



Des ressources naturelles au cœur des conflits

AGIR POUR UNE LÉGISLATION EUROPÉENNE AMBITIEUSE

Octobre 2014

Pourquoi ce rapport ?

En s'approvisionnant en ressources naturelles issues de zones de conflit ou à haut risque, de nombreuses entreprises sont susceptibles de financer des acteurs armés responsables de graves exactions. Ces entreprises contribuent à alimenter la violence au détriment de la paix et du développement. Cette situation est inacceptable. Engagé depuis plus de cinquante ans dans la défense des droits humains et la promotion d'un développement profitant aux populations locales, le CCFD-Terre Solidaire agit en faveur de la paix et de la régulation des acteurs économiques mondialisés. Mobilisé sur la problématique des ressources du conflit, le CCFD-Terre Solidaire souhaite avec ce rapport :

○ **METTRE EN LUMIÈRE des cas documentés par nos partenaires de violations des droits humains liées aux ressources naturelles dans les zones de conflit ou à haut risque**

Largement mis en avant depuis dix ans, le cas de la République démocratique du Congo tend parfois à faire oublier que, dans d'autres zones de conflit d'Amérique Latine ou d'Asie, le commerce et l'exploitation des ressources naturelles viennent également entretenir la violence. Exposées à des traitements inhumains et dégradants, les populations locales sont également victimes d'une violente répression et d'une criminalisation entourant la mise en œuvre de nombreux projets extractifs. En nous appuyant sur des éclairages transmis par des organisations congolaises, birmanes et colombiennes partenaires du CCFD-Terre Solidaire, ce rapport vient mettre en lumière les violations des droits humains liées aux ressources naturelles dans les zones de conflit ou à haut risque.

○ **PROPOSER des recommandations pour un règlement européen ambitieux en matière d'approvisionnement responsable en minerais issus de zones en conflit ou à haut risque**

Débatu à partir de novembre 2014, ce règlement proposé par la Commission européenne constitue

une opportunité majeure pour faire avancer la législation européenne afin que les importations de minerais des entreprises européennes ne viennent plus alimenter la guerre dans les pays en conflit ou à haut risque. En l'état actuel, le texte s'avère trop insuffisant pour contribuer à rompre le lien entre ressources naturelles, conflits et violations des droits humains. Un règlement ambitieux et conforme aux recommandations des sociétés civiles du Nord comme du Sud s'avère nécessaire.

○ **POURSUIVRE notre plaidoyer en faveur de l'encadrement des activités des entreprises multinationales dans les pays du Sud**

Les ressources du conflit renvoient plus largement à la responsabilité des multinationales vis-à-vis des droits humains et à la nécessité d'encadrer leurs activités. Exercées directement ou via des relations d'affaires, de trop nombreuses activités sont en effet synonymes de violences, de pillages des ressources et d'atteintes aux droits dans les pays du Sud. Un règlement ambitieux sur les ressources du conflit constituerait une avancée sur laquelle s'appuyer pour construire des législations nationales garantissant que les activités des entreprises multinationales au Sud contribuent réellement au développement dans le respect des droits humains et de l'État de droit. L'inscription dans le droit d'une responsabilité fondée sur le « devoir de vigilance » des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre vis-à-vis de l'ensemble de leur sphère d'influence et appliquée à tous les secteurs d'activité doit être le principe clé de ce cadre protecteur des droits humains.

L'adoption d'une loi française sur le devoir de vigilance et d'un règlement européen ambitieux sur les ressources du conflit constituent des demandes centrales de la campagne du CCFD-Terre Solidaire « Des multinationales hors-jeu » pour un encadrement des activités des entreprises françaises au Sud afin qu'elles contribuent au développement dans le respect des droits humains. Ce rapport s'inscrit dans le cadre de cette campagne.

Pourquoi ce rapport ?	3
Résumé exécutif	5
Lexique	8

PARTIE 1

Ressources du conflit : lorsque l'exploitation et le commerce des ressources naturelles alimentent la violence 9

Des ressources naturelles au cœur des conflits dans de nombreux pays riches en ressources	10
Les populations locales, principales victimes des conflits alimentés par les ressources naturelles	13
Une problématique mondiale mettant en cause la responsabilité des entreprises européennes	18

PARTIE 2

Ressources du conflit : un principe et des opportunités pour agir 22

Un principe pour agir : l'obligation d'exercer un devoir, de vigilance comprenant des dispositions de diligence sur les chaînes d'approvisionnement	23
Un projet de règlement européen sur les ressources du conflit largement insuffisant	27
Une opportunité pour agir : exiger une législation européenne plus ambitieuse ..	30

PARTIE 3

Recommandations 33

Annexe	36
Ont participé à l'élaboration de ce rapport	38
OURS	39

Lorsque le commerce des ressources naturelles vient alimenter les conflits

Ces soixante dernières années, plus de 40 % des conflits civils étaient liés aux ressources naturelles¹. Si elles ne constituent pas les causes premières de conflits complexes et aux motifs avant tout politiques, territoriaux ou identitaires, ces ressources viennent alimenter la violence dans des zones où l'exploitation et le commerce des ressources naturelles permettent à de nombreux acteurs armés, coupables de graves exactions à l'encontre des populations, de se financer. En s'approvisionnant en ressources issues de ces zones de conflit ou à haut risque, les entreprises sont susceptibles d'entretenir les conflits au détriment des droits humains, de la paix et du développement.

Les ressources du conflit : une problématique mondiale

Depuis plus de quinze ans, l'extraction et le commerce des ressources naturelles alimentent à l'**Est de la République démocratique du Congo** (provinces du Katanga, du Maniema et du Nord et Sud-Kivu) un conflit particulièrement brutal et qui a entraîné la mort d'environ 3,5 millions de personnes². Conséquence de l'instabilité politique prolongée depuis le milieu des années 1990 (guerre civile qui mena à l'effondrement de l'État zaïrois, guerre civile au

Burundi, génocide rwandais), de nombreux groupes armés ont prospéré dans la région, la richesse du sous-sol (notamment en minerais d'étain, de tantale, de tungstène et d'or) incitant ces derniers à se maintenir dans les zones stratégiques du territoire telles que les sites d'extraction et les axes de transport, et à poursuivre les combats. Rançonnés et exposés à une violence permanente (massacres, pillages, travail forcé), les creuseurs et les populations sont les premières victimes de cette concurrence pour les ressources naturelles venant directement entretenir la guerre. L'accaparement d'une partie des ressources par des groupes armés prive enfin l'État congolais de ressources financières considérables et participe de la déstabilisation d'un État déjà fragile.

Dans un pays historiquement marqué par une conflictualité autour de l'accès à la terre, le contrôle des territoires riches en ressources minières et énergétiques est un élément clé du **conflit armé colombien** opposant paramilitaires, guérillas et État depuis cinquante ans. Dévastateur, ce conflit a causé la mort de 218 000 personnes (à plus de 80 % des civils) et est à l'origine de déplacements forcés parmi les plus importants au monde³. Les ressources naturelles se sont alors progressivement imposées comme une source de financement non négligeable pour les groupes armés, notamment à partir des années 2000 alors que ces derniers ont vu s'amenuiser leurs revenus issus du narcotrafic en raison

¹ Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), *Du conflit à la consolidation de la paix : le rôle des ressources naturelles et de l'environnement*, 2009.

² Chiffres fournis par l'International Rescue Committee (IRC) qui constituent une estimation fiable mais sûrement en deçà du nombre total de victimes du conflit en RDC (les chiffres ne concernent ainsi que la période allant de 1998 à 2004). IRC, *Quand le monde cessera-t-il de détourner le regard ?*, 2004.

³ Depuis le début du conflit, entre 4,7 et 5,7 millions de personnes ont ainsi été contraintes de fuir et d'abandonner leurs terres. Sources pour l'ensemble de ces chiffres : Centro Nacional de Memoria Historica, *Ça suffit ! Mémoires de guerre et dignité*, 24 juillet 2013, <http://www.centrodehistoria.gov.co/micrositios/informeGeneral/catedra.html>
Voir aussi : Agence des Nations unies pour les réfugiés, UNHCR, mars 2013, <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621e24.html>

des politiques américaines de lutte contre la drogue menée dans le pays¹. En 2012, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) tiraient ainsi près de 20 % de leurs ressources du contrôle de l'extraction et du commerce illégal de l'or². La politique de développement largement basée sur l'exploitation minière lancée par le gouvernement colombien depuis les années 1990 est venue renforcer la pression sur les territoires riches en ressources devenus l'objet de convoitise des groupes armés, des entreprises et de l'État. Cette politique n'a fait que renforcer la militarisation et le développement d'une violence permanente prenant notamment la forme d'une criminalisation des populations s'opposant aux projets extractifs. 80 % des violations des droits humains enregistrées dans le pays ces dix dernières années ont ainsi eu lieu dans des zones d'extraction minière et pétrolière³.

Particulièrement riche en ressources naturelles⁴, la **Birmanie** est un pays où une part importante des revenus de l'extraction est captée par les militaires qui opèrent un contrôle sur les mines et les opérations de négoce et d'exportation. On estime ainsi que la seule exploitation des pierres précieuses (jade, saphir, rubis) aurait permis de financer les généraux à hauteur de 750 millions de dollars entre 1964 et 2007⁵. Encore aujourd'hui, l'armée reste un acteur incontournable de l'exploitation minière grâce aux « entreprises d'État » qui permettent aux militaires de toucher un pourcentage des bénéfices des activités d'extraction. Sous couvert d'assurer la sécurité sur les chantiers, les militaires se rendent coupables de violations des droits humains (recours au travail forcé, à la torture,

confiscation des terres et expulsions massives) et d'une violente répression des résistances (pressions, arrestations). Enfin, des ressources naturelles comme le jade et l'or sont au cœur du conflit opposant l'État central à la minorité ethnique Kachin depuis les années 60. Ces ressources financent successivement les groupes indépendantistes armés et l'armée birmane. Dans l'État Kachin (comme dans d'autres zones d'extraction marquées par une présence importante des minorités), le contrôle des ressources est également devenu un enjeu stratégique majeur et constitue une revendication politique des minorités aspirant à une gestion autonome de ressources naturelles de leur territoire.

Un principe pour agir : le devoir de vigilance

Depuis une dizaine d'année, on observe un mouvement croissant en faveur d'une responsabilisation des entreprises multinationales vis-à-vis des droits humains et d'une plus grande transparence des chaînes d'approvisionnement. Des simples initiatives volontaires aux normes internationales et législations contraignantes, ces démarches reposent sur un même principe : le devoir de vigilance. Appliqué aux ressources du conflit, ce devoir de vigilance se traduit par la mise en œuvre d'un devoir de diligence sur les chaînes d'approvisionnement en ressources naturelles issues de zones de conflit ou à haut risque afin de s'assurer que les entreprises n'alimentent pas la violence et ne se rendent pas complices de graves violations des droits humains qui en découlent.

¹ On peut évoquer le « plan Colombie » largement appuyé par les États-Unis et lancé en Colombie en 2000. Ce plan interdisait, entre autres, l'accès à l'espace aérien pour les trafiquants et prévoyait des pratiques de fumigation aérienne sur des cultures illicites et des terres environnantes, http://fr.wikipedia.org/wiki/Plan_Colombie

² Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CI/Tpax-Colombia, *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia*, 2012.

³ Sindicato de trabajadores de la Empresa Nacional Minera Minercol (Sintraminercol), *La violación de los derechos humanos en el país está estrechamente ligada con el modelo económico existente en Colombia*, 2012, <http://www.pasc.ca/fr/node/3851>

⁴ Ressources hydrauliques, hydrocarbures mais aussi ressources minières telles que l'or, le cuivre, le tungstène, le fer, le plomb ou encore les pierres précieuses.

⁵ « Les pierres précieuses tâchées de sang du Myanmar », *Reuters*, 4 octobre 2007, <http://www.paradisfj.info/spip.php?article1036>

Une opportunité pour agir : exiger une législation européenne plus ambitieuse

En mars 2014, la Commission européenne a présenté un **projet de règlement portant sur l’approvisionnement responsable en minerais issus de zones de conflit ou à haut risque**¹. S’il faut saluer la prise de responsabilité de l’Union européenne sur un tel dossier, on ne peut que déplorer le caractère très insuffisant d’un texte en deçà des normes internationales et des législations nationales déjà existantes. Non contraignant et au champ d’application trop restreint, le texte actuel ne permettra pas de contribuer à rompre le lien entre ressources naturelles et conflits.

La France aura un rôle clé à jouer dans les négociations européennes qui se dérouleront à partir de novembre 2014. Nous lui demandons de défendre une réglementation européenne ambitieuse en mettant en œuvre les recommandations suivantes² :

- **Le système d’autocertification volontaire doit être remplacé par une obligation contraignante** pour les entreprises ciblées par le règlement d’exercer un devoir de diligence sur leurs chaînes d’approvisionnement et de rendre compte publiquement de leurs efforts en la matière.
- **Les catégories d’entreprises visées par le règlement doivent être élargies** au-delà du nombre limité des premiers importateurs de manière à inclure les entreprises utilisatrices finales qui sont les premières à introduire sur le marché européen des composants ou des produits finis contenant ces ressources.
- **Le champ des ressources couvertes par le règlement doit être étendu** à l’ensemble des ressources naturelles.



Agir plus globalement : encadrer les activités des entreprises multinationales

La problématique des ressources du conflit renvoie plus largement à la nécessité d’encadrer les activités des entreprises multinationales au Sud. Le devoir de vigilance est un principe clé de cette régulation et doit, à ce titre, être traduit dans les législations nationales. Si le gouvernement français doit agir au niveau européen, il doit aussi se montrer exemplaire au niveau national.

Nous lui demandons à ce titre de **soutenir l’examen par le Parlement français des propositions de loi relatives au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre vis-à-vis de leurs filiales et sous-traitants**³.

¹ COM/2014/0111 final - 2014/0059 (COD), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil introduisant un mécanisme européen d’autocertification, dans le cadre du devoir de diligence relatif aux chaînes d’approvisionnement, pour les importateurs responsables d’étain, de tantale, de tungstène, de leurs minerais et d’or originaires de zones de conflit ou à haut risque*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52014PC0111>

² Voir la partie 3 du présent rapport pour une liste plus détaillée de nos recommandations et de celles de nos partenaires.

³ Le 6 novembre 2013, des propositions de loi instaurant un devoir de vigilance des entreprises donneuses d’ordre à l’égard de leurs filiales et sous-traitants ont été déposées par les groupes SRC, (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/propositions/pion1524.pdf>) et EELV, suivies le 13 février 2014 par le groupe RRD et le 29 avril 2014 par le groupe GDR.

Ressources du conflit : ressources naturelles (bois, minerais, eau, hydrocarbures...) dont l'exploitation et le commerce sont susceptibles de financer et d'alimenter les conflits, l'instabilité et les violations des droits humains.

Zones de conflit ou à haut risque : les zones de conflit se caractérisent par l'existence d'un conflit armé, d'une violence généralisée ou d'autres risques d'atteinte aux populations. Il existe plusieurs types de conflits armés : internationaux (impliquant deux ou plusieurs États) ou non, guerres de libération, insurrections, guerres civiles, etc. Les zones à haut risque sont, quant à elles, caractérisées par l'instabilité politique ou la répression, la faiblesse des institutions, l'insécurité, l'effondrement des infrastructures civiles ou une violence généralisée mais aussi des atteintes systématiques aux droits de l'homme et des violations du droit national et international¹.

Minerais : roche contenant des minéraux utiles et en proportion suffisamment intéressante pour justifier l'exploitation, et nécessitant une transformation pour être utilisée par l'industrie.

3T : étain, tantale et tungstène notamment présents dans la cassitérite, le coltan et la wolframite. Ces trois minerais entretiennent de nombreux conflits armés à travers le monde.

Devoir de vigilance : obligation qu'ont les entreprises d'identifier, de prévenir et de réparer toute atteinte aux droits humains générée par leurs activités ou celles de leurs filiales, de leurs sous-traitants ou de leurs fournisseurs. Appliqué aux ressources du conflit, ce devoir de vigilance se traduit par la mise en œuvre **d'un devoir de diligence sur les chaînes d'approvisionnement** en ressources naturelles issues de zones de conflit ou à haut risque. Les entreprises sont alors tenues d'entreprendre des démarches d'identification et de prévention des risques afin de s'assurer

qu'elles n'entretiennent pas la violence du fait de leur approvisionnement en ressources. Elles doivent également rendre compte publiquement de leurs efforts.

Chaîne d'approvisionnement : désigne l'ensemble des activités, organisations, acteurs, technologies, ressources et services, intervenant dans le transfert des ressources naturelles (par exemple des minerais) depuis le site d'extraction jusqu'à leur incorporation dans un produit fini destiné aux consommateurs finaux².

Entreprises en amont (de la chaîne d'approvisionnement) : du site d'extraction à la fonderie ou l'affinerie (incluses), ces entreprises sont impliquées dans le négoce, le traitement des minerais et la transformation de ces derniers en métaux.

Entreprises en aval (de la chaîne d'approvisionnement) : des fonderies et affineries à l'utilisation finale, ces entreprises assurent la production, l'assemblage, la commercialisation et la distribution de produits semi-finis et de produits finis jusqu'aux consommateurs.

Produits semi-finis : produits fabriqués à partir des matériaux et métaux issus des minerais qui permettent ensuite de fabriquer des produits finis. Ces produits prennent par exemple la forme de tubes, de plaques ou de bardages en métal.

