

Garantir une réglementation solide de l'UE sur un approvisionnement responsable en minerais

Document de position – membres de la Société civile

Recommandations visant à renforcer la proposition de la Commission européenne pour un « règlement instaurant 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 »

Le nouveau Parlement européen a une occasion unique de renforcer le règlement proposé par la Commission européenne et de créer des chaînes responsables d'approvisionnement en minerais pour l'Europeⁱ.

Dans sa forme actuelle, la proposition de la Commission, un mécanisme non contraignant ouvert à un nombre limité d'entreprises, est faible et inadéquate.

Nous appelons les parlementaires européens à modifier la proposition de règlement afin qu'elle exige légalement que les entreprises contrôlent leurs chaînes d'approvisionnement et identifient et atténuent les risques – processus connu sous le nom de devoir de diligence – conformément aux normes internationales en vigueur. Les entreprises devraient également être tenues de rendre compte publiquement de leurs efforts en ce sens.

1. Pourquoi une réglementation de l'UE sur un approvisionnement responsable en minerais est-elle nécessaire?

Depuis des décennies, le commerce des minerais, pierres précieuses et autres matières premières joue un rôle central dans le financement et l'alimentation de certains des conflits les plus violents du globe. Dans les pays affectés par un conflit tels que l'Afghanistan, la Birmanie, la République centrafricaine, la Colombie, la République démocratique du Congo (RDC) et le Zimbabwe, le commerce international des ressources naturelles soutient des groupes armés brutaux et fournit des fonds occultes aux forces de sécurité et militaires, ainsi qu'à des responsables corrompus.

Les ressources naturelles qui financent la guerre et les violations des droits de l'homme à travers le monde sont utilisées et commercialisées au niveau international, entre autres par des entreprises basées dans l'UE. Par voie de conséquence, les firmes opérant dans l'UE risquent d'alimenter les conflits que les flux d'aide européenne, les efforts internationaux de reconstruction d'après-conflit et les opérations de maintien de la paix de l'ONU cherchent à endiguer.

En l'absence de réglementation obligeant les firmes européennes à développer des pratiques responsables d'approvisionnement pour les ressources naturelles qu'elles utilisent, les consommateurs et les gouvernements n'ont aucune garantie que les produits vendus dans l'UE et contenant ces ressources n'alimentent pas la violence et les conflits.

2. En quoi consiste la proposition actuelle de la Commission européenne pour un règlement européen ?

En mars 2014, la Commission européenne a publié une proposition de règlement visant à briser les liens entre le commerce et l'extraction des minerais, et le financement des conflits armés. En théorie, cela créerait un marché européen pour des minerais provenant de régions de conflit et commercialisés de façon responsable. La proposition mise en avant est un système « opt-in » (facultatif) d'autocertification ouvert à quelque 300 à 400 firmes qui importent de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or (les minerais et leurs métaux) en Europe.

Telle qu'elle se présente actuellement, la proposition se base sur le guide élaboré par l'OCDE sur le devoir de diligence (Guide OCDE).ⁱⁱ Elle obligerait tout importateur qui choisit de participer à se conformer au cadre de l'OCDE sur le devoir de diligence. Le Guide OCDE est un cadre en cinq étapes mondialement reconnu dont disposent déjà les entreprises qui s'approvisionnent en ressources naturelles originaires de zones de conflit ou à haut risque.

Le système non contraignant de la Commission européenne n'empêchera pas les minerais qui ont financé un conflit et des atteintes aux droits de l'homme de pénétrer sur les marchés européens. Il aura un faible impact sur la façon dont les firmes européennes s'approvisionnent en ressources naturelles provenant de zones de conflit ou à haut risque.

La plupart des firmes ne respectent pas les mesures non contraignantes. Le Guide OCDE, reconnu à l'échelle internationale, est à la disposition des entreprises depuis 2010 et l'UE s'est engagée à promouvoir l'application du Guide lors du Conseil ministériel de l'OCDE en mai 2011. Néanmoins, une récente étude d'ONGⁱⁱⁱ a révélé que plus de 80 % des 186 firmes européennes passées en revue n'avaient rendu publique aucune information concernant les contrôles qu'elles avaient effectués pour s'assurer que leurs chaînes d'approvisionnement n'avaient pas financé de conflit ou de violations des droits de l'homme. Une analyse coûts-avantages commandée par la Commission européenne en 2013 a révélé que seulement 4 % des 330 firmes sondées préparaient volontairement un rapport public sur la façon dont elles identifiaient dans leurs chaînes d'approvisionnement les risques de financer un conflit ou des violations et sur la façon dont elles remédiaient à ces risques^{iv}.

