



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE  
L'UNION EUROPÉENNE POUR  
LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET  
LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 5.3.2014  
JOIN(2014) 8 final

**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**

## INTRODUCTION

Le commerce international de minerais provenant de régions instables du globe peut être un facteur d'escalade et de persistance de conflits violents. Bien que rarement à l'origine de tels conflits, ces échanges commerciaux génèrent, pour les mouvements armés, de considérables ressources financières qui renforcent leurs capacités de combat, au détriment des millions de victimes des violences.

Ce problème est particulièrement préoccupant en Afrique, notamment dans la région des Grands Lacs. Selon le Heidelberg Institute<sup>1</sup>, le tandem ressources naturelles-conflit se retrouve dans près de 20 % des quelque 400 conflits répertoriés par cet organisme: les cas de violences «alimentées» par les ressources naturelles sont plus largement observés à l'heure actuelle en Afrique (27) et sur le continent américain (21), bien que présents également – quoique dans une moindre mesure – en Asie et en Océanie (11), au Moyen-Orient et au Maghreb (7) ainsi qu'en Europe (4). À l'échelle mondiale, la situation n'est pas figée et le risque d'aggravation de conflits existants ou d'éclatement de nouveaux conflits dans lesquels les ressources naturelles jouent un rôle est toujours d'actualité.

Rompre le lien entre l'extraction des minerais et les conflits n'est pas chose aisée. Il est impératif de déterminer avant tout les causes premières ou connexes des problèmes, de même que les éléments déclencheurs des conflits et les fragilités structurelles, leur dynamique et les rôles des différents acteurs concernés. Les solutions doivent être élaborées en tenant compte des facteurs d'instabilité – comme les carences de la gouvernance, l'absence de sécurité, l'incapacité à garantir l'État de droit, la pauvreté, le déficit de services et d'infrastructures, la corruption endémique et les litiges politiques et territoriaux non résolus – et les actions envisagées, déjà en cours pour une bonne part, doivent en outre toucher à un large éventail de domaines: affaires intérieures, relations internationales, politique, commerce et éducation.

Toute nouvelle action de l'UE en rapport avec le commerce touchant à ce domaine doit s'inscrire dans ce large contexte et compléter les initiatives prises par l'UE au titre de la politique étrangère et de la coopération au développement. Elle doit également prendre en considération la situation des entreprises de l'UE ainsi que les politiques européennes à l'égard de celles-ci.

La présente communication conjointe de la Commission européenne et de la haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente une série d'initiatives tenant compte de ces considérations. Le principe directeur ayant présidé à sa rédaction est qu'un comportement responsable de la part des entreprises qui opèrent en zone de conflit ou à haut risque peut avoir une influence positive importante au plan socio-économique dans les régions concernées. Le présent document s'appuie sur les communications de 2011 et 2012<sup>2</sup> dans lesquelles la Commission avait fait part de son intention de réfléchir aux possibilités d'améliorer la transparence, y compris le devoir de diligence, en tout point des chaînes d'approvisionnement, dans des situations où les recettes générées par les industries extractives servent à financer des guerres ou des conflits internes dans des pays en développement riches en ressources.

---

<sup>1</sup> *Conflict Barometer*, Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2012.

<sup>2</sup> COM(2011) 25 final et COM(2012) 22 final.

La présente communication accompagne une proposition, présentée par la Commission, de règlement du Parlement européen et du Conseil instaurant 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<sup>3</sup> originaires de zones de conflit ou à haut risque<sup>4</sup>. Elle décrit des mesures d'accompagnement qui renforceront les effets positifs du règlement ainsi qu'une approche européenne intégrée, définie d'après les résultats d'une consultation publique, de réunions de parties intéressées et d'une analyse d'impact réalisées en 2013<sup>5</sup>.

L'approche intégrée exposée dans la présente communication s'articule autour de trois axes: réduire les possibilités, pour les groupes armés, de se livrer au commerce d'étain, de tantale, de tungstène et d'or dans les zones de conflit, améliorer la capacité des opérateurs européens (en particulier dans la partie «aval» de la chaîne d'approvisionnement) de respecter les dispositifs en vigueur relatifs au devoir de diligence et réduire les distorsions sur les marchés mondiaux pour les quatre minerais précités originaires de zones de conflit ou à haut risque, comme actuellement dans la région des Grands Lacs.

## **1. CONTEXTE**

### **1.1 Les ressources naturelles au service du développement**

Les industries extractives peuvent contribuer de manière significative au développement économique dans le monde entier. D'après des rapports de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel<sup>6</sup>, la production minière représente 24 % du PIB de l'Afrique, 9,9 % de celui de l'Amérique latine et 20,4 % de celui de l'Asie. À elle seule, l'Afrique<sup>7</sup> totalise 30 % des réserves planétaires de minerais, la proportion étant même supérieure en ce qui concerne l'or, le platine, les diamants et le manganèse. Les pays d'Asie et du Pacifique figurent parmi les principaux producteurs de minerais de tungstène, de nickel, de cuivre, d'étain et de fer et comprennent une proportion considérable des fonderies existant dans le monde. Les exportations de minerais sont aussi sources de profits importants en Amérique latine<sup>8</sup>, en particulier en Bolivie, en Colombie et au Pérou et, plus récemment, au Guatemala.

