

Février 2016

RÈGLEMENT DE L'UE SUR L'APPROVISIONNEMENT RESPONSABLE EN MINÉRAIS :

RÉPONSE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU MANDAT DU CONSEIL APPROUVÉ PAR LE COREPER LE 17 DÉCEMBRE 2015

Les négociations en trilogue de l'UE sur le projet de réglementation ont démarré le 1er février 2016. Au cours des prochains mois, la Commission européenne, le Parlement européen et la Présidence du Conseil européen vont tenter de convenir d'un texte de compromis.

Les ravages du commerce de minerais liés au conflit et aux atteintes aux droits humains ont été largement documentés.¹ Ce problème reste d'actualité. Plusieurs **rapports et événements** ont récemment mis en évidence l'urgence de relever ce défi, qui préjudicie à la réputation des entreprises et des investisseurs qui n'assument pas leurs devoirs de diligence raisonnable.

- Le 20 août 2015, **Kardiam**, une **entreprise belge**, a été placée sur la liste des entreprises visées par les sanctions de l'ONU « *pour avoir soutenu les groupes armés en République centrafricaine [...] par l'exploitation illégale ou le trafic de ressources naturelles (diamants, or)* ». ² Kardiam a nié les allégations de l'ONU lors de ses échanges avec Global Witness.
- La **Déclaration de Berne** a récemment publié un rapport qui signale que **la plus importante fonderie d'or du monde**, basée en Suisse, « *achète de l'or produit par des enfants* ». La Déclaration de Berne précise que cette entreprise a rejeté ses demandes de rendez-vous et n'a pas répondu aux questions qui lui avaient été adressées par courriel. ³
- **Amnesty International** et **Afrewatch** ont récemment publié un rapport qui révèle que « *de grandes marques du secteur de l'électronique, comme Apple, Samsung et Sony, ne procèdent pas aux contrôles élémentaires afin de vérifier que*

leurs produits ne contiennent pas de cobalt extrait dans les mines par des enfants ». ⁴ L'annexe de ce rapport résume les réponses que les entreprises ont données aux conclusions d'Amnesty. ⁵

Le mandat du Conseil n'apporte pas une réponse européenne efficace à ce problème. Notons tout d'abord que le Conseil propose un dispositif volontaire et qui exclut la grande majorité des entreprises qui commercialisent l'étain, le tantale, le tungstène et l'or (« 3TG ») sur le marché européen — que ce soit à l'état brut ou en tant que composants d'appareils tels que des ordinateurs portables ou des moteurs. **En outre, ce dispositif nuit considérablement au principal cadre international précédemment avalisé par l'UE, à savoir le Guide OCDE sur le devoir de diligence.** ⁶ En agissant de la sorte, le Conseil **édulcore le sens même d'être une entreprise « responsable ».**



Photo: gebroeder beetz filmproduktion

Le Guide OCDE sur le devoir de diligence a été négocié et approuvé par l'industrie, les gouvernements et la société civile. Il forme déjà la base de législations dans d'autres pays et a été avalisé par 34 pays membres de l'OCDE, 19 autres pays et le Conseil de sécurité de l'ONU.⁷ C'est également sur ce Guide que se basent de nouvelles normes industrielles chinoises sur la diligence raisonnable appliquée aux chaînes d'approvisionnement en minerais.⁸ Par ailleurs, le Guide OCDE met spécifiquement en œuvre au sein des chaînes d'approvisionnement en minerais les Principes directeurs de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme, lesquels décrivent en quoi consiste la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits humains.⁹

Les entreprises de l'UE **mettent déjà en œuvre** le cadre relatif au devoir de diligence de l'OCDE, en grande partie du fait de la section 1502 de la loi américaine Dodd-Frank (DFA 1502), qui exige des entreprises soumettant des états financiers en vertu du droit américain qu'elles se livrent à un exercice de diligence raisonnable conformément à la norme de l'OCDE.¹⁰

