

Les minéraux originaires de zones de conflit ou à haut risque

Préconisée depuis 2010 par le Parlement européen, la proposition de règlement instaurant un mécanisme européen d'autocertification pour les importateurs d'étain, de tantale, de tungstène, de leurs minerais et d'or originaires de zones de conflit fait suite à une campagne des organisations de la société civile contre les exactions commises dans la République démocratique du Congo. L'UE fait écho aux multiples initiatives privées et publiques qui ont vu le jour ces dernières années visant à couper le lien entre certains conflits armés et les exploitations minières illégales qui les alimentent, et à garantir un approvisionnement responsable des industries européennes.

Les organisations de la société civile estiment que le projet de législation européenne proposé par la Commission est insuffisant dans la mesure où il instaure un mécanisme purement volontaire et limité aux seuls importateurs de matières premières, excluant les producteurs de produits finis. A l'inverse, pour la majorité des associations d'industries européennes, l'approche choisie par la Commission est moins lourde en termes de charges administratives et financières que l'approche américaine (obligatoire et incluant toutes les entreprises utilisatrices de minéraux issus de zones de conflit). Une définition plus précise du champ d'application du règlement et de ses modalités de mise en œuvre est largement souhaitée, permettant d'en garantir l'application uniforme. Le Parlement européen a modifié substantiellement la proposition de la Commission, en optant pour un système de certification obligatoire, ce qui a débouché en février 2016 sur l'ouverture de négociations entre la Commission, le Parlement et le Conseil afin de trouver un accord sur un texte définitif.

Ce briefing est une mise à jour du [briefing](#) publié le 15 février 2015.



Coltan de RDC.

Contenu du briefing :

- Les minéraux, carburant des conflits
- Contexte international
- La proposition de la Commission
- Les positions des parties prenantes
- La contribution du Parlement européen
- Pour approfondir

Les minéraux, carburant des conflits

Dès 2002, le groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo (RDC) a établi le lien entre l'exploitation illégale de ressources minières et le conflit. En effet, l'est du pays est ravagé depuis des décennies par des violences dues à la prolifération de groupes armés qui profitent de l'exploitation de mines illégales, souvent au détriment de la population locale. De tels faits, particulièrement répandus en Afrique, sont observés dans approximativement 20 % de tous les conflits et sur tous les continents.¹

Ce problème n'est que l'aspect le plus visible d'un phénomène générique appelé, non sans fatalité, "la malédiction des ressources naturelles". Même si l'exploitation et le commerce des matières premières représentent la source principale des recettes fiscales de nombreux pays en développement, une corrélation existe entre la richesse en ressources naturelles et le niveau de pauvreté des populations locales, l'insécurité et la dégradation de l'environnement.² Plusieurs initiatives transnationales visent à contrecarrer les effets néfastes de la mauvaise gouvernance à l'origine de cette "malédiction". Elles s'appuient notamment sur des mesures de transparence et de traçabilité des opérations.³ La présente proposition cible spécifiquement les chaînes d'approvisionnement des quatre minéraux accusés le plus souvent d'alimenter les conflits.

Contexte international

Durant les années 2000, plusieurs initiatives publiques et privées visant à rompre le lien entre ces minéraux et le financement de groupes armés ont vu le jour sous l'effet de la forte mobilisation de la société civile. La plupart de ces instruments introduisent des recommandations de diligence et de transparence pour les entreprises qui s'approvisionnent dans les zones de conflit en général ou dans la région des Grands Lacs en particulier, la plus touchée par le problème.

L'initiative de référence est le [Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque](#). Adopté en 2010, le Guide repose sur l'approche basée sur le risque, telle qu'élaborée dans le cadre des travaux du groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de RDC. Il couvre en principe tous les minéraux mais contient des recommandations spécifiques pour les entreprises opérant dans les chaînes d'approvisionnement de l'étain, du tantale, du tungstène, de leurs minerais et de l'or. Afin de permettre aux entreprises d'exercer leur devoir de diligence, le Guide leur propose de mettre en place les cinq étapes suivantes :

- Renforcement de la capacité de gestion de l'entreprise pour lui permettre d'exercer son devoir de diligence;
- Identification et évaluation des risques dans les chaînes d'approvisionnement;
- Conception et mise en œuvre de stratégies de gestion des risques;
- Mise en place d'un audit externe;
- Publication de rapports concernant le devoir de diligence.

Le Guide est intégré au [Mécanisme régional de certification de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs](#) (CIRGL). Ce mécanisme régional, qui prévoit le suivi et la certification obligatoire des minéraux couverts par le Guide, n'est cependant pas encore pleinement opérationnel.