Toutefois, bon nombre de pays riches en ressources naturelles affichent des résultats médiocres en ce qui concerne l'indice de développement humain établi par les Nations unies.

---

<sup>3</sup> Deux instruments internationaux faisant autorité en matière de devoir de diligence existent concernant ces quatre minerais (voir également le point 1.2).

<sup>4</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instaurant 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.

<sup>5</sup> Document de travail des services de la Commission, Analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instaurant 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 ainsi et d'or originaires de zones de conflit ou à haut risque.

<sup>6</sup> *World Statistics on Mining and Utilities 2010* – données 2007 sur la production minière.

<sup>7</sup> *Africa Progress Report 2013*.

<sup>8</sup> En 2012, le secteur minier comptait en moyenne, en Bolivie, pour 7,3 % du PIB et 27,8 % des exportations totales; en Colombie, les proportions correspondantes étaient de 2,4 % et 17,1 %. En 2011, au Pérou, le secteur minier représentait en moyenne 14,5 % du PIB et 59 % des exportations totales.

L'une des raisons en est que l'extraction de ces ressources fait naître quantité de risques et de difficultés pour le développement, notamment du fait d'une exposition accrue à la corruption, d'une tendance à développer les exportations de ces ressources au détriment d'activités économiques à plus forte valeur ajoutée et, enfin, de dommages accrus causés à l'environnement. Des liens existent souvent entre l'extraction des ressources et les conflits et l'instabilité; ils sont l'objet de la présente communication.

La nécessité de réduire certains de ces risques par une meilleure gouvernance dans la gestion des ressources naturelles trouve aujourd'hui un écho dans le monde entier. Trois exemples d'initiatives soutenues par l'UE sont à mettre en exergue: ils portent sur les diamants, la transparence financière dans l'industrie extractive et les espèces animales et végétales menacées, ainsi que sur l'exploitation forestière.

- En 2000, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté à l'unanimité une résolution condamnant la place des diamants dans le financement des conflits et soutenant la mise en place d'un régime de certification générale, qui a donné lieu au système de certification du processus de Kimberley (KPCS). L'UE met ce régime en œuvre en vertu du règlement (CE) n° 2368/2002.
- Le sommet mondial sur le développement durable de 2002 a donné lieu à l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), qui vise à réduire la corruption en encourageant la publication des montants versés par les entreprises aux gouvernements dans le contexte de l'exploitation des ressources naturelles. La directive 2013/34/UE contient des dispositions visant à promouvoir la transparence financière dans l'industrie extractive et le secteur de l'exploitation forestière.
- Conformément à la convention des Nations unies de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), l'UE a adopté le règlement (UE) n° 995/2010, qui impose à tous les opérateurs mettant du bois sur le marché de l'UE de faire preuve de diligence pour mettre fin à l'approvisionnement illégal en bois.

L'expérience acquise dans ces domaines peut être mise à profit pour l'élaboration d'une approche européenne intégrée permettant de promouvoir un approvisionnement responsable en minerais provenant de zones de conflit. L'exercice du devoir de diligence permet aux entreprises de s'assurer qu'elles respectent les droits de l'homme et n'alimentent pas un conflit<sup>9</sup>, tout en contribuant à améliorer la gouvernance dans le secteur minier. Il importe néanmoins de promouvoir l'exercice du devoir de diligence de manière à ne pas décourager les activités minières et le commerce en découlant qui sont menés en toute légalité dans les zones de conflit ou à haut risque.

## 1.2 Initiatives internationales en matière d'approvisionnement responsable

La notion d'*approvisionnement responsable* est tirée de la version mise à jour des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales<sup>10</sup> et cadre bien avec les objectifs et les règles définis dans les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux

---

<sup>9</sup> OCDE (2013), *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque: Deuxième édition*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111158-fr>, p. 8.

<sup>10</sup> *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Éditions OCDE, 2011.

entreprises et aux droits de l'homme<sup>11</sup>. Ces deux instruments ont pour objet d'encourager les entreprises à vérifier de manière proactive et réactive, dans un effort constant désigné par le terme «devoir de diligence», que leurs activités commerciales ne contribuent pas à alimenter un conflit et n'aggravent pas les effets néfastes de celui-ci.

Au plus haut niveau international, la résolution 1952 (2010) du Conseil de sécurité des Nations unies — axée spécifiquement sur la République démocratique du Congo (RDC) et ses voisins des Grands Lacs – préconisait le recours au devoir de diligence dans la gestion de la chaîne d'approvisionnement. En juin 2013, les dirigeants des pays du G8<sup>12</sup> ont professé leur attachement en faveur d'une plus grande transparence dans les industries extractives et de l'encouragement d'un approvisionnement responsable, sans minerais du conflit. Le G8 a également annoncé des partenariats avec le Burkina Faso, la Colombie, le Ghana, la Guinée, la Mongolie, le Myanmar/la Birmanie, le Pérou et la Tanzanie, en vue de renforcer la collaboration pour une gestion des ressources naturelles qui soutienne les réformes des politiques menées dans ces pays.

