

# Les chaînes d'approvisionnement responsables en minerais issus de la région des Grands Lacs, quelles initiatives pour quels progrès ?

Par Louis MARÉCHAL

Unité sur la conduite responsable des entreprises de la division de l'investissement de l'OCDE

La production et le commerce des ressources minérales représentent une part significative de l'économie des pays de la région des Grands Lacs en Afrique centrale, que ce soit par le biais de l'exploitation industrielle ou à travers l'exploitation artisanale et à petite échelle.

Depuis près de vingt ans, la communauté internationale et les pays de la région ont multiplié les efforts visant à s'assurer que la production et le commerce de ces ressources ne contribuent pas, notamment, au financement de conflits et à la violation des droits de l'homme. En lien avec le secteur privé et la société civile, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, avec le soutien de l'Organisation de coopération et de développement économiques, a notamment adopté un ensemble de mesures visant à responsabiliser le commerce de ces substances.

Si des progrès ont été indéniablement réalisés (sensibilisation et mobilisation accrues des acteurs ; déploiement d'initiatives du secteur privé pour encadrer la production artisanale et à petite échelle ; contrôles renforcés sur l'exploration des ressources), de nombreux défis persistent. Ils ne pourront être levés que grâce à une mobilisation renforcée de l'ensemble des pays de la région, soutenus par les pays d'importation des ressources produites en Afrique centrale.

## Un secteur extractif encore trop souvent lié au financement de conflits et aux violations des droits de l'homme

Le financement des conflits par le biais de l'extraction et du commerce des minerais est un obstacle majeur à la paix, au développement et à la croissance dans les pays producteurs et les pays de transit. Depuis la fin des années 1990, les ressources naturelles ont régulièrement été associées au financement des conflits armés et à de graves violations des droits de l'homme. La hausse des prix internationaux de l'or et d'autres minéraux au début des années 2000 a eu comme conséquence d'inciter les groupes armés illégaux à s'ingérer dans l'exploitation minière. La communauté internationale et les représentants de l'industrie ont réagi en recourant à diverses mesures qui vont des résolutions de l'ONU au lancement d'une série d'initiatives. C'est ainsi que le Système de certification du processus de Kimberley a été créé en 2003 pour empêcher que « les diamants des conflits » ne pénètrent le marché international des diamants bruts.

Dans la région des Grands Lacs, ainsi que dans de nombreuses autres régions du monde, les groupes armés non étatiques et les forces de sécurité publique sont associés à de graves violations des droits de l'homme et se financent par le biais d'une multitude d'activités, notamment par :

- le contrôle illégal des mines, des itinéraires de transport et des négociants de minerais ;
- la taxation illégale ou l'extorsion d'argent ou de minerais (voir *infra*) au préjudice des mineurs artisanaux, des négociants et des exportateurs de minerais ;
- la taxation illégale ou l'extorsion d'argent ou de minerais dans les sites miniers, le long des itinéraires de transport et aux points de négoce des minerais.

L'exploitation illégale des ressources naturelles vise non seulement les produits tels que les métaux et pierres précieuses, mais également d'autres types de ressources minérales, comme le charbon, le cobalt, les minerais industriels, etc. Bien que les ressources naturelles exploitées illégalement ne contribuent pas toutes au financement

des conflits, toute activité économique réalisée dans une zone de conflit est susceptible d'être taxée illégalement et est, par conséquent, exposée à ce risque.

Compte tenu de ce contexte d'instabilité et du caractère souvent fongible des minerais et de leur valeur, les ressources minérales sont une cible facile et directe d'exactions de la part de groupes armés non étatiques et illégaux. Le financement des conflits peut également recourir à des techniques très sophistiquées de blanchiment de capitaux, en particulier lorsque l'or et les pierres précieuses sont en jeu. En outre, l'exploitation illégale des ressources minérales peut accompagner d'autres types d'activités illégales, comme le trafic de drogues.

