



L'APPROVISIONNEMENT RESPONSABLE EN MINÉRAIS DE LA RÉGION DES GRANDS LACS

**Comment les donateurs peuvent-ils soutenir les
gouvernements hôtes ?**

Rapport final

© OCDE 2012

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC).

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	5
CONTEXTE.....	7
INTRODUCTION	8
I. RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	12
II. OUGANDA.....	17
III. RWANDA.....	19
IV. BURUNDI	21
RECOMMANDATIONS.....	23
BIBLIOGRAPHIE	27
ANNEXE MÉTHODOLOGIE	28

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'engagement des donateurs dans les pays des Grands Lacs est considérable et varie en fonction des phases du cycle du développement économique et social qui suit les périodes de conflit, d'instabilité et de gouvernance faible qui ont affecté la région. Qu'il s'agisse d'intervention humanitaire après un conflit, de reconstruction de l'État ou de la société, de réforme du secteur de la sécurité ou de promotion de la croissance par la facilitation du commerce, cet engagement a contribué indirectement à créer un environnement favorable pour le secteur des industries extractives. De la même manière une intervention plus robuste des donateurs dans le secteur des industries extractives et une chaîne d'approvisionnement responsable ont un impact fort bien qu'indirect sur la stabilisation et d'autres aspects du développement dans la région.

Que peuvent faire les donateurs pour aider les gouvernements hôtes à encourager un approvisionnement responsable en minerais de la région des Grands Lacs ?

- **Les principaux acteurs d'un approvisionnement responsable en minerais des Grands Lacs sont les gouvernements de la région et le secteur privé.** Derrière cela, le rôle de la société civile, et celui d'observation et de gestion des ONG internationales en tant que garants des meilleures pratiques autant que des organisations locales consacrées aux minerais et aux communautés, est vital. Le rôle de la communauté internationale, que ce soit l'OCDE, ses États membres agissant en tant que donateurs ou que parties prenantes mondiales ou les gouvernements des économies émergentes devrait avant tout consister à soutenir les deux acteurs principaux. Ce soutien doit s'appliquer à la fois aux niveaux local national, et régional et international pour atteindre cet objectif d'approvisionnement responsable en minerais de la région des Grands Lacs. Son rôle est également d'aider ces parties prenantes à trouver un espace pour que la société civile puisse jouer son rôle.
- **Le point de départ doit être la priorité que les gouvernements de la région donnent au secteur des industries extractives** dans leurs plans de développement économique national et régional. Cela a varié considérablement en fonction à la fois de l'étape du développement suite aux conflits et à la faible gouvernance dans la région et des opportunités de l'exploitation des minerais elle-même. Le soutien des donateurs spécifique au secteur des industries extractives a été en grande partie limité à la RDC bien que des opportunités immédiates de soutien similaires existent à présent au Rwanda.
- **La Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) est devenue un acteur clé** dans le secteur des industries extractives de la région et son rôle devra être renforcé et soutenu de manière plus complète.

- **Les États membres de l'OCDE doivent agir comme acteurs majeurs de l'économie mondiale, et pas uniquement comme donneurs.** Leur soutien au secteur des industries extractives de la région des Grands Lacs à la fois au niveau technique et en termes de développement économique et social national est important. Mais ce qui l'est encore plus est la nécessité d'un travail au niveau diplomatique et macro-économique pour encourager les conditions mondiales nécessaires à une exploitation minière et des exportations de minerais responsables dans l'ensemble de la chaîne logistique. Si par exemple des incertitudes subsistaient au sujet des obligations légales et des exigences du devoir de diligence d'entreprises cotées sur les bourses de valeurs des États-Unis, il y aurait des raisons incontestables pour que l'OCDE encourage d'autres entités, en particulier des gouvernements et des entreprises des économies émergentes, à se joindre au processus visant à permettre un approvisionnement responsable en minerais de la région des Grands Lacs.
- **Il est impératif d'activer, ou de réactiver, le secteur des industries extractives dans l'Est de la RDC où les économies locales qui en dépendent tellement sont gravement affligées.** Cela dépend clairement de l'existence d'un niveau suffisant de sécurité mais dans la mesure du possible les parties prenantes devront traiter la réactivation comme une contribution positive à la réduction du conflit par la reprise de l'activité économique. Cela ne doit pas mettre un terme au travail sur l'approvisionnement responsable mais une approche plus progressive est nécessaire pour permettre la reprise du commerce et éviter de couper l'Est de la RDC des marchés mondiaux. Les conséquences négatives involontaires de la législation des États-Unis et des efforts de la RDC pour nettoyer l'exploitation minière et le commerce devaient être corrigées. Dans ce contexte, le rôle des mineurs artisanaux, par qui toute l'exploitation minière actuelle était effectuée, était central. Une évolution positive serait que la question de l'exploitation artisanale soit traitée avant tout comme liée à l'emploi et aux moyens de subsistance plutôt que comme un élément négatif de l'économie informelle, en utilisant le document d'orientation de l'OCDE et en particulier l'Annexe dédiée du Supplément sur l'or en tant que référence commune utile pour tous les acteurs impliqués.

CONTEXTE

Dans le cadre du travail en cours organisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour mettre en œuvre 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*, l'OCDE, la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) et la Banque mondiale ont commandité une étude conjointe (i) pour recenser les programmes des donateurs qui se rapportent à l'approvisionnement responsable de minerais et, sur cette base, (ii) pour faciliter une compréhension commune des activités essentielles nécessaires pour permettre la mise en œuvre de ce Guide.

L'étude est conçue pour former la base de recommandations permettant d'établir un consensus au sein des gouvernements nationaux et des donateurs (et d'autres parties prenantes telles que le secteur privé et la société civile) sur des priorités sur lesquelles chaque partie travaillera ensemble ou séparément, pour permettre la mise en œuvre du Guide de l'OCDE avec l'impact le plus positif possible.

Suite à un examen initial de la documentation et à une première analyse des activités des donateurs en République démocratique du Congo (RDC) et au Rwanda, les diagnostics préliminaires ont été présentés lors d'un atelier régional commun de la CIRGL/OCDE sur les minerais non liés au conflit à Bujumbura en novembre 2011. Le consultant a poursuivi le travail par une visite en RDC, en Ouganda, au Rwanda et au Burundi en février 2012, et une présentation du rapport lors de la réunion commune CIRGL-OCDE-Groupe d'Experts de l'ONU sur la mise en œuvre du devoir de diligence à Paris en mai 2012 (voir la méthodologie en annexe).

Ce rapport a été préparé par Nick Bates (consultant) et dirigé par Juana Brachet de Catheu (Secrétariat du Comité d'aide au développement de l'OCDE) et Lahra Liberti (Secrétariat du Comité de l'investissement de l'OCDE) pour le compte de la CIRGL, de l'OCDE et de la Banque mondiale. Les contributions des personnes interrogées en RDC, en Ouganda, au Rwanda et au Burundi (voir liste en annexe), et des participants aux réunions de Bujumbura et de Paris ont été vivement appréciées, ainsi que le soutien financier fourni pour la Banque mondiale. L'auteur reste seul responsable des erreurs ou omissions éventuelles.

INTRODUCTION

Chacun des gouvernements de la région a un plan de développement national adapté à l'étape particulière de son développement économique et social, qui fait suite à la période longue et intensive d'instabilité politique et de conflit. Ces plans sont conçus pour mener les pays à un statut de pays à revenu intermédiaire et à une diminution de la dépendance à l'aide internationale.

Les donateurs travaillent dans l'ensemble pour soutenir ces programmes gouvernementaux et pour soutenir le renforcement des capacités du gouvernement, du parlement et de la société civile à fournir un gouvernement amélioré et plus responsable. Les donateurs interviennent aussi plus directement, principalement par le biais de l'ONU et en particulier par la présence de l'ONU en RDC, de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et d'autres agences multilatérales, pour répondre aux besoins humanitaires et aux conditions essentielles à la stabilisation.