L'UE participe activement à une initiative de l'OCDE sur les minerais originaires de zones de conflit, à savoir le guide sur le devoir de diligence<sup>13</sup>, et s'est engagée à promouvoir le respect de cet instrument lors de la réunion de mai 2011 du Conseil OCDE au niveau ministériel. Ce guide a pour but d'aider les entreprises à respecter les droits de l'homme et à éviter de contribuer financièrement aux conflits par leurs pratiques d'approvisionnement pour ce qui est de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or. D'envergure mondiale, il propose une série d'actions permettant aux entreprises d'appliquer de leur plein gré un mécanisme de contrôle et d'encouragement de la transparence dans leur chaîne d'approvisionnement en minerais, en observant les mesures suivantes: rassembler et communiquer aux acheteurs directs des informations, entre autres, sur la mine d'où a été extrait le minerai, les itinéraires de transport suivis et les conditions d'acheminement de manière à repérer, évaluer et gérer les risques liés à la chaîne d'approvisionnement. Un audit par des tiers indépendants est prévu à certains points précis de cette chaîne. Les entreprises doivent publier un rapport annuel sur leurs politiques et pratiques afin de susciter la confiance du public dans les mesures qu'elles mettent en œuvre.

En 2010, les États-Unis ont adopté la loi Dodd-Frank pour la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs. Son article 1502 instaure des règles de transparence dans la chaîne d'approvisionnement en imposant aux sociétés cotées sur les marchés boursiers américains qui utilisent des «minerais du conflit»<sup>14</sup> dans leurs processus de production à en déclarer l'origine et à faire preuve de la diligence voulue. Les dispositions de l'article 1502 entreront en vigueur le 31 mai 2014, date à laquelle les entreprises concernées devront soumettre leur premier rapport annuel sur les minerais du conflit à la Securities and Exchange Commission (commission des opérations de bourse) américaine. Bien que le champ d'application de cette législation soit formellement limité aux sociétés cotées aux États-Unis, ses répercussions à l'étranger sont considérables, y compris dans l'UE, principalement du fait

---

<sup>11</sup> Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations unies, Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, New York et Genève, 2011.

<sup>12</sup> Sommet des dirigeants des pays du G8 à Lough Erne, communiqué du 18 juin 2013, point 40.

<sup>13</sup> OCDE (2013), *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque: Deuxième édition*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111158-fr>.

<sup>14</sup> Définis dans la loi comme l'étain, le tantale, le tungstène et l'or originaires de la RDC ou d'un pays voisin.

de la mondialisation des chaînes d’approvisionnement car les fournisseurs des sociétés concernées sont priés de communiquer des informations dans le cadre de ce devoir de diligence.

En 2010, les chefs d’État ou de gouvernement des pays de la région des Grands Lacs se sont engagés, dans le contexte de la conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), à lutter contre l’exploitation illégale des ressources naturelles et ont adopté l’initiative régionale relative aux ressources naturelles, ainsi que les six instruments spécifiques dont elle est assortie, à savoir: l’adoption d’un mécanisme de certification régional, l’harmonisation des législations nationales, une base de données régionale sur les flux de minerais, la formalisation du secteur minier artisanal, l’encouragement de l’ITIE et la mise en place d’un mécanisme de dénonciation des abus. Cette initiative régionale a amené la RDC et le Rwanda à adopter en 2012 une législation établissant des exigences en matière de diligence pour leurs opérateurs, sur la base du guide de l’OCDE sur le devoir de diligence. D’autres pays de la région des Grands Lacs ont également commencé à appliquer le cadre défini par la conférence internationale sur la région des Grands Lacs.

Ces trois initiatives ont fait tache d’huile ou ont suscité l’adoption de nouvelles actions publiques et privées plus spécifiques. Il convient de citer notamment l’initiative relative à la chaîne d’approvisionnement en étain de l’International Tin Research Institute, l’initiative pour des chaînes d’approvisionnement certifiées (Certified Trading Chains), le programme sur les fonderies sans lien avec les conflits (Conflict-Free Smelter Program), la méthode «Analytical Fingerprint», le projet «Solutions for Hope», l’initiative en faveur de l’extraction d’étain ne contribuant pas aux conflits («Conflict-Free Tin Initiative»), l’alliance entre acteurs publics et privés pour un commerce responsable de minerais («Public Private Alliance for Responsible Minerals Trade»), le projet Promines, l’initiative «Trading Centres», la norme relative à l’exploitation aurifère sans conflit du World Gold Council, la liste des affineurs conformes («Good Delivery List») de la London Bullion Market Association ainsi que les normes et pratiques du Responsible Jewellery Council<sup>15</sup>.

---

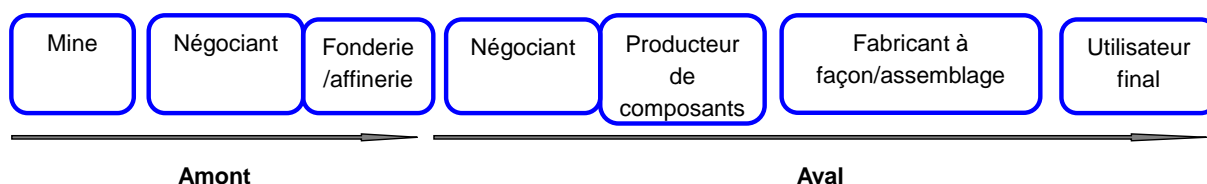
<sup>15</sup> *Conflict minerals - an evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource related measures*. Öko-Institut e.V. Freiburg, août 2013, chapitre 6.

