



Bruxelles, le 5.3.2014
SWD(2014) 52 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

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

{ COM(2014) 111 final }
{ SWD(2014) 53 final }

Introduction et contexte

Introduction

Les groupes armés dans les zones de conflit utilisent, entre autres moyens de financement, les recettes tirées de l'extraction et du commerce de minerais qui s'intègrent par la suite dans la chaîne d'approvisionnement mondiale. Les opérateurs économiques situés plus en aval de cette chaîne, qui achètent des minerais et leurs dérivés, risquent ainsi de soutenir des activités armées; ils ont donc tout intérêt à s'approvisionner d'une manière responsable dans ces zones.

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 et est conforme aux objectifs définis dans les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Ces deux instruments ont pour objet d'encourager les entreprises à vérifier, dans un effort constant baptisé «devoir de diligence», que leurs activités commerciales ne contribuent pas à alimenter un conflit.

Contexte politique

L'*approvisionnement responsable* en minerais originaires de zones de conflit bénéficie depuis quelques années d'une attention considérable de la part de la communauté internationale. Plusieurs États et organisations internationales se penchent, en collaboration avec des entreprises et des organisations de la société civile, sur le défi consistant à vouloir réduire autant que possible le financement des groupes armés tout en préservant l'approvisionnement légitime dans ces régions.

De ce fait, un certain nombre de cadres normatifs sur le devoir de diligence ont été élaborés:

- En 2010, les États-Unis ont adopté la loi Dodd-Frank pour la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs (ci-après la «loi Dodd-Frank»), dont l'article 1502 impose aux sociétés cotées sur les marchés boursiers américains ayant des «minerais du conflit» dans leur chaîne d'approvisionnement d'en déclarer l'origine et d'exercer, en tant que de besoin, un devoir de diligence par rapport à ces produits.
- Des dispositions de loi inspirées du *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque* sont en vigueur en République démocratique du Congo (RDC) et au Rwanda. Quelques autres pays (l'Ouganda, le Burundi) s'appêtent à intégrer ce guide dans leur droit national. La Colombie et la Côte d'Ivoire envisagent quant à elles de participer au programme de mise en œuvre de l'OCDE.

Le 7 octobre 2010, le Parlement européen a adopté une résolution appelant l'Union à légiférer en s'inspirant de la loi américaine sur les «minerais du conflit». Élaborée en réponse à cette demande politique, l'analyse d'impact évalue les différentes actions possibles pour mener à bien ce projet de législation européenne en collaboration avec le Parlement européen.

Définition du problème

Les principaux problèmes liés à l’approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque, tels que mis en évidence par les parties prenantes lors de la consultation publique, sont les suivants:

- i) *le financement persistant de groupes armés à l’aide (des recettes tirées) de l’extraction et du commerce de minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque:* ce phénomène est largement observé dans des pays riches en ressources naturelles mais vulnérables aux conflits armés sur tout ou partie de leur territoire. Bien que le problème se pose à l’échelle mondiale, l’analyse d’impact se concentre principalement sur le cas, abondamment documenté, de l’est de la RDC et des pays voisins, qui suscite depuis dix ou quinze ans l’attention au plus haut niveau grâce à des groupes de plaidoyer;
- ii) *les difficultés auxquelles se heurtent les entreprises européennes en aval qui tentent de soutenir le commerce régulier ou d’exercer volontairement un devoir de diligence en appliquant les règles en vigueur:* en raison d’un certain nombre d’obstacles (comme l’opacité de la chaîne d’approvisionnement, les problèmes de confidentialité, l’absence de moyens de pression sur les fonderies/affineries, le manque de sensibilisation ou de conscience éthique), les entreprises européennes ont du mal à respecter les obligations de diligence conformément aux demandes de leurs clients;
- iii) *une distorsion du marché sous la forme d’une baisse de la demande et des prix dans le secteur formel pour les minerais originaires de RDC et d’autres pays de la région des Grands Lacs:* depuis 2010, la RDC connaît un recul de ses volumes d’exportations formelles, une chute des prix, une augmentation du commerce informel des minerais d’étain, de tantale et de tungstène ainsi que de l’or, et une réduction des débouchés à l’exportation vers les États-Unis ou l’Union européenne. Ce déclin peut s’expliquer par le choix stratégique des opérateurs directement ou indirectement concernés par la loi Dodd-Frank de ne plus s’approvisionner dans la région des Grands Lacs.