La Section 1502 de la Loi américaine Dodd Frank (voir plus loin) a démontré que seules les pressions générées par une réglementation obligent les firmes à assainir leurs chaînes d'approvisionnement. La Section 1502 est le premier texte de loi visant à rompre les liens entre le commerce lucratif des minerais de l'est de la RDC et les groupes armés qui violent les droits humains, et elle a incité les entreprises à tous les niveaux des chaînes d'approvisionnement en minerais à modifier leurs pratiques d'approvisionnement^v.

3. Comment les parlementaires européens peuvent-ils adopter une réglementation européenne phare ?

Nos principales recommandations portant sur la réglementation de l'UE sont les suivantes :

1. **Le système non contraignant (opt-in) devrait être remplacé par une obligation impérative** 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, conformément au Guide OCDE.
2. **Les catégories d'entreprises visées par le règlement devraient être élargies** au-delà du nombre limité d'importateurs primaires des matières concernées, 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.
3. **Les catégories de matières prévues dans la proposition devraient être élargies** de manière à inclure toute ressource naturelle produite dans des zones de conflit ou à haut risque où son extraction ou son commerce risque de contribuer ou d'être associé au conflit ou à des violations des droits de l'homme. La proposition devrait au minimum s'appliquer à toutes les ressources naturelles provenant de zones de conflit ou à haut risque, avec un mécanisme permettant d'inclure d'autres ressources naturelles au fil du temps.
4. **Les obligations prévues actuellement par la proposition en matière d'audit et de compte rendu public d'informations** devraient être modifiées de façon à exiger explicitement l'application du Guide OCDE^{vi}. Par exemple, la proposition devrait exiger que les firmes veillent à ce qu'un audit soit réalisé conformément au champ d'application, aux critères, aux

principes et aux modalités d'audit définis dans le Guide. La proposition devrait également obliger les entreprises à publier intégralement les rapports d'audit réalisés par des tiers indépendants sur leurs pratiques en matière de devoir de diligence, conformément au Guide.

5. **Le champ d'application géographique global de la proposition devrait être maintenu** – néanmoins la définition de « zone de conflit ou à haut risque » devrait être remplacée par la définition de l'OCDE^{vii}. La définition actuelle proposée par la Commission européenne est la suivante : « *une zone en situation de conflit armé, une zone fragile à l'issue d'un conflit ou une zone caractérisée par une gouvernance et une sécurité déficientes voire inexistantes, telle qu'un État défaillant, ainsi que par des violations courantes et systématiques du droit international, y compris des atteintes aux droits de l'homme* ». Cette définition exclut des éléments de la définition de l'OCDE tels que : (a) une zone caractérisée par l'existence d'une violence généralisée et (b) des violations systématiques du droit national et international.
6. **Les sanctions** devraient être appropriées et proportionnelles à l'infraction de la réglementation.

4. Dans quel contexte international la réglementation de l'UE est-elle proposée?

Aux termes du droit international et européen des droits de l'Homme, les États membres de l'UE sont tenus de veiller à ce que les entreprises opérant sous leur juridiction ne causent pas ou ne contribuent pas, directement ou indirectement, à des atteintes aux droits de l'Homme par le biais de leurs activités commerciales^{viii}. Les firmes sont également tenues, en vertu du droit international, de respecter les droits de l'homme, étant notamment responsables d'exercer un devoir de diligence en matière de droits de l'homme^{ix}.

