie qu'en RDC. En Colombie par exemple, la contamination au mercure et la disparition des zones humides dans le cadre de l'exploitation de gisements alluviaux entraînent la perte des moyens de subsistance des pêcheurs et des agriculteurs locaux [4]. De plus, l'exploitation de gisements alluviaux provoquent de graves problèmes de santé tels que l'augmentation des taux de cancer en raison de la pollution de l'eau, du sol et de l'air [5]. Des observations similaires sont faites en RDC. L'extraction à grande échelle engendre des niveaux élevés de pollution de l'eau, du sol, de l'air, sans oublier les nuisances sonores, avec un impact sur la santé de la population locale. Il existe certes des preuves mais aussi une pénurie de données et de relevés concernant les niveaux de pollution. En égard à la RDC, l'Observatoire congolais de l'Environnement rapporte que le personnel gouvernemental manque de formation et qu'il n'y a pas de suivi de la destruction de l'environnement.

Sapée par le contexte de conflit, la gouvernance environnementale est très faible. S'il existe des normes, elles ne sont souvent pas appliquées et même si des procès sont intentés (comme dans le cas de la mine de Cerro Matoso en Colombie [6]) il est très ardu de passer par les tribunaux locaux pour établir un lien entre les abus environnementaux et les violations des droits humains et pour rendre les entreprises responsables des violations des droits humains causées par le non-respect des normes environnementales. L'une des raisons en est le manque d'études de référence indépendantes qui pourraient aider à mettre en lumière et à prouver les changements sur l'eau, l'air et le sol devant les tribunaux. Les études d'incidence sur l'environnement ne sont pas indépendantes car elles ne sont ni financées de manière indépendante ni sont accessibles au grand public, ce qui rend très difficile pour les acteurs locaux de savoir quels impacts l'activité aura et quelles stratégies d'atténuation sont prévues. La demande est forte pour utiliser la chaîne d'approvisionnement dans le but de modifier ces pratiques. De plus, les sociétés civiles d'Amérique latine et de la RDC déclarent qu'il est très important pour les communautés locales d'obtenir un soutien en vue d'assurer un suivi communautaire indépendant destiné à faire émerger des références indépendantes et à mettre en place un suivi régulier.

[4] C'est ce que l'on constate, par exemple, dans le cas de Mineros S.A. en Colombie, où l'exploitation minière alluviale dans le bassin fluvial et ses zones humides a entraîné une contamination au mercure, la disparition des zones humides, la destruction de la flore et de la faune et la perte des moyens de subsistance des pêcheurs et des agriculteurs locaux. Voir également Betancour Betancour María Soledad, "Producción minera, territorio y conflicto en Colombia. Retos globales y locales para la protección de los derechos humanos", novembre 2019 et Gold Mining, Human Rights and Due Diligence in Colombia, version anglaise:

<https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Gold%20Mining%2C%20Human%20Rights%20and%20Due%20Diligence%20in%20Colombia.pdf>

[5] GERMAN WATCH, "Why environmental due diligence matters in minerals supply chain : the case of Cerro Matoso in Columbia", février 2021, version anglaise : <https://www.germanwatch.org/en/19845>

[6] Ibid

De fait, elles soulignent que les autorités locales manquent à leurs devoirs à cet égard, ce qui a des répercussions profondes sur l'environnement et l'accès de la population locale à l'eau ou à la santé, entre autres. Un suivi indépendant peut être un moyen déterminant d'améliorer les performances d'une entreprise. Les données peuvent également être utiles aux acteurs en aval de la chaîne d'approvisionnement s'ils souhaitent obtenir des informations sur les principaux impacts des sites miniers. Les entreprises privées ayant participé à l'atelier ont affirmé vouloir soutenir l'idée d'un suivi communautaire indépendant.

La société civile des deux pays a souligné que le règlement sur l'approvisionnement responsable présente une lacune essentielle, à savoir qu'il omet les exigences environnementales tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Cette négligence a de facto pour effet que, localement aussi, trop peu d'attention est prêtée aux dommages environnementaux. Par conséquent, cela incite indirectement les autorités locales à ne pas considérer les dommages environnementaux comme une priorité et permet aux grandes entreprises qui détruisent les moyens de subsistance d'accéder au marché. Une révision de la réglementation et une nouvelle législation sur le devoir de vigilance se doivent d'aborder cette question.

