



Berne, le 14 novembre 2019

---

# **Commerce de l'or produit en violation des droits humains**

Rapport du Conseil fédéral  
donnant suite au postulat 15.3877, Recordon,  
21.09.2015

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Genèse du mandat.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Cartographie du secteur de l'or en Suisse : principaux acteurs et ..... risques potentiels.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Analyse.....</b>	<b>4</b>
3.1	Production et commerce de l'or dans le monde.....	4
3.2	Le secteur de l'or en Suisse.....	4
3.3	Production d'or et risques de violations des droits de l'homme.....	5
3.4	Législation actuelle, en Suisse et sur le plan international.....	6
3.5	Standards concernant la responsabilité des entreprises mis en place par l'industrie ...	8
3.6	Initiatives et projets soutenus par la Suisse.....	8
3.7	Statistiques et procédures douanières.....	9
3.8	Conclusion.....	10
<b>4</b>	<b>Position du Conseil fédéral.....</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Recommandations.....</b>	<b>11</b>

# 1 Genèse du mandat

La Suisse est l'un des plus importants sites mondiaux de raffinage de l'or. Au cours des cinq dernières années, elle a importé chaque année entre 2'236 et 3'080 tonnes d'or brut (à des fins non monétaires) en provenance de 92 pays différents, pour une valeur totale comprise entre 65 et 109 milliards de francs suisses<sup>1</sup>.

Le postulat Recordon 15.3877 Commerce de l'or produit en violation des droits humains du 21.09.2015<sup>2</sup> a la teneur suivante : « Le Conseil fédéral est chargé de rédiger un rapport faisant le point sur le commerce de l'or produit en violation des droits humains, dans la mesure où il touche notre pays, et d'examiner toute la gamme des mesures qui pourraient être prises, en Suisse, pour mettre un terme à cette situation».

Comme mentionné dans le *Rapport de base : matières premières* du 27 mars 2013<sup>3</sup>, le Conseil fédéral est conscient qu'il existe un risque que de l'or extrait de manière illégale soit importé en Suisse, avec les possibles violations aux droits de l'homme que cela représente. Suite à ce constat, différentes mesures ont été prises par la Suisse et l'industrie au niveau national et international et c'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a, le 1<sup>er</sup> décembre 2015, recommandé l'acceptation du postulat Recordon 15.3877. Dans sa réponse au postulat, le Conseil fédéral propose de mener une étude permettant de faire une cartographie du secteur de l'or en Suisse, de ses principaux acteurs ainsi que des risques et défis potentiels. Afin d'assurer la cohérence et la coordination des actions en relation avec les entreprises et les droits de l'homme, le Conseil fédéral a décidé d'intégrer le postulat 15.3877 en tant que mesure du *Rapport sur la stratégie de la Suisse visant à mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* (NAP) du 9 décembre 2016<sup>4</sup>.

L'analyse proposée dans ce rapport se base notamment sur une cartographie du secteur de l'or<sup>5</sup> conduite par un groupe d'experts indépendants. Les termes de références pour cette cartographie du secteur de l'or ainsi que la cartographie elle-même ont fait l'objet de consultations et de discussions avec des représentants du secteur privé et d'ONG. Le présent rapport présente des conclusions sur la base de ces échanges et formule 8 recommandations relatives au secteur de l'or en Suisse.

## 2 Cartographie du secteur de l'or en Suisse : principaux acteurs et risques potentiels

La cartographie du secteur de l'or demandée par le Conseil fédéral documente, développe et évalue les points suivants :

1. Les risques relatifs à la possibilité que de l'or produit en violation des droits de l'homme soit importé en Suisse.
2. La législation actuelle, en Suisse et sur le plan international, qui régit le commerce de l'or, sous l'angle de la protection des droits de l'homme.
3. Les standards mis en place par l'industrie pour éviter que de l'or produit en violation des droits de l'homme ne soit importé en Suisse, le fonctionnement de ces standards, leur efficacité et leur impact sur le terrain.
4. Un inventaire des projets et des mesures mis en place par la Suisse et par les entreprises suisses dans le domaine de la production de l'or, et une analyse de leur contribution pour la promotion d'une production d'or qui respecte les droits de l'homme.

<sup>1</sup> Données provenant de la banque de données de la statistique du commerce extérieur suisse : [www.swiss-impex.admin.ch](http://www.swiss-impex.admin.ch)

<sup>2</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153877>.

<sup>3</sup> Pour le rapport de base: matières premières, ainsi que les trois rapports de suivi, voir :

[https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Rohstoffe.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Rohstoffe.html) .

<sup>4</sup> "Rapport sur la stratégie de la Suisse visant à mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme", décembre 2016, p.23.

<sup>5</sup> "Expert Study on the Swiss Gold sector and related Risks of Human Rights Abuses", EBP, December 2017.

5. Les définitions et la structure de la publication des statistiques douanières relatives à l'or en Suisse.

## 3 Analyse

### 3.1 Production et commerce de l'or dans le monde

En 2016, la production globale d'or se situait aux alentours de 3'300 tonnes avec pour principaux producteurs la Chine (450 tonnes), l'Australie (380 tonnes) et la Russie (270 tonnes)<sup>6</sup>. Parmi les pays producteurs, on trouve également de nombreux pays émergents et en développement, comme l'Afrique du Sud, la Bolivie, le Burkina Faso, la Colombie, le Ghana, le Mali, l'Ouzbékistan et le Pérou. Pour certains pays, comme par exemple le Burkina Faso, le Ghana et le Mali, la production d'or représente jusqu'à 70% des exportations. De nombreux pays de production sont par ailleurs confrontés à d'importants défis en termes de gouvernance de leurs ressources naturelles<sup>7</sup>.