Enfin, plusieurs autres initiatives émanant de l'industrie ou de gouvernements poursuivent les mêmes objectifs en assurant la transparence et la traçabilité des différents segments de la chaîne d'approvisionnement en minéraux issus de zones de conflit.⁴

À l'exception de la loi américaine dite Dodd-Frank, toutes les mesures reposent sur un engagement purement volontaire des opérateurs économiques.

Cette **loi Dodd-Frank du 21 juillet 2010** oblige en effet, dans sa [section 1502](#), les entreprises enregistrées à la bourse américaine à déclarer l'origine de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or contenu dans leurs produits. En cas de provenance de RDC ou des pays voisins, un rapport détaillé et incluant un audit externe est exigé.

Les commentateurs s'accordent sur l'impact important qu'a eu la loi Dodd-Frank tant sur le comportement des entreprises que sur le terrain, bien que l'appréciation de cet impact diffère. Certains soutiennent qu'en instaurant un embargo de fait sur l'exportation des minéraux de RDC, la loi a affecté l'économie locale déjà très vulnérable et a encouragé [le trafic illégal](#) via des pays voisins. D'autres au contraire insistent sur le fait que, suite à l'entrée en vigueur de la loi américaine, plusieurs associations sectorielles ou [entreprises](#) ont développé un système d'audit des fonderies leur permettant l'accès à une chaîne d'approvisionnement conforme aux standards de l'OCDE.

Un [rapport](#) récent confirme que de grandes entreprises reviennent en effet s'approvisionner dans la région des Grands Lacs mais en s'assurant que leurs matières premières sont exploitées de façon responsable et que [la situation sur le terrain](#) s'améliore en termes de sécurité.

Les **minéraux des conflits** sont des minéraux extraits dans des zones de conflit, dans des conditions violant les droits humains et dont les profits servent à alimenter les groupes armés. Le projet de réglementation européenne de même que la loi Dodd-Frank visent en particulier quatre minéraux largement utilisés dans les industries de pointe:

Tantale: métal peu corrosif et très conducteur utilisé dans la production des instruments chirurgicaux, des implants et des condensateurs électroniques. Il est indispensable pour la fabrication des téléphones mobiles. Il provient surtout de gisements de **coltan**, un minerai dont 65 à 80% des réserves mondiales se trouvent en RDC.

Étain: extrait principalement de la **cassitérite** dont les gisements sont exploités en Malaisie, Indonésie, Nigeria, Myanmar, Thaïlande et RDC. Il est notamment utilisé dans la fabrication des miroirs, des composants électroniques et pour la soudure.

Tungstène: extrait notamment de la wolframite, il est principalement utilisé dans des applications électriques (filaments d'ampoule). Sous forme de composés ou d'alliages, il est valorisé dans de nombreuses applications.

Or: présent dans la joaillerie mais aussi pour la fabrication des instruments médicaux et en électronique.

La proposition de la Commission

La [proposition de règlement](#) du Parlement européen et du Conseil, publiée le 3 mars 2014 à l'issue d'une [consultation publique](#), vise à instaurer 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 règlement proposé s'inscrit dans la continuation des initiatives existantes, notamment du Guide OCDE et de la loi Dodd-Frank.⁵ La proposition vient compléter trois autres réglementations destinées à améliorer la gouvernance internationale des matières premières: le [règlement 2368/2002](#) relatif au commerce des diamants, le [règlement 995/2010](#) concernant le bois et [la directive 2013/34/UE](#) relative à la transparence financière des entreprises impliquées dans l'exploitation de ressources naturelles.

La réglementation proposée **n'instaure pas de régime contraignant** à l'égard des opérateurs économiques qui restent libres de participer au processus d'autocertification. Des mesures d'accompagnement visant à inciter les entreprises à jouer le jeu sont prévues dans [la communication](#) jointe à la proposition.

Le processus d'autocertification, suivant **l'approche basée sur le risque** définie dans le guide de l'OCDE, requiert d'un importateur participant qu'il remplisse des obligations:

- en matière de système de gestion, dont notamment l'établissement du système de traçabilité incluant une série d'informations très précises quant à la provenance des minerais et des métaux (art. 4);
- en matière de gestion de risque, évaluée par l'entreprise importatrice sur base des informations recueillies dans l'étape précédente et incluant des efforts d'atténuation des risques impliquant les acteurs locaux (art. 5);
- en matière de vérification par les tiers, sous forme d'un audit externe de l'ensemble des activités et des processus utilisés pour exercer le devoir de diligence (art. 6);
- en matière de communication, notamment par un rapport annuel détaillé présenté à l'autorité compétente de l'État membre, incluant toutes les informations recueillies au cours du processus, et également mises à la disposition des acheteurs sous réserve du respect du secret des affaires (art. 7).

Une **liste de fonderies et/ou affineries responsables** approvisionnant l'UE sera dressée sur la base des déclarations annuelles des entreprises certifiées (art. 8).

