

Minerais : des règles harmonisées pour un approvisionnement responsable

Une réglementation cohérente est essentielle pour rendre les chaînes d'approvisionnement mondiales transparentes dans le secteur minier. Les industries pourraient ainsi se concentrer sur les changements à apporter plutôt que sur la mise en œuvre de normes de conformité différentes selon les pays. *Tyler Gillard*

Abrégé Une multitude de politiques mondiales, de réglementations et d'exigences sectorielles ont été mises en œuvre ces dix dernières années dans le but de couper les liens entre la production de minerais d'une part, les conflits, les violations des droits de l'être humain et la criminalité financière d'autre part. Les efforts non coordonnés visant à s'assurer que les entreprises traitent les risques dans des régions particulières ou concernant des métaux spécifiques ont fait place à un projet mondialement interconnecté. Ce dernier présente toutefois des lacunes majeures. Les récents projets de la Suisse pour réglementer l'approvisionnement responsable en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque pourraient permettre de combler ces lacunes dans l'une des plus grandes plaques tournantes du négoce de matières premières du monde.

Source de croissance, de développement et de prospérité, les gisements minéraux naturels sont cependant souvent situés dans des zones de conflit ou à haut risque : leur exploitation peut alimenter des conflits armés, des violations flagrantes des droits humains ou des pratiques financières criminelles. C'est pourquoi des actions politiques, des réglementations et des exigences sectorielles ont été développées ces dix dernières années pour favoriser une production, un commerce et une transformation des minerais plus responsables.

La réglementation des chaînes d'approvisionnement en ressources minières a commencé en 2010 aux États-Unis avec l'article 1502 de la loi Dodd-Frank. Celui-ci exige des entreprises cotées en bourse et utilisant de l'étain, du tantale, du tungstène ou de l'or qu'elles vérifient si les minéraux de leurs chaînes d'approvisionnement proviennent de République démocratique du Congo (RDC) ou de pays voisins¹. Si tel est le cas, ces sociétés doivent exercer un devoir de diligence sur leur provenance. Elles sont également tenues de soumettre des rapports annuels à l'autorité états-unienne de réglementation

et de contrôle des marchés financiers (SEC). Quelque 1100 grandes sociétés établissent de tels rapports chaque année.

La SEC a fait un premier pas vers une cohérence mondiale en matière réglementaire lorsqu'elle a demandé aux entreprises d'appliquer le « Guide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque », publié en 2011, dans ses dispositions d'exécution de l'article 1502. Adoptant une démarche inhabituelle pour un régulateur américain, la SEC a estimé que se référer à une norme internationale favoriserait la publication de rapports cohérents de la part des entreprises. Une telle référence permettrait également de soutenir les mécanismes de diligence des entreprises pour identifier et traiter les risques le long de leurs chaînes d'approvisionnement.

Un nouveau règlement européen

Le 1^{er} janvier 2021 est entré en vigueur le règlement européen sur les minerais issus de zones de conflit². L'Union européenne (UE) a elle aussi compris l'utilité d'une référence globale commune et ancré son règlement dans le guide de l'OCDE. Toutefois, les approches américaines et européennes présentent certaines différences notables. Si le règlement européen vise le même groupe de minerais que la loi américaine, il se concentre sur les importateurs de minerais et de métaux. Il couvre en outre les zones de conflit ou à haut risque du monde entier, sans se limiter à la RDC et ses voisins.

¹ La RDC est le premier pays producteur mondial de tantale. L'extraction d'étain, de tungstène et d'or y a également cours, souvent dans des mines informelles propices aux violations des droits humains et à l'exploitation par des groupes armés et criminels.

² Règlement UE 2017/821.



L'or provenant de République
démocratique du Congo est
encadré par la loi aux États-Unis.

À l'origine, les dispositions américaines exigeaient aussi des entreprises qu'elles déclarent les produits comme étant liés au conflit en RDC (« not DRC conflict-free ») si ces produits étaient susceptibles d'être utilisés pour financer des groupes armés. Ultérieurement invalidée par les tribunaux américains, cette exigence créait un risque de voir les entreprises exiger de leurs fournisseurs qu'ils achètent des minerais « non liés à l'Afrique » plutôt que « non liés aux conflits », afin de se prémunir de tout problème. De fait, les exportations d'étain, de tantale, de tungstène et d'or provenant de RDC ont significativement baissé à la suite de l'adoption de l'article 1502, bien que plusieurs facteurs aient sans doute contribué à cette diminution. Aujourd'hui, les exportations ont repris, dépassant même leur niveau de 2010. On estime que les programmes de diligence raisonnable spécifiques au secteur basés sur les recommandations de l'OCDE couvrent actuellement plus de 98 % des exportations d'étain, de tantale et de tungstène provenant de cette région.

L'UE a également introduit un seuil d'importation minimum à partir duquel les importations sont soumises à ses exigences, estimant que cela permettrait déjà de contrôler au moins 95 % des importations européennes pour ces métaux. Elle a également développé des mesures complémentaires pour aider les entreprises à respecter ses exigences. Ces mesures comprennent notamment une liste indicative des zones de conflit ou à haut risque et un processus innovant d'évaluation et de « reconnaissance » des programmes sectoriels de mise en œuvre du devoir de diligence auxquels les entreprises peuvent avoir recours. Il s'agit par exemple de mécanismes d'audit des raffineries d'étain, de tantale, de tungstène et d'or ou de vérification de la traçabilité.