Le marché mondial de l'or comprend, du côté de l'offre, l'or extrait dans les mines ainsi que l'or recyclé, soit environ 4'400 tonnes annuelles. La demande d'or mondiale répond aux besoins de l'industrie (joaillerie, horlogerie, technologie) pour un volume d'environ 2'500 tonnes annuelles, du secteur bancaire (lingots, ETFs) pour environ 1'200 tonnes annuelles et des banques centrales pour entre 200 et 600 tonnes annuelles. Au niveau du commerce de l'or, la Chine (1'000 tonnes en 2017) et l'Inde (760 tonnes en 2017) absorbent plus de la moitié de l'or échangé, notamment pour l'industrie joaillière<sup>8</sup>.

Au niveau mondial, environ 80% de la production d'or est issue de mines à large échelle (« Large-Scale mining » LSM), alors que les mines artisanales (« Artisanal and Small-Scale Mining » ASM)<sup>9</sup> produisent actuellement 17 à 20% de la production globale<sup>10</sup>. Les mines artisanales emploient plus de 15 millions de travailleurs dans le monde, dont 4,5 millions de femmes et 600 000 enfants<sup>11/12</sup>. Le secteur de l'exploitation de l'or à grande échelle emploie en revanche beaucoup moins de personnes. Au Ghana par exemple, le secteur LSM emploie 16'000 personnes, alors que le secteur ASM en emploie un million<sup>13</sup>. De ce fait, l'exploitation artisanale de l'or représente un potentiel de développement économique important pour les populations des pays concernés en terme d'emplois et de revenus, si celle-ci est faite de manière responsable.

### 3.2 Le secteur de l'or en Suisse

La Suisse est un acteur important dans le commerce mondial de l'or : selon la statistique du commerce extérieur, 2'404 tonnes d'or ont été importées en 2017 pour un montant total de 69,6 milliards de francs suisses. La même année, 1'684 tonnes d'or ont été exportées pour une valeur totale de 66,6 milliards de francs suisses. L'or provient d'environ 90 pays, principalement du Royaume-Uni, des Emirats Arabes Unis, des Etats-Unis et de Hong Kong, qui représentent à eux seuls la moitié des importations. Les exportations se dirigent vers environ 70 pays, dont la Chine, le Royaume-Uni, l'Inde et Hong Kong, qui absorbent les deux tiers de l'or exporté<sup>14</sup>.

<sup>6</sup> Metal Focus – Gold Focus 2018.

<sup>7</sup> Natural resource Governance Institute, *Governance and Trade Patterns of Gold Producers in the 2017 Resource Governance Index*, July 2018.

<sup>8</sup> World Gold Council <https://www.gold.org/data/gold-supply-and-demand>

<sup>9</sup> La production artisanale et à petite échelle (ASM) se réfère généralement à des individus, des groupes ou des communautés qui exploitent des mines d'or de façon informelle, voire illégale, avec des moyens techniques limités. Une définition commune au niveau international n'a pas été adoptée, car celle-ci peut varier selon les contextes nationaux.

<sup>10</sup> IGF, "Global Trends in Artisanal and Small-Scale Mining", 2018, <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-asm-global-trends.pdf>

<sup>11</sup> DDC, ECDPM, Capitalizing on experiences for future actions - Contributions of development partners to sustainable artisanal and small-scale mining (ASM)", July 2018.

<sup>12</sup> La Convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1989 définit le terme enfant comme « tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ».

<sup>13</sup> Natural resource Governance Institute, *Governance and Trade Patterns of Gold Producers in the 2017 Resource Governance Index*, July 2018.

<sup>14</sup> Données provenant de la banque de données de la statistique du commerce extérieur suisse : [www.swiss-impex.admin.ch](http://www.swiss-impex.admin.ch)

La Suisse importe aussi une part conséquente de l'or produit par certains pays très dépendants de ces exportations, comme par exemple le Burkina Faso, le Ghana et le Mali<sup>15</sup>.

L'or importé en Suisse se retrouve majoritairement sous forme brute (or minier raffiné à des degrés divers provenant de mines industrielles, artisanales ou semi-artisanales ou or doré, or raffiné sous forme de lingots) et, dans une moindre mesure, de poudre d'or ou encore de déchets (ou or recyclé). L'or brut provient de mines industrielles à grande échelle (LSM), de mines artisanales (ASM) ou du recyclage de l'or (industries, bijoux). Les statistiques actuelles ne permettent pas de différencier l'or provenant de mines artisanales ou industrielles.

La fonte de l'or dans les raffineries suisses atteint environ 40 % des capacités de fonte mondiales<sup>16</sup>. Les fonderies situées en Suisse travaillent l'or extrait des mines ou refondent des ouvrages en or déjà existants<sup>17</sup>. Parmi les neuf leaders mondiaux de la branche, quatre concentrent une partie très importante de leurs activités en Suisse. L'Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux (ASFCMP) est l'institution qui représente la branche en Suisse.