- D'après les estimations de la Commission, **40 entreprises à double cotation** sont directement soumises aux exigences du DFA 1502.¹¹
- En outre, jusqu'à **17 % des entreprises de l'UE qui travaillent avec des « 3TG »** sont indirectement concernées par les exigences de la loi américaine puisqu'elles fournissent des clients américains.¹²
- Sous l'impulsion de la DFA 1502, des **initiatives conjointes de l'industrie** aident déjà les entreprises — de manière très concrète — à se conformer aux normes de l'OCDE.¹³

Il est donc très inquiétant de constater que le Conseil propose de rediscuter et d'affaiblir cette norme établie, d'une manière qui n'aidera pas les entreprises de l'UE qui la mettent déjà en œuvre et qui, d'une certaine façon, limitera l'efficacité de la réponse de l'UE face au commerce des minerais de conflit.

Le contraste entre la position du Conseil et le discours que tient l'UE sur les chaînes d'approvisionnement responsables est des plus saisissants. L'automne dernier, l'UE s'est montrée favorable aux engagements du G7 visant à encourager les chaînes d'approvisionnement mondiales durables.¹⁴ En vertu de sa nouvelle stratégie

commerciale, la Commission fait valoir qu'« *une gestion responsable des chaînes d'approvisionnement mondiales est essentielle pour aligner la politique commerciale sur les valeurs européennes* ». Dans le contexte des minerais de conflit, elle **s'engage à « s'appuyer sur les travaux de l'OCDE »**.¹⁵

Le Règlement de l'UE offre aux États membres une excellente opportunité de tenir ces engagements. Les gouvernements ont pris des mesures pour rendre plus responsables les chaînes d'approvisionnement dans d'autres secteurs—denrées alimentaires, bois d'œuvre, finance et services financiers. Ainsi, tout récemment, le Royaume-Uni a fait preuve de leadership sur la question de l'esclavage moderne.¹⁶ Cependant, les gouvernements tardent à promouvoir un tel niveau de transparence et de responsabilité le long des chaînes d'approvisionnement en minerais, où ces deux aspects font pourtant cruellement défaut. Sur l'ensemble des affaires de corruption étudiées par l'OCDE en 2014, les industries extractives étaient le premier secteur représenté (19 %).¹⁷

En quoi le Conseil affaiblit-il la norme internationale de l'OCDE ?

Le mandat du Conseil n'est pas à la hauteur du Guide OCDE sur le devoir de diligence, et ce, sur trois aspects:

1. **Il propose des mesures spécifiques en matière de diligence raisonnable qui sont nettement moins strictes que la norme de l'OCDE (Articles 4 et 5 de l'avant-projet de Règlement de l'UE). En imposant des exigences moindres à certaines entreprises — notamment aux manufacturiers et aux négociants — le mandat les fait passer pour des entreprises « responsables » même si elles ne se conforment pas aux normes de l'OCDE.** Par exemple :
 - > **Le Conseil réduit considérablement l'évaluation des risques associés à la chaîne d'approvisionnement attendue des manufacturiers et traders de métaux (« importateurs de métaux »).** Il restreint les informations que ces entreprises doivent examiner aux « audits disponibles », sans tenir compte des autres données en leur possession (par exemple la politique régissant leurs relations avec leurs fournisseurs et les informations sur les pays dans lesquels les fonderies s'approvisionnent) ou figurant dans

le domaine public (par ex. les rapports de l'ONU et des ONG). En plus de ne pas être à la hauteur des normes de l'OCDE, ce dispositif a également des conséquences très concrètes. Ainsi, un importateur de métaux peut être conforme au Règlement, et par conséquent être considéré « responsable », s'il passe en revue les rapports d'audit des fonderies de sa chaîne d'approvisionnement et qu'il conclut, uniquement sur base de ces rapports d'audit, que ces fonderies sont responsables. Libre à lui d'ignorer toutes les autres informations, même s'il sait pertinemment que l'une des fonderies s'est comportée de manière irresponsable, par exemple en n'examinant pas correctement sa chaîne d'approvisionnement pour identifier un éventuel risque de financement d'un conflit ou d'atteintes aux droits humains.

