

Règlement européen sur l'approvisionnement responsable en minerais : l'UE s'apprête à affaiblir (à nouveau) le futur Règlement

Le Réseau européen pour l'Afrique Centrale (EurAc)¹ demande aux représentants des Etats membres et du Parlement européen qui participent actuellement au trilogue de revoir leur copie sur l'établissement de la « Liste blanche » des fonderies et raffineries certifiées « responsables », et sur la définition des seuils d'exemption pour les « petits » volumes de minerais et de métaux des « 3T »² et d'or importés au sein de l'Union Européenne (UE). Il en va de l'efficacité générale du Règlement, mise à mal par ces dispositions qui en réduiront l'impact tant en termes de vérification des risques dans les chaînes d'approvisionnement des importateurs que de lutte contre l'enrichissement de groupes armés par le commerce des minerais couvert par le Règlement. EurAc regrette aussi à la décision prise en juin 2016 de produire une liste indicative des zones de conflit ou à haut risque, dont les effets sur les efforts attendus de la part des entreprises seraient néfastes et qui stigmatiserait, une fois plus, la République Démocratique du Congo (RDC).

La Commission, le Parlement et le Conseil de l'UE sont en passe de conclure le **trilogue** relatif au futur Règlement européen sur l'approvisionnement responsable en minerais provenant des zones de conflit ou à haut risque. Pour rappel, le Parlement et le Conseil ont annoncé le 15 juin 2016 avoir conclu un accord politique sur les principaux points-clés du projet de Règlement. Le compromis trouvé rend obligatoire le système d'identification et de gestion des risques dans les chaînes d'approvisionnement (aussi appelé « diligence raisonnable »), mais uniquement pour les importateurs de minerais et métaux des 3T et de l'or³.

La conclusion des discussions techniques au sein du trilogue découlant de l'accord politique de juin 2016 entre le Parlement et le Conseil est attendue le **22 novembre**. Selon nos informations, ces discussions ouvrent la voie à **plusieurs nouvelles failles** introduites par le biais de deux mécanismes prévus dans le Règlement : (1) l'établissement d'une « Liste blanche » des fonderies et raffineries dites « responsables » (ci-après « Liste blanche »), et (2) l'introduction d'une exemption pour les importateurs de « petits volumes » de minerais et de métaux.

¹ Le Réseau européen pour l'Afrique Centrale (EurAc) compte 40 organisations membres issues de la société civile de 11 pays européens. Ces organisations travaillent sur et dans la région des Grands lacs. Elles soutiennent des organisations de la société civile au Burundi, en RDC et au Rwanda dans leurs efforts de promotion de la paix, de la défense des droits humains et du développement. EurAc concentre son activité sur le plaidoyer auprès des institutions et décideurs politiques européens, autour de 3 thèmes prioritaires pour la région des Grands lacs : (1) la paix et la sécurité, (2) la démocratisation et (3) la gestion des ressources naturelles. Transversalement à ces domaines ; l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des acteurs non-Etatiques comme contre-pouvoir sont des axes prioritaires de notre plaidoyer.

² Etain, tantale et tungstène.

³ Autrement dit, aucune mesure pour les importateurs des 3T et de l'or sous forme de produits semi-finis ou finis ne sera incluse dans la législation européenne. Il n'y a donc aucune exigence de diligence raisonnable prévue pour une partie significative (1) des acteurs de la chaîne d'approvisionnement (les utilisateurs finaux et leurs fournisseurs) et (2) des quantités de 3T et d'or importés vers l'UE (volume commercial). Une faiblesse de l'approche européenne qu'[EurAc a déjà dénoncée](#) en son temps.

Risque de blanchiment

Nous sommes préoccupés par le fait que la Liste blanche telle qu'actuellement conçue risque de devenir un **mécanisme de blanchiment** compromettant à la fois le système de diligence raisonnable établi par le Règlement et le contrôle du respect du Règlement par des autorités nationales. Le projet de Règlement prévoit que les importateurs responsables de minerais et métaux des 3T et de l'or doivent communiquer chaque année l'identité de toutes les fonderies et/ou raffineries qui les approvisionnent. Sur la base des informations communiquées aux autorités compétentes, l'UE publiera chaque année une Liste blanche des fonderies et raffineries « responsables » qui respectent les dispositions du règlement pour leur approvisionnement.