Dans ce contexte, tout règlement européen doit faire pression pour que les normes environnementales soient conformes aux accords internationaux et aux normes européennes. Le moyen le plus efficace d'y parvenir serait d'inclure une clause générale faisant référence aux biens environnementaux et de la concrétiser éventuellement en faisant référence aux accords internationaux. Le fléchissement continu des normes environnementales dans les pays hôtes destiné à attirer les investissements au détriment de la santé et des moyens de subsistance des populations locales et des générations futures, comme l'illustre parfaitement l'exemple du Pérou [7] n'est plus acceptable.

II.1. Manque d'informations indépendantes et solides

Dans le contexte de l'évaluation de l'impact environnemental, du contrôle de la qualité de l'eau et des processus de formalisation, nous observons un déficit crucial de données indépendantes disponibles. Ce manque d'informations rend très ardu le suivi de l'incidence des opérations minières et la proposition de voies alternatives aux gouvernements locaux concernant la mise en œuvre et l'application de la législation locale. Ce fut un problème majeur épinglé lors de l'atelier et un soutien accru à la société civile est demandé pour aider à combler ces informations lacunaires. Les données indépendantes sont nécessaires afin de mettre en regard les informations sur les entreprises, prévenir les problèmes de santé, déposer des plaintes, améliorer la conduite des entreprises et accéder à la justice.

[7] Aquino Pavel, "An Example of the Need for Binding International Reference" in: Standards Environmental responsibility through supply chains - what is needed from the perspective of Latin American civil society, (Un exemple de la nécessité d'une référence internationale contraignante »: Normes Responsabilité environnementale à travers les chaînes d'approvisionnement - ce qui est nécessaire du point de vue de la société civile latino-américaine), 2021, version anglaise : <https://www.germanwatch.org/en/21318>

II.II. Assassinat de défenseurs de l'environnement et définition dépassée du terme « conflit »

Il faut souligner qu'il ne s'agit pas seulement de conflits armés entre guérillas, paramilitaires et militaires dans les territoires miniers colombiens mais aussi de la conviction que le développement économique génère aussi des conflits dans les communautés qui ont dû protester pour faire valoir leurs droits, en mettant souvent en péril des voix qui remettent en cause les actions des entreprises. Selon Global Witness, en 2020, 65 défenseurs de l'eau et de la terre ont été assassinés en Colombie, ce qui en fait le pays ayant le taux de meurtres environnementaux le plus élevé au monde.

Ces conflits ne sont pas abordés par le règlement sur l'approvisionnement responsable car les conflits environnementaux ne sont pas inclus dans la définition de « conflit » donnée par le règlement.



III. Recommendation

En référence aux observations décrites ci-dessus, les OSC ont formulé, au cours de l'atelier, une série de recommandations visant à renforcer le CMR de l'UE, à améliorer sa mise en œuvre et l'impact visé dans les pays producteurs. Les recommandations suivantes doivent également être perçues comme des leçons utiles tirées du CMR de l'UE pour les processus politiques européens à venir. Les recommandations sont adressées aux décideurs européens, aux autorités colombiennes et congolaises ainsi qu'aux entreprises privées.

Recommandations clés aux politiques et aux décideurs de l'UE

RÈGLEMENT DE L'UE SUR L'APPROVISIONNEMENT RESPONSABLE

► Liste CAHRA

L'UE devrait entamer un débat approfondi sur la liste CAHRA et son lien avec les problèmes de contrebande, notamment :

- La liste CAHRA devrait être étendue aux pays limitrophes et de transit tels que le Rwanda et les Émirats arabes unis ;
- Le caractère non exhaustif de la liste devrait être mieux souligné ;
- La définition des zones rouges de l'OCDE doit être utilisée comme référence pour la liste CAHRA ;
- Les disparités entre les différentes régions d'un même pays devraient être reconnues et mieux intégrées dans la liste (car chaque région présente ses conditions et ses risques particuliers) ;
- Les informations recueillies par les acteurs de la société civile doivent être prises en compte pour alimenter la liste CAHRA de chaque région ;
- La collecte de données par la société civile doit être soutenue par des mesures d'accompagnement (voir ci-dessous) ;
- Il convient de promouvoir la coopération régionale entre les différents organismes chargés de faire respecter la loi afin de détecter les écarts commerciaux et les pratiques douanières qui encouragent la contrebande.