Dans le cadre de la région des Grands Lacs, les panels d'experts constitués par le Conseil de sécurité des Nations Unies pour évaluer le suivi de la mise en œuvre des régimes internationaux de sanction ont largement démontré, au tournant des années 2000, le rôle central que jouaient à cette époque l'exploitation et le commerce illégal des ressources naturelles, en particulier l'or, l'étain, le tantale et le tungstène (ou les 3TG, conformément à leur dénomination anglo-saxonne), dans le financement des conflits affectant l'est de la République démocratique du Congo.

### Les pays d'Afrique centrale ont développé une approche régionale pour lutter contre l'exploitation illégale des ressources naturelles

C'est dans ce contexte que les onze pays membres de la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL) ont adopté, le 15 décembre 2006, un Protocole régional de lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles, qui fournit la base juridique à l'Initiative régionale de lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles (IRRN). Cette initiative vise à rompre le lien entre les revenus provenant des produits minéraux et le financement de groupes rebelles, et intègre six instruments destinés à contrer l'exploitation illégale des ressources naturelles et à contribuer à la consolidation de la paix régionale :

- un mécanisme de certification régional (MCR) de la production des 3TG ;
- une harmonisation des législations et réglementations nationales des États membres relatives à l'exploitation et au commerce des ressources minérales ;
- la constitution d'une base de données régionale sur les volumes de production des ressources couvertes par l'Initiative ;
- une stratégie régionale de formalisation de l'exploitation artisanale et à petite échelle (EAPE) ;
- la mise en œuvre des recommandations normatives de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) ;
- la mise en place d'un système régional de lanceurs d'alerte.

L'outil le plus avancé au regard de son développement et de sa mise en œuvre est, à ce stade, le mécanisme de cer-

tification régionale, qui constitue un système obligatoire de certification, dont l'objectif est de faciliter l'exercice du devoir de diligence applicable aux chaînes d'approvisionnement en 3T et en or dans les États membres de la CIRGL. En principe, chaque État membre concerné a l'obligation d'établir un système d'inspection des mines exploitées sur son territoire, un suivi de la chaîne de surveillance et un système de certification des exportations. Les autorités nationales des États membres sont chargées de délivrer un certificat CIRGL pour chaque livraison de minerais à destination de l'étranger, la certification englobant le produit et l'ensemble du processus d'extraction et de négoce. Des tierces parties indépendantes vérifient la conformité aux normes MCR au moyen de procédures d'audit et d'évaluation des risques coordonnées à l'échelon régional.

Si des progrès ont été réalisés sur le plan de la mise en œuvre et de l'harmonisation des instruments juridiques dans la région africaine des Grands Lacs, il en va autrement à l'échelle nationale, le rythme de mise en œuvre du MCR étant inégal selon les États membres de la CIRGL : certains ont fait d'importants progrès (comme la RDC et le Rwanda), alors que d'autres n'ont pas encore enclenché le processus. Plusieurs États membres de la CIRGL s'emploient toujours à adopter une législation nationale conforme au MCR, comprenant l'établissement de systèmes de chaîne de surveillance et la mise en place d'un cadre régissant l'évaluation des sites miniers.

C'est dans le cadre de cette initiative que la CIRGL, l'OCDE, le Groupe d'experts des Nations Unies sur la République démocratique du Congo (RDC), les pays consommateurs, le secteur privé international et la société civile ont collaboré dans le but d'élaborer le Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes responsables d'approvisionnement en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque<sup>(1)</sup>.

Formellement adopté en 2011, le Guide OCDE émet un ensemble de recommandations à l'attention des entreprises pour leur permettre de mieux identifier et gérer les risques encourus par l'ensemble des acteurs de la chaîne d'approvisionnement en minerais – mineurs, exportateurs locaux, entreprises de transformation, fabricants ou encore marques utilisant des minerais dans leurs produits. Le Guide a pour but d'aider les entreprises à respecter les droits humains, à appliquer les règles du droit international humanitaire en cas de guerre, à éviter toute implication dans des conflits, ainsi qu'à assurer la transparence des chaînes d'approvisionnement en minerais et le développement durable du secteur minier. À terme, le Guide doit inciter les entreprises à s'engager de manière responsable dans des États fragilisés suite à des conflits.

