

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



Credits Photo : Giampaolo Musemuci

Durant le premier semestre 2017, le Parlement européen a adopté le Règlement sur l'approvisionnement responsable en minerais provenant des régions en conflit ou dites à haut risques. Le Réseau européen pour l'Afrique Centrale (**EurAc**) n'entend pas ici discuter du contenu de la nouvelle législation mais se concentre sur les « mesures d'accompagnement » au Règlement, autrement dit sur les autres mesures de nature non législative destinées à assurer l'efficacité générale du Règlement. Sur base d'un état des lieux du secteur minier artisanal à l'est de RDC et d'une analyse des mesures d'accompagnement envisagées par l'Union Européenne (UE)¹, **EurAc** adresse aux institutions européennes des recommandations visant la mise en œuvre de solutions qui combleront les lacunes identifiées parmi les mesures d'accompagnement actuellement envisagées pour la République Démocratique du Congo (RDC).

Impact du Règlement européen en RDC: besoin de soutenir une meilleure gouvernance du secteur minier artisanal

Le Règlement européen sur l'approvisionnement responsable en minerais vise à modifier les pratiques des entreprises qui importent des minerais provenant de

ces régions, en particulier l'or et les minerais appelés communément les '3T'², de manière à instaurer dans les chaînes d'approvisionnement un système transparent d'identification et de réduction des risques de financement de groupes armés ou de violations des droits humains. Ce système est généralement appelé le « devoir de **diligence** ».

L'adoption du Règlement vient conclure un processus législatif qui aura duré trois ans, au cours desquels **EurAc** a défendu l'instauration par ce Règlement d'un système de diligence raisonnable obligatoire et conforme aux normes de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) pour les entreprises **situées tant en amont qu'en aval** de ces chaînes d'approvisionnement. La position d'**EurAc** et de nombreuses autres organisations de la société civile européenne n'aura malheureusement été que partiellement suivie, la nouvelle législation élaborée dans le cadre du trilogue comprenant de nombreuses failles³.

L'impact du nouveau Règlement devra être évalué à l'aune de deux aspects. Le premier aspect est avant tout **sécuritaire** : son efficacité en termes de lutte contre l'enrichissement de groupes armés par l'exploitation et le commerce des mine-

¹ Pour lire l'intégralité de notre analyse et de nos recommandations, rendez-vous sur : <http://bit.ly/2nJGs3Z>

² Étain, tantale (coltan) et tungstène

³ **EurAc** (2016), « UE : Conclusion de l'accord relatif aux minerais du conflit, avec beaucoup de limites », 22 novembre.



rais. Le second aspect est quant à lui **socio-économique** : son impact en termes de soutien à l'approvisionnement responsable en minerais depuis les régions en conflit ou à haut risque. Pour ces deux aspects, les risques se situent tout en amont de la chaîne d'approvisionnement, c'est-à-dire au niveau des mines et des communautés riveraines⁴. Pour améliorer et créer les conditions qui permettront au Règlement d'avoir un impact positif sur le terrain, l'UE et ses Etats membres ont besoin de mobiliser des mesures d'accompagnement importantes et ambitieuses visant, de manière générale, l'**amélioration de la gouvernance locale du secteur artisanal**.

Le secteur minier artisanal congolais : vers un modèle qui favorise le développement local

Le rôle de l'artisanat minier pour l'économie locale à l'est de la République Démocratique du Congo est essentiel. Comparé au secteur minier industriel, il génère plus d'emplois et de redistribution de revenus. Il est également viable économiquement (retour sur investissement)⁵. Il est donc important de rappeler dans le contexte européen que le secteur minier artisanal congolais ne doit pas être réduit à la seule question des « minerais de conflit » car il englobe aussi d'autres enjeux importants.

Le défi de la gestion du secteur minier artisanal n'est pas que sécuritaire mais concerne aussi la problématique du **développement local** et de la survie économique de centaines de milliers de personnes vivant à l'est de la RDC. Dans le secteur minier artisanal, le revenu mensuel moyen d'un creuseur peut-être estimé entre 40 et 130 dollars US, ce qui est plus élevé que dans le secteur agricole (17 dollars US), le petit commerce (20 dollars US) ou l'administration (25 dollars US). De plus, l'artisanat minier soutient indirectement l'activité dans les domaines du transport, de la restauration, des loisirs, de l'outillage et du commerce de proximité. Consécutivement à sa dimension redistributive, ce secteur est l'un des principaux soutiens à la consommation de biens et de services au niveau local. Le secteur permet d'accéder aux devises étrangères et, plus généralement, il stimule les échanges. Il permet donc la circulation de l'argent à l'est de la RDC, que ce soit dans les grandes villes ou dans les nombreux territoires enclavés de la région.

