

Minerais issus de zones de conflit : que fait la Suisse ?

Les entreprises qui importent de zones à haut risque des « minerais du conflit » comme l'or ou l'étain seront bientôt soumises à un devoir de diligence. Le Conseil fédéral planche sur la mise en œuvre du contre-projet indirect à l'initiative pour des multinationales responsables. *Olivier Bovet, Nadja Meier*

Abrégé L'extraction et le commerce de matières premières peuvent attiser les conflits et aggraver les violations des droits humains. En introduisant une obligation de rapport et de diligence raisonnable pour les entreprises qui transforment ou importent de zones de conflit ou à haut risque des minerais comme l'étain, le tantale, le tungstène ou l'or, la Suisse fait d'une pierre deux coups : elle s'adapte aux normes internationales visant à casser ce lien entre minerais et conflits (notamment celles de l'Organisation de coopération et de développement économiques) tout en mettant en œuvre le contre-projet indirect à l'initiative pour des multinationales responsables.

Les richesses du sous-sol peuvent contribuer de manière significative au développement d'un pays. Leur extraction constitue en effet une source importante d'emplois et de revenus pour la population locale. Pourtant, de nombreux pays en développement riches en ressources naturelles ne parviennent pas à décoller économiquement, notamment en raison de la corruption et de l'instabilité politique. Ce phénomène est connu sous le nom de « malédiction des matières premières ».

Dans certains cas, l'extraction et le commerce de matières premières peuvent même servir à financer des conflits violents, alimenter la corruption et favoriser les violations des droits humains comme le travail forcé ou celui des enfants. On peut citer en exemple les milices qui ont acquis des armes grâce au produit des activités minières et qui terrorisent la population en République démocratique du Congo, ou les « diamants du sang » qui ont été la source de guerres civiles meurtrières au Libéria et en Sierra Leone dans les années 1990.

Répression violente de la population, déliquescence des institutions, insécurité et détérioration des infrastructures publiques sont les signes distinctifs de ces zones dites « de conflit ou à haut risque ».

Briser le cercle vicieux

Pour que ces pays retrouvent paix et prospérité, il est primordial de rompre le lien entre l'extraction de matières premières et le financement des conflits. C'est dans ce but que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié en 2011 son « Guide sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque ». La Suisse a joué un rôle important dans l'élaboration de ce document, qui a aussi bénéficié de la contribution notamment des pays africains concernés, de fédérations de l'industrie et d'organisations non gouvernementales locales et internationales.

Le guide de l'OCDE contient des recommandations pour la transformation ou l'importation de minerais (et des métaux qui en sont extraits) provenant de zones de conflit ou à haut risque. Ces recommandations permettent aux entreprises d'honorer leur devoir de diligence, qui s'étend aussi aux partenaires commerciaux présents aux différents stades de la chaîne d'approvisionnement, suivant une procédure en cinq étapes (voir *illustration*, p. 18) : premièrement, les entreprises adoptent une stratégie visant à garantir l'application du principe de responsabilité à leur chaîne d'approvisionnement et structurent leur système de gestion de façon à pouvoir assumer ce devoir de diligence ; elles identifient ensuite les risques, qu'elles écartent ou atténueront en s'appuyant sur un plan de gestion des risques ; troisièmement, un audit des mesures par des tiers indépendants permet de savoir si celles-ci sont appliquées ; enfin, les entreprises doivent rendre compte publiquement de

l'exercice de leur devoir de diligence concernant leur chaîne d'approvisionnement.

À l'origine, le guide de l'OCDE ne portait que sur l'étain, le tantale, le tungstène et l'or, particulièrement abondants dans les zones de conflit ou à haut risque – mais il a depuis été étendu à tous les minerais. Il a servi de base au règlement européen sur les minerais provenant de zones de conflit : depuis début 2021, les importateurs de l'Union européenne doivent faire preuve de diligence responsable tout au long de leur chaîne d'approvisionnement en étain, en tantale, en tungstène et en or pour déterminer si ces minerais proviennent de zones de conflit ou à haut risque. Dans l'affirmative, ils doivent adopter des mesures ad hoc et publier chaque année un rapport sur l'impact de ces dernières.