### 3.3 Production d'or et risques de violations des droits de l'homme

Les activités des entreprises au sein de la chaîne de valeur de l'or sont susceptibles d'avoir des impacts sur un large éventail de droits de l'homme, tels que<sup>18</sup> :

- Mauvais traitement des employés et des contractants : atteintes au droit du travail, plus particulièrement aux droits à la sécurité et l'hygiène du travail et à une rémunération qui procure une existence décente, à la sécurité sociale et, dans les cas graves, atteintes au droit à la vie et / ou au droit à la liberté et à la sécurité. Ces risques concernent surtout la production ASM.
- Interférences au mode de vie traditionnel des peuples indigènes : atteintes aux droits des peuples autochtones, à leur autodétermination et à leurs terres. Ces risques concernent autant la production LSM qu'ASM.
- Impacts négatifs sur les communautés locales : réinstallation et déplacements forcés, atteinte au droit de propriété, à la liberté de réunion et d'association ainsi qu'à la liberté d'opinion et d'expression. Ces risques concernent surtout la production ASM et dans certains cas la production LSM.
- Atteintes à l'environnement : elles peuvent résulter en des atteintes relatives au droit à la santé et à l'alimentation (notamment liées au droit à l'accès à l'eau et à des traitements, pollution aux métaux lourds) et, dans les cas les plus graves, au droit à la vie. Ces risques concernent surtout la production ASM et parfois la production LSM.
- Atteintes à l'Etat de droit : le crime organisé et les conflits armés liés aux activités minières peuvent réduire la capacité de l'Etat de garantir la sécurité et la propriété des citoyens, l'accès à la justice et sa capacité de fournir les prestations fondamentales (éducation, santé, etc.). Ces activités criminelles peuvent aussi mener au financement de conflits armés. Ces risques peuvent concerner tout type de production.

Le caractère typiquement informel des opérations ASM présente de nombreux défis pour plusieurs pays producteurs, notamment en termes de perte de recettes fiscales, d'un manque de sécurité sociale, de création d'emplois, de lutte contre la pauvreté et de protection de l'environnement<sup>19</sup>.

Le mode de production ASM implique, comme on le voit ci-dessus, beaucoup plus de risques d'atteintes aux droits de l'homme qu'une production formalisée à large échelle. En effet, celui-ci a lieu principalement dans des contextes fragiles, caractérisés notamment par une faible présence, voire une absence de l'Etat, des faibles structures de gouvernance, de fortes inégalités socio-économiques, une

<sup>15</sup> Natural resource Governance Institute, *Governance and Trade Patterns of Gold Producers in the 2017 Resource Governance Index*, July 2018, p.4-7.

<sup>16</sup> World Gold Council 2013.

<sup>17</sup> CGMF (2015) : Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse.

<sup>18</sup> "Expert Study on the Swiss Gold sector and related Risks of Human Rights Abuses", EBP, December 2017.

<sup>19</sup> Certains pays, tels que le Pérou et l'Ethiopie, se sont lancés dans des programmes de formalisation, mais rencontrent beaucoup de difficultés dans la mise en œuvre. Ces difficultés concernent par exemple l'octroi de zones d'exploitation artisanales ou encore le manque de structures officielles pour promouvoir une exportation légale et ordonnée.

forte prévalence de la corruption et, dans certains cas, des conflits. Il emploie aussi souvent des personnes issues de groupes vulnérables, comme des femmes et des enfants.

La responsabilité de respecter les droits de l'homme conformément au *Rapport sur la stratégie de la Suisse visant à mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* (NAP) et au Document de position en matière de responsabilité sociétale des entreprises du Conseil fédéral<sup>20</sup> attend que les entreprises : a) évitent de provoquer ou de contribuer aux impacts négatifs des droits de l'homme par leurs propres activités et b) cherchent à prévenir de tels impacts directement liés à leurs opérations, produits ou services par leurs relations d'affaires.

Les responsabilités des sociétés aurifères suisses s'étendent au-delà de leurs propres activités lorsqu'elles négocient ou fondent de l'or brut ou prétraité, et s'appliquent tout au long de la chaîne de valeur, y compris lors de l'approvisionnement et de la production d'or par le biais de leurs relations commerciales. Leur position influente dans la chaîne de production leur confère un rôle dans la résolution de problèmes de non-respect des droits de l'homme.

Etant donné les risques que présentent la production ASM et suite à plusieurs rapports d'ONG sur ce sujet, certains raffineurs sont tentés d'éviter les sources d'approvisionnement à risque. Malgré cela, ces exploitations continuent leur production, qui trouve des débouchés sur des marchés avec des conditions d'importation moins strictes, sans que la situation des mineurs artisanaux ne s'améliore<sup>21</sup>. Il faut donc faire attention à ne pas déplacer le problème. Il n'y a pas de certitudes que cette production ne transite pas d'abord par d'autres pays, pour être ensuite traitée en Suisse.

### 3.4 Législation actuelle, en Suisse et sur le plan international

En Suisse, le commerce de l'or est encadré par une des législations les plus sévères au monde, ce qui a permis de garantir la qualité et le développement de la place suisse.

**Loi sur le contrôle des métaux précieux (LCMP, RS 941.31)** : cette loi, datant de 1933, a pour objectif de s'assurer de la qualité et de la pureté des produits façonnés en Suisse afin d'éviter toute contrefaçon. Elle prévoit notamment la nécessité d'une autorisation pour la fonte de métaux précieux pour des tiers. Cette loi ne règle pas expressément le devoir de diligence raisonnable relatif à la provenance de l'or, mais exige des raffineries une bonne réputation et la garantie que leurs activités commerciales soient irréprochables.