► Seuil d'importation

Au cœur de la méthodologie de la Commission pour le calcul des seuils se trouve une liste classée, par volume annuel, de tous les importateurs de l'UE pour chaque code NC couvert par le règlement. Ces données ne sont pas accessibles au public et la Commission a déclaré qu'elles étaient confidentielles et commercialement sensibles. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer la valeur des minerais exemptés par les seuils, de déterminer d'où les matières exemptées seront probablement importées, ni d'identifier le nombre d'entreprises qui importent en dessous des seuils. Il est donc malaisé pour la société civile d'évaluer l'impact plus large des seuils sur l'efficacité du règlement. Cela peut entraver la capacité à participer à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, à évaluer si les seuils sont utilisés comme une échappatoire pour contourner les exigences du règlement et à évaluer si et comment ils peuvent miner l'incidence du règlement pendant la période de révision. Ces évaluations seraient alimentées, à la fois, d'un ensemble de données de référence de 2021 (avant l'entrée en vigueur du règlement) et de données collectées au cours des premières années de mise en œuvre du règlement. Nous demandons donc à la Commission de :

- Créer et publier un recueil de données de référence (sous forme anonyme) qui identifie le nombre d'entreprises qui se situaient en dessous des seuils avant l'entrée en vigueur du règlement. Cette information est essentielle pour déterminer si les seuils sont exploités ultérieurement comme une échappatoire pour contourner les exigences du règlement ;
- Créer et publier un recueil de données de référence avec la valeur totale des matières exemptées en vertu des seuils pour chaque NC et la provenance des matières exemptées si ce seuil avait été appliqué aux importations en 2018 et 2019.
- Procéder à une analyse digne de ce nom (sur la base de l'ensemble des données susmentionnées) des risques et des lacunes éventuelles des seuils pendant la période de révision du règlement. Sur la base des résultats de cette analyse, l'existence des seuils devrait être reconsidérée et leur suppression pure et simple devrait être sérieusement envisagée.

► Traçabilité, certification et partage des coûts

L'UE, ainsi que les autorités des pays producteurs, doivent travailler ensemble afin de :

- Encourager les entreprises privées à s'approvisionner et à intégrer efficacement l'exploitation minière artisanale et à petite échelle responsable dans leurs achats, en raison de ses importantes répercussions positives potentielles sur les moyens de subsistance au vu de l'absence d'options alternatives ;
- Veiller à ce que tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement soient responsables du partage des coûts de la traçabilité par le biais de mécanismes spécifiques ;
- Évaluer la pertinence et l'efficacité des systèmes de traçabilité et de certification ;
- Encourager le développement de la concurrence entre les fournisseurs de services de traçabilité afin d'éviter les monopoles ;
- Reconnaître la valeur ajoutée d'une certification expérimentale, tel que le « Statut bleu » en RDC comme mécanisme transitoire (ex : voir la mise en œuvre dans l'Est de la RDC à travers les directives de la CIRGL) ;

► Mesures d'accompagnement

L'UE doit continuer à financer les mesures d'accompagnement et assurer leur promotion auprès des différents acteurs des pays producteurs et des secteurs privés afin de :