### 1.3 L'environnement dans lequel les entreprises de l'UE opèrent

Le graphique 1 présente un schéma simplifié d'une chaîne d'approvisionnement en minerais et en métaux. Les activités situées en amont sont l'extraction, le commerce et la fonte, et sont réalisées dans le pays producteur. Dans la plupart des pays en proie à des conflits, la fonte a lieu dans un pays tiers. Les activités en aval comprennent le commerce, la transformation ultérieure et l'assemblage en produit final vendu au consommateur. Un large éventail de secteurs industriels interviennent dans la vente ou le traitement de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or, notamment la construction automobile, l'électronique, l'industrie aérospatiale, l'emballage, la construction, l'éclairage, le matériel et l'outillage industriels ainsi que la joaillerie. Potentiellement, ils représentent quelque 880 000 entreprises de l'UE, en majorité des PME. D'après les estimations effectuées pour l'analyse d'impact préalable à l'élaboration du règlement, on dénombre dans l'UE approximativement 300 négociants et 20 fonderies/affineries qui importent des minerais et des métaux dérivés des quatre minerais en question, et plus de 100 fabricants européens de composants qui importent des métaux dérivés. Au niveau mondial, il existe environ 140 entreprises d'affinage d'or et 280 fonderies pour ce qui est des trois autres minerais.

#### Graphique 1

##### Chaîne d'approvisionnement simplifiée



La demande de minerais originaires de zones de conflit de la part de fonderies ou d'affineries n'a pas cessé. Ces opérateurs sont bien placés pour déterminer l'origine du minerai qu'ils achètent. Ils constituent le dernier maillon de la chaîne d'approvisionnement pour qui il est encore techniquement possible de retracer l'origine des minerais et d'user de leur influence pour promouvoir des pratiques d'approvisionnement responsables dans les pays producteurs. Les initiatives en place en matière de devoir de diligence mesurent l'importance de travailler avec des fonderies responsables. Il ressort des travaux de recherche menés par la Commission européenne elle-même que 16 % seulement des fonderies du monde entier et 18 % de celles de l'UE, en ce qui concerne l'étain, le tantale et le tungstène, consentent actuellement des efforts de diligence. Dans le cas des affineries d'or, elles sont quelque 40 % dans le monde et 89 % dans l'UE à appliquer des règles en matière de diligence.<sup>16</sup>

Bien que l'OCDE ait proposé un cadre d'action dans son guide sur le devoir de diligence, les efforts actuels de respect de ces règles sont fragmentés et les entreprises concernées ne sont guère incitées à prendre des mesures. La moitié des opérateurs en aval ayant répondu à la consultation publique se sont dits intéressés – ou sont légalement tenus, principalement par la loi Dodd-Frank – de s'approvisionner de façon responsable et d'exercer un devoir de diligence à l'égard de leur chaîne d'approvisionnement. Certains facteurs d'ordre non réglementaire pourraient encourager les entreprises à appliquer de tels mécanismes,

<sup>16</sup> Les données sur l'or proviennent de la London Bullion Market Association, dont la plupart des membres respectent le devoir de diligence. D'après les estimations, 50 affineries au monde opèrent hors du cadre de cette association.

notamment les politiques en matière de responsabilité sociale des entreprises, le souci d'une bonne image de marque et des demandes en ce sens de la part des consommateurs.

Une étude menée en 2013<sup>17</sup> a montré que le devoir de diligence n'est pas très répandu dans l'UE. Seulement 12 % des entreprises cotées sur les bourses européennes qui ne sont pas directement soumises à la législation américaine parlent des «minerais du conflit» sur leur site internet. Ce phénomène tient notamment au fait que le guide de l'OCDE, la loi Dodd-Frank et le cadre de référence de la CIRGL sont des initiatives récentes, mais aussi aux difficultés de mise en œuvre auxquelles sont confrontées les entreprises européennes (à savoir la longueur des chaînes d'approvisionnement, la multiplicité des opérateurs ou le manque d'informations sur le sujet). Or, entre 150 000 et 200 000 entreprises de l'UE, dont la plupart sont des opérateurs en aval, interviennent dans les chaînes d'approvisionnement des quelque 6 000 entreprises cotées aux États-Unis concernées.

Dans le cas particulier des pays des Grands Lacs, la bonne mise en œuvre du cadre de la CIRGL appelle un renforcement accru des capacités dans la région. Le respect de la loi Dodd-Frank, en particulier, représente un défi supplémentaire. Tout porte à croire que cette loi a eu pour effet de décourager les opérateurs de s'approvisionner en minerais dans la région des Grands Lacs, que l'extraction soit légale ou non<sup>18</sup>. Certaines entreprises concernées ont préféré éviter le moindre risque et se tourner vers des mines situées en dehors de la région, voire hors du continent africain. Les minerais de ces zones non associés à un quelconque conflit parviennent difficilement sur les marchés européens ou américains et sont souvent vendus à des prix inférieurs à ceux du marché. La perte de chiffre d'affaires entraîne, à l'échelle locale, le déclin des moyens de subsistance, dans un contexte où les autres possibilités d'emploi sont très réduites, en particulier dans le cas de l'extraction artisanale et à petite échelle.