Le Mécanisme de certification régional a été adopté par les chefs des États membres de la CIRGL à travers la

(1) OCDE (2016), « Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque », troisième édition, Éditions OCDE, Paris.



Photo © Sven Torfinn/PANOS-REA

Un enfant de 12 ans travaillant dans la mine d'or de Mwanziro, en Tanzanie.

« L'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EAPE) désigne les activités minières informelles effectuées avec peu de technologie ou une mécanisation minimale, des investissements financiers très limités, une importante main-d'œuvre et des niveaux de productivité relativement faibles. »

signature de la Déclaration de Lusaka le 15 décembre 2010, laquelle a également entériné le Guide OCDE. À ce titre, les normes du MCR, par exemple en matière d'évaluation des sites miniers et des chaînes de surveillance ou de traçabilité des produits minéraux, concordent avec celles énoncées dans le Guide. Un processus de mise à jour des spécifications du MCR a été entamé au cours de l'année 2018, soutenu par le Secrétariat de l'OCDE.

### La question centrale de l'exploitation artisanale et à petite échelle

L'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EAPE) désigne les activités minières informelles effectuées avec peu de technologie ou une mécanisation minimale, des investissements financiers très limités, une importante main-d'œuvre et des niveaux de productivité relativement faibles. Elle peut être pratiquée par des individus, des groupes ou des collectivités entières. Les activités d'EAPE sont souvent exercées en complément à d'autres activités professionnelles, comme l'agriculture (dans ce cas, de façon saisonnière et occasionnelle), ou *vice versa*. Toutefois, l'augmentation du prix des produits de base depuis le début des années 2000 a incité de nombreux agriculteurs à délaisser leurs activités traditionnelles pour se tourner vers l'exploitation minière, en dépit des nombreux défis qu'elle pose en matière de sécurité. Au niveau mondial,

un récent rapport de la Banque mondiale évalue à plus de 40 millions le nombre des personnes directement actives dans l'EAPE<sup>(2)</sup>. Dans les 12 pays de la région des Grands Lacs (le Soudan du Sud s'étant ajouté aux 11 pays fondateurs lors de son indépendance), l'EAPE emploierait directement plusieurs millions de personnes (à titre d'exemple, elles seraient 2 millions en RDC, 1,5 million en Tanzanie, 440 000 en Ouganda, 70 000 au Rwanda, etc.). On peut estimer que pour chaque personne active dans l'EAPE, celle-ci en fait vivre 4 ou 5 autres. Il s'agit donc d'un enjeu majeur de développement.

En 2018, la CIRGL, appuyée par son unité technique sur les ressources naturelles, a finalisé le développement d'une stratégie régionale visant à soutenir le développement durable de l'exploitation artisanale et à petite échelle dans le secteur de l'or. L'EAPE représente une portion significative de la production minière régionale, qu'il s'agisse de l'or, des 3T ou d'autres ressources comme le diamant, le cobalt, la tourmaline, etc. Dans les zones touchées par un conflit ou à haut risque, les activités EAPE sont particulièrement exposées à l'extorsion et au contrôle des groupes armés. La région des Grands Lacs ne fait pas exception en la matière.

(2) World Bank (2019), "2019 State of the Artisanal and Small-Scale Mining Sector", Washington D.C.

## Des initiatives qui se développent au-delà des 3TG

Bien qu'il soit impossible de tirer des conclusions définitives, des éléments tendent à indiquer que la mise en œuvre du devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement en ressources minérales issues de la région des Grands Lacs contribue, dans certaines zones et pour certaines ressources, à briser le lien entre, d'une part, l'extraction et le commerce de minerais et, d'autre part, les conflits en Afrique centrale.