L'exploitation et le commerce de minerais constituent une **dynamique importante des conflits** affectant l'est de la RDC, même si les groupes armés disposent d'autres sources de financement. Le mécanisme principal par lequel ces acteurs armés tirent profit des minerais artisanaux est la **taxation** illégale des acteurs de la chaîne (creuseurs, négociants, etc.). Des groupes armés tirent également des revenus de leur **implication dans le commerce** des minerais et, dans certains cas, de leur implication directe **dans l'exploitation de certaines mines**. Près de la moitié des sites artisanaux à l'est de la RDC feraient encore face aux interférences de groupes armés. Les Forces Armées congolaises (FARDC) constituent clairement le groupe armé le plus impliqué dans ces interférences. Comparé aux 3T, l'or est de loin le minerai le plus prisé par les éléments armés et les réseaux criminels pour s'enrichir.

Pour **EurAc**, s'attaquer au phénomène des « minerais de conflit » implique de prendre en considération des questions qui vont au-delà du seul financement des groupes armés : pour rompre les liens entre l'exploitation des ressources naturelles et le financement des groupes armés, il est nécessaire de (re)mettre la question de **la gouvernance du secteur minier artisanal au cœur des mesures envisagées par la RDC et ses partenaires internationaux**.

L'avenir de l'artisanat minier en RDC renvoie à la question du modèle de gestion des ressources naturelles dans le pays : **l'exploitation des minerais se fera-t-elle à l'avenir selon un modèle qui favorise l'emploi et la redistribution vers les populations locales ou à l'inverse selon un modèle qui favorise le développement des industries extractives ?**

Répondre à cette question demande une vision « politique » sur la place et le rôle que le secteur artisanal devrait tenir à l'avenir dans l'économie congolaise. Il faut ensuite qu'un nombre suffisamment important d'acteurs adhère à cette vision – parmi les autorités congolaises, les bailleurs, les acheteurs mais aussi parmi les acteurs du secteur eux-mêmes, tels que les creuseurs, les coopératives, les négociants – pour faire converger l'artisanat minier vers le modèle de gestion souhaité. **EurAc** et ses membres défendent l'idée qu'il s'agit d'un **secteur d'activité légitime parmi d'autres**. Ce secteur pose bien sûr des

⁴ EurAc (2017), **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**.

⁵ Kamundala G, Marysse F. et Mukotanyi I. (2015), « Viabilité économique de l'exploitation artisanale de l'or au Sud Kivu face à la compétition des entreprises minières internationales », in *Cahiers Africains/AfrikaStudies*, n°86, p.167-196.

problèmes en termes de travail d'enfants, de santé, de sécurité et d'environnement. Il faut aussi reconnaître qu'à part sur le plan économique, il ne bénéficie pas directement aux communautés riveraines dont les besoins sont pourtant nombreux (centres de santé, écoles, mise en valeur des terres, routes, etc.). Une vision politique claire sur l'avenir du secteur et un **encadrement approprié** permettraient à l'artisanat minier de contribuer de manière plus positive au développement local.

Les mesures d'accompagnement

En 2014 la Commission Européenne et le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) ont publié une Communication⁶ décrivant la stratégie de l'UE afin d'obtenir un taux élevé de participation des entreprises de l'UE au mécanisme de devoir de diligence. La Communication présente treize types d'action couvrant trois domaines d'intervention différents: cinq mesures incitatives pour le secteur privé⁷, trois formes de dialogue politique avec les pays-tiers⁸, et cinq axes de coopération au développement avec les pays-tiers⁹. Ces derniers visent notamment à « renforcer les capacités [des pays-tiers] à mettre en œuvre les normes de diligence raisonnable ». Suite à la publication de la Communication conjointe, la Haute Représentante de l'UE, Federica Mogherini, et les commissaires au Commerce et au Développement, Cecilia Malmström et Neven Mimica, ont annoncé dans une lettre du 20 mars 2015 d'avoir décidé d'allouer vingt millions d'euros aux mesures d'accompagnement sur la période 2016-2020. Le Parlement européen a lui aussi pris position sur le sujet, en adoptant lors de son vote du 20 mai 2015¹⁰ l'amendement n°55 proposant d'introduire directement dans le texte du Règlement un article (15 bis) relatif aux mesures d'accompagnement. L'amendement demande que les mesures d'accompagnement comprennent une coopération au développement ciblée avec les pays tiers, y compris par « le renforcement des capacités des acteurs locaux à se conformer au présent Règlement ».