Objectifs

Objectifs spécifiques

1. Augmenter la proportion de fonderies/affineries dans l’UE et dans le monde qui exercent un devoir de diligence.
2. Renforcer l’obligation des fonderies, au niveau européen et mondial, de rendre des comptes au public en ce qui concerne l’exercice du devoir de diligence (et leur degré de conformité à cette obligation).
3. Accroître la capacité des entreprises européennes en aval de remonter jusqu’aux fonderies/affineries.

4. Assurer aux entreprises européennes en aval une meilleure capacité de négociation (en matière de devoir de diligence) face aux entreprises situées plus haut dans la chaîne d’approvisionnement.
5. Sensibiliser davantage au devoir de diligence, à l’importance de s’y conformer et aux dimensions éthiques tout au long de la chaîne d’approvisionnement – tant dans l’Union que dans d’autres pays.
6. Encourager l’observation (l’exercice) du devoir de diligence par les entreprises en aval.
7. Compenser/réduire les effets dissuasifs sur les échanges commerciaux engendrés ou exacerbés par la loi Dodd-Frank.

Objectifs opérationnels

1. Garantir une visibilité et une transparence accrues des mesures prises par les fonderies, dans l’UE comme ailleurs, pour exercer le devoir de diligence (et de leur degré de conformité).
2. Sensibiliser les États des principales fonderies/affineries situées hors de l’UE aux dimensions éthiques, au devoir de diligence et à l’importance d’assurer un plus grand respect de ce devoir.
3. Accroître les moyens d’action des utilisateurs en aval en créant un système leur permettant d’identifier les opérateurs (dont les fonderies) qui observent un devoir de diligence et faciliter ainsi les changements de fournisseur.
4. Introduire de la sécurité juridique et de la transparence dans la chaîne d’approvisionnement, plus près des utilisateurs en aval.
5. Plaider pour une meilleure prise en compte du devoir de diligence et des dimensions éthiques parmi les opérateurs européens.
6. Créer des incitations financières supplémentaires pour encourager/soutenir l’exercice du devoir de diligence parmi les utilisateurs en aval.
7. Inciter les fonderies/affineries voulant s’approvisionner en zone de conflit à suivre le guide de l’OCDE.
8. Soutenir le marché dans les zones de conflit en aidant les opérateurs européens à se tourner vers des fonderies/affineries respectueuses du devoir de diligence qui s’approvisionnent dans ces zones.

Options

Les options d’action suivantes ont été examinées:

Option 1 – Publication d’une communication de l’UE uniquement

Cette option comprend les mesures suivantes, destinées à figurer dans une communication conjointe de la Commission et de la haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité:

- i) encouragement, par les points de contact nationaux et le réseau Entreprise Europe (EEN) de l’application du guide de l’OCDE; ii) inclusion de clauses d’exécution dans les contrats passés dans le cadre des procédures de marchés publics de la Commission et des États membres pour les produits concernés; iii) aide financière aux programmes existants de l’OCDE; iv) soutien de la Commission aux «lettres d’intention» de l’industrie européenne; et v) actions de gouvernement à gouvernement.

Option 2 – Solution non contraignante

Cette option associe les mesures de l’option 1 à une recommandation du Conseil, qui contribuerait de manière décisive à sensibiliser au devoir de diligence et à encourager les entreprises européennes à appliquer volontairement le guide de l’OCDE, en particulier celles qui ne seraient pas encore soumises à un régime obligatoire dans un pays tiers.

Option 3 – Règlement fixant des obligations en vue d’une certification des «importateurs européens responsables» sur la base du guide de l’OCDE – Régime non contraignant

Cette option combine les mesures de l’option 1 et un règlement visant l’ensemble des importateurs européens d’étain, de tantale, de tungstène, de leurs minerais et métaux, ainsi que d’or, quelle que soit l’origine des produits. Ce règlement s’appuierait sur le guide de l’OCDE pour définir les obligations des importateurs européens optant pour l’autocertification en tant qu’importateurs responsables d’étain, de tantale, de tungstène, de leurs minerais et métaux, ou d’or, sur la base d’une déclaration de conformité qu’ils émettraient eux-mêmes.