Produits finis : produits prêts à être commercialisés et pouvant être utilisés pour satisfaire les besoins des consommateurs et des clients. Ces produits peuvent ainsi prendre la forme de composants (tels que les composants électroniques type cartes-mère, puces, circuits composés), de pièces détachées, mais aussi de produits finis directement vendus aux consommateurs tels que des ordinateurs et des téléphones.

État fragile : renvoie à la faible capacité d'un État à assurer ses missions et fonctions essentielles³.

Acronymes

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ONU : Organisation des Nations unies

CIRGL : Conférence internationale sur la région des Grands Lacs

OIT : Organisation internationale du travail

¹ OCDE, *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, Seconde édition, 2013, Editions OCDE, <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/GuideEdition2.pdf> Nous utiliserons dans la suite du rapport la formule *Guide OCDE* pour désigner ce texte.

² Définition proposée par l'OCDE, *Ibid.*, p. 14.

³ OCDE, *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles*, 2007.

Ressources du conflit : lorsque l'exploitation et le commerce des ressources naturelles alimentent la violence



Dans de nombreuses zones du monde marquées par les conflits, les ressources naturelles contribuent à financer des acteurs armés violents et tenus pour responsables de graves violations des droits humains.

De plus en plus lucratif du fait de l'augmentation du prix de nombreux minerais sur les marchés internationaux depuis les années 2000¹, le contrôle de l'exploitation et du commerce des ressources naturelles semblent s'affirmer comme un enjeu stratégique majeur incitant ces acteurs armés à se maintenir sur les territoires et à poursuivre les combats.

Dans certaines zones, cette lutte pour les ressources implique également des États et des entreprises engagés dans de grands projets d'extraction et ayant recours à des acteurs armés afin d'assurer la « sécurité » des activités extractives. Cette militarisation expose les populations à une instabilité permanente et une violence synonyme de graves violations des droits humains et des libertés

fondamentales. Dans ces conditions, le commerce et l'exploitation des ressources constituent, par ailleurs, des obstacles à la pacification et au développement des territoires.

En se fournissant en ressources naturelles issues de ces zones de conflit ou à haut risque, les entreprises situées en aval de la chaîne d'approvisionnement sont susceptibles de financer des acteurs armés et d'entretenir le conflit. De nombreuses entreprises européennes sont directement concernées par ce phénomène. Elles se rendent alors complices de la violence exercée à l'encontre des populations dans les pays d'extraction et vendent en toute impunité aux consommateurs européens des portables, voitures et téléphones fabriqués à partir de ressources du conflit.

DES RESSOURCES NATURELLES AU CŒUR DES CONFLITS DANS DE NOMBREUX PAYS RICHES EN RESSOURCES

“Le nerf de la guerre” : les ressources naturelles comme source de financement pour des acteurs armés

Dans de nombreuses zones touchées par la guerre et la violence, les ressources naturelles peuvent permettre de financer les belligérants, qu'ils soient des groupes armés non-étatiques ou des membres des armées nationales.

Le contrôle direct de l'exploitation (sites miniers par exemple²) et du commerce (transport, vente et relations aux intermédiaires et aux exportateurs) des ressources naturelles est l'une des modalités de financement de ces acteurs armés³. Cette supervision de l'ensemble des opérations en amont de la chaîne d'approvisionnement est bien souvent observable dans des zones difficiles d'accès, marquées par une présence armée de longue date et une faible présence étatique⁴. Dans certains cas comme la Colombie, la

captation des revenus issus des ressources naturelles est également rendue possible par le recours à des sociétés commerciales ou d'exploitation légales mais extrêmement liées aux groupes armés. On parle alors « d'exploitation minière légale criminelle⁵ ».

Plus communément, le financement des groupes armés repose sur un contrôle indirect des ressources naturelles prenant la forme d'une taxation illégale en minerais ou en argent imposée aux creuseurs (pour obtenir le droit d'accès aux sites miniers), aux transporteurs (pour utiliser certaines routes) ou à tout autre intermédiaire désireux de transporter, acheter et revendre des ressources. **Dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC)**, de nombreux groupes armés devenus de véritables administrateurs du territoire prétendent assurer le maintien de l'ordre et la protection des populations en échange d'un système de taxation illégale des minerais imposés dans la force et la menace (tout refus ou tentative de se soustraire à ces paiements illégaux exposant à des risques très élevés de violence physique). C'est notamment le cas sur le territoire

¹ À titre d'exemple, une once d'or était cotée à 279 dollars américains en 2000. Elle s'échangeait à 1 650 dollars américains en 2013. Source : Banque mondiale, 2013.

² En Colombie, les groupes armés se dotent bien souvent de machines nécessaires à l'extraction dont l'achat a été possible grâce aux revenus du narcotraffic. Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CITpax-Colombia, *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia*, p. 11.

³ Pour plus de précisions sur les différentes modalités de financement des groupes armés, voir *Guide OCDE*, p. 24.

⁴ C'est notamment le cas des provinces de l'Est de la RDC ainsi que de zones isolées en Colombie (voir le cas d'une mine de tungstène contrôlée par les FARC exposé dans « How Colombian FARC Terrorists Mining Tungsten Are Linked to Your BMW Sedan », *Bloomberg*, 8 août 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-08-08/terrorist-tungsten-in-colombia-taints-global-phone-to-car-sales.html>

⁵ Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CITpax-Colombia, *op. cit.*, 2012, p. 12.

⁶ CERN-CENCO, *L'impact de l'exploitation minière sur l'économie et le social de Walikale*, décembre 2013, éditions du Secrétariat général de la CENCO. Groupe d'experts sur la RDC, *Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*, S/2014/42, 23 janvier 2014, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2014/42

⁷ Groupe d'experts sur la RDC, *op. cit.*, 2014 ; CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013. Voir aussi : IPIIS International Alert, *La complexité de la gestion des ressources dans un contexte de fragilité de l'État : le cas de l'Est de la RDC*, 2010.

de Walikale où divers groupes armés (on peut, entre autres, citer les Maï-Maï, les Forces démocratiques de libération du Rwanda, FDLR, ainsi que des combattants du Nduma défense du Congo, NDC) se financent à partir de la taxation illégale sur les minerais de cassitérite⁶. À Walikale comme ailleurs dans l'Est du pays, ces pratiques violentes sont également le fait de certains militaires de l'armée régulière du pays (Forces armées de la République démocratique du Congo, FARDC) accusés de prendre part au très lucratif commerce des minerais⁷.

Ce business de la sécurité et de la protection est également présent **en Colombie**¹. Sur la base de la menace et de la pression à l'encontre des creuseurs artisanaux et des entreprises minières de petite et grande taille, les groupes paramilitaires et les guérillas devenus « pourvoyeurs de services de sécurité » parviennent à tirer des ressources importantes de l'extraction et du commerce des minerais. En échange d'une « protection » contre la violence d'autres groupes et du gage de leur « tranquillité » (engagement à ne pas s'attaquer aux sites d'extraction par exemple), les acteurs armés instaurent ainsi des taxes, exigent un pourcentage sur les ressources extraites et imposent le paiement de permis d'exploitation illégaux mais nécessaires aux acteurs souhaitant opérer dans la zone. En 2012, les FARC (Forces armées révolutionnaires de Colombie) tiraient ainsi jusqu'à 20 % de leurs ressources du contrôle de l'exploitation illégale et du négoce de l'or. Autant en Colombie qu'en RDC, les groupes armés se financent, par ailleurs, via des pillages et des attaques sur les sites miniers et les itinéraires commerciaux².

Un pas de plus dans la violence : le recours à des forces de sécurité

Échelon supplémentaire dans la militarisation des territoires en conflit, on observe un recours fréquent à des forces de sécurité publiques ou privées afin d'assurer la sécurité du commerce et de l'extraction des ressources naturelles. Au lieu de protéger les travailleurs et les droits humains dans les zones d'extraction, ces acteurs armés occupent une place centrale dans le trafic et la taxation illégale des ressources et se rendent coupables de graves exactions sur les populations.

En Birmanie, l'armée est un acteur incontournable de l'exploitation minière et est présente sur de très nombreux chantiers extractifs afin de « sécuriser » les activités des entreprises d'État en charge de l'extraction. Organisées par secteur (Myanmar Oil and Gas Enterprise, MOGE, pour le pétrole et le gaz, Union of Myanmar Economic Holdings, UMEH, pour les pierres), ces entreprises d'État sont des points de passage obligés pour toute entreprise étrangère souhaitant développer des activités en Birmanie. L'entreprise Total fut ainsi mise en cause par différentes ONG pour avoir financé, via la MOGE, les militaires birmans grâce aux revenus de ses activités d'exploitation dans le pays³. Aujourd'hui encore, ces entreprises d'État sont largement contrôlées par l'armée (rattachement au ministère de la Défense) ou par des réseaux proches, les militaires touchant un pourcentage sur les bénéfices de l'exploitation (pouvant s'élever à plus de 50 %)⁴. La transition politique officielle de 2011⁵ ne semble ni avoir permis de réduire la mainmise de l'armée sur l'économie et la vie politique birmane, ni de mettre un terme aux actes de violence (torture, confiscation des terres et expulsions massives) dont se rendent coupables ces entreprises militaro-industrielles depuis près de cinquante ans.

En Colombie, les entreprises jouent un rôle clé dans la militarisation du territoire. Nombre d'entre elles ont en effet recours à des acteurs armés tels que des paramilitaires, des groupes de guérilla ou des sociétés de sécurité (légales mais souvent liées aux groupes armés) afin d'assurer la « sécurité » de leurs activités⁶. Cette collusion entre acteurs armés et entreprises vient directement servir les stratégies d'expansion des multinationales sur les terres riches en ressources, la violence des acteurs armés ayant vocation à faire fuir les creuseurs artisanaux et à museler toute protestation à l'encontre des projets extractifs au sein des communautés locales⁷. L'État appuie par ailleurs activement ce phénomène, que ce soit au niveau local (accords régulièrement conclus entre la police locale et les entreprises) ou national dans le cadre de la mise en œuvre du volet sécuritaire de la politique d'attraction des investisseurs étrangers. On peut, à ce titre, évoquer la création d'une direction nationale dédiée à la sécurité des infrastructures ainsi que le déploiement (systématique pour les projets « d'intérêt national ») de bataillons de l'armée (« bataillons miniers et énergétiques ») affectés à la sécurité des entreprises d'extraction⁸.

1 L'ouvrage de référence sur les modalités de financement des acteurs armés à partir des minerais en Colombie (et duquel sont extraites les informations ci-dessous) est le suivant : Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CITpax-Colombia, *op. cit.*, 2012. Voir aussi : *Bloomberg*, art. cit., 2013.

2 Pour la Colombie : Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CITpax-Colombia, *op. cit.*, 2012. À Walikale (RDC), on recense ainsi de très nombreuses attaques depuis 2009 dans le secteur de Wanianga (Omate, Angoa, Bisie, Kilanbo, Mubi...). CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013.

3 Earth Rights International, *Energy Insecurity : How Total, Chevron, and PTTEP Contribute to Human Rights Violations, Financial Secrecy, and Nuclear Proliferation in Burma (Myanmar)*, 2010, <http://dg5vd3ocj3r4t.cloudfront.net/sites/default/files/documents/energy-insecurity-french-summary-and-recommendations.pdf>

4 Par « réseaux proches », on fait référence aux cronies, ces hommes d'affaire proches de l'armée jouant un rôle d'intermédiaires entre les entreprises étrangères et les autorités. Dans le cas de la mine de cuivre de Letpadaung, les militaires touchent 51 % des bénéfices de l'exploitation. Source : D. Dapice et N. Xuan Thanh, *Creating a Future : Using Natural Resources for New Federalism and Unity*, Harvard's Ash Center for Democratic Governance and Innovation, 2013.

5 L'année 2011 marque en effet l'abandon du pouvoir par la junte birmane au profit d'un pouvoir civil.

6 Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CITpax-Colombia, *op. cit.*, 2012.

7 *Ibid.*, p. 19. Voir aussi : ILSA, *Minería del oro y conflictos sociales en Colombia ; tendencias generales y análisis de caso*, 2014.

8 ILSA, *op. cit.*, 2014.

RDC

LORSQUE DES ENTREPRISES D'EXTRACTION VIENNENT ENTRETEENIR LA VIOLENCE



La Mine de Bisie

Plus grand site d'exploitation de cassitérite (minerai d'étain) du territoire de Walikale, la mine de Bisie est un exemple type de la collusion entre entreprises et groupes armés. À partir de 2005, la concession du site fut attribuée au Groupe Minier Bangandula (GMB) puis à Mining and Processing Congo (MPC) à partir de 2006. Successivement, les deux entreprises ont eu recours à des groupes armés afin de « sécuriser leurs activités » : 85^e brigade non réintégrée composée de nombreux Mai-Mai Sheka pour GMB et hommes du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) pour l'entreprise MPC^A. Ces groupes ont développé un commerce illégal de cassitérite basé sur un racket des creuseurs, le contrôle du minerai d'étain devenant, par ailleurs, un objet d'affrontements entre groupes armés refusant de quitter la région et d'abandonner ce lucratif commerce^B.

En finançant ces acteurs armés, les entreprises GMB et MPC ont encouragé ainsi une forte militarisation de la zone en plus d'y alimenter la violence. Le recours à des hommes armés a permis également à l'entreprise MPC de faire pression sur les creuseurs artisanaux présents sur le site minier afin de les faire fuir^C. On observe à ce titre des tensions importantes entre les creuseurs et l'entreprise MPC, cette dernière étant accusée de saboter les tentatives de dialogue et d'être liée à l'arrestation récente de membres de la société civile^D. L'entretien d'un climat d'instabilité et de violence permanente permet également à l'entreprise MPC de s'éviter des contrôles trop nombreux, ce qui offre un cadre plus propice à des activités illégales. L'entreprise MPC (depuis rachetée par Alphamin Resources Corp) est ainsi accusée d'avoir extrait et commercialisé des minerais sans permis d'exploitation et de transporter des minerais vers Goma par hélicoptère alors même que la fermeture de cette mine a été exigée en 2010 par le Ministère des mines^E.

Le contrôle des ressources naturelles comme vecteur de conflit

Bien qu'elles ne constituent généralement pas la cause première de conflits aux racines avant tout politiques, le contrôle des ressources naturelles semblent progressivement s'imposer comme un vecteur de conflit dans de nombreux pays. Il pousse en effet des groupes armés à se maintenir sur les territoires et devient l'enjeu d'affrontements violents entre groupes, entreprises et États, tous déterminés à capter les revenus de l'exploitation et du commerce des ressources naturelles. En résulte alors une militarisation généralisée des territoires et un état de violence permanente.

À l'Est de la République démocratique du Congo, une guerre aux motifs politiques et géopolitiques a également pris la forme d'une guerre économique pour le contrôle des minerais d'or, d'étain, de tungstène et de tantale. Certains groupes sont ainsi accusés de se maintenir dans la zone depuis 1998 et d'y perpétuer le conflit en se réfugiant derrière des revendications politiques¹. Quinze ans après le début des hostilités, le contrôle des carrés miniers demeure toujours un enjeu crucial, tant pour des groupes armés² que pour des officiers des forces gouvernementales qui refusent pour certains d'être redéployés dans d'autres zones du pays comme évoqué précédemment pour la mine de Bisie. Cette fixation d'un grand nombre d'acteurs armés sur les territoires riches en ressources donne lieu à des affrontements entre groupes, au détriment

A CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013, p. 42, 105, 106 et 145.

B Depuis 2010, on assiste sur le site de Bisie à de violents affrontements entre les Mai-Mai Sheka appuyés par les FDLR et les militaires des ex-CNDP et des FARDC. Source : IPI International Alert, *La complexité de la gestion des ressources dans un contexte de fragilité de l'État : le cas de l'Est de la RDC*, 2010, p. 28.

C On estime que le site accueillait en 2010 plus de 12 000 personnes comprenant principalement des creuseurs et des commerçants. CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013, p. 105.

D Bureau d'études, d'observation et de coordination pour le développement du territoire de Walikale, *Tricherie entretenue par la société MPC*, N/Réf : n° 19/BDW/SG/TW-NK/2014, 22 août 2014 ; Mémoire de la société civile de Walikale adressé à l'administrateur du territoire de Walikale sur l'arrestation de membres de la société civile de Walikale, 24 juillet 2014.

E CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013, p. 106. Le Groupe d'experts sur la RDC pointe également la poursuite du commerce et de l'extraction de la cassitérite depuis la mine de Bisie dans leur dernier rapport final (voir paragraphe 206), http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2014/42

1 Conseil de sécurité de l'ONU, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2002/cs2382.doc.htm> Constat ensuite réitéré dans de très nombreux rapports du Groupe d'experts sur la RDC depuis 2002 : <http://www.un.org/french/sc/committees/1533/experts.shtml>

2 On pense ainsi aux groupes Mai-Mai (incluant des forces armées dirigées par des seigneurs de guerre, des chefs tribaux traditionnels, des chefs de village, et des leaders politiques locaux) qui prétendent combattre la présence de groupes armés sur les carrés miniers mais qui participent à leur tour activement à la militarisation des territoires.

des populations victimes d'une insécurité et d'une violence permanentes. En Birmanie, le contrôle de l'extraction et du commerce du jade alimente depuis cinquante ans le conflit opposant l'État central à la minorité ethnique Kachin (voir page 29).