Selon les discussions actuelles au sein du trilogue, les **importateurs de métaux** pourront présumer que leurs fournisseurs se sont conformés aux dispositions du Règlement s'ils s'approvisionnent exclusivement auprès de fonderies/raffineries figurant sur la Liste blanche, et ce en vue de réduire les efforts de diligence raisonnable des importateurs de métaux. Le problème est ici que les pratiques de diligence raisonnable des entreprises figurant sur la Liste ne seront pas suffisamment évaluées, et ce principalement en raison de **la place prépondérante accordée aux systèmes industriels de diligence raisonnable (industry schemes)** qui seront accréditées par le Règlement, tels que par exemple [LBMA](#), [CFSI](#) ou [BSP](#).

Le Règlement prévoit que les autorités compétentes des États membres effectuent des **contrôles a posteriori** des pratiques de la diligence raisonnable des importateurs des 3T et d'or dans l'UE, en vue de vérifier leur conformité avec le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence⁴. Ces contrôles de conformité doivent donc s'appliquer aux fonderies/raffineries qui importent les minerais précités dans l'UE, autrement dit à celles situées dans l'un de ses 28 États membres. Aucune évaluation a posteriori de conformité n'est par contre prévue pour les fonderies/raffineries basées en dehors de l'UE car elles n'importent pas de minerais sur le sol européen. Il est également prévu que **les fonderies/raffineries membres de systèmes industriels accrédités soient ajoutées à la Liste**. Les systèmes industriels travaillant essentiellement avec les fonderies/raffineries situées en dehors de l'UE, ces dernières devraient dès lors constituer la majorité des entreprises figurant sur la Liste blanche, et ce **sans aucun contrôle a posteriori** de leurs pratiques de la diligence raisonnable ne soient effectués.

En outre, les informations disponibles sur les pratiques fonderies/raffineries basées en dehors de l'UE se limiteront aux rapports d'audit présentés aux autorités européennes compétentes par les importateurs des métaux des 3T et de l'or vers l'UE qui s'approvisionnent auprès d'elles. Or, **les informations accessibles dans un rapport d'audit ne sont pas à elles seules suffisantes pour pouvoir juger de la conformité avec le standard de diligence raisonnable de l'OCDE**.

Enfin, les systèmes industriels de diligence raisonnable n'obligent pas leurs membres à effectuer des audits sur leurs pratiques de diligence raisonnable chaque année. Les problèmes et/ou les risques récents dans la chaîne d'approvisionnement d'une fonderie/raffinerie peuvent donc ne pas être identifiés dans un système où les audits se déroulent sur une base pluriannuelle. Étant donné qu'un audit couvre habituellement une période d'un an seulement, les problèmes qui ont été identifiés et documentés entre deux audits pourraient ne pas être relevés s'ils ne tombent pas dans les 12 mois couverts par la vérification. Ainsi, une fonderie/raffinerie peut faire partie d'un système industriel de diligence accrédité sans pour autant satisfaire nécessairement aux exigences de ce système. Cette lacune risque de **permettre à une fonderie/raffinerie non responsable de rester sur la Liste blanche** car des risques qu'un examen de diligence raisonnable minutieux devrait révéler pourraient ne pas être en compte.

⁴ 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. Ce guide est censé constituer le standard minimal à la base du Règlement.

Il résulte de ce qui précède que La Liste blanche pourrait **conduire au blanchiment d'un nombre important d'entreprises dont les pratiques de diligence raisonnable n'ont pas été ou ont été évaluées de manière insuffisante** par les autorités compétentes chargée de mettre en œuvre le Règlement. **Il ne peut donc être accepté que les fonderies/raffineries membres de ces systèmes industriels soient automatiquement ajoutées à la Liste blanche, sans qu'une évaluation indépendante et individuelle des pratiques de diligence raisonnable de chaque entreprise figurant sur la Liste ne soit réalisée** par les autorités européennes compétentes.