- > **Dans le cas où le rapport d'audit d'une fonderie n'est pas disponible, le Conseil s'attend uniquement à ce que l'importateur de métaux procède à des évaluations de risque ponctuelles (*ad hoc risk assessments*).** L'OCDE précise pourtant clairement que dans de telles situations, les entreprises devraient mettre en place des processus de gestion des risques individuels et *permanents* de manière à répondre aux risques à n'importe quel moment et à n'importe quel niveau de leur chaîne d'approvisionnement.
- > **Le Conseil supprime toute référence au Guide OCDE en tant que norme de diligence raisonnable à laquelle les importateurs de métaux doivent se conformer pour identifier, évaluer ou atténuer les risques associés à leurs chaînes d'approvisionnement.** Ainsi, ces entreprises n'ont aucunement l'obligation d'évaluer ou de gérer le risque en respectant une quelconque norme, et les autorités des États membres ne disposent d'aucune norme sur base de laquelle évaluer les pratiques de ces entreprises.

Nous croyons comprendre que les normes de diligence raisonnable ont en partie été restreintes pour répondre aux préoccupations entourant les petites et moyennes entreprises (PME). Cependant, les PME jouent un rôle important dans les chaînes d'approvisionnement en minerais et elles sont capables de se conformer aux normes de l'OCDE, à condition de disposer d'outils et de conseils appropriés. La diligence raisonnable a été



Photo: Phil Moore

conçue de manière à donner aux PME la souplesse dont elles ont besoin ; en effet, ces normes sont adaptables en fonction de la taille de l'entreprise, de la place qu'elle occupe au sein de la chaîne d'approvisionnement et de l'influence qu'elle exerce sur ses fournisseurs. Une étude réalisée récemment dans le secteur du bois a révélé que la taille de l'entreprise « *n'est pas forcément importante lorsqu'il s'agit de gérer le risque au sein des chaînes d'approvisionnement. [...] Même les entreprises de très petite taille sont capables de mettre en œuvre un système qui fonctionne pour elles* ». ¹⁸

2. Le mandat ne couvre pas un nombre significatif d'entreprises en aval, ignorant celles qui sont les premières à placer sur le marché de l'UE des produits contenant des 3TG.

Le Guide OCDE précise clairement que le devoir de diligence est conçu pour inclure un nombre d'entreprises en aval bien plus important que les seuls importateurs de métaux couverts par le mandat du Conseil. Une telle approche est propice à une amélioration de la transparence et de la résilience des chaînes d'approvisionnement, au sein desquelles les entreprises peuvent collaborer au partage d'informations, faire pression de manière conjointe sur les fournisseurs (y compris les fournisseurs qui se trouvent en dehors de l'UE), concevoir des programmes et élaborer les meilleures pratiques au niveau sectoriel. Les entreprises en aval ont un rôle unique à jouer à cet égard : elles sont susceptibles de compter parmi les entreprises les plus puissantes et les

plus rentables au monde, d'exercer une pression considérable sur les fournisseurs en amont et de devenir des acteurs clés des programmes sectoriels. En mettant l'accent sur 300 à 400 importateurs, les États membres passent à côté d'une opportunité importante de tirer parti d'une influence commerciale bien plus grande.

3. Le mandat ne tient pas compte de la progressivité et de la flexibilité de la diligence raisonnable prévues par le Guide OCDE sur le devoir de diligence (voir Considérant 9(a) et Article 1, paragraphes 2(b) et (d)) de la position du Parlement européen).