Normes non contraignantes

Le Conseil de sécurité de l'ONU et l'OCDE ont élaboré des normes relatives au devoir de diligence basées sur les risques à l'intention des firmes qui s'approvisionnent en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque :

- **Le Guide OCDE** transpose le deuxième pilier des Principes directeurs de l'ONU, relatif à la responsabilité des entreprises, en un cadre opérationnel en cinq étapes destiné à être utilisé par les entreprises lorsqu'elles s'approvisionnent en ressources naturelles provenant de zones de conflit ou à haut risque. Un large consensus international est né autour du Guide OCDE, lequel recommande que toutes les entreprises tout au long de la chaîne d'approvisionnement exercent un devoir de diligence et rendent compte des efforts qu'elles déploient en ce sens.
- **Le Conseil de sécurité de l'ONU a approuvé des normes relatives au devoir de diligence** presque identiques à celles élaborées par l'OCDE pour toutes les entreprises, y compris les firmes européennes, qui s'approvisionnent en minerais provenant de la RDC.^x

Le gouvernement chinois, par l'intermédiaire de la Chambre de commerce chinoise des importateurs et exportateurs de métaux, minerais et produits chimiques, a activement participé au récent forum de l'OCDE^{xi} sur les chaînes d'approvisionnement responsable en minerais où ils ont co-lancé la traduction du Guide OCDE en langue chinoise. La Chambre de commerce s'est engagée à lancer un « Guide pour la responsabilité sociale dans les investissements miniers à l'étranger » au cours de l'été 2014. La version provisoire inclut des lignes directrices sur le devoir de diligence appliqué aux chaînes d'approvisionnement conformément aux normes internationales.

Réglementation en matière de devoir de diligence

Des gouvernements en dehors de l'UE ont déjà introduit des obligations légales relatives à la façon dont les entreprises sont tenues de gérer les chaînes d'approvisionnement en minerais afin de

mettre un terme aux cas de financement des conflits. Ces obligations, qui se réfèrent au Guide OCDE, ont donné lieu à des changements significatifs dans les pratiques des entreprises, en particulier dans la région africaine des Grands Lacs. Elles ont par ailleurs établi une référence internationale claire quant à la façon dont un approvisionnement responsable devrait être assuré.

En l'absence d'une réglementation solide relative au devoir de diligence appliqué aux chaînes d'approvisionnement, l'UE risque d'être à la traîne à l'heure où des gouvernements et des entreprises progressistes ailleurs dans le monde opèrent d'importants progrès sur le plan de la mise en œuvre de pratiques d'approvisionnement responsables.

Les mesures prises ailleurs sont notamment les suivantes :

- **La Section 1502 de la Loi américaine Dodd Frank de 2010 pour la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs** oblige les entreprises enregistrées auprès de la *Securities and Exchange Commission* (SEC), y compris les firmes européennes, à exercer un devoir de diligence selon un cadre de diligence raisonnable reconnu au niveau national ou international, afin de déterminer si leurs produits contiennent des minerais qui ont financé des groupes armés en RDC ou dans les huit pays voisins de la RDC. Le Guide OCDE est la norme internationale dont disposent actuellement les entreprises.
- **Douze pays africains membres** de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) ont rendu obligatoire le devoir de diligence prôné par l'OCDE pour que soient émis des certificats en vertu de leur mécanisme régional de certification des minerais^{xii}.
- En février 2012, **le gouvernement congolais** a adopté une loi nationale exigeant que les sociétés opérant dans les secteurs nationaux de l'exploitation de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or exercent un devoir de diligence sur leur chaîne d'approvisionnement selon la norme de l'OCDE 2012^{xiii}.
- **Le gouvernement rwandais** a adopté une loi similaire en mars 2012 basée sur le Guide OCDE.

Des lignes directrices non contraignantes existent déjà pour les entreprises. Les recherches montrent que la vaste majorité des firmes européennes ne contrôlent pas leurs chaînes d'approvisionnement conformément au Guide OCDE. L'adoption d'une réglementation reposant sur un système non contraignant ne garantira pas que les entreprises s'approvisionnent en minerais de façon responsable conformément à des normes uniformes. Elle ne permettra pas davantage d'atteindre l'objectif déclaré de l'UE de réformer les chaînes d'approvisionnement en minerais « du côté de la demande » et « d'éviter une approche fragmentée au sein du marché européen »^{xiv}.





global witness



Jesuit
European
Social
Centre



ⁱ La Commission a déclaré dans son [communiqué de presse](#) daté du 5 mars 2014 qu'elle était « décidée à empêcher que le commerce international de minerais ne contribue à l'escalade ou à la persistance de conflits ». D'autres objectifs spécifiques sont énoncés en pages 3-4 du résumé de l'[analyse d'impact](#) accompagnant la Proposition.