Nous rappelons que l'établissement d'une Liste blanche n'est pas une exigence posée par le standard de l'OCDE. C'est un outil supplémentaire conçu par l'UE afin de faciliter la mise en œuvre du Règlement par les importateurs de 3T et d'or et par les autorités nationales chargées de le faire respecter. Si l'on veut créer un tel outil, nous pensons qu'il est essentiel que des **mesures de vérification supplémentaires soient instaurées** et que des **ressources soient prévues** pour atténuer les risques qu'il introduit dans le système de diligence raisonnable voulu par le Règlement. Sans de tels changements, la Liste blanche limitera les efforts de diligence raisonnable attendus des importateurs de métaux qui s'approvisionnent à partir de fonderies/raffineries y figurant.

Une exemption trop large pour les « petits » volumes importés

Selon l'accord conclu en juin 2016 entre le Parlement et le Conseil de l'UE, les obligations prévues par le Règlement ne seront applicables qu'aux importateurs des 3T et de l'or dont les importations dépassent un seuil annuel déterminé. Autrement dit, **les entreprises dont les importations sont inférieures à ces seuils annuels ne seront pas tenues de se conformer aux obligations de diligence raisonnable énoncées dans le Règlement**. Ces seuils ont été initialement proposés par les États membres afin d'assurer que les plus petites entreprises important les minerais et métaux concernés, qui selon ces États ne disposent pas de la capacité d'effectuer les vérifications nécessaires, soient exemptées de ces obligations.

Les participants au trilogue sont actuellement en train de définir ces seuils pour chacun des minerais et des métaux concernés (3T et or). En juin dernier, les co-législateurs se sont engagés à ce que la « grande majorité des volumes importés de minerais et de métaux [soit] couverte par les exigences de diligence raisonnable », le Président de la Commission INTA du Parlement ayant annoncé qu'au moins 95% des volumes d'importations seraient couverts. Selon nos informations, **le seuil actuellement mis sur la table des discussions pour l'or importé sous forme de minerais ou de métal serait de 100 kg**. Un chiffre qui a de quoi étonner si l'on considère la valeur que représente 100 kg (environ 3 millions d'euros, selon la pureté et les fluctuations du marché) et compte-tenu de l'objectif avoué du Règlement, à savoir limiter le financement des groupes armés et des violations des droits humains par le commerce de minerais. En outre, selon Amnesty International, près de 90% des importateurs d'or vers l'UE se situeraient en dessous de ce seuil de 100 kg⁵.

Dans la région des Grands Lacs africains, l'or est certainement celui des quatre minerais visés par le Règlement qui est le plus couramment utilisé comme source d'enrichissement par les groupes armés qui contrôlent des portions de territoires à l'est de la RDC (via la taxation illégale de l'exploitation et du transport, ou l'implication directe de ces groupes dans le commerce de l'or). L'or est celui qui est le plus couramment sorti en contrebande vers les pays voisins (Ouganda, Rwanda et Burundi), étant donné qu'il a une plus grande valeur d'échange et qu'il est plus facilement dissimulable et transportable que les 3T. La valeur de l'exportation illégale de l'or artisanal provenant de la RDC en 2013, correspondant à 98% de la production du pays, s'élevait entre 383 millions et 409 millions de dollars⁶.

⁵ Voir <http://www.amnesty.eu/en/news/blog/all/suggested-eu-rules-on-conflict-mineral-trade-risk-exclusion-of-90-of-importers00089/#.WBtS6i3hC71>.

⁶ Groupe d'Experts des Nations Unies sur la République Démocratique du Congo (2014), *Rapport final 2013*, Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/2014/42, 23 janvier.

La définition des seuils d'importation au-dessous desquels les entreprises ne devront pas vérifier les risques dans leurs chaînes d'approvisionnement devraient donc tenir compte de la **valeur monétaire** et des risques associés aux importations, et non juste du volume commercial relatif – certes limité – qu'elles représentent. L'importation de 3 millions d'euros d'or provenant d'une zone de conflit est une opération à haut risque qui devrait faire l'objet d'un contrôle minimum de la chaîne d'approvisionnement. Cette requête ne vaut pas juste pour l'or, puisque d'autres seuils d'exemption discutés actuellement dans le trilogue pour les 3T sont estimés en tonnes et correspondent également à des valeurs de plusieurs millions d'euros.