- > **La diligence raisonnable est proportionnée— il ne s'agit pas d'une stratégie** « à taille unique ». Elle confère aux entreprises la flexibilité dont elles ont besoin pour adapter les mesures en matière de diligence raisonnable à leurs circonstances particulières, notamment à leur taille, à leur secteur d'activité et à leur position dans la chaîne d'approvisionnement.
- > **La diligence raisonnable n'est pas un exercice de mise en conformité qu'il suffit de mener en une seule fois.** Il s'agit pour les entreprises de se livrer de manière proactive, permanente et individuelle à l'identification et à la gestion des risques associés à leurs chaînes d'approvisionnement, et de montrer que des progrès sont faits dans le temps.

Ces principes fondamentaux ont été repris dans plusieurs législations européennes et nationales en vigueur. Les personnes morales sont tenues de prendre des mesures « **appropriées** » pour identifier, évaluer et gérer les risques de **blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme**, ces mesures devant être « **proportionnées** à [leur] nature et à [leur] taille ». ¹⁹ La loi britannique anti-corruption, le Bribery Act, exige ainsi des organisations qu'elle mettent en place des procédures pour empêcher **le versement de pots-de-vin**, mesures qui doivent être **proportionnées** aux risques auxquels elles font face concrètement, et à la nature, à l'envergure et à la complexité de leurs propres activités. Les entreprises doivent contrôler ces procédures et y apporter des **améliorations**. ²⁰

Notre coalition de plus de 80 organisations de la société civile espère que les États membres profiteront de cette occasion pour faire preuve de leadership et prendre part à un dialogue constructif afin de faire savoir sans équivoque aux entreprises, aux investisseurs, aux consommateurs et aux personnes affectées par le commerce de minerais de conflit que l'UE s'engage fermement en faveur de chaînes d'approvisionnement plus responsables et plus transparentes. Il faudra pour cela un véritable engagement pour exploiter les progrès déjà accomplis – progrès que les victimes de ce commerce meurtrier trouvent encore trop lents – et non pas chercher des raccourcis qui constituent un retour en arrière.

Nous recommandons aux États membres de revoir leurs positions et de :

1. **Faire preuve de leadership** sur cette question en appuyant **des exigences de diligence raisonnable obligatoires** pour les entreprises couvertes par la législation
2. **Soutenir un Règlement conforme** au Guide OCDE sur le devoir de diligence en :
 - > **S'assurant** que toutes les obligations de diligence raisonnable soient cohérentes à la norme de l'OCDE
 - > **Incluant** les entreprises situées en aval des importateurs de métaux, notamment les entreprises qui commercialisent sur le marché européen des produits contenant des minerais couverts par la législation
 - > **Ayant recours** à un langage qui reflète explicitement la progressivité et la flexibilité de la diligence raisonnable.