**Ordonnance sur le contrôle des métaux précieux (OCMP RS 941.311)**, en relation avec la LCMP art. 168 ss : cette ordonnance contraint les raffineries à respecter plusieurs obligations, dont la vérification de la provenance légitime du matériel, la clarification de la provenance des matériaux destinés à la fonte en cas de doutes sur leur origine ainsi que l'obligation d'informer les autorités compétentes en cas de soupçons quant à l'acquisition litigieuse (dans le pays d'origine ou non) de ces matériaux.

L'ordonnance exige que le raffineur s'assure que l'or qu'il traite ne soit pas volé ou de provenance illicite. Le devoir de diligence raisonnable se limite à cet aspect, l'OCMP ne s'appliquant pas aux conditions dans lesquelles l'or a été produit. La question de savoir si de l'or issu d'une production informelle susceptible de ne pas avoir respecté les standards sociaux et environnementaux internationaux et acquis par des compagnies suisses peut être considéré comme une production illicite reste ouverte. La légalité d'une production (et donc son autorisation à être exportée) est déterminée par le cadre légal local. A l'heure actuelle, il peut en principe être légal, même si pas opportun, pour une raffinerie suisse de s'approvisionner en or issu de production ne respectant pas les minima sociaux et environnementaux, pour autant que cette production soit considérée comme légale dans le pays de production.

**Loi sur le blanchiment d'argent (LBA)** : cette loi s'applique principalement aux intermédiaires financiers. Sont notamment réputés intermédiaires financiers les personnes qui, à titre professionnel,

---

<sup>20</sup> [www.csr.admin.ch](http://www.csr.admin.ch)

<sup>21</sup> Des ONG suggèrent que l'or qui est produit dans des conditions ne respectant pas les standards internationaux tend à être raffiné à Dubaï ou dans d'autres juridictions moins regardantes (cf. par exemple *All that Glitters is Not Gold : Dubaï, Congo and the Illicit Trade of Conflict Minerals*, Partnership Africa Canada, 2014. Il faut donc faire attention à ne pas déplacer le problème.

font le commerce, pour leur propre compte ou celui de tiers, de métaux précieux. **L'ordonnance sur le blanchiment d'argent (OBA)** précise que seul est visé le négoce de métaux précieux bancaires, que ce soit pour compte propre ou compte de tiers<sup>22</sup>.

Il ressort de la **circulaire 2011/1 de la FINMA « Activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA »** que le négoce peut consister aussi bien en l'acquisition ou en la vente de métaux précieux bancaires qu'en l'acquisition de matières pour la fonte que le négociant transforme en métal précieux bancaire afin de le vendre. Dès lors, l'acquisition d'or minier transformé par une raffinerie suisse en métal précieux bancaire afin de le vendre est une activité soumise à la LBA (activité de négociant en métaux précieux). Les négociants concernés doivent dès lors s'affilier à la FINMA ou à un organisme d'autorégulation qui surveillera le respect des obligations de diligence prévues par la LBA<sup>23</sup>. Ces négociants sont en outre soumis à l'obligation d'un audit indépendant par une société d'audit agréée.

La circulaire 2011/1 de la FINMA précise que ne sont cependant pas soumis à la LBA, i) le négoce de métaux à fondre, d'ouvrages en métaux précieux, de produits semi-ouvrés, d'ouvrages plaqués et de similis, ni ii) l'achat direct de métaux précieux bancaires par des entreprises de fabrication ou la vente de métaux précieux bancaires à des entreprises de fabrication aux fins de réaliser ces ouvrages.

**Les Codes pénal et civil** permettent en théorie d'empêcher que de l'or produit en violation des droits de l'homme ne soit importé en Suisse, pour autant qu'une non-conformité résulte en une responsabilité civile ou pénale. A ce jour, aucun cas de ce genre n'a été reconnu.

A l'international, les cadres législatifs en matière de production et négoce de métaux précieux diffèrent.

Au niveau européen, le cadre législatif fixe un certain nombre de règles en matière de transparence et de responsabilité sociétale des entreprises. Conformément à la **Directive du 22 octobre 2014 sur la divulgation d'informations non financières (2014/95 / UE)**, les grandes entités d'intérêt public ou de plus de 500 salariés doivent inclure une déclaration non financière dans leur rapport de gestion. Pour autant que cela soit pertinent, elles doivent aussi inclure des informations relatives à leur chaînes d'approvisionnement. La déclaration non financière doit au moins mentionner l'impact des activités sur les droits de l'homme, les travailleurs, l'environnement ainsi que sur la lutte contre la corruption. De plus, le **Règlement (UE) 2017/821 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** est entré en vigueur le 8 juin 2017. Le règlement transpose 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*. Les dispositions les plus importantes s'appliqueront à compter du 1er janvier 2021.

Le **Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act**, adopté par le Congrès américain en juillet 2010, comprend une disposition – l'article 1502 – qui appelle les entreprises à déterminer si leurs produits contiennent des minéraux issus de zones de conflit en effectuant un contrôle préalable de la chaîne d'approvisionnement et de le signaler. Ses dispositions sont similaires à celles du Règlement de l'UE susmentionné.