En Colombie, la compétition entre État, entreprises et groupes armés pour le contrôle des territoires riches en ressources minières (or, tungstène, tantale, charbon...) et énergétiques (hydrocarbures) vient exacerber le conflit armé déchirant le pays depuis plus de cinquante ans et participe d'une recrudescence des conflits et des actes de violence à l'encontre des populations. Ce phénomène est renforcé par le recentrage de l'économie colombienne sur l'exploitation et l'exportation de ses ressources et la mise en œuvre, depuis les années 1990, d'une politique de développement et d'aménagement du territoire basée sur les grands projets d'entreprises extractives étrangères¹. Depuis plus de vingt ans, l'État colombien met ainsi en place un cadre législatif et réglementaire lui permettant de réaffirmer son autorité et sa propriété sur les ressources naturelles tout en attirant les investisseurs étrangers grâce à un octroi facilité de permis, notamment dans des « zones minières stratégiques » définies par le gouvernement². On estime aujourd'hui que 59 % du territoire colombien sont sous concession d'entreprises étrangères extractives ou font actuellement l'objet d'une demande de permis³. On assiste alors à une lutte pour le contrôle des ressources opposant État, groupes armés et entreprises, qui se traduit par une militarisation croissante des territoires et un renforcement de la violence.

LES POPULATIONS LOCALES, PRINCIPALES VICTIMES DES CONFLITS ALIMENTÉS PAR LES RESSOURCES NATURELLES

Violence des acteurs armés et atteintes aux droits humains

Les populations locales sont les premières victimes des exactions opérées par des acteurs armés se finançant grâce aux revenus des ressources naturelles⁴.

Cette violence s'exerce, en premier lieu, à l'encontre des personnes intervenant sur les chaînes d'approvisionnement depuis l'extraction jusqu'à l'exportation des ressources. Dans les provinces de l'Est de la RDC, transporteurs, négociants, creuseurs mais aussi femmes et enfants attachés à des travaux annexes comme le concassage ou le lavage des minerais, sont ainsi taxés et rançonnés sous le poids de la menace et l'usage de la force⁵. Cette violence vient s'ajouter à des conditions de travail très dangereuses, notamment pour les creuseurs qui opèrent bien souvent à mains nues dans des puits souterrains mal ventilés, le tout en échange d'une rémunération dérisoire voire inexistante⁶. Ce recours au travail forcé est également observable dans le cadre des grands projets d'extraction menés en Birmanie, et ceci en dépit des engagements pris par le pays envers l'Organisation internationale du travail visant à mettre un terme au travail forcé d'ici 2015⁷.

Les populations présentes sur les sites miniers et dans les villages alentours sont également directement exposées à la violence. **Dans l'Est de la RDC**, ces communautés subissent les affrontements opposant des groupes armés à d'autres groupes ennemis ou à l'armée nationale. Les populations sont également la cible d'attaques et de pillages (visant des minerais mais aussi des vivres et des marchandises de consommation courantes) particulièrement violents et qui s'accompagnent de massacres, de saccages

¹ Amorcée pendant la phase de privatisation généralisée de l'économie pendant les années 1990, l'attraction des investisseurs étrangers dans le secteur minier et énergétique est réaffirmée à partir des années 2000 sous les gouvernements d'Alvaro Uribe (2002-2010) et de Juan Manuel Santos (élu depuis 2010). Source : ILSA, *op. cit.*, 2014.

² On peut ainsi évoquer la définition des ressources naturelles non renouvelables comme propriétés de l'État (Constitution de 1991) et de l'exploitation minière comme activité « d'intérêt social et d'utilité publique » (loi 685 du nouveau Code minier de 2001). Source : *Ibid.*

³ Chiffres concernant le territoire continental de la Colombie (hors îles). Source : Contraloría General de la República (CGR), *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente*, 2011, p. 130-131.

⁴ Les atteintes graves sur les populations sont reprises à la page 39 du *Guide OCDE*.

⁵ Global Witness, *Face à un fusil, que peut-on faire ?*, 2009, https://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/report_fr_final_0.pdf
Voir aussi les rapports du Groupe d'experts sur la RDC : <http://www.un.org/french/sc/committees/1533/experts.shtml>

⁶ On constate dans les mines de RDC un recours au travail forcé et à l'esclavage moderne : Free the Slaves, *The Congo Report : Slavery in Conflict Minerals*, 2011, <http://freetheslaves.net/Document.Doc?id=243>

⁷ Info Birmanie, *Investir en Birmanie ? Enjeux, recommandations et dispositifs pour un investissement responsable*, 2014, <http://www.info-birmanie.org/wp-content/uploads/2014/03/GUIDE-Investir-en-Birmanie-Info-Birmanie-mars-2014-Version-couleur.pdf>
La Convention de 1999 sur les pires formes de travail des enfants (Convention de l'OIT) n° 182 ne rentrera en vigueur qu'en décembre 2014 tandis que la Convention n° 105 de l'OIT sur l'abolition du travail forcé n'a toujours pas été ratifiée par le pays.

et d'enlèvements, notamment de jeunes filles et de femmes devenant ensuite des esclaves sexuelles au sein des groupes armés¹. Sur le territoire de Walikale, ces raids s'inscrivent bien souvent dans des stratégies de représailles à l'encontre de villageois accusés de trahison et de collaboration avec les forces de l'ordre ou avec des groupes ennemis². La violence exercée contre les enfants est également présente en RDC. Certains enfants travaillent ainsi de force dans les mines et sur des activités connexes (transport des minerais à pied ou à moto) tandis que d'autres sont enrôlés par les groupes rebelles et deviennent soldats, porteurs, escortes, ou espions³.

En Colombie, 10 % de la population (soit environ 4,7 millions de personnes) est directement affectée par un conflit ayant causé, depuis plus de cinquante ans, la mort de 218 000 personnes (parmi lesquels 81 % de civils)⁴. Les zones de production minière et énergétique sont particulièrement concernées par la violence et concentrent 80 % des violations des droits humains et environ 90 % des crimes commis contre les communautés indigènes et les populations afro-colombiennes sur le territoire national ces dix dernières années⁵. Régulièrement victimes de massacres, de persécutions et de menaces (tant de la part des groupes armés que des forces de sécurité publiques), les populations civiles sont les premières victimes des affrontements entre armée, paramilitaires et groupes de guérillas.

Des populations ignorées, violemment réprimées et criminalisées

La violence alimentée par les ressources naturelles s'exprime également à travers une importante répression et criminalisation des mouvements de résistance. Muselées et non consultées, les populations se voient imposer par la force des projets extractifs au nom d'un « intérêt national et général » rimant bien souvent avec intérêt des multinationales.

En Colombie, l'intérêt des populations semble avoir peu de poids face à la déclaration de projets « d'intérêt national », une pratique permettant à l'État de

déposséder les collectivités locales d'un quelconque contrôle sur des projets extractifs (voir encadré). Ceci n'est pas sans rappeler la situation birmane où les autorités confisquent les terres de paysans au nom de projets déclarés « d'intérêt général ». Ces projets sont alors imposés aux communautés sans recueillement d'un consentement informé et préalable des populations et sans possibilité de contester juridiquement ni les confiscations abusives de terres ni les pressions et les violences opérées par l'armée pour les obliger à partir⁶. Dans ces deux pays, les notions d'intérêt « national » ou « général » mettent à mal le principe de consultation des populations locales (et notamment des communautés indigènes) face à des projets susceptibles d'avoir une incidence sur les terres qu'elles possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement. La consultation et le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause sont pourtant des principes reconnus par le droit international et au cœur des standards les plus avancés en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE)⁷.

Non consultées et non entendues, les populations sont également largement réprimées lorsqu'elles s'opposent aux projets extractifs comme l'illustre la violence entourant le projet d'extraction de cuivre à Letpadaung **en Birmanie**, mine considérée comme le plus gros gisement d'Asie du Sud-Est⁸. Depuis 2010, les populations vivant autour de la mine et refusant de quitter leurs terres confisquées sont victimes d'une violence permanente exercée par les autorités et prenant la forme de harcèlement ainsi que d'une surveillance accrue. S'ajoute à cela une violente répression des manifestations pacifiques. En septembre 2012, des centaines de paysans et de moines ont ainsi été grièvement brûlés par des bombes fumigènes contenant du phosphore. Des manifestants ont également été arrêtés, torturés et, pour certains, jugés et emprisonnés. Cette répression des résistances s'accompagne d'une importante criminalisation des leaders syndicaux, associatifs et des mouvements sociaux engagés dans la contestation des projets d'extraction. Cette situation est observable en Colombie où 78 % des crimes commis contre les syndicalistes ont lieu dans des zones d'extraction minière et pétrolière⁹.

1 Global Witness, *op. cit.*, 2009. Voir aussi : le rapport de mi-mandat du Groupe d'experts sur la RDC, S/2013/433, 2013, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2013/433

2 Ces raids sont très présents depuis 2009, année du lancement d'opérations militaires de l'armée congolaise contre différents groupes armés. Source : CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013, p. 111.

3 Rapport de mi-mandat du Groupe d'experts sur la RDC, S/2014/428, juin 2014, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2014/428

4 Commission belge Justice et Paix, *Vers la fin du conflit avec les FARC en Colombie ?*, 2013. D'après une interview d'Ariel Fernando Ávila, www.justicepaix.be/?article681 ; Centro Nacional de Memoria Historica, *Ça suffit ! Mémoires de guerre et dignité*, 24 juillet 2013, <http://www.centrodehistoria.gov.co/micrositios/informeGeneral/catedra.html> Selon ces mêmes sources, le conflit est également à l'origine de 25 000 disparus et de 27 000 otages.

5 Contraloría General de la República, *Secteur minier en Colombie : fondamentaux pour dépasser le modèle extractiviste*, 2013, http://lasillavacia.com/sites/default/files/mineropedia/mineria_en_colombia.pdf

6 Info Birmanie, *Rapport de mission à Letpadaung*, décembre 2013. En vertu de l'article 445 de la Constitution, le personnel militaire et les représentants du gouvernement bénéficient d'une immunité.

7 Pour le droit international : Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, 2007, http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_fr.pdf Convention n° 169 de l'OIT, http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C169 Pour les standards RSE, principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits humains et principes directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales. Plus de détails en deuxième partie de ce rapport.

8 Les informations sur la répression à Letpadaung s'appuient sur le documentaire réalisé par Info Birmanie, *Dans l'ombre de la montagne qui n'est plus*, <https://www.youtube.com/watch?v=V2VePjY3M3o> sur le rapport de mission d'Info Birmanie, *op. cit.*, 2013, ainsi que sur l'analyse d'Altsean, *Land confiscation in Burma : a threat to local communities and responsible investment* (version actualisée du 25 mars 2014).

9 Contraloría General de la República, *op. cit.*, 2013.

COLOMBIE DROITS DES POPULATIONS ET CRIMINALISATION DES RÉSISTANCES



Le cas du projet minier de « la Colosa »

Attirée par la richesse du sous-sol, l'entreprise AngloGold a acquis auprès de l'État colombien pour plus de 30 000 hectares de concessions sur la municipalité de Cajamarca (Suarez) afin de développer ses activités dont le méga projet d'extraction aurifère dit de « la Colosa ».

Bien que directement affectées par les impacts socio-territoriaux d'un tel projet, les communautés locales sont totalement écartées comme en témoigne le sort réservé à la consultation populaire^A organisée par le maire de Piedras en 2013 afin de connaître la position de ses concitoyens quant au développement d'activités minières sur la municipalité. Traduisant pourtant un net refus des activités^B extractives dans la zone, les résultats de cette consultation ont été rejetés et invalidés par le ministère des Mines. Celui-ci s'est appuyé sur la récente définition de l'exploitation minière comme activité « d'intérêt social et d'utilité publique » devant, à ce titre, être gérée par l'État central et non par les collectivités territoriales^C.

Non écoutées, les populations et les opposants au projet de « la Colosa » sont par ailleurs victimes d'une importante criminalisation. Déjà connue pour ses antécédents en matière de violation des droits humains^D, l'entreprise AngloGold est accusée par les organisations de la société civile d'entretenir des liens avec la police locale et les groupes armés et de se rendre coupable d'assassinats ciblés de leaders syndicaux et communautaires, de détentions arbitraires ainsi que d'une surveillance permanente et d'une stigmatisation des citoyens engagés et des militants^E. À titre d'exemple, l'armée a accusé de manière fallacieuse des leaders syndicaux et sociaux d'entretenir des liens avec des groupes armés et a maintenu la pression jusqu'à pousser ces leaders à quitter la municipalité de Cajamarca^F.

Ressources naturelles et conflits : quelles perspectives de développement ?

Le lien entre ressources naturelles et conflits doit également être apprécié en termes d'impact sur les conditions d'un développement profitant réellement aux populations locales.

En alimentant les conflits, le commerce et l'exploitation des ressources compromettent les efforts de développement menés localement et remettent en cause la capacité des communautés à subvenir à leurs besoins. Comment envisager des perspectives d'avenir dans des zones fragilisées par la violence et bouleversées par un extractivisme sans bornes remettant en cause les autres modèles de développe-

ment et les moyens de subsistance des populations ? La violence permanente et la pression exercée sur les terres et les ressources contraignent bien souvent les populations à abandonner leurs terres comme en Colombie où on estime qu'entre 4,7 et 5,7 millions de personnes ont été déplacées depuis le début du conflit armé. Ces dix dernières années, 87 % des personnes déplacées étaient issues de zones d'extraction minière et pétrolière¹. **En Birmanie**, on compte aujourd'hui 498 000 déplacés internes² ayant fui les combats entre les groupes indépendantistes et l'armée birmane. Lorsque les populations ne fuient pas, c'est l'état d'incertitude permanent qui constitue un frein à la projection vers l'avenir. Face aux menaces récurrentes de confiscation de leurs terres, les paysans des villages menacés par le projet d'extraction de Letpadaung hésitent ainsi à cultiver leurs champs, ce qui nuit fortement à la sécurité alimentaire de

^A Il importe de différencier la consultation populaire (article 40 et 103 de la Constitution) de la consultation préalable « consulta previa » (article 6 de la Constitution et jurisprudence de la Cour constitutionnelle). La première forme de consultation renvoie à une expression directe de la souveraineté du peuple tandis que la seconde a vocation à garantir la participation des communautés ethniques à la prise de décision concernant la mise en œuvre de projets extractifs (et se réfère en cela à l'outil de consultation de la Convention 169 de l'OIT précédemment cité). Pour plus d'informations sur les dispositifs de consultation en Colombie, voir : J. Fierro Morales, ILSA, *Políticas mineras en Colombia*, 2012 et G. Amparo Rodríguez, *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*, 2014.

^B Sur 3 007 votants, 2 971 se sont prononcés contre l'exploitation minière dans la commune de Piedras (elle aussi concernée par le projet minier de la Colosa). Sources : ILSA, *Minería del oro y conflictos sociales en Colombia ; tendencias generales y análisis de caso*, 2014 ; Registraduría Nacional del Estado Civil, 2013.

^C Loi 685 du Code minier de 2001. Sont définis comme d'intérêt général des projets qui répondent, entre autres, aux critères suivants : production prioritaire à destination des marchés internationaux, génération de ressources pour l'État et pour les régions où se déroulent les opérations d'extraction, créations d'emplois dans les zones concernées, contribution au développement de l'industrie colombienne... Résolution 592 de 2013.

^D « Davos, le prix de la pire entreprise décerné à AngloGold Ashanti », *Reuters*, 28 janvier 2011, <http://fr.reuters.com/article/idFRLE70R2EH20110128>

^E Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CITpax-Colombia, *op. cit.*, 2012, p. 28. Voir aussi : Amnistía Internacional, *Sindicalismo en Colombia Ó: Homicidios, detenciones arbitrarias y amenazas de muerte*, 2007 ; Campaign Colombia Solidarity, *La Colosa : una muerte anunciada. Informe alternativo acerca del proyecto de minería de oro de AngloGold Ashanti en Cajamarca, Tolima, Colombia*, London Mining Network, 2013.

^F ILSA, *op. cit.*, 2014.

¹ Sources : Centro Nacional de Memoria Historica, *op. cit.*, 2013 ; UNHCR, mars 2013, <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621e24.html> ; Sintramineral, *La violación de los derechos humanos en el país está estrechamente ligada con el modelo económico existente en Colombia*, 2012, <http://www.pasc.ca/fr/node/3851>

² Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, 1^{er} juillet 2014, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/201407-ap-myanmar-overview-en.pdf>

l'ensemble des habitants de la zone¹. La violence et l'insécurité caractéristiques des zones de conflit ou à haut risque semblent donc accentuer le délaissement des activités agro-pastorales au profit de la ruée vers la mine généralement observable sur les territoires riches en ressources. C'est également le cas sur le territoire de Walikale en RDC où l'on constate un abandon important des activités agropastorales dans une région au potentiel agricole pourtant très important².

Les impacts négatifs de nombreux projets d'extraction viennent également compromettre le développement de zones déjà très fragilisées par les conflits. En effet, les pollutions du sol, de l'eau et de l'air (en raison des produits chimiques utilisés pour l'extraction) et l'accaparement considérable des ressources (notamment en eau très utilisée pour l'exploitation des minerais) affectent directement les moyens de subsistance des populations et remettent en cause la capacité de ces dernières à subvenir à leurs besoins. Ceci est observable dans les villages birmans situés à proximité de la mine de Letpadaung où la pollution des sols rend inexploitable certaines terres agricoles et serait à l'origine de problèmes de santé important pour les populations. L'usage de la dynamite pour l'extraction du cuivre vient aussi fracturer les puits des villages compromettant l'accès à la ressource en eau pour les populations ainsi que l'irrigation

des cultures³. **En Colombie**, les besoins en eau du mégaprojet aurifère de « la Colosa » affectent considérablement l'économie locale et les moyens de subsistance des communautés principalement basés sur des cultures très intensives en eau telles que le riz⁴. Depuis vingt ans, l'État colombien s'emploie à fournir des conditions « optimales » aux entreprises extractives via une facilitation des expropriations⁵, une remise en cause du principe de consultation des populations (voir l'exemple du projet de « la Colosa ») ainsi qu'un octroi de concessions sur des zones jusque-là protégées ou à hautes valeurs environnementales, sociales et culturelles⁶. Ce cadre légal menace directement les droits des minorités en matière de foncier et de développement (réserves indigènes, droits collectifs des communautés afro-colombiennes) tout en compromettant l'émergence d'alternatives de développement comme les réserves paysannes⁷.

