

Garantir la bonne mise en œuvre du Règlement de l'UE sur l'approvisionnement responsable en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque

Cela fait des décennies que l'extraction, le transport et le commerce de minerais sont liés à des conflits, à la corruption et aux violations des droits humains. Le commerce des minerais finance des groupes armés et des forces de sécurité répressives, il facilite le blanchiment d'argent et la corruption et il permet à des entreprises de tirer profit de graves atteintes aux droits humains telles que le travail des enfants, l'accaparement de terres et les expulsions forcées. Alors que le monde est confronté au changement climatique, à une croissance démographique et à une diminution des ressources, les chaînes mondiales d'approvisionnement font l'objet d'une surveillance accrue. Que l'on examine leur empreinte carbone ou leurs liens avec la corruption ou d'autres problèmes, il apparaît clairement que bon nombre de nos chaînes d'approvisionnement sont rompues et que des transformations systémiques sont nécessaires pour les réformer. Il s'agit d'un problème mondial qui nous affecte tous, et plus encore les communautés vivant dans des pays producteurs et commerçants tels que le Pérou, la Colombie, le Mexiqueⁱ, l'Afghanistanⁱⁱ, le Myanmarⁱⁱⁱ, le Ghana^{iv}, la République centrafricaine^v et la République démocratique du Congo^{vi}.

Avec l'adoption du [Règlement européen](#) pour un approvisionnement responsable en étain, en tantale, en tungstène et en or (3TG) provenant de zones de conflit ou à haut risque ('le Règlement'), l'Union européenne (UE) a franchi un pas important pour briser les liens entre la production et la commercialisation mondiales des minerais et les violations des droits humains, les conflits et la corruption.

Le Règlement, entré en vigueur en juin 2017, impose un devoir de diligence aux importateurs européens de minerais et de métaux 3TG provenant de zones de conflit ou à haut risque partout dans le monde.

Même si la plupart des dispositions incluses dans le Règlement prendront effet le 1^{er} janvier 2021, des mesures sont déjà prises par la Commission européenne et les États membres de l'UE en vue de poser les premiers jalons.

La présente note fournit une évaluation critique de l'état de mise en œuvre du Règlement et formule des recommandations à l'intention de la Commission et des États membres afin qu'ils s'acquittent dûment des obligations qui leur incombent en vertu du Règlement.

Certains travaux ont déjà été réalisés et ces efforts sont également analysés dans la

présente note. Plus précisément, la Commission a déjà :

- › adopté une série de [mesures d'accompagnement](#) visant à remédier aux problèmes systémiques plus généraux tout au long des chaînes d'approvisionnement en minerais ;
- › mis en place [un système](#) qui permet la certification de mécanismes de devoir de diligence qui contribuent à « faciliter » le respect des exigences du Règlement ;
- › exigé que les États membres adoptent des mesures visant à identifier les importateurs nationaux de minerais et de métaux, les chargeant ensuite d'accéder aux données relatives aux activités économiques de ces importateurs, à leur exercice du devoir de diligence et aux rapports qu'ils publient en la matière, et leur demandant de prendre des mesures appropriées en cas de non-conformité.

Les mécanismes de devoir de diligence et leur rôle dans la facilitation d'un bon exercice du devoir de diligence par leurs membres

Le Règlement confère un rôle particulier à ce qu'il appelle les mécanismes de devoir de diligence. Lesdits mécanismes sont essentiellement des initiatives d'approvisionnement responsable dirigées par l'industrie, auxquelles les entreprises peuvent demander d'adhérer, parfois en échange d'une cotisation. Ils sont conçus par la Commission comme un outil susceptible de faciliter le respect, par les opérateurs économiques, des obligations imposées par certaines dispositions du Règlement.

Le [Règlement délégué \(UE\) 2019/429](#) du 11 janvier 2019 (l'Acte délégué) complète le Règlement principal en définissant la méthodologie et les critères que la Commission utilisera pour évaluer si les mécanismes de devoir de diligence peuvent être certifiés comme « facilitant » le respect du Règlement par une entreprise.