Références

- 1 Voir par exemple plusieurs documents d'information de membres de notre coalition : https://www.globalwitness.org/documents/18087/NGO_Coalition_Briefing_-_EU_Regulation_on_Responsible_Mineral_Sourcing.pdf et https://www.globalwitness.org/documents/18060/Breaking_the_Links_-_Joint_NGO_Position_Paper_FR.pdf. Voir également <http://business-humanrights.org/en/background-conflict-minerals-eu-responsible-mineral-sourcing-regulation>
- 2 Voir <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/2127/materials/summaries/entity/bureau-d%27achat-de-diamant-en-centrafrique/kardiam>
- 3 Déclaration de Berne, 10 septembre 2015, « Une grande raffinerie suisse achète de l'or produit par des enfants », https://www.bernedeclaration.ch/media/press-release/largest_swiss_refinery_purchases_gold_extracted_by_children/
- 4 Amnesty International, 19 janvier 2016, Communiqué de presse, « Le travail des enfants derrière la production de smartphones et de voitures électriques », <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/01/Child-labour-behind-smart-phone-and-electric-car-batteries/>
- 5 Les réponses des entreprises se trouvent dans l'annexe de la version en langue anglaise du rapport, à partir de la page 75, disponible sur : <https://www.amnesty.org/download/Documents/AFR6231832016ENGLISH.PDF>
- 6 Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), 2013, « 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.org/fr/daf/inv/mne/mining.htm>
- 7 Le Guide OCDE a été avalisé par 34 pays membres de l'OCDE, ainsi que par la Roumanie, la Lituanie, la Lettonie, le Brésil, l'Argentine, le Pérou, le Maroc, les 12 États membres de la Conférence internationale de la région des Grands Lacs (CIRGL) et le Conseil de sécurité de l'ONU. Neuf pays non-membres, à savoir l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie, la Lituanie, le Maroc, le Pérou et la Roumanie, qui adhèrent tous à la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales, ont adhéré à la Recommandation du Conseil de l'OCDE, disponible sur : <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=268&InstrumentPID=302&Book=False>
- 8 Global Witness, 2 décembre 2015, « Global Witness salue l'adoption par la Chine de nouvelles directives progressistes relatives aux chaînes d'approvisionnement en minerais », <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/global-witness-salueladoption-par-la-chine-de-nouvelles-directives-progressistes-relatives-aux-chaines-dapprovisionnement-en-minerais/>
- 9 Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU, 2011 « Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies », Doc. ONU HR/PUB/11/04, disponible sur : www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf
- 10 Par exemple, Vodafone a récemment admis à Amnesty International n'exercer un devoir de diligence conforme à l'OCDE que pour l'étain, le tantale, le tungstène et l'or car cela est obligatoire en vertu du DFA 1502. Vodafone a déclaré : « *Il est important de noter que le cobalt ne fait pas partie des minerais inclus dans le rapport sur les Minerais du conflit [exigé par la loi] et qu'il n'est donc [pas] assujéti au même niveau de diligence raisonnable que les autres minerais énumérés ci-dessus [tantale, étain, tungstène ou or].* » Voir Amnesty International, 19 janvier 2016, « Voilà pourquoi on meurt : Les atteintes aux droits humains en République démocratique du Congo alimentent le commerce mondial du cobalt », Annexe, p. 81, disponible sur : <https://www.amnesty.org/en/documents/afr62/3183/2016/en/>
- 11 Commission européenne, 5 mars 2014, Analyse d'impact, p. 23, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152229.pdf
- 12 Commission européenne, 5 mars 2014, Analyse d'impact, p. 13, p. 19, p. 23 et p. 36.
- 13 Voir par exemple <http://www.lbma.org.uk/responsible-gold> et http://www.gold.org/sites/default/files/documents/Conflict_Free_Gold_Standard_English.pdf
- 14 Commission européenne, 12 octobre 2015, « L'UE annonce une aide en faveur de l'amélioration de la sécurité sur le lieu de travail et des pratiques de travail dans les pays producteurs », http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5823_fr.htm
- 15 Commission européenne, octobre 2015, « Le commerce pour tous : Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable », p. 7, p. 24 et p. 25, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153879.pdf
- 16 UK Modern Slavery Act 2015, disponible sur : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents>
- 17 OCDE, 2 décembre 2014, « Rapport de l'OCDE sur la corruption internationale », disponible sur : <http://www.oecd.org/fr/presse/un-nouveau-rapport-de-l-ocde-devoile-l-ampleur-de-la-corruption-internationale.htm>
- 18 Global Timber Forum, 22 juillet 2015, « Survey on due diligence finds SMEs to be performing well », disponible sur : <http://gtf-info.com/content/news/market-legality-requirements/gtf-survey-on-due-diligence-finds-smes-to-be-performing-well-979>. Voir également le site Internet de la Timber Trade Federation : <http://www.ttf.co.uk/sustainability/eutr.aspx>
- 19 Directive anti-blanchiment de l'UE, Article 8, paragraphes 1 et 3.
- 20 Ministère britannique de la Justice, mars 2011, « Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010) », Principes 1 et 6, p. 21 et p. 31, disponibles sur : <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