Au sein de ce processus qui comporte de multiples niveaux et se transforme continuellement, le secteur des industries extractives joue un rôle extrêmement important. Au cours des périodes de conflit et d'absence de contrôle de l'État, y compris cette période fragile pendant laquelle une région sort du conflit, la majorité de l'exploitation minière est artisanale, fournissant souvent la source unique ou principale de moyens de subsistance. La majorité de son commerce est au minimum informelle et souvent illégale et les avantages accumulés reviennent aux élites, généralement à des groupes armés qui peuvent alors utiliser ces revenus pour renforcer leur lutte armée. À l'inverse pendant les périodes de stabilité, le secteur des industries extractives peut devenir un vecteur considérable de croissance économique, qui devient alors en elle-même un des facteurs clés pour promouvoir la paix, la stabilité et une bonne gouvernance. Elle rend également possible un meilleur environnement pour encourager l'engagement du secteur privé et une implication plus formelle et réglementée.

À bien des égards cela devient la combinaison clé pour le développement réussi du secteur des industries extractives : le secteur privé investit quand les conditions de l'offre et de la demande sont favorables, quand les gouvernements créent l'environnement propice à la confiance des investisseurs et quand les deux parties travaillent à cette formule gagnante. Le rôle des donateurs est ainsi généralement limité à deux activités clés : d'abord de renforcer les capacités des gouvernements à jouer leur rôle ; ensuite, de créer l'espace nécessaire et d'aider à renforcer les capacités de la société civile à jouer ses rôles essentiels dans le maintien des normes et des droits des mineurs et la garantie des normes appropriées de sécurité des conditions de travail, ainsi que la limitation des risques et des dommages causés à l'environnement.

La communauté internationale a un rôle primordial à jouer dans le rassemblement des parties prenantes pour qu'elles déterminent ensemble de manière consensuelle l'application appropriée

des normes internationales en fonction des caractéristiques de la région en termes de sortie de conflit, d'état de la gouvernance et d'opportunités économiques.

Thèmes clés qui sont ressortis de cette étude (tous examinés plus en détail dans le corps du rapport) :

1. **Le premier est l'extrême importance de la relance de l'extraction et le commerce des minerais dans l'Est de la RDC**, même si certains domaines restent conflictuels et l'objet d'une captation illégale par les élites. Il est indubitable que cela présente un risque élevé et qu'il y aura des périodes de tension accrue ou de reprise du conflit où cela serait inapproprié, mais cela ne changera rien au besoin fondamental. Le fondement de l'activité économique dans les provinces de l'Est de la RDC est l'extraction et le commerce des minerais. Cela doit être recherché principalement comme une activité qui génère de l'emploi et des moyens de subsistance. La stabilisation, la création de richesse et finalement une réduction des activités illégales suivraient. Si l'extraction et le commerce des minerais sont considérés en premier lieu comme une activité négative associée à la continuation de la violence et du conflit armé alors l'impératif logique et moral est d'essayer d'y mettre fin. Mais cela prive la population de l'activité économique quasiment unique qui génère des emplois et une certaine création de richesse. Plus la stabilité est grande, moins il y a de place pour une exploitation opportuniste par des groupes armés. Travailler à établir des normes et à appliquer le devoir de diligence est bien sûr d'une importance extrême mais doit être effectué de manière progressive sur un commerce qui existe réellement. Cela est clairement sujet à controverse. Cela nécessite que les autorités de la RDC et les entités occupées à établir des normes internationales adaptées localement pour un approvisionnement responsable des minerais réactivent l'extraction minière à un niveau plus élevé comme première étape pour nettoyer ce commerce. Les négociants et les représentants de la société civile, et plus prudemment, les responsables des gouvernements locaux de l'Est de la RDC qui ont été interrogés ont pensé que cela devait être la bonne approche.
2. **Le second thème a été qu'une approche régionale du commerce des minerais et l'établissement de normes réglementaires était la bonne** et la manière la plus efficace de s'attaquer aux questions difficiles autant que d'encourager ce commerce comme vecteur de croissance et de réduction de la pauvreté. La CIRGL est bien placée pour diriger ces développements transformateurs et elle construit à la fois la vision et les capacités pour le faire. Cela étant dit, il a également fallu reconnaître que l'état de l'industrie extractive elle-même et les structures institutionnelles chargées de sa régulation étaient considérablement différentes d'un pays à l'autre dans la région. Cela a, soit dit en passant, compliqué le rôle de la CIRGL d'établir des normes et des systèmes de certification uniformisés, qui est un rôle important. Chaque pays devrait pouvoir développer ce secteur au moment et à la vitesse choisis dans le cadre de son plan de développement économique national. Cela ne signifiait pas qu'il ne devrait pas contribuer de manière constructive à la coopération régionale y compris par l'établissement de normes comme piliers de son développement économique, notamment parce que les pays des Grands Lacs n'ont pas d'accès à la mer et dépendent donc des couloirs commerciaux et de la collaboration. L'Institut fédéral allemand des géosciences et des ressources naturelles (BGR) s'est engagé dans le développement de systèmes de certification et de

traçabilité, a travaillé à la fois aux niveaux régional et national et a constaté que cela pouvait accélérer les efforts nationaux comme cela l'a fait au Rwanda et commence à le faire en RDC tout en travaillant sur le moyen terme à harmoniser les pratiques au niveau régional par le biais de la CIRGL.

3. **Le troisième a été que les donateurs n'étaient pas particulièrement concentrés ou rassemblés dans leur soutien au secteur des industries extractives dans la région des Grands Lacs.** À certains égards cela n'était pas surprenant dans la mesure où les gouvernements hôtes ne l'avaient pas mis en avant dans leurs propres plans de développement économique national. Tout comme les gouvernements nationaux de la région se trouvaient à des étapes différentes de développement, les donateurs l'étaient également dans leurs réponses et leurs interventions. Lors des premières années de conflit généralisé les donateurs se sont concentrés sur la résolution de conflit et les interventions humanitaires. Alors que la région en général et que les pays sortaient du conflit l'accent a été mis sur les besoins continus de soutien humanitaire, de prévention de conflit et de résolution des problèmes les plus importants et les plus urgents en matière d'injustices et de violations des droits de l'homme. La réforme du secteur de la sécurité figurait en très bonne place à ce stade. Par la suite la seconde étape du développement a été mise en œuvre avec un soutien à la reconstruction de l'État et de la société, et enfin à la reconstruction de l'économie. Dans toutes ces étapes liées entre elles et qui se chevauchaient les interventions directes dans le secteur des industries extractives ont été rares et les impacts peu importants. Mais l'engagement et le soutien considérables des donateurs au-delà du secteur des industries extractives qui a pour objectif de rétablir les fonctions de base de l'État telles que les programmes de réforme du secteur de la sécurité ont sans aucun doute contribué à rendre l'environnement plus favorable pour le secteur des industries extractives. En outre, lors de la prochaine étape du développement avec l'encouragement de la transformation économique et de la croissance par la promotion du commerce, le développement des infrastructures, une accumulation et une utilisation améliorées des recettes ainsi qu'une régularisation et une adhérence aux normes internationales en amélioration le rôle émergent (souvent à nouveau émergent) du secteur des industries extractives en tant que vecteur de croissance dans les plans de développement économique national signifie que les donateurs sont à même de soutenir le secteur. Le *Groupe thématique Mines* basé à Kinshasa sous la direction du ministère du Plan rassemble les donateurs et le ministère des Mines, comme l'a fait l'équipe chargée de concevoir le programme PROMINES. Il reste le mécanisme central pour la coordination des donateurs et il est le mieux placé pour le faire en étant basé à Kinshasa. Le Groupe de travail international sur l'exploitation et le commerce illicites des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs a constitué un complément utile en galvanisant le soutien des donateurs dans les capitales et en les sensibilisant aux besoins en 2009-2010. Sa reprise en mai 2012 sous la coordination intérimaire de l'Union européenne est une bonne nouvelle.
4. **Un quatrième thème découlant du dernier a été que dans le cas des États membres de l'OCDE et les organisations multilatérales telles que la Banque mondiale, ce n'était pas tant leur rôle en tant que donateurs qui était essentiel mais plutôt leur rôle d'acteurs incontournables de l'économie mondiale** et d'hôtes des entreprises majeures du secteur des industries extractives. Ces rôles leur donnaient à la fois l'autorité

et la motivation pour rassembler les gouvernements de la région et le secteur privé en tant que partenaires clés pour développer une chaîne d'approvisionnement en minerais qui soit viable, rentable et responsable.