Pour la Commission, il est clair que **les importateurs de l'Union demeurent individuellement responsables du respect des obligations liées au devoir de diligence énoncées dans le règlement et que le fait de relever ou d'être membre d'un mécanisme de devoir de diligence ne signifie pas automatiquement qu'une entreprise exerce un devoir de diligence dans le respect des normes établies** (Considérant 5 de l'Acte délégué, renvoyant au Considérant 14 du Règlement). Il est essentiel que les entreprises en aval soient plus particulièrement attentives à ce détail : l'adhésion à un mécanisme de devoir de diligence par une fonderie, une affinerie ou un importateur à qui votre firme achète ou avec qui elle effectue des échanges commerciaux ne garantit *aucunement* que cette entreprise a exercé correctement un devoir de diligence à l'égard de sa chaîne d'approvisionnement. Les entreprises en aval doivent dès lors continuer à vérifier et à rendre compte de manière indépendante du devoir de diligence de leurs fournisseurs et, plus important encore, elles doivent poser des questions lorsque les informations divulguées sont insuffisantes ou font ressortir un risque dans leur chaîne d'approvisionnement.

Par ailleurs, bien que la méthodologie de l'Acte délégué repose sur un puissant engagement envers la norme de l'OCDE

relative au devoir de diligence, laquelle est à la base du Règlement^{vii} et de la [Méthodologie d'évaluation de la conformité](#) élaborée par l'OCDE en 2018, elle ne répond toutefois pas aux questions pertinentes sur l'efficacité du rôle des mécanismes de devoir de diligence dans la mise en œuvre du Règlement.

Par exemple, dans son [Évaluation pilote de la conformité](#), qui a dressé le bilan de cinq des plus importants mécanismes de devoir de diligence mis en place par l'industrie pour les métaux, l'OCDE a relevé que veiller à ce que tous leurs membres appliquent réellement les normes de devoir de diligence définies par les mécanismes concernés présentait un défi particulier et n'était effectivement pas souvent leur intention. À ce titre, les entreprises ne peuvent pas et ne devraient pas être considérées en conformité avec le règlement du seul fait de leur appartenance à un mécanisme certifié.

Pour les investisseurs, les entreprises en aval et les futurs législateurs, il est important de rappeler que la méthodologie de l'UE pour la certification de mécanismes de devoir de diligence n'exige pas que lesdits mécanismes qui sollicitent leur certification prouvent qu'ils ont mis en place des outils adéquats (et qu'ils les mettent en œuvre) concernant l'application effective, par leurs membres, de normes et politiques en matière de devoir de diligence (voir Article 3 de l'Acte délégué). Afin de s'assurer que, dans la pratique, l'adhésion à des mécanismes de devoir de diligence n'offre pas de marge de manœuvre pour un mauvais contrôle ou une absence de contrôle de l'exercice du devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement,

la Commission devrait, lors de l'examen des demandes, déterminer si le mécanisme entreprend réellement ce qui est énoncé dans ses politiques et normes – ou indiquer clairement sur la fiche de certification du mécanisme de devoir de diligence délivré par la Commission que, bien que les critères du mécanisme répondent *sur papier* aux recommandations de l'OCDE, rien ne garantit que les entreprises membres s'y conforment *dans la pratique*.

En outre, la méthodologie de l'Acte délégué ne s'applique pas à la (re)vérification des mécanismes qui ont déjà été certifiés par la Commission européenne, ni aux changements apportés aux mécanismes au fil du temps. Il s'agit d'une lacune importante qui accroît le risque que la dénommée « Liste blanche » de la Commission reprenant les 'fonderies et affineries internationales responsables' à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE (Article 9 du Règlement) devienne une liste de blanchiment. Les futurs législateurs, et les entreprises qui utilisent la liste de mécanismes de devoir de diligence certifiés pour les aider à contrôler leur chaîne d'approvisionnement, doivent être attentifs à cette faille.

Enfin, l'adhésion à un mécanisme de devoir de diligence qui a été soumis par la Commission à un processus de certification génère des privilèges : par exemple, elle est prise en compte lorsque la Commission décide d'ajouter des fonderies et affineries à la Liste blanche. Par ailleurs, les importateurs de l'UE sont exemptés des obligations d'audit s'ils s'approvisionnent auprès de fonderies et d'affineries figurant sur cette liste (Article 6(2) du Règlement). Étant donné que l'adhésion à un

mécanisme mis en place par l'industrie ne fournit aucune garantie quant aux efforts individuels d'approvisionnement responsable d'une entreprise, ces dispositifs législatifs fournissent de possibles échappatoires aux firmes qui, bien qu'elles soient membres d'un mécanisme, ne suivent pas les normes requises dans le cadre de leurs activités commerciales. Cela souligne l'importance des contrôles individuels effectués par les entreprises en aval et les investisseurs, en particulier à l'égard du devoir de diligence exercé par toute entreprise figurant sur la Liste blanche qui y a été reprise en vertu de son appartenance à un mécanisme de l'industrie.