Les conflits liés aux ressources participent également d'une spoliation des ressources pourtant nécessaires au développement (voir encadré) et viennent affaiblir des États déjà très fragiles. L'entretien des conflits par les ressources naturelles entrave enfin les processus de pacification et de stabilisation des territoires. On estime ainsi que la présence de ressources naturelles multiplie par deux le risque qu'un conflit ne se reproduise dans les cinq ans⁸.

¹ En 2013, la localité de Moe Gyoe Pyin a ainsi été affectée par la diminution des récoltes. Info Birmanie, *op. cit.*, 2013.

² CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013.

³ Info Birmanie, *op. cit.*, 2013. Impacts négatifs sur les populations et l'environnement également pointés par l'entreprise exploitant le site, <http://www.myanmarangyong.com.mm/images/pdfs/ESIA%20OF%20LETPADAUNG%20PROJECT%20ON%20NOV%2021ST%20BY%20KNIGHT%20PIESOLD%202883%20PAGES.pdf>

⁴ Le projet « La Colosa » est à l'origine d'une appropriation des ressources en eau (risque de disparition de 161 sources d'eau) et exposerait, par ailleurs, les populations à des risques très élevés de pollution au cyanure. ILSA, *op. cit.*, 2014.

⁵ La loi du Code minier de 2001 permet plus facilement à des entreprises détentrices d'un permis minier d'exproprier les populations si aucun accord préalable avec elles n'a pu être trouvé. ILSA, *op. cit.*, 2014.

⁶ L'entreprise AngloGold est parvenue à obtenir une autorisation d'exploitation (projet « La Colosa ») pour des surfaces protégées (Zona de Reserva Forestal Central). Plus généralement, des territoires comme l'Amazonie sont devenus des points focaux de la politique de développement menée depuis plus de dix ans en Colombie. ILSA, *op. cit.*, 2014, p. 3 et 15.

⁷ Territoires gérés par des populations paysannes et reposant sur un modèle de développement durable et local (notamment articulé autour de l'agriculture paysanne), les réserves paysannes ont pour objectif « d'encourager et stabiliser l'économie paysanne, surmonter les causes des conflits sociaux qui les affectent et, en général, créer les conditions pour réussir la paix et la justice sociale dans les aires respectives » (décret 1777 de 1996 et loi 160 de 1994).

⁸ PNUE, *Du conflit à la consolidation de la paix : le rôle des ressources naturelles et de l'environnement*, 2009.

DES REVENUS ISSUS DES RESSOURCES NATURELLES QUI NE PROFITENT PAS AU DÉVELOPPEMENT

Dans de nombreux pays en conflit ou à haut risque, une part importante des revenus tirés de l'exploitation et du commerce des ressources naturelles est captée par des acteurs armés et des entreprises, ce qui prive les États et les populations de ressources fiscales pourtant nécessaires au développement.

En Birmanie, la collusion entre militaires, hommes d'affaires et sphère politique fait du pays l'un des moins transparents au monde^A. Largement appropriés par l'armée depuis plus de cinquante ans, les revenus de l'exploitation des ressources semblent davantage avoir été alloués à des dépenses d'armement qu'à l'amélioration des systèmes de santé ou d'éducation. La seule exploitation des pierres précieuses (jade, saphir, rubis) aurait ainsi permis de financer les généraux à hauteur de 750 millions de dollars entre 1964 et 2007^B. Encore aujourd'hui, la majorité des ventes de pierres précieuses n'est pas déclarée et les pertes annuelles sont estimées à plusieurs milliards de dollars rien que pour le jade^C. Le contrôle illégal des mines et du trafic de minerais par les groupes armés implantés dans l'Est du Congo prive chaque année l'État congolais de centaines de millions de dollars, ce qui contribue à la déstabilisation d'un État déjà fragile. En plus des ressources captées par les groupes armés, la politique fiscale très avantageuse menée à destination des entreprises étrangères depuis les années 2000 prive l'État colombien de recettes considérables estimées à 8,8 milliards de dollars pour la période 2001-2010. Percevant plus de 80 % des revenus de l'exploitation minière, les entreprises semblent incontestablement être les grandes gagnantes du boom énergétique et minier colombien de ces vingt dernières années^D.

Cette perte de ressources fiscales majeure pour les États vient directement compromettre la fourniture de services essentiels (éducation, santé, transport) ainsi que la mise en œuvre de politiques de soutien à des secteurs clés tels que l'agriculture. Dans ce contexte, les ressources naturelles sont alors loin de constituer « les locomotives d'un développement^E » bénéficiant réellement aux populations locales.

^A La Birmanie fait partie des 20 derniers pays (157^e sur 177) de l'indice de perception de la corruption dressé par Transparency International en 2013, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

^B « Les pierres précieuses tâchées de sang du Myanmar », *Reuters*, 4 octobre 2007, <http://www.paradisfj.info/spip.php?article1036>

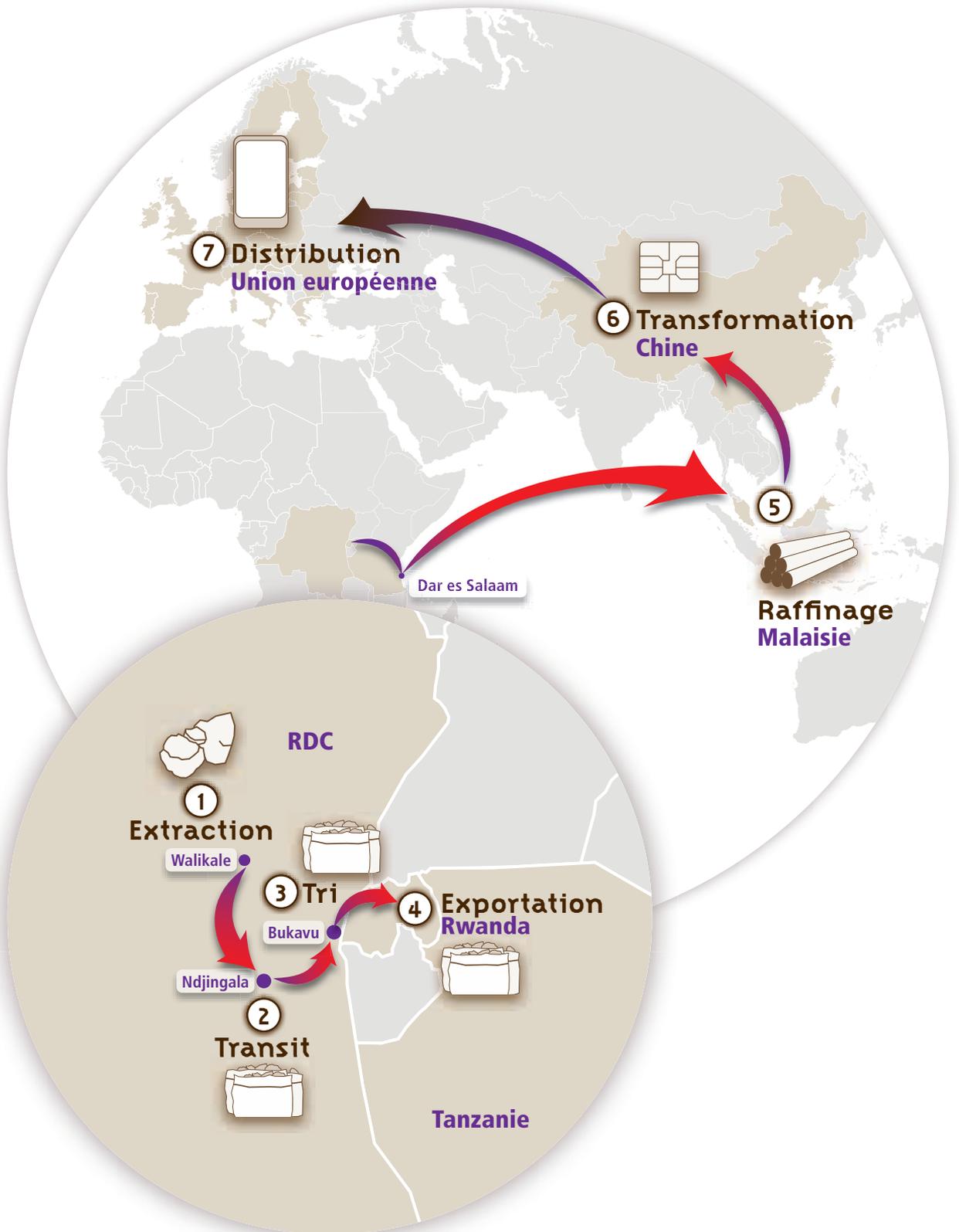
^C « Myanmar old guard clings to \$ 8 billion jade empire », *Reuters*, 28 septembre 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/09/29/us-myanmar-jade-specialreport-idUSBRE98500H20130929>

^D En 2009, les entreprises percevaient 83,7 % des revenus de l'exploitation minière contre 16,3 % pour l'État. ILSA, *op. cit.*, 2014, p. 13. Voir aussi : C. Gonzalez Posso, *La renta minera y el plan de desarrollo 2010-2014*, INDEPAZ, 2011.

^E Expression utilisée par le président colombien Juan Manuel Santos pour qualifier l'importance des ressources minières et énergétiques au sein de son plan de développement 2010-2014. ILSA, *op. cit.*, 2014.

UNE PROBLÉMATIQUE MONDIALE METTANT EN CAUSE LA RESPONSABILITÉ DES ENTREPRISES EUROPÉENNES

De la mine de cassitérite au téléphone portable : la dimension mondiale des "minerais du sang"



1 Extraction



Extraite dans l'Est de la RDC, la cassitérite congolaise provient de mines légales mais aussi de sites miniers illégaux particulièrement présents sur le territoire de Walikale tels que la mine de Bisie (voir encadré p. 12). Dans les zones d'extraction, les **creuseurs** font l'objet d'une taxation illégale en minerais ou en argent imposée dans la violence par des **groupes armés non-étatiques**, des **factions de l'armée régulière** et des **particuliers armés**. Les **entreprises d'extraction** présentes dans la région ne garantissent pas toujours plus de transparence sur les chaînes d'approvisionnement en raison de pratiques parfois illégales (non-respect des permis, recours au marché illégal pour vendre les minerais...).

2 Transit



D'abord transportée à **dos d'homme** des mines jusqu'à la route, la cassitérite passe ensuite entre les mains de **transporteurs** qui l'acheminent en moto, voiture ou camion jusqu'à des points de transit tel Ndjingala. À cette étape, les minerais provenant de différentes mines sont susceptibles d'être mélangés et rassemblés dans des sacs rudimentaires ne contenant que le nom du négociant à qui ils sont destinés. Les minerais sont ensuite acheminés par la route vers des villes de négoce importantes telles que Goma et Bukavu, cet acheminement étant souvent soumis à un « droit de passage » exigé par les **groupes armés** contrôlant la zone. Jusqu'à l'interdiction récente du transport aérien par le ministre des Mines, une partie des minerais était par ailleurs transportée par avion (trajet Kilambo-Bukavu).

3 Tri



Une fois arrivée dans la plate-forme commerciale de Bukavu, la cassitérite est triée par les **négociants des comptoirs d'achat**. De nombreux comptoirs ne sont pas enregistrés officiellement auprès des autorités et travaillent donc dans l'illégalité, le Code minier congolais imposant une licence très coûteuse (500 dollars) et bien souvent dissuasive pour les comptoirs. Il en va de même pour les transporteurs, dont seulement un sur dix est enregistré.

4 Exportation



Les **entreprises exportatrices** de Bukavu achètent la cassitérite afin de la revendre à l'étranger. Elles doivent être enregistrées auprès

des autorités et faire preuve de transparence mais le manque d'outils de suivi et la falsification des certificats ne permettent malheureusement pas de s'assurer que les minerais qui sortent du pays ne sont pas issus de mines illégales et n'ont pas servi à financer le conflit.

Si une partie de la cassitérite part vers l'Europe, la très grande partie du minerai est envoyée vers le pays voisin, le **Rwanda**. Lorsque la cassitérite suit le circuit légal, le gouvernement congolais perçoit une taxe mais les frontières sont poreuses, et une grande majorité de la cassitérite est détournée par les réseaux de contrebande et passe illégalement la frontière par voie routière ou fluviale. L'ampleur du trafic est telle que le Rwanda exporte officiellement trois fois plus de minerai d'étain qu'il n'en produit, tandis que la balance commerciale du Nord Kivu est déficitaire. Une fois au Rwanda, les minerais repartent ensuite sur les marchés « classiques » pour être exportés et commercialisés à l'échelle internationale sous l'étiquette « Rwanda », ceci permettant une fois encore de brouiller les pistes entre minerais dits « propres » et ceux ayant financé le conflit en RDC. La cassitérite est enfin acheminée jusqu'au port de **Dar es Salaam** en Tanzanie avant d'être exportée vers l'Asie.

5 Raffinage



Dans des **fonderies** majoritairement situées en Asie, l'étain est extrait de la cassitérite afin de fournir des métaux aux entreprises de produits semi-finis et finis.

6 Transformation



Des **entreprises de produits semi-finis et finis** bien souvent implantées en Chine utilisent l'étain pour produire des composants électroniques tels des circuits imprimés qu'elles intègrent ensuite dans la fabrication de téléphones portables.

7 Distribution



De **grandes compagnies européennes** importent ces téléphones contenant des "minerais du sang" et les commercialisent sur le marché européen. Ces entreprises ne sont soumises à aucune obligation de traçabilité. C'est ainsi que des minerais provenant de zones de conflit se retrouvent dans les objets du quotidien de nombreux **citoyens européens**.

SOURCES

- CERN-CENCO, *Impact de l'exploitation minière sur l'économie et le social de Walikale*, 2013, éditions du Secrétariat général de la CENCO.
- Raise Hope for Congo, *De la mine au téléphone mobile - la chaîne d'approvisionnement en 6 étapes*, 2011.
- "Congo's Riches, Looted by Renegade Troops", *New York Times*, November 15, 2008.
- IPIS International Alert, *La complexité de la gestion des ressources dans un contexte de fragilité de l'État : le cas de l'Est de la RDC*, 2010.
- *Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*, S/2014/42, 23 janvier 2014, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2014/42

Responsabilité des entreprises en aval de la chaîne d'approvisionnement : l'Union européenne directement concernée

Les ressources du conflit doivent être envisagées comme un problème mondial lié à des chaînes d'approvisionnement complexes et bien souvent à la croisée de la légalité et de l'illégalité. Violences des groupes armés, manquements des États à leur obligation de protéger les populations, complaisance de certains pays voisins... Chaque acteur de la chaîne d'approvisionnement a sa part de responsabilité.

Grandes utilisatrices de minerais, les entreprises situées en aval de la chaîne d'approvisionnement endossent aussi une importante responsabilité face aux « minerais du sang ». En s'approvisionnant en ressources naturelles issues de zones de conflit ou à haut risque, ces entreprises s'exposent au risque de financer indirectement des acteurs armés et de s'approvisionner auprès de parties commettant de graves atteintes aux droits humains. Elles encourent, par ailleurs, le risque d'avoir recours à des ressources n'ayant pas fait l'objet d'une traçabilité totale tout au long de la chaîne¹.

Avec plus de 880 000 entreprises utilisatrices de tantale, de tungstène, d'or et d'étain, l'Union européenne est particulièrement concernée par ce problème². Opérant dans une dizaine de secteurs d'activités (voir tableau ci-contre), ces entreprises

SECTEURS ET ENTREPRISES EUROPÉENNES PARTICULIÈREMENT EXPOSÉS AUX MINÉRAIS DU CONFLIT^A

Secteurs d'activité exposés aux minerais du conflit	Leaders européens des secteurs concernés
Secteur automobile Pièces détachées et équipements, accessoires, véhicules, moteurs...	Audi AG, Fiat SPA, Michelin, Peugeot SA, Volkswagen AG, Renault SA...
Défense et aérospatiale Pièces détachées, avions, systèmes et équipements de navigation, de détection et de recherche...	BAE Systems PLC, Dassault Aviation, Latecoere, Saab AB-B, Safran SA...
Technologies de l'information et de la communication Télécommunications, équipements et industries technologiques, services logiciels et informatiques, matériel informatique...	Deutsche Telekom, France Telecom, Talktalk Tel, Vodafone Group, Alcatel-Lucent, Tomtom, Dassault Système, Groupe Steria, Indra Systems...
Services de santé et équipements médicaux Matériel médical, machines et appareils ...	Biomerieux, Generale de Santé, Orpea, Elekta AB-B, Essilor Intl...
Équipements électroniques grand public Matériel informatique, domotique, tablettes éducatives et de mixage...	Ingenico, Lexibook, Neotion, RCF Group SPA...
Industrie et équipements divers Matériaux innovants, solutions technologiques de sécurité (passeport à puces, matériel d'enregistrement), fabrication de semi-conducteurs...	Siemens AG-REG, Indus HLDG AG, Gemalto, Legrand SA, Micronas, Soitec, Infineon Tech...

¹ À titre d'exemple, 98 % de l'or produit en RDC passent ainsi par des réseaux de contrebande avant de se retrouver sur les marchés internationaux.

Source : Introduction du rapport du Groupe d'experts sur la RDC, *op. cit.*, 23 janvier 2014.