Les décideurs européens ont convenu en juin 2016 que les obligations de diligence raisonnable s'arrêteront aux importations de minerais et de métaux qui rentrent dans l'UE. Cette décision de ne couvrir qu'une partie limitée de la chaîne d'approvisionnement accroît les failles décelées dans le système d'exemption tel qu'envisagé actuellement dans le cadre du trilogue. En effet, les sociétés situées en aval des importateurs des 3T et de l'or qui souhaiteraient mettre en place des mesures de diligence raisonnable, malgré le fait que le Règlement ne leur impose aucune vérification, ne disposeraient d'aucun levier pour requérir des informations auprès de leurs fournisseurs dont les importations sont inférieures aux seuils d'exemption.

Par exemple, si une entreprise Y importe 100 kg d'or de la République Centrafricaine en un an sans avoir mené une analyse des risques conforme aux normes de diligence raisonnable, et qu'elle vend ensuite ce lot d'or à une entreprise X basée au sein de l'UE, le respect du guide de l'OCDE exigerait de l'entreprise X qu'elle pose des questions à l'entreprise Y et tente de la rendre plus responsable. Selon le projet de Règlement de l'UE cependant, l'entreprise X ne sera pas soumise aux exigences de diligence raisonnable puisqu'elle n'est pas considérée comme importatrice de l'or au sein de l'UE. L'entreprise X pourrait même acheter de l'or auprès de dizaines d'importateurs sans faire preuve de diligence raisonnable, pour autant que chacun des importateurs à qui elle achète se situe en dessous du seuil décidé par l'UE. Elle pourrait alors commercialiser plusieurs centaines de kilos d'or à l'intérieur de l'UE, sans avoir dû procéder à une quelconque vérification des risques liés à ces opérations.

Ce commerce intra-européen devient l'un des maillons faibles du système. Il est donc essentiel que ce système, déjà partiel vu l'accord de juin dernier, ne soit pas rendu encore plus vulnérable par les **échappatoires offertes via des seuils d'exemption trop élevés**.

Une liste des zones de conflit ou à haut risque aux effets néfastes

L'accord politique survenu en juin 2016 prévoit également qu'une **liste indicative des zones de conflit ou à haut risque** soit produite avec le Règlement. Cette décision entre en contradiction avec l'approche géographique globale adoptée jusque-là par l'UE afin de ne pas reproduire l'erreur de la loi américaine Dodd-Frank qui se concentre uniquement sur les minerais produits en RDC. **EurAc considère que l'approche géographique globale représentait l'une des rares avancées réellement positives de l'initiative législative européenne proposée en mars 2014**⁷.

L'introduction de la liste des zones de conflit ou à haut risque soulève plusieurs problèmes. Tout d'abord, une telle liste pourrait conduire à **stigmatiser des régions et des pays et dissuader des entreprises de s'y approvisionner**. Même si elle se veut « indicative », la liste risque de générer des « distorsions du marché » et d'inverser l'objectif du Règlement qui est justement de faciliter et encourager l'approvisionnement responsable dans les zones de conflit ou à haut risque. Apparaît ici le problème du **choix des pays/régions** qui constitueront la liste : il semble déjà écrit d'avance que la RDC en fera partie, tandis que le doute plane pour

⁷ Dans la proposition de Règlement présentée par la Commission, une zone de conflit ou à haut risque est définie comme « *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 est relativement proche de celle proposée par l'OCDE.

les autres régions/pays potentiellement affectés par le phénomène des « minerais de conflit » (Colombie, République Centrafricaine, Birmanie, ...).

Selon l'accord politique de juin 2016, la constitution de la liste sera confiée à une « expertise externe » sur la base d'informations existantes provenant, entre autres, du monde académique et des systèmes industriels de diligence raisonnable. On est néanmoins en droit de se demander quels mécanismes seront mis en place pour assurer l'**indépendance de cette expertise externe**. La décision de faire apparaître un pays ou non sur la liste aura forcément des implications diplomatiques et économiques. Il s'agit donc d'une décision hautement politique, et rien ne garantit à ce stade que des pressions ne soient pas exercées au sein et en-dehors de l'UE pour tenter de l'influencer. **EurAc** et ses partenaires de la société civile congolaise redoutent donc des **inégalités de traitement entre pays/région, dont la RDC serait de manière quasiment certaine la première à subir les conséquences**.