Recommandations à l'intention de la Commission

- › La Commission devrait fonder son évaluation des mécanismes de devoir de diligence non seulement sur leurs politiques et normes, mais également sur leur mise en œuvre dans la pratique, ou elle devrait énoncer clairement qu'une évaluation de leur mise en œuvre n'a pas eu lieu.
- › La Commission devrait effectuer des évaluations itératives des mécanismes certifiés afin de vérifier leur conformité dans le temps.

Divulgence de données relatives aux importateurs nationaux

Les autorités compétentes, les organes au sein des États membres chargés du contrôle de l'application du Règlement, doivent s'assurer qu'une liste de tous les importateurs de l'UE qui relèvent du Règlement dans leurs pays respectifs est accessible au public. L'Article 11(2) du Règlement se fonde sur l'hypothèse que le public est informé des importateurs de l'Union qui sont soumis aux obligations en matière de devoir de diligence.

Néanmoins, les services douaniers des États membres ont soulevé des objections à propos de leur capacité à divulguer les listes d'importateurs nationaux, ainsi que les données relatives à leurs importations. À ce jour, les autorités douanières évoquent une clause de 'confidentialité' dans le Code des douanes de l'Union (CDU) pour expliquer la raison pour laquelle elles refusent de dévoiler les noms des importateurs de l'Union. L'argument qu'elles avancent est que les informations requises doivent être considérées 'confidentielles par nature' et dès lors être protégées au titre de l'Article 12(1) du CDU. Nous contestons toutefois cet argument au motif que les informations relatives aux importateurs de l'Union dont les autorités douanières invoquent la nature confidentielle sont déjà rendues publiques via des entités commerciales.^{viii} De surcroît, même si le premier paragraphe de l'Article 12(1) du CDU était cet argument, le deuxième paragraphe de l'Article 12(1) du CDU permet clairement la transmission d'une information en cas d'obligation légale ou d'autorisation de divulgation d'une information.

Afin que le Règlement soit dûment appliqué, il est dès lors indispensable que

les autorités compétentes rendent publique la liste des importateurs nationaux.

La transparence est une pierre angulaire du devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement. L'existence d'une liste publique des importateurs de l'Union permet à des tiers d'exprimer leurs 'préoccupations étayées' (Article 11(2) du Règlement) concernant le respect effectif du Règlement par les importateurs, préoccupations qui peuvent à leur tour donner lieu à des contrôles a posteriori réalisés par les autorités compétentes (Article 11 du Règlement). Enfin, un suivi transparent de la mise en œuvre du Règlement est nécessaire pour sa crédibilité et son efficacité. Les exigences internationales existant en matière de transparence au sein du secteur extractif, telles que celles énoncées par l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), ont créé un précédent que les autorités compétentes ne doivent pas mettre à mal.

Garder secrets les noms des importateurs de l'Union réduit la transparence pourtant bien nécessaire et minimise la capacité des tiers à vérifier la mise en œuvre du Règlement et le comportement des importateurs, élément essentiel pour la crédibilité de ce Règlement.

Recommandations à l'intention des États membres

- › Les États membres devraient veiller à ce que les services de douanes mettent la liste des importateurs nationaux à la disposition des autorités compétentes.
- › Les autorités compétentes des États membres devraient mettre la liste des importateurs nationaux à la disposition du public.

Sanctions pour non-conformité

Le Règlement est appliqué par la voie des autorités publiques. Les États membres sont chargés de l'application effective et uniforme du Règlement dans toute l'Union (Article 10 du Règlement). Néanmoins, leurs moyens de faire respecter le Règlement semblent limités. Bien que le Règlement confère aux États membres une large palette de compétences pour évaluer la conformité des importateurs de l'Union, l'unique instrument officiel fourni pour lutter contre les manquements est un avis prescrivant les mesures correctives qu'un importateur doit prendre. Par contre, aucune sanction pour non-conformité n'est prévue actuellement ; les autorités compétentes devraient donc s'engager dans de longues procédures judiciaires dans les cas où des importateurs ignorent un avis prescrivant des mesures correctives. Ceci place la barre extrêmement bas pour l'obligation de rendre compte qui incombe aux entreprises se livrant à un

approvisionnement irresponsable ou ne divulguant pas ou peu d'informations sur les efforts qu'elles déploient en vue de contrôler leur chaîne d'approvisionnement.