L'approche intégrée de l'UE visant à promouvoir l'approvisionnement responsable doit s'appuyer sur les initiatives existantes et encourager l'application du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence. Elle devrait encourager une plus grande conformité des fonderies, y compris en dehors de l'UE, et faciliter la circulation des informations sur le devoir de diligence vers l'aval de la chaîne d'approvisionnement à un coût relativement bas<sup>19</sup>.

#### **1.4 Actions menées aujourd'hui par l'UE, notamment au titre de la politique étrangère et de la politique de développement**

Pour briser le lien entre l'extraction des ressources naturelles et les conflits, il faut procéder selon une démarche globale qui prenne en compte les causes premières du problème, à savoir le conflit proprement dit, les carences de la gouvernance et le déficit de développement. La

---

<sup>17</sup> *Conflict due diligence by European Companies*, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen, octobre 2013.

<sup>18</sup> *Conflict minerals - an evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource related measures*. Öko-Institut e.V. Freiburg, août 2013, p. 27.

<sup>19</sup> Voir la note de bas de page n° 5. Le document de travail des services de la Commission présente, à l'annexe III, une étude externe évaluant les coûts de mise en conformité avec les principes du devoir de diligence, les avantages en résultant et les effets connexes en découlant sur certains opérateurs en ce qui concerne l'approvisionnement responsable en minerais spécifiques (étain, tantale, tungstène et or). Il ressort principalement de l'enquête menée à cette occasion auprès des entreprises concernées que la majorité d'entre elles ont fait état de coûts relativement peu élevés pour ce qui est de l'exercice du devoir de diligence proprement dit et l'établissement des rapports s'y rapportant. Les dépenses sont généralement estimées à 13 500 EUR pour les efforts initiaux (74 %), et à 2 700 EUR (63,8 %) pour le suivi ultérieur.



réponse à ces problèmes s'inscrit dans le cadre de l'action extérieure de l'UE et constitue la finalité spécifique de la stratégie définie par l'UE pour aider les pays en développement à éradiquer la pauvreté, conformément à la communication de 2011 définissant le programme pour le changement<sup>20</sup>. Ce programme accorde une grande visibilité à la fois à la bonne gouvernance et aux droits de l'homme, ainsi qu'à une croissance économique profitant à tous. Il encourage également le travail en collaboration, et ce non seulement avec les partenaires de l'UE en matière de développement (à savoir les gouvernements des pays en développement) mais aussi avec des acteurs privés et des organisations internationales comme les Nations unies. L'UE accorde, pour sa mise en œuvre, une attention particulière au rôle que peut jouer la société civile, à l'autonomisation des communautés locales de même qu'à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes dans les processus décisionnels.

Une autre initiative importante en la matière est le partenariat UE-Nations unies de 2008 sur les terres, les ressources naturelles et la prévention des conflits<sup>21</sup>, qui bénéficie de fonds européens au titre de l'instrument de stabilité et qui permet d'offrir une assistance conjointe aux pays tiers pour prévenir les conflits liés aux ressources naturelles et tenter d'y remédier. Par ce partenariat, l'UE promeut le recours à une approche faisant intervenir plusieurs agences des Nations unies dans ce secteur, conformément au rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (2012).

L'Union s'est dotée d'une stratégie cohérente et intégrée en matière d'accès aux matières premières. L'initiative «Matières premières»<sup>22</sup> et le partenariat d'innovation européen concernant les matières premières<sup>23</sup> sont les politiques approfondies menées par l'UE en ce qui concerne l'accès durable aux matières premières et traitent également des aspects tels que la gouvernance, les infrastructures et les compétences dans les pays tiers.

Par la stratégie européenne sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE)<sup>24</sup>, la Commission encourage les entreprises à avoir un comportement responsable, et notamment à respecter les principes et les lignes directrices sur la RSE adoptés au niveau international, tels que les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

En 2013, l'UE a publié des lignes directrices pour la mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme dans trois secteurs d'activité, y compris les TIC et le secteur du pétrole et du gaz<sup>25</sup>.

Dans le cadre de la politique étrangère de l'UE, de nouvelles actions sont en cours au niveau régional, comme indiqué ci-après.

Le dilemme auquel fait face l'Afrique en matière de ressources naturelles a été mis en lumière dans la stratégie conjointe UE-Afrique de 2007, qui inscrit la bonne gestion des ressources naturelles au rang des objectifs importants de la coopération.

---

<sup>20</sup> COM(2011) 637 final.

<sup>21</sup> <http://www.un.org/fr/land-natural-resources-conflict/index.shtml>

<sup>22</sup> COM(2008) 699 final.

<sup>23</sup> COM(2012) 82 final.

