



Commentaires des ONG sur l'étude de l'Université de Saint-Gall sur le commerce des matières premières en Suisse («Commodity trading in Switzerland: Toward a Voluntary Corporate Responsibility Standard») et sur l'initiative multipartite proposée

Suivi de la discussion du 21 janvier 2014

Les ONG signataires saluent le fait que le gouvernement suisse envisage des mesures concrètes pour trouver des solutions aux multiples problèmes qui se posent dans le domaine de l'économie et des droits de l'homme, en particulier sur le marché suisse des matières premières. Depuis des années, nous soulignons les impacts – souvent négatifs – des activités de l'industrie suisse des matières premières sur les droits de l'homme et l'environnement à l'étranger, mais aussi le manque de transparence des chaînes de valeur et la quasi-absence d'obligation de rendre des comptes des entreprises. Nous nous engageons pour que les activités à l'étranger des entreprises soient soumises à des réglementations contraignantes dans les domaines des droits de l'homme et de l'environnement. Nous estimons que la voie proposée par le gouvernement suisse en vue d'obtenir des solutions concrètes aux problèmes du marché suisse des matières premières, n'est pas la bonne. Nous souhaitons ici réexpliquer notre position en détail.

Problèmes de fond de l'étude

- Cette étude a le mérite d'aborder un grand nombre de problèmes importants. Néanmoins, le mandat de départ était unilatéral, car il ne prévoyait *qu'une seule* proposition de solution, l'élaboration d'une norme volontaire en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Si le rapport sur les matières premières du Conseil fédéral reconnaît les problèmes

dans le secteur suisse des matières premières et en donne dans l'ensemble une bonne description, ses recommandations en termes de solutions sont inadéquates et insuffisantes. Les mesures à prendre devraient combiner intelligemment des éléments régulateurs et volontaires (*smart mix*). Mais le fait d'ouvrir la discussion sur la base de la recommandation 11 et de l'étude en question exclut d'entrée de jeu un tel *smart mix*.

- Nous partageons la critique de l'association professionnelle GTSA qui estime que le choix des interlocuteurs a été partial et que certains propos de personnes interviewées dans le cadre de cette étude ont été présentés comme des faits établis. Nous tenons à rappeler qu'une étude qui ne prend en compte qu'une seule partie concernée ne peut constituer la base d'un processus multipartite.
- Le manque de différenciation dans les relations entre les secteurs du négoce et de la production des matières premières est extrêmement problématique. Nous ne contestons pas en soi l'idée de développer des solutions adaptées au négoce des matières premières sur la base d'initiatives existantes dans l'industrie extractive. En revanche, lorsqu'ils citent les propos de représentants de la branche interrogés sur les pratiques de la profession, les auteurs de l'étude devraient préciser s'ils travaillent aussi dans l'industrie extractive. Ce secteur se présente comme « de simples négociants et logisticiens », ce qui constitue une distorsion inadmissible de la réalité. Aujourd'hui, l'essentiel du marché suisse de matières premières est aux mains de sociétés intégrées verticalement. Il est trompeur de la part de ces entreprises d'invoquer la seule responsabilité de leur chaîne d'approvisionnement, alors qu'elles ont aussi une responsabilité directe.
- Depuis la parution du rapport sur les matières premières, de nouvelles informations sont sorties qui dénoncent les implications d'entreprises suisses dans tous les domaines de la « malédiction des ressources naturelles » : manque de transparence, corruption, détournement de biens publics, activités économiques avec des personnes politiquement exposées, commerce de matières premières sales (obtenues de manière criminelle) ou encore évasion fiscale agressive. Rien de tout cela n'a donné lieu à une discussion.
- Une étude censée servir de base à une initiative multipartite devrait répondre aux exigences suivantes :
 1. Réserver un traitement égal à toutes les parties concernées.
 2. Identifier et analyser les problèmes.
 3. Discuter de toutes les solutions envisageables, contraignantes (combler les lacunes de la loi, mieux faire respecter la législation) et volontaires.
 4. Pour les problèmes où une solution sur une base volontaire serait judicieuse, vérifier si les parties concernées identifient et définissent le problème de la même manière.
 - 1.