Depuis leur lancement, les programmes de diligence mis en œuvre sur le terrain par les acteurs du secteur de l'étain, du tantale et du tungstène ont ainsi permis à environ 80 000 artisans miniers de la région des Grands Lacs en Afrique d'accéder au marché ; eux-mêmes soutiennent financièrement environ 400 000 personnes. À plusieurs reprises, le Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC a déclaré qu'à la suite de la mise en œuvre du devoir de diligence, les conditions de sécurité se sont améliorées sur les sites d'extraction de l'étain, du tantale et du tungstène et le commerce de ces trois minerais est devenu une source moins importante de financement des groupes armés.

Toutefois, d'importants obstacles subsistent pour les chaînes d'approvisionnement en or : en effet, des éléments criminels et illégaux continuent d'en dominer le commerce dans la région. Le rapport de 2014 du Groupe d'experts de l'ONU indiquait que les groupes armés continuaient de contrôler de nombreux sites d'extraction et de tirer profit du commerce de ce minerai. Le Groupe de l'ONU estimait qu'en 2013, 98 % de l'or produit en RDC (une production évaluée par la suite à environ 15 tonnes par an – une estimation basse) sortait clandestinement du pays et que la quasi-totalité de l'or commercialisé en Ouganda, pays voisin et principal pays de transit de l'or congolais, est exportée illégalement de la RDC. Cette situation n'a malheureusement pas évolué significativement depuis.

Par ailleurs, les défis liés à l'exploitation et au commerce des ressources minérales dans la région des Grands Lacs ne se limite pas à la question des 3TG. Ces dernières années, une attention accrue a été portée à la chaîne d'approvisionnement en cobalt, qui joue un rôle crucial

notamment dans la transition énergétique et, plus particulièrement, dans la révolution du véhicule électrique. Là encore, la question de la formalisation de l'EAPE est au cœur des discussions, la production artisanale de cobalt représentant environ 25 % de la production nationale congolaise. Toutefois, les enjeux sont encore plus importants, et de nature systémique, lorsque l'on aborde les risques liés à la corruption dans l'exploitation industrielle. Dans un rapport publié en avril 2019, l'ONG Resource Matters documente le fait que les grandes entreprises qui achètent du cobalt en RDC ne font pas assez pour atténuer les risques de corruption potentiels dans leurs chaînes d'approvisionnement, en contradiction parfois avec le soutien public qu'elles apportent au Guide de l'OCDE<sup>(3)</sup>.

De même, ces derniers mois, l'industrie mondiale du diamant, ainsi que certains gouvernements, ont affirmé leur intérêt et leur soutien à une définition plus large que celle retenue dans le cadre du Processus de Kimberley pour désigner les diamants du conflit. Cela pourrait conduire à une transparence accrue dans les chaînes d'approvisionnement en diamants issus des pays producteurs de la région des Grands lacs, dont certains, comme l'Angola, occupent une place importante au niveau mondial.

Enfin, la Bourse des métaux de Londres (London Metal Exchange, LME), la principale place de marché dédiée aux métaux non ferreux, a confirmé en avril 2019, qu'elle s'engageait à introduire des exigences d'approvisionnement responsable pour l'ensemble de ses marques listées. Les producteurs de métaux utilisant sa plateforme devront évaluer les risques associés à la provenance des matières premières qu'ils utilisent, conformément aux recommandations du Guide OCDE. Ces exigences, qui s'appliqueront à l'ensemble des métaux échangés sur cette Bourse, devraient contribuer à renforcer les efforts des gouvernements de la région pour améliorer la réputation de la production minière issue de cette partie du monde à l'horizon 2024, échéance à laquelle l'ensemble des approvisionnements des marques de la LME devra être intégralement conforme aux attentes de cette Bourse.

(3) Resource Matters (2019), *Ni vus, ni connus*.