<sup>24</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_fr.htm)

L'UE soutient la vision pour l'industrie minière en Afrique (*African Mining Vision*) entérinée par l'Union africaine en 2009 afin de garantir une exploitation optimale, équitable et en toute transparence des ressources minérales, ainsi que l'organisme d'exécution qui s'y rapporte, à savoir le Centre africain pour le développement des ressources minérales. Elle accroît le concours apporté à d'autres opérations communes, notamment la facilité africaine de soutien juridique (ALSF), qui aide les gouvernements africains lors de la négociation de contrats complexes avec le secteur privé et, partant, augmente les chances que de telles opérations soient viables sur le long terme et profitent à tous. Les travaux sur la coopération au plan géologique seront soutenus dans le cadre du nouveau programme panafricain de l'UE. Celle-ci apporte également son concours à la mise en œuvre dans la région d'initiatives mondiales en matière d'approvisionnement responsable concernant les diamants de la guerre, la transparence et les produits forestiers (KPCS, ITIE et CITES).

L'UE a également pris des mesures plus spécifiques en ce qui concerne la région des Grands Lacs. En juin 2013, la Commission européenne et la haute représentante ont adopté une communication conjointe intitulée «Cadre stratégique pour la région des Grands Lacs»<sup>26</sup>, qui expose une approche européenne cohérente et complète appréhendant les multiples causes fondamentales de la crise au niveau régional, national et local.

Dans ce contexte, l'UE a fait des propositions stratégiques concernant les liens existant entre l'exploitation et le commerce des ressources minérales naturelles, d'une part, et les conflits et l'instabilité dans la région, d'autre part. Elle soutient en outre l'initiative régionale de la CIRGL sur les ressources naturelles et le programme de mise en œuvre du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence grâce à des fonds provenant de l'instrument de stabilité. À l'avenir, il pourrait être envisagé de soutenir des projets transfrontaliers, y compris en matière de gestion des frontières et de questions douanières.

En ce qui concerne l'Asie et le Pacifique, l'UE intervient sur les questions liées aux ressources naturelles en encourageant le respect de l'ITIE, et la tendance – encourageante – est à la participation à cette initiative (les pays participants sont la Mongolie et le Timor-Oriental, les pays candidats sont l'Afghanistan, l'Indonésie et les Îles Solomon, et le Myanmar/la Birmanie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont annoncé leur intention d'appliquer l'ITIE, tandis que les Philippines ont demandé à figurer parmi les pays candidats). L'Asie regroupe près de 65 % des 280 fonderies répertoriées dans le monde en ce qui concerne l'étain, le tantale et le tungstène; elles sont situées notamment en Chine (73), en Malaisie (5) et en Indonésie (34). Du point de vue également de leur développement économique et des besoins en ressources à la mesure de celui-ci, ces pays seront des partenaires prioritaires pour l'action européenne.

En Amérique latine, l'UE et les pays andins ont entamé un dialogue sur les industries extractives et l'approvisionnement responsable en vue de repérer les domaines de coopération possibles, y compris les incidences socio-économiques et environnementales au sens large des activités minières. La prise en compte de tous ces aspects relève de l'action extérieure de l'UE. Le respect de l'ITIE dans la région est faible, le Pérou étant le seul pays en conformité avec ses dispositions, mais l'intérêt pour cette initiative va croissant, en particulier au Honduras, au Guatemala et en Colombie.

---

<sup>26</sup> JOIN(2013) 23 final.

## **2. UNE APPROCHE INTEGREE DE L'UE EN MATIERE D'APPROVISIONNEMENT RESPONSABLE**

Dans ce contexte, il est nécessaire d'œuvrer à la définition d'une approche intégrée au niveau de l'UE pour promouvoir un approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque. À cette fin, la proposition de règlement établie par la Commission et les différentes mesures d'accompagnement envisagées visent à réduire les possibilités, pour les groupes armés, de se livrer au commerce d'étain, de tantale, de tungstène et d'or dans des zones en proie à des conflits, à améliorer la capacité des opérateurs européens – en particulier dans la partie «aval» de la chaîne d'approvisionnement – de respecter les principes du devoir de diligence et à réduire les distorsions sur les marchés mondiaux pour ces quatre minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque.

D'une manière plus générale, l'approche européenne intégrée préconisée ainsi que les politiques et initiatives en découlant en matière d'approvisionnement responsable procèdent d'une stratégie plus globale sur les zones de conflit ou les zones à haut risque. Ils s'attachent notamment à promouvoir la résolution des conflits, la paix et la sécurité, le respect des droits de l'homme (y compris la nécessaire lutte contre le trafic des êtres humains), la bonne gouvernance et l'État de droit, de même que le développement durable. L'on peut citer à titre d'exemple le cadre stratégique pour la région des Grands Lacs, avec la problématique de l'exploitation illégale des ressources naturelles, ainsi que le cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique et la stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel.

### **2.1 Proposition de règlement instaurant un mécanisme européen de certification, sur une base volontaire, des «importateurs responsables»**

La proposition établie par la Commission de règlement instaurant 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 vise à aider les entreprises de l'UE à faire preuve de la diligence requise pour réduire au minimum le risque de financement de groupes armés. Elle vise en outre à promouvoir un approvisionnement responsable en ce qui concerne ces minerais lorsqu'ils sont originaires de zones de conflit ou à haut risque, dans le but d'accroître le volume du commerce légal. La méthode choisie par l'UE consiste à privilégier l'exercice du devoir de diligence à l'égard des opérateurs se situant en amont dans la chaîne d'approvisionnement et à faciliter la transmission, vers l'aval de la chaîne, d'informations de qualité et de pratiques d'excellence. Dans la droite ligne du message principal exprimé lors de la consultation publique, il s'agit de prendre en compte la nature mondiale et complexe des chaînes d'approvisionnement, en se fondant sur le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence et en encourageant le respect de ce dernier. Dans cet esprit, tant le règlement que les mesures d'accompagnement sont appelés à être appliqués dans le monde entier et les activités sont en priorité axées sur les processus.