- 5. Le cinquième a concerné les exploitants artisanaux et les attitudes de différentes parties prenantes concernant leur rôle.** Cette question est mondiale mais revêt une importance particulière dans l'Est de la RDC où l'activité extractive a été presque exclusivement informelle et artisanale et parce qu'il s'agit d'un domaine qui a été détruit par les conflits, la violence et une gouvernance faible dans lequel l'exploitation des ressources naturelles a été un vecteur de conflit et une raison de son prolongement. Il existe une hostilité au sein de certains gouvernements et du secteur privé à l'égard des exploitants artisanaux parce qu'ils sont considérés comme formant un élément informel et souvent illégal dont aucun avantage formel n'est tiré et dont l'activité est perçue comme non productive. Mais l'exploitation artisanale doit être considérée comme une partie intégrante et positive du secteur des industries extractives dans le contexte de l'économie locale, surtout quand la géologie et les minerais ne sont pas particulièrement adaptés à une extraction mécanisée. Dans ces domaines elle peut agir comme un vecteur clé d'emploi et d'activité économique dont de nombreuses autres activités (les petits négociants de biens de consommation, le transport, les porteurs, les fabricants de poteaux de mines etc) et de nombreux moyens de subsistance dépendent. C'est leur produit plutôt que leur activité d'extraction qui pourrait être formalisée de manière plus sensée. Une approche de ce type pourrait créer un espace amélioré dans lequel trouver une cohabitation coopérative entre les exploitants artisanaux et à la fois le gouvernement et les concessionnaires. Il a été encourageant de voir des idées et des mesures novatrices dans ce domaine difficile, y compris l'Annexe au Supplément sur l'or du Guide OCDE sur le devoir de diligence. Cette Annexe propose une feuille de route commune pour permettre un accès aux marchés grâce à la coopération de tous les acteurs impliqués, et créer des opportunités de développement viables économiquement pour les exploitants miniers artisanaux et de petite envergure.

I. RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

La structure et la gouvernance des minerais varient d'une province à l'autre.

Le secteur minier est très développé et industrialisé dans la province du Katanga où les minerais sont principalement le cuivre et le cobalt. Son succès a été rendu possible par un environnement relativement stable et sans conflit, un bon accès aux marchés, une alimentation électrique suffisante, une géologie et des minerais adaptés à une exploitation mécanisée à grande échelle, une volonté gouvernementale aux niveaux national et provincial de faire du secteur des industries extractives une priorité de son plan de développement économique et un climat d'investissement dans lequel la demande est suffisamment forte pour répondre à la plupart des défis liés aux réglementations nationale et internationale et aux pratiques commerciales.

Les provinces du Kasai dans lesquelles la plupart des gisements de diamants se trouvent bénéficient d'un grand nombre de ces conditions et pourraient relativement facilement revenir à une production industrielle considérable.

Les **provinces de l'Est** de la RDC, principalement les deux Kivus mais aussi Ituri, le reste d'Orientale et Maniema, sont confrontées à des problèmes récurrents pour chacune de ces conditions favorables. Ces provinces, ainsi que la région voisine, ont été affectées par le conflit et l'absence d'un État de droit et d'une bonne gouvernance, ce qui a permis qu'un degré terrible de violence soit infligé aux populations civiles éprouvées au cours des vingt dernières années et plus. Leur accès aux marchés a été ralenti par des infrastructures insuffisantes à la fois à l'Est de la RDC, sur les routes commerciales de la côte est de l'Afrique et sur les autres routes impraticables à l'est ou au sud de la RDC. Les voisins d'Afrique de l'Est des Grands Lacs qui sont traversés par les routes commerciales historiques ont exploité et exacerbé l'absence d'ordre public à l'Est du Congo pour servir leurs propres intérêts et préoccupations sécuritaires et économiques. En dépit d'une profusion d'hydroélectricité potentielle et d'autres sources d'énergie l'état général d'insécurité et de mauvaise gouvernance a laissé un déficit énergétique important. Les mines de l'Est de la RDC fournissent d'importantes quantités exploitables de minerais, principalement de la cassitérite, de la colombo-tantalite (coltan) et de la wolframite qui sont les minerais dont l'étain, le tantale et le tungstène sont extraits. Mais ceux-ci sont en général épars et dans des petits filons et gisements qui ne sont pas adaptés à une exploitation industrielle à moyenne ou grande échelle. Même pour l'or dans l'Est de la RDC où les gisements sont riches et l'extraction industrielle est géologiquement adaptée les autres facteurs ont incité les sociétés minières à la prudence quant à l'investissement important et à long terme nécessaire.

En grande partie à cause de l'absence de ces conditions favorables dans l'Est de la RDC le gouvernement national a fait moins d'efforts et moins mis l'accent sur le placement en priorité du secteur des industries extractives dans cette région qu'il ne l'a fait au Katanga comme élément clé du plan de développement économique national. « Les avantages et les recettes gouvernementales générées facilement au Katanga sont suffisants pour ne pas s'inquiéter encore de l'Est difficile »,

est la façon dont un expert a décrit la situation. Bien qu'il y ait une part de réalité dans cette affirmation il n'est pas juste de dire que le gouvernement n'a pas d'engagement ou d'intérêt dans le secteur minier de l'Est de la RDC, même si les responsables provinciaux préféreraient peut-être plus d'engagement ou au moins une plus grande décentralisation pour leur permettre d'accorder la priorité à ce secteur à leur propre rythme accéléré.

Un facteur lié à l'absence de ces conditions favorables et à leurs conséquences est que pratiquement toute l'exploitation minière de l'Est de la RDC est artisanale et que le gouvernement et le secteur privé le considèrent comme une partie du problème tandis que les communautés et les familles le perçoivent comme la partie la plus importante de la solution. Le Guide OCDE, en particulier l'Annexe au Supplément sur l'or fournit déjà un terrain d'entente entre ces deux positions. Sa mise en œuvre peut être considérée comme un des facteurs les plus dynamiques pour la stabilisation, la coexistence pacifique entre l'exploitation minière à grande échelle et les communautés artisanales, et pour rendre le secteur des industries extractives productif et créer de la richesse. Traiter le secteur artisanal comme une question d'emploi et de moyens de subsistance avant tout, plutôt que de le considérer principalement comme un élément informel et négatif serait une bonne étape pour lui trouver un rôle approprié. Le processus de certification dirigé par la CIRGL lié à une mise en œuvre plus systématique du devoir de diligence pourrait également apporter des solutions et créer une situation avantageuse pour tout le monde.

Après cette litanie d'éléments négatifs qui ralentissent le secteur des industries extractives dans l'Est de la RDC il est important d'ajouter, et de souligner fortement, que dans une perspective plus longue et plus élargie d'environ une vingtaine d'années, la trajectoire actuelle est dans l'ensemble positive et en progression. Ce qui était il y a vingt ans un conflit généralisé et intensément violent impliquant l'ensemble de la RDC, ses voisins immédiats à l'est l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi et un certain nombre d'autres États dans la région est devenu un conflit plus localisé (mais non moins violent particulièrement en ce qui concerne la population locale) impliquant l'est de la RDC et le Rwanda. Cela a ensuite lentement évolué d'une ou deux petites poches de tranquillité dans les zones de conflit armé dans les Kivus et l'Ituri à ce qui est en grande partie la situation actuelle, un certain nombre de petites (et qui continuent à diminuer) poches de violence dans un environnement par ailleurs en train de se stabiliser. Bien que la sécurité et les intérêts économiques continuent à inciter les voisins de l'est à observer et parfois à participer aux affaires de l'Est de la RDC ils sont eux-mêmes relativement stables et sans conflit, même si, comme indiqué ci-dessous, ils sont toujours étiquetés comme des zones affectées par le conflit en raison de leur position dans la chaîne d'approvisionnement à la sortie de l'Est de la RDC. Les événements actuels (avril-mai 2012) au Nord Kivu et dans les zones environnantes auront indubitablement un impact négatif sur les opportunités de réactiver le secteur des industries extractives de manière plus formalisée.