² Communication adjointe au projet de règlement sur l'approvisionnement responsable en minerais issus de zones de conflit ou à haut risque présenté par la Commission européenne, *Responsible sourcing of minerals originating in conflict-affected and high risk areas, towards an integrated EU approach*, 5 mars 2014, p. 6, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152228.pdf

^A Ce tableau est réalisé à partir de la liste des 186 entreprises dressée par SOMO dans le cadre de l'étude suivante : *Conflict due diligence by european companies*, 2013 (http://somo.nl/publications-en/Publication_4003) Les entreprises citées sont cotées sur les principales places boursières européennes et sont qualifiées de leaders (comptant parmi les plus hauts revenus) des secteurs considérés comme particulièrement exposés aux minerais du conflit en raison d'une utilisation importante de minerais d'or, d'étain, de tungstène et de tantale. Ce ciblage des secteurs exposés aux minerais du conflit recoupe également celui réalisé dans le cadre de l'impact assessment (étude externe) pour le règlement, Commission européenne « Assessment of due diligence compliance cost, benefit and related effects on selected operators in relation to the responsible sourcing of selected minerals », 2014, p. 14, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152230.pdf D'autres secteurs pourraient également être mentionnés tels que la bijouterie, le bâtiment, l'industrie de l'emballage.

européennes sont, de fait, très exposées au risque d'entretenir et de financer la violence dans des zones en conflit ou à haut risque.

Depuis quinze ans, les ONG n'ont cessé d'alerter l'Union européenne sur les risques liés aux chaînes d'approvisionnement en minerais des entreprises européennes. Des cas avérés de financement de groupes armés par de grandes entreprises européennes font, par ailleurs, régulièrement l'actualité. On peut ainsi évoquer le cas d'entreprises néerlandaises et italiennes récemment pointées du doigt pour leur approvisionnement en charbon

depuis des mines colombiennes connues pour être des lieux de violations récurrentes des droits humains dans des zones en proie au conflit et au contrôle de groupes armés depuis plus de quarante ans¹.

Même si la responsabilité des entreprises européennes est souvent engagée indépendamment de leur volonté et en raison du manque de transparence de leurs fournisseurs, ceci ne saurait en aucun cas les dédouaner. Ces dernières doivent prendre leurs responsabilités et agir « en faisant preuve de bonne foi » pour mettre fin à l'entretien de la violence par leurs achats en ressources².

BIRMANIE L'URGENCE D'UN RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LES RESSOURCES DU CONFLIT



La levée des barrières et sanctions commerciales en 2013^A ainsi que la réintégration de la Birmanie au système de préférences généralisées (SPG)^B de l'Union européenne signent l'entrée massive des ressources naturelles birmanes sur le marché européen. Ce phénomène va de pair avec de nombreuses réformes initiées par le gouvernement birman depuis la transition politique de 2011 visant à attirer les investisseurs étrangers dont les entreprises européennes. Loin d'encourager un investissement responsable, le nouveau cadre législatif mis en place^C est davantage caractérisé par des avantages fiscaux et une facilitation des confiscations abusives de terres par l'armée au profit des entreprises^D. Il accorde aussi un pouvoir discrétionnaire à l'administration en charge de l'attribution des licences aux investisseurs étrangers^E (la Myanmar Investment Commission), institution par ailleurs pointée du doigt pour son manque de dialogue et de consultation des communautés locales^F. Ces réformes ne font donc qu'entériner une situation très dégradée en matière de droits humains venant entourer l'exploitation et le commerce des ressources naturelles en Birmanie.

Ainsi, en l'absence d'une réglementation européenne sur les ressources du conflit, les entreprises européennes séduites par un approvisionnement en minerais en provenance de Birmanie s'exposeraient alors à un risque très élevé d'entretenir la violence et de se rendre complices de graves violations des droits humains.

¹ SOMO, http://somo.nl/publications-en/Publication_3737, 2012, http://somo.nl/publications-en/Publication_4089, 2014

² Recommandation formulée par l'OCDE. *Guide OCDE*, 2013.

^A Depuis 1996, des sanctions diplomatiques et économiques à l'encontre de la junte birmane étaient en vigueur. Seule exception à cette levée des sanctions, les armes pour lesquelles l'embargo est maintenu. Voir : Info Birmanie, « L'UE rouvre son marché à la Birmanie », 19 juillet 2013, <http://www.info-birmanie.org/lue-rouvre-son-marche-a-la-birmanie/>

^B Système permettant à certains pays en développement un accès préférentiel au marché européen.

^C Nous faisons ici référence à la loi sur les investissements étrangers de 2012 (Foreign Investment Law, FIL), les deux lois de 2011 relatives aux zones économiques spéciales (Special Economic Zones Law et Dawei Economic Zone Law), la réforme en cours de la loi minière, les lois portant sur les terres agricoles (Farmland Bill de 2011) et sur la gestion des terres vacantes, en jachère ou vierges (The Vacant, Fallow and Virgin Lands management Law de 2012) ainsi que la nouvelle loi sur l'environnement (Environmental Conservation Law, 2012). Pour plus d'information sur le nouveau cadre législatif birman, voir OCDE, *Investment Policy Reviews : Myanmar 2014*, 2014, <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Myanmar-IPR-2014.pdf>

^D Avantages fiscaux pour les cinq premières années d'activité ou encore octroi de baux de cinquante ans. Source : chapitre XIV de la Foreign Investment Law précédemment évoquée. Selon les ONG, la Loi sur la gestion des terres vacantes, en jachère ou vierges viendrait entériner la confiscation des terres. Altsean Burma, *op. cit.*, 2014.

^E OCDE, *op. cit.*, 2014, p. 33.

^F Info Birmanie, *Investir en Birmanie ? Enjeux, recommandations et dispositifs pour un investissement responsable*, 2014.

Ressources du conflit : un principe et des opportunités pour agir



Depuis une dizaine d'années, le devoir de vigilance tend à s'imposer comme une notion clé de la régulation des entreprises multinationales afin que leurs activités ne nuisent pas aux droits humains, à l'environnement et à l'État de droit.

Cette responsabilité des entreprises inscrite dans plusieurs normes internationales (principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits humains et principes directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales) entre progressivement dans le droit contraignant. Appliqué aux ressources du conflit, le devoir de vigilance prend la forme d'un devoir de diligence sur les chaînes d'approvisionnement en ressources naturelles issues de zones de conflit ou à haut risque. Sans prétendre mettre fin à des conflits aux causes complexes et multiples, ce devoir de diligence constitue néanmoins un outil privilégié permettant d'agir « ici » pour éviter que les choix d'approvisionnement des entreprises situées en aval de la chaîne ne contribuent à entretenir ces conflits et à alimenter la violence et les violations des droits humains qui en découlent « là-bas ».

Le projet de règlement européen pour un approvisionnement responsable proposé par la Commission européenne le 5 mars 2014 s'appuie sur ce principe d'un devoir de diligence. Trop insuffisant, ce texte vient malheureusement marquer un net recul quant aux avancées enregistrées ces dernières années en faveur d'une plus grande transparence des chaînes d'approvisionnement. Basé sur un mécanisme volontaire d'autocertification, le présent règlement n'est en effet pas contraignant et ne couvre qu'une faible partie des ressources naturelles (minerais d'or, d'étain, de tungstène et de tantale) et des entreprises (premiers importateurs seulement). En l'état actuel, un tel texte ne permettra donc pas de contribuer à rompre le lien entre ressources, conflits armés et violations des droits humains qui en découlent. Le gouvernement français doit peser dans les négociations pour réclamer un règlement plus ambitieux.

UN PRINCIPE POUR AGIR : L'OBLIGATION D'EXERCER UN DEVOIR DE VIGILANCE COMPRENANT DES DISPOSITIONS DE DILIGENCE SUR LES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT¹

Le devoir de vigilance, principe clé pour des cadres protecteurs des droits humains

Le devoir de vigilance renvoie à l'obligation qu'ont les entreprises d'identifier, de prévenir et de réparer toute atteinte aux droits humains générée par leurs activités ou celles de leurs filiales, de leurs sous-traitants et de leurs fournisseurs. Ces dernières sont en effet tenues d'entreprendre des démarches d'identification et de prévention des risques et de rendre compte publiquement de leurs efforts. En cas de violation, l'entreprise est tenue de réparer les dommages générés par ses activités.

Depuis 2008, le devoir de vigilance a été peu à peu formalisé et défini par des principes internationalement reconnus :

Le cadre onusien « protéger, respecter et réparer »² est le texte international qui fait du devoir de

vigilance en matière de droits humains une obligation pour les entreprises. Présenté au Conseil des droits de l'homme des Nations unies en 2008, ce cadre, souvent dénommé « cadre Ruggie » du nom du représentant spécial à l'origine de sa rédaction, établit le rôle et les responsabilités des entreprises et des États afin d'assurer le respect des droits humains par le secteur privé³. Les États ont ainsi la responsabilité de protéger les populations et de s'assurer que les entreprises, dans leur territoire ou leur juridiction, ne portent pas atteinte aux droits humains. Les entreprises sont, quant à elles, soumises à l'obligation de respecter l'ensemble des droits humains internationalement reconnus et de réparer les éventuels dommages provoqués par leurs activités.

Adoptés en 2011 par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, **les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme**⁴ offrent des lignes directrices que les États et les entreprises devraient suivre afin de mettre en œuvre le cadre « protéger, respecter et réparer ». Ces principes élargissent par ailleurs

¹ Se référer aux définitions proposées en page 8 de ce rapport.

² J. Ruggie, *Protéger, respecter et réparer : un cadre pour les entreprises et les droits de l'homme. Rapport du représentant spécial du secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*, 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/128/62/PDF/G0812862.pdf?OpenElement>

³ Il vient en cela préciser les dispositions en matière de respect de droits de l'homme présentes dans la Charte internationale des droits de l'homme et les appliquer au lien entre entreprises et droits humains (<http://www.un.org/fr/rights/overview/charter-hr.shtml>)

⁴ ONU, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, 2011, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf

la notion de complicité à une « complicité non-juridique¹ » mettant en cause la responsabilité des entreprises pour des atteintes perpétrées par des tiers, mais dont elles bénéficient. Les incidences négatives sur les droits peuvent ainsi être le résultat des activités propres de l'entreprise ou découler des activités, produits ou services de ses relations commerciales (comme ses fournisseurs ou ses sous-traitants). Enfin, le principe directeur n° 7 fait spécifiquement référence à la responsabilité des États de garantir que les entreprises opérant dans des contextes de conflit ne prennent pas part aux violations des droits humains.

En 2011, l'Organisation de coopération et de développement économiques amende et révisé pour la cinquième fois **les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales** adoptés en 1976². Ces principes ont vocation à favoriser un comportement responsable de la part des entreprises en leur proposant des recommandations concrètes pour l'exercice de leur devoir de vigilance sur différentes catégories de risques liés notamment à l'environnement, la fiscalité, la corruption, l'emploi, la concurrence ou l'intérêt des consommateurs. Les principes révisés de 2011 intègrent pleinement le cadre « protéger, respecter et réparer » des Nations unies : ils précisent les responsabilités en matière de droits humains, notamment dans le cadre de « relations d'affaires³ », et introduisent les Points de contact nationaux (PCN), mécanismes de mise en œuvre de ces principes et de traitement des plaintes⁴.

Le devoir de vigilance appliqué aux ressources du conflit : le devoir de diligence sur les chaînes d'approvisionnement

Le devoir de diligence sur les chaînes d'approvisionnement en ressources naturelles issues de zones de conflit ou à haut risque

Les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits humains alertent sur les risques accrus de violation des droits de l'homme dans les zones de conflit ou à haut risque :

« *Toutes les entreprises ont la même responsabilité en matière de respect des droits de l'homme où qu'elles opèrent. [...] Certains cadres de fonctionnement, comme les zones touchées par les conflits, peuvent accroître les risques pour les entreprises de se montrer complices de violations caractérisées des droits de l'homme commises par d'autres acteurs (des forces de sécurité, par exemple). [...] Dans des contextes complexes de ce type, les entreprises devraient veiller à ne pas envenimer la situation⁵.* »

Dans ces zones, l'exploitation et le commerce des ressources naturelles sont susceptibles d'être contrôlés par des acteurs armés responsables de

LA SOCIÉTÉ CIVILE FRANÇAISE EN ACTION POUR INSCRIRE LE DEVOIR DE VIGILANCE DANS LA LÉGISLATION

Le droit des États n'a pas accompagné l'évolution récente des entreprises multinationales et de leurs activités. La reconnaissance de la nature transnationale des groupes existe seulement sur le plan comptable et financier. En droit, le principe d'autonomie juridique des entreprises ne permet pas de saisir l'existence réelle d'un groupe et donc sa responsabilité juridique. Cette irresponsabilité des maisons mères vis-à-vis des activités de leurs filiales et sous-traitants ne permet pas de faire appliquer effectivement le devoir de vigilance en matière de respect des droits humains tel que défini dans les principes directeurs des Nations unies. L'accès à la justice pour les populations victimes de violations de leurs droits par des entreprises multinationales demeure, par conséquent, très difficile et alimente un sentiment d'impunité.

Pour appeler à remédier à cette situation et exiger une responsabilité juridique accrue de la part des multinationales à l'égard de l'ensemble de leurs activités, les organisations de la société civile ont mené de nombreuses campagnes. En réponse à ces interpellations, quatre groupes parlementaires français ont déposé entre novembre 2013 et avril 2014 à l'Assemblée nationale des propositions de loi relatives au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre vis-à-vis de leurs filiales et sous-traitants. Il importe maintenant que ces propositions soient examinées par le Parlement français. La mobilisation continue !

¹ *Ibid.*, principe directeur n° 17, p. 21-22.

² OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, 2011, <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/48004355.pdf>

³ « On entend par relation d'affaires toute relation avec des partenaires commerciaux, des entités appartenant à la chaîne d'approvisionnement ou toute autre entité, publique ou non, directement liée à ses activités, ses produits ou ses services ». *Ibid.*, p. 27-28.

⁴ Les Points de contact nationaux sont des plateformes ayant vocation à promouvoir et à diffuser les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ainsi qu'à répondre à des saisines pour non-respect de ces principes.

⁵ ONU, *op. cit.*, 2011, p. 29-30.

graves violences à l'encontre des populations. En s'approvisionnant et en utilisant des ressources issues de ces zones, les entreprises s'exposent au risque de financer ces acteurs armés et d'entretenir la violence. Face à ces risques de violation des droits humains particulièrement élevés, la vigilance des entreprises doit être accrue. Ces dernières ont donc la responsabilité d'exercer **un devoir de diligence sur leurs chaînes d'approvisionnement en ressources issus de zones de conflit ou à haut risque**.

Ce devoir de diligence apparaît alors comme une déclinaison du devoir de vigilance pour des secteurs caractérisés par des chaînes d'approvisionnement complexes, mondialisées et à la croisée de la légalité et de l'illégalité¹. L'exercice d'un tel devoir de diligence induit alors pour les entreprises de porter une attention particulière à leurs choix

d'approvisionnement et de fournisseurs, et de mettre en place des démarches d'identification, de prévention et d'atténuation des risques.

En 2011, l'OCDE réalise **un guide spécialement dédié au devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque**². Sur la base de recommandations détaillées (voir encadré), ce guide se donne pour objectif d'aider l'ensemble des entreprises de la chaîne (de celles engagées dans l'extraction aux entreprises utilisatrices finales) à respecter les droits humains et à éviter qu'elles n'alimentent des conflits par leurs pratiques d'approvisionnement en minerais d'or, d'étain, de tantale et de tungstène. Ce guide a fait l'objet d'une version simplifiée et adaptée à la région des Grands Lacs réalisée conjointement par l'OCDE et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL)³.

RECOMMANDATIONS DE L'OCDE POUR UN APPROVISIONNEMENT RESPONSABLE EN MINERAIS

Mettre en place de solides systèmes de gestion, de contrôle et de transparence internes

- Désigner des membres du personnel chargés de collecter des informations permettant de connaître la structuration de la chaîne d'approvisionnement et les acteurs ayant été successivement au contact des ressources. Cela implique par exemple de se renseigner sur le pays et la mine d'origine, les comptoirs d'achat et les différents fournisseurs...
- Communiquer sur cette politique de transparence et de traçabilité auprès des fournisseurs.

Identifier et évaluer les risques liés à la chaîne d'approvisionnement et déceler les signaux d'alerte

- Pour chaque étape de la chaîne, recenser les risques de lien avec les conflits (en se renseignant sur la situation sécuritaire) et évaluer le niveau d'application des procédures de traçabilité.

Réagir et répondre aux risques identifiés

- Informer les hauts responsables de l'entreprise quant aux résultats de l'évaluation des risques.
- Établir un plan de gestion des risques faisant clairement état des conditions requises pour poursuivre des relations commerciales avec les fournisseurs ou motivant de les suspendre.

Faire réaliser un audit indépendant pour s'assurer de la mise en œuvre de l'exercice du devoir de diligence par les entreprises.

- Cet audit doit être réalisé dans le respect de principes reconnus en matière d'indépendance (pas de conflits d'intérêts entre les auditeurs et l'entreprise), de compétence (conformité à la norme ISO 19011) et de reddition des comptes.

Communiquer et montrer que le devoir de diligence a bien été appliqué

- Publier (sur le site internet de l'entreprise par exemple) un rapport annuel faisant état des systèmes mis en place par l'entreprise pour se prémunir face aux ressources du conflit.

¹ Se référer à l'infographie présente en fin de première partie de ce rapport, page 18.

² Guide OCDE, 2013.