Au plan opérationnel, le projet de règlement instaure un mécanisme d'autocertification non contraignant auquel peuvent recourir les importateurs qui souhaitent importer de manière responsable, dans l'UE, l'un des quatre minerais ou métaux précités. Les importateurs intéressés devront appliquer le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence, se soumettre à des vérifications et communiquer certaines informations aux autorités compétentes des États membres. Sur la base des informations fournies, l'UE publiera chaque année, après consultation de l'OCDE, une liste des fonderies et affineries pouvant être qualifiées de

fournisseurs responsables, et ce dans un souci de visibilité accrue et pour inciter les entreprises à rendre davantage compte au public de leurs activités. La liste identifiera aussi spécifiquement les fonderies/affineries qui s'approvisionnent de manière responsable en zone de conflit, afin d'encourager le commerce légal. Le mécanisme sera évalué après ses trois premières années d'existence (ou plus tôt si les informations disponibles le permettent) et les résultats de ces travaux inspireront la prise de décision sur l'avenir de la stratégie de l'UE ainsi que sur les modifications à apporter au cadre réglementaire, pour le rendre obligatoire s'il y a lieu, en fonction également d'une analyse d'impact complémentaire.

## **2.2 Mesures d'accompagnement européennes pour un approvisionnement responsable**

Les mesures d'accompagnement suivantes ont pour but de promouvoir l'approvisionnement responsable en minerais.

### ***Mesures visant à inciter les entreprises à s'approvisionner de façon responsable***

La Commission invite les entreprises de l'UE à faire usage de leur position sur le marché pour promouvoir l'approvisionnement responsable. Les mesures suivantes visent à les y inciter.

- **Encouragement des pratiques responsables dans les fonderies et affineries**

L'UE apporte un soutien financier à la mise en application du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence depuis janvier 2014 et continuera à le faire au titre de l'instrument de stabilité. L'aide sera axée sur le renforcement des capacités et les actions de sensibilisation, à l'intention des autorités publiques, des acteurs du secteur privé et des organisations de la société civile concernés par la chaîne d'approvisionnement en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque. La Commission examinera plus avant la possibilité d'accorder une aide financière à l'OCDE ou à d'autres organismes à l'appui de programmes visant à promouvoir la transparence et le devoir de diligence auprès des fonderies ou affineries, dans l'UE et ailleurs.

- **Possibilités de financement pour la participation de PME au mécanisme d'autocertification**

La Commission s'efforcera de trouver des ressources financières pour encourager les importateurs européens à participer au futur système de certification volontaire. Les fonds pourraient être octroyés au titre du programme COSME pour la compétitivité des entreprises et des PME<sup>27</sup>, adopté le 5 décembre 2013.

---

<sup>27</sup> Règlement (UE) n° 1287/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME) (2014 – 2020) et abrogeant la décision n° 1639/2006/CE: le programme COSME prévoit des actions visant à faciliter l'accès des PME aux marchés à l'intérieur et en dehors de l'UE, telles que des informations sur les obstacles à l'entrée et sur les débouchés commerciaux, les marchés publics et les procédures douanières, ou l'amélioration des services de soutien en ce qui concerne les normes et les droits de propriété intellectuelle.

- Mesures d'incitation en ce qui concerne les marchés publics**

Dans le cadre de ses procédures de passation des marchés publics, la Commission compte encourager la participation au mécanisme de certification des importateurs et promouvoir la liste des fonderies ou affineries responsables en incluant des clauses d'exécution dans ses contrats. Les produits achetés par adjudication qui contiennent de l'étain, du tantale, du tungstène et/ou de l'or devront dès lors être conformes aux dispositions du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence ou de mécanismes équivalents afin de répondre aux exigences contractuelles.
- Mise à profit des réseaux secteur public-entreprises pour favoriser le recours à la certification européenne des «importateurs responsables»**

Afin de promouvoir le mécanisme de certification prévu par le projet de règlement, la Commission invitera les points de contact nationaux mis en place dans le contexte des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et d'autres réseaux appropriés à contribuer aux efforts de sensibilisation. Le réseau Entreprise Europe (EEN), qui propose des services de soutien aux entreprises européennes, pourrait informer les opérateurs européens sur l'approche intégrée de l'UE, l'importance du devoir de diligence et les conséquences de pratiques d'approvisionnement non responsables en zone de conflit.
- Lettres d'intention – engagements de la part des entreprises**

Les entreprises de l'UE se sont dites disposées, dans le contexte de la consultation publique, de prises de position et d'études, à s'engager davantage en faveur d'un approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque. L'UE prendra des mesures pour donner davantage de visibilité aux efforts des entreprises qui fournissent des lettres d'intention exposant leurs engagements à cet égard.