Ceci étant dit, la stabilisation grandissante et une amélioration de la sécurité sur le long terme dans l'Est de la RDC présentent des opportunités de développer l'industrie minière et la réhabilitation des infrastructures commerciales, énergétiques et de transport, des capacités renforcées de l'État à gérer le secteur avec efficacité et transparence et un meilleur cadre réglementaire dans lequel tirer des bénéfices d'un environnement plus formalisé. Même s'il y aura de moins en moins de « minerais du conflit » à mesure que les zones affectées par le conflit diminuent, le Guide OCDE sur le devoir de diligence aura un rôle à jouer pour augmenter les capacités de l'État, permettre aux exportateurs d'être certifiés et à l'industrie en général d'obtenir

les minerais de manière responsable, et d'aborder les questions également difficiles du commerce illégal et de la captation par les élites du point de vue de la gouvernance. Le programme PROMINES avait pour objectif des capacités renforcées et une plus grande transparence de l'État, et un soutien à la société civile pour qu'elle puisse surveiller et protester sera également d'une importance centrale. L'exploitation minière augmente encore apportant emploi et distribution de la richesse, le commerce prospère, l'État gagne en fiscalité accumulée et tout le monde bénéficie de la stabilisation grandissante.

Trouver le bon moment et les bons points de départ de ce cercle vertueux n'est jamais facile et il y a évidemment des risques de revers et de retour au conflit à le faire redémarrer trop tôt. D'un autre côté, relancer le commerce dès que possible et établir les structures sécuritaires et réglementaires autour de cette relance d'une manière prudente et progressive pourrait être la meilleure façon de mettre fin à ce qui a jusqu'à maintenant été un cercle vicieux. Les personnes interrogées ont exprimé, comme on pouvait s'y attendre, des opinions assez divergentes et fortes sur le moment propice.

Deux développements miniers actuels illustrent cette opportunité.

- Dans le Nord du Katanga, qui est généralement considéré comme exempt de conflit et qui peut avoir accès aux marchés par le couloir du sud l'exploitation de l'étain, du tantale et du tungstène est repartie. Les sociétés, avec l'aide des organisations internationales et d'experts pour comprendre les exigences des normes internationales, ont pu faire exporter leurs produits.
- Dans le Sud Kivu et en Ituri/Orientale quelques sociétés aurifères ont pris des mesures, bien que timides, pour passer de l'exploration à l'exploitation. Cela reflète bien sûr les prix du marché mais, plus important encore, cela indique que ces sociétés ont fait leur évaluation des risques et calculé que le développement d'une activité extractive industrielle d'échelle moyenne est à la fois gérable et profitable dans des zones où elle était précédemment considérée comme beaucoup trop risquée. Les cadres de Banro et Anglo Gold Kilomoto, pour n'en nommer que deux, étaient très conscients des risques en termes de sécurité et de réputation liés à leurs opérations mais également convaincus que le bon moment est arrivé pour mettre en œuvre.

La vision du CIRGL d'une aire de paix, de stabilité et de coopération économique centrée sur les Grands Lacs est utile pour que l'Est de la RDC reconnaisse à la fois l'autorité de l'État central à Kinshasa et le fait que ses courants d'échanges traditionnels sont tournés vers l'est. Les efforts du CIRGL pour établir des normes régionales communes pour le secteur des industries extractives est un message politique fort, ainsi qu'un outil pratique pour développer les meilleures pratiques, dans la mesure où il est fondé, en vertu de la Déclaration de Lusaka, sur un avantage mutuel de développement de l'industrie extractive et de commerce entre les provinces. Cela est le domaine le plus important d'assistance technique et d'engagement des donateurs. Le Partenariat Afrique Canada a aidé à concevoir le manuel pour le mécanisme de certification régionale et s'implique actuellement dans le soutien de sa mise en œuvre. Le BGR allemand a soutenu la mise en œuvre pratique du mécanisme régional de certification de la CIRGL, ainsi que sur une base bilatérale pour la RDC et les autres États de la région.

Une économie revitalisée grâce en grande partie à une reprise de l'extraction minière et du commerce serait le facteur le plus fort de stabilisation qui serait à son tour un facteur important de réduction du conflit. La recherche d'une chaîne d'approvisionnement responsable et d'un secteur des industries extractives qui soit réglementé, transparent et conforme aux normes internationales est l'objectif. Atteindre ce dernier par un processus progressif d'amélioration des conditions et des normes, suivant les recommandations du Guide OCDE, est plus susceptible de fonctionner que de prendre l'objectif comme point de départ.

En contraste avec le reste de la région des Grands Lacs, les donateurs sont très engagés dans le secteur des industries extractives en RDC, dans le cadre du portefeuille plus général de 3.4 milliards USD (2010) (voir Figure 1). La Banque mondiale et le *Department for International Development* (DFID) du gouvernement britannique avec un certain nombre d'autres contributeurs se sont engagés à hauteur de 90 millions USD dans un partenariat avec le Ministère des Mines du RDC appelé PROMINES. Il est bien conçu pour soutenir les priorités établies par le gouvernement de la RDC et particulièrement pour renforcer les capacités du ministère et de ses organismes associés à gérer le secteur des industries extractives d'une manière efficace et transparente. Les États-Unis, à l'initiative de USAID, ont séparément affecté environ 20 millions USD, dont une partie proviendra d'une alliance du secteur privé avec le gouvernement américain. Un des objectifs clés de l'initiative des États-Unis est de démontrer qu'il est possible de faire un commerce légitime et sans conflit de minerais de la RDC et de la région des Grands Lacs. Elle soutient donc des projets pilotes au Nord Katanga et au Maniema pour démontrer qu'un « circuit fermé » dans une chaîne d'approvisionnement de la mine aux marchés est possible.

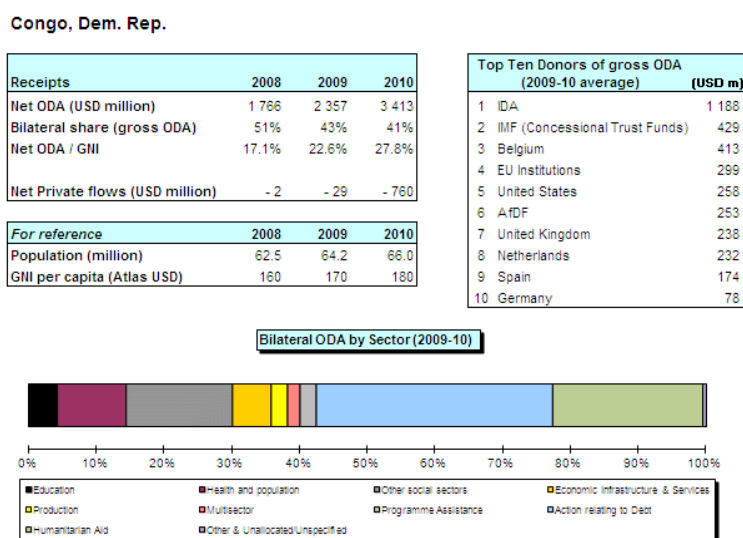
L'intention est d'aligner ces deux programmes, PROMINES et l'Alliance public-privé pour un commerce responsable des minerais (APP), pour qu'ils soient complémentaires et qu'ils évitent les répétitions inutiles.

Un objet de frustration permanente est le fait que la mise en oeuvre de PROMINES, bien que conçu et arrêté il y a plus de deux ans, a été freinée par des facteurs extérieurs. La Banque mondiale et le gouvernement de la RDC assurent que ces questions ont été résolues et PROMINES peut réellement commencer à déployer des programmes qui ont un impact sur le terrain. Cela doit vraiment avoir lieu d'urgence, à la fois parce que les besoins sont aussi pressants qu'ils l'étaient il y a deux ans et pour préserver la crédibilité du programme et de ses partenaires. Le programme de USAID, conçu et lancé pendant l'année dernière, a ses premiers projets en cours depuis janvier.

En plus de leurs projets centraux de renforcement des capacités gouvernementales les programmes des États-Unis comme ceux de PROMINES comportent des éléments importants pour résoudre des problèmes spécifiques. Ceux-ci comprennent l'utilisation des enfants dans les mines, les violences sexuelles et liées au genre dans le secteur, les dégâts causés à l'environnement et à la santé par l'utilisation, par exemple, de mercure pour laver l'or ainsi qu'un soutien spécifiquement dédié à la société civile pour qu'elle joue son rôle responsable dans la contestation des autorités et pour exprimer les inquiétudes de la communauté. Un exemple en est le projet potentiel des États-Unis coûtant un peu plus d'un demi million de dollars qui consiste à développer une certification attestant que les mines artisanales ne font pas travailler d'enfants. Ces objectifs sont importants en eux-mêmes et peuvent avoir des impacts ciblés rapides sur les questions des droits de l'homme dans leur sens élargi. Ils constituent de plus une bonne manière

d'attirer un engagement plus important des donateurs. Une mise en garde : il existe un risque de sélectivité : pourquoi, par exemple, se concentrer particulièrement sur le secteur des industries extractives en ce qui concerne les questions du travail et de la protection des enfants ? La réponse se trouve dans la recherche d'une approche globale dans laquelle les programmes principaux visent le développement systémique des structures et de l'environnement pour un secteur des industries extractives revitalisé et responsable soutenu par un ensemble d'interventions spécifiques, qui ont leur propre logique dans le secteur des industries extractives en général ou dans une approche élargie de la question spécifique.

Figure 1. L'aide à la RDC en un coup d'œil



Sources: OECD, World Bank.

II. OUGANDA

L'Ouganda présente un tableau très différent en termes d'extraction des minerais et de secteur des industries extractives, et de la façon dont ces éléments s'intègrent dans les plans de développement économique national. À présent et sur le court à moyen terme le secteur n'est pas censé jouer un rôle significatif dans le développement économique national, bien qu'il ne manque pas de potentiel.

Le gouvernement et le secteur privé ont comme intérêt stratégique principal trois thèmes centraux : le déficit énergétique et la façon de le combler par le développement de l'hydroélectricité et du pétrole, les opportunités de croissance par le biais du commerce (comprenant l'exportation d'énergie) régional (au sein de la Communauté de l'Afrique de l'Est) et l'avancement politique et économique de l'État nouveau du Soudan du Sud. En plus de répondre aux besoins à court terme ces activités économiques sont aussi conçues pour apporter à l'Ouganda le statut de pays à revenu intermédiaire et lui permettre de ne plus dépendre de l'aide étrangère. En parallèle, le gouvernement a pris un engagement militaire fort en faveur de la stabilité régionale et contre le terrorisme en jouant un rôle majeur dans les opérations dirigées par l'Union Africaine contre les extrémistes islamistes en Somalie.

Ce choix de priorités a un certain nombre d'implications pour l'approche de l'Ouganda à la fois du secteur des industries extractives et pour son attitude vis-à-vis des ses voisins des Grands Lacs. À la grande déception du petit secteur privé et des responsables du ministère engagés dans les activités extractives pour qui le secteur offre un potentiel excitant, le gouvernement n'a pas semblé s'intéresser particulièrement au développement de cette industrie, bien qu'un nouveau projet de code minier soit actuellement considéré au Parlement. Cela constitue une occasion de commencer à mettre en place le cadre réglementaire qui, depuis l'adoption du mécanisme de certification régional de la CIRGL et les conditions décrites dans la section 1502 de la loi Dodd-Frank, est censé devenir nécessaire. En l'absence d'une telle réglementation et d'une certification que les minerais ougandais proviennent de sources d'approvisionnement responsables, leur production et leur exportation continuent à être traités de manière informelle :

Une partie du volume relativement limité d'étain et de tantale extraits en Ouganda sont passés en fraude au Rwanda par les frontières poreuses. Les minerais sont emmenés sur des sites miniers où un marquage a été mis en place pour certifier l'origine des matériaux (voir ci-dessous pour des pratiques similaires pour certains des trois minerais (étain, tantale et tungstène) sortant de l'Est de la RDC).

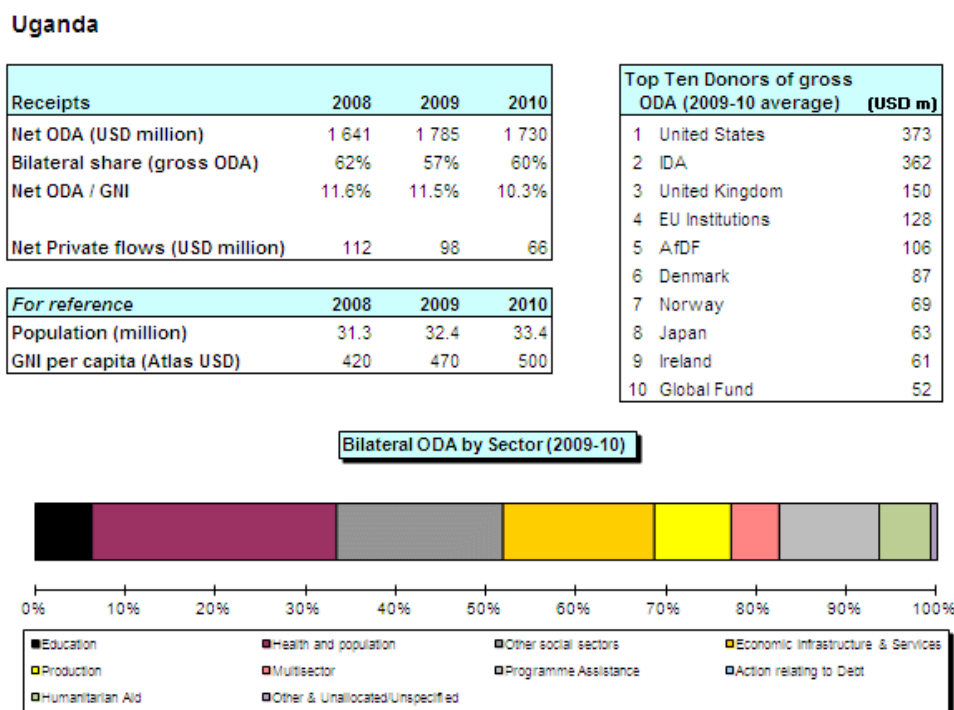
L'or, avec sa grande valeur pour un petit volume, continue à être commercialisé en Ouganda en provenance de l'est de la RDC (principalement l'Ituri mais aussi l'Orientale et le Haut Uele) d'où il existe des routes commerciales informelles bien établies vers Dubaï et au-delà.

Pour le leadership ougandais et ceux qui développent ses stratégies économiques générales concentrées sur la région de l'Est de l'Afrique et le Soudan du Sud, l'attitude à l'égard de l'Est de la RDC est qu'il reste instable et qu'il manque de contrôle étatique, et ils s'abstiennent d'un engagement bilatéral direct. Il est reconnu que le moment venu l'Est de la RDC a un potentiel

énorme, y compris dans le secteur des industries extractives ainsi que dans l'industrie pétrolière et de l'exploitation du bois, pour un commerce interne et externe et le développement économique, mais ce moment n'est pas encore arrivé.¹

Dans ces circonstances et en particulier avec le manque de priorité accordé par le gouvernement il n'y a pas d'engagement significatif des donateurs dans le secteur des industries extractives ougandaises. Il n'y a pas non plus beaucoup de pression exercée par les donateurs sur une base régionale dans la région des Grands Lacs au-delà d'un encouragement général pour que l'Ouganda adopte le cadre réglementaire et les normes pour le secteur des industries extractives conseillé par la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (c'est-à-dire le Guide OCDE). Le BGR, dans le cadre de l'engagement de donateur du gouvernement allemand d'aider à intégrer les normes grâce à la certification à la fois au niveau régional et bilatéral, a pris la décision, ayant achevé avec succès son projet pilote au Rwanda, de le développer en RDC et au Burundi, laissant l'Ouganda pour la fin. Cette approche est également bien illustrée par l'attitude de Trademark East Africa (TMEA), un programme régional majeur du secteur privé financé par les donateurs (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique), centré sur la facilitation du commerce. Il accélère actuellement le développement de postes frontières uniques dans le couloir nord en les établissant à la frontière du Kenya et de l'Ouganda, entre l'Ouganda et le Rwanda et même entre l'Ouganda et le Soudan du Sud. Un plan de poste frontière unique similaire sur la frontière entre l'Ouganda et la RDC (à Mpondwe) et sur la frontière entre la RDC et le Rwanda à Goma/Gisenyi reste en attente.

Figure 2. L'aide à l'Ouganda en un coup d'œil



Sources: OECD, World Bank.

¹ Entretiens, février 2012.

III. RWANDA

Contrairement à l'Ouganda, le Rwanda a placé les minerais comme second objectif d'exportation après le tourisme dans son prochain cycle de développement économique. Cela a changé de façon spectaculaire la dynamique de l'extraction locale et du secteur de l'exportation de minerais, et a le potentiel pour transformer les politiques régionales toxiques associées aux minerais. Lui donner cette grande priorité dans le plan de développement économique national donne l'opportunité au gouvernement de rechercher le soutien de donateurs pour le secteur d'une manière que ni le gouvernement ni les donateurs n'avaient sérieusement envisagé jusqu'à présent.

Jusqu'à une période relativement récente le gouvernement rwandais et la communauté internationale considéraient le secteur des industries extractives rwandais comme relativement naissant, largement informel et ne le voyaient pas comme un facteur significatif de croissance. En outre les autorités rwandaises et les négociants locaux et internationaux basés au Rwanda le considéraient comme une manière commode de dissimuler des pratiques bien établies pour faire passer les minerais de l'Est de la RDC vers les marchés internationaux². Trois développements liés entre eux ont commencé à changer cette situation :

Le premier est une reconnaissance croissante du fait que les gisements de minerais du Rwanda sont plus grands et plus exploitables que l'on ne le pensait précédemment et dans le cas du coltan d'une qualité suffisante pour se vendre au prix fort.

Le second est que le gouvernement et quelques sociétés de petite à moyenne taille ont commencé à quantifier le volume d'extractions entreprises par les mineurs artisanaux et ont estimé qu'il était statistiquement et économiquement significatif.

Le troisième est que l'observation internationale et qu'une demande plus forte de normes internationales et d'un environnement réglementaire plus transparent pour vérifier que les matériaux exportés sont à la fois propres et non liés au conflit ont un impact salutaire sur le gouvernement et sa volonté d'utiliser le secteur des industries extractives comme le fleuron de son développement économique.

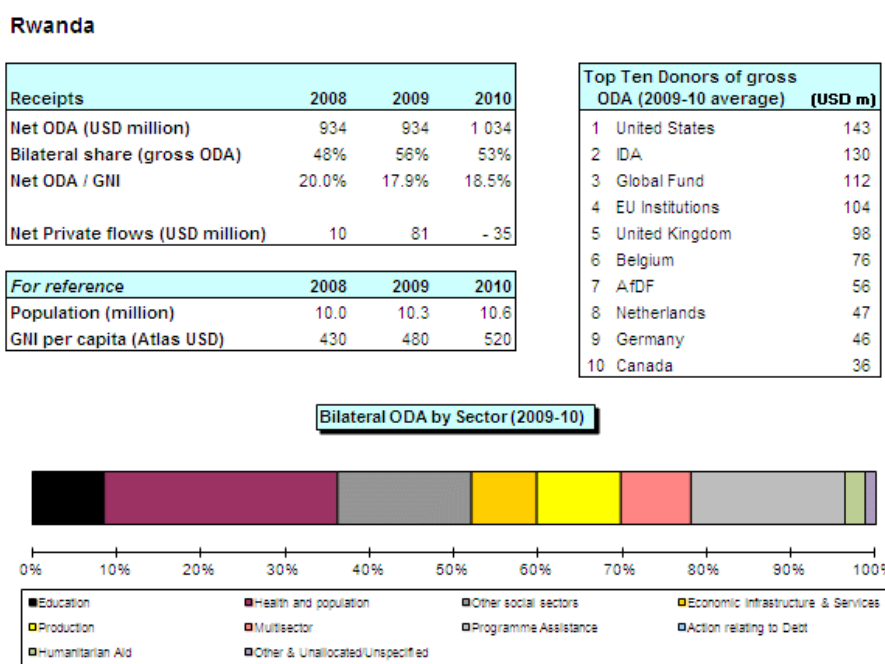
Avec l'assistance du gouvernement allemand par le biais du BGR à l'Office de la Géologie et des Mines au Rwanda (OGMR), le Rwanda a mis en œuvre le projet pilote « *Certified Trading Chains* » (CTC) avec cinq producteurs rwandais de minerais. L'OGMR a continué à tester le programme de traçabilité des minerais et de diligence raisonnable (iTSCi) de l'industrie de l'étain, conçu pour mettre concrètement en œuvre le Guide OCDE, pour vérifier que les minerais destinés à l'exportation sont obtenus de sources responsables. Ce programme fonctionne raisonnablement bien, dans la mesure où à présent les exportations rwandaises d'étain, de tantale et de tungstène sont les seules que les hauts fourneaux et les acheteurs internationaux achètent avec confiance dans la région des Grands Lacs. Les systèmes du CTC (certification de conformité) et l'iTSCi (traçabilité et de diligence raisonnable) se complètent, montrant un certain degré de coordination avec les évaluations des risques effectués en commun de la fin 2010 et mi-2011.

² Entretiens, février 2012.

Une conséquence involontaire de ce fait et de la publication imminente par la SEC de ses nouvelles règles en vertu de la section 1502 de la loi Dodd Frank a été une augmentation de la contrebande d'étain, de tantale et de tungstène de l'Est de la RDC au Rwanda et même, bien qu'en quantités moindres, de l'Ouganda où, dans les deux cas, le processus de certification n'est pas encore en place. Le groupe d'experts des Nations Unies a déjà signalé ce fait et quasiment tous les experts en Ouganda, au Rwanda et dans l'Est de la RDC dans ce domaine confirment que c'est le cas. Même les fonctionnaires au Rwanda le reconnaissent officieusement bien qu'ils déclarent que les volumes sont bien inférieurs à ceux signalés par le groupe d'experts de l'ONU (voir ci-dessous). La pratique actuelle de contrebande, par contraste avec les méthodes précédentes qui consistaient à faire passer l'étain, le tantale et le tungstène congolais aux hauts fourneaux et aux acheteurs basés au Rwanda, est de déverser les minerais de contrebande sur les mines rwandaises où ils peuvent être « ré-extraits » comme des minerais rwandais, particulièrement s'ils peuvent être marqués sur place plutôt que dans des centres suivis. Les autorités rwandaises en sont conscientes et considèrent cela comme une question de réputation qui les concerne. Elles affirment que cela ne représente actuellement pas plus de 10 % de leurs exportations. Elles déclarent préférer perdre ces 10 % que leur réputation grandissante d'exportateur propre et vont peut-être essayer de renforcer les capacités de leurs diverses agences pour mieux contrôler leurs frontières. L'ITSCi a attiré l'attention des autorités rwandaises sur ces cas. Récemment, cinq sociétés d'extraction rwandaises ont été suspendues pour avoir marqués illégalement des minerais ; quatre ont été suspendues localement par les autorités rwandaises tandis que la cinquième a été suspendu de l'ITSCi jusqu'à ce que les enquêtes des autorités compétentes soient terminées.

Le Rwanda se tourne vers son appartenance à la Communauté d'Afrique de l'Est pour tirer profit d'ouvertures qui lui permettront d'améliorer ses infrastructures de transport pour faciliter le commerce, dont la majeure partie en dehors du thé et du café concernera les minerais.

Figure 3. L'aide au Rwanda en un coup d'œil



Sources: OECD, World Bank.

IV. BURUNDI

Le secteur des industries extractives du Burundi, et l'approche du gouvernement à son égard, a été quelque peu similaire à celui de l'Ouganda et à ce qui était le cas au Rwanda. L'extraction minière nationale est naissante, de petit volume et en grande partie extérieure au secteur formel. Il y a une attitude de laissez-faire en ce qui concerne le commerce informel des minerais, particulièrement l'or, passant par le Burundi. Cela est en partie le résultat de contraintes en termes de capacités mais est aussi influencé par la captation par les élites.

L'évolution qui est en train de changer les politiques et les attitudes est la perspective du développement industriel des énormes gisements de nickel au sud est du pays autour de Musongeti. À cause de cela, le secteur des industries extractives est devenu une priorité majeure pour le plan de développement économique du gouvernement avec des objectifs ambitieux de mise en œuvre dans les quatre années à venir. D'après certains experts cela n'est pas réaliste étant donné les difficultés liées au transport et à l'énergie, et les questions de transparence contractuelle. En tenant compte de l'extraction du nickel, GIZ soutient les efforts du gouvernement du Burundi pour rejoindre l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). Cela est potentiellement important dans la mesure où il y a déjà beaucoup de spéculation concernant la transparence des contrats pour l'exploitation du nickel. L'ITIE semble représenter une priorité plus grande en ce moment en tant que norme internationale que le Devoir de diligence de l'OCDE. D'après un expert au Burundi cela s'explique en grande partie parce que le problème clé est celui de la reddition de comptes et de la transparence, à ce stade, plutôt que celui du conflit. Il est évident que l'OCDE (et l'article 1504 de la loi Dodd Frank) traite des questions de transparence mais l'ITIE est considérée comme la première étape à franchir.

Pour des raisons similaires à celles valables en Ouganda, la communauté des donateurs n'est pas engagée dans le secteur des industries extractives au Burundi, en dehors du soutien apporté par l'Allemagne (BGR) et la Belgique pour la mise en œuvre de l'Initiative Régionale sur les Ressources Naturelles (IRRN) de la CIRGL. Au moment où il y aura un retour à la stabilité interne et une transition vers le développement et la croissance économique d'après-conflit il y a des chances pour que les donateurs, et plus particulièrement le secteur privé, soutiennent à la fois le secteur des industries extractives et le développement des infrastructures associées à l'exploitation du nickel. Cela peut déjà être envisagé par l'engagement de Trademark East Africa.

Figure 4. L'aide au Burundi en un coup d'œil

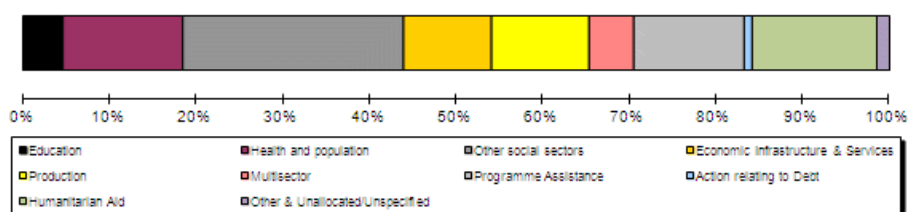
Burundi

Receipts	2008	2009	2010
Net ODA (USD million)	522	561	632
Bilateral share (gross ODA)	48%	25%	44%
Net ODA / GNI	44.8%	42.2%	39.8%
Net Private flows (USD million)	- 38	- 27	64

For reference	2008	2009	2010
Population (million)	7.9	8.2	8.4
GNI per capita (Atlas USD)	140	150	170

Top Ten Donors of gross ODA (2009-10 average)	(USD m)
1 IDA	404
2 EU Institutions	131
3 AfDF	113
4 France	66
5 Belgium	56
6 Japan	48
7 United States	46
8 IMF (Concessional Trust Funds)	44
9 Germany	29
10 Global Fund	25

Bilateral ODA by Sector (2009-10)



Sources: OECD, World Bank.

RECOMMANDATIONS

Sur la base de l'analyse ci-dessus, ce rapport propose un certain nombre de recommandations pour des mesures de suivi, à la fois au niveau stratégique et visionnaire et à un niveau pratique, sur ce qui peut être fait sur le moyen à long terme pour faciliter le développement du secteur des industries extractives comme vecteur productif de croissance, de développement, de création d'emplois par le commerce responsable et l'investissement.

Pour toutes les parties prenantes :

1. Nous suggérons que les partenaires clés pour lancer le secteur des industries extractives et faire en sorte qu'il soit mieux réglementé et plus transparent sont les gouvernements dans la région et le secteur privé. L'OCDE a un rôle essentiel à jouer en contribuant de manière active et dynamique à les rassembler et à créer l'espace où les ONG internationales et la société civile locale feront l'« assurance qualité » de leur travail. Nous recommandons que les États membres de l'OCDE interviennent plus énergiquement. Leur rôle doit plus être celui de partenaires dans l'économie mondiale que de simples donateurs.
2. Des États membres de l'OCDE qui facilitent un dialogue régulier entre le secteur privé et les ONG dans leurs propres pays, ainsi qu'un soutien fort pour que l'OCDE et le CIRGL jouent ce rôle au niveau international et régional respectivement seraient utiles. Impliquer les économies émergentes avec l'aide de l'OCDE est à même de jouer un rôle de plus en plus important dans la réussite de la mise en œuvre du Guide OCDE ainsi que d'encourager la relance de l'exploitation minière et du commerce des minerais de l'Est de la RDC.
3. Nous recommandons que les donateurs, ainsi que les autres parties prenantes, améliorent leur compréhension des liens entre les développements généraux nationaux et régionaux tels que la reprise/diminution du conflit, la stabilisation et la croissance, et les développements du secteur des industries extractives. Ils sont intimement liés à toutes les étapes du développement parfois de manière négative et parfois de manière positive. Cela ne revient pas à suggérer par exemple qu'un programme de réforme du secteur de la sécurité soit dirigé par les questions des minerais du conflit mais plutôt que les concepteurs de programmes comprennent mieux leurs complémentarités et qu'ils soient sensibles à leurs impacts mutuels. S'ils sont gérés de cette manière ils se renforceront mutuellement sans être liés de manière spécifique.
4. Un changement d'état d'esprit fondamental est nécessaire pour accepter et traiter les exploitants artisanaux comme une partie intégrante et positive de l'économie locale et de sa communauté. La formalisation doit se focaliser sur les produits plutôt que sur leur activité. Cela signifie que le moment auquel les minerais sont formalisés dans la chaîne d'approvisionnement doit être quand ils sont entre les mains des négociants, plutôt que lorsqu'ils sont extraits. La responsabilité d'obtenir une certification adéquate reviendrait

aux négociants. L'extraction artisanale doit dans un premier temps être traitée comme une question d'emploi et de moyens de subsistance, comprenant un rôle plus ouvert et transparent pour les exploitants artisanaux et une relation plus productive entre eux et à la fois les autorités et les sociétés d'extraction minière. Les exploitants artisanaux ne doivent pas être traités comme des pions jetables dans les efforts du gouvernement pour atteindre une exploitation de petite échelle plus contrôlée et plus productive même quand cette transition est la conduite appropriée. Cette approche ascendante fondée sur les moyens de subsistance et l'emploi met les exploitants artisanaux en position pour être une partie de la solution plutôt que du problème. Établir des plateformes locales pour la société civile, soit au niveau national soit à un niveau sous-régional par la CIRGL (comme Partenariat Afrique Canada l'a fait) est une manière clé dont une connaissance approfondie des réalités sur le terrain peut être acquise et faire l'objet de mesures.