Privilégier une approche volontaire ne suffit pas

- Les problèmes que connaît le secteur des matières premières ne sauraient être résolus par des normes volontaires qui, d'après de nombreuses analyses et études de cas, ne suffisent pas à garantir le respect des droits de l'homme et de l'environnement. Il est de notoriété publique que l'industrie des matières premières est un secteur à haut risque en termes de violations des droits de l'homme, de dégradations de l'environnement, de corruption et d'évasion fiscale.
- Limiter le débat aux normes volontaires n'a aucun sens. En effet, des dispositions légales sont déjà prévues ou appliquées dans ces domaines, en Suisse comme à l'étranger, et plusieurs procédures pénales sont en cours.
- Il ne fait également pas sens d'élaborer de nouveaux standards, alors que les normes internationales existantes ne sont pas encore mises en œuvre (Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme).

Conditions nécessaires à la réalisation d'un processus multipartite

Les organisations de la société civile consultées ne sont pas en soi opposées à des processus multipartites. Elles en ont une grande expérience, directement ou les partenaires de leurs réseaux. Pour avoir des chances d'aboutir, les initiatives multipartites doivent toutefois remplir les conditions suivantes requises :

- Ainsi que le montrent les processus multipartites qui ont fait leurs preuves, les acteurs impliqués doivent partir d'une compréhension commune des problèmes, identifier et reconnaître les responsabilités mutuelles et être animés de la volonté de trouver des solutions. Dans le cas contraire, il est impossible de mettre en place une initiative à laquelle toutes les parties concernées vont participer de manière engagée.
- Il est indispensable que les parties concernées s'accordent sur un *engagement initial* et un *protocole d'entente*, dans lesquels les ambitions, les objectifs et les calendriers sont fixés de manière contraignante.
- Souvent évoqué, le processus de Kimberley dans l'industrie diamantaire constitue un cas particulier à plus d'un titre. En effet, il ne concerne qu'une seule matière première et ne touche qu'un nombre limité d'entreprises et de pays producteurs. De plus, la traçabilité des diamants dans leur région de production est relativement simple. Le diamant ne constitue pas une matière première typique, mais un produit emblématique de l'industrie du luxe. En outre, dans ce secteur, les vendeurs sont en lien direct avec les consommateurs. C'est pourquoi le processus de Kimberley – que des ONG leaders dans ce domaine ont depuis lors considéré comme un échec – ne saurait constituer une référence pour la mise en place d'un processus multipartite beaucoup plus large dans le secteur des matières premières. Par ailleurs, ses mécanismes de certification, de contrôle et de sanction sont lacunaires. Le processus présente trop de faiblesse pour pouvoir répondre aux problèmes nouveaux

(violations des droits de l'homme par des gouvernements et non par des groupes de rebelles).

- Certains standards internationaux importants et utiles ont été élaborés en collaboration avec plusieurs acteurs. Ils ont cependant soit été imposés par des Etats, telle l'Initiative pour la transparence au sein de l'industrie extractive (ITIE), soit ont révélé des lacunes lors de leur application (comme c'est le cas du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque).

Dans le secteur suisse des matières premières, les conditions nécessaires à l'aboutissement d'une initiative multipartite ne sont pas réunies.

- Les entreprises de matières premières n'ont pas de marques (*brands*) qui les rendraient sensibles à la pression de l'opinion publique. De plus, nombre d'entre elles sont détenues par des personnes privées et n'ont pas de visibilité, car elles ne sont pas cotées en bourse et n'ont pas de contact direct avec les consommateurs.
- La question de la RSE ne se pose que depuis peu dans les entreprises de matières premières (Xstrata constituait une exception qui a disparu du fait de son rachat par Glencore). A cet égard, les sociétés de négoce des matières premières n'ont jusqu'ici pas reconnu de responsabilité pour des violations des droits de l'homme et des atteintes à l'environnement dans leur chaîne d'approvisionnement (*supply chains*). Les débats et la prise de conscience en sont encore à leurs balbutiements, et de nombreux négociants restent persuadés qu'ils n'ont qu'un rôle marginal et peu de possibilités d'action.
- Les parties concernées n'ont pas de définition commune du problème. C'est ce que reflète le commentaire de l'étude de l'Université de Saint-Gall par l'association sectorielle GTSA, qui ignore ou conteste la plupart des problèmes mentionnés.
- Il n'y a donc pas de base de confiance entre les parties.
- De plus, aucune analyse n'a été effectuée pour savoir si une initiative multipartite permettrait de venir à bout des problèmes identifiés.