³ OCDE et CIRGL, *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement en minerais exemptes de lien avec un conflit : comment améliorer vos perspectives commerciales et obtenir la certification de la CIRGL*, http://www.oecd.org/daf/invm/mne/EasytoUseGuide_French.pdf

D'un principe à une inscription dans le droit : dix années d'avancées internationales en matière de ressources du conflit

Depuis dix ans, le devoir de diligence sur les chaînes d'approvisionnement en ressources issues de zones de conflit ou à haut risque semble s'imposer comme un principe clé. Il vient ainsi guider États, entreprises et organisations internationales dans la mise en œuvre d'accords internationaux, de législations nationales et d'initiatives visant à rompre le lien entre ressources naturelles et conflits.

L'accord international de Kimberley signé en 2003 instaure un processus de certification destiné à éviter de négocier et d'acheter sur le marché mondial des « diamants du sang » ayant servi à financer l'armement de groupes rebelles violents et responsable d'exactions sur les populations. L'Union européenne a mis en œuvre cette résolution via le règlement n° 2368/2002.

Face à l'ampleur du conflit en RDC et à l'importance du financement de groupes armés grâce aux ressources naturelles, le **Conseil de sécurité de l'ONU adopte en 2010 des lignes directrices sur le devoir de diligence** destinées à l'ensemble des entreprises, y compris européennes, s'approvisionnant en minerais dans le pays afin que leurs achats n'entretiennent pas la violence¹.

La section 1502 de la loi américaine Dodd-Frank (2010)² impose aux entreprises cotées en bourse aux États-Unis et s'approvisionnant en minerais d'étain, d'or, de tantale et de tungstène dans la région des Grands Lacs d'exercer un devoir de diligence sur leur chaîne d'approvisionnement et d'en rendre compte via des rapports détaillés auprès de la Securities and Exchange Commission (SEC). Cette obligation contraignante de divulgation permet d'établir si les

produits des entreprises concernées contiennent des minerais ayant participé au financement du conflit en RDC.

Depuis 2012, **les législations congolaises³ et rwandaises** obligent les entreprises opérant dans les secteurs de l'or, du tantale, du tungstène et de l'étain dans ces pays, à observer un devoir de diligence répondant aux critères de l'OCDE précédemment présentés.

Le mécanisme régional de certification (MRC) proposé par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL)⁴ vise à mettre en place des chaînes d'approvisionnement exemptes de tout lien avec les conflits pour les minerais d'or, d'étain, de tungstène et de tantale issus de la région des Grands Lacs. Conforme aux recommandations de l'OCDE en matière de devoir de diligence, ce mécanisme repose sur des procédures nationales et régionales d'inspection et de labellisation des sites miniers, de traçabilité régionale et d'audits indépendants. Le MRC a pour l'heure été lancé dans deux pays de la région, le Rwanda et la RDC.

Bien souvent impulsées par des associations professionnelles et sectorielles, **des initiatives voient le jour dans le secteur privé** à l'instar de l'ITSCi (ITRI Supply Chain Initiative), un programme lancé par l'industrie de l'étain qui vise à assurer la traçabilité des minerais depuis la mine jusqu'à l'entreprise de transformation via un étiquetage, des évaluations des risques et des audits indépendants. Parmi ces projets de « circuit fermé » poussant les entreprises de la chaîne d'approvisionnement à collaborer afin de garantir une plus grande transparence, on peut également évoquer le CFSP (Conflict-Free Smelter Program), un système d'audit des fonderies et affineries destiné à aider les entreprises et leurs fournisseurs à connaître l'origine des minerais qu'elles utilisent.

¹ Conseil de sécurité, Résolution 1952, 2010, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2010/CS10096.doc.htm> à partir des lignes directrices formulées dans le rapport du Groupe d'experts sur la RDC 2010, Nations unies S/2010/596, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/615/07/PDF/N1061507.pdf?OpenElement>

² Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, section 1502.

³ Arrêté ministériel N.0057.CAB.MIN/MINES/01/2012, 29 février 2012, article 8.

⁴ Instance composée de douze gouvernements de la région africaine des Grands Lacs.

UN PROJET DE RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LES RESSOURCES DU CONFLIT LARGEMENT INSUFFISANT

Le projet de règlement proposé par la Commission européenne

La Commission européenne a présenté le 5 mars 2014 un projet de règlement relatif à l'approvisionnement responsable en minerais issus de zones de conflit ou à haut risque¹. Si la mise à l'agenda européen des ressources du conflit constitue une avancée et une réponse aux engagements pris par l'Union européenne depuis cinq ans², le projet proposé semble beaucoup trop insuffisant pour se montrer efficace. Le texte actuel repose sur un **mécanisme volontaire d'autocertification pour les importateurs européens s'approvisionnant en or, tantale, étain et tungstène (sous forme de minerais et de métaux) issus de zones de conflit ou à haut risque**. De manière très concrète, ce système de certification volontaire prendrait la forme suivante :

- Les importateurs européens en exprimant le souhait s'auto-certifient comme « importateurs responsables ». Cette adhésion au dispositif de certification entraîne alors pour eux l'obligation d'exercer un devoir de diligence sur leurs chaînes d'approvisionnement en minerais et d'en rendre compte publiquement (documents à l'appui) conformément aux recommandations du *Guide OCDE*.
- Les États membres effectuent des contrôles afin de s'assurer que les importateurs auto-certifiés respectent bien leurs obligations en matière de diligence sur leurs chaînes et font parvenir annuellement à la Commission européenne une liste actualisée des importateurs certifiés responsables présents dans leur pays.
- À partir de ces informations, la Commission européenne publie chaque année une liste des fonderies et affineries européennes s'approvisionnant de manière responsable en minerais issus de zones de conflit ou à haut risque.

Une communication adjointe au règlement suggère, par ailleurs, des mesures d'accompagnement. Celles-ci prennent, tout d'abord, la forme d'incitations pour encourager les entreprises européennes à adhérer au dispositif volontaire d'autocertification. La Commission évoque ainsi la piste d'une valorisation des importateurs responsables dans l'attribution des marchés publics européens. Les mesures d'accompagnement proposent, d'autre part, d'inscrire la promotion de la transparence et de l'approvisionnement responsable en minerais au cœur des programmes de coopération et du dialogue stratégique de l'Union européenne avec et dans les pays concernés par l'extraction et la transformation (fonderies et affineries) des minerais³.

“Une boîte vide soigneusement emballée”

Basé sur le volontariat et restreint dans son champ d'application, la proposition de règlement européen apparaît très insuffisante. Dans l'état, un tel texte ne permettrait ni de contribuer à réduire le financement des groupes armés, ni de développer des pratiques responsables chez les entreprises européennes, ni enfin de garantir aux citoyens européens que les produits qu'ils achètent sont exempts de tout lien avec le conflit.

Un règlement volontaire et non contraignant

La limite principale du projet de règlement proposé par la Commission européenne réside dans le caractère volontaire du mécanisme d'autocertification. L'obligation de mise en œuvre du devoir de diligence sur les chaînes d'approvisionnement en minerais ne serait alors effective que pour ceux qui auraient décidé de s'y soumettre. De même, un importateur auto-certifié n'ayant pas respecté ses obligations de diligence se verrait uniquement retirer son certificat, là où un règlement contraignant permettrait de restreindre l'accès au marché européen pour les entreprises non responsables. En optant pour une approche volontaire, la Commission fait fi de la demande du Parlement européen d'un texte contraignant sur les ressources du conflit formulée en février 2014⁵. Ce choix apparaît également difficilement compréhensible au regard des limites constatées des approches volontaires. Depuis

¹ COM/2014/0111 final - 2014/0059 (COD), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil introduisant un mécanisme européen d'autocertification, dans le cadre du devoir de diligence relatif aux chaînes d'approvisionnement, pour les importateurs responsables d'étain, de tantale, de tungstène, de leurs minerais et d'or originaires de zones de conflit ou à haut risque*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52014PC0111>

² Commission européenne : *Relever les défis posés par les marchés de produits de base et les matières premières* COM (2011) 25 final, 2011, et *Commerce, croissance et développement* COM (2012) 22 final, 2012.

³ Plus de détails sur ces mesures dans la communication adjointe au projet de règlement sur l'approvisionnement responsable en minerais issus de zones de conflit ou à haut risque, Commission européenne, *op. cit.*, 2014.

⁴ Judith Sargentini, eurodéputée (co-rapporteuse du rapport du Parlement européen de février 2014 sur l'approvisionnement responsable en minerais), au sujet de la proposition de règlement de la Commission européenne.

⁵ Parlement européen, *Rapport sur la promotion du développement par des pratiques responsables dans les affaires, notamment en ce qui concerne le rôle des industries extractives dans les pays en développement*, 2013/2126(INI), 19 février 2014.

Dans sa version actuelle, le texte proposé par la Commission ne permettrait de toucher que **0,05 %** des entreprises européennes commercialisant et utilisant des minerais d'or, d'étain, de tungstène et de tantale.

dix ans, des outils non contraignants (Principes directeurs de Nations unies, *Guide OCDE*) sont ainsi mis à la disposition des entreprises afin de les aider à améliorer la transparence de leurs chaînes d'approvisionnement. Force est pourtant de constater que les efforts de diligence sur les chaînes d'approvisionnement restent encore largement marginaux chez les entreprises. Selon une étude de la Commission européenne, seulement 4 % des 330 entreprises auditionnées effectuent volontairement un

reporting public faisant état de la manière dont elles identifient et remédient aux risques de financement des conflits et de violations des droits humains identifiés sur leurs chaînes d'approvisionnement¹. Sans réelle pression législative, la grande majorité des entreprises s'approvisionnant en zones de conflit et à haut risque ne semble donc pas disposée à exercer et à rendre compte d'un devoir de diligence. Quel intérêt alors d'un texte non contraignant qui ne constituerait, au final, qu'une réplique des outils volontaires déjà existants ?

Enfin, avec un règlement non contraignant, la Commission européenne fait le pari d'une stratégie largement basée sur le risque de réputation : la perspective d'être pointées du doigt par les médias et le grand public serait à elle seule censée entraîner les entreprises vers le mécanisme d'autocertification promu par le règlement². Une réglementation volontaire entérinerait l'existence d'un marché à deux vitesses composé d'entreprises responsables et d'autres non, les premières intégrant naturellement le coût de l'exercice de leur devoir de diligence dans le prix de leurs produits. Les citoyens européens, déjà durement affectés par la crise, devraient ainsi payer le prix d'une action politique *a minima* et porter seuls la responsabilité européenne en matière de ressources du conflit ?

Un règlement trop restreint

Le projet de règlement proposé par la Commission européenne apparaît aussi largement insuffisant en raison des limites de son champ d'application, autant

du point de vue des entreprises que des ressources naturelles couvertes.

Dans sa version actuelle, le texte proposé par la Commission ne permettrait de toucher que 0,05 % des entreprises européennes commercialisant et utilisant des minerais d'or, d'étain, de tungstène et de tantale³, soit 419 entreprises réparties comme suit : 19 fonderies et affineries, 300 négociants et une centaine d'entreprises spécialisées dans la fabrication de produits semi-finis⁴.

La Commission européenne justifie ce cadrage restreint par une volonté de cibler son action sur un échelon stratégique de la chaîne d'approvisionnement : les premiers importateurs. Interfaces entre les pays producteurs et les pays importateurs de minerais, ces acteurs seraient ainsi censés disposer d'un accès facilité à l'information permettant de tracer les minerais et auraient la capacité d'impulser une dynamique de transparence auprès des acteurs situés dans les pays d'extraction. Si l'analyse de la Commission européenne est pertinente et conforme aux recommandations de l'OCDE⁵, elle semble en revanche bien éloignée de la structuration et du fonctionnement actuel du marché européen en matière de minerais. Comme le montrent les chiffres précédemment évoqués, l'Union européenne ne compte en effet que très peu d'entreprises important directement de l'or, de l'étain, du tantale et du tungstène sous forme brute ou de métaux, une très grande partie des fonderies, affineries et des entreprises spécialisées dans la production de produits semi-finis et finis étant située dans d'autres régions du monde, et notamment dans des pays asiatiques tels que la Chine et la Malaisie.

L'arrivée sur le marché européen de ces minerais à travers des produits finis tels que des composants électroniques et des téléphones portables est en revanche nettement plus importante. En 2013, l'Union européenne importait pour 58 milliards d'euros de téléphones mobiles et d'ordinateurs portables. 71 % du montant total de ces importations concernait des produits importés depuis la Chine⁶. En 2011, les entreprises européennes importaient depuis la Chine et pour une valeur de 40 millions d'euros des condensateurs électriques réalisés à base de tantale alors même que 17 % du tantale utilisé en Chine provenait du Rwanda et de la RDC⁷. Ces produits manufacturés sont ensuite vendus par de nombreuses entreprises européennes, et pourtant, celles-ci ne sont aujourd'hui pas couvertes par le projet de règlement

¹ Commission européenne, Impact assessment (étude externe), *op. cit.*, 2013, p. 61.

² « La Commission réduit la voilure du projet de loi sur les conflits miniers », *Euractiv*, 5 mars 2014, <http://www.euractiv.fr/development-policy/le-projet-de-loi-europeen-sur-le-news-533917>

³ Global Witness, *Les firmes européennes peuvent profiter du commerce meurtrier des minerais des conflits*, communiqué de presse, 24 septembre 2014, <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Conflict/ConflictMineralsFrench.pdf> Pourcentage basé sur les éléments chiffrés de l'étude d'impact de la Commission européenne précédemment évoquée.

⁴ Commission européenne, Impact assessment (Commission staff working document), *op. cit.*, 2014, p. 19, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152229.pdf

⁵ Supplément consacré aux 3T dans le *Guide OCDE*.

⁶ UN Comtrade, <http://comtrade.un.org/> Téléphones portables (Code 851712) / Ordinateurs portables (Code 847130). Global Witness, *Statistical snapshot : The EU's role in the minerals trade*, <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Conflict/Statisticsfinal.pdf>

⁷ Commission européenne, Impact assessment (Commission staff working document), *op. cit.*, 2014, p. 20.

européen. En mettant de côté un grand nombre d'entreprises directement exposées aux minerais du conflit, le texte proposé ne semble pas véritablement s'attaquer au cœur du problème. En l'état actuel, ce texte ne permettra par ailleurs pas de créer une « masse critique¹ » d'entreprises soumises à un devoir de diligence suffisamment importante pour entraîner le marché européen vers plus de transparence.

La dimension trop restrictive du règlement concerne également les ressources naturelles actuellement couvertes par le texte. En se centrant uniquement sur les minerais d'or, d'étain, de tantale et de tungstène, la Commission exclut de nombreuses autres ressources naturelles telles que l'eau, le sable, le pétrole ou encore les terres fertiles elles aussi directement liées à l'entretien de la violence dans de nombreux

pays en conflit ou à haut risque². Les minerais du conflit renvoient, quant à eux, à une réalité bien plus large que les seules quatre ressources concernées par le règlement. L'argent, le nickel, le plomb, le charbon, le cuivre (comme vu dans le cas de la mine birmane de Letpadaung) tout comme les pierres gemmes (regroupant les pierres précieuses, fines et ornementales) ne font pas exception à la règle. Les « diamants du sang » continuent à financer des groupes armés violents dans de nombreux pays d'Afrique, notamment en Centrafrique où les revenus issus de l'exploitation et du commerce illégal de diamants ont permis aux rebelles de la Seleka (connus pour leur violence envers les populations³) de financer le coup d'État de 2013. En Birmanie, ce sont des pierres précieuses comme le jade qui viennent massivement alimenter la violence depuis plus de cinquante ans (voir encadré).

BIRMANIE JADE ET CONFLIT DANS L'ÉTAT KACHIN^A



Avec une production annuelle estimée à 43,13 tonnes, la Birmanie est le premier producteur mondial de jade jadéite, une variété rare et de très haute qualité^B. 90 % du jade birman sont extraits dans l'État Kachin et particulièrement sur les nombreux gisements de la zone de Hpakant^C. Dans ces mines, les conditions de travail extrêmes et l'omniprésence du trafic de drogue poussent de nombreux creuseurs vers la toxicomanie^D. La grande partie de la production et de la commercialisation du jade de la zone est informelle et vient alimenter la violence sur un territoire opposant depuis plus de cinquante ans la minorité ethnique Kachin à l'État central birman.

Le contrôle des mines et des axes routiers de la zone a ainsi successivement permis de financer la Kachin Independence Army (KIA) et les généraux de la junte birmane, notamment pendant le cessez-le-feu de 1994 à 2011. Pour de nombreuses ONG, cette période s'apparente à un pillage des ressources naturelles de l'État Kachin, l'armée ayant largement encouragé la mise en place de grands projets d'extraction tout en militarisant massivement la zone^E. La reprise ouverte du conflit fait de Hpakant le théâtre de violents affrontements à l'origine de déplacements de populations importants^F. L'exploitation et le commerce des ressources en jade sont donc venus alimenter un conflit aux racines politiques et religieuses liées à la non-reconnaissance de l'identité Kachin et aux traitements discriminatoires exercés à l'encontre de cette minorité^G. Dès les années 1960, le contrôle des ressources en jade s'est imposé comme un enjeu stratégique et politique majeur figurant au cœur des revendications des groupes indépendantistes Kachin^H. Aujourd'hui, une gestion décentralisée de ces ressources par les minorités apparaît comme une condition nécessaire à une paix durable^I.

¹ *Ibid.*, sommaire exécutif, p. 5.