Le fonctionnement et l'efficacité du règlement seront **évalués trois ans après son entrée en vigueur** (art. 15).

Les positions des parties prenantes

Les OSCs internationales et locales

Les **organisations de la société civile** (OSCs) qui ont fait campagne en faveur d'une réglementation européenne en matière de minéraux des conflits ont, pour beaucoup, [dénoncé](#) la faiblesse de la proposition. Elles désapprouvent en particulier le caractère volontaire des mesures envisagées par la Commission en arguant que l'impact incontestable de la loi Dodd-Frank est dû à son caractère obligatoire. De même, elles regrettent que la proposition ne concerne qu'un **nombre limité d'entreprises** (les importateurs des minéraux, soit environ 0,05% des entreprises européennes pour 25%

du commerce global) et non pas l'ensemble des entreprises destinataires de ces minéraux.⁶ Elles déplorent enfin le **caractère insuffisant du volet relatif à la coopération au développement** qui se traduit par des mesures d'accompagnement vagues ignorant la problématique, pourtant cruciale pour les populations locales, de l'exploitation minière artisanale. En revanche, le champ d'application global du règlement est présenté comme son point fort.

Les représentants des milieux industriels

L'association [Eurométaux](#), représentant les industries européennes de métaux non-ferreux, ainsi que de nombreuses autres associations professionnelles⁷, ont, de leur côté, accueilli favorablement la proposition de la Commission dans son ensemble, tout en émettant quelques réserves relatives à certaines de ses dispositions et à leur mise en œuvre. Parmi les observations fréquemment exprimées:

- Le **champ d'application** de la régulation devrait être très **précisément défini**, tant en ce qui concerne les minéraux couverts que les zones géographiques concernées, la précision étant un préalable nécessaire à une mise en œuvre uniforme.
- Il faudrait **clarifier les modalités des audits** demandés aux entreprises, notamment leur fréquence et leur financement. De même, les programmes d'audit menés dans le cadre des initiatives volontaires auxquelles les entreprises participent déjà devaient être reconnus par le présent règlement.
- Certaines informations couvertes par l'**obligation de publication** ne sont que très difficilement accessibles vu la nature du commerce des minéraux concernés. Cette obligation, **définie trop largement** dans la proposition de règlement, soumettrait les importateurs européens à des charges administratives et financières affectant leur compétitivité.
- La solution optimale pour éviter les distorsions de concurrence serait la mise en **place d'un système global de contrôle des chaînes d'approvisionnement**, soutenu par des mesures législatives dans toutes les économies clés.
- L'UE devrait également développer un plan d'action concerté afin **d'améliorer la situation sur le terrain**. Le règlement proposé devrait donc être traité comme un élément d'une **approche plus large** et intégré à d'autres instruments de la politique étrangère et de développement de l'Union européenne.

Les organisations représentant [les investisseurs](#) soulignent la nécessité d'une parfaite cohérence entre la loi américaine et la réglementation européenne. Elles optent en conséquence pour des obligations contraignantes pour toutes les entreprises qui utilisent ces minéraux et pas seulement pour les importateurs. Les plus grands utilisateurs de minéraux concernés – [les industries électroniques](#) – ne partagent pas cette position. Selon eux, la certification des produits finis représenterait un poids administratif et financier excessif, la certification des fonderies/affineries étant suffisante.

La contribution du Parlement européen

Une demande de longue date

Dès 2010, le Parlement européen a [appelé](#) l'Union européenne à **suivre l'exemple américain** de la loi Dodd-Frank en formulant une proposition législative similaire. Cette demande a été réitérée à plusieurs reprises notamment en 2011 dans une [résolution](#)

consacrée à la situation au sud de la RDC. Dans sa [résolution du 26 février 2014](#), le Parlement a considéré cette proposition dans le cadre d'une réflexion plus large sur les moyens de **mettre fin à la "malédiction des ressources premières"** notamment par un rôle constructif des industries extractives dans les pays en voie de développement. Les députés ont noté que la prolifération des initiatives privées relatives aux différents aspects de la responsabilité sociale des entreprises rend difficile l'évaluation et la comparaison des performances des entreprises dans ce domaine. Cette **fragmentation** caractérise également les actions menées dans les filières des "minéraux des conflits". Une législation européenne à caractère contraignant est donc nécessaire, selon les députés, afin de réglementer les initiatives existantes. Le PE a ainsi souhaité une législation ayant **un large champ d'application**, c'est-à-dire incluant toutes les entreprises en aval qui utilisent ou négocient toutes les ressources naturelles venant de toutes les zones de conflit ou à haut risque. Une approche basée sur le risque serait au centre du mécanisme de diligence, complétée par l'obligation de se soumettre à des audits indépendants et à des sanctions en cas de non-respect dudit devoir de diligence. Le PE a également souligné que, pour porter des fruits, une telle législation devrait être accompagnée de programmes d'aide au développement ciblant en particulier la réforme du secteur de la sécurité et le renforcement de la gouvernance locale. Le PE a également souligné l'importance d'engager le dialogue avec les grands partenaires commerciaux de l'Union européenne.