Afin de garantir un fonctionnement efficace du Règlement, des mesures immédiates doivent être mises à la disposition des autorités des États membres afin qu'elles réagissent face aux défauts de conformité. L'objectif du Règlement – principalement prévenir le financement de conflits et d'atteintes aux droits humains en assurant notamment la transparence et la sécurité en ce qui concerne les pratiques d'approvisionnement – ne peut être atteint que si un nombre important d'importateurs exercent effectivement leur devoir de diligence.

Recommandation à l'intention des États membres

- › Des mesures appropriées devraient être mises en place pour sanctionner les manquements des importateurs nationaux aux obligations du Règlement relatives au devoir de diligence.

Marchés publics

Avant l'adoption du Règlement, la Commission européenne s'est engagée à mettre en œuvre des mesures d'accompagnement devant aboutir à une approche intégrée de l'approvisionnement responsable en parallèle au Règlement. Ce dernier réitère cet engagement dans le Considérant 25. L'une des principales mesures d'accompagnement, visant à promouvoir la mise en œuvre d'un approvisionnement responsable par les

entreprises en aval, est de faire du respect du Guide OCDE sur le devoir de diligence, à la base du Règlement, une condition dans les procédures de passation des marchés publics *'en incluant des clauses d'exécution dans [l]es contrats [de la Commission européenne]'*.^x La Commission s'est en fait engagée à *'encourager les États membres de l'UE à promouvoir la mise en œuvre du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence ou d'instruments équivalents par l'ajout de clauses d'exécution en la matière, dans le cadre des contrats signés par les administrations nationales conformément à la directive européenne sur les marchés publics. À cette fin, la Commission entend élaborer des recommandations et des orientations de mise en œuvre à l'intention des ordonnateurs dans les États membres'*.^x À notre connaissance, la Commission européenne n'a pris aucune mesure à ce jour.

Recommandations à l'intention de la Commission

- › La Commission devrait honorer son engagement et faire du respect du Guide OCDE sur le devoir de diligence une condition dans ses procédures de passation de marchés publics.
- › La Commission devrait fournir des orientations aux États membres à propos de l'élaboration de politiques nationales appropriées en matière de marchés publics.

Autres mesures d'accompagnement

En 2015, l'UE a engagé 20 millions d'euros pour une série de 'mesures

d'accompagnement' destinées à appuyer l'approvisionnement responsable en minerais dans les zones de conflit ou à haut risque.^{xi} Bien que bon nombre des mesures adoptées à ce jour visent à appuyer l'exploitation minière artisanale et à renforcer les structures étatiques, les interventions demeurent déconnectées les unes des autres. En outre, les mesures impliquent rarement les secteurs concernés de la société civile dans les pays producteurs – courant le risque de ne pas répondre aux besoins de zones géographiques très différentes. Ainsi, quelque 5,5 millions d'euros provenant de l'enveloppe des mesures d'accompagnement ont été alloués par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO) au Partenariat Européen pour des Minerais Responsables (PEMR). Ces fonds, destinés à appuyer l'exploitation minière artisanale dans les pays producteurs, ont été mis à disposition par le PEMR à travers un appel à propositions uniquement disponible en anglais, ce qui constitue un obstacle à la participation d'organisations de la société civile dans de nombreux pays non-anglophones.^{xiii} Par ailleurs, selon les conditions définies par le PEMR, les consortiums d'organisations sollicitant ces fonds devraient inclure une entreprise, dont le rôle n'est pas clairement énoncé dans le guide d'appel à propositions.^{xiii} La présence d'un acteur privé comme condition pour solliciter des fonds réduit considérablement les chances des petites organisations de la société civile engagées dans l'exploitation minière artisanale.

De surcroît, les mesures d'accompagnement ont été utilisées pour

appuyer des mécanismes locaux de traçabilité et de certification dont l'efficacité et la pérennité ont été mises en doute. Plus particulièrement, les mécanismes locaux de traçabilité sont souvent onéreux et leurs coûts sont inégalement répartis tout au long de la chaîne d'approvisionnement, pesant fréquemment de façon disproportionnée sur les épaules d'entreprises et d'acteurs économiques en amont de la chaîne^{xiv}, qui à leur tour les reportent souvent sur les mineurs artisanaux.^{xv} La Commission devrait envisager d'investir dans des solutions et mécanismes alternatifs de certification et de traçabilité capables de mieux répartir les coûts tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Recommandations à l'intention de la Commission

- › La Commission devrait communiquer avec davantage de clarté les mesures d'accompagnement qui sont prises et la façon dont elles sont mises en œuvre.
- › Les appels à propositions facilitant la mise en œuvre des mesures d'accompagnement devraient être accessibles à la société civile des pays producteurs, par exemple en offrant la possibilité d'introduire sa demande dans des langues autres que l'anglais, telles que le français, l'espagnol et l'arabe.
- › Le PEMR et la Commission devraient réexaminer la question de l'inclusion d'un acteur du secteur privé comme condition pour participer à la soumission de projets dans le cadre des mesures d'accompagnement.