Bien que ce système soit non contraignant, les importateurs européens optant pour l’autocertification seraient tenus d’intégrer tous les éléments du guide de l’OCDE dans leur système de gestion, c’est-à-dire: i) mettre en place un système garantissant le contrôle et la transparence de la chaîne d’approvisionnement en minerais, prévoyant notamment l’identification de la mine d’origine et celle des fonderies/affineries; ii) établir et évaluer les risques liés à la chaîne d’approvisionnement à l’aide du modèle de politique de l’OCDE pour une chaîne d’approvisionnement responsable; iii) concevoir et mettre en œuvre une stratégie pour faire face aux risques établis; iv) faire réaliser des vérifications par des tiers indépendants garantissant l’exercice, par l’importateur européen, du devoir de diligence à l’égard de sa chaîne d’approvisionnement; et v) rendre publiquement compte des modalités de cet exercice.

L’importateur européen «autocertifié» serait tenu de communiquer chaque année aux autorités compétentes de l’État membre le nom et la situation géographique des fonderies/affineries de sa chaîne d’approvisionnement. Une liste de l’Union des fonderies/affineries responsables serait établie sur cette base.

Le mécanisme serait évalué après trois ans d’existence et les résultats de ces travaux inspireraient 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.

Option 4 – Règlement fixant des obligations en vue d’une certification des «importateurs européens responsables» sur la base du guide de l’OCDE – Régime contraignant

Cette option combine les mesures de l’option 1 et une version contraignante du règlement décrit dans l’option 3, soumettant l’ensemble des importateurs européens d’étain, de tantale et de tungstène, de leurs minerais et métaux, ou d’or aux obligations définies dans le règlement.

Option 5 – Directive fixant des obligations fondées sur le guide de l’OCDE pour les entreprises cotées dans l’UE

Cette option combine les mesures de l’option 1 et une directive ciblant les quelque mille sociétés cotées dans l’UE qui utilisent de l’étain, du tantale, du tungstène et de l’or, toutes origines confondues, dans leur chaîne d’approvisionnement.

Cette directive fixerait les obligations des entreprises concernées pour qu'elles intègrent dans leur système de gestion le «cadre en cinq étapes» du guide de l'OCDE, c'est-à-dire i) mettre en place un système garantissant le contrôle et la transparence de la chaîne d'approvisionnement en minerais, prévoyant notamment l'identification de la mine d'origine des minerais et celle des fonderies/affineries; ii) établir et évaluer les risques liés à la chaîne d'approvisionnement à l'aide du modèle de politique de l'OCDE pour une chaîne d'approvisionnement responsable; iii) concevoir et mettre en œuvre une stratégie pour faire face aux risques établis; iv) faire réaliser des vérifications par des tiers indépendants de l'exercice, par les entreprises concernées, du devoir de diligence à l'égard de leur chaîne d'approvisionnement; et v) rendre publiquement compte des modalités de cet exercice.

Les sociétés cotées dans l'UE devraient publier les résultats des vérifications menées par des tiers indépendants.

Option 6 – Interdiction des importations lorsque les importateurs européens de minerais ne peuvent démontrer leur conformité au guide de l'OCDE – Embargo sur les importations

Cette option reprend les mesures de l'option 1 et imposerait de surcroît aux importateurs européens de démontrer leur conformité avec le guide de l'OCDE. Seuls les importateurs justifiant de leur conformité aux autorités douanières des États membres auraient accès au marché de l'UE.

Une telle option correspondrait à la logique suivie dans le système de certification du processus de Kimberley pour le commerce international des diamants bruts et dans le règlement (CE) n° 2368/2002 du Conseil du 20 décembre 2002, fondé sur l'article 133 CE (désormais l'article 207 du TFUE), fixant les règles applicables aux importations et exportations de diamants bruts. Dans ce dernier cas, l'embargo sur les importations de «diamants de la guerre» est étayé par un accord international.

Analyse d'impact

Option 1 – Maintien du statu quo

Cette option inciterait dans une certaine mesure les opérateurs en aval à exercer un devoir de diligence, mais ne devrait guère contribuer à accroître la proportion de fonderies/affineries de l'UE et d'ailleurs s'y conformant. La contribution à l'atténuation de la distorsion du marché pour les minerais originaires de la région des Grands Lacs serait limitée. D'une manière générale, l'incidence sur la réduction du financement des groupes armés à l'aide des recettes tirées de l'extraction et du commerce des minerais originaires de zones de conflit devrait être assez faible.