Les modifications substantielles de la proposition de la Commission

La proposition de règlement de la Commission a été transmise au PE en mars 2014 en vertu de l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'UE relatif à la politique commerciale de l'UE. Suivant la procédure législative ordinaire, le dossier ([2014/0059 \(COD\)](#)) fut traité au fond par la Commission du commerce international (INTA) (rapporteur Iuliu Winkler, PPE, Roumanie). La Commission du développement (DEVE) a donné son avis. Le 20 mai 2015 la plénière a modifié la proposition de la Commission ainsi que celle adoptée par INTA en votant [59 amendements substantiels](#), ce qui a conduit à l'ouverture des négociations interinstitutionnelles (trilogue), toujours en cours. Parmi les modifications clefs proposées par le PE se trouvent:

- **Un objectif plus ambitieux;** non pas de seulement limiter mais d'empêcher le financement des groupes armés et des forces de sécurité.
- **Un champ d'application élargit:** il inclut l'ensemble des entreprises (en amont et en aval de la chaîne d'approvisionnement) qui mettent sur le marché de l'UE les minéraux couverts ou les produits les contenant.
- **Flexibilité de la diligence raisonnable:** Les obligations découlant de l'exercice du devoir de la diligence devrait être adaptées à la taille de l'entreprise et sa position dans la chaînes d'approvisionnement et une aide technique et financière devrait être apporté aux PME pour s'y conformer.
- **Établissement d'un mécanisme européen de certification** (et non pas seulement «d'autocertification» volontaire comme prévu par la Commission)
- **Surveillance renforcée du régime:** un examen deux ans après son application et tous les trois ans ensuite (au lieu de trois et six ans respectivement, comme prévu par la Commission)

Contrairement aux [fédérations industrielles](#), des [réseaux](#) des [Organisations de la société civile](#) ont accueilli avec joie le [vote du Parlement européen](#) et en appelle aux États membres et à la Commission à suivre la position de ce dernier.

Pour approfondir

[Conflict Minerals: Stakeholder Options for Responsible Sourcing Are Expanding, but More Information on Smelters Is Needed](#), GAO (U.S. Government Accountability Office), June 2014.

[Conflict Minerals: The Search for a Normative Framework](#), Arimatsu L., Mistry H., Chatham House, September 2012.

[State of Play. Human Rights in the Political Economy of States: Avenues for Application](#), IHRB (Institute for Human Rights and Business), March 2014.

Notes

¹ [Conflict Barometer](#), Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2012, cité dans la Communication conjointe au Parlement Européen et au Conseil, Pour une approche intégrée au niveau de l'Union de l'approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque, Joint (2014) 8 final, p. 2.

² [Comment conjurer la malédiction des ressources naturelles ?](#), Carbonnier G., *Annuaire suisse de politique de développement*, Financer le développement par la mobilisation des ressources locales, vol.26 No2, 2007.

³ [Dodd-Frank 1504 and Extractive Sector governance in Africa](#), Ushie V., The North-South Institute, March 2013.

⁴ [Minerals from conflict areas. Existing and new responsible-sourcing initiatives](#), Grieger G., EPRS Briefing, February 2014, p. 5-6.

⁵ Pour une comparaison de ces deux instruments voir : [EU initiative on responsibly importing minerals from conflict-affected regions](#), Bierbrauer, E., Policy Department, Directorate-General for External Policies, p.6-7.

⁶ [European draft Regulation on responsible mineral sourcing: What lessons can be learned from the Democratic Republic of Congo?](#), EurAc (European network for Central Africa), October 2014, p. 3; [European companies able to reap rewards from deadly conflict mineral trade](#), Global Witness, 24th September 2014; [Rompre le lien entre ressources naturelles et conflits : les arguments en faveur d'un règlement européen](#), 16 September 2013; [Proposed EU law will not keep conflict resources out of Europe, campaigners warn](#), SOMO (Centre for Research on Multinational Corporations), 5 March 2014.

⁷ [Orgalime statement on the proposed EU conflict minerals scheme](#), European Engineering Industries Association, 5 November 2014; [DigitalEurope position on the EU draft regulation](#) setting up a union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict affected and high-risk areas, 30 May 2014; [TABC position on the Proposal for an EU regulation setting a supply chain due diligence self-certification of responsible importers And EU Joint Communication on responsible sourcing of minerals originating in conflict-affected and high-risk areas](#), Trans-Atlantic Business Council.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2016.

Crédits photo: © dipling / Fotolia.

epers@ep.europa.eu

<http://www.epers.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