- Améliorer les conditions de travail et de sécurité des artisans miniers ;
- Améliorer l'appropriation du règlement par les différentes parties prenantes :
 - o Mieux accompagner les sites de production minière, en mettant l'accent sur le SMA, pour s'assurer qu'il connaisse la réglementation, qu'il la respecte et pour prévenir un éventuel boycott du SMA ;
 - o Aider les entreprises privées à mieux comprendre et appliquer les dispositions du règlement ;
- Travailler avec les structures qui soutiennent les artisans miniers, comme les coopératives, pour renforcer leur contrôle et leur pouvoir dans la chaîne d'approvisionnement :
 - o Développer le renforcement des capacités des acteurs concernés (coopératives d'artisans miniers, services de l'État, OSC, services qui supervisent le secteur minier artisanal, etc.) ;
 - o Soutenir les OSC des pays producteurs engagées dans le plaidoyer pour l'adoption de politiques publiques qui favorisent la formalisation et la professionnalisation de l'exploitation minière artisanale.
- Soutenir financièrement les acteurs fragiles en amont :
 - o pour mettre en œuvre les règles et les normes des orientations de l'OCDE ;
 - o pour faire face aux coûts de la traçabilité ;
 - o aider les petits mineurs et les coopératives à bénéficier d'un meilleur accès à un financement transparent (micro-crédits) pour financer et préfinancer leurs activités.
- Soutenir financièrement les organisations locales de la société civile pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle, notamment en matière de :
 - o Sensibilisation à l'accaparement des terres, au trafic illégal et aux problèmes environnementaux liés aux activités minières ;
 - o Soutien et défense des droits des artisans miniers et des populations affectées par les projets miniers ;
 - o Suivi et collecte de données pour rendre compte des activités tout au long de la chaîne et dénoncer les abus ou les infractions le cas échéant ;
 - o Participation et représentation des OSC et des mineurs dans des forums internationaux tels que celui de l'OCDE ;
 - o Moyens donnés à la société civile dans les zones de conflit afin de mener, au moins une fois par an, une enquête approfondie et indépendante dans les territoires où la majeure partie de l'or a été exportée. Ce diagnostic devrait inclure une enquête sur les sociétés commerciales et les multinationales établies dans les territoires où les groupes armés illégaux produisent encore de l'« or gris ». Ces informations devraient alimenter les profils de risque de la liste CAHRA.
- Améliorer les travaux de l'EPRM (European Partnership for Responsible Minerals) en facilitant la collaboration avec les OSC, y compris celles des pays producteurs, dans la gouvernance de l'EPRM.

► Diplomatie de l'UE

Au-delà du soutien financier, l'UE et les États-membres doivent adopter une approche plus large et utiliser les canaux et les outils diplomatiques à leur disposition pour soutenir et mieux répondre aux questions soulevées par l'extraction des 3TG dans les pays touchés par des conflits et les zones à haut risque. Dans cette optique :

- L'UE doit adopter une position cohérente vis-à-vis de ses différents interlocuteurs dans la région des Grands Lacs, en Colombie et plus largement miser sur plus de cohérence globale de son action extérieure avec ses principes et valeurs fondamentaux ;
 - L'UE devrait inciter les autorités des États producteurs à respecter les normes internationales d'exploitation minière et à mieux associer les communautés locales aux processus décisionnels;
 - L'UE devrait rappeler à ses homologues leurs responsabilités et obligations en matière de protection des communautés contre les violations des droits humains par les entreprises ;
 - Les dialogues politiques doivent permettre une discussion franche sur des questions sensibles telles que la corruption, le trafic illicite, l'impunité, l'harmonisation fiscale et la résolution plus large des conflits avec les autorités nationales en RDC et en Colombie ;
- *Ex : L'UE doit insister auprès du gouvernement colombien pour qu'il respecte l'agenda établi dans l'Accord pour une Paix stable et durable ; ce respect est une condition minimale pour garantir que les minerais exportés ne proviennent pas de zones de conflit ;*
- *Ex: L'UE devrait encourager les États de la région des Grands Lacs à parvenir à une harmonisation des niveaux d'imposition et de la législation au niveau régional et national et soutenir le rôle de la Conférence internationale de la région des Grands Lacs dans ce contexte ;*
- L'Union européenne doit utiliser les moyens et outils contraignants dont elle dispose pour sanctionner les auteurs de malversations, de détournements de fonds et de trafic illégal de ressources – en adoptant, par exemple, des sanctions économiques et prononçant des interdictions de voyage.
- *Ex: L'UE doit exhorter le gouvernement colombien à accroître, de toute urgence, ses efforts pour protéger les défenseurs des droits humains et de l'environnement, ainsi que les anciens combattants des FARC et à mettre en œuvre l'Accord régional sur l'Accès à l'Information, la Participation politique du Public et l'Accès à la Justice en matière d'environnement en Amérique latine et dans les Caraïbes (Accord d'Escazú).*

► Le devoir de vigilance en matière d'environnement

Les législateurs européens doivent prendre en compte les dommages environnementaux causés par les activités minières et les intégrer pleinement à l'exigence d'approvisionnement responsable des entreprises privées. En effet, les décideurs européens ne doivent pas négliger le risque élevé de conflit lié à la dégradation de l'environnement (déplacement de population, qualité et disponibilité des sols, sécurité alimentaire et disponibilité de l'eau, parmi tant d'autres risques).