Option 2

L'efficacité de cette option est comparable à celle de l'option 1. Toutefois, la valeur ajoutée d'une recommandation du Conseil pourrait résider dans la visibilité accrue qu'une solution juridique non contraignante offrirait à l'UE pour encourager le devoir de diligence.

Option 3

L'efficacité globale de cette option pour réaliser les objectifs définis plus haut est élevée, puisque tous ces objectifs seraient atteints. Axé sur les importateurs, c'est-à-dire quelques maillons seulement après l'extraction minière, ce système agit à un point stratégique de la chaîne d'approvisionnement. Cette option améliorerait la capacité des opérateurs européens en aval de se conformer aux règles existantes en matière de devoir de diligence, dont la loi Dodd-Frank. Elle contribuerait en outre à la réduction du financement des groupes armés à l'aide des recettes tirées de l'extraction et du commerce de minerais

originaires de zones de conflit et atténuerait la distorsion du marché pour les minerais originaires de la région des Grands Lacs.

Étant donné la nature volontaire du système d'autocertification, le coût d'ensemble de la mise en conformité avec les principes du devoir de diligence pour les importateurs européens dépendrait du taux de participation à ce système et du rapport entre le coût de l'exercice de ce devoir et le chiffre d'affaires de l'entreprise. Toutefois, sur le long terme, ce coût devrait être raisonnable – voire mineur – pour la plupart des entreprises. Selon ce système, les importateurs optant pour l'autocertification seraient tenus de transmettre à leurs clients les informations relatives au devoir de diligence, sous réserve de la protection du secret des affaires. Cette exigence devrait profiter aux opérateurs en aval, en leur permettant de réduire au minimum les coûts liés à leurs propres obligations de diligence. Les incitations prévues dans l'option 1 et la publication annuelle par la Commission d'une liste des fonderies observant un devoir de diligence devraient rendre ce système plus attractif.

Cette option est efficace en ce qu'elle permet d'envoyer un message positif aux entreprises dont la décision de s'approvisionner ou non en zone de conflit a un impact direct sur la demande de minerais. La réactivation de relations commerciales légitimes ouvre des perspectives nouvelles et positives sur le terrain, dont un accroissement des recettes publiques, une formalisation des secteurs miniers, une contribution renforcée au développement durable et à la protection de l'environnement et des perspectives accrues d'investissement privé et d'emploi dans les communautés minières, ce qui par contrecoup stimulera les économies locales.

Option 4

Cette option renforcerait la capacité des opérateurs européens en aval de se conformer aux règles existantes en matière de devoir de diligence, dont la loi Dodd-Frank. Elle contribuerait en outre à réduire le financement des groupes armés au moyen de l'exploitation des ressources minières. Une différence fondamentale avec l'option précédente réside dans le fait que cette quatrième option ne devrait pas réduire la distorsion du marché pour les minerais originaires de la région des Grands Lacs, liée à la frilosité extrême face aux risques des décisions d'approvisionnement.

Bien qu'un système d'autocertification obligatoire soit de nature à augmenter le taux de participation des entreprises de l'UE, cette option ne garantit pas forcément les meilleurs résultats d'ensemble. En effet, que ce soit dans l'option 3 ou dans l'option 4, le mécanisme offre aux importateurs qui s'approvisionnent en zone de conflit un cadre pour le faire de manière responsable et faire valider leurs efforts par les autorités compétentes des États membres. En revanche, ce mécanisme ne peut pas contraindre les importateurs européens à s'approvisionner en zone de conflit. Ainsi, dans le cadre d'un régime contraignant, le risque que les importateurs se tournent vers d'autres sources d'approvisionnement est plus élevé que dans l'option 3. Comme expliqué dans la définition du problème, l'évolution de la situation sur le terrain depuis 2010 confirme cette analyse.

Option 5

Cette option permettrait de mieux sensibiliser au devoir de diligence les entreprises européennes en aval, mais imposerait à celles-ci un coût de mise en œuvre élevé, sans pour autant répondre aux difficultés liées à l'application effective de ce devoir. Les entreprises en aval sont en effet encore plus éloignées du point d'entrée des minerais sur le marché de l'Union, dont les séparent parfois des dizaines de fournisseurs. Plus une société se situe en aval dans la chaîne d'approvisionnement, plus l'exercice du devoir de diligence est coûteux. Dès lors, il est permis de penser que le problème du

financement des groupes armés au moyen de l'exploitation des ressources minières ne serait pas traité de manière efficace.