› La Commission devrait évaluer et revoir les mesures d'accompagnement en fonction de leur efficacité, et elle devrait se demander si des mesures supplémentaires ne s'avèrent pas nécessaires.



ⁱ Global Initiative Against Transnational Organised Crime, 'Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America', 9 avril 2016, <http://globalinitiative.net/documents/organized-crime-and-illegallymined-gold-in-latin-america/>

ⁱⁱ Global Witness, 'War in the Treasury of the People: Afghanistan, lapis lazuli and the battle for mineral wealth', 5 juin 2016, <https://www.globalwitness.org/en/reports/war-treasury-people-afghanistanlapis-lazuli-and-battle-mineral-wealth/>

ⁱⁱⁱ Global Witness, 'Jade: Myanmar's "Big State Secret"', 23 octobre 2015, <https://www.globalwitness.org/en-gb/campaigns/oil-gas-andmining/myanmarjade/>

^{iv} Human Rights Watch, 'Ghana : Le travail des enfants entache la chaîne d'approvisionnement de l'or', 10 juin 2015, <https://www.hrw.org/fr/news/2015/06/10/ghana-le-travail-des-enfants-entache-la-chaîne-dapprovisionnement-de-lor>

^v Amnesty International, 'Violations en chaîne : la chaîne d'approvisionnement mondiale en diamants et le cas de la République centrafricaine', 30 septembre 2015,

<https://www.amnesty.org/fr/documents/afr19/2494/2015/fr/> ; Global Witness, 'Une chasse aux pierres', <https://www.globalwitness.org/fr/campaigns/central-african-republic-car/chasse-aux-pierres/>

^{vi} Amnesty International, '« Voilà pourquoi on meurt » - Les atteintes aux droits humains en République démocratique du Congo alimentent le commerce mondial du cobalt', 19 janvier 2016, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AFR6231832016FRENCH.PDF> ; Global Witness, 'La rivière d'or', 5 juillet 2016, <https://www.globalwitness.org/fr/reports/la-riviere-dor/>

^{vii} Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque (3^e édition), <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-Devoir-Diligence-Minerais-%20Edition3.pdf>

^{viii} Par exemple, IHS Makrit, <https://ihsmarkit.com>, Panjiva, <https://panjiva.com/> et autres services payants

^{ix} Communication conjointe, 'Pour une approche intégrée au niveau de l'Union de l'approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque', 5.3.2014, JOIN(2014) 8 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0008&from=EN>, p 13

^x Communication conjointe, 'Pour une approche intégrée au niveau de l'Union de l'approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque', 5.3.2014, JOIN(2014) 8 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0008&from=EN>, p 15

^{xi} Lettre conjointe de la Haute Représentante Federica Mogherini, de la Commissaire chargée du commerce Cecilia Malmström et du Commissaire chargé de la coopération internationale et du développement Neven Mimica du 18 mars 2019

^{xii} Partenariat Européen pour des Minerais Responsables, <https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/callforproposal>

^{xiii} Partenariat Européen pour des Minerais Responsables, Call for Proposals, <https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/call-for-proposals>. « Un partenariat consiste en un minimum de deux partenaires, dont au moins un doit être une entreprise. »

^{xiv} Par exemple, en 2016, 80% de l'*ITRI Tin Supply Chain initiative* (iTSCI, Initiative ITRI pour la chaîne d'approvisionnement de l'étain) ont été financés par les membres en amont, la contribution des entreprises en aval s'élevant à moins de 2%. Voir <https://www.itsci.org/wp-content/uploads/2017/01/iTSCi-Booklet-2016-.pdf>, p. 17

^{xv} Voir EurAc, Mesures d'accompagnement au Règlement de l'UE sur l'approvisionnement responsable en minerais. Pour un renforcement de la gouvernance du secteur minier artisanal en RDC, https://www.eurac-network.org/sites/default/files/fr_web_brochure_reglement_minerais_march_2017_-_final_0.pdf