Afin de comparer le cadre juridique suisse relatif à l'importation d'or produit en violation des droits de l'homme avec d'autres principaux centres de raffinage, l'Institut suisse de droit comparé a étudié le cadre juridique applicable en Afrique du Sud, en Inde et aux Emirats Arabes Unis (Dubai)<sup>24</sup>. L'étude montre qu'aucun des cadres nationaux comparés n'interdit explicitement l'importation d'or produit dans le cadre de violations des droits de l'homme. De plus, aucun de ces pays n'impose aux entreprises importatrices d'or une obligation de déclarer les conditions de la production de l'or importé. Enfin, seules les règles du Dubai Multicommodities Center (DMCC) exigent explicitement que les entreprises importatrices d'or fassent preuve d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme si elles

<sup>22</sup> L'art 178 de l'OCMP définit comme suit la notion de métaux précieux bancaires : lingots et grenailles d'or au titre minimal de 995 millièmes ; lingots et grenailles d'argent au titre minimal de 999 millièmes ainsi que lingots et mousses de platine et de palladium au titre minimal de 999,5 millièmes.

<sup>23</sup> Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les établissements financiers (LEFin), le statut d'intermédiaires financiers, au sens de l'art. 2, al. 3, LBA, directement soumis à la surveillance de la FINMA (IFDS) n'existera plus. Des changements interviendront par conséquent au niveau de la surveillance LBA des négociants en métaux précieux. Ces derniers devront s'affilier à un organisme d'autorégulation, à l'exception toutefois des essayeurs du commerce qui effectuent eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'une société du groupe le négoce de métaux précieux bancaires à titre professionnel, qui seront soumis à un régime d'autorisation et de surveillance LBA spécifique.

<sup>24</sup> L'Afrique du Sud a été choisie, car elle a la deuxième plus grande capacité de raffinage, après la Suisse. Les UAE et l'Inde ont été choisis à cause du développement de leur capacité de raffinage, et leur potentiel de devenir des concurrents majeurs à la place de raffinage suisse.

souhaitent demander une accréditation. L'efficacité de cette mesure dépend de la mise en œuvre du DMCC, qui a été remise en question plusieurs fois<sup>25</sup>.

Il n'est pas à exclure que les développements législatifs susmentionnés aient un impact sur le développement des législations régissant le commerce de l'or dans plusieurs juridictions.

### 3.5 Standards concernant la responsabilité des entreprises mis en place par l'industrie

Les deux principaux standards concernant la responsabilité des entreprises mis en œuvre par le secteur privé sont basés sur les *Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales* et sont les suivants :

i. Toutes les raffineries d'or certifiées par la London Bullion Market Association (LBMA) s'engagent à respecter les exigences de la **Responsible Gold Guidance**, qui sont basées sur les recommandations de l'OCDE concernant le devoir de diligence de la chaîne responsable d'approvisionnement en minerais (incluant la lutte contre l'or issu des conflits, contre le blanchiment, contre le financement du terrorisme et en faveur du respect des droits de l'homme lors de la production). La mise en œuvre de cette certification est audité annuellement par un auditeur indépendant, sous le contrôle de la LBMA. Les quatre principales raffineries suisses sont certifiées selon la Responsible Gold Guidance de la LBMA et trois d'entre elles ont développé un guide des meilleures pratiques en matière de devoir de diligence raisonnable, lequel a été adopté par les membres de la LBMA.

ii. La Member Certification et le Chain of Custody Certification (CoC) du **Responsible Jewellery Council** (RJC) peuvent s'appliquer à toute la chaîne d'approvisionnement de la mine au consommateur en passant par les raffineries. Les membres certifiés s'engagent au respect du RJC Code of Practices et font l'objet d'un audit. Les certifications offertes par le Responsible Jewellery Council ont pour objectif d'avoir des pratiques responsables tout au long de la chaîne d'approvisionnement, incluant le respect des standards relatifs aux droits de l'homme, aux conditions de travail, aux impacts environnementaux, aux pratiques commerciales éthiques ainsi qu'à l'exclusion de financement de conflit. Les membres certifiés Chain of Custody peuvent par ailleurs garantir l'intégrité d'un produit issu d'une chaîne d'approvisionnement RJC. Les quatre raffineries principales en Suisse sont certifiées selon les deux labels susmentionnés du RJC.

Les standards précités ont contribué à établir des bonnes pratiques au sein de l'industrie. Ils ne requièrent pas de communiquer la provenance de l'or au public, ni de faire connaître les processus appliqués lors des processus d'audit. Les procédures mises en place dans le cadre de l'analyse et de la gestion des risques ne sont pas non plus communiquées. Ce manque d'information, qui peut être expliqué notamment par des préoccupations en matière de concurrence entre les différents raffineurs, ne permet pas de se prononcer sur l'efficacité de ces standards. L'industrie, y compris les raffineurs suisses, s'est montrée prête à améliorer cet aspect.

### 3.6 Initiatives et projets soutenus par la Suisse

Dans le document « Position et plan d'action du Conseil fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement »<sup>26</sup> (2015) et dans le NAP, le Conseil fédéral expose ses attentes à l'égard des entreprises en matière de responsabilité sociétale et de respect des droits de l'homme. Les entreprises doivent assumer leurs responsabilités de respecter les droits de l'homme (deuxième pilier des principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et chapitre consacré aux droits de l'homme des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales).

La Suisse soutient depuis 2012 les efforts de l'OCDE en vue d'aider les entreprises acquéreuses d'or en provenance de la région des Grands Lacs africains à s'assurer qu'elles n'alimentent pas les conflits armés qui y ont lieu – principalement en RDC – au travers de leurs activités. Un **Guide sur le devoir**

<sup>25</sup> <https://impacttransform.org/en/all-that-glitters-is-not-gold-dubai-congo-and-the-illicit-trade-of-conflict-minerals/>.

<sup>26</sup> <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-56760.html>

**de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque**<sup>27</sup> a été développé par l'OCDE avec un financement du SECO dans un processus multipartite incluant représentants des gouvernements, des institutions internationales, y compris régionales, des entreprises et des ONG. La Confédération fait la promotion des standards développés dans ce guide et soutient sa mise en œuvre par les entreprises.

La **Better Gold Initiative (BGI)**, mise sur pied par la Suisse en 2013, développe des filières pour une production responsable de l'or et offre un marché pour de l'or produit par des mines artisanales respectant des standards volontaires de durabilité. Mise en œuvre par le SECO en coopération avec les acquéreurs d'or en Suisse (raffineurs, bijoutiers, banquiers) regroupés au sein de la Swiss Better Gold Association (SBGA), la BGI a développé ses premiers effets au Pérou. Depuis 2017, une seconde phase de l'Initiative est en cours. Elle a été étendue du Pérou à la Colombie et à la Bolivie. Entre 2013 et 2017, l'Initiative a permis la production et l'exportation vers la Suisse d'environ 2,5 tonnes d'or artisanal produit de façon responsable. La coopération avec des petites mines d'or individuelles a amélioré leurs conditions écologiques et sociales. En outre, le projet a soutenu les autorités dans la simplification du cadre de formalisation. Dans cette deuxième phase, l'objectif est d'augmenter considérablement la quantité d'or provenant de sources responsables de l'exploitation minière à petite échelle. En ce qui concerne le LSM la Suisse soutient le développement des instruments de Benchmarking, tel que le Responsible Mining Index.<sup>28</sup>

Depuis 1992, la Suisse soutient, par l'intermédiaire de la DDC, plusieurs projets avec ses pays partenaires dans le domaine de la formalisation de la production artisanale de l'or et d'une production respectueuse de l'environnement avec pour objectifs de lutter contre la pauvreté et de créer des conditions favorables pour un développement économique local durable et inclusif. Elle a mené des projets au Brésil, en Bolivie, en Equateur, au Pérou, ainsi qu'en Mongolie. Le projet en Mongolie, « Sustainable Artisanal Mining », considéré comme un modèle du genre et dont la dernière phase se terminera en 2019, combine la légalisation et l'officialisation des activités minières à petite échelle, des alternatives à l'utilisation du mercure, une meilleure protection sociale des mineurs et un renforcement des autorités locales. Ce projet d'exploitation minière artisanale durable permet de transformer les ressources minérales en moyen de subsistance pour les populations pauvres et les générations futures, sans pour autant avoir des conséquences néfastes sur l'environnement. Jusqu'à présent, plus de 7'000 mineurs ont directement bénéficié du projet « Sustainable Artisanal Mining » de la DDC.

Sur la base des expériences réalisées et considérant l'importance prise ces dernières années par le secteur de l'or dans plusieurs de ses pays partenaires, la DDC explore actuellement la possibilité de s'engager dans d'autres contextes, notamment en Afrique de l'Ouest, y compris dans le cadre de ses programmes de gouvernance.

### 3.7 Statistiques et procédures douanières

Les statistiques du commerce extérieur suisse depuis 1988 sont accessibles par la base de données Swiss-Impex<sup>29</sup>. Pour l'or brut, les données sont disponibles depuis 2012. Les données sont désagrégées par année, pays d'origine pour l'importation, de destination pour l'exportation, avec les variables valeur (CHF) et quantité (kg). A l'importation, le pays d'expédition, bien que relevé dans les déclarations douanières, n'est pas reporté dans la base de données Swiss-Impex.

L'Administration fédérale des douanes (AFD) confirme que l'origine réelle des marchandises doit être annoncée dès lors qu'elle est connue<sup>30</sup>, et elle vérifie par sondage si l'indication de l'origine de l'or est correcte dans les déclarations douanières.

Dans le cas d'importations de grandes quantités d'or, par exemple en provenance du Royaume-Uni ou des Emirats Arabes Unis, c'est le pays d'expédition qui est parfois indiqué sur la déclaration douanière.

<sup>27</sup> <https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-Devoir-Diligence-Minerais-%20Edition3.pdf>

<sup>28</sup> <https://responsibleminingindex.org/en>

<sup>29</sup> <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/public/bereiche/waren/query.xhtml>

<sup>30</sup> Dans la mesure où la raffinerie connaît l'origine de l'or importé, elle est tenue de déclarer l'origine réelle et non le pays d'expédition. Si un lot comprend des origines différentes, la partie de chaque pays d'origine doit être indiquée séparément. Les prescriptions de services concernant la statistique du commerce extérieur (d-25-aussenhandelsstatistik.html) mentionnent au chiffre 2.3.4.1 une tolérance en cas d'envois comprenant des produits d'origines multiples.

Même si elle n'est pas toujours reflétée dans les statistiques d'importation d'or, l'origine de l'or traité par les raffineurs suisses est connue par ces derniers et transmise à la LBMA dans le cadre de la mise en œuvre des standards qu'elle exige.

Le secteur privé, en collaboration avec la LBMA, est prêt à établir avec l'administration des moyens qui pourraient renforcer la transparence relative à l'origine de l'or tout en garantissant la confidentialité de certaines informations pour des raisons de concurrence. Elle a fait des propositions concrètes dans ce sens.

Les statistiques publiées, couplées à d'autres informations, permettent de tirer plusieurs hypothèses quant à l'origine de l'or. Par exemple, le ratio entre la quantité et la valeur de l'or importé permet de déterminer sa pureté et d'établir si l'or est déjà raffiné ou s'il a subi un pré-raffinage. La comparaison des statistiques d'importation suisses avec les statistiques de production d'or d'un pays<sup>31</sup> permet de voir si celui-ci est plutôt un pays d'origine ou d'expédition de l'or.

Les statistiques douanières ne permettent pas de connaître le mode de production de l'or importé (ASM ou LSM), ce qui serait de toute évidence difficile étant donné les différences de définitions pouvant s'appliquer.

### 3.8 Conclusion

La Suisse est engagée, au niveau national et international, pour s'assurer que de l'or produit en violation des droits de l'homme ne soit pas importé en Suisse. Le commerce de l'or est aussi encadré par une des législations les plus sévères au monde. Il ne peut cependant être totalement exclu que de l'or produit en violation des droits de l'homme soit importé en Suisse, même si les entreprises et les gouvernements producteurs mettent en œuvre un éventail de mesures destinées à ce que cela ne se produise pas. Les points suivants peuvent être relevés en fonction de l'analyse qui précède :

- La grande majorité de la production d'or est extraite dans des exploitations à grande échelle. L'exploitation artisanale, même si elle n'atteint que 15-20% de la production mondiale, représente une source de revenus importante pour plus de 15 millions de personnes.
- Le secteur de l'or est important pour la Suisse, qui concentre 40% des capacités de raffinage mondiales et héberge les activités de 4 leaders mondiaux du secteur. La majorité de l'or importé en Suisse provient d'exploitations à large échelle.
- L'exploitation artisanale de l'or présente un nombre important de risques d'atteintes aux droits de l'homme, auxquelles peuvent contribuer les acteurs tout au long de la chaîne de valeur de l'or, y compris en Suisse.
- La base légale suisse permet d'assurer que l'or traité par les raffineurs n'est pas de provenance frauduleuse, mais elle ne comporte pas de dispositions explicites relatives au respect des droits de l'homme. A ce jour, la législation suisse qui règle les exigences en matière de négoce des métaux précieux est en ligne avec ses principaux concurrents. Des développements législatifs visant à instaurer une obligation de devoir de diligence pour les minéraux provenant de zones de conflits sont cependant en cours au niveau des Etats-Unis et au niveau européen.
- Les raffineurs mettent en œuvre des standards volontaires afin de garantir une production qui réponde à des standards sociaux et environnementaux reconnus internationalement. Ces standards sont relativement récents et ils n'ont pas encore fait leurs preuves aux yeux de certaines ONG. Il faut cependant noter que la LBMA a déjà exclu certains de ses membres pour non-respect des standards.
- L'ASFCMP a activement participé aux workshops organisés par le DFAE dans le cadre de la cartographie du secteur de l'or effectuée dans le cadre de la réponse au Postulat 15.3877 Recordon et a fait des propositions pour améliorer la transparence relative à la provenance de

<sup>31</sup> Par exemple, le US Geological Survey propose des aperçus par pays, mais avec un certain retard, jusqu'en 2013 ou 2014 selon les pays. Source: <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/> (30.11.2017).

l'or et renforcer les compétences du Bureau central du contrôle des métaux précieux rattaché à l'AFD. La LBMA a aussi indiqué être prête à travailler avec la Suisse dans ce sens.

- Compte tenu du potentiel et des risques liés à la production de l'or dans les pays d'origine, la Suisse s'engage en faveur d'une production durable et responsable de l'or à travers différentes initiatives internationales et plusieurs projets de coopération au développement, notamment dans la formalisation de la production artisanale. Les projets mis en place par la DDC sur une filière responsable de production d'or, la Better Gold Initiative et le Guide OCDE sur le devoir de diligence sont des exemples voués à être poursuivis à l'avenir.
- Les statistiques actuelles d'importation et d'exportation ne permettent pas de déterminer l'origine de l'or avec certitude, ni ses procédés de production. La traçabilité de l'or est toutefois garantie dans une certaine mesure, les raffineurs étant, en vertu des standards de la LBMA, contraints de clarifier la provenance, même si celle-ci n'est pas actuellement rendue publique.

## 4 Position du Conseil fédéral

La question de l'importation de l'or qui aurait été produit en violation des droits de l'homme peut être abordée soit par une réglementation interdisant l'importation de l'or produit en violation des droits de l'homme soit par une combinaison de mesures volontaires et l'application des lois existantes. Des mesures de soutien sur le terrain peuvent aussi être envisagées. Dans tous les cas de figure, la traçabilité de l'origine de l'or est essentielle, car elle seule permet d'éviter l'importation d'or extrait en violation des droits de l'homme.

Suite à l'analyse de la situation du secteur de l'or par rapport aux risques de violations des droits de l'homme et suite aux consultations qui ont eu lieu avec les différentes parties prenantes, le Conseil fédéral propose de prendre des mesures au niveau de la transparence et des chaînes d'approvisionnement. Il propose aussi de renforcer le dialogue multipartite ainsi que la coopération au développement dans le domaine de la production d'or responsable.

Le Conseil fédéral suggère d'utiliser de manière positive le momentum créé par les ONG et par l'industrie et de soutenir les propositions qui ont été faites par celle-ci pour promouvoir la transparence du secteur ainsi que des bonnes pratiques au niveau international, tout en maintenant des conditions de concurrence équivalentes avec les autres Etats (« level playing field »). Une collaboration étroite avec le secteur ainsi qu'avec les associations qui le représentent (ASFCMP, LBMA, SBGA) est, dans ce sens, essentielle.

## 5 Recommandations

Le secteur de l'or est important en Suisse. Il subit actuellement une concurrence de plus en plus forte et doit être soutenu dans les efforts innovants qu'il fait pour promouvoir une production responsable au niveau mondial. Ce soutien doit se matérialiser dans les domaines de la transparence, des chaînes d'approvisionnement responsables, du dialogue multipartite et de la coopération au développement, en cohérence avec le NAP et les documents « Position et plan d'action du Conseil fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement » et « Rapport à l'intention du Conseil fédéral, Economie verte, Mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse »<sup>32</sup>.

### a. Transparence

1. **Améliorer la récolte et la publication d'informations relatives à l'origine de l'or importé en Suisse.** Actuellement, les raffineurs disposent des indications exactes relatives à l'origine de l'or minier, contrairement à ce qui est indiqué dans les déclarations douanières. La LBMA et

<sup>32</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/economie-consommation/info-specialistes/economie-verte.html>

des représentants de l'industrie sont prêts à améliorer la qualité des informations fournies sur la déclaration en douane<sup>33</sup>.

2. **Améliorer la transparence relative aux analyses de risques menées par l'industrie et aux procédures de diligence raisonnable qui en découlent.** Cela pourrait se matérialiser par un soutien des acteurs de l'industrie qui ont mis en place des bonnes pratiques et se sont montrés prêts à les partager avec d'autres acteurs du secteur privé (certaines industries ont par exemple développé des outils pour conduire un devoir de diligence raisonnable, qui pourraient bénéficier au secteur dans son ensemble)<sup>34</sup>.
3. **Encourager les associations professionnelles du secteur de l'or** (par exemple l'Association suisse des fabricants et des commerçants de métaux précieux et la Swiss Better Gold Association) à améliorer la diffusion de bonnes pratiques et à engager un dialogue avec les ONG sur les défis actuels<sup>35</sup>.
4. **Examiner la proposition de la branche d'élargir les compétences du Bureau central du contrôle des métaux précieux**, en lui attribuant d'autres tâches, notamment en matière de transparence relative à la provenance de l'or<sup>36</sup>.

b. Chaînes d'approvisionnement responsables

5. Poursuivre le soutien de la Suisse à la mise en œuvre du **Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant des zones de conflit ou à haut risque**, y inclus son supplément sur l'or, par les entreprises suisses. De plus, la Suisse doit promouvoir la mise en œuvre du *Commodities Trading Sector Guidance on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*<sup>37</sup>, qui s'applique aussi au secteur de l'or<sup>38</sup>.
6. Examiner si et comment l'utilisation de **blockchain pourrait améliorer la traçabilité de la matière dans le commerce de l'or** : la Suisse devrait fournir de bonnes conditions-cadres dans ce domaine. Elle pourrait collaborer avec la LBMA sur ce sujet, d'autant plus que celle-ci a montré son intérêt à coopérer avec les autorités suisses. La possibilité d'utiliser la blockchain dans les initiatives existantes (BGI) pour améliorer la traçabilité de l'or de provenance artisanale devrait aussi être explorée<sup>39</sup>.

c. Dialogue multipartite

7. Poursuivre le **dialogue multipartite** sur les questions relatives à l'or et aux droits de l'homme entre le secteur privé, les ONG et le gouvernement. Afin de garantir une bonne utilisation des ressources, ceci devrait se faire par l'intermédiaire de plateformes existantes telles que la Table ronde matières premières ou l'Observatoire suisse des minéraux. La Suisse devrait initier un dialogue avec les parties prenantes sur les étapes à suivre afin **d'améliorer l'intégrité du secteur au niveau global** et notamment faciliter la mise en œuvre et le respect de la Convention de Minamata sur l'extraction minière artisanale. Une retraite stratégique avec les raffineurs suisses, les régulateurs et les principaux négociants pourrait être organisée en collaboration avec les autres Etats (Royaume-Uni, Emirats Arabes Unis) qui ont montré un intérêt pour répondre aux défis présents dans la chaîne de production de l'or<sup>40</sup>.

d. Rôle de la coopération suisse au développement

<sup>33</sup> Responsabilité : l'Administration fédérale des douanes (AFD) en collaboration avec le SECO.

<sup>34</sup> Responsabilité : le SECO, avec le soutien de la DDC et de la DSH.

<sup>35</sup> Responsabilité : DSH, en coordination avec le SECO.

<sup>36</sup> Responsabilité : DFF / SIF, en coordination avec l'AFD, la FINMA et la DSH.

<sup>37</sup> Actuellement en voie de finalisation.

<sup>38</sup> Responsabilité : SECO et DSH.

<sup>39</sup> Responsabilité : SECO, en coordination avec le SIF et la DSH.

<sup>40</sup> Responsabilité : DSH en collaboration avec la plateforme matières premières.

8. Poursuivre l'**engagement de la Coopération suisse au développement en faveur d'une production d'or et des chaînes d'approvisionnement responsables** et durables en collaboration avec ses pays partenaires, notamment dans des contextes marqués par d'importants défis en termes de gouvernance des ressources naturelles et dont une part importante de la production est raffinée en Suisse.<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Responsabilité : DFAE / DDC, SECO