Propositions des ONG pour la suite du processus

- Compte tenu de la situation décrite ci-dessus, les ONG consultées ne sont pas prêtes pour l'instant à participer à une initiative multipartite. Les conditions nécessaires n'étant pas

réunies, nous estimons que ce processus n'aurait aucune chance d'aboutir. Il risquerait au contraire de générer une charge de travail considérable pour des résultats concrets minimes. C'est pourquoi, conformément à notre mission et mandat, nous devons investir nos ressources limitées autrement. Néanmoins, nous voyons les possibilités suivantes pour l'administration fédérale et les entreprises du secteur des matières premières :

- L'administration fédérale pourrait procéder à des analyses approfondies pour parvenir à une meilleure définition du problème et ébaucher des propositions de solutions. La discussion devrait cependant porter sur toutes les composantes d'un *smart mix*. Les ONG seraient disposées à participer aux consultations mises en place.
- Une autre mesure importante pour l'administration fédérale serait l'élaboration d'une forme de guide (sector guidance) pour la mise en œuvre du devoir de diligence en matière de droits de l'homme dans le secteur des matières premières. Selon les principes directeurs des Nations Unies, cette tâche s'inscrit dans l'obligation de protéger les droits de l'homme incombant à l'Etat: « Les Etats sont tenus (...) de fournir des orientations effectives aux entreprises sur la manière de respecter les droits de l'homme dans toutes leurs activités » (Principes directeurs, 3b). En 2013, l'UE a commandé au groupe SHIFT un guide pour l'application des principes directeurs de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme dans les industries minières et pétrolières (« [Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights](#) » via [SHIFT](#)). L'administration fédérale pourrait s'en inspirer, en développant les parties manquantes (extraction minière, production de matières premières agricoles et, dans l'ensemble, le commerce de matières premières), de manière à élaborer des lignes directrices applicables au secteur des matières premières en Suisse.
- Les ONG consultées seraient disposées à collaborer de manière ponctuelle, par exemple pour la définition du *cahier des charges*, l'analyse du problème, la critique des projets, etc. Cette collaboration devrait avoir lieu dans le cadre d'un groupe d'experts, rassemblant différents acteurs.
- Les entreprises suisses du secteur des matières premières peuvent créer elles-mêmes les conditions nécessaires pour s'acquitter de leur *responsabilité de respecter les droits de l'homme* dans leurs activités de négoce, par exemple en améliorant la transparence dans leur chaîne d'approvisionnement (*supply chain*). Comment peuvent-elles s'assurer qu'elles connaissent l'origine et les conditions de production des matières premières qu'elles utilisent ? La mise en place de systèmes de *traçabilité* et l'établissement de rapports publics constitueraient une étape décisive dans cette direction et une preuve concrète d'un véritable engagement. Il s'agit là d'une condition sine qua non pour que les entreprises assument vraiment leurs responsabilités et qu'elles puissent mettre en place des processus de diligence raisonnable. A cet égard, les ONG se rallient aux conclusions de l'étude : « (...) *we believe that traceability, as a precondition for human rights due diligence, should build a main pillar (...). At this juncture, human rights due diligence processes are far from being the norm in the commodity trading sector. (...) there has been a general tendency on the part of*

traders to limit their own responsibility to their immediate operations, thus largely denying responsibility with regard to supply chain related issues. » (p. 99)

Organisations signataires

Alliance Sud

Groupe de travail Suisse-Colombie

Déclaration de Berne

Société pour les peuples menacés

SWISSAID

Amnesty International, section suisse

Pain pour le prochain

Action de Carême

Plan International Schweiz

Terre des Hommes Suisse

11 février 2014