² Exemples et détails, UNEP, *op. cit.*, 2009

³ « In Central African Republic, Diamonds are Seleka rebels' best friend », *Huffingtonpost*, mai 2013, www.huffingtonpost.com/2013/05/06/central-african-republic-diamondsrebel_n_3225410.html ; Human Rights Watch, 2013, www.hrw.org/news/2013/05/10/centralafrican-republic-rampant-abusesafter-coup

^A Les éléments présentés dans cet encadré s'appuient largement sur le travail réalisé par le collectif Kachin Action Research Team (KART), *Natural Resources of Kachinland : Curse or Blessing to the people of Kachinland, analysis of the connection between jade mining and the ongoing conflict*, juillet 2014. Voir aussi : « Myanmar old guard clings to \$ 8 billion jade empire », *Reuters*, 28 septembre 2013 <http://www.reuters.com/article/2013/09/29/us-myanmar-jade-specialreport-idUSBRE98S00H20130929>

^B D. Dapice et N. Xuan Thanh, *Creating a Future : Using Natural Resources for New Federalism and Unity*, Harvard's Ash Center for Democratic Governance and Innovation, 2013.

^C Ministère des Mines de Birmanie, http://www.mining.com.mm/Mines/mineral_resources.asp

^D « Myanmar suffers from the curse of the jade scorpion », *Australian Financial Review*, 27 septembre 2013, <http://burmacampaign.org.uk/media/KachinHeroinEpidemic.pdf>

^E KART, *op. cit.*, 2014. Kachin Development Network Group KDNG, *Lessons from the Kachin 'development' experience*, 2012.

^F « Jade mines the focus of fighting in Hpakant », *Myanmar Times*, 1^{er} octobre 2012, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/2005-jade-mines-the-focus-of-fighting-in-hpakant.html> On compte actuellement 98 000 déplacés internes dans l'État Kachin et le nord de l'État Shan. Rapport IDMC, *op. cit.*, 2014.

^G Les constitutions de 1974 et de 2008 (toujours en vigueur) ne reconnaissent ni la langue, ni la religion polythéiste des Kachins. La minorité Kachin est également évincée sur le plan politique (refus des candidats présentés aux élections de 2010 et 2012). Source : Info Birmanie.

^H Demande portée par l'UNFC (United Nationalities Federal Council), coordination regroupant plus d'une dizaine d'organisations indépendantistes ethniques en Birmanie, <http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/unfc>

^I « Myanmar's ethnic armies present a ceasefire draft », *IRIN*, 7 novembre 2013, <http://www.irinnews.org/printreport.aspx?reportid=99065>

UNE OPPORTUNITÉ POUR AGIR : EXIGER UNE LÉGISLATION EUROPÉENNE PLUS AMBITIEUSE

L'Union européenne doit se doter d'un règlement ambitieux sur les ressources du conflit. Contraignante, la réglementation doit également être étendue à davantage d'entreprises et à l'ensemble des ressources naturelles.

S'engager concrètement pour les droits humains, la paix et le développement

Prix Nobel de la Paix en 2012, l'Union européenne ne peut pas se permettre d'agir *a minima* alors même que ses entreprises sont susceptibles d'alimenter des conflits du fait de leur approvisionnement en minerais peu responsable. De par leurs effets à court terme (contexte sécuritaire dégradé, déplacements massifs des populations...) et à moyen terme (destruction des infrastructures et remise en cause des moyens de subsistance des communautés), ces conflits viennent directement éroder les efforts de développement menés localement ainsi que l'impact des politiques de coopération et d'aide au développement de l'Union européenne. De même, ces conflits poussent bien souvent l'Union européenne et ses pays membres à dédier des moyens financiers importants au financement de forces de paix et au déploiement d'hommes armés afin de stabiliser les zones en proie à l'instabilité. Un règlement européen contraignant permettrait alors de créer des synergies entre les instruments européens de politique extérieure et pourrait constituer un élément clé d'une stratégie européenne plus globale pour la paix et le développement dans les zones de conflit ou à haut risque.

En 2013, l'Union européenne était considérée comme le 2^e plus gros importateur d'ordinateurs portables et de téléphones mobiles au monde.

La Commission européenne ne saurait par ailleurs ignorer la tendance perceptible depuis une dizaine d'années en faveur d'une transparence accrue des chaînes d'approvisionnement et d'une plus grande responsabilité des entreprises vis-à-vis

des droits humains. En témoigne la reconnaissance croissante par les États européens des principes volontaires de l'ONU et de l'OCDE basés sur le devoir de diligence, ainsi que l'intégration progressive de ces principes dans le droit. L'actuelle transposition dans les législations des États membres de l'Union de directives exigeant des entreprises européennes du secteur extractif et forestier une plus grande transparence fiscale¹ est également un élément révélateur de cette tendance. Interpellés par des drames tels que l'effondrement du Rana Plaza en 2013², les citoyens européens se montrent quant à eux de plus en plus attentifs à la provenance des objets de leur quotidien et aux atteintes éventuelles sur les droits humains entachant leur fabrication. Dans ce contexte, un signe fort permettrait à l'Union européenne et à ses États membres de s'affirmer comme des acteurs exemplaires sur des sujets aussi centraux que la durabilité des ressources, la transparence et la responsabilité sociale, environnementale et fiscale des entreprises.

Un règlement ambitieux s'accompagnerait enfin d'effets multiplicateurs et d'entraînement non négligeables. Avec près d'un demi-milliard de consommateurs³, l'Union européenne représente un marché de taille pour de très nombreux produits et notamment pour des produits contenant des ressources naturelles et minières. En 2013, l'Union européenne était considérée comme le deuxième plus gros importateur d'ordinateurs portables et de téléphones mobiles au monde⁴. Le marché européen représente plus généralement 25 % du marché mondial pour le tungstène, l'étain et le tantale⁵. L'Union européenne accueille un nombre important d'entreprises utilisant et commercialisant ces ressources sous forme brute ou transformée en métaux et produits semi-finis et finis. On compte ainsi plus de 880 000 entreprises⁶ rien que pour les minerais d'or, d'étain, de tantale et de tungstène. L'Union européenne dispose donc d'une capacité d'influence permettant d'entraîner le marché mondial vers un approvisionnement plus responsable en ressources naturelles. Ceci apparaît d'autant plus évident que le marché mondial est déjà marqué par des avancées réglementaires américaines (loi Dodd-Frank) allant dans un sens similaire. En imposant un devoir de diligence à ses entreprises, l'Union européenne inciterait les intermédiaires des chaînes d'approvisionnement à demander des comptes à leurs fournisseurs et sous-traitants et encouragerait ainsi d'autres pays à développer des réglementations en matière de transparence.

1 Les pays européens sont en effet engagés dans un processus de transposition des directives européennes comptable et transparence n° 2013/34/UE. La France est un des premiers pays à intégrer ces directives dans sa législation (transposition automne 2014).

2 Effondrement le 24 avril 2013 d'un immeuble accueillant des ateliers de confection textile travaillant pour de grandes marques de vêtements. Ce drame a coûté la vie à 1 138 ouvriers bangladais.

3 Commission européenne, site de la direction générale du commerce, <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>

4 UN Comtrade, <http://comtrade.un.org/> Téléphones portables (Code 851712)/Ordinateurs portables (Code 847130). Global Witness, *Statistical snapshot: The EU's role in the minerals trade*, <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Conflict/Statisticsfinal.pdf>

5 IPIS Insights, *The EU draft law on conflict minerals due diligence: a critical assessment from a business and human rights standpoint*, avril 2014, http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=443

6 Communication adjointe au règlement. Commission européenne, *op. cit.*, 2014, p. 6.

Des effets bénéfiques pour les entreprises européennes

Accusé par ses détracteurs d'être anti-business et de pénaliser les entreprises européennes, un règlement européen ambitieux pourrait, au contraire, jouer en faveur des entreprises européennes.

Un argument souvent mis en avant est celui du coût d'un règlement contraignant pour les entreprises. À ce titre, il importe de rappeler que, pour des raisons stratégiques et commerciales, les entreprises veillent déjà, via des systèmes de gestion et de contrôle, à la sécurité de leur approvisionnement et effectuent déjà un travail de reporting. Comme le souligne l'OCDE, le coût induit par la collecte d'informations nécessaires à l'évaluation des risques peut, par ailleurs, être largement réduit grâce à la coopération infra-sectorielle (échanges d'informations sur des fournisseurs communs ou sur la situation sécuritaire de zones d'extraction par exemple) et à l'utilisation des outils mis à disposition des entreprises dans le cadre d'initiatives de transparence et de certification¹. Le devoir de diligence étant une approche basée sur les risques, les entreprises n'ayant pas identifié de signaux d'alerte sur leurs chaînes ne seraient par ailleurs aucunement tenues de mener un travail d'enquête supplémentaire. L'exercice d'un devoir de diligence sur la base des recommandations formulées par l'OCDE ne semble donc pas être synonyme de coûts prohibitifs² comme en témoignent les résultats d'une enquête de la Commission européenne estime le coût moyen d'un reporting sur la chaîne d'approvisionnement en minerais à 0,014 % (pour la mise en place initiale) puis à 0,011 % (par an) du chiffre d'affaire des entreprises³.

De plus, un texte européen ambitieux permettrait d'instaurer un cadre réglementaire s'appliquant à l'ensemble des entreprises européennes exposées aux ressources du conflit. Ceci n'est aujourd'hui pas le cas puisque seules les entreprises européennes cotées en bourse aux États-Unis sont soumises à une législation via la section 1502 de la loi américaine Dodd-Frank. Une réglementation volontaire ne ferait que renforcer le risque d'un marché à deux vitesses et d'une distorsion de concurrence entre des entreprises tenues d'exercer leur devoir de diligence et d'autres non.

Un règlement ambitieux aurait également le mérite de soumettre les entreprises européennes au même niveau d'exigence que la juridiction américaine et de réduire ainsi le risque réputationnel (et le potentiel désavantage commercial lié) aujourd'hui encouru par des entreprises européennes pouvant être considérées par les consommateurs, les actionnaires et les investisseurs comme peu attentives aux impacts de leurs activités sur les droits humains. À l'inverse, un texte ambitieux constituerait un signal fort pour inciter les entreprises à miser sur des pratiques d'approvisionnement plus transparentes et responsables afin de profiter de l'avantage compétitif et du retour sur investissement offerts par des produits exempts de lien avec tout conflit.

Une telle réglementation viendrait enfin sécuriser à long-terme les chaînes d'approvisionnement en permettant un accès durable et à moindre coût aux ressources, ceci n'étant pas permis par le maintien actuel de nombreux conflits dans les zones d'extraction⁴.

Une réglementation efficace à portée de main

Un règlement européen ambitieux apparaît enfin relativement facile à mettre en œuvre au regard des avancées en faveur d'une plus grande transparence des chaînes d'approvisionnement observables depuis plus de dix ans⁵. Ces dernières constituent une base solide permettant aujourd'hui de proposer une législation européenne ambitieuse et pragmatique, nourrie des limites et des leçons tirées dans d'autres pays. À ce titre, les premiers résultats de la mise en place d'une législation contraignante aux États-Unis doivent éclairer les décideurs européens (voir encadré p. 32). Complémentaires, les initiatives menées dans les pays d'extraction favoriseront la mise en œuvre du devoir de diligence des entreprises européennes. Ainsi, la labellisation des mines de la région des Grands lacs inscrit dans le mécanisme régional de certifica-

Une enquête de la Commission européenne estime le coût moyen d'un reporting sur la chaîne d'approvisionnement en minerais à **0,014 %** (pour la mise en place initiale) puis à **0,011 %** (par an) du chiffre d'affaire des entreprises.

¹ Guide OCDE, 2013.

² Global Witness, déclaration devant le Congrès américain, mai 2013, <http://financialservices.house.gov/uploadedfiles/hhrg-113-ba19-wstate-spickles-20130521.pdf>
Voir aussi : Green Research, *The Costs and Benefits of Dodd-Frank Section 1502: A Company Level Perspective*, 2012, www.sec.gov/comments/s7-40-10/s74010-470.pdf

³ Commission européenne, Impact assessment (Commission staff working document), *op. cit.*, 2014, p. 5. Étude réalisée sur 330 entreprises. Coûts relatifs à la mise en œuvre des premières étapes du devoir de diligence comme préconisé par l'OCDE.

⁴ Global Witness, *Implementing the conflict minerals provision, the cost of business as usual*, 2012, <http://www.globalwitness.org/library/implementing-conflict-minerals-provision-cost-business-usual>

⁵ Nous faisons ici référence aux principes, législations et initiatives évoquées en début de deuxième partie de ce rapport.

tion de la CIRGL a vocation à orienter concrètement les entreprises vers des chaînes d'approvisionnement plus transparentes. L'Union européenne dispose, par ailleurs, d'un précédent intéressant en matière de réglementation sur les ressources naturelles s'appuyant sur le devoir de vigilance : le Règlement sur le bois de l'Union européenne (RBUE)¹. Mis en place en 2013, ce texte contraignant oblige les entreprises européennes

important et commercialisant des produits du bois à se prêter à un devoir de diligence sur leurs chaînes d'approvisionnement et vient interdire toute commercialisation sur le marché européen de bois abattu illégalement. Il apparaît donc intéressant de suivre la voie ouverte par le RBUE tout en tenant compte de ses principales faiblesses² afin d'aller vers un règlement sur les minerais le plus complet possible.

FAIRE LE CHOIX D'UNE LÉGISLATION CONTRAIGNANTE : REGARD SUR LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA LOI AMÉRICAINE^A

Il apparaît aujourd'hui trop tôt^B pour dresser un bilan exhaustif de la mise en œuvre de la section 1502 de la loi Dodd-Frank et pour évaluer finement l'ensemble des impacts socio-économiques d'une telle réglementation^C. Ceci étant dit, il semble néanmoins possible de faire état d'éléments encourageants en matière de transparence et de traçabilité des chaînes d'approvisionnement en minerais provenant de la RDC, notamment pour l'étain, le tungstène et le tantale^D.

De nombreuses entreprises soumises à la réglementation ont ainsi commencé à mettre en place des systèmes de contrôle et de gestion des risques plus transparents^E. L'instauration d'un cadre contraignant semble également avoir eu un net effet incitatif sur la mise en place d'initiatives sectorielles et sur l'adhésion de nombreuses entreprises à ces dispositifs. À titre d'exemple, Nokia, Hewlett Packard ou encore Motorola Solutions ont rejoint le projet « Solutions for Hope », un programme se donnant pour objectif de mettre en place des chaînes d'approvisionnement en tantale exemptes de lien avec les conflits^F. En avril 2014, 85 fonderies et affineries avaient déjà fait l'objet d'une certification dans le cadre du programme d'audit « Conflict-Free Smelter Program », tandis que 110 autres établissements étaient en cours d'évaluation^G. La section 1502 de la loi Dodd-Frank semble enfin avoir eu un impact sur les législations nationales dans certains pays des Grands Lacs comme en témoigne l'introduction par le gouvernement congolais d'une obligation d'observer un devoir de diligence pour les entreprises opérant dans les secteurs de l'or, du tantale, du tungstène et de l'étain dans le pays^H.

À l'heure des négociations sur le règlement européen en matière d'approvisionnement responsable en minerais, l'exemple américain devrait encourager les dirigeants européens à faire le choix d'une législation contraignante.

^A Pour aller plus loin : EurAc, *Projet de Règlement européen pour un approvisionnement responsable en minerais. Quelles leçons tirer de la République démocratique du Congo ?*, octobre 2014.

^B Adoptée en 2010, cette législation est entrée en vigueur le 31 janvier 2013, laissant aux entreprises jusqu'au 31 mai 2014 pour se soumettre pleinement à l'exigence de rapports détaillés. Pour plus de détails sur Dodd Frank, se référer à la page 26 de ce rapport.

^C Des études tendent déjà à montrer que ces effets ont tendance à varier en fonction des contextes locaux. Important ainsi : l'isolement plus ou moins important des zones d'exploitation, le niveau d'implication des communautés minières locales dans la mise en œuvre des initiatives de traçabilité. Source : K. Matthyssen and A. Zaragoza Montejano, *Conflict Minerals initiatives in DR Congo : Perceptions of local mining communities*, IPIS/EurAc, 2013.

^D Les premiers effets pour l'or semblent devoir être observés avec davantage de nuance que pour les 3T. Source : *Ibid.*

^E Global Witness, *Seeing the light, responsible sourcing from the DRC*, avril 2014, <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Seeing%20the%20Light%20April%202014.pdf>

^F IPIS Insights, *op. cit.*, 2014.

^G Pour plus de détails sur ces initiatives, voir : Global Witness, *op. cit.*, avril 2014.

^H *Ibid.*

¹ Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, *Règlement n° 995/2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché*, 20 octobre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0023:0034:FR:PDF>

² À titre d'exemple, le RBUE n'exige aucun audit indépendant ni divulgation des efforts de diligence, ceci venant entraver les procédures d'évaluation et de contrôle. Le futur règlement sur les ressources du conflit doit palier ces insuffisances.

Rompre le lien entre ressources naturelles et conflits, septembre 2013, http://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/breaking_the_links_-_joint_ngo_position_paper_fr_.pdf

Recommendations



Mobilisation contre la mine de cuivre birmane de Letpadaung

Agir “ici” : nos recommandations pour un règlement européen plus ambitieux

Réclamé depuis plus de quinze ans par les sociétés civiles du Nord comme du Sud, un règlement européen sur un approvisionnement responsable en minerais issus de zones de conflit et à haut risque est enfin sur le point de voir le jour.

Alors qu’il pourrait constituer une opportunité majeure permettant à l’Union européenne de contribuer à rompre le lien entre ressources naturelles et conflits, le règlement proposé par la Commission européenne en mars 2014 apparaît insuffisant.