De nouvelles règles pour les entreprises suisses

L'initiative pour des multinationales responsables ayant échoué dans les urnes le 29 novembre 2020, elle laisse la place au contre-projet indirect élaboré par le Parlement : les entreprises auront l'obligation de publier chaque année un rapport de durabilité ; elles auront également un devoir de diligence et de transparence en matière de travail des enfants et de minerais issus de zones de conflit. Souhaitant s'inscrire dans une démarche coordonnée à l'échelle internationale, la Suisse s'est inspirée du règlement européen et du guide de l'OCDE.

Les nouvelles dispositions légales concernant les minerais du conflit s'appliqueront aux entreprises qui transforment ou importent en

Une prudence accrue est recommandée lorsqu'on traite de l'or provenant de zones de conflit. Des mineurs en République démocratique du Congo.



Les cinq étapes de l'exercice du devoir de diligence

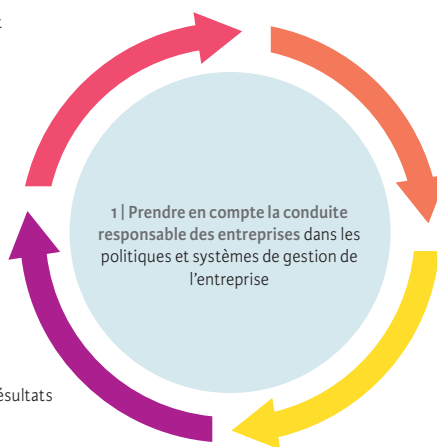
5 | Communiquer sur la façon dont les impacts sont traités

2 | Identifier et évaluer les impacts négatifs dans les activités, la chaîne d'approvisionnement et les relations d'affaires

1 | Prendre en compte la conduite responsable des entreprises dans les politiques et systèmes de gestion de l'entreprise

4 | Suivre la mise en œuvre et les résultats

3 | Faire cesser, prévenir ou atténuer les impacts négatifs



Suisse de l'étain, du tantale, du tungstène ou de l'or en provenance de zones de conflit ou à haut risque. Ces sociétés devront confier à un tiers le soin d'examiner si elles honorent leur devoir de diligence. Elles seront passibles d'une amende d'un montant maximal de 100 000 francs si elles ne rendent pas dûment compte de leurs activités.

Le Conseil fédéral aux commandes

Le Conseil fédéral élabore actuellement une ordonnance afin de concrétiser le contre-projet. Il doit par exemple déterminer les volumes annuels d'importation de minerais et de métaux jusqu'auxquels les entreprises sont exonérées du devoir de diligence. Il doit également déterminer à quelles conditions d'autres normes juridiques seront reconnues : une entreprise qui applique déjà le guide de l'OCDE ou le règlement européen pourra-t-elle par exemple être libérée du devoir de diligence auquel elle est assujettie en vertu de l'ordonnance suisse ?

Enfin, le Conseil fédéral doit préciser les exigences qui découleront du devoir de diligence. Il s'agit en particulier de définir les modalités d'un système de gestion qui doit comprendre une

politique d'approvisionnement et un système de traçabilité des minerais. La méthode de résolution des risques et les mesures qui s'imposent doivent en outre être précisées.

Eu égard à la portée politique et économique de l'ordonnance, le Conseil fédéral a mis son projet en consultation ; les dispositions qui en découlent devraient donc entrer en vigueur au début 2022. Compte tenu du délai de transition d'un an fixé dans le code des obligations, l'obligation de rendre compte pour les entreprises concernées portera pour la première fois sur l'exercice 2023.



Olivier Bovet

Collaborateur scientifique, secteur Investissements internationaux et entreprises multinationales, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Nadja Meier

Collaboratrice scientifique, secteur Investissements internationaux et entreprises multinationales, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne