

## **Les limites de l'autoréglementation dans le secteur suisse de l'affinage d'or**

*Une analyse sous l'angle de l'initiative pour des multinationales responsables*

Yvan Schulz, Matthieu Bolay, Ellen Hertz<sup>1</sup>

### **Introduction**

Le 29 novembre 2020, le peuple suisse devra se prononcer sur l'initiative populaire fédérale « Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement », mieux connue sous le nom d'« Initiative pour des multinationales responsables » (IMR). En cas d'adoption, l'IMR changerait la donne pour les grandes entreprises ayant leur siège en Suisse et une présence à l'international. Elle leur imposerait un devoir de diligence visant à s'assurer que leurs activités à l'étranger ne portent pas atteinte aux droits humains ou à l'environnement. Et surtout, en cas d'atteinte avérée, elle permettrait aux victimes de poursuivre les entreprises responsables en justice en s'adressant à un tribunal de droit civil suisse. Ce faisant, l'IMR mettrait un terme au système de gouvernance basé uniquement sur l'autoréglementation, que les autorités fédérales préconisent et mettent en pratique depuis des décennies.

Les opposants à l'IMR reconnaissent qu'elle poursuit un but louable, mais avancent aussi qu'elle emploie des moyens inadéquats (cf. DFJP 2020). Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, en particulier, appellent le peuple à rejeter l'IMR et à accepter à la place un contre-projet dont le champ d'application est restreint, les obligations peu nombreuses et les mécanismes de sanction quasi inexistantes. Cette alternative revient à poursuivre dans la voie de l'autoréglementation et donc de laisser aux grandes entreprises le soin de limiter leur impact délétère à l'étranger.

Mais l'autoréglementation par l'industrie a-t-elle fait ses preuves ? Permet-elle, en particulier, de réduire les atteintes graves aux droits humains et à l'environnement qui se produisent au sein des chaînes d'approvisionnement et de production transnationales et, le cas échéant, d'y remédier ? Quel constat peut-on tirer sur la base de l'expérience acquise ces dernières années, voire décennies, en Suisse ? Et quels changements l'IMR est-elle susceptible d'apporter ? Dans ce document, nous répondons à ces questions en nous basant sur un cas d'étude centré sur le secteur suisse de l'affinage d'or. Le choix de ce secteur est motivé par la relative abondance d'informations à son sujet, le caractère emblématique des enjeux auxquels il fait face et la place prépondérante que la Suisse occupe sur le marché international de ce métal précieux.

Il ressort de notre analyse que de nombreux affineurs d'or suisses ont été étroitement associés à de graves atteintes aux droits humains et à l'environnement survenues à l'étranger. Le secteur dans son ensemble présente donc un risque aigu en la matière et serait donc directement concerné par l'IMR. Si l'initiative ne concerne en principe pas les petites et moyennes entreprises (PME), elle s'applique tout de même à celles actives dans un secteur « à risque » comme celui du commerce de l'or (ou

---

<sup>1</sup> Dr Yvan Schulz est chercheur indépendant. Dr Matthieu Bolay est chercheur postdoctoral à l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève. Prof. Ellen Hertz est professeure à l'Institut d'ethnologie de l'Université de Neuchâtel. Adresse de contact : [yvan.schulz@yahoo.com](mailto:yvan.schulz@yahoo.com).

d'autres matières premières, comme le cuivre, les diamants ou le bois tropical). Ce risque soulève un enjeu en matière de réputation, non seulement pour les affineurs qui auraient des pratiques discutables, voire répréhensibles, mais, par extension, pour les autres acteurs du secteur, dont certains ont pourtant développé des mécanismes robustes de diligence et de traçabilité. De manière encore plus large, les actions de quelques « mauvais joueurs » sont susceptibles de ternir l'image des autorités suisses ou même du pays dans son ensemble.

Les affineurs ont conscience du risque de violation des droits humains et des normes environnementales internationales auquel ils sont exposés. Soumis par ailleurs à une intense pression de la part des organisations de la société civile, qui exigent davantage de transparence et de traçabilité, certains affineurs ont trouvé des solutions innovantes pour répondre aux défis auxquels ils sont confrontés. Ils ont principalement mobilisé les principes de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour développer des programmes visant à améliorer les conditions de travail et de vie des habitants du Sud global, où de nombreux sites d'extraction artisanale sont situés. Cependant, la RSE, comprise comme un ensemble de normes volontaires faisant office de système de gouvernance, présente de nombreuses limites ou faiblesses (cf. Bartley 2018, Hertz et Schulz 2020). En particulier, les mesures de RSE ne remettent pas en question le fonctionnement du commerce mondial de l'or et, par conséquent, ne permettent pas de déclencher les changements radicaux nécessaires à la généralisation de pratiques durables et respectueuses des droits humains.

Dans ce contexte, nous sommes d'avis que l'adoption de l'IMR aurait des effets bénéfiques. D'une part, elle pousserait les affineurs à limiter les intermédiaires et à se rapprocher de la source de l'or minier qu'ils se procurent et qu'ils transforment, afin de bien connaître les conditions de production de cet or et de réduire le risque qu'ils prennent en l'achetant ou en l'affinant pour des clients. D'autre part, l'IMR obligerait les affineurs à innover, afin de mieux répondre aux exigences de transparence, de traçabilité, de vérification (*audit*) et de responsabilité (*accountability*) auxquelles ils sont confrontés. Vue sous cet angle, l'IMR n'apparaît plus comme l'instrument punitif que certains ont décrit, mais plutôt comme une occasion de réformer un secteur qui a grand besoin de sentir le souffle d'un vent nouveau.

## La Suisse et le doré

Depuis 2015, les mines du monde entier produisent chaque année plus de 3000 tonnes d'or. Récemment, le prix de ce métal précieux a dépassé les USD 60 millions/tonne, ce qui porte la valeur totale de la production annuelle d'or minier à plus de USD 180 milliards (World Gold Council 2020). La Suisse joue un rôle de premier plan en tant que plaque tournante dans le commerce international de l'or. Entre 2013 et 2018, le pays a importé chaque année entre 2236 et 3080 tonnes d'or (d'une valeur de CHF 63-109 milliards) en provenance de 92 pays. Près de 70% de l'or mondial est raffiné en Suisse, principalement par quatre des neuf plus grandes raffineries au monde (CF 2018, p. 13). Elles ont pour noms Valcambi, Argor-Heraeus, PAMP et Metalor Technologies et sont pour la plupart basées au Tessin. Ces raffineries fabriquent des lingots d'or de qualité et des produits semi-finis, qu'elles vendent dans le monde entier. Valcambi occupe même la position de tête sur ce marché.

Avec les métaux précieux ou stratégiques, la question de la provenance est cruciale, car les sources d'approvisionnement peuvent poser de nombreux problèmes. Ceci est particulièrement vrai pour l'or. Le caractère fongible et la haute valeur de ce métal compliquent le travail d'identification et de suivi des flux financiers et matériels ; ils facilitent l'échange international, le commerce anonyme et la contrebande (Pieth 2019a). La dimension monétaire de l'or implique qu'il peut être utilisé dans le cadre d'une longue série de crimes financiers : corruption, blanchiment d'argent, vol, contrebande,

fraude, évasion fiscale et même crime organisé et financement du terrorisme (*ibidem*). Le recel, par les banques suisses, de gigantesques quantités d'or volé par l'Allemagne nazie – notamment aux victimes de l'Holocauste – durant la deuxième guerre mondiale fournit une illustration historique particulièrement choquante de ce phénomène (cf. Ziegler 1997).

En ce qui concerne l'or minier (qu'avant affinage, on appelle aussi « doré »), les petites exploitations employant des méthodes artisanales présentent un risque particulier (Pieth 2019b, IGF 2018). Cette forme d'extraction représente un cinquième environ de la production totale et une importante source de revenu pour des dizaines de millions de personnes dans le monde. Mais elle implique des conditions de travail qui mettent souvent en péril la sécurité des travailleurs, et des pratiques qui peuvent nuire gravement à l'environnement et à la santé des communautés locales (par ex. abattage de forêt, dragage de rivière, rejet de mercure et d'autres substances toxiques). Qui plus est, une partie de ces mines artisanales sont situées dans des régions où sévissent des conflits. L'or qui y est produit est susceptible d'être utilisé pour financer les opérations de groupes armés et, de ce fait, d'induire de nombreuses violations des droits humains. Malgré cela, le secteur artisanal représente une source d'or attrayante pour l'industrie de l'affinage, qui fait face à une surcapacité et une compétition toujours plus forte pour sécuriser des flux matériels réguliers. Dans ce contexte, on observe l'émergence d'une stratégie consistant à accéder au secteur artisanal par l'entremise d'intermédiaire qui apparaissent comme « légitimes » (Verbrugge & Geenen 2020, p.107).

Comme l'explique Mark Pieth, les affineurs ont une responsabilité particulière en lien avec la provenance de l'or brut. En tant que « gardiens de l'entrée du beau monde de l'or propre » ou « point[s] où l'or est 'blanchi' et perd les marques de son passé problématique », ils ont le devoir de « réduire les risques sociaux et environnementaux dans la chaîne d'approvisionnement de l'or ». Idéalement, ils devraient aussi « répondre des atteintes devant les tribunaux », note Pieth (2019c, p. 4-5, traduction des auteurs (tda)). Comme les affineurs suisses occupent collectivement une position dominante sur le marché mondial de l'or, on est en droit d'attendre d'eux qu'ils prennent leur responsabilité au sérieux et fassent des efforts soutenus en matière de transparence et de traçabilité.

Le Conseil fédéral reconnaît qu'il existe une possibilité que la Suisse soit impliquée de façon indirecte dans des violations des droits humains du fait de sa participation dans le commerce international d'or minier (CF 2019). Par ailleurs, une étude publiée fin 2017 par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) affirme qu'« on ne peut pas exclure que de l'or produit en violation des droits humains soit importé en Suisse » (Tratschin et al. 2017, p. 12, tda). Les auteurs de l'étude ajoutent, en lien avec l'or brut, que « l'exposition au risque reste élevée en général [...] étant donné la mauvaise situation en termes de gouvernance des ressources dans nombre des 92 pays partenaires commerciaux. » Toutefois, nuancent-ils, la proportion d'or importé provenant de petites exploitations problématiques reste faible (estimée à moins de 10% de la valeur totale) (*ibidem*).

Les auteurs de l'étude publiée par le DFAE relèvent par ailleurs que les acteurs du secteur suisse de l'or ont un devoir de diligence, ce qui, selon eux, « réduit l'exposition au risque » (Tratschin et al. 2017, p. 12, tda). Qu'est-ce que ce devoir de diligence et pourquoi est-il nécessaire ? Depuis 2010, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) publie un « guide » qui fournit un cadre et des recommandations détaillées pour une gestion responsable de la chaîne d'approvisionnement mondiale de minerais lorsqu'il est question de zones de conflit ou à haut risque. L'exercice du devoir de diligence y est décrit comme « le processus continu, proactif et réactif qui permet aux entreprises de s'assurer qu'elles respectent les droits humains, qu'elles ne contribuent pas aux conflits, et qu'elles observent le droit international et se conforment aux législations nationales » (OCDE 2016, p. XX, tda). Il implique que les entreprises cherchent à

« identifier et gérer les risques effectifs ou potentiels afin de prévenir ou d'atténuer les impacts négatifs liés à leurs activités ou à leurs choix d'approvisionnement » (*ibidem*, tda). Ce devoir de diligence exige donc des sociétés qu'elles se renseignent de façon exhaustive au sujet de leurs fournisseurs et qu'elles s'abstiennent de toute transaction pouvant impliquer de l'or minier provenant de source suspecte.

## Les limites de l'autoréglementation

### *Un système de hard law lacunaire*

Les recommandations de l'OCDE sont depuis longtemps reconnues comme une référence au niveau mondial. Cependant, elles n'ont pas de caractère contraignant ; les entreprises sont encouragées à les suivre, mais elles n'ont aucune obligation de le faire. De nombreux programmes d'accréditation dans le secteur de l'or s'inspirent des recommandations de l'OCDE. Tel est le cas, notamment, de la Responsible Gold Guidance (RGG) de la London Bullion Market Association (LBMA), qui sert de référence mondiale. Mais ces programmes sont eux aussi de nature purement volontaire. Les entreprises accréditées qui ne respecteraient pas les normes qu'ils contiennent ne s'exposent à aucune sanction légale.

À l'inverse, il n'existe que peu de droit contraignant visant à rendre l'approvisionnement en or plus responsable et les quelques lois existantes dans ce domaine se concentrent principalement sur la question des minerais dits « de conflits », ce qui trahit une vision étroite des droits humains. Les États-Unis, par exemple, ont depuis 2010 une loi qui contraint les sociétés à vérifier que leur chaîne d'approvisionnement ne contient pas de minerais provenant des zones de conflit situées en République populaire du Congo (RDC) et, le cas échéant, à en informer l'autorité de surveillance financière américaine (section 1502 *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Act*). Cependant, cette loi n'instaure qu'une obligation de divulgation ; elle n'interdit pas aux sociétés de s'approvisionner dans les zones de conflit de la RDC et ne prévoit aucune sanction contre celles qui le font. Plus près de chez nous, l'UE a adopté un règlement (2017/821) relatif aux minerais du conflit qui reprend les recommandations de l'OCDE et impose un devoir de diligence. Mais ce texte de loi n'entrera en vigueur qu'au 1er janvier 2021 et doit encore être transposé en législations nationales. De manière plus générale, cette approche de la responsabilité sous l'angle des conflits armés pose problème dans la mesure où (1) elle marginalise des producteurs dans des pays où sévissent des conflits même si leurs opérations ne sont pas conduites dans les zones de conflit (Seay 2012) et (2) elle ne tient pas compte du fait que des atteintes graves aux droits humains se produisent souvent en dehors de tout conflit (par ex. le travail forcé et les pires formes de travail des enfants, la destruction environnementale).

En Suisse, « le commerce de l'or est encadré par une des législations les plus sévères au monde », affirme le Conseil fédéral (CF 2019, p. 6). Pourtant, force est de constater qu'aucune des lois en vigueur actuellement n'exige des raffineries suisses qu'elles exercent une diligence raisonnable en vérifiant la provenance de l'or minier qu'elles importent. La Loi sur le contrôle des métaux précieux (LCMP) règle les questions de qualité et de pureté des produits façonnés et exige des affineurs qu'ils aient une bonne réputation et des activités commerciales irréprochables. De la même manière, l'Ordonnance sur le contrôle des métaux précieux (OCMP), qui accompagne la LCMP, contraint les affineurs à respecter plusieurs obligations, dont celle de s'assurer que l'or qu'ils traitent n'est pas volé ou de provenance illicite. Mais elle ne s'applique pas aux conditions dans lesquelles l'or a été produit. Comme le reconnaît le Conseil fédéral, « à 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 » (CF 2019, p. 6).

La Loi sur le blanchissement d'argent (LBA, actuellement en révision) et l'ordonnance sur le blanchiment d'argent (OBA), quant à elles, ne s'appliquent pas à l'or minier, mais seulement à l'or monétaire. Leur champ de surveillance se limite aux transactions de métaux précieux entre intermédiaires financiers et établissements bancaires, ce qui exclut le domaine des achats de matières pour la fonte. Or, les affineurs d'or sont particulièrement exposés au risque de blanchiment d'argent. Ils le sont non seulement en aval, ce qui est couvert par la LBA et l'OBA, mais aussi en amont, puisque l'or destiné à l'affinage (doré ou or recyclé) peut lui-même être issu d'investissements frauduleux.

Enfin, la Suisse ne connaît qu'un seul code tarifaire pour l'or importé. L'Administration fédérale des douanes (AFD) ne fait donc aucune distinction entre les ors dits « minier », « bancaire » et « recyclé ». Ce flou complique l'identification et le suivi du « doré », car le fait que la provenance puisse se référer aussi bien au lieu d'extraction et au dernier lieu de transit ou de transformation fait obstacle à l'exercice d'un contrôle efficace.

En bref, la Suisse manque d'une base légale pour vérifier que les affineurs n'importent pas d'or dont la production a engendré des violations des droits humains ou des destructions de l'environnement. Cela impacte évidemment l'activité de l'administration. Par exemple, l'AFD n'a pas la responsabilité de vérifier l'origine exacte de l'or importé ni d'examiner si cette origine respecte les droits humains et les normes environnementales. Autre exemple, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), qui possède des compétences en matière de contrôle des raffineries d'or, ne s'occupe que d'or pur ; elle n'a pas non plus l'autorité pour vérifier l'origine de l'or minier. Selon le Contrôle fédéral des finances (CDF), qui a réalisé récemment une étude de l'efficacité du contrôle des métaux précieux, la législation suisse ne suffit pas. Dans son rapport, il relève en effet les « lacunes du dispositif actuel de surveillance » et « l'absence de critères clairs et le caractère très limité des moyens de sanction » (CDF 2020, p. 5).

Il est étonnant que la Suisse ne possède aucune base légale exigeant des entreprises suisses actives sur le marché mondial de l'or qu'elles exercent une diligence raisonnable en lien avec leur implication à l'étranger. Les autorités fédérales se sont montrées jusqu'ici particulièrement prudentes en matière de réglementation. Elles refusent de prendre toute mesure de nature contraignante, arguant que cela pourrait désavantager les affineurs suisses par rapport à leurs concurrents étrangers. Le Conseil fédéral, en particulier, a clairement exprimé son attachement au maintien de ce qu'il appelle des « règles du jeu équitables » (*level playing field*) au niveau international (CF 2019). Par conséquent, le secteur suisse de l'or reste, à ce jour, libre de s'autoréglementer pour tout ce qui a trait à son impact à l'étranger.

Outre le cadre légal lacunaire, il existe plusieurs autres raisons qui justifient de mettre en question l'approche adoptée par les autorités fédérales. L'une d'elles concerne les dispositifs normatifs mis en place par l'industrie elle-même.

### *Un système de soft law fragmenté*

Au fil des ans, les entreprises actives sur le marché mondial de l'or ont adopté leurs propres normes. Celles-ci se présentent principalement sous la forme de « programmes de certification ». Parmi eux, on trouve la RGG de la LBMA, le Dubai Good Delivery (DGD) Standard du Dubai Multi Commodities Centre (DMCC), le Code of Practices (CoP) du Responsible Jewellery Council (RJC), le Responsible Minerals Assurance Process Gold Standard (RMAP/GS) de la Responsible Minerals

Initiative (RMI), le Conflict-Free Gold Standard (CFGS) du World Gold Council (WGC) et l'Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA), née d'une coalition d'acteurs non gouvernementaux et d'entreprises. À cette liste s'ajoutent les labels Fairmined de l'Alliance for Responsible Mining et Fairtrade Gold de Max Havelaar.

Certains de ces programmes de certification jouent un rôle clé au niveau opérationnel. Tel est le cas de la RGG, par exemple, dont le respect permet aux sociétés de figurer sur la Good Delivery List (GDL) de la LBMA et d'avoir ainsi accès au London Bullion Market, le principal marché de gré à gré pour le commerce d'or en lingot. D'autres programmes, en revanche, jouent un rôle plus symbolique. Le label Fairmined, par exemple, ne porte que sur de petites quantités d'or (1,4 tonne depuis 2014, Fairmined 2020). Son apport réside donc principalement dans la sensibilisation des consommateurs aux enjeux liés à l'extraction d'or.

Les programmes de certification et d'accréditation posent plusieurs problèmes, au premier rang desquels figure leur très grand nombre. Celui-ci s'explique en partie par le besoin qu'a l'industrie de projeter une image positive d'elle-même en multipliant les standards de « responsabilité ». Une autre explication réside dans le fait que chaque maillon de la chaîne de production a tendance à adopter ses propres programmes (l'IRMA et le CFGS émanent des mineurs, la RGG et le DGD des affineurs, le RJC CoP des détaillants, Fairmined et Fairtrade Gold des artisans miniers) et que ces programmes répondent à différentes problématiques (environnement, artisanat minier, minerais de conflits, etc.) (Schüler et. al 2016). En d'autres termes, une vision globale de la chaîne fait défaut, ce qui a pour conséquences un manque de lisibilité du point de vue des consommateurs et un épuisement du point de vue des producteurs, qui sont contraints de se soumettre à un nombre croissant de procédures d'accréditation et de vérification, aussi connues sous le terme d'« audits » (c'est pourquoi on parle en anglais d'*audit fatigue*).

Un deuxième problème qui se pose en lien avec les programmes de certification des acteurs de la chaîne d'approvisionnement en or est que nombre d'entre eux proviennent directement de l'industrie et sont gérés par des associations professionnelles. Cela pose la question de leur indépendance. « Comment une association établie dans le but de promouvoir le commerce de l'or peut-elle superviser ce commerce de façon crédible ? », demande Mark Pieth (2019c, p. 4, tda, cf. aussi Pieth 2019b). Dans son audit du secteur des métaux précieux en Suisse, le CDF reconnaît ce problème. Il note le « double rôle » de la LBMA et considère qu'il s'agit là d'une « limite à l'approche de l'autorégulation (sic) » (CDF 2020, p. 40).

Un troisième problème est que, jusqu'à récemment, du moins, les normes de l'industrie abaissaient le seuil à partir duquel les sociétés apparaissent comme s'étant acquittées de leur devoir de diligence. En effet, plusieurs de ces programmes sont censés mettre en œuvre les recommandations de l'OCDE, mais on observe certains décalages, notamment au niveau de l'obligation de déclaration de provenance ou des conditions d'accréditation (OCDE 2018).

Enfin, les programmes de certification donnent l'impression d'être non seulement nécessaires mais aussi suffisants. Pourtant, ils ne déterminent pas clairement l'étendue du devoir de vigilance et ne garantissent donc pas que les entreprises certifiées ont tout mis en œuvre pour débarrasser leur chaîne d'approvisionnement du risque d'atteintes aux droits humains ou à l'environnement. Encouragés à se fier aux certifications délivrées par ces programmes, les clients de ces entreprises sont eux aussi amenés à se satisfaire de l'existence d'un label et, ce faisant, à se désintéresser de la réalité sous-jacente.

Aux enjeux soulevés ci-dessus s'ajoute celui de la crédibilité des certifications et accréditations, qui dépend de l'existence et du bon fonctionnement d'un contrôle du respect des normes. La plupart du

temps, ce contrôle prend la forme de procédures de vérification. Or, le système de l'audit constitue une autre des limites de l'autoréglementation.

### *Un système défaillant de contrôle par l'audit*

Pour pouvoir bénéficier de certifications, les affineurs doivent régulièrement se soumettre à des évaluations réalisées par des tiers. En principe, ces procédures permettent de garantir qu'ils agissent avec la diligence requise dans la conduite de leurs affaires. Pourtant, le système de l'audit, tel qu'il est pratiqué actuellement, peine à offrir une telle garantie ; il n'est donc qu'un gage partiel de la crédibilité des programmes certifications.

Il ressort des travaux de plusieurs ONG dans le domaine du commerce international de l'or que deux aspects principaux posent problème, à savoir l'efficacité des audits et l'impartialité des cabinets qui les réalisent (Global Witness 2014, 2020, STP 2018, Ummel 2020).

Sur le plan de l'impartialité, c'est souvent la proximité entre les affineurs d'or et leurs auditeurs qui s'avère problématique. Celle-ci peut prendre plusieurs formes. Par exemple, Valcambi emploie depuis plus de 40 ans le même cabinet d'audit, à savoir KPMG. Une collaboration d'une si longue durée présente de nombreux avantages potentiels (confiance mutuelle, rationalisation des procédures, élimination des répétitions, rabais de fidélité, etc.). En soi, elle n'est d'ailleurs pas illégale. Cependant, comme Valcambi a été exposé à plusieurs scandales au cours des dernières années, on peut légitimement se demander si le processus de vérification porte ses fruits.

Une autre forme de proximité potentiellement problématique peut être observée au niveau des individus. Il n'est pas rare, en effet, que les membres de la direction d'une raffinerie aient été employés auparavant par un cabinet d'audit (cf. Ummel 2020, p. 48). Par exemple, plusieurs personnes occupant des postes de responsables au sein du groupe MKS PAMP ont travaillé auparavant pour EY. Autre exemple, le président du conseil d'administration de Valcambi, qui est aussi le directeur de la société qui détient Valcambi (Global Gold Refineries SA), a fait un passage chez KPMG, le cabinet responsable des audits de ces deux sociétés. Tout en restant très prudent, Marc Ummel de Swissaid montre clairement dans son rapport qu'il existe à tout le moins un risque de conflit d'intérêts dans ce genre de situation.

Ailleurs, dans un scandale impliquant le cabinet Ernst & Young (EY), Kaloti et le DMCC, ce type de conflit d'intérêt s'est manifesté par la falsification des rapports d'audit pour satisfaire les exigences du client, comme l'a démontré Global Witness (2014). Il faut savoir que le rôle des cabinets d'audit s'est passablement transformé ces dix dernières années. En sus de leurs activités de vérification, ils proposent maintenant des activités de conseil, grâce auxquelles ils réalisent d'ailleurs une part croissante de leurs revenus (Shore et Wright 2018). Ce double rôle s'avère particulièrement problématique dans un système d'accréditation qui repose exclusivement sur l'audit externe.

Sur le plan de l'efficacité, de nombreux acteurs de la branche reconnaissent que les procédures de vérification qui concernent la diligence en matière de droits humains manquent de précision. Contrairement à celles qui relèvent de la FINMA ou de la LBA, elles ne définissent pas les objets et les critères d'évaluation de façon suffisamment claire.

Par ailleurs, il ressort des recherches menées par les ONG que les auditeurs ne font pas toujours leur travail correctement (cf. aussi CDF 2020, p. 40). Dans un rapport publié il y a deux ans, STP révèle par exemple qu'EY a commis une grave erreur en 2013, dans le cadre d'un audit de PAMP réalisé pour le compte de la LBMA. Par la suite, le cabinet d'audit aurait également délivré la certification

« entièrement conforme » à deux sociétés qui ne l'étaient pas (STP 2018, p. 55-57 et entretien avec STP, juillet 2020).

Indépendamment de ce cas particulier, la survenance d'erreurs peut être attribuée au fait que la vérification du respect de l'exigence de diligence raisonnable est une activité complexe. Elle est largement plus complexe que la vérification des comptes et requiert de solides connaissances techniques. D'ailleurs, dans le secteur de l'or, ce sont en général les sociétés d'affinage qui préparent l'audit : les agents responsables de la conformité (*compliance officers*) au sein de ces sociétés rassemblent les documents permettant de prouver que l'exigence de connaissance du client (*know your customer*) est satisfaite, autrement dit que les relations commerciales de la société sont toutes connues (entretien avec un auditeur de la branche, 29 octobre 2018). Le travail des auditeurs consiste alors simplement à vérifier que ce processus a été suivi jusqu'au bout et non pas à examiner les pratiques du client ou celles de ses fournisseurs, ce qui a été dénoncé comme l'un des effets néfastes de la « culture de l'audit » (Shore et Wright 2015).

Pour renforcer l'efficacité des procédures de vérification et éviter une trop grande proximité entre les affineurs et les cabinets d'audit qui les évaluent (et même se prémunir contre le phénomène des *revolving doors* entre entités certifiantes et certifiées), il faudrait avant tout rendre le cadre normatif moins permissif. De nombreux acteurs de la branche reconnaissent que les procédures d'audit doivent être améliorées. Ils évoquent plusieurs façons de le faire. Premièrement, les organismes de certification, au premier rang desquels la LBMA, devraient définir les objets et les conditions des audits de façon plus stricte et fournir des critères d'évaluation. Deuxièmement, la responsabilité de l'audit devrait revenir à une entité spécialisée désignée par l'organisme (à l'image de Flocert, désigné par Max Havelaar), et non à des cabinets externes, ou alors la procédure devrait être activement supervisée par l'organisme d'accréditation (par ex. la LBMA), comme c'est par exemple le cas dans le secteur bancaire.

Les affineurs, entre autres, ont tout intérêt à ce que ces solutions soient mises en œuvre et à ce que l'on en trouve d'autres, car ce sont eux qui font les frais du système de l'audit et de ses défaillances. Certes, les entreprises-phares (par ex. Valcambi, PAMP) sont relativement bien équipées pour faire face aux difficultés liées à des charges d'audit toujours plus nombreuses, coûteuses et peu coordonnées. Mais le secteur inclus d'autres protagonistes, dont les ressources sont plus limitées (par ex. PX Précinox) et dont certains ont renoncé à une accréditation trop coûteuse (par ex. Cendres+Métaux, qui se concentre désormais sur le recyclage).

À n'en pas douter, les procédures de vérification sont indispensables. Mais les problèmes évoqués ci-dessus laissent à penser qu'elles ne suffisent pas à garantir la probité des entreprises concernées. En particulier, elles ne garantissent pas que les affineurs participent indirectement à des violations des droits humains et environnementaux. Comme ces procédures représentent un élément essentiel des programmes de certification, les mettre en doute, c'est mettre en doute tout le système de l'autoréglementation.

## Les raffineries suisses sur la sellette

Dans ce qui précède, nous avons identifié plusieurs des limites de l'autoréglementation du secteur suisse de l'affinage d'or (qui se situent, comme nous l'avons vu, au niveau du cadre législatif, des programmes de certification et du contrôle par l'audit externe). Dans ce qui suit, nous nous penchons sur les conséquences concrètes de ces limites, autrement dit sur les répercussions qu'elles ont sur le fonctionnement du secteur.

Ces dernières années, plusieurs ONG ont fait des révélations qui entachent la réputation des affineurs suisses (pour des affaires plus anciennes, cf. Déclarations de Berne 2011, p. 145-152). Ces révélations illustrent bien les problèmes qui se posent dans ce secteur et les difficultés auxquelles les affineurs font face en termes d'approvisionnement responsable. Elles donnent aussi à penser que les affineurs suisses ne prennent pas tous leur devoir de diligence avec le même sérieux. Cela parle en faveur d'un encadrement de la RSE par des règles de droit, qui placeraient tous les acteurs de la branche sur un pied d'égalité en matière de respect des droits humains et de l'environnement.

En novembre 2013, un trio d'ONG mené par la genevoise TRIAL International a déposé plainte contre Argor-Heraeus devant le Procureur général suisse, accusant la société d'avoir affiné près de trois tonnes d'or pillé par des rebelles entre 2004 et 2005 dans le nord de la République démocratique du Congo (TRIAL International 2016). Le parquet fédéral a estimé qu'il n'y avait pas de preuve que la compagnie ait agi en connaissance de cause et clos le dossier en mars 2015. Sa décision a suscité la controverse, car, selon les ONG, l'enquête avait établi qu'Argor-Heraeus avait violé les obligations légales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

En 2014, la Society for Threatened People (STP) a publié un rapport démontrant qu'au début des années 2010, les raffineries suisses PAMP et Metalor importaient toutes deux de l'or provenant du Madre de Dios, un département du sud-est du Pérou dans lequel les chercheurs d'or pénètrent, entre autres, dans des zones protégées appartenant aux indigènes et y causent des dégâts considérables à la forêt amazonienne. L'enquête menée par STP et ses partenaires péruviens (STP 2014, 2016, 2018) a révélé que les deux raffineries suisses avaient réalisé des transactions avec de nombreuses sociétés du Madre de Dios, dont plusieurs étaient suspectes.

Comme d'autres ONG, STP se montre sceptique quant à la propension des affineurs suisses de prendre au sérieux leur devoir de diligence en l'absence de pressions externes et d'une mise en péril de leur image (STP 2014, p. 6, tda). Ce scepticisme s'est avéré justifié dans un cas au moins, qui concerne Metalor et une société péruvienne nommée Minerales del Sur (MdS), que la justice péruvienne a condamné en 2018 pour achat d'or illégal. Metalor a d'abord nié tout tort (Metalor 2018a et b), mais au bout de quelques mois, la société suisse a reconnu publiquement qu'elle devait reconsidérer sa collaboration avec MdS (entretien avec Chrisoph Wiedmer de STP, juillet 2020, Budry Carbó 2019, cf. aussi STP 2018).

Pour prendre un dernier exemple de révélation qui concerne un affineur suisse, Swissaid a récemment publié un rapport qui indique que Valcambi, le leader mondial de la branche, achète encore actuellement de grandes quantités d'or en provenance des Émirats arabes unis (EAU), un hub pourtant largement considéré comme risqué et que d'autres affineurs évitent par principe (Ummel 2020). Le rapport fait même état de liens entre Valcambi et Kaloti, un groupe basé à Dubaï dont la réputation a été ternie par plusieurs scandales et qui ne bénéficie plus que d'un crédit limité au sein de l'industrie de l'or (cf. Global Witness 2020). Selon Swissaid, ces liens impliquent que Valcambi a vraisemblablement affiné de l'or provenant de zones de conflit, notamment du Darfour, une province du Soudan dans laquelle de nombreux crimes de guerre et violations des droits humains ont été perpétrés dès le début des années 2000.

En bref, les rapports d'ONG mentionnés ci-dessus font état de nombreux manquements au devoir de diligence, qui impliquent des quantités d'or non négligeables et des faits remontant, dans plusieurs cas, à quelques années seulement. Peut-on interpréter ces manquements comme le résultat d'une faiblesse d'ordre systémique de l'autoréglementation ? Les auteurs de l'étude publiée en 2017 par le DFAE doutent que ce soit le cas (Tratschin et al. 2017, p. 11). Pourtant, même si l'on

reconnaît les efforts que font les affineurs pour rendre leur approvisionnement responsable, force est de constater que rien ne les oblige à s'assurer du caractère irréprochable de leurs opérations.

En effet, le système réglementaire en vigueur actuellement ne les oblige pas à conduire leurs affaires avec un degré de diligence très élevé, qui impliquerait notamment de se renseigner de manière approfondie sur la réalité dans les régions d'où est extrait l'or qu'ils achètent, peut-être même de se rendre régulièrement sur place, afin de s'assurer qu'ils ne s'approvisionnent qu'auprès de sources respectant les critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance. Les affineurs suisses n'ont donc qu'un intérêt limité à faire preuve de rigueur à cet égard. Et la forte concurrence au niveau international n'arrange rien : en interrompant ses relations avec un fournisseur suspect, un affineur suisse fournirait une occasion aux moins scrupuleux de ses concurrents de prendre sa place.

Enfin, il faut reconnaître que l'efficacité des systèmes basés sur l'autoréglementation dépend fortement de la gouvernance qu'exercent les ONG et les autres organisations de la société civile. Elles mettent une pression considérable sur les affineurs et contribuent ainsi de façon essentielle à l'établissement de chaînes d'approvisionnement responsables dans le secteur de l'or. Sans leurs révélations et leurs revendications, il est peu probable que les affineurs s'acquitteraient de leur devoir de diligence comme ils le font actuellement. Il faut donc reconnaître à ces organisations un rôle bénéfique. Mais celui-ci passe souvent inaperçu. Ces organisations ne jouissent que rarement d'une reconnaissance publique et explicite. Bien au contraire, elles doivent souvent s'attendre à faire l'objet de critiques virulentes et même de poursuites judiciaires, qui mettent en péril leur fonctionnement et même leur existence. Cela fait ressortir une incohérence de taille propre au principe de l'autoréglementation : le concours d'entités externes est généralement nécessaire pour que les entreprises s'imposent des normes à elles-mêmes ; elles le font rarement de manière purement spontanée (cf. King et Pierce 2010).

## Des efforts sous forme de RSE

Malgré le constat que l'autoréglementation ne permet pas de mettre un terme aux atteintes aux droits humains et à l'environnement, il faut tout de même reconnaître que jusqu'ici, les affineurs ne sont pas restés les bras croisés. Nombre d'entre eux ont fait des efforts considérables pour améliorer les conditions de vie et de travail des habitants des régions productrices, en particulier celles où l'extraction artisanale et à petite échelle constitue une source majeure de revenus. Les programmes qu'ils ont mis sur pied prennent souvent la forme de la RSE. Au niveau suisse, il en existe plusieurs, dont certains sont coordonnés à l'échelle de la branche et d'autres conduits indépendamment par un ou plusieurs affineurs.

La Better Gold Initiative for Artisanal and Small-Scale Mining (BGI for ASM) fait partie de la première catégorie. Ce programme a pour objectif déclaré de renforcer la transparence, la responsabilité et la rentabilité dans la chaîne de valeur de l'or. Comme son nom l'indique, elle vise les petites exploitations, en particulier celles qui emploient des méthodes artisanales. Jusqu'ici, la BGI for ASM a soutenu plusieurs projets d'amélioration des pratiques d'extraction, de l'impact environnemental, de la sécurité au travail et de l'accès à l'eau et à l'électricité des chercheurs d'or artisanaux dans trois pays d'Amérique du Sud (le Pérou, la Colombie et la Bolivie). Elle a été lancée en 2013 par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et la Swiss Better Gold Association (SBGA), un groupement ad hoc composé de banques, de bijoutiers, d'horlogers et des quatre principales raffineries. Décrite comme un « partenariat public-privé », la BGI for ASM est financée par le gouvernement suisse à raison de CHF 8 millions sur quatre ans.

Depuis le début, les autorités suisses et les membres de la SBGA affichent un grand enthousiasme au sujet de la BGI for ASM. Certes, il y a lieu de saluer l'existence de ce programme, ne serait-ce que parce qu'il réduit le nombre d'intermédiaires entre les exploitations artisanales ou de petite taille et les puissants acheteurs suisses, permettant ainsi de faire remonter une partie du profit à la source. Mais en même temps, une saine dose de scepticisme est de mise dans l'analyse de son impact et de son fonctionnement. Comme le remarque Mark Pieth, « aussi louables soient-elles, ces initiatives ont un effet marginal et sont mises en œuvre de façon inégale dans le monde » (Pieth 2019c, p. 4, tda).

Plusieurs limites de la BGI for ASM nous obligent à tempérer l'enthousiasme affiché par ses partisans. Tout d'abord, elle ne concerne que de petites livraisons d'or. Au total, elle fournit moins de trois tonnes par an (2,7 tonnes pour 2019, SECO 2020). Cela correspond à seulement 1% de la quantité totale d'or minier importé en Suisse depuis la même région d'Amérique du Sud à la même période – et beaucoup moins si l'on compare avec les importations provenant du monde entier. La BGI for ASM joue donc un rôle très marginal dans le commerce de l'or à l'échelle nationale et carrément négligeable à l'échelle internationale et ce, alors même que les raffineries suisses membres de la SBGA figurent parmi les plus grands acheteurs d'or minier au monde.

Ensuite, la BGI for ASM apparaît avant tout comme un outil de relations publiques. Elle ne coûte pas cher, ne requiert pas de grand engagement, mais permet néanmoins à tous les participants de communiquer de façon positive sur un thème délicat et important, de manière à renforcer leur image et détourner les critiques. Les autorités suisses, en particulier, mettent systématiquement la BGI for ASM en avant dans les congrès, les rencontres d'experts et les autres événements publics sur le commerce de l'or minier auxquels elles participent. Elles la présentent comme un gage de leur engagement, de leur bonne volonté et de leur altruisme – on notera au passage que cela contraste fortement avec leur attitude de laisser-faire en matière de contrôle de l'approvisionnement et de diligence des affineurs suisses. Quant aux affineurs, ils attachent de l'importance à la BGI for ASM comme gage de leur moralité, eux qui font face à des exigences contradictoires. En effet, on leur demande à la fois de soutenir les petits exploitants au Sud en s'approvisionnant dans le secteur artisanal et d'éviter les catégories « à risque » (*red flags*), dont le secteur artisanal fait justement partie selon les recommandations OCDE et la RGG.

Enfin, la BGI ne remet pas en question le mode opératoire de l'industrie. Le soutien qu'elle offre aux petits exploitants vient se greffer aux opérations existantes, mais celles-ci se poursuivent fondamentalement de la même manière qu'auparavant. En ce sens, la BGI for ASM relève d'une logique de dissociation caractéristique des programmes de RSE: il s'agit d'ajouter aux activités principales de l'entreprise une forme de philanthropie, en veillant bien à ne pas modifier le modèle d'affaires de base (Glynn et Raffaelli 2013). Mais comme les problèmes qui se posent sont en général étroitement liés au modèle d'affaires de base, cette logique ne permet pas de les résoudre – raison pour laquelle elle est fortement critiquée par les observateurs de la RSE.

Au vu de ce qui précède, il est justifié de penser que toute mesure contraignante adoptée par les autorités fédérales qui s'appliquerait à l'ensemble de l'or minier importé en Suisse serait susceptible d'avoir un plus grand impact que la BGI for ASM. Mais alors, comment expliquer que ce type de programme suscite un tel enthousiasme ? À notre sens, c'est avant tout parce qu'il permet de neutraliser les critiques et de contrer des mouvements tels que l'IMR, qui visent à produire des changements de fond, sur la durée.

## Vers la fin d'une tradition d'opacité ?

On ajoutera à ce bilan mitigé de l'autoréglementation qu'elle n'a pas permis jusqu'ici de résoudre l'un des principaux problèmes qui se posent dans le secteur de l'or, à savoir le manque de transparence. Ce problème a des origines lointaines. Dans les années 1970 et 1980, les grandes banques suisses achetaient l'essentiel de la production d'or en provenance d'Afrique du Sud (Bott, Guex et Etemad 2005). Le pays vivait alors sous le régime de l'apartheid et subissait un embargo international imposé par l'ONU. Comme les banques suisses agissaient au mépris de cette sanction économique, elles restaient discrètes. Et le Conseil fédéral veillait à ce que leurs transactions ne soient pas rendues publiques (Déclaration de Berne 2011, p. 147).

De nos jours, en Suisse, le manque de transparence concerne avant tout les affineurs, qui refusent catégoriquement de révéler avec qui ils travaillent. En guise de justification, ils invoquent des « secrets d'affaires » dont la divulgation les exposerait à la faillite. L'argument a de quoi étonner, pour plusieurs raisons. Premièrement, ce type d'information circule de façon beaucoup plus ouverte dans d'autres secteurs soumis à des exigences élevées de traçabilité (par ex. par la Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels), sans que les sociétés qui y évoluent semblent en pâtir. Deuxièmement, l'identité des fournisseurs d'une société relève en général du secret de polichinelle ; les acteurs de la branche savent le plus souvent qui travaille avec qui, même si ces informations restent formellement confidentielles. Troisièmement, il est relativement aisé d'obtenir ce genre de renseignement en payant pour avoir accès à une base de données spécialisée (par ex. Metal Focus). Enfin, les affineurs eux-mêmes ne se privent pas de révéler l'identité d'un fournisseur lorsque cela correspond à leur intérêt (par ex. Metalor dans Etienne 2020).

Une question s'impose donc : qu'est-ce qui pousse les affineurs à garder le silence ? Le réel enjeu de compétition entre affineurs concerne les termes des contrats qu'ils signent avec leurs clients et fournisseurs. Pourtant, il n'est pas question de leur demander de révéler ce type d'information, seulement l'identité de leurs fournisseurs et des mines d'où provient l'or. Se peut-il dès lors que des affineurs suisses aient des doutes sur certaines de leurs collaborations, ou même quelque chose à se reprocher ? La question reste ouverte.

À l'heure actuelle, aucune règle de droit n'oblige les affineurs suisses à dévoiler l'identité de leurs partenaires commerciaux. Les recommandations de l'OCDE imposent aux sociétés une obligation de toujours divulguer l'identité des fournisseurs lorsque ceux-ci sont situés dans des lieux signalés comme « sensibles » (OCDE 2016, p. 128, note de bas de page no. 59), mais les affineurs suisses n'en tiennent pas compte (et la LBMA, qui régule leur activité, non plus). Les ONG parviennent parfois à découvrir des informations confidentielles, mais elles doivent faire preuve de hardiesse et d'inventivité (elles ont de trop faibles ressources financières pour pouvoir se procurer un accès aux bases de données professionnelles). Le fait qu'on n'exige pas encore des affineurs d'or qu'ils identifient l'ensemble des fournisseurs de leurs chaînes d'approvisionnement et rendent cette information publique est d'autant plus surprenant que c'est déjà la norme dans d'autres secteurs, tels que la production de denrées alimentaires et la fabrication de biens de consommation courants (par ex. les jouets ou les habits), dont les chaînes d'approvisionnement sont souvent plus complexes que celles de l'or minier.

Il semble vain d'attendre du secteur lui-même qu'il fasse évoluer la situation en matière de transparence. Les quatre principaux affineurs ont clairement exprimé leur position sur cette question en faisant recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre une décision récente de l'AFD consistant à révéler l'identité de leurs fournisseurs, en application de la Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans). En outre, les affineurs suisses font preuve de

solidarité entre eux ; ils refusent notamment de se dénoncer mutuellement. Cela est apparu de façon frappante lors d'une grande réunion organisée par l'administration fédérale en décembre 2019 à Berne : aucun des représentants de raffinerie n'a voulu répondre à la question « Qui importe encore de l'or de Kaloti ? » alors que, selon Swissaid, « dans le secteur de l'or, tout le monde connaît les relations historiques et problématiques qu'entretiennent Kaloti et Valcambi » (Ummel 2020, p. 4). Cette solidarité entre affineurs suisses contribue grandement au *statu quo* d'opacité du secteur.

Les autorités suisses, quant à elles, renâclent depuis des années à renforcer les lois nationales sur le plan de la transparence (Déclaration de Berne 2011, p. 149). Pour le Conseil fédéral, en particulier, il s'agit aujourd'hui de « promouvoir la transparence du secteur ainsi que des bonnes pratiques au niveau international, *tout en maintenant des conditions de concurrences équivalentes avec les autres États* » (CF 2019, p. 11, italique des auteurs). En d'autres termes, l'exigence de maintenir des règles de jeu équitables (*level playing field*) prime celle d'assurer la transparence sur l'origine et les conditions de production des importations.

Pourtant, les appels à élever les exigences en matière de transparence se multiplient depuis quelques années et n'émanent pas seulement de la société civile. Les auteurs de l'étude publiée par le DFAE fin 2017 ont formulé des recommandations claires visant à améliorer la traçabilité matérielle et financière de l'or ainsi que la transparence du secteur (Tratschin et al. 2017, p. 12ss). Le CDF a lui aussi souligné le manque de transparence des statistiques sur les importations d'or (CDF 2020) et appelé au changement. Ces rapports d'experts suggèrent qu'au niveau fédéral, les preneurs de décision sont en porte-à-faux avec ceux qui les conseillent.

D'un autre côté, cette pression vers davantage de transparence, notamment via l'exigence de traçabilité des flux, conduit d'ores et déjà l'industrie à innover. Par exemple, Metalor s'est investi dans un programme de recherche avec les Universités de Lausanne et de Genève dans le but d'identifier les caractéristiques minérales (signature isotopique) des sites de production, afin de garantir la traçabilité de l'or minier. L'approche est similaire à celle qui est courante dans le commerce des pierres précieuses, par exemple, où l'on se base sur les inclusions typiques de certains gisements pour déterminer la provenance des pierres. Dans un autre contexte, PX Précinox a développé un partenariat de long terme avec un agrégateur péruvien qui travaille avec des mineurs artisanaux. La société suisse s'est fortement impliquée auprès de ce partenaire, aux niveaux du financement, de la formation technique et de la conduite locale de la diligence sur les conditions de production. Bien que cette approche soit « risquée » du point de vue des recommandations de l'OCDE et de la RGG, elle montre qu'un engagement de long terme doublé d'une implication auprès des fournisseurs rend possible un approvisionnement conforme aux standards de responsabilité au-delà de la RSE, et ce, même dans des régions où la majorité de l'artisanat minier opère en marge de la légalité.

Si elle était acceptée, l'IMR favoriserait de telles pratiques innovantes. En créant des règles de jeu équitables au niveau national (à défaut de pouvoir le faire au niveau international), elle récompenserait les entreprises suisses qui s'engagent par ce biais en faveur d'un approvisionnement transparent et pousserait les autres à les imiter. Certains observateurs avancent que l'IMR conduirait aussi les affineurs suisses à remettre en question leur collaboration avec des intermédiaires et à chercher à travailler plus directement avec les mines. Ils partent de l'idée qu'en privilégiant un approvisionnement direct auprès des mines, les affineurs peuvent connaître avec certitude la provenance de l'or qu'ils achètent et fondent, et donc éviter les risques liés à des cargaisons ou des transactions suspectes ou illégales (entretien avec Marc Ummel de Swissaid, juillet 2020). Cette réflexion nous semble tout à fait sensée, bien qu'il faille reconnaître qu'elle présente des difficultés non négligeables dans le cas du secteur artisanal.

## Conclusion

Comme nous l'avons vu, l'autoréglementation comporte d'importantes limites : un cadre légal lacunaire, un système de normes volontaires fragmenté et des procédures d'audit défailtantes. C'est pourquoi elle ne suffit pas à garantir le respect des droits humains et de l'environnement à travers les chaînes d'approvisionnement. Ceci est vrai dans tous les cas et même dans ceux, courants dans le secteur de l'affinage, où une société a le contrôle économique sur son fournisseur par le biais d'un contrat d'exclusivité.

Parce que les affineurs d'or sont livrés à eux-mêmes, certains d'entre eux ont tendance à adopter des pratiques qui restent en deçà des recommandations de l'OCDE en matière de diligence raisonnable. Cela vaut aussi bien pour les affineurs étrangers que pour les suisses. Il est donc nécessaire de remettre en question les approches de la gouvernance des chaînes d'approvisionnement transnationales qui, comme celle adoptée par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, sont basées essentiellement sur l'autoréglementation des entreprises.

Ceci dit, nous avons également montré qu'il existe au sein du secteur suisse de l'or une réflexion interne sur les problèmes qui se posent et des efforts pour y apporter des solutions innovantes. Les outils sont donc déjà disponibles et des modèles de bonnes pratiques peuvent être imités dès maintenant.

L'initiative pour des multinationales responsables (IMR) pourrait accélérer la généralisation de ces bonnes pratiques en matière d'approvisionnement transparent et responsable. Si elle était adoptée en votation, des règles du jeu équitables vaudraient bientôt à l'échelle nationale, ce qui priverait les affineurs récalcitrants de toute excuse. L'argument d'avoir agi par erreur ne serait plus recevable. Du moins, il deviendrait possible de demander à un juge civil suisse de statuer à ce sujet. A n'en pas douter, la menace d'une condamnation, ou même seulement d'une mauvaise publicité due au procès, amènerait l'ensemble des affineurs à faire montre de davantage d'ouverture, de créativité et de rigueur. Il faut en conclure que l'IMR ne représente pas une menace, du moins pas pour la majorité des affineurs, dont les pratiques d'approvisionnement actuelles indiquent qu'il est possible de se conformer aux standards de l'OCDE, même si cela demande un certain effort.

De plus, un ancrage du devoir de diligence dans la loi suisse permettrait aussi de mieux répartir les coûts qui y sont liés. Pour l'instant, les affineurs assument la majeure partie de ces frais, qui ne cessent d'ailleurs de croître. Les secteurs banquier et les bijoutier, eux, bénéficient de l'affinage sans devoir participer à l'effort financier relatif à la vérification – et ce, alors même qu'ils réalisent les marges les plus importantes. Si un respect strict des droits humains et environnementaux devenait une condition légale d'importation pour l'or minier, les affineurs pourraient tirer profit de leur position de force au sein des chaînes d'approvisionnement (entre les producteurs et les consommateurs) pour exiger de leurs clients finaux (les consommateurs) qu'ils contribuent financièrement au travail de vérification. Ceux-ci pourraient bien accepter, car ils ont un intérêt évident à continuer d'avoir accès à des sources d'or « légitime ».

En conclusion, L'IMR forcerait le secteur suisse de l'or à revoir sa copie et à mettre de l'ordre dans ses affaires. Ce faisant, elle pallierait le manque d'engagement clair, ferme et durable des autorités suisses et leur attitude réactive face au changement. A terme, toutes les parties prenantes bénéficierait d'un tel chamboulement.

## Bibliographie

Bartley, Tim. 2018. *Rules without Rights: Land, Labor, and Private Authority in the Global Economy*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Bott, Sandra, Sébastien Guex et Bouda Etemad. 2005. *Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud durant l'apartheid*. Lausanne: Antipodes.

Budry Carbó, Adrià. 2019. « Metalor, entre les orpailleurs et les 'fantasmes' ». *Le Temps*, 10 juillet 2019. <https://www.letemps.ch/economie/metalor-entre-orpailleurs-fantasmes> (consulté le 6.11.2020).

CDF (Contrôle fédéral des finances). 2020. « Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux. Administration fédérale des douanes. 1.19476.606.00211 ». Berne: CDF. [https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/wirtschaft\\_und\\_verwaltung/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/19476/19476BE\\_Version\\_definitive\\_V04.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/19476/19476BE_Version_definitive_V04.pdf) (consulté le 6.11.2020).

CF (Conseil fédéral). 2018. « Le secteur suisse des matières premières. État des lieux et perspectives (rapport du Conseil fédéral) ». Berne: CF. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/55061.pdf> (consulté le 6.11.2020).

———. 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 ». Berne: CF. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/54475.pdf> (consulté le 6.11.2020).

Déclaration de Berne, ed. 2011. *Swiss Trading SA. La Suisse, le négoce et la malédiction des matières premières*. Lausanne: Éditions d'en bas. <https://www.publiceye.ch/fr/publications/detail/swiss-trading-sa> (consulté le 6.11.2020).

DFJP (Département fédéral de justice et police). 2020. « Karin Keller-Sutter répond à "L'illustré" ». 28 octobre 2020. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/reden---interviews/interviews/2020/2020-10-28.html> (consulté le 6.11.2020).

Étienne, Richard. 2020. « 'Metalor travaille de nouveau avec des mineurs artisanaux' ». *Le Temps*, 20 juin 2020. <https://metalor.com/wp-content/uploads/2020/07/LeTemps-20200620.pdf> (consulté le 6.11.2020).

Fairmined. 2020. *Our Impact*. <https://fairmined.org/our-impact/> (consulté le 6.11.2020).

Global Witness. 2014. "City of Gold: Why Dubai's First Conflict Gold Audit Never Saw the Light of Day". London: Global Witness. [https://cdn.globalwitness.org/archive/files/library/dubai\\_gold\\_layout\\_lr.pdf](https://cdn.globalwitness.org/archive/files/library/dubai_gold_layout_lr.pdf) (consulté le 6.11.2020).

———. 2020. "Beneath the Shine: A Tale of Two Gold Refiners". Global Witness. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/conflict-minerals/beneath-shine-tale-two-gold-refiners/> (consulté le 6.11.2020).

Glynn, [Mary Ann](#) et Ryan Raffaelli. 2013. « Logic pluralism, organizational design, and practice adoption: The structural embeddedness of CSR programs ». *Research in the Sociology of Organizations* 39 : 175-197.

Hertz, Ellen et Yvan Schulz, avec la coll. de Wiebke Wiesigel. 2020. *Entreprises et droits humains. Les limites de la bonne volonté*. Zurich et Lausanne: Seismo.

IGF (Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development). 2018. 'Global Trends in Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): A Review of Key Issues'. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-asm-global-trends.pdf> (consulté le 6.11.2020).

King, Brayden G et Nicholas A. Pearce. 2010. "The contentiousness of markets: Politics, social movements, and institutional change in markets". *Annual Review of Sociology* 36: 249-267.

Metalor. 2018a. "Metalor Fully Denies the Allegations of the NGO STP in Its Report 'Switzerland – a Hub for Risky Gold?'" 22 mars 2018. <https://metalor.com/metalor-fully-denies-the-allegations-of-the-ngo-stp-in-its-report-switzerland-a-hub-for-risky-gold/> (consulté le 6.11.2020).

———. 2018b. “New Press Release Relative to Peru July 2018”. Metalor. 20 juillet 2018. <https://metalor.com/new-press-release-relative-to-peru-july-2018/> (consulté le 6.11.2020).

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 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*. Paris: Éditions OCDE. <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-Devoir-Diligence-Minerais-%20Edition3.pdf> (consulté le 6.11.2020).

———. 2018. “Alignment Assessment of Industry Programmes with the OECD Minerals Guidance”. OECD. <http://mneguidelines.oecd.org/industry-initiatives-alignment-assessment.htm> (consulté le 6.11.2020).

Pieth, Mark. 2019a. *Gold Laundering: The Dirty Secrets of the Gold Trade - And How to Clean Up*. Zurich: Salis.

———. 2019b. “Boycotting Artisanal Gold Miners Is Not the Answer”. *SWI Swissinfo*, 18 juin 2019. [https://www.swissinfo.ch/eng/opinion\\_metalor--mark-pieth-gold/45037966](https://www.swissinfo.ch/eng/opinion_metalor--mark-pieth-gold/45037966) (consulté le 6.11.2020).

———. 2019c. “Gold Trade Compliance Standards Are Weak”. *Global Investigations Review GRI News*, 7 octobre 2019.

Schüler, Doris et al. 2016. “Voluntary initiatives in the mining sector and their principles and criteria on environmental sustainability”. *European Policy Brief - Strategic Dialogue on Sustainable Raw Materials for Europe (STRADE)*, n°7/2016. Oeko-Institut. [https://www.stradeproject.eu/fileadmin/user\\_upload/pdf/STRADE\\_PB\\_07\\_OEI\\_Nov.2016.pdf](https://www.stradeproject.eu/fileadmin/user_upload/pdf/STRADE_PB_07_OEI_Nov.2016.pdf) (consulté le 6.11.2020).

Seay, Laura E. 2012. “What’s wrong with Dodd-Frank 1502? Conflict minerals, civilian livelihoods, and the unintended consequences of western advocacy”. *Center for Global Development Working Paper*, 284.

SECO (Secrétariat d'État à l'économie). 2020. “Better Gold Initiative for Artisanal and Small-Scale Mining”. <https://www.seco-cooperation.admin.ch/dam/secocoop/de/dokumente/themen/handel/factsheet-bgi-for-asm.pdf.download.pdf/Factsheet%20Better%20Gold%20Initiative%20for%20Artisanal%20and%20Small-Scale%20Mining.pdf> (consulté le 6.11.2020).

Shore, Cris et Susan Wright. 2015. “Audit Culture Revisited: Rankings, Ratings, and the Reassembling of Society”. *Current Anthropology* 56 (3): 421–44.

———. 2018. “How the Big 4 Got Big: Audit Culture and the Metamorphosis of International Accountancy Firms”. *Critique of Anthropology* 38 (3): 303–24.

STP (Society for Threatened People). 2014. “The Responsibility of the Gold Refineries in Human Rights Viol and Illegal Activities in Peru”. Ostermündingen: STP. [https://www.gfbv.ch/wp-content/uploads/gfbv\\_peru\\_engl\\_web-1.pdf](https://www.gfbv.ch/wp-content/uploads/gfbv_peru_engl_web-1.pdf) (consulté le 6.11.2020).

———. 2016. “Dealings in Illegal Gold: Swiss, US and Italian Refineries under Suspicion (Report Summary)”. Ostermündingen: STP. [https://www.gfbv.ch/wp-content/uploads/summary\\_englishgold\\_report\\_march16-1.pdf](https://www.gfbv.ch/wp-content/uploads/summary_englishgold_report_march16-1.pdf) (consulté le 6.11.2020).

———. 2018. “Switzerland - A Hub for Risky Gold? Case Studies from the United Arab Emirates, Sudan, the Democratic Republic of Congo, Liberia and Peru”. Ostermündingen: STP. [https://issuu.com/gfbv/docs/berichtenglisch\\_neueversion\\_mit\\_lin](https://issuu.com/gfbv/docs/berichtenglisch_neueversion_mit_lin) (consulté le 6.11.2020).

Tratschin, Risch et al. 2017. “The Swiss Gold Sector and Related Risks of Human Rights: UAE, South Africa, India”. E-Avis ISDC 2018-18. Zollikon: Département fédéral des affaires étrangères en collaboration avec Ernst Basler+Partners et le Centre suisse de compétence pour les droits humains. <https://www.isdc.ch/media/1678/e-2018-18-17-064-2017-gold.pdf> (consulté le 6.11.2020).

TRIAL International. 2016. “Argor-Heraeus SA and Hussar Limited”. 16 mai 2016. <https://trialinternational.org/latest-post/argor-heraeus-sa-and-hussar-limited/> (consulté le 6.11.2020).

Ummel, Marc. 2020. « Détour doré. La face cachée du commerce de l'or entre les Émirats arabes unis et la Suisse ». Berne : Swissaid. [https://swissaid.kinsta.cloud/wp-content/uploads/2020/07/SWISSAID-Goldstudie-FR\\_final-web.pdf](https://swissaid.kinsta.cloud/wp-content/uploads/2020/07/SWISSAID-Goldstudie-FR_final-web.pdf) (consulté le 6.11.2020).

Schulz, Bolay et Hertz. 2020. Les limites de l'autoréglementation dans le secteur suisse de l'affinage d'or.

Verbrugge, Boris et Sarah Geenen. 2020. *Global Gold Production Touching Ground: Expansion, Informalization, and Technological Innovation*. Cham: Palgrave Macmillan.

World Gold Council. 2020. "Goldhub: The Definitive Source for Gold Data and Insight". <https://www.gold.org/goldhub> (consulté le 6.11.2020).

Ziegler, Jean. 1997. *La Suisse, l'or et les morts*. Paris: Le Seuil.