#### *Dialogues stratégiques avec les pays tiers et d'autres parties prenantes*

- Consolider les dialogues existants**

L'UE mettra à profit ses contacts et les dialogues auxquels elle participe au niveau politique et dans les domaines du développement, du commerce et de la sécurité, avec les gouvernements des pays où s'effectuent l'extraction minière, la production, le traitement et la consommation de minerais de manière à élaborer une conception commune – au niveau national et régional – des besoins, des défis et des opportunités associés à une exploitation responsable des minerais, ne contribuant pas au financement de conflits. À titre d'exemple, l'UE évoquera la problématique de l'approvisionnement responsable et de sa contribution au développement durable dans le contexte de ses dialogues avec les pays d'Amérique du Sud et des Caraïbes, en accordant l'attention requise aux questions de viabilité des activités minières artisanales ou informelles. La coopération du secteur privé et de la société civile sera également recherchée en parallèle pour compléter ces efforts, en particulier dans les pays producteurs.
- S'adresser aux pays où les fonderies sont établies**

L'UE se tournera vers les pays qui regroupent la majorité des fonderies/affineries dans le monde, notamment la Chine, la Malaisie, l'Indonésie, la Thaïlande et la Russie pour y promouvoir son approche intégrée en matière d'approvisionnement responsable et

assurer une plus grande adhésion de la part des entreprises établies dans les pays tiers. En 2015, elle organisera une conférence internationale sur l’approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque.

- **Mettre l’approvisionnement responsable à l’ordre du jour des dialogues sur les matières premières**

L’UE mettra à profit ses dialogues sur les matières premières avec, entre autres, la Chine, le Japon et la Mongolie afin de promouvoir l’approche intégrée en matière d’approvisionnement responsable. La Commission a récemment ouvert un dialogue sur les matières premières avec le Myanmar/la Birmanie. De manière plus générale, la Commission et la haute représentante continueront à encourager une diplomatie forte et cohérente de la part de l’UE en ce qui concerne les matières premières, en abordant la corrélation entre les questions de sécurité et de développement selon une démarche concertée et stratégique.

### ***Coopération au développement avec les pays tiers***

L’UE entend également faire usage des relations de coopération au développement qu’elle entretient avec les autorités de pays d’Afrique, d’Asie, d’Amérique latine et des Caraïbes pour évoquer les problématiques de l’extraction et de la commercialisation responsables de minerais ne contribuant pas financièrement aux conflits. L’aide européenne en faveur des pays partenaires de l’UE peut porter en priorité sur les activités suivantes:

- transposition du guide de l’OCDE sur le devoir de diligence en mécanismes et actes législatifs nationaux;
- renforcement des capacités pour la mise en œuvre, au niveau national, des mécanismes liés au devoir de diligence;
- soutien des actions de sensibilisation et des dialogues politiques dans les pays concernés entre les autorités locales et centrales, les organisations de la société civile et les opérateurs économiques;
- visibilité pour les actions menées et les résultats obtenus par les pays producteurs.

L’UE encouragera également la coopération entre les pays producteurs et consommateurs, notamment par le biais de projets menés en commun, par exemple en faveur d’une activité minière durable et de la bonne gouvernance, en tenant compte également de la spécificité de l’exploitation minière artisanale.

### ***Médiateur – diplomatie des matières premières***

L’UE est disposée à jouer le rôle de médiateur dans le contexte d’initiatives multipartites soutenant et encourageant l’approvisionnement et le commerce responsables entre les participants. Les services de la Commission et le SEAE collecteront et analyseront des données sur les initiatives multipartites. Il sera réfléchi à la possibilité de nouer des alliances entre acteurs des secteurs public et privé.

### ***États membres de l’UE***

La Commission et la haute représentante invitent les États membres de l’UE à soutenir les efforts consentis par les entreprises sur leur territoire en matière de devoir de diligence par l’adoption des mesures appropriées au niveau national. Des initiatives complémentaires pourraient être mises en place dans le domaine de l’information des consommateurs et de

l'étiquetage, ainsi que pour inciter davantage les entreprises à adopter des pratiques responsables. En outre, la Commission encouragera 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.

### **3. ŒUVRER DE CONCERT A L'ELABORATION D'UNE APPROCHE EUROPEENNE INTEGREE**

L'UE doit se doter d'un cadre plus clair, fondé sur le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence, afin de faciliter les efforts actuellement déployés par les entreprises européennes pour respecter les principes du devoir de diligence. L'Europe étant le premier marché mondial pour les minerais et les métaux, une plus grande cohésion en son sein devrait contribuer à susciter une plus grande demande en matière d'approvisionnement responsable et, par extension, faciliter les échanges de minerais extraits dans le respect des obligations de diligence, qu'elles relèvent de mécanismes européens ou nationaux ou de celui de l'OCDE.

Le succès de l'initiative dépendra, dans une large mesure, de l'adhésion du secteur privé de l'UE, en particulier des entreprises qui importent de l'étain, du tantale, du tungstène, des métaux dérivés de ces minerais ou de l'or. La Commission et la haute représentante invitent les entreprises de l'UE à adopter l'approche intégrée proposée, à contribuer à son succès et à lui faire prendre davantage d'ampleur.

La Commission et la haute représentante appellent le Conseil et le Parlement européen à approuver l'approche européenne intégrée en faveur d'un approvisionnement responsable en minerais.