ⁱⁱ Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque, disponible sur : http://www.oecd-ilibrary.org/governance/guide-ocde-sur-le-devoir-de-diligence-pour-des-chaines-d-approvisionnement-responsables-en-minerais-provenant-de-zones-de-conflit-ou-a-haut-risque_9789264185067-fr;jsessionid=18u16dgn0bgpi.x-oecd-live-01.

ⁱⁱⁱ SOMO, 'Conflict due diligence by European companies', novembre 2013, <http://somo.nl/news-en/sourcing-of-minerals-could-link-eu-companies-to-violent-conflict>. Il faut noter que 19 des entreprises passées en revue par SOMO (11%) sont cotées en bourse à la fois aux États-Unis et en Europe, et subissent donc directement l'impact de la Section 1502 de la Loi Dodd Frank.

^{iv} Commission européenne, 'Assessment of due diligence compliance cost, benefit and related effects on selected operators in relation to the responsible sourcing of selected minerals', p.61.

^v Global Witness, avril 2014, <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Seeing%20the%20Light%20April%202014.pdf>.

^{vi} Guide OCDE sur le devoir de diligence, Étape 4 (*Effectuer un audit indépendant mené par des tiers sur les pratiques de diligence de l'affinerie/de la fonderie*) et Étape 5 (*Publier chaque année un rapport sur l'exercice du devoir de diligence concernant la chaîne d'approvisionnement*) http://www.oecd-ilibrary.org/governance/guide-ocde-sur-le-devoir-de-diligence-pour-des-chaines-d-approvisionnement-responsables-en-minerais-provenant-de-zones-de-conflit-ou-a-haut-risque_9789264185067-fr;jsessionid=18u16dgn0bgpi.x-oecd-live-01. Le Guide OCDE stipule que l'objectif de l'Étape 4 est d' : « Effectuer un audit des pratiques de diligence de l'affinerie/de la fonderie pour assurer une gestion responsable de la chaîne d'approvisionnement en minerais provenant des zones de conflit ou à haut risque et contribuer à l'amélioration des pratiques de diligence des fonderies/affineries et des entreprises en amont, notamment dans le cadre d'un dispositif institutionnalisé à mettre en place à l'initiative de l'industrie avec l'appui des gouvernements et en coopération avec les différentes parties prenantes ». L'objectif de l'Étape 5 est la : « Publication d'un rapport

concernant le devoir de diligence pour une gestion responsable de la chaîne d'approvisionnement en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque afin de susciter la confiance du public dans les mesures que prennent les entreprises. »

^{vii} La définition de l'OCDE se trouve à la page 13 du Guide OCDE sur le devoir de diligence : « 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 se caractérisent souvent 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 international. »

^{viii} Principe directeur 7, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, HCDH, 2011, disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

^{ix} Les Principes directeurs de l'ONU et le deuxième pilier du Cadre « protéger, respecter et réparer » énumèrent également les responsabilités des entreprises. Voir Principe 11, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, HCDH, 2011, disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

^x Voir Résolution 1952 du Conseil de sécurité de l'ONU (2010), http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1952%282010%29&referer=/english/&Lang=F.

^{xi} <http://www.oecd.org/corporate/mne/icglr-oecd-un-forum-paris-may-2014.htm>.

^{xii} Voir Manuel de certification régionale des minéraux de la CIRGL : <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/responsabilitedesentreprises/49111399.pdf>.

^{xiii} Arrêté ministériel N.0057.CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012 portant mise en œuvre du mécanisme régional de certification de la Conférence Internationale sur la Région des Grands-Lacs « CIRGL » en République Démocratique du Congo, Article 8.

^{xiv} Commission européenne, Document de travail des services de la Commission, [Analyse d'impact](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152229.pdf) accompagnant la Proposition, p.4: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152229.pdf.