Sur base de notre compréhension des défis à relever dans le secteur minier artisanal en RDC, EurAc identifie trois lacunes principales présentes dans l'approche actuellement adoptée par l'UE et ses Etats membres :

- 1 Le peu de moyens financiers dédiés au **renforcement de la gouvernance du secteur minier artisanal** : nous constatons l'absence de mesures pour lutter contre la fraude minière vers les pays voisins de la RDC et le peu de moyens financiers destinés à la formalisation du secteur, en particulier en ce qui concerne la traçabilité et la qualification des sites miniers.
- 2 Le peu d'attention portée aux **acteurs locaux** : l'UE semble adopter une approche « top-down » en orientant en priorité les fonds de sa coopération au développement vers des acteurs internationaux (OCDE, Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), agences de l'Organisation des Nations Unies), plutôt que vers les acteurs locaux. La Division des Mines au Congo ou le Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining (SAESSCAM) manque par exemple fortement de soutien européen. Pareillement, le rôle des Forces Armées de la RDC (FARDC), l'armée congolaise, dans l'exploitation illégale des 3T et de l'or n'est pas adressé, malgré que les programmes de réforme du secteur de la sécurité en RDC donneraient en fait à l'UE des moyens d'agir en ce sens. Bien que certains programmes de la coopération allemande le fassent, les acteurs non-étatiques, tels que les coopératives minières et la société civile ne sont que très peu soutenus et impliqués dans le processus de gouvernance du secteur artisanal.
- 3 Le flou entourant le **renforcement du dialogue politique** avec le gouvernement congolais et ceux des autres pays de la région des Grands Lacs : aucune des mesures annoncées ne semble en effet comporter un volet de dialogue politique spécifique sur l'exploitation et le commerce des 3T et de l'or produits en RDC. Un dialogue renforcé entre l'UE et le **gouvernement congolais** est pourtant hautement nécessaire pour aborder les problèmes de gouvernance. Des efforts de dialogue supplémentaires sont rendus nécessaires **au niveau régional** compte tenu de la faiblesse des résultats obtenus par les mécanismes régionaux (CIRGL) en matière de lutte contre le commerce illégal de minerais provenant de la RDC.

⁶ Commission européenne et Service Européen pour l'Action Extérieure (2014), **Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. Pour une approche intégrée au niveau de l'Union de l'approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque**, Juin(2014) 8 Final.

⁷ Ces actions comprennent des appuis financiers et à la visibilité des entreprises qui s'approvisionnent de manière responsable et l'insertion d'une clause de performance dans certains contrats de marchés publics (public procurement) de la Commission européenne.

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

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

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0204+0+DOC+PDF+V0//FR>.

RECOMMANDATIONS

Considérant que le Règlement de l'UE pour l'approvisionnement responsable en minerais n'entrera pas en vigueur avant 2021, l'UE et ses États membres disposent de suffisamment de temps pour concevoir, financer et mettre en œuvre les solutions qui combleront les lacunes identifiées ci-dessus, qui concernent les mesures d'accompagnement actuellement envisagées pour la RDC. Dans cette perspective, **EurAc** propose à l'UE et à ses États membres de mettre en application d'ici fin 2020 les recommandations suivantes

De façon générale

1 Considérant qu'aucun État membre - à l'exception de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas -, ne semble pour le moment développer des projets assimilables à des **mesures d'accompagnement au Règlement européen pour la RDC**, nous encourageons vivement les 25 autres États membres de l'UE à développer de telles mesures sans plus attendre ;

2 Considérant l'importance du secteur minier artisanal pour l'économie des provinces de l'est de la RDC et les communautés qui en dépendent, concevoir des mesures d'accompagnement qui **soutiennent la formalisation du secteur minier artisanal** et qui favorisent sa **coexistence avec le secteur minier industriel** ;

3 Considérant les risques de dépossession et de fragilisation des creuseurs et des petits négociants engendrés par plusieurs initiatives de formalisation du secteur artisanal, concevoir des mesures d'accompagnement pour la RDC qui **incitent ces acteurs à rejoindre le secteur formel**, notamment en leur permettant de vendre leur production à **des prix attractifs** par rapport à ceux pratiqués dans le secteur informel ;