Il faut en outre souligner que cette liste risque de **faire obstacle à la mise en œuvre par les entreprises de la diligence raisonnable dans leurs chaînes d'approvisionnement** telle que conçue par le standard de l'OCDE. Elle risque notamment de détourner l'attention des autres pays/régions clés où les vérifications sur les risques doivent se faire, telles que les zones de transport et de transit ou les centres commerciaux par lesquels les minerais issus de la contrebande accèdent au marché international. En conséquence, les entreprises sont susceptibles de **négliger des indicateurs de risques** différents de ceux liés à la région ou au pays d'origine qui sont également identifiés par l'OCDE – comme par exemple les risques associés à des fournisseurs spécifiques.

En outre, l'objectif principal de la diligence raisonnable est d'identifier et de traiter les risques propres à chaque chaîne d'approvisionnement. Les conflits, les violations des droits humains et les signaux d'alarme qui y sont associés sont dynamiques et évoluent avec le temps. Les listes, par contre, sont statiques et ne peuvent présenter une image précise de l'endroit où ces risques se trouvent à un moment donné. **Une liste couvrant des pays ou des zones entières ne fournirait pas aux entreprises l'information exacte dont elles ont besoin** pour mener à bien une diligence raisonnable efficace et ciblée.

L'accord de juin 2016 stipule par ailleurs que la liste sera « considérée comme non exhaustive » et que « les entreprises qui s'approvisionnent dans des zones qui ne sont pas sur la liste indicative conservent leur responsabilité de se conformer aux obligations de diligence raisonnable » prévues dans le Règlement. Nous considérons donc que la liste ne présente **aucune valeur-ajoutée** en matière de diligence raisonnable, tout en augmentant certains risques pour les entreprises et en générant plus que probablement des effets négatifs en RDC. **EurAc estime que cette liste devrait être purement et simplement abandonnée**.

Recommandations

Pour ces raisons, et en vue d'éviter un nouvel affaiblissement des normes de l'OCDE après celui découlant de l'accord politique survenu le 15 juin 2016, **EurAc demande aux représentants des Etats membres et du Parlement européen de revoir leur position avant la prochaine réunion du trilogue** prévue le 22 Novembre 2016, de manière à :

- assurer que les **pratiques de diligence raisonnable des entreprises figurant sur la « Liste blanche »** des fonderies et raffineries certifiées « responsables » **soient conformes aux obligations énoncées dans le Règlement** et en particulier au standard de l'OCDE. Pour ce faire, il faut en priorité **revoir à la baisse le rôle des systèmes industriels de diligence raisonnable** qui, même s'ils peuvent fournir une assistance technique et financière utile aux entreprises pour la mise en œuvre de la diligence raisonnable, ne peuvent se substituer à la responsabilité individuelle d'une entreprise dans la mise en œuvre de la diligence raisonnable dans ses chaînes d'approvisionnement ou à la responsabilité des Etats de faire respecter les exigences du Règlement. Il faut en parallèle que :

- les fonderies/raffineries membres des systèmes industriels de diligence raisonnable **ne soient pas automatiquement ajoutés** à la Liste ;
 - un **mécanisme indépendant** de vérification de la conformité des pratiques de diligence raisonnable de chaque entreprise figurant sur la Liste avec le standard de l'OCDE soit instauré par le Règlement ;
 - des **ressources suffisantes** soient prévues pour le fonctionnement de ce mécanisme indépendant de vérification.
- réévaluer à la baisse **les seuils annuels d'importation de minerais et de métaux** en-dessous desquels les importateurs des 3T et d'or ne seront pas tenus de se conformer aux exigences du Règlement. Cette réévaluation devrait se faire en fonction de la **valeur monétaire** des seuils envisagés, et non uniquement en fonction du volume d'importation en valeur nominale (nombre de kilos/tonnes) ou relative (% des importations de l'UE). La valeur monétaire des seuils choisis pour les 3T et l'or devrait être définie **en fonction des risques de financement de groupes armés ou de violation des droits humains** que ces importations représentent dans les zones de conflit ou à haut risque.
 - Renoncer à l'introduction d'une **liste indicative des zones de conflit ou à haut risque** dans le Règlement.

Pour plus d'information, veuillez contacter :

Frédéric Triest – Directeur adjoint d'EurAc

frederic.triest@eurac-network.org ; +32 490 43 76 70