- Soutenir la réforme des lignes directrices de l'OCDE, notamment en ce qui concerne la responsabilité des entreprises quant à la réparation des dommages environnementaux dus aux activités extractives.
- Promouvoir la constitution formelle d'initiatives de surveillance environnementale indépendante, en mettant en œuvre des mécanismes de participation tournante et des élections démocratiques pour ses membres, selon les critères des communautés impliquées ;
- Créer des mécanismes pour que les données générées par une surveillance indépendante puissent être admises comme preuves devant les tribunaux au cas où il serait nécessaire d'engager des procédures judiciaires dans le cadre de conflits environnementaux ;
- Contribuer à la formation d'un réseau de surveillance indépendant doté de ressources pour le soutien technique et le renforcement des capacités afin de remplir les fonctions de coordination, de formation et d'échange de bonnes pratiques, entre autres ;
- L'accès à la justice doit être développé, renforcé et rendu plus aisé ;
- Créer les outils appropriés pour tenir les opérateurs de l'UE juridiquement responsables s'ils n'ont pas pris les précautions nécessaires en matière de saine vigilance (droits humains et environnement).

DIRECTIVE SUR LE DEVOIR DE VIGILANCE DES ENTREPRISES EN MATIÈRE DE DURABILITÉ (PROPOSITION)

La future législation européenne applicable aux chaînes d'approvisionnement (proposition de directive) doit tirer les leçons du règlement européen sur l'approvisionnement responsable et des autres législations nationales existantes en matière de devoir de vigilance. Il doit combiner les points forts des différentes législations nationales. Ces exigences ne sont que partiellement satisfaites par la proposition actuelle présentée en février 2022 par la Commission européenne[8]. Les OSC ont souligné, au cours de l'atelier et sur la base de leurs connaissances et de leur expertise du règlement européen sur l'approvisionnement responsable, que la proposition de directive sur le devoir de vigilance doit accorder une attention particulière aux éléments suivants:

- La responsabilité du devoir de vigilance ne doit pas dépendre de programmes industriels ;
 - La proposition de directive devrait définir le devoir de vigilance en matière d'environnement au travers d'une clause générale. Le devoir de vigilance en matière d'environnement doit s'appuyer sur les normes européennes et internationales et pas seulement sur les normes nationales ou locales des régions d'extraction. En outre, les législateurs doivent surveiller et contrôler étroitement les entreprises privées.
 - Les réglementations doivent porter à la fois sur les maillons en amont et en aval de la chaîne d'approvisionnement.
- *Ex: une entreprise européenne qui vend des machines à une société minière doit effectuer une analyse de risque au sujet du processus d'étude d'incidence environnementale. Par ailleurs, les entreprises doivent vérifier que toutes les mesures d'atténuation liées à l'étude d'incidence environnementale sont correctement mises en œuvre.*

[8] ECCJ, "European Commission's proposal for a directive on Corporate Sustainability Due diligence – A comprehensive analysis", (Proposition de directive de la Commission européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de développement durable - Une analyse complète), Avril 2022, version anglaise: <https://corporatejustice.org/wp-content/uploads/2022/04/ECCJ-analysis-CSDDD-proposal-2022.pdf>

- Afin de garantir un comportement responsable des entreprises dans la chaîne d'approvisionnement, il est nécessaire que les règlements de l'UE relatifs à la chaîne d'approvisionnement veillent à ce que les entreprises tiennent compte des faiblesses des processus d'études d'incidence environnementale dans chaque juridiction où elles extraient des matières premières et qu'elles prennent toutes les mesures possibles pour améliorer leur qualité.

Conformément au CMR de l'UE, la proposition de directive devrait prévoir des mesures d'accompagnement non seulement pour les entreprises mais aussi pour le renforcement de la société civile dans ce processus. Les mesures d'accompagnement devraient fortifier la société civile et les communautés locales dans les pays producteurs dans le but de soutenir les efforts de saine vigilance et de protéger leurs moyens de subsistance. Les mesures d'accompagnement devraient inclure :

- Le soutien et l'aide au renforcement du suivi communautaire indépendant, par exemple sur l'impact des sociétés minières ;
- L'indépendance garantie du financement des activités de surveillance : Il est recommandé aux organisations publiques de promouvoir la création de fonds dotés de ressources provenant d'entreprises ou d'États, d'organisations non gouvernementales et de coopération internationale, avec une administration fiduciaire transparente et efficace ;
- La facilitation d'une définition des critères de certification et l'accompagnement technique des observateurs indépendants pour rendre les résultats du suivi communautaire valables devant les tribunaux ;
- La promotion de la création de bases de données pour un suivi indépendant, en offrant au public des données de suivi en temps réel par le biais de plateformes numériques similaires à celles qui existent déjà.