Les pays producteurs et les plateformes s'engagent

Depuis 2011, des pays producteurs de minerais ont également adopté des exigences envers les exportateurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or. Des exigences suivant les principes de l'OCDE en matière d'établissement de rapports et de certification existent en RDC, au Rwanda

et en Ouganda. La Colombie et l'Inde envisagent d'introduire des règles étatiques basées sur ces mêmes principes pour les affineurs et les exportateurs d'or.

Des exigences sectorielles et commerciales ont été introduites dans d'autres régions pour combler les lacunes des dispositifs réglementaires. Reconnaisant que la corruption et de graves violations des droits humains sont liées à des risques commerciaux, légaux et de réputation, des centres d'échange et de négoce des métaux posent désormais des exigences en matière d'approvisionnement responsable. Ils cherchent ainsi à se protéger et à renforcer leur capacité de résilience.

En 2015, la Chambre chinoise de commerce des métaux, une organisation sectorielle supervisée par le ministère du Commerce, a par exemple adopté les Principes de diligence raisonnable pour des chaînes d'approvisionnement en minerais responsables. Ces principes sont conçus selon le modèle de l'OCDE.

L'expérience de Londres

Le cas de l'or est également représentatif. Dans le monde entier, de Chicago à Londres en passant par Dubaï et Singapour, les bourses spécialisées exigent désormais que les producteurs d'or affiné se soumettent à des audits attestant d'une production responsable selon les principes du guide de l'OCDE. Motivées à l'origine par la réglementation américaine, ces exigences posées par les bourses sont placées à un échelon clé de la chaîne d'approvisionnement : en s'approvisionnant sur de telles bourses, un négociant ou un producteur peuvent en effet obtenir une plus grande certitude et réduire leurs coûts individuels de mise en conformité. Cette position rend ces marchés plus attractifs, transparents et capables d'absorber les changements réglementaires. Aujourd'hui, ces exigences sectorielles couvrent plus de 90 % de la production d'or affiné.

Désormais, la tendance du marché a dépassé les secteurs de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or pour gagner les métaux de base. Le Marché des métaux de Londres (LME) est à la pointe du progrès dans ce domaine. En 2019, il a introduit des exigences basées sur les principes de

l'OCDE pour les producteurs de tous les métaux négociés sur sa plateforme. En l'occurrence, le catalyseur n'était pas de nature réglementaire, mais commerciale. Les bourses cherchent à protéger les investisseurs en permettant une transparence des prix et en réglementant les spécifications de qualité des marchandises négociées. Les prix divergents basés sur la seule origine d'un métal sapent la nature fongible du négoce en bourse.

Or, en 2017, incapables de vérifier d'où provenait le cobalt négocié au LME et craignant qu'il puisse être lié au travail des enfants, les négociants ont appliqué une décote au métal négocié sur la place londonienne par rapport au cobalt provenant de sources considérées à bas risque et négocié au comptant hors bourse. En introduisant des exigences d'approvisionnement responsable qui améliorent la transparence de toutes les chaînes d'approvisionnement, le LME a donc cherché à éviter la volatilité des prix due aux risques liés aux droits humains. Il a en même temps voulu mieux servir les consommateurs finaux en respectant davantage les exigences d'approvisionnement ordinaires pour les métaux utilisés dans la fabrication des batteries.

Compléter le puzzle

De nombreux affineurs d'or basés en Suisse sont déjà soumis aux exigences actuelles du secteur au travers de leur participation à des programmes de conformité volontaires établis par l'industrie et certaines bourses. Les évaluations de l'OCDE³ montrent toutefois que ces programmes ont leurs limites. La surveillance étatique peut contribuer à renforcer leur efficacité et permettre de combler des lacunes, par

exemple en incluant tous les négociants suisses d'étain, de tantale, de tungstène et d'or. Mais beaucoup reste à faire pour compléter le tableau d'ensemble, notamment en ce qui concerne les engagements inégaux ou naissants annoncés en Inde, en Turquie et aux Émirats arabes unis concernant l'approvisionnement responsable en minerais.

En résumé, la coopération multilatérale a prouvé son utilité face aux problématiques concernant les chaînes de valeur mondiales. Le recours à une référence commune pour réglementer les chaînes d'approvisionnement en minerais a permis de faire progresser la coopération entre les pays producteurs, transformateurs et consommateurs. Les exigences sectorielles basées sur les principes du guide de l'OCDE confortent cette observation : elles permettent aux industries de concentrer leurs ressources sur le changement effectif des pratiques plutôt que sur les processus de mise en conformité, coûteux et variables selon les juridictions. Un constat d'autant plus important à l'heure où émergent en Europe des discussions sur le devoir de diligence concernant les droits humains inaliénables dans les chaînes d'approvisionnement mondiales.

³ Les sources détaillées sont disponibles dans l'article en ligne.



Tyler Gillard

Chef de l'unité Devoir de diligence raisonnable,
Centre de l'OCDE pour une conduite responsable des
entreprises, Paris