Option 6

Cette option permettrait de réaliser certains des objectifs, mais son efficacité dépend, premièrement, de l'adoption d'un accord international dans un avenir proche et, deuxièmement, du nombre de pays qui le ratifieraient. Si une large participation pouvait être obtenue, l'efficacité de cette solution pour réduire le financement des groupes armés à l'aide des recettes tirées de l'extraction de minerais en zones de conflit devrait être élevée. Cette option n'est pas la meilleure sur le plan des délais d'obtention des résultats, compte tenu de l'urgence du problème exposé plus haut.

Comparaison des options

Les conclusions suivantes peuvent être tirées quant à l'efficacité des options décrites ci-avant pour réaliser les objectifs.

L'option 1, consistant à énoncer une série de mesures dans une communication de l'UE, est l'une des moins efficaces pour atteindre les objectifs fixés. L'option 2, qui ajoute à l'option 1 une recommandation du Conseil, présente la même efficacité relative que l'option précédente.

L'option 3 est considérée comme l'une des plus efficaces pour atteindre les objectifs fixés. L'option 4 serait tout aussi efficace que l'option 3, mais entraînerait par ailleurs des effets négatifs et ne permettrait pas de résoudre l'un des problèmes majeurs, à savoir la distorsion du marché dans la région des Grands Lacs.

L'option 5, à savoir imposer des obligations aux sociétés cotées dans l'UE, est jugée équivalente, sur le plan de l'efficacité, aux options 1 et 2. L'option 6, consistant dans un embargo sur les importations au titre d'un accord international, se situe à mi-chemin entre les options les moins efficaces (1, 2 et 5) et les plus efficaces (3 et 4). Il y a lieu de rappeler que la conclusion d'un accord international suppose un processus de longue haleine à l'issue incertaine.

Si l'on compare les options 3 et 4 du point de vue des contraintes administratives imposées aux importateurs ciblés (essentiellement des PME), la première est considérée comme la moins contraignante, étant donné qu'elle ne concerne que les entreprises qui choisissent l'autocertification, sur la base de leur propre analyse coût-avantage. À l'inverse, l'option 4 impose des obligations à tous les importateurs. S'agissant de la capacité des utilisateurs européens en aval de répondre aux attentes de leurs clients – y compris aux États-Unis – concernant le devoir de diligence, l'option 4 devrait être mieux adaptée puisque la nature obligatoire du mécanisme suppose automatiquement un taux de participation supérieur des opérateurs européens en amont par rapport à l'option 3 (certification volontaire). Toutefois, si rien n'est fait pour remédier à la distorsion du marché, le surcroît de diligence résultant de cette option pourrait s'apparenter en grande partie à de l'«éco-blanchiment» – c'est-à-dire que les opérateurs satisferaient aux objectifs de responsabilité sociale des entreprises sans s'approvisionner en zone de conflit.

S'agissant des risques de délocalisation des importateurs européens, il convient de renvoyer une fois de plus au caractère volontaire de l'option 3, dans laquelle ces risques ont été jugés moindres que dans l'option 4.

Si l'on compare à présent les options 3 et 4 du point de vue de leur incidence potentielle sur l'emploi dans l'UE, il semble que l'option 4 soit susceptible d'entraîner davantage d'effets négatifs.

En ce qui concerne les incidences sociales, sur les moyens de subsistance de la population locale et sur l'environnement dans les zones de conflit, l'option 3 devrait aboutir à de meilleurs résultats que l'option 4.

L'option privilégiée est donc l'option 3.

Suivi et évaluation

Le suivi de la mise en œuvre sera assuré en coopération avec les États membres. Conformément au principe de subsidiarité, il convient que les informations pertinentes soient rassemblées en premier lieu par les États membres. Des rapports devront être soumis à échéances régulières pour pouvoir évaluer correctement la mise en œuvre. La Commission fera régulièrement rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la nouvelle initiative. Celle-ci devrait faire l'objet d'une évaluation intermédiaire par la Commission dans les trois ans suivant son adoption, pour vérifier dans quelle mesure ses résultats sont conformes aux objectifs fixés. Les résultats de cette évaluation inspireront la prise de décision sur l'avenir de la stratégie 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.