► La future réglementation devrait placer les entreprises devant les exigences suivantes :

- Si une entreprise de la chaîne d'approvisionnement identifie, dans son analyse des risques, l'absence de contrôle indépendant dans un projet d'extraction et le besoin ou le souhait des communautés d'en effectuer un, il doit être rendu obligatoire pour l'entreprise qui effectue l'extraction de soutenir le lancement d'un processus de contrôle indépendant ;
- Les entreprises doivent utiliser toutes les informations disponibles provenant de la surveillance communautaire pour l'analyse des risques, en utilisant les normes internationales des Nations Unies (principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme) et de l'OCDE tout en reconnaissant la diversité culturelle des participants à la surveillance indépendante en termes de connaissances locales, de sexe et d'ethnicité.

Le règlement européen relatif aux batteries est la deuxième législation, après le règlement sur l'approvisionnement responsable, visant spécifiquement les chaînes d'approvisionnement en matières premières. Il a tiré les leçons de nombreuses lacunes du règlement européen sur l'approvisionnement responsable, mais commet à nouveau l'erreur d'être très étroite en termes de matières premières couvertes et de rôle potentiel des systèmes industriels.

- Le PE, la CE et le Parlement doivent préciser que la responsabilité des obligations en matière de devoir de vigilance ne peut jamais être transférée aux programmes industriels. Les programmes industriels ne peuvent être qu'un instrument dans le contexte de l'accomplissement du devoir de vigilance.
- Si les projets industriels jouent un rôle, des exigences complètes et transparentes concernant la qualité des programmes industriels doivent être développées et exigées par la CE en ce qui concerne 1) la participation de la société civile et des détenteurs de droits aux audits, au plan d'action correctif, au développement des normes et aux mécanismes de gouvernance ; 2) la prévention des conflits d'intérêts et 3) les mécanismes de traitement des plaintes.

Principales recommandations aux autorités des pays producteurs

GOUVERNEMENT CONGOLAIS

- Intégrer, dans le plan de politique minière, des mesures qui protègent les communautés minières locales et atténuent les effets économiques et sociaux involontaires, notamment l'effet sur le comportement des acteurs armés.
- Mettre en œuvre le code minier au SMA et intégrer le SMA dans la chaîne d'approvisionnement en minerais :
 - Améliorer les conditions d'accès aux marchés, notamment pour le SMA ;
 - Soutenir le renforcement des coopératives ;
 - Définir et étendre plus clairement les zones minières légales ;
- Faciliter la mise en œuvre, la reconnaissance et la promotion de la certification du « statut bleu » de la CIRGL en tant que système transitoire ;
- S'engager à parvenir à une harmonisation des niveaux d'imposition et de la législation au niveau régional et national et soutenir le rôle de la Conférence internationale de la Région des Grands Lacs dans ce contexte.

GOUVERNEMENT COLOMBIEN

- Aider les artisans miniers et les petits exploitants dans le processus de reconnaissance et d'inclusion dans la chaîne d'approvisionnement formelle afin qu'ils puissent approfondir leur connaissance des pratiques minières respectueuses de l'environnement et socialement responsables, autant de stratégies qu'ils sont prêts à développer ;
- Développer une nouvelle politique minière démocratique mettant l'accent sur la non-répétition de la tragédie causée par le conflit, sur l'autonomie territoriale et sur l'inclusion des producteurs locaux dans la chaîne d'approvisionnement légale. Cela inclut le droit de construire d'autres modèles de vie allant au-delà de l'extractivisme et passe par la reconnaissance de la valeur créée par les mineurs à petite et moyenne échelle, ainsi que par les barequeros ;
- Promouvoir et soutenir la défense des territoires qui revêtent une importance fondamentale.