La France aura un rôle clé à jouer dans la négociation européenne sur ce texte. Nous lui demandons à ce titre de défendre une réglementation européenne ambitieuse en mettant en œuvre les recommandations suivantes :

- **Le système d’autocertification volontaire doit être remplacé par une obligation contraignante** pour les entreprises visées par le règlement d’exercer un devoir de diligence sur leurs chaînes d’approvisionnement et de rendre compte publiquement de leurs efforts en la matière, et ceci conformément aux recommandations du *Guide OCDE*.
- **Les catégories d’entreprises visées par le règlement doivent être élargies** au-delà du nombre limité des premiers importateurs de manière à inclure les entreprises utilisatrices finales qui sont les premières à introduire sur le marché européen des composants ou des produits finis contenant ces matières.
- **Le champ des ressources couvertes par le règlement doit être étendu** à l’ensemble des ressources naturelles issues de zones de conflit et à haut risque et dont le commerce et l’exploitation sont susceptibles de contribuer à l’entretien de la violence et d’être associés à des violations des droits humains.
- **Les articles relatifs à l’obligation d’audits indépendants et de compte-rendu public des efforts de diligence doivent être complétés et précisés** afin que ces démarches soient réalisées conformément aux recommandations du *Guide OCDE*.
- **L’ancrage géographique global du règlement doit être maintenu et précisé** en reprenant de manière fidèle la définition de « zones de conflit ou à haut risque » proposée par l’OCDE. Stigmatisante et limitée, une liste de pays ne constituerait en aucun cas un outil adapté et satisfaisant.
- **Des sanctions appropriées et proportionnelles doivent être prévues** pour les entreprises qui enfreignent la réglementation, notamment pour celles qui refuseraient d’exercer leur devoir de diligence ou pour celles qui ne mettraient pas en place des mesures d’atténuation des risques et qui, en dernier recours, ne rompraient pas leurs relations d’affaires en dépit de signaux d’alerte identifiés sur leurs chaînes d’approvisionnement.

Agir “là-bas” : recommandations de nos partenaires

Problématique à dimension mondiale, les ressources du conflit doivent faire l’objet de réponses en amont comme en aval des chaînes d’approvisionnement.

Une législation européenne sur un approvisionnement responsable en ressources naturelles doit donc aller de pair avec la mise en place de mesures dans les pays où l’exploitation et le commerce des ressources entretiennent les conflits.

Dans cette optique, les organisations birmane, colombienne et congolaise partenaires du CCFD-Terre Solidaire ayant contribué à ce rapport demandent à leurs gouvernements respectifs de¹ :

- **Mettre en place des mesures destinées à assurer la paix, la sécurité et la protection des droits humains** dans des zones riches en ressources et aujourd’hui en proie à des conflits.
- **Encadrer et réguler l’exploitation minière.**
- **Repenser la gouvernance des ressources naturelles** autant du point de vue de l’accès que de la gestion en incluant les populations, notamment celles des zones d’extraction.
- **Mettre en œuvre les conditions d’une transparence et d’une juste répartition des revenus liés à l’exploitation des ressources naturelles** : publication des contrats noués entre les entreprises extractives et les gouvernements, reporting comptable pays par pays, contrôle citoyen et parlementaire sur le recours à des incitations fiscales, etc.

Agir plus globalement : encadrer les activités des entreprises multinationales

La problématique des ressources du conflit renvoie plus largement à la nécessité d’encadrer les activités des entreprises multinationales au Sud.

De par leurs propres activités ou leurs relations d’affaires, de trop nombreuses entreprises se rendent en effet responsables de violences, de désastres environnementaux et de violations des droits humains.

Développées depuis une dizaine d’années, des normes internationales (principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits humains et principes directeurs de l’OCDE à l’intention des multinationales) existent et viennent ouvrir la voie à une responsabilisation des entreprises multinationales. Le devoir de vigilance des sociétés mères et des donneurs d’ordres vis-à-vis de leurs filiales, sous-traitants et fournisseurs est un élément central de ce cadre protecteur des droits humains. Un tel outil inciterait les entreprises à se montrer plus prudentes et rendrait possible un accès à la justice pour les populations victimes des activités des entreprises multinationales. Il importe donc de rendre ces principes contraignants en les traduisant dans les législations nationales.

Si le gouvernement français doit agir au niveau européen, il doit aussi se montrer exemplaire au niveau national. Nous lui demandons à ce titre de **soutenir l’examen par le Parlement français des propositions de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre vis-à-vis de leurs filiales et sous-traitants**².

¹ Pour prendre connaissance des recommandations spécifiques adressées à l’État birman, colombien et congolais par les organisations partenaires du CCFD-Terre Solidaire, se référer à l’annexe pages 36-37.

² Le 6 novembre 2013, des propositions de loi instaurant un devoir de vigilance des entreprises donneuses d’ordre à l’égard de leurs filiales et sous-traitants ont été déposées par les groupes SRC (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/propositions/pion1524.pdf>) et EELV, suivies le 13 février 2014 par le groupe RRD et le 29 avril 2014 par le groupe GDR.

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES DES ORGANISATIONS PARTENAIRES À LEURS GOUVERNEMENTS RESPECTIFS

Des recommandations en matière de... adressées aux gouvernements de...	BIRMANIE
<p>Paix, sécurité et défense des droits humains</p>	<p>Mettre en place les conditions d'une paix durable nécessaire à toute activité extractive dans le pays. Ceci doit concrètement passer par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le retrait de l'armée birmane des zones contrôlées par les groupes armés indépendants (au moins jusqu'aux zones déterminées par les cessez-le-feu) ; • l'initiation d'un véritable dialogue politique avec les représentants des groupes ethniques ; • la garantie d'un État fédéral. <p>S'engager à respecter le droit international et à protéger les droits humains, notamment en signant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU et en respectant les engagements pris devant la communauté internationale en matière de libertés politiques (presse, expression, manifestation...).</p> <p>Garantir un accès à la justice pour les populations locales ayant subies des violations de leurs droits par des entreprises minières.</p>
<p>Encadrement et régulation de l'exploitation minière</p>	<p>Établir un cadre légal exigeant pour le secteur minier. Par conséquent, les projets d'investissement devront :</p> <ul style="list-style-type: none"> • respecter le consentement libre préalable et éclairé des populations ainsi que la Déclaration sur les droits des peuples autochtones ; • être précédés d'un dialogue politique avec l'ensemble des parties prenantes au projet, incluant notamment les représentants des groupes ethniques des zones concernées ; • faire l'objet d'une réalisation préalable d'études d'impact afin d'évaluer les impacts éventuels des projets sur l'environnement, les droits humains et la santé ainsi que toute autre conséquence sur le plan socioéconomique.
<p>Accès à la terre, gestion des ressources naturelles et politiques de développement et d'aménagement du territoire</p>	<p>Agir en faveur du droit à la propriété des populations sur leurs terres et d'une gestion décentralisée des ressources naturelles. Ceci passe par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'amendement de l'article 37 de la Constitution de 2008, qui fait de l'État le propriétaire final de l'ensemble des terres et des ressources naturelles du pays ; • l'établissement, à terme, d'un État fédéral et d'une nouvelle constitution conférant aux différents États du pays le droit à l'autodétermination et l'auto-gouvernance ; • le développement d'une politique nationale d'usage de la terre comprenant notamment la mise en place d'un système de cadastre et d'une distribution équitable des terres. <p>Assurer la préservation du patrimoine culturel et des infrastructures historiques contre les projets d'exploitation des ressources minières, conformément aux standards de l'Unesco.</p>
<p>Transparence et juste répartition des revenus liés à l'exploitation des ressources naturelles</p>	<p>Faire preuve de transparence afin de permettre au peuple birman de contrôler l'utilisation des revenus du secteur minier et de demander des comptes. Ceci passe notamment par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la publication d'ici le début de l'année 2016 d'un rapport de transparence sur les revenus de l'exploitation minière, de gaz et de pétrole, et ceci en accord avec l'admission de la Birmanie comme pays candidat à l'ITIE (Initiative pour la transparence des industries extractives) en juillet 2014 ; • une transparence sur l'identité des propriétaires réels des entreprises et sur les accords de répartition des revenus entre les entreprises étrangères, les entreprises d'État et le gouvernement ; • la publication des appels d'offre, du processus de sélection et des contrats conclus entre les autorités birmanes et les entreprises pour l'attribution des permis miniers d'exploitation ; • la publication d'un reporting comptable pays par pays pour les entreprises extractives.

En lien avec les communautés et organisations locales, les organisations partenaires et alliées du CCFD-Terre Solidaire contributrices de ce rapport portent des propositions concrètes auprès de leurs gouvernements respectifs afin de contribuer à rompre le lien entre ressources naturelles et conflits. **Ces recommandations sont les suivantes :**

COLOMBIE

Mettre un terme au processus de (para)militarisation dans les zones d'extraction minière entretenu par le gouvernement et aux violations des droits humains qui en découlent.

Lutter contre l'assouplissement général des normes et institutions en matière politique, sécuritaire et environnementale participant du pillage et de la spoliation des terres et des ressources dans les zones riches en ressources minières.

Redéfinir la politique minière et d'exploitation des ressources naturelles. À ce titre, un cadre plus strict en matière d'attribution de permis pour des projets miniers doit être mis en place. Ce cadre doit :

- fixer des critères environnementaux et sociaux. L'exploration et l'exploitation ne sauront se faire sans l'acquisition préalable d'une licence sociale et environnementale ;
- s'assurer que les projets miniers menés sur des territoires occupés par des minorités ethniques, des communautés paysannes et rurales et des populations déplacées ou exposées à un risque de déplacement feront l'objet d'un consentement libre, préalable et éclairé des populations. À ce titre, la « consulta previa » garantie par la Constitution doit être strictement appliquée ;
- prévoir l'élaboration de diagnostics locaux dans les zones concernées par l'exploitation des ressources.

Repenser les politiques de développement et d'aménagement du territoire au regard des limites constatées du modèle extractiviste. Cette reformulation des politiques publiques doit se faire dans un cadre démocratique s'appuyant sur :

- un dialogue entre échelons local, régional et national et l'inclusion de nombreux secteurs et acteurs (chercheurs, entreprises, populations, institutions internationales...);
- la mise en place au niveau local et régional d'espaces de dialogue, de concertation et de décision en matière d'aménagement du territoire. De tels espaces permettront aux communautés d'exprimer leur point de vue et leurs inquiétudes et de formuler des propositions alternatives en matière de développement et de gestion des ressources.

Protéger les sites sacrés et les zones de grande diversité culturelle liées aux modes de vie des populations indigènes, paysannes et afro-colombiennes.

Assurer une plus grande transparence des procédures d'octroi de titres miniers, notamment dans les zones habitées par des communautés rurales, autochtones et afro-colombiennes.

Faire de la transparence une priorité, tant au niveau national que local afin de lutter contre les pratiques de corruption et d'évasion fiscale.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Travailler au désenclavement des zones d'extraction marquées par le conflit via la réhabilitation des infrastructures de transport. Ceci diminuerait le risque de voir des régions isolées aux mains des groupes armés et permettrait, en cas de problème, un accès facilité aux autorités afin de protéger les populations.

Renforcer la présence de l'État (notamment via des administrations et des services publics) dans les zones en conflit. Ceci passe, notamment, par une accélération du processus de décentralisation.

Mettre en place des réformes nécessaires et urgentes en matière d'exploitation minière :

- achever la révision du Code minier de 2002 ;
- exiger du ministère des Mines une actualisation du registre tenu par le Cadastre minier.

Renforcer les capacités des services publics afin que ces derniers soient en mesure de :

- veiller à l'application stricte des lois nationales (et notamment la procédure de consultation des communautés) et des normes internationales par les entreprises extractives et de sanctionner les abus ;
- veiller au respect des engagements pris par des industries extractives vis-à-vis des communautés locales pouvant être affectées par leurs activités.

Soutenir les initiatives locales et régionales visant à formaliser le secteur minier artisanal en appuyant notamment le regroupement de creuseurs au sein de coopératives minières agréées, la qualification et la validation de sites miniers d'exploitation artisanale ainsi que la création de zones d'exploitation artisanales.

Inclure les populations dans la gestion des ressources naturelles et plus généralement dans les choix de développement pour leur territoire.

Assurer la sauvegarde des intérêts des exploitants artisanaux dans la mutation progressive de l'exploitation artisanale vers l'exploitation industrielle ou semi-industrielle.

Réformer les modalités d'octroi des titres miniers en faveur de plus de transparence et évaluer, via des audits indépendants, l'apport des différents titres.

Décentraliser et renforcer l'administration publique afin de :

- faire respecter l'obligation de publication en ligne des contrats miniers, pétroliers et forestiers ;
- s'assurer que les entreprises s'acquittent du paiement des taxes et des impôts et sanctionner celles qui ne le feraient pas ;
- exiger la publication par les entreprises d'un reporting comptable pays par pays ;
- faire appliquer l'article 242 du Code minier relatif à la répartition des recettes issues de l'exploitation minière entre entités territoriales ;
- permettre l'émergence d'outils de redistribution des revenus des ressources naturelles (tels des budgets participatifs et des plans de développement).

Ont participé à l'élaboration de ce rapport

CCFD-Terre Solidaire

Le Comité catholique contre la faim et pour le développement-Terre Solidaire est la première ONG de développement en France. Reconnue d'utilité publique en 1984, l'association a reçu en 1993 le label Grande Cause nationale et a le statut de consultant auprès du Conseil économique et social des Nations unies. Depuis plus de cinquante ans, le CCFD-Terre Solidaire est mobilisé contre la faim dans le monde via trois modes d'action : des projets internationaux de développement menés avec des partenaires locaux, des actions de sensibilisation et d'éducation au développement conduites auprès du public français, ainsi que des actions de plaidoyer auprès des décideurs français et européens.

Info Birmanie / France

Créé en 1996, Info Birmanie est un centre d'information et de plaidoyer dont la mission principale est d'informer et de sensibiliser la société civile française et les décideurs à la situation politique, économique et sociale en Birmanie, afin d'y promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'homme. En décembre 2013, Info Birmanie se rend à Letpadaung¹, où l'organisation Monitoring Copper Mining and Community Development sensibilise, forme et fédère les habitants des 26 villages concernés par l'exploitation de cuivre.

CERN / République démocratique du Congo

Émanation de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO), la Commission épiscopale

pour les ressources naturelles (CERN) est un organe technique d'étude chargé de suivre les questions liées à l'exploitation des ressources naturelles. Afin d'influer sur les politiques en faveur des intérêts des populations, elle agit en informant et mobilisant sur la question des ressources naturelles et de leur gestion et en opérant un travail de plaidoyer. La CERN a publié en décembre 2013 un rapport consacré au lien entre les ressources naturelles et les conflits sur le territoire de Walikale².

ILSA / Colombie

L'Institut latino-américain de services légaux alternatifs promeut un réseau de services juridiques populaires alternatifs s'appuyant sur une vision et un usage critique du droit. ILSA est impliqué sur des activités de recherche, de formation, de mise en réseau et de plaidoyer. En lien avec ses travaux sur les impacts socio-territoriaux de la dynamique de conflictualité, l'association a publié en août 2014 une analyse sur les liens entre exploitation aurifère et conflit en Colombie³.

KART / Birmanie

Le Kachin Action Research Team est un groupe de travail rassemblant neuf organisations locales de l'État du Kachin : Humanity Institute, Myitkyina Student Union, JLH-Ram Hkye, Farmers Network, Shingnip Legal Aid Network Group, All Kachin Students and Youth Union, Kachin Women's Association Thailand, Kachin Affairs Research and Discussion Group, Kachin Women Union. En juillet 2014, le KART a publié une analyse sur le lien entre l'exploitation et le commerce du jade et le conflit dans l'État Kachin⁴.

¹ Info Birmanie, *Rapport de mission à Letpadaung*, décembre 2013.

² CERN-CENCO, *L'impact de l'exploitation minière sur l'économie et le social de Walikale*, décembre 2013.

³ ILSA, *Minería del oro y conflictos sociales en Colombia ; tendencias generales y análisis de caso*, juillet 2014.

⁴ KART, *Natural Resources of Kachinland : Curse or Blessing to the people of Kachinland, analysis of the connection between jade mining and the ongoing conflict*, juillet 2014.

Production : CCFD-Terre Solidaire, 4, rue Jean-Lantier, 75001 Paris - Tél. 01 44 82 80 00

Dépôt légal : octobre 2014

Directeur de publication : B. Pinaud

Coordination rédactionnelle : C. Dorémus-Mège, M. Laurent

Ont activement contribué à l'élaboration de ce rapport :

C. Dorémus-Mège, M. Laurent, M. Dupré, C. Birène, J. Louis-Servais, W. Prysthon, S. Pommeret, C. Contensou, ILSA (Colombie), Info Birmanie, le KART (Birmanie) et la CERN (RDC).

Responsable de production : E. Cauchois

Relecture, secrétariat de rédaction : G. Vachet

Conception graphique : C. Maddens

Impression : mail édit sur papier 100 % PEFC (bois issu de forêts gérées durablement)



Crédit photos : Couverture + page 7 : © Lucas Oleniuk, page 9 : © Mark Craemer, page 22 : © Federico Rios, page 33 : © Burma Partnership

Référence : 8030114

Ce rapport est publié
dans le cadre de la campagne
"Des multinationales hors-jeu"



La campagne "Des multinationales hors-jeu" est la campagne du CCFD-Terre Solidaire pour un encadrement des activités des multinationales françaises au Sud afin qu'elles contribuent au développement dans le respect des droits humains.

Pour s'informer et suivre la campagne, rendez-vous sur : ccfd-terresolidaire.org/petition-horsjeu

Référence 8030114