4 Considérant le peu de place accordée aux acteurs locaux dans la plupart des mesures d'accompagnement envisagées par l'UE et ses États membres, nous recommandons la conception de mesures pour la RDC qui **impliquent**, autant que faire se peut, les **acteurs locaux étatiques** (décideurs politiques, administrations) et **non-étatiques** (creuseurs, coopératives minières, société civile, opérateurs économiques) ;

5 Considérant le risque d'incohérence des mesures d'ac-

compagnement qui concernent directement ou indirectement la RDC, l'UE devrait prévoir un **mécanisme de concertation et de coordination entre bailleurs** en vue d'assurer cette cohérence et de veiller à ce qu'**une approche européenne globale et complète pour l'approvisionnement responsable en RDC** soit mise en œuvre.

En matière de mesures incitatives vis-à-vis des entreprises

6 L'UE devrait octroyer l'aide financière et à la visibilité prévue dans le cadre des mesures incitatives en priorité aux entreprises qui s'approvisionnent de manière responsable en 3T et en or **dans les zones de conflit ou à haut risque**, et éviter d'octroyer ces aides aux entreprises qui choisissent de boycotter ces zones.

En matière de dialogue politique avec la RDC et les autres États de la région des Grands Lacs

7 L'UE et ses États membres devraient **renforcer le dialogue politique** dans les domaines suivants :

a les problèmes de **gouvernance** du secteur minier artisanal : un dialogue avec le gouvernement congolais à ce sujet est hautement nécessaire, en particulier concernant les dysfonctionnements du SAESSCAM et de la Division des Mines. L'impunité des membres des FARDC impliqués dans l'exploitation et le commerce illicites des 3T et de l'or devraient être directement abordée dans le cadre du dialogue entre l'UE et la RDC ;

b l'**harmonisation des prix des minerais et de la fiscalité minière** sur le plan régional : un dialogue devrait être renforcé entre, d'une part, l'UE et ses États membres et, d'autre part, les pays de la région des Grands Lacs en vue de palier à l'insuffisance des résultats obtenus par la CIRGL en la matière.

En matière de coopération au développement en RDC

8 Augmenter les moyens et diversifier les mesures pour le **renforcement de la gouvernance** du secteur artisanal en RDC, en particuliers dans les domaines suivants :

a la lutte contre la **fraude minière vers les pays voisins** de la RDC ;

b le **processus de qualification des sites miniers artisanaux** : un soutien de l'UE et de ses États membres à ce processus est souhaitable afin d'étendre les zones d'exploitation artisanales conformes aux standards du devoir de diligence ;

c la **formalisation du secteur de l'or** : l'UE et ses États membres devraient concevoir des projets spécifiques destinés à répondre aux nombreuses difficultés rencontrées dans le secteur de l'or (interférence des groupes armés, fraude). La mise en œuvre d'un système de traçabilité de l'or fiable et qui puisse être implémenté sur le terrain devrait être une priorité ;

d la **traçabilité dans le secteur des 3T** : l'UE et ses États membres devraient soutenir l'introduction d'au moins un système de traçabilité alternatif à celui en place¹¹, afin de rompre le monopole de facto actuellement à l'œuvre pour les 3T ;

e le **renforcement des services de l'État** chargés d'encadrer le secteur artisanal : en particulier le SAESSCAM et la Division des Mines ;

f l'**implication illégale des FARDC** dans l'exploitation et le commerce des 3T et de l'or : l'UE et les États membres devraient utiliser leur soutien à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) en RDC en vue de lutter contre l'impunité dont bénéficient les membres des FARDC impliqués dans l'exploitation illicite des minerais ;

g la **révision du Code minier de 2002** : l'UE et ses États membres devraient encourager le gouvernement congolais à reprendre le processus de révision du Code et la prise en considération des revendications de la société civile concernant l'encadrement du secteur artisanal ;

h les **coopératives minières** : l'UE et ses États membres devraient développer des projets spécifiques pour le renforcement des capacités des coopératives, en vue de renforcer le fonctionnement démocratique des coopératives et leur fonction de défense des intérêts des creuseurs ;

i le **rôle de la société civile congolaise** : il existe plusieurs organisations non-gouvernementales (ONG) congolaises basées à l'est de la RDC qui disposent d'un ancrage de terrain dans les zones minières et d'une réelle expertise concernant le secteur artisanal et les normes et procédures en matière d'approvisionnement responsable. Ces ONG devraient être soutenues notamment pour leur travail de plaidoyer et de formation vis-à-vis des autorités congolaises aux niveaux national, provincial et local.

¹¹ L'ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCI).