COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.9.2024
COM(2024) 415 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Réexamen du fonctionnement et de l'efficacité du règlement (UE) 2017/821 (règlement sur les minerais provenant de zones de conflit) au titre de l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/821

I. INTRODUCTION

L'objectif du présent rapport est de présenter les conclusions de la Commission européenne (ci-après la «Commission») sur le premier réexamen du fonctionnement et de l'efficacité du *règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque*[1] (ci-après le «règlement»). Le règlement est entré en vigueur le 8 juin 2017. Ses obligations opérationnelles en matière de devoir de diligence s'appliquent aux importateurs de l'Union d'étain, de tantale, de tungstène et d'or (3TG) depuis le 1er janvier 2021. Plus précisément, le règlement instaure un système de l'Union relatif au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement, en vue de limiter les possibilités, pour les groupes armés et les forces de sécurité, de bénéficier du commerce d'étain, de tantale, de tungstène et d'or en prévenant le financement de ces groupes armés et forces de sécurité dans les zones riches en ressources et en évitant les atteintes graves aux droits de l'homme dans ce cadre. Les obligations de diligence incombant aux importateurs de l'Union sont alignées sur le guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque (ci-après le «guide de l'OCDE sur le devoir de diligence») et intègre le cadre en cinq étapes pour l'exercice d'un devoir de diligence fondé sur les risques établi dans ce guide[2]. Le règlement vise à assurer la transparence et la sécurité en ce qui concerne les pratiques d'approvisionnement des importateurs de l'Union d'étain, de tantale, de tungstène et d'or, ainsi que des fonderies et affineries qui s'approvisionnent en zone de conflit ou à haut risque. Les autorités compétentes des États membres sont chargées de veiller à l'application uniforme du règlement et de la réalisation de contrôles de conformité a posteriori auprès des importateurs de l'Union.

Conformément à l'article 17, paragraphe 2, la Commission réexamine le fonctionnement et l'efficacité du règlement au plus tard en 2023, et tous les trois ans par la suite. En particulier, ce réexamen

> *«prend en considération **les effets du présent règlement sur le terrain**, notamment l'encouragement et le coût de l'approvisionnement responsable en minerais relevant du champ d'application et provenant de zones de conflit ou à haut risque, et **les effets du présent règlement sur les opérateurs économiques de l'Union**, notamment les PME, ainsi que les **mesures d'accompagnement** exposées dans la communication conjointe du 5 mars 2014. La Commission analyse le **rapport d'examen** avec le Parlement européen et le Conseil. L'examen se compose d'une évaluation indépendante visant à déterminer en aval la proportion d'opérateurs économiques de l'Union dont la chaîne d'approvisionnement comporte de l'étain, du tantale, du tungstène ou de l'or, qui ont mis en place des mécanismes de devoir de diligence. Cet examen permet d'apprécier **la pertinence et la mise en œuvre de ces mécanismes de devoir de diligence** et les effets du système de l'Union sur le terrain, ainsi que la **nécessité de prendre des mesures***

[1] JO L 130 du 19.5.2017, p. 1.
[2] OCDE (2016), Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque: troisième édition, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en.

obligatoires supplémentaires *pour veiller à ce que le marché total de l'Union ait une influence suffisante sur la chaîne d'approvisionnement mondiale responsable pour les minerais*».

Outre les exigences explicitement énoncées à l'article 17, la Commission a recensé et examiné d'autres éléments liés au champ d'application et à la portée du règlement, susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement et l'efficacité du règlement. Le présent rapport répond à l'obligation faite à la Commission de réexaminer le règlement. Il résume les conclusions de l'étude de réexamen et met en évidence les grands domaines prioritaires que la Commission pourrait continuer à soutenir et, éventuellement, à évaluer plus avant dans le cadre des prochains réexamens.

II. PREMIER REEXAMEN – PORTEE ET METHODE

Le présent rapport analyse l'efficacité et le fonctionnement du règlement en examinant plusieurs aspects: 1) son incidence dans les pays producteurs[3], en particulier sur l'atténuation des risques d'effets néfastes graves pouvant être associés à l'extraction, à la commercialisation et à l'exportation de minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque; 2) son incidence sur les opérateurs économiques de l'UE, y compris les petites et moyennes entreprises (PME); 3) l'évaluation des mesures d'accompagnement telles que la certification des mécanismes de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement et l'incidence de la liste indicative et non exhaustive de zones de conflit ou à haut risque fournie par les experts externes auxquels la Commission a eu recours conformément à l'article 14, paragraphe 2, du règlement (ci-après la «liste des zones de conflit ou à haut risque»)[4]; et 4) des considérations supplémentaires portant notamment sur le champ d'application matériel du règlement, le rôle des seuils de volume d'importation et les liens avec d'autres initiatives législatives couvrant le secteur des industries extractives.

Le présent rapport a été étayé par une étude externe, par des contributions des autorités compétentes des États membres dans le cadre de leurs rapports annuels sur la mise en œuvre du règlement[5] ainsi que par des consultations de la Commission avec un large éventail de parties prenantes. Les conclusions de l'étude externe reposent sur des méthodes mixtes comprenant une analyse documentaire approfondie, une analyse de données secondaires, des recherches sur le terrain[6], des recherches documentaires et des entretiens et ateliers avec les parties prenantes concernées, y compris les autorités compétentes des États membres, les opérateurs européens en amont et en aval, les propriétaires de mécanismes de devoir de diligence, les sociétés

[3] Le terme «pays producteurs» désigne les pays dans lesquels l'extraction de minéraux et de minerais d'étain, de tantale, de tungstène et d'or a lieu.

[4] La liste des zones de conflit ou à haut risque fournie par les experts externes et les informations fournies sur le site web consacré à cette liste ne constituent pas un avis officiel de la Commission européenne ou de l'UE sur la question de savoir si une région ou une zone spécifique est ou non un zone de conflit ou à haut risque au sens de l'article 2, point f), du règlement (UE) 2017/821.

[5] Article 17, paragraphe 1, du règlement.

[6] Des études de cas sur le terrain ont été réalisées en Colombie et en République démocratique du Congo (RDC). Ces deux pays figurent sur la liste des zones de conflit ou à haut risque et sont des acteurs clés du marché de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or, avec une production active de chacun de ces minerais/métaux, à différentes échelles.

minières, les négociants locaux, la société civile et d'autres parties prenantes. Le présent rapport se fonde sur des analyses couvrant la période allant jusqu'au premier semestre 2023.

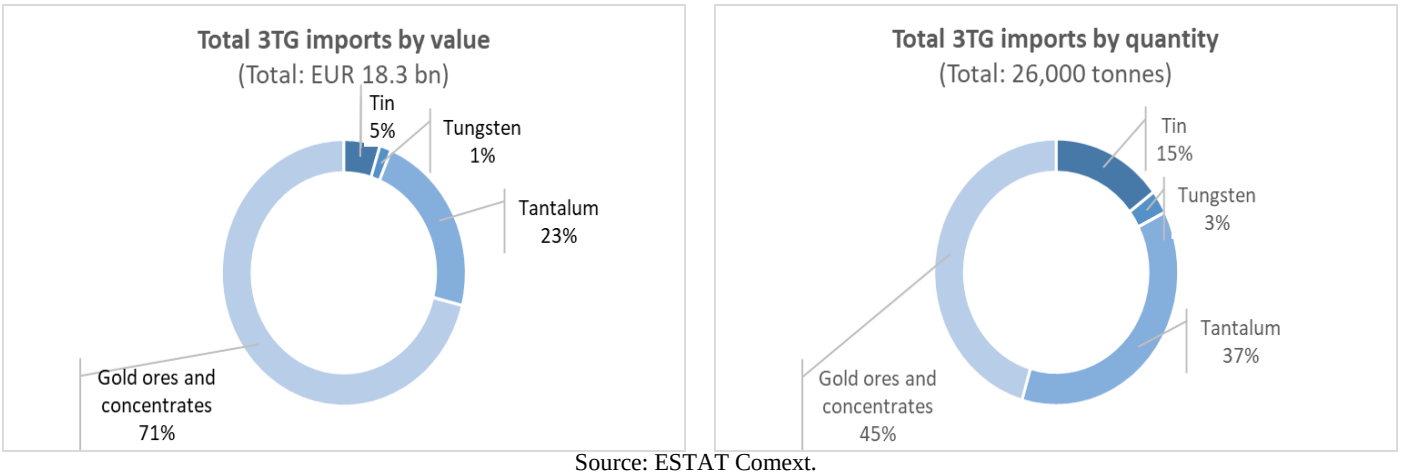
III. REEXAMEN DU FONCTIONNEMENT ET DE L'EFFICACITE DU REGLEMENT

1. Incidences sur le terrain dans les pays producteurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or

En 2023, l'UE a importé de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or (tels que définis à l'annexe 1 du règlement, c'est-à-dire englobant à la fois les métaux et les minerais qui en contiennent) pour une valeur de 18,3 milliards d'EUR. La majorité des importations en valeur se composaient de minerais d'or et de leurs concentrés (71 %), suivis du tantale (23 %), de l'étain (5 %) et du tungstène (1 %).

En termes de quantités, les importations totales se sont élevées à 26 000 tonnes, dont 45 % de minerais d'or et de leurs concentrés, 37 % de tantale, 15 % d'étain et 3 % de tungstène (y compris les minerais contenant ces métaux).

Graphique 1 – Importations d'étain, de tantale, de tungstène et d'or dans l'UE-27 en 2023



Source: ESTAT Comext.
Remarque: Sur la base des codes NC à 8 chiffres conformément à l'annexe 1 du règlement.

Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, seule une part marginale des importations directes d'étain, de tantale, de tungstène et d'or provient de pays dont des zones figurent sur la liste des zones de conflit ou à haut risque.

Tableau 1 – Origine des importations d'étain, de tantale, de tungstène et d'or de l'UE en 2023

Nom du produit	Total des importations de l'UE (en milliers EUR)	Importations en provenance de zones de conflit ou à haut risque (en milliers EUR)	Importations directes en provenance de zones de conflit ou à haut risque (en %)	Pays ayant des régions figurant sur la liste des zones de conflit ou à haut risque	Cinq principaux pays d'origine ne comptant pas de zones de conflit ou à haut risque

Étain	875 963	12 808	1,46 %	Inde, République démocratique du Congo, Turquie, Afghanistan, Venezuela, Pakistan, Ukraine, Zimbabwe, Nigeria, Philippines, Égypte, Colombie, Burundi	Suisse, Afrique du Sud, Royaume-Uni, Équateur, Canada
Tungstène	282 892	2 929	1,04 %	Inde, Turquie, Philippines, Égypte, Ukraine, Pakistan	Corée du Sud, Japon, Chine, États-Unis, Afrique du Sud
Tantale	4 136 535	1 616	0,04 %	Venezuela, Inde, Ukraine, Turquie, Philippines, Colombie, Nigeria, Mozambique	Indonésie, Brésil, Chine, Pérou, Bolivie
Minerais d'or et leurs concentrés	12 992 874	628 175	4,83 %	Inde, République démocratique du Congo, Turquie, Afghanistan, Venezuela, Pakistan, Ukraine, Zimbabwe, Nigeria, Philippines, Égypte, Colombie, Burundi	Chine, États-Unis, Viêt Nam, Corée du Sud, Canada

Source: ESTAT Comext.
Remarque: Sur la base des codes NC à 8 chiffres conformément à l'annexe 1 du règlement.

Afin d'examiner les incidences du règlement sur le terrain dans les pays producteurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or en accordant une attention particulière aux zones de conflit ou à haut risque, la République démocratique du Congo (RDC) (régions de Kinshasa et de Kindu) et la Colombie (régions de Bogotá et de Medellín) ont été sélectionnées en vue de faire l'objet d'une étude sur le terrain et d'une évaluation approfondie. Les deux pays ont été sélectionnés de manière à trouver un équilibre entre la pertinence, la faisabilité et la représentation géographique, tout en veillant à couvrir les quatre minerais/métaux relevant du champ d'application du règlement.

L'étude externe a également examiné, dans le cadre de recherches documentaires, les incidences dans les zones figurant sur la liste des zones de conflit ou à haut risque en Afrique, en Amérique latine et en Asie, plus particulièrement au Burkina Faso, au Burundi, au Nigeria, au Soudan du Sud, au Venezuela, en Inde et au Myanmar. Enfin, d'importants pays de transit de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or, notamment le Rwanda et les Émirats arabes unis, ont également été inclus dans l'évaluation documentaire afin de fournir une vision plus globale des incidences mondiales du règlement.

La sélection de ces pays spécifiques aux fins d'une évaluation approfondie et documentaire ne résulte pas d'une comparaison avec d'autres pays dont certaines zones figurent sur la liste des zones de conflit ou à haut risque.

a. Recherches sur le terrain en **RDC**

La RDC occupe une place centrale dans l'extraction des minerais provenant de zones de conflit» depuis que cette notion a vu le jour il y a plus de 20 ans, en raison de ses importantes réserves d'étain, de tantale, de tungstène et d'or et des risques bien documentés liés aux conflits armés et aux atteintes graves aux droits de l'homme qui en découlent le long des chaînes

d'approvisionnement de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or. L'ensemble du territoire de la RDC figure sur la liste des zones de conflit ou à haut risque[7]. La prévalence de l'extraction minière artisanale et à petite échelle pose des défis majeurs, les coopératives étant souvent mal encadrées et affectées par des risques et des abus importants prenant la forme de travail forcé, d'exploitation par des groupes armés (corruption, blanchiment d'argent) et des fausses déclarations d'origine des minerais. Ces risques sont souvent appelés «risques visés à l'annexe II du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence»[8]. En particulier, en ce qui concerne l'or issu de l'extraction minière artisanale, il n'existe actuellement aucun programme de traçabilité à grande échelle, ce qui rend difficile l'exercice du devoir de diligence en amont et l'acheminement responsable d'or certifié vers le marché européen.

Tableau 2- Exportations d'étain, de tantale, de tungstène et d'or originaires de RDC en 2022

Nom du produit	Total des exportations (en milliers EUR)	Principaux pays importateurs	Part de l'UE
Étain	19 533	Chine, Émirats arabes unis	0 %
Tungstène	3 162	Émirats arabes unis, Thaïlande, Malaisie, Hong Kong, UE	3 %
Tantale	38 154	Hong Kong, Émirats arabes unis, Chine, Thaïlande, UE	7 %
Minerais d'or et leurs concentrés	685 084	Afrique du Sud, Émirats arabes unis, Burundi, Rwanda, Ouganda	0 %

Source: base de données COMTRADE des Nations unies.
Remarques: chiffres basés sur les codes SH6 conformément à l'annexe 1 du règlement.

L'étude a mis en évidence certaines incidences positives, bien que non directement imputables au règlement, prenant la forme d'une sensibilisation et d'une adoption accrues des pratiques en matière de devoir de diligence, y compris du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence, sur lequel se fonde le règlement. Les résultats des recherches sur le terrain révèlent toutefois également que la connaissance spécifique du règlement est globalement faible en RDC et que, par conséquent, il est difficile d'en démontrer une incidence directe. Néanmoins, la connaissance du cadre en cinq étapes de l'OCDE – sur lequel se fonde le règlement – est beaucoup plus répandue. Les parties prenantes interrogées étaient au courant des obligations relatives au devoir de diligence énoncées dans le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence et de la nécessité de se conformer à la loi Dodd-Frank américaine[9] (Dodd-Frank Act, ou DFA), qui cible spécifiquement la RDC et les pays voisins.

b. Recherches sur le terrain en **Colombie**

[7] Voir Section III, point 3 b).
[8] Les risques visés à l'annexe II sont définis dans le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence et sont reconnus comme des «impacts négatifs graves pouvant être associés à l'extraction, au commerce, au traitement et à l'exportation des minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque». L'annexe II couvre: toute forme de torture ou de traitement cruel, inhumain et dégradant; toute forme de travail forcé ou obligatoire, les pires formes de travail des enfants; les autres violations flagrantes ainsi que les atteintes aux droits humains telles que les violences sexuelles généralisées; les crimes de guerre, ou autres violations flagrantes du droit humanitaire international, les crimes contre l'humanité ou le génocide.
[9] L'article 1502 de la loi Dodd-Frank pour la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs de 2010 exige des sociétés américaines cotées qu'elles indiquent si elles utilisent de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or et si ces minerais sont originaires de la RDC ou d'un pays limitrophe.

La Colombie est membre de l'OCDE depuis 2020[10]. Le pays abrite une production importante d'or présentant des liens avérés avec des risques visés à l'annexe II, tels qu'une production d'or visant à alimenter des groupes armés non étatiques, du trafic de drogue et de l'exploitation minière illégale[11]. Les *departamentos* colombiens d'Antioquia, d'Arauca, de Bolívar, de Cauca, de Nariño, de Norte de Santander et du Valle del Cauca figurent sur la liste des zones de conflit ou à haut risque. En juillet 2022, la Colombie a adopté la loi 2250, qui fournit la base réglementaire nationale pour le devoir de diligence en ce qui concerne l'étain, le tantale, le tungstène et l'or (ainsi que l'argent et le platine). En outre, le gouvernement colombien a pris plusieurs initiatives reflétant les objectifs des différents aspects du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence et donc du règlement, même si ces initiatives ne sont pas présentées de manière explicite et cohérente comme un devoir de diligence. Un exemple de ces initiatives est la formalisation de l'extraction minière artisanale et à petite échelle, étant donné que les communautés minières de ce secteur étant particulièrement exposées aux risques visés à l'annexe II. L'étude externe a également mis en évidence les efforts déployés par des groupes tels que l'Alliance for Responsible Mining (ARM). et la Swiss Better Gold Initiative pour promouvoir un approvisionnement responsable dans le secteur colombien de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or.

Les parties prenantes consultées en Colombie ont souligné qu'il n'était pas possible de déterminer les coûts directement liés au règlement, compte tenu du faible volume des exportations directes de la Colombie vers l'UE[12].

Tableau 3- Exportations d'étain, de tantale, de tungstène et d'or originaires de Colombie en 2022

Nom du produit	Total des exportations (en milliers EUR)	Principaux pays importateurs	Part de l'UE
Étain*	3 621	Chine, Trinité-et-Tobago, Équateur	0 %
Tungstène^	25	Pérou, Équateur, Mexique	0 %
Oxydes et hydroxydes de tungstène et d'étain	87	UE, Panama	93 %
Tantale	5	Argentine	0 %
Minerais d'or et leurs concentrés	2 976 472	États-Unis, UE, zones franches, Inde, Émirats arabes unis	16 %

Source: base de données COMTRADE des Nations unies.
Remarques: chiffres basés sur les codes SH6 conformément à l'annexe 1 du règlement.
* À l'exclusion des oxydes et hydroxydes d'étain (NC 2825 90 85)
^ À l'exclusion des oxydes et hydroxydes de tungstène (NC 2825 90 40)

Les résultats des travaux sur le terrain ont révélé que les acteurs sur le terrain en Colombie ne disposaient que d'une connaissance limitée du règlement et que, par conséquent, il était difficile d'en déceler une incidence directe. Les parties prenantes interrogées connaissaient toutefois le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence, ce qui est encourageant, compte tenu du fait que l'un des principaux objectifs du règlement est de veiller à ce que les importateurs d'étain, de

[10] OCDE, «Colombie».
[11] Frédéric Massé et Philippe Le Billon (2017), «Gold mining in Colombia, post-war crime and the peace agreement with the FARC», *Third World Thematics.*
[12] Entretien avec un membre de la société civile expert en or, 24 avril 2023.

tantale, de tungstène et d'or de l'Union accomplissent le devoir de diligence d'une manière qui soit conforme à ce guide. La notion de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement a été particulièrement bien assimilée par les opérateurs économiques et les pouvoirs publics dans le secteur colombien de l'or.

c. Études de cas fondées sur des recherches documentaires

L'étude externe étayant l'examen de la Commission a mis en évidence les problèmes suivants dans les pays sélectionnés pour l'étude documentaire.

Au **Burkina Faso**, les risques visés à l'annexe II détectés dans le secteur de l'or comprennent la corruption, les fausses déclarations, le blanchiment d'argent et le non-paiement d'impôts, le soutien direct ou indirect à des groupes armés non étatiques et l'implication des forces de sécurité publiques. Huit régions du pays figurent sur la liste des zones de conflit ou à haut risque. Lors des entretiens menés pour cette étude avec d'importantes parties prenantes au Burkina Faso, l'existence du règlement s'est avérée être peu connue. En ce qui concerne les priorités en matière d'approvisionnement responsable, la plupart des personnes interrogées se sont concentrées sur la question de la pollution par le mercure liée à l'extraction d'or. Les entretiens menés tendent à indiquer qu'une plus grande sensibilisation au règlement serait nécessaire pour mieux faire connaître son objectif et son fonctionnement. La délégation de l'UE à Ouagadougou soutient l'extraction minière artisanale d'or, y compris dans le cadre du projet «*Fondations pour la paix*».

Le **Burundi** figure sur la liste des zones de conflit ou à haut risque. Le caractère formel et la légalité de son secteur minier ont été affectés négativement par l'interdiction des exportations d'or imposée en 2019 aux négociants privés, qui pourrait avoir contribué à accroître les exportations illégales d'or. Selon les parties prenantes consultées, il n'existe actuellement que quelques entreprises étrangères actives dans le pays, principalement d'origine chinoise ou russe, et aucune n'exporte directement vers l'UE. En outre, la disponibilité de données sur l'extraction minière est très limitée. L'étude n'a mis en évidence aucune incidence directe du règlement sur le terrain.

Six États fédéraux du **Nigeria** figurent sur la liste des zones de conflit ou à haut risque. Le secteur minier nigérian est encore en phase émergente et se caractérise par une production relativement limitée de minerais d'étain, de tungstène et d'or, le tantale faisant exception puisque le Nigeria représente environ 13 % de la production mondiale de ce métal[13]. Néanmoins, l'extraction illégale et la contrebande d'or constituent d'importants risques visés à l'annexe II, en particulier dans les régions du nord-ouest du pays (État de Zamfara). À ce jour, le secteur minier ne fait pas partie des secteurs prioritaires du partenariat de l'UE avec le Nigeria et, par conséquent, il n'y a pas eu d'échanges directs en vertu du règlement dans ce pays. Indirectement, toutefois, grâce à son soutien au cadre de financement national intégré (CFNI) et aux travaux connexes sur le fédéralisme budgétaire, l'UE soutient l'élaboration d'un cadre pour un secteur des minerais robuste (prévoyant notamment la formalisation du secteur et la réforme de la génération de revenus).

[13] ITIE (2022), «Mission critique:Renforcement de la gouvernance des chaînes de valeur des minéraux pour la transition énergétique», https://eiti.org/fr/documents/mission-critique, p. 99.

Les principales ressources naturelles issues de l'extraction minière du **Rwanda** sont l'étain, le tantale, le tungstène et d'or ainsi que les pierres précieuses[14]. La ceinture de dépôts d'étain, de tantale, et de tungstène qui s'étend de l'est de la RDC jusqu'au Burundi en passant par le Rwanda représente 51 % de l'approvisionnement mondial en tantale, et le Rwanda contribue, selon ses propres statistiques, à 28 % de la production mondiale, principalement sous forme de concentrés[15]. Bien qu'aucune région du Rwanda ne figure sur la liste des zones de conflit ou à haut risque, le pays est important pour l'extraction minière et le transit de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or, dont certaines quantités, selon des sources internationales, pourraient avoir franchi illégalement la frontière avec la RDC[16]. L'UE soutient actuellement l'approvisionnement responsable, la mise en œuvre des normes internationales en matière de protection sociale et environnementale et la progression des objectifs de développement durable au Rwanda grâce au projet *Sustainable Development of the Mining Sector in Rwanda*[17]. Au-delà de ce projet, aucune incidence directement imputable au règlement n'a pu être observée au Rwanda. Toutefois, au cours de la dernière décennie, le gouvernement rwandais a mis en œuvre une série d'initiatives législatives et approuvé des mécanismes de devoir de diligence afin que les industries atténuent les risques négatifs liés aux opérations d'exploration minière et de transformation. Ces mesures reflètent les efforts plus larges déployés afin de promouvoir le devoir de diligence dans le pays, dont le règlement fait partie.

Huit régions du **Soudan du Sud** figurent sur la liste des zones de conflit ou à haut risque. Les entretiens menés dans le pays ont montré que l'exploitation minière illégale était répandue dans le secteur de l'or, essentiellement du fait de mineurs artisanaux non enregistrés. Il existe en outre un manque notable de transparence en ce qui concerne la propriété des entreprises actives dans le secteur. En ce qui concerne le règlement, aucun projet sur l'approvisionnement responsable ou sur les minerais provenant de zones de conflit n'a été recensé à ce jour dans le pays. En outre, de nombreuses parties prenantes interrogées ont affirmé que le devoir de diligence et l'approvisionnement responsable dans le secteur de l'or ne semblaient pas figurer parmi les priorités du gouvernement.

Au **Venezuela**, il existe de nombreux risques liés à l'extraction d'or et l'ensemble du pays figure sur la liste des zones de conflit ou à haut risque. En outre, l'absence de statistiques officielles entraîne des niveaux élevés d'opacité dans le secteur[18]. Selon les sources consultées, de grandes quantités d'or vénézuélien seraient introduites en contrebande dans des pays voisins tels que la Colombie, le Brésil, le Suriname et le Guyana. En dehors de l'étude externe, aucune autre étude existante n'a permis d'évaluer l'incidence du règlement au Venezuela. L'étude n'a pas permis de mettre au jour un quelconque effort entrepris par le gouvernement en vue de mettre en œuvre des mesures au titre du devoir de diligence ou d'apporter des modifications juridiques au code minier ou à toute autre disposition législative nationale à la suite du

[14] De vastes gisements d'étain ont été découverts à Rutongo, Musha et Ntunga. Les gisements de tantales se trouvent essentiellement à Rutsiro, Muhanga, Kamonyi, etc. Collection géologique du RMB. On trouve du tungstène à Nyakabingo, Gifurwe et Bugarama. L'or est principalement extrait dans les provinces du nord et de l'ouest du Rwanda, à Miyove, à Nyungwe et à Birambo. Mining Africa, https://www.rmb.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=68168&token=bca415628ca0d601bb28468f283b98d21a6986c1.
[15] Barreto e.a., «Economic Contributions of Artisanal and Small-Scale Mining in Rwanda: Tin, Tantalum and Tungsten ».
[16] Conseil de sécurité des Nations unies, Rapport à mi-parcours du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo présenté en application du paragraphe 6 de la résolution 2688 (2023), S/2023/990.
[17] Délégation de l'Union européenne au Rwanda, «EU and Germany Join Forces to Boost Rwanda's Mining Sector», 30 juin 2023.
[18] Wilson Center, «Exploiting Venezuela's Uncertain Future». OCDE, «Gold Flows from Venezuela».

règlement. Si les universitaires et les chercheurs ont une certaine connaissance du règlement, les organisations de la société civile et les experts miniers contactés, eux, ne connaissaient pas son existence[19]. Il a donc été impossible d'évaluer les incidences sur le terrain qui auraient été directement imputables au règlement.

L'**Inde** est le deuxième plus gros consommateur d'or (après la Chine), avec 774 tonnes en 2022. Compte tenu de l'insuffisance de l'offre intérieure, la demande est principalement satisfaite par les importations, qui sont souvent réalisées par l'intermédiaire des Émirats arabes unis, ce qui présente un risque (voir ci-dessous pour de plus amples informations sur les préoccupations liées à l'approvisionnement responsable des Émirats arabes unis). En 2022-2023, l'extraction minière locale a contribué à environ 1,5 % de l'approvisionnement en or, tandis que le recyclage a représenté environ 14 %[20]. Le principal risque recensé dans le secteur indien de l'or est la contrebande, associée au non-paiement des taxes et des droits au gouvernement et au blanchiment d'argent. Deux États (le Chhattisgarh et le Jammu-et-Cachemire) figurent sur la liste des zones de conflit ou à haut risque. Les conclusions de l'étude externe montrent qu'il existe une certaine connaissance du règlement en Inde, en particulier au sein de certaines organisations présentes dans le pays, telles que le World Gold Council, le Gems and Jewellery Export Promotion Council ou l'Indian Bullion and Jewellery Association.

Au **Myanmar**, l'industrie de l'étain est entièrement contrôlée par de hauts responsables de la junte, ce qui rend toute évaluation de la production et du commerce complexe. En 2021, la production a été estimée à environ 29 000 tonnes par an, avec plus de 700 000 tonnes de réserves, ce qui fait du Myanmar le quatrième producteur d'étain et la troisième plus vaste réserve d'étain au monde[21]. La majeure partie de la production du pays est destinée aux raffineries chinoises. Selon l'International Tin Association, la société Yunnan Tin Company, établie en Chine, est l'un des principaux destinataires de l'étain du Myanmar. 15 des 21 zones administratives du Myanmar figurent sur la liste des zones de conflit ou à haut risque. Les conclusions de l'étude externe suggèrent que la connaissance du règlement au Myanmar/en Birmanie est négligeable et il n'a pas été possible de confirmer des incidences sur le terrain directement imputables au règlement. La plupart des personnes interrogées concentraient leurs efforts au Myanmar sur le problème de l'instabilité politique et de la violence et n'ont pas explicitement abordé les obligations relatives au devoir de diligence.

Les **Émirats arabes unis** ne produisent aucun des minerais couverts par le règlement, mais jouent un rôle central dans le commerce et la transformation de l'or. En quarante ans, ils sont non seulement entrés dans le classement des 100 principaux pays importateurs d'or, mais ils en ont atteint les 10 premières places, avec une hausse notable de leurs importations en provenance d'Afrique[22]. Certaines parties prenantes interrogées affirment qu'il est très difficile d'accéder à la moindre information sur le commerce d'or des Émirats arabes unis. De nombreuses personnes s'inquiètent de la faiblesse apparente des exigences en matière d'approvisionnement responsable, malgré une vague récente d'initiatives à ce sujet. Le ministère émirati de l'économie a annoncé l'entrée en vigueur, en janvier 2024, de nouvelles règles en matière de

[19] Entretiens réalisés respectivement le 30 mars 2023 et le 5 avril 2023.
[20] Indian Gold Policy Centre, 8e rapport annuel 2022-2023, p. 26.
[21] Nicholas Gardiner et al., «Tin mining in Myanmar: Production and potential », *Resources Policy*, décembre 2015.
[22] Fondation Carnegie pour la paix internationale, «https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/PageVittori_DubaiCorruption_final.pdf», 7 juillet 2020.

devoir de diligence couvrant le secteur de l'or et alignées sur l'OCDE. Bien qu'aucune incidence directement imputable au règlement n'ait pu être observée aux Émirats arabes unis et que le pays ne figure pas sur la liste des zones de conflit ou à haut risque, les Émirats arabes unis jouent un rôle significatif en tant que plateforme de transit, en particulier en ce qui concerne l'or. Ce pays est donc pertinent pour le fonctionnement et l'efficacité du règlement et important pour le devoir de diligence dans le secteur au sens plus large.

d. Conclusions et recommandations

Le règlement n'introduit des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement que pour les importateurs de l'Union d'étain, de tantale, de tungstène et d'or: en tant que tel, il n'a donc aucun effet juridique direct sur les entités et les processus dans les pays tiers. Il est donc difficile de distinguer les incidences et les coûts résultant du règlement de l'UE dans les pays tiers de ceux résultant d'efforts mondiaux plus larges visant à promouvoir le devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement en minerais. Néanmoins, il est encourageant que, dans la majorité des pays tiers examinés, de nombreux acteurs du secteur de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or entreprennent un certain nombre d'efforts pour mettre en œuvre le devoir de diligence aligné sur le guide de l'OCDE conformément aux objectifs du règlement. Les exigences du règlement font partie de cet écosystème plus large de mesures relatives au devoir de diligence et à la conduite responsable des entreprises et elles peuvent donc être considérées comme l'un des outils contribuant à améliorer le devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or.

L'étude a mis en évidence des possibilités d'améliorer l'incidence du règlement grâce à une implication accrue de l'UE dans les pays producteurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or et les pays par lesquels ces minerais transitent. L'efficacité et le fonctionnement du règlement pourraient être encore améliorés par une sensibilisation accrue, à commencer par des actions de sensibilisation menées par les délégations de l'UE dans les pays comportant des zones incluses sur la liste des zones de conflit ou à haut risque. Les groupes locaux de parties prenantes se sont montrés très intéressés et très réceptifs à l'égard du règlement. Par conséquent, impliquer davantage, dans la mesure du possible, les parties prenantes impliquées dans la production et le commerce d'étain, de tantale, de tungstène et d'or dans les pays comportant des zones de conflit ou à haut risque pourrait constituer un moyen non négligeable d'accroître l'impact du règlement.

2. Incidences pour les opérateurs économiques de l'UE

a. Observation du devoir de diligence par les opérateurs économiques de l'UE, y compris les opérateurs en aval

L'évaluation montre que, lorsque le règlement est entré en vigueur, les importateurs de l'Union et les opérateurs en aval avaient des niveaux de connaissance variables du devoir de diligence, en fonction de leur rôle dans la chaîne d'approvisionnement de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or et de la taille de l'entreprise. Le fait de participer au commerce international d'étain, de tantale, de tungstène et d'or couvert par le DFA américain depuis 2010 influençait la connaissance qu'avaient les entreprises des principes du devoir de diligence et de la manière de les appliquer.

De nombreux importateurs de l'Union ayant pris connaissance pour la première fois du devoir de diligence dans le cadre du règlement ont été informés de leurs obligations lors de contacts avec les autorités compétentes des États membres. Un résultat positif de l'étude a été le fait que les entreprises, grâce à leurs contacts avec les autorités compétentes des États membres, ont progressivement amélioré la mise en œuvre des obligations liées au devoir de diligence qui leur incombaient en vertu du règlement. Les autorités compétentes des États membres soulignent la nécessité de continuer à sensibiliser les opérateurs aux exigences détaillées du règlement. Si certaines PME ont fait état de difficultés rencontrées pour effectuer des vérifications externes par des tiers, la majorité des importateurs de l'Union consultés qui relèvent du champ d'application des obligations du règlement en matière de devoir de diligence utilisent des mécanismes de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement. Cela donne à penser qu'une éventuelle reconnaissance, par la Commission, de ces systèmes faciliterait le respect, par les importateurs, des obligations qui leur incombent et influencerait l'expérience que bon nombre d'entreprises ont du règlement (voir section 3, «Mesures d'accompagnement», pour plus de détails).

L'observation du devoir de diligence et les niveaux de conformité des opérateurs économiques de l'UE varient d'un État membre à l'autre. Les principales lacunes signalées concernent le manque d'informations sur les obligations en matière de systèmes de gestion et de gestion des risques, les rapports d'audit incomplets, les manquements relatifs aux obligations de communication d'informations et de déclaration et les incohérences entre les volumes d'importation déclarés et les données douanières. Un autre problème majeur rencontré est la pénurie générale d'auditeurs qualifiés à l'échelle de l'UE et l'absence d'audits répondant aux exigences pertinentes du règlement. Les avis des personnes interrogées sur les coûts de mise en conformité divergent considérablement. D'un côté, le devoir de diligence est une norme de plus en plus généralisée dans l'industrie des métaux et des minerais, et le règlement s'aligne sur de nombreuses pratiques commerciales standards. De l'autre côté, les entreprises ont expliqué que les charges administratives et les coûts d'audit liés à la mise en conformité pouvaient être assez importants, en particulier pour les PME. Selon les estimations, les coûts d'un audit se chiffrent entre 8 000 et 10 000 EUR, ce qui représente une dépense importante pour une PME. Dans le même temps, les entreprises (et les autorités compétentes des États membres; voir ci-dessous) ont suggéré qu'une éventuelle reconnaissance des mécanismes et une éventuelle liste de fonderies responsables reconnues par l'UE pourraient réduire considérablement ces coûts.

Bien que le règlement n'impose des obligations liées au devoir de diligence qu'aux importateurs de l'Union des métaux et minerais en tant que tels, certains indices tendent à indiquer que les opérateurs économiques situés plus en aval des chaînes de valeur progressent eux aussi dans leurs efforts en matière de devoir de diligence. Afin de procéder à une évaluation de l'observation du devoir de diligence par les entreprises en aval, la Commission prépare actuellement un outil volontaire en ligne permettant aux entreprises en aval de publier des informations sur leurs pratiques en matière de devoir de diligence, le «système d'information sur les minerais responsables» (ReMIS), qui devrait être lancé au cours du second semestre de 2024 (voir section 3, «Mesures d'accompagnement»).

b. Application du règlement par les autorités compétentes des États membres

Le règlement impose aux autorités compétentes des États membres de procéder à des «contrôles de conformité a posteriori appropriés» auprès des opérateurs économiques. L'analyse effectuée pour le présent réexamen a montré que les autorités compétentes des États membres étaient dotées de capacités, de ressources allouées et d'expertise différentes en ce qui concerne les matières premières, les procédés industriels et les vérifications. En conséquence, elles ont des capacités variables d'exécution et de suivi des contrôles a posteriori. D'une manière générale, après seulement un premier cycle de contrôles de conformité a posteriori annuels, les constatations des autorités compétentes des États membres sont limitées. Plusieurs États membres ont souligné qu'il leur fallait plus de temps pour obtenir des informations sur la structure des importations et les éventuels contournements et pour se faire une idée plus claire de la situation, sur la base de données pertinentes.

Conformément à l'article 17, paragraphe 1, du règlement, au plus tard le 30 juin de chaque année, les États membres soumettent à la Commission un rapport sur la mise en œuvre du règlement. Les dernières conclusions des rapports des autorités compétentes des États membres qui sont incluses dans le présent réexamen remontent donc au 30 juin 2023 et couvrent les contrôles effectués en 2022. Il importe de noter que, d'une manière générale, après seulement un premier cycle de contrôles de conformité a posteriori annuels, les constatations des autorités compétentes des États membres sont limitées.

Les informations communiquées à la Commission au moyen des rapports annuels de mise en œuvre des autorités compétentes des États membres confirment qu'en 2021, les autorités compétentes ont entamé des activités d'information, des sessions de sensibilisation à l'intention des opérateurs et des préparatifs pour les contrôles a posteriori. Un nombre croissant d'autorités compétentes des États membres ont commencé à effectuer des contrôles de conformité a posteriori en 2022, dont un grand nombre devaient être achevés en 2023. Au total, le 30 juin 2023, la Commission avait reçu des rapports de mise en œuvre de 22 des 27 États membres.

Sur ces 22 États membres, 12 avaient déjà prévu ou commencé à effectuer des contrôles a posteriori: l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Tchéquie, le Danemark, la Finlande, la France (contrôles pilotes), l'Allemagne, le Luxembourg, Malte et l'Espagne. En Pologne, les contrôles a posteriori n'avaient pas commencé, étant donné que leur base législative dans le droit national polonais n'avait pas encore été mise en place[23]. Le Portugal a annoncé qu'il entamerait des contrôles a posteriori au second semestre de 2023. Dans les autres États membres, aucun contrôle a posteriori n'a été réalisé, étant donné qu'aucun importateur dépassant les seuils de volume d'importations fixés dans le règlement n'a été recensé.

En 2022, sur la base des données douanières fournies par les États membres ayant communiqué des informations, 8 286 importateurs de l'Union de minerais et de métaux d'étain, de tantale, de tungstène et d'or ont été recensés, dont 477 (6 %) importaient des quantités égales ou supérieures aux seuils fixés pour les volumes annuels. Ces seuils ont été fixés afin de garantir que les importations couvertes correspondent à au moins 95 % des volumes totaux d'étain, de tantale, de tungstène et d'or importés dans l'UE [voir section III, point 4 b)]. Le nombre d'importateurs relevant du champ d'application du règlement varie considérablement d'un État membre à l'autre.

[23] Le gouvernement polonais a adopté une loi sur les modalités de mise en œuvre du règlement le 12 mars 2024.

Les constatations confirment que le niveau de conformité varie énormément, et certains États membres n'ont communiqué aucune conclusion probante de leurs contrôles de conformité a posteriori, et ce pour de multiples raisons, notamment le fait que leur système d'audit interne était en cours de développement, qu'une autorité compétente était en cours de désignation ou qu'ils n'avaient reçu que récemment les données douanières pertinentes de la part de leurs autorités douanières.

En ce qui concerne la mise en œuvre par les autorités compétentes des États membres, tant l'étude externe que les rapports annuels de mise en œuvre des autorités compétentes mettent en évidence un certain nombre de problèmes. Les États membres ont indiqué que la majorité des importateurs de l'Union relevant du champ d'application des exigences du règlement en matière de devoir de diligence reposaient sur des mécanismes de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement susceptibles de faciliter leur mise en conformité avec le règlement. Toutefois, cet élément facilitateur n'est pas encore applicable étant donné que la Commission n'a reconnu aucun mécanisme à ce jour (voir section III, point 3 a)]. Un autre problème soulevé en particulier par les petits États membres est le manque de capacités et de ressources des autorités compétentes des États membres pour faire appliquer le règlement. Les autorités compétentes des États membres ont indiqué être favorables à la poursuite des échanges de bonnes pratiques et des efforts de coordination entre elles. Elles ont également mis en évidence un certain nombre de risques liés aux importations d'or dans l'Union [voir section III, point 4 e)], ainsi que des problèmes de traçabilité posés par les matériaux sous forme recyclée ou les produits finis, qui ne relèvent pas actuellement du champ d'application du règlement, en particulier dans le secteur de l'or, où le recyclage peut être associé à des matières provenant de zones de conflit.

Les États membres demeurent responsables de l'application uniforme du règlement, conformément à l'article 10, paragraphe 3. Afin de faciliter les échanges entre les États membres et de favoriser une application uniforme du règlement, la Commission a mis en place des outils pertinents, notamment les réunions trimestrielles du groupe d'experts sur l'approvisionnement responsable en étain, tantale, tungstène et or (le groupe d'experts 3TG) ainsi que les travaux en cours sur la mise en place d'une plateforme pour l'échange sécurisé de données douanières pertinentes entre les États membres (le système de surveillance pour des minerais responsables – Responsible Minerals Monitoring System). L'étude de réexamen externe a indiqué que le groupe d'experts 3TG était une plateforme efficace permettant aux autorités compétentes des États membres et à la Commission de se rencontrer, d'échanger des informations et d'accroître la convergence en ce qui concerne l'application de la législation.

Les travaux en cours sur une plateforme d'échange de données douanières, actuellement en phase pilote, peuvent faciliter les échanges des États membres visant à surveiller et à empêcher les pratiques de contournement des importateurs de l'Union. Plus précisément, la plateforme permettra aux États membres de partager et de consulter les informations douanières relatives aux entreprises importatrices pour les minerais et métaux couverts par le règlement afin de réduire au minimum le risque que les importateurs divisent leurs expéditions et importations pour les faire transiter par différents États membres de manière à rester en deçà des seuils de volume d'importations applicables imposés par le règlement.

3. Mesures d'accompagnement du règlement

La présente section porte sur le fonctionnement et l'efficacité des différents outils destinés à faciliter la mise en œuvre du règlement. Ces outils sont répertoriés dans le tableau ci-dessous.

Tableau4 – Vue d'ensemble des outils de soutien à la mise en œuvre du règlement

Outils de soutien à la mise en œuvre	Référence dans le règlement/Description
a. Mécanismes de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement et liste des fonderies et affineries responsables («liste blanche de l'UE»)	Considérant 14 et article 8 du règlement, considérant 16 et article 9 du règlement
b. Liste des zones de conflit ou à haut risque	Article 14, paragraphe 2, du règlement; Recommandation (UE) 2018/1149 de la Commission du 10 août 2018; Méthode et liste élaborées et régulièrement mises à jour par RAND Europe: zones de conflit ou à haut risque (cahraslist.net)
c. Partenariat européen pour des minerais responsables (EPRM)	Lancé en 2016 sous la forme d'une initiative multipartite entreprenant des projets dans le secteur de l'extraction minière artisanale d'étain, de tantale, de tungstène et d'or. Forum réunissant l'industrie, les gouvernements et la société civile. https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/
d. Autres mesures décrites dans la communication conjointe du 5 mars 2014[24]	Dialogues politiques avec les pays tiers, diplomatie des matières premières, coopération au développement avec les pays tiers. Depuis 2021, partenariats stratégiques dans le domaine des matières premières avec des pays tiers[25].
e. Système d'information sur les minerais responsables (ReMIS)	Outil facultatif en ligne permettant aux entreprises en aval de publier des informations sur leurs pratiques en matière de devoir de diligence. Le ReMIS est prêt à être lancé sur le plan technique et la Commission met actuellement la dernière main aux dispositions en matière de protection des données avec les États

[24] 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, JOIN/2014/08 final.

[25] Diplomatie des matières premières – Commission européenne (europa.eu)

	membres avant de le mettre à la disposition du public.
f. Portail «Due Diligence Ready!»	Spécifiquement axé sur les PME, l'outil «Due Diligence Ready!», élaboré par la Commission, est opérationnel et sert à appuyer les efforts visant à comprendre et appliquer le devoir de diligence. Le portail aide les PME à: • en savoir plus sur les bénéfices qu'ils peuvent tirer de l'exercice du devoir de diligence sur leurs chaînes d'approvisionnement; • comprendre, évaluer et atténuer les risques et les incidences de l'approvisionnement responsable dans leurs chaînes d'approvisionnement; • comprendre et mettre en œuvre le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence et apprendre comment observer le devoir de diligence en vue d'assurer un approvisionnement responsable en minerais (le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence s'applique à l'ensemble des minerais). Les recherches et les parties prenantes interrogées ont mis en évidence la nécessité d'un soutien plus progressif et ciblé au moyen de l'outil. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_fr

a. Reconnaissance des mécanismes de devoir de diligence et «liste blanche» de l'UE

Le règlement reconnaît que les mécanismes de devoir de diligence peuvent faciliter le respect de ses exigences par les importateurs de l'Union. Conformément aux articles 3 et 8, la Commission adopte des actes d'exécution reconnaissant les mécanismes de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement sur la base des demandes formulées par les propriétaires de mécanismes. Le processus d'évaluation et les critères de reconnaissance potentielle des mécanismes sont décrits dans un règlement délégué[26], fondé sur la méthode élaborée par l'OCDE pour évaluer les mécanismes de devoir de diligence pour les minerais,

[26] Règlement délégué (UE) 2019/429 de la Commission du 11 janvier 2019 complétant le règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la méthodologie et les critères à utiliser pour l'évaluation et la certification des mécanismes de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement en étain, en tantale, en tungstène et en or (JO L 75 du 19.3.2019, p. 59).

garantissant ainsi que ces systèmes mécanismes effectivement les normes établies dans le règlement.

À l'heure actuelle, cinq mécanismes sont en cours d'évaluation en vue de leur reconnaissance et aucun n'a encore été reconnu. Les évaluations reposent sur un examen documentaire approfondi, sur des entretiens avec les parties prenantes concernées par les mécanismes et sur des vérifications sur place appelées «audits virtuels». Elles examinent à la fois les politiques et les normes des mécanismes ainsi que la manière dont ils sont mis en œuvre. Le calendrier des évaluations, et en particulier des audits virtuels, a été fortement affecté par la pandémie de COVID-19, ce qui a entraîné des retards dans les processus d'évaluation. La rigueur nécessaire des critères, les différentes étapes de la procédure et la nécessité de procéder à des évaluations approfondies, ainsi que la possibilité d'introduire une nouvelle demande, sont également des facteurs déterminants pour la durée du processus de reconnaissance.

Les entretiens effectués avec des entreprises confirment que nombre d'entre elles ont déjà adhéré à des mécanismes ou alignent leurs pratiques sur ceux-ci, même s'ils ne sont pas encore reconnus. Si certaines parties prenantes ont indiqué que le coût des mécanismes de devoir de diligence pouvait être un paramètre limitant la mise en conformité, pour de nombreux acteurs, les coûts estimés semblent être financièrement proportionnés.

En outre, certaines parties prenantes ont souligné l'importance de la transparence de ces mécanismes. Ceux-ci peuvent faciliter l'accès aux informations sur l'origine des matières en vue de confirmer le respect des obligations légales prévues par le règlement. Néanmoins, dans la majorité des contrôles a posteriori effectués par les autorités compétentes des États membres auprès des importateurs de l'Union participant à des mécanismes de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement, les importateurs n'ont pas pu fournir aux autorités des informations sur le pays d'origine comme l'exige l'article 4 du règlement. Il convient d'encourager davantage un renforcement des contacts et des échanges entre les autorités compétentes des États membres, les importateurs de l'Union et les mécanismes en ce qui concerne ces problèmes de transparence.

Il importe de signaler que, indépendamment de la reconnaissance des mécanismes en tant qu'outil facilitant la mise en œuvre, les importateurs de l'Union demeurent individuellement responsables du respect des obligations liées au règlement, qu'ils fassent ou non partie de mécanismes reconnus. Ainsi, si les mécanismes peuvent être des outils permettant de faciliter le respect des règles par les importateurs de l'Union, ils ne dispensent pas ceux-ci de leur responsabilité individuelle en matière de devoir de diligence.

Le règlement prévoit que la Commission adopte un acte d'exécution établissant une liste des fonderies et affineries internationales responsables conformément à l'article 9 du règlement. Pour établir cette liste, la Commission doit tenir compte des fonderies et affineries couvertes par des mécanismes de devoir de diligence reconnus, ainsi que des informations fournies par les États membres. Aucun mécanisme n'ayant été reconnu à ce jour, la liste de l'UE n'a pas encore été établie.

b. La liste des zones de conflit ou à haut risque

Le règlement prévoit d'aider les opérateurs économiques à recenser les zones de conflit ou à haut risque. Conformément à l'article 14, la Commission européenne a élaboré des lignes directrices non contraignantes pour le recensement des zones de conflit ou à haut risque et des autres risques liés à la chaîne d'approvisionnement[27]. Elle a également chargé RAND Europe d'apporter une expertise externe sous la forme d'une méthode permettant de déterminer les pays à inscrire sur la liste des zones de conflit ou à haut risque et de fournir une liste indicative, non exhaustive et régulièrement mise à jour des zones de conflit ou à haut risque[28]. Comme déjà souligné à la note de bas de page 4 ci-dessus, la liste des zones de conflit ou à haut risque fournie par les experts externes et les informations figurant sur le site web consacré à cette liste ne constituent pas un avis officiel de la Commission européenne ou de l'UE sur la question de savoir si une région ou une zone spécifique est ou non une zone de conflit ou à haut risque au sens de l'article 2, point f), du règlement (UE) 2017/821. La liste des zones de conflit ou à haut risque sert néanmoins d'outil opérationnel pour orienter les efforts d'atténuation des risques et permettre aux entreprises d'exercer leur devoir de diligence conformément au règlement de l'UE.

L'inclusion d'une zone dans la liste en tant que zone de conflit et/ou à haut risque dans la liste n'interdit, n'implique pas ou ne suggère pas que des activités commerciales ne devraient pas y être réalisées. Cette liste permet aux entreprises de connaître les zones dans lesquelles elles devraient exercer un devoir de diligence fondé sur les risques afin de s'approvisionner ou de continuer à s'approvisionner en étain, en tantale, en tungstène et en or en s'aidant de processus opérationnels relatifs au devoir de diligence.

Les entreprises interrogées dans le cadre de l'étude externe confirment que la liste des zones de conflit ou à haut risque est un outil utile pour évaluer les risques de conflits régionaux. Certains répondants déclarent l'utiliser en même temps que d'autres listes de zones de conflit ou à haut risque, telles que celle produite dans le cadre de la Responsible Minerals Initiative (RMI). D'autres parties prenantes ont suggéré que l'existence de la liste pourrait être communiquée plus largement. Les entretiens confirment également l'importance de continuer de souligner le caractère indicatif et non exhaustif de cette liste. En ce qui concerne le contenu de la liste, certaines parties prenantes ont suggéré d'envisager d'y apporter des modifications techniques, y compris en ce qui concerne la fréquence de ses mises à jour et de celle de la méthode visant à affiner les zones géographiques, ainsi que d'envisager d'y inclure les pays de transit.

c. Le partenariat européen pour des minerais responsables (EPRM)

Le partenariat européen pour des minerais responsables (EPRM) a été lancé en 2016 afin de soutenir la mise en œuvre du futur règlement grâce à i) une production responsable; ii) un approvisionnement responsable; et iii) l'établissement d'un lien entre production et approvisionnement. L'EPRM, principalement financé par la Commission européenne et certains États membres, est une initiative multipartite qui sert de forum d'échange entre l'industrie, les gouvernements et la société civile. Son but est de renforcer les capacités en ce qui concerne les pratiques en matière de devoir de diligence tout au long de la chaîne d'approvisionnement de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or.

---

[27] Recommandation (UE) 2018/1149 de la Commission du 10 août 2018 *concernant des lignes directrices non contraignantes pour l'identification des zones de conflit ou à haut risque et des autres risques pour la chaîne d'approvisionnement en vertu du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil* (JO L 208 du 17.8.2018, p. 94).

[28] La liste est disponible à l'adresse suivante: https://www.cahraslist.net/.

L'EPRM poursuit deux objectifs principaux. Le premier consiste à aider les PME à exercer leur devoir de diligence, grâce à des outils tels que le «Due Diligence Check», qui fournit un questionnaire visant à évaluer l'alignement des entreprises sur le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence et qui propose des conseils concrets pour améliorer les pratiques, et le «Due Diligence Hub», qui fournit des informations personnalisées pour l'exercice du devoir de diligence. Le deuxième objectif est d'aider les acteurs de l'extraction minière artisanale à produire de manière plus responsable et à accéder aux marchés formels aux niveaux national et international. À cette fin, l'EPRM finance des projets dans les zones de conflit ou à haut risque et vise à mettre en place des meilleures pratiques et une collaboration entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or afin de renforcer les pratiques responsables[29].

Au fil des ans, l'EPRM a développé des connaissances sur le devoir de diligence, a servi de forum pour des discussions multipartites et a confirmé la valeur ajoutée du soutien qu'il apporte au devoir de diligence en amont au moyen de projets sur le terrain. Les résultats qu'il génère ont considérablement augmenté, en particulier depuis 2021. Le partenariat semble également mieux aligné sur les priorités de l'UE.

Parmi les domaines devant encore être améliorés figure la nécessité d'augmenter le nombre d'adhérents, de diversifier ses sources de financement, d'accroître les activités d'information dans les pays producteurs, de mettre davantage l'accent sur la durabilité et d'améliorer sa capacité de suivi et d'évaluation de ses propres activités. Les consultations des parties prenantes ont également souligné la pertinence de faciliter le processus de demande d'une subvention de l'EPRM pour les organisations de la société civile et les parties prenantes des zones de conflit ou à haut risque, de former davantage les acteurs des chaînes d'approvisionnement locales des zones de conflit ou à haut risque aux mécanismes de devoir de diligence, éventuellement en même temps qu'aux mécanismes de collaboration de l'industrie, et d'étendre les liens entre les bénéficiaires et les opérateurs économiques.

d. Autres mesures décrites dans la communication conjointe du 5 mars 2014 – Diplomatie des matières premières

En ce qui concerne la diplomatie des matières premières et la coopération au développement au-delà des programmes existants tels que l'EPRM, l'UE a mené de nombreuses activités en faveur du développement durable du secteur minier dans les pays partenaires. Le tantale et le tungstène, deux des matières couvertes par le règlement, figurent également sur la liste des matières premières critiques de l'UE et relèvent donc des efforts plus larges déployés par l'UE dans le domaine des matières premières critiques. Les travaux sur la conclusion de partenariats stratégiques sur les chaînes de valeur des matières premières entre l'Union européenne et des pays tiers constituent un excellent exemple de ces efforts, qui font partie de la dimension extérieure de la législation sur les matières premières critiques[30].

[29] Au cours de la période 2017-2020, l'EPRM a octroyé 18 subventions ou autres formes de subventions de projets, pour une dépense totale de 6 millions d'EUR. Trois projets pilotes supplémentaires ont été sélectionnés et ont commencé à être mis en œuvre début 2022, tandis qu'un nouvel appel à propositions a été lancé à l'été 2023.

[30] COM(2023) 160 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:903d35cc-c4a2-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

Ces partenariats sont fondés sur un protocole d'accord bilatéral et non contraignant et sur une feuille de route comportant des actions concrètes à convenir dans un délai de six mois à compter de la conclusion du protocole d'accord. Les principaux piliers de ces protocoles d'accord visent à promouvoir les normes environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) et les pratiques minières responsables, à mobiliser des fonds pour les infrastructures pertinentes, à renforcer les capacités, à coopérer dans le domaine de la recherche et de l'innovation et à intégrer les chaînes de valeur des matières premières en encourageant l'implication des entreprises et les investissements durables.

À ce jour, l'UE a déjà signé des partenariats avec l'Argentine, l'Australie, le Canada, le Chili, la République démocratique du Congo, le Groenland, le Kazakhstan, la Namibie, la Norvège, le Rwanda, l'Ukraine, l'Ouzbékistan et la Zambie, tandis que de nouveaux partenariats, notamment avec d'autres pays africains, sont en préparation.

Ces travaux sur les partenariats stratégiques complètent les objectifs de la communication conjointe du 5 mars 2014 et de la législation sur les matières premières critiques, qui vont de pair avec l'objectif de promouvoir un approvisionnement responsable en matières premières. Ces travaux sont également soutenus, le cas échéant, par les dialogues politiques que l'UE entretient avec les pays pertinents du point de vue des chaînes de valeur responsables des minerais.

e. Le système d'information sur les minerais responsables (ReMIS)

Bien que le règlement ne prévoie pas d'obligations contraignantes en matière de devoir de diligence pour les opérateurs économiques en aval, la Commission évalue l'observation du devoir de diligence par ces opérateurs (article 17, paragraphe 2, du règlement). Afin de procéder à cette évaluation, la Commission met actuellement en place le système d'information sur les minerais responsables (ReMIS). Il s'agit d'un outil facultatif en ligne permettant aux entreprises en aval de publier des informations sur leurs pratiques en matière de devoir de diligence. Le ReMIS est prêt à être lancé sur le plan technique et la Commission met actuellement la dernière main aux dispositions en matière de protection des données avec les États membres. Étant donné que le ReMIS n'a pas encore été lancé, il n'a pas été possible, pour ce premier réexamen, de procéder à une évaluation complète de l'observation du devoir de diligence par les entreprises en aval.

f. Le portail «Due Diligence Ready!»

La Commission a spécifiquement mis au point le portail «Due Diligence Ready!»[31] en vue d'aider les entreprises à s'approvisionner en minerais et en métaux de manière responsable et, le cas échéant, à se conformer aux exigences réglementaires, y compris à celles du règlement (UE) 2017/821. Le portail fournit des informations générales[32] sur les obligations liées au devoir de diligence ainsi qu'un ensemble d'outils[33] pour aider à gérer le processus du devoir de diligence. Il fournit également des webinaires et des supports de formation PowerPoint[34] à

[31] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_fr
[32] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_fr
[33] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/due-diligence-toolbox_fr
[34] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/training-and-events_fr

télécharger en sept langues (anglais, français, allemand, italien, polonais, portugais et espagnol). Le portail propose en outre du matériel de formation (enregistré), notamment basé sur une session virtuelle organisée en juin 2023, destinée aux PME en Europe et aux associations professionnelles. L'objectif de cette session de formation virtuelle était de:

- définir le contexte du règlement de l'UE en examinant ses objectifs, son champ d'application et l'état d'avancement de sa mise en œuvre;
- fournir des orientations pratiques aux PME pour qu'elles exercent leur devoir de diligence dans leurs propres entreprises;
- axer les recommandations sur le contexte des PME en Europe, qui doivent très probablement composer avec des ressources limitées pour mettre en œuvre les pratiques en matière de devoir de diligence;
- rappeler aux entreprises les outils disponibles dans le secteur pour les aider et leur rappeler également que le portail «Due Diligence Ready!» vise à rassembler ces outils en un seul et même endroit auquel elles pourront aisément accéder. Il convient également de rappeler aux entreprises l'existence du service de conseil aux PME, auquel elles peuvent s'adresser pour poser des questions.

Un service de conseil gratuit par courriel[35] a été lancé en février 2023; dans le cadre de ce service, des experts de projets se tiennent à la disposition des PME qui importent de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or pour leur fournir des explications et des orientations sur la manière d'appliquer le règlement. Ce service de conseil par courrier électronique est lui aussi disponible en sept langues.

Les recherches menées aux fins de l'étude externe sur le réexamen du règlement, ainsi que les parties prenantes interrogées, ont souligné en particulier l'importance d'apporter un soutien ciblé par l'intermédiaire de cet outil, qui fait l'objet d'améliorations et de mises à jour continues.

4. Autres aspects du réexamen susceptibles d'avoir une incidence sur l'efficacité du règlement

Outre les éléments explicitement prescrits par l'article du règlement consacré au réexamen, d'autres questions susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement et l'efficacité du règlement ont également été examinées. Il s'agit notamment d'une évaluation de la couverture existante du règlement (risques liés aux seuils et au commerce illicite de l'or), du champ d'application en ce qui concerne les minerais et les risques couverts par les obligations relatives au devoir de diligence ainsi que des liens éventuels avec d'autres actes législatifs pertinents de l'UE dans le secteur extractif (règlement sur les batteries, législation sur les matières premières critiques et directive sur le devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité).

Seuils de volume d'importations

Le règlement a un champ d'application mondial, c'est-à-dire que tout importateur d'étain, de tantale, de tungstène ou d'or, quelle que soit son origine, dont le volume annuel d'importations dépasse les seuils fixés à l'annexe I est soumis aux obligations relatives au devoir de diligence. Les importateurs qui n'atteignent pas ces seuils n'ont pas d'obligation légale en vertu du règlement, mais sont encouragés à observer le devoir de diligence sur une base volontaire. Les

[35] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_fr#service-de-conseil-gratuit

seuils figurant dans l'annexe ont été fixés afin de garantir que les importations couvertes correspondent à au moins 95 % des volumes totaux d'étain, de tantale, de tungstène et d'or importés dans l'UE, de sorte que la grande majorité des importations soient couvertes par les exigences relatives au devoir de diligence, tout en évitant une charge administrative injustifiée pour les PME et les importateurs de faibles volumes.

Si l'étude externe conclut que les seuils peuvent effectivement permettre d'atteindre l'objectif consistant à soulager les PME d'une charge administrative excessive, les parties prenantes ont exprimé des préoccupations quant au fait que les seuils existants puissent inciter les importateurs de l'Union à s'adonner à des pratiques de contournement. En outre, certaines parties prenantes se sont déclarées préoccupées par le fait que les seuils fixés excluent les importations à haut risque, en les exemptant ainsi des obligations relatives au devoir de diligence. Cette préoccupation est particulièrement importante dans le cas de l'or, compte tenu de la valeur monétaire potentiellement élevée des importations de faible volume qui n'atteignent pas les seuils fixés et du fait que des volumes d'importations relativement faibles peuvent également constituer des importations à haut risque.

Ces questions nécessitent un suivi attentif. Toutefois, à ce jour, l'étude externe et les informations communiquées à la Commission par les autorités compétentes des États membres n'ont pas clairement révélé l'existence de pratiques de contournement (consistant, par exemple, à répartir les importations entre plusieurs importateurs afin de rester en deçà des seuils). La Commission et les États membres travaillent en étroite collaboration afin d'assurer une surveillance continue de la structure des importations. La Commission prépare notamment un outil informatique, l'outil de surveillance des minerais responsables (outil de surveillance pour des minerais responsables – Responsible Minerals Monitoring Tool), une plateforme en ligne qui permettrait un échange sécurisé de données douanières entre les autorités compétentes des États membres.

Compte tenu de l'absence, à ce jour, de données suffisantes, l'étude a conclu qu'il était prématuré d'envisager de modifier les seuils ou de réviser la méthode de calcul de ceux-ci. Les efforts de mise en œuvre se concentreront donc sur la facilitation des échanges d'informations entre les autorités compétentes des États membres en vue d'améliorer les capacités de surveillance et les informations quantitatives sur les données commerciales directes et indirectes et les tendances en matière d'investissement et de partage des bénéfices, ce qui permettra de réaliser une analyse plus approfondie de l'incidence potentielle des seuils à l'avenir.

Commerce illicite d'or

Le règlement reconnaît que le commerce illicite lie indirectement les consommateurs à des conflits portant gravement atteinte aux droits de l'homme en dehors de l'UE. L'étude externe souligne que les plateformes de transit jouent un rôle dans les chaînes d'approvisionnement mondiales d'étain, de tantale, de tungstène et d'or en mettant en relation l'or potentiellement obtenu et commercialisé illicitement avec le marché de l'UE.

La question du commerce illicite, en particulier celui de l'or, compte tenu de ses caractéristiques intrinsèques, est extrêmement complexe et multidimensionnelle. Le devoir de diligence est l'un des outils disponibles dans le cadre des efforts internationaux de lutte contre la contrebande. À

cet égard, il existe des instruments tels que des mécanismes de devoir de diligence et des mécanismes de traçabilité destinés à les aider à faire face aux risques de commerce illicite à différents stades de la chaîne d'approvisionnement. Les outils mis en place dans le cadre du règlement peuvent jouer un rôle positif dans la lutte contre le commerce illicite à destination de l'UE. Par exemple, l'inclusion, dans la liste des zones de conflit ou à haut risque, des pays de transit transfrontaliers et des autres plateformes de minerais et métaux importés en provenance de zones de conflit ou à haut risque pourrait permettre aux acheteurs d'évaluer de manière plus approfondie l'origine des métaux et minerais.

Champ d'application matériel

Le règlement établit des obligations relatives au devoir de diligence pour quatre minerais et métaux: l'étain, le tantale, le tungstène et l'or. La raison pour laquelle ce choix a été opéré au moment de l'adoption du règlement est triple: premièrement, l'étain, le tantale, le tungstène et l'or sont les quatre minerais qui sont le plus souvent associés aux conflits armés et aux atteintes aux droits de l'homme commises dans ce cadre. Deuxièmement, le règlement s'appuie sur les principes bien établis du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence. Si ce guide s'applique en principe à tous les minerais, il comprend deux suppléments spécifiquement consacrés à l'étain, au tantale, au tungstène et à l'or, adaptés aux problèmes liés à la structure des chaînes d'approvisionnement de ces quatre minerais. Troisièmement, le champ d'application du règlement est aligné sur les efforts d'autres partenaires: par exemple, les États-Unis disposent également d'une législation sur les minerais provenant de zones de conflit»: l'article 1502 de la loi Dodd-Frank pour la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs de 2010 couvre les quatre mêmes produits, bien que sa portée géographique soit plus restreinte (la loi se concentrant sur la RDC et ses pays voisins).

Outre l'étain, le tantale, le tungstène et l'or, d'autres minerais et métaux essentiels aux transitions écologique et numérique peuvent eux aussi être associés à des risques liés aux conflits, en raison de leur forte demande actuelle et prévue et de l'existence de dépôts importants dans des régions socialement et/ou écologiquement fragiles. C'est la raison pour laquelle, lors du réexamen, la Commission a cherché à savoir s'il serait nécessaire d'inclure d'autres minerais ou métaux dans le champ d'application du règlement afin d'atteindre l'objectif consistant à prévenir le financement des groupes armés et des forces de sécurité dans les zones de conflit ou à haut risque riches en ressources. Plus précisément, l'étude externe a évalué le cobalt, le cuivre, le lithium et le nickel afin de connaître leur structure de production et de savoir s'ils étaient exposés à risques comparables à ceux de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or. Ces quatre minerais figurent sur la liste des matières premières critiques de l'UE, le cuivre, le lithium et le nickel étant également considérés comme des matières premières stratégiques[36]. Ils relèvent donc du champ d'application de la législation sur les matières premières critiques. En outre, le cobalt, le lithium et le nickel relèvent du champ d'application du règlement sur les batteries et sont donc couverts par les exigences en matière de devoir de diligence qui y sont énoncées.

Le **cobalt** est un métal polyvalent utilisé dans diverses applications, notamment les batteries, ainsi que dans les secteurs de l'aérospatial, de la défense et de la médecine. La RDC fournit plus

[36] Critical raw materials – European Commission (europa.eu)

de 70 % du marché mondial. Ce minerai est principalement extrait en tant que sous-produit de l'extraction de cuivre à grande échelle dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba, dans le sud du pays, qui ne sont pas confrontées à une présence importante de groupes armés non étatiques. La Chine contrôle 70 % de la transformation mondiale des produits intermédiaires de cobalt[37] et est bien représentée dans l'extraction du cobalt, puisque 15 des 19 exploitations industrielles sont contrôlées par des intérêts chinois; les produits de l'exploitation minière artisanale sont eux aussi achetés en grande partie par des raffineurs chinois, dont Huayou Cobalt[38]. La majeure partie de l'approvisionnement en cobalt est utilisée dans la fabrication de batteries, en particulier de batteries lithium-ion, utilisées dans l'électronique grand public, les véhicules électriques et les systèmes de stockage de l'énergie.

Le **cuivre** est un métal largement utilisé dans les équipements électriques, la construction, les machines industrielles et les alliages. Sa production est dominée par le Chili, qui compte d'immenses exploitations industrielles telles que la mine d'Escondida ou la mine d'Andina. Le Pérou, l'Indonésie et la Mongolie sont actuellement en train d'ouvrir de nouvelles mines[39], tandis que la RDC devrait devenir le deuxième producteur mondial de cuivre d'ici à 2026[40]. Le cuivre étant un métal primaire, son extraction est souvent liée à celle du cobalt, comme c'est le cas dans la Copperbelt («ceinture du cuivre») de la RDC. Si l'extraction de minerai de cuivre est assurée pour l'essentiel par de grandes sociétés minières, il existe également une production artisanale de cuivre, qui alterne souvent entre le cuivre et le cobalt en fonction des prix mondiaux.

Le **lithium** est un métal léger utilisé dans les batteries lithium-ion, en particulier pour les véhicules électriques[41]. Il est également utilisé dans les alliages, le verre, la céramique, les lubrifiants et les produits pharmaceutiques. Il se trouve principalement dans les roches ignées (spodumène) et les sources minérales (saumures), et la majeure partie de sa production provient d'Australie et du Chili. Les réserves mondiales de lithium sont dominées par quelques pays, dont le Chili, l'Argentine et la Bolivie[42]. En raison de la faible qualité de ses dépôts, l'extraction minière du lithium nécessite une extraction mécanisée à grande échelle, ce qui le rend moins adapté à l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Toutefois, grâce aux importantes découvertes récemment effectuées en RDC[43] et au Zimbabwe[44], un secteur minier artisanal se développe dans ces pays.

Le **nickel** est un élément métallique largement utilisé, indispensable à la croissance des plantes et généralement présent dans l'acier inoxydable et les batteries pour véhicules électriques. Actuellement, le nickel est principalement extrait dans des milieux industriels en Indonésie, aux Philippines, en Russie et dans le territoire français d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie[45]. La présence d'une extraction artisanale de nickel a été observée aux Philippines et en Indonésie. Aucune étude n'indique une utilisation systémique des produits du nickel pour financer des

[37] Andrew Gulley (2022), «One hundred years of cobalt production in the Democratic Republic of the Congo». *Resources Policy* 79: 103007; AIE (2021), «The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions».
[38] Dionne Searcey, Michael Forsythe et Eric Lipton, «A Power Struggle Over Cobalt Rattles the Clean Energy Revolution», *New York Times*, 20 novembre 2021.
[39] Forum économique mondial (2022), «Which countries produce the most copper».
[40] *Reuters* (2023), «Congo could seize Peru's No. 2 copper spot as Andean output slows».
[41] Forum économique mondial. 2023. This chart shows which countries produce the most lithium.
[42] Ressources naturelles Canada, non daté, «Faits sur le lithium».
[43] *Resource World Magazine*, « Tantalex Lithium's Titan plant construction 80 % complete, DRC », 2023.
[44] *Reuters*, «Premier African Minerals completes Zimbabwe lithium plant, production imminent», 2023.
[45] Ressources naturelles Canada, non daté, «Faits sur le nickel».

groupes armés. L'extraction du nickel nécessite des investissements importants et des procédés mécanisés, ce qui limite son extraction artisanale.

Bien que le devoir de diligence à l'égard des chaînes d'approvisionnement et de valeur soit également hautement pertinent pour d'autres métaux et minerais, il n'est pas souhaitable d'élargir le champ d'application du règlement à ce stade, pour deux raisons principales. Premièrement, les autres minerais/métaux se caractérisent par des défis différents sur le plan de leur structure de production (principalement par l'exploitation minière à grande échelle), des liens entre les chaînes de valeur et des éventuels risques associés. Deuxièmement, d'autres actes législatifs s'appliquent (ou s'appliqueront) à ces autres minerais/métaux, notamment le règlement sur les batteries et la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (voir section ci-dessous). En particulier, l'annexe X du règlement sur les batteries énumère les catégories de risques et les instruments relatifs au devoir de diligence reconnus au niveau international applicables aux exigences en matière de devoir de diligence énoncées dans le règlement sur les batteries et couvrant spécifiquement le cobalt, le nickel, le graphite naturel et le lithium. Ces catégories incluent les droits de l'homme, tels que le travail des enfants et le travail forcé [annexe X, point 2 b)]. Le guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque figure également au point 4 f) parmi les instruments pertinents reconnus au niveau international applicables. Par conséquent, bien que le champ d'application matériel des deux règlements ne se chevauche pas, les obligations énoncées dans les deux instruments concernant le devoir de diligence répondent aux risques visés à l'annexe II du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence.

L'ajout de métaux supplémentaires au champ d'application du règlement pourrait donc faire double emploi avec les exigences d'autres actes législatifs de l'Union et risque de rendre complexe le paysage réglementaire pour les acteurs économiques et de créer de la confusion quant à la manière dont le devoir de diligence devrait être exercé en ce qui concerne les minerais. En conséquence, la priorité devrait pour l'instant être la poursuite des progrès dans la mise en œuvre du règlement dans sa forme actuelle, en accordant une attention particulière (y compris dans le cadre des futurs réexamens du présent règlement et d'autres dispositions législatives en matière de devoir de diligence) à la manière de garantir le maintien de la complémentarité et de l'interopérabilité des différents actes législatifs de l'UE en matière de devoir de diligence qui sont pertinents dans ce contexte.

Risques couverts

En ce qui concerne les risques couverts par les obligations relatives au devoir de diligence, le règlement couvre les risques liés aux conflits armés et aux atteintes aux droits de l'homme commises dans ce cadre, conformément au guide de l'OCDE sur le devoir de diligence et à son annexe II («atteintes graves lors de l'extraction, du transport ou du commerce de minerais»). Les risques environnementaux ne sont couverts ni par le règlement ni par le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence. Toutefois, il existe des liens identifiables entre l'incidence environnementale de l'exploitation minière et les conflits armés. D'une part, l'ingérence des groupes armés étatiques et non étatiques dans les activités minières peut avoir des incidences négatives sur l'environnement. D'autre part, des conflits peuvent résulter des dommages causés à l'environnement par les activités d'extraction d'étain, de tantale, de tungstène et d'or, y

compris des problèmes tels que le déplacement des populations, la dégradation des sols, l'accès limité à la nourriture et la mise en péril de la disponibilité de l'eau.

Ces liens entre l'environnement et les conflits pourraient jouer un rôle dans l'efficacité du règlement, étant donné que le devoir de diligence environnementale pourrait contribuer à l'un des objectifs clés du règlement, en dissociant le commerce d'étain, de tantale, de tungstène et d'or des conflits armés. Parallèlement, la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (une fois entrée en vigueur) étendra déjà les obligations relatives au devoir de diligence aux questions environnementales. Dès lors, de nombreux opérateurs de l'UE tout au long des chaînes d'approvisionnement en minerais devront observer le devoir de diligence environnementale. En outre, à l'heure actuelle, le règlement est fondé sur le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence. Par conséquent, intégrer au règlement le devoir de diligence environnementale (qui n'est actuellement pas couvert par le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence) risquerait de rendre le paysage réglementaire plus complexe pour les acteurs économiques plus complexe et, compte tenu des autres actes législatifs de l'Union, de créer de la confusion quant à la manière dont le devoir de diligence devrait être exercé en ce qui concerne les minerais. La priorité devrait donc pour l'instant être la poursuite des progrès dans la mise en œuvre du règlement dans sa forme actuelle.

Cohérence entre le règlement et les autres actes législatifs de l'UE

Le règlement est le premier acte législatif de l'UE axé sur le devoir de diligence à l'égard des chaînes d'approvisionnement. Depuis l'entrée en vigueur du règlement, plusieurs initiatives législatives susceptibles d'interagir à des degrés divers avec son objectif, son champ d'application et son orientation ont été élaborées. Le tableau ci-dessous compare le champ d'application (géographique, matériel et en ce qui concerne les entreprises couvertes), les obligations relatives au devoir de diligence, le rôle de la reconnaissance des mécanismes et les responsabilités du règlement avec ceux de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, du règlement sur les batteries, du règlement établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits durables (REPD), de la législation sur les matières premières critiques et du règlement relatif à l'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union (règlement sur le travail forcé).

Un élément commun important de ces instruments législatifs est leur couverture géographique, étant donné qu'ils ont tous une portée mondiale potentielle (malgré l'accent particulier mis par le règlement sur les zones de conflit ou à haut risque). En ce qui concerne la couverture matérielle, le règlement sur les batteries, tout comme le présent règlement, s'applique à un champ restreint de produits/minerais, mais il n'y a aucun chevauchement entre les deux. À l'annexe II du règlement sur les matières premières critiques, le tantale et le tungstène sont qualifiés de matières premières critiques. Les autres instruments, notamment la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, n'établissent pas de couverture matérielle limitée, mais s'appliquent plutôt de manière horizontale. En ce qui concerne la couverture des entreprises, c'est-à-dire les opérateurs économiques soumis aux exigences, les instruments horizontaux tels que la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité s'appliqueront aux grands acteurs économiques; dans le cadre du règlement, les entités soumises aux exigences sont définies par l'orientation matérielle spécifique du règlement et par les seuils de volume d'importations (ce qui implique également

une certaine souplesse en faveur des PME, sans que celles-ci soient exclues explicitement du champ d'application).

En ce qui concerne les exigences en matière de devoir de diligence, le règlement a une approche ciblée (c'est-à-dire que le devoir de diligence doit être mis en œuvre dans l'objectif de garantir que les chaînes d'approvisionnement ne financent pas les conflits armés et les atteintes aux droits de l'homme commises dans ce cadre), alignée sur le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence. Les exigences énoncées dans la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et dans le règlement sur les batteries en matière de devoir de diligence sont plus étendues, puisqu'elles couvrent également les questions environnementales, ainsi que les risques sociaux et les risques pour les droits de l'homme de manière plus générale. Ni la législation sur les matières premières critiques, ni le REPD ni le règlement sur le travail forcé n'imposent d'obligations relatives au devoir de diligence.

En ce qui concerne la reconnaissance des mécanismes, le règlement, la législation sur les matières premières critiques et le règlement sur les batteries prévoient cette possibilité. Les mécanismes qui font actuellement l'objet d'une évaluation dans le cadre du règlement [voir section III, point 3 a)] couvrent spécifiquement l'étain, le tantale, le tungstène et l'or.

Tableau 5 - Comparaison entre le règlement et d'autres initiatives législatives pertinentes

	Règlement	**Directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité**	**Règlement sur les batteries**	**REPD**	**Législation sur les matières premières critiques**	**Règlement sur le travail forcé**
Couverture géographique	Mondiale, en ciblant particulièrement les zones de conflit ou à haut risque	Mondiale	Mondiale, en ciblant dans une certaine mesure les zones de conflit ou à haut risque	Mondiale	Mondiale	Mondiale
Couverture des matériaux	Étain, tantale, tungstène et or	Horizontale	Cobalt, lithium, nickel, graphite naturel	Transversale, avec certaines limitations concernant les produits	34 matières premières critiques figurant à l'annexe II, y compris le tantale et le tungstène	Horizontale
Couverture des entreprises	Importateurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or selon les seuils établis	Acteurs économiques > 1000 salariés et chiffre d'affaires annuel > 450 millions d'EUR	Pour les obligations en matière de devoir de diligence: Opérateurs économiques introduisant ou mettant en service des batteries sur le marché de l'UE et dont le chiffre d'affaires annuel ≥ 40 millions d'EUR	Toutes les entreprises, avec une exemption aux obligations relatives à la destruction des produits de consommation invendus pour les petites et micro-entreprises	Sans objet	Horizontale
Obligations relatives au devoir de diligence	Risques et incidences négatives liés aux conflits et aux atteintes aux droits de l'homme commises dans ce cadre	Droits de l'homme et droits environnementaux	Droits sociaux, droits de l'homme et droits environnementaux	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Reconnaissance des mécanismes	Oui	Non	Oui (méthode non encore déterminée)	Sans objet	Oui	Sans objet
Responsabilités	Les États membres déterminent les règles applicables aux infractions	Les États membres déterminent les sanctions administratives en cas de non-respect; responsabilité civile en cas de préjudice causé aux titulaires de droits	Les États membres déterminent les sanctions en cas de non-respect; en dernier recours, restriction de la vente de batteries	Les États membres déterminent les sanctions	Sans objet	Interdictions de mise sur le marché de produits; les États membres déterminent les sanctions en cas de non-respect des interdictions

En résumé, d'une part, le règlement exige l'exercice d'un devoir de diligence pour un ensemble assez restreint de minerais et de métaux et pour un ensemble de risques spécifiques. D'autre part, certains des cadres réglementaires récemment adoptés par l'UE étendent déjà (ou étendront bientôt) le devoir de diligence à l'ensemble de la chaîne de valeur afin de couvrir un large éventail de produits et de questions socio-économiques, environnementales et relatives à la sécurité des travailleurs et contribuent ainsi à garantir la sécurité et la durabilité des chaînes d'approvisionnement et de valeur de l'UE relatives aux minéraux critiques et à d'autres produits. Certains de ces règlements interagissent partiellement avec le règlement en ce qui concerne son champ d'application matériel, les entreprises qu'elle couvre et les exigences qu'elle formule. Toutefois, dans son champ d'application actuel, les interactions sont limitées, souvent complémentaires et ne semblent pas représenter une charge réglementaire supplémentaire importante pour les efforts entrepris concernant le devoir de diligence relatif aux minerais dans le cadre réglementaire de l'UE.

IV. CONCLUSION

Deux ans seulement s'étant écoulés depuis l'entrée en application des exigences opérationnelles du règlement relatives au devoir de diligence, ce premier réexamen obligatoire intervient à un stade très précoce de la mise en œuvre du règlement. Le déploiement, la mise en œuvre et l'application complets des différents aspects du règlement et de ses mesures d'accompagnement ont connu des retards supplémentaires en raison, par exemple, de la pandémie de COVID-19 et d'autres problèmes de mise en œuvre qui continueront d'être traités en consultation avec toutes les parties prenantes concernées. Par conséquent, ce premier rapport de réexamen ne tire pas de conclusions définitives quant à bon nombre des aspects examinés. Il fournit néanmoins des indications utiles sur le fonctionnement et l'efficacité du règlement et recense les domaines qui devront faire l'objet d'une évaluation plus approfondie dans le cadre des prochains réexamens.

Principales constatations

En ce qui concerne les incidences du règlement sur le terrain dans les pays tiers producteurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or et notamment les zones de conflit et à haut risque, l'étude externe a indiqué que les incidences sur les parties prenantes locales susceptibles d'être directement imputées au règlement étaient limitées. Compte tenu de la conception du règlement, qui établit des exigences contraignantes en matière de devoir de diligence pour les importations de l'UE, davantage de temps et de données sont nécessaires en amont de la chaîne d'approvisionnement afin de pouvoir distinguer les incidences du règlement dans les pays tiers de ceux résultant d'efforts mondiaux plus larges visant à promouvoir le devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement en minerais. Compte tenu des efforts accrus en matière de devoir de diligence entrepris au niveau international en ce qui concerne l'étain, le tantale, le tungstène et l'or, il restera difficile d'attribuer spécifiquement au règlement les incidences dans les pays producteurs. Néanmoins, il est encourageant que, dans plusieurs des pays tiers examinés, de nombreux acteurs du secteur de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or déploient des efforts plus larges, au niveau international, pour exercer leur devoir de diligence conformément au guide de l'OCDE de manière cohérente avec les objectifs du règlement.

Au sein de l'UE, les États membres ont progressé dans leurs efforts de mise en œuvre du règlement. Les autorités compétentes des États membres ont été mises en place et les premiers cycles de contrôles de conformité a posteriori ont été effectués dans la plupart des États membres auprès des importateurs de l'Union relevant du champ d'application du règlement. Néanmoins, les autorités compétentes des États membres sont toujours confrontées à des difficultés, notamment en ce qui concerne la transparence et l'accès aux informations pertinentes relatives au devoir de diligence. Si des vérifications par des tiers indépendants constituent un élément essentiel des exigences relatives au devoir de diligence, tant les opérateurs économiques que les autorités compétentes des États membres ont indiqué que la pénurie d'auditeurs qualifiés constituait un problème de taille au moment de mettre en œuvre le règlement. En outre, le réexamen a mis en évidence un degré variable de capacités et de ressources parmi les autorités compétentes des États membres, soulignant ainsi la nécessité d'améliorer encore leur implication et les échanges entre elles, notamment pour garantir une mise en œuvre uniforme du règlement et éviter les tentatives de contournement des exigences.

En ce qui concerne le coût de la mise en conformité, ainsi que les outils d'accompagnement prévus par le règlement, le réexamen confirme que les mécanismes de devoir de diligence peuvent contribuer à la mise en conformité et sont considérés comme un outil généralement abordable. Le rôle de ces mécanismes doit toutefois être clarifié en permanence afin d'éviter une dépendance excessive à leur égard, étant donné que les opérateurs économiques restent individuellement responsables de leur mise en conformité avec le règlement, indépendamment de leur participation à de tels mécanismes (y compris lorsque ceux-ci ont été reconnus par la Commission). La liste des zones de conflit ou à haut risque, qui est établie et mise à jour sur la base d'une expertise externe, est un outil utile régulièrement utilisé par les opérateurs économiques et les autorités compétentes des États membres. La Commission devrait étudier en permanence la possibilité d'apporter des améliorations spécifiques à la méthode sous-tendant l'élaboration de cette liste. Le réexamen a confirmé la valeur ajoutée d'autres outils, tels que l'EPRM ou les partenariats stratégiques sur les matières premières, qui complètent les efforts du règlement en intégrant une perspective de coopération internationale et en renforçant le dialogue avec les pays tiers partenaires.

Enfin, le réexamen a porté sur des questions relatives au champ d'application du règlement et à des questions connexes susceptibles d'avoir une incidence sur son fonctionnement et son efficacité, au-delà de celles dont le règlement prescrivait l'examen. Selon l'évaluation réalisée, une extension du champ d'application matériel (en y incluant éventuellement d'autres minerais ou métaux, notamment le cobalt) ou du champ d'application des risques (en y incluant éventuellement d'autres risques tels que ceux liés à l'environnement) est déjà assurée, en grande partie, par d'autres actes législatifs de l'UE ultérieurement adoptés, et plus particulièrement par la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et le règlement sur les batteries. Étant donné que plusieurs des exigences de ces récents actes législatifs ne sont pas encore entrées en vigueur, il est prématuré de tirer des conclusions décisives sur la manière dont elles interagiront avec le règlement, qui dépendra, en fin de compte, de la manière dont ces autres initiatives sont mises en œuvre. À l'heure actuelle, il n'est donc pas possible de conclure qu'il serait nécessaire d'apporter des modifications au règlement pour en améliorer le fonctionnement, ni d'apprécier pleinement si les autres actes législatifs complètent suffisamment l'efficacité du règlement.

Perspectives d'avenir

Compte tenu de ce qui précède, ce premier réexamen met en lumière la nécessité pour l'UE d'intensifier ses efforts d'implication et de sensibilisation en ce qui concerne le règlement et ses objectifs. Il pourrait s'agir notamment de renforcer les efforts de communication sur le règlement sur le terrain et auprès des principales parties prenantes concernées, ainsi que de soutenir les projets de développement pertinents. Les délégations de l'UE pourraient représenter un interlocuteur et un facilitateur de premier plan lorsqu'elles dialoguent avec les acteurs locaux.

En outre, la Commission peut examiner plus avant comment améliorer la convergence dans l'application du règlement par les autorités compétentes des États membres. Si la Commission travaille déjà à l'élaboration de plusieurs outils, tels que la plateforme d'échange de données douanières ou les échanges réguliers dans le cadre des réunions du groupe d'experts 3TG, il convient de continuer de fournir des éclaircissements ou des orientations et de faciliter la coopération transfrontière entre les États membres afin de relever les défis liés à l'approvisionnement responsable en minerais et au respect du règlement.

Surtout, le principal enseignement de ce premier réexamen est que les incidences du règlement ne devraient pas être évaluées de manière isolée. Le règlement s'inscrit dans un écosystème plus large de mesures ayant pour but de promouvoir un approvisionnement responsable en étain, en tantale, en tungstène et en or, en empêchant le commerce de ces minerais de contribuer aux conflits et aux atteintes graves aux droits de l'homme. À cet égard, le présent réexamen a analysé les premières évolutions positives tant dans les pays tiers qu'au sein de l'UE, notamment en ce qui concerne les indices d'une plus grande observation du devoir de diligence et, plus largement, d'une meilleure compréhension, mise en œuvre et diffusion du guide de l'OCDE sur le devoir de diligence. Cette observation accrue du devoir de diligence dans le secteur de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or et au-delà doit être soutenue et renforcée. En plus d'assurer la mise en œuvre effective des politiques de l'UE, l'UE a un rôle important à jouer en encourageant de nouveaux efforts internationaux, en montrant l'exemple et en dialoguant avec toutes les parties prenantes concernées, avec les pays tiers et dans les enceintes internationales.