Pour les donateurs en RDC :

1. Les donateurs en RDC doivent consolider et faire plus d'effort pour s'engager dans PROMINES et l'APP dirigé par USAID ; ce sont les programmes de donateurs les plus significatifs sur le terrain dans le secteur des industries extractives et ils sont fermement intégrés aux priorités stratégiques établies par le gouvernement de la RDC. Ils doivent s'engager directement et d'une manière conjointe dans des projets spécifiques mais aussi pour leur donner le soutien politique nécessaire pour rendre leur vision opérationnelle. La Banque mondiale et les autres parties prenantes de PROMINES accueilleraient cet engagement à la fois comme un soutien technique et au projet mais aussi comme un moyen de pression sur eux-mêmes les encourageant à avancer pour préserver leur réputation. Cela ne revient pas à sous-estimer la nécessité de rester sensible aux besoins de complémentarité mutuelle avec les priorités plus générales du gouvernement et les autres engagements majeurs des donateurs.
2. Les donateurs en RDC, et plus particulièrement leurs homologues diplomatiques représentant les pays industrialisés qui accueillent les sociétés internationales majeures du secteur des industries extractives, devraient jouer un rôle actif dans l'encouragement, avec les ONG internationales, d'un gros effort pour relancer l'extraction minière et le commerce des minerais dans l'Est de la RDC comme une démarche stratégique pour améliorer la stabilisation par l'emploi. Cela n'est aucunement censé impliquer que la réduction du conflit et des impacts du conflit sur le secteur des industries extractives par une meilleure application des normes internationales est de moindre importance. Cela est plutôt conçu pour être une approche positive d'une activité économique qui est susceptible d'être un facteur significatif de stabilisation et de réduction de conflit. Cela est aussi conçu à un certain degré pour atténuer les perturbations à court terme du commerce résultant de la combinaison de facteurs multiples, comprenant la réglementation, la pression des marchés et les décisions des gouvernements hôtes. Cette recommandation nécessiterait un déplacement considérable des États membres de l'OCDE de leur position actuelle consistant à « accompagner » le processus de l'OCDE vers un engagement plus actif à la fois pour promouvoir les normes internationales déjà incorporées dans le mécanisme de certification régional de la région des Grands Lacs et pour soutenir la croissance dans la région. Dans un environnement de ressources limitées

cela peut être justifié à la fois en termes d'encouragement de la croissance régionale mais aussi en ce qui concerne leurs propres programmes de prospérité.

3. Les efforts en cours des sociétés affectées par les nouvelles exigences réglementaires pourraient être complétés par un engagement actif dans le devoir de diligence et le processus de certification pour les sociétés d'économies émergentes. Cela nécessitera peut-être un engagement diplomatique de l'OCDE elle-même et/ou des États membres pour que les objectifs et les résultats soient transparents.

Pour les donateurs au Rwanda :

1. Si, comme il l'a déclaré publiquement, le gouvernement du Rwanda a placé le secteur des industries extractives si haut sur son plan de développement économique national, avec les gains de l'exportation de cette industrie suivant le tourisme, alors la voie est ouverte aux donateurs pour qu'ils soutiennent le gouvernement dans ce secteur. Nous recommanderions donc à la fois au gouvernement du Rwanda et aux donateurs sur place de commencer un dialogue à ce sujet. Les donateurs en Ouganda et au Burundi devraient être en phase avec les plans de leurs gouvernements respectifs visant à faire du secteur des industries extractives un vecteur clé de croissance dans leurs plans nationaux et être prêts à les soutenir le moment venu.
2. Le gouvernement allemand, par le biais de la GIZ (la Coopération au développement allemande) et particulièrement du BGR, est le donateur principal travaillant sur le terrain à la fois au niveau national et régional (CIRGL). Il a fourni une assistance technique à la CIRGL et au gouvernement du Rwanda en développant des mécanismes pour permettre aux programmes de certification de fonctionner efficacement. Nous recommandons aux autres donateurs qui pourraient considérer de s'engager au niveau technique dans le secteur des industries extractives de la région des Grands Lacs de commencer par un dialogue avec le BGR (et la GIZ) sur les interventions les plus utiles et les plus appropriées pour consolider le travail pratique sur le terrain mis en place par le BGR. D'une manière similaire le Partenariat Afrique Canada, soutenu par le gouvernement du Canada, a apporté un soutien bien ciblé à la CIRGL : nous recommandons un soutien continu et approfondi pour renforcer ce travail.

Pour les donateurs soutenant les gouvernements dans leurs interactions avec les exploitations minières artisanales et de petite envergure (connus sous le sigle anglophone ASM) : les options pour optimiser l'implication et la coordination d'accompagnement en général des donateurs comprennent, sur un plan national, le soutien des mécanismes de coordination comme ceux testés en RDC (*par exemple les Groupes thématiques*) ; et sur un plan mondial, le soutien à la revitalisation des Communautés et Exploitations Minières à Petite Echelle (CASM), particulièrement en tant qu'initiative permettant de tirer des leçons. En particulier, pour compléter l'approvisionnement responsable en minerais et répondre graduellement aux défis à multiples facettes des EMAPE, des solutions concrètes, comprenant des projets spécifiques par pays basés sur l'Annexe EMAPE au Supplément sur l'or du Guide OCDE sur le devoir de diligence, devraient être explorées pour :

1. Légaliser/formaliser les ASM. Par exemple en RDC, les ASM ne sont légales que dans des zones spéciales : celles-ci doivent être sélectionnées et démarquées comme viables économiquement et socialement.
2. Trouver des solutions pour une cohabitation qui fonctionne entre les ASM et l'exploitation minière à grande échelle. À nouveau, des expériences pilotes intéressantes ont lieu en RDC.
3. Encourager des moyens de subsistance durables dans les communautés des ASM. Les ASM doivent être traitées différemment s'il s'agit d'une activité séculaire bien acceptée dans les communautés ou d'un commerce opportuniste qui alimente les tensions et les conflits. Des approches ascendantes et globales doivent être développées pour promouvoir des moyens de subsistance durables, et parfois complémentaires.

BIBLIOGRAPHIE

Guide OCDE sur le devoir de diligence et documents associés pour des réunions tous les six mois

Rapport annuel 2010-2011 de la CIRGL

USAID *Note on Responsible Mineral Trade program*

Documents PROMINES

BGR : *Support for Mineral Certification*, février 2012

Rapport du Groupe d'experts de l'ONU novembre 2011

Reuters 28/2/2012 et lecture régulière

New Times, Rwanda 28/2/2012 et lecture régulière

Rapports du Pole Institute

Lecture régulière de Mineweb

Lecture régulière de Sankurunews

ANNEXE MÉTHODOLOGIE

Le consultant s'est appuyé sur sa propre expérience de travail dans la région des Grands Lacs ces quinze dernières années premièrement au service diplomatique britannique puis de 2001 à 2011 au *Department for International Development* (DFID) pour étayer son analyse du contexte politique, du conflit et du développement. Il a procédé à une série d'entretiens avec les parties prenantes et les experts des gouvernements dans la région, les organisations internationales, les donateurs, le secteur privé ainsi que la société civile et les ONG locales et internationales. La plupart de ces entretiens ont eu lieu dans le cadre spécifique de cette étude mais plusieurs d'entre eux ont été organisés dans le contexte plus généralisé des questions des minerais du conflit et des possibilités d'utiliser le secteur des industries extractives pour faire avancer la croissance économique.

Le consultant avait pour objectif de dresser un tableau détaillé mais suffisamment large pour commencer un processus d'identification des domaines d'action prioritaires clés, en particulier pour les donateurs, et de la manière dont cela pourrait mener à une compréhension commune de leur soutien aux actions des gouvernements pour maximiser la réduction du conflit et les impacts du développement issus d'un approvisionnement de plus en plus responsable en minerais.

En termes d'engagement des donateurs le consultant s'est concentré sur les activités qui étaient directement liées au secteur des industries extractives et qui contribuaient directement à permettre la mise en œuvre réussie du Guide OCDE sur le devoir de diligence. Il existe bien sûr un engagement très important et assez intensif des donateurs à la fois sur le plan bilatéral et régional dans un grand éventail d'activités allant de l'aide humanitaire d'après-conflit à une intégration socio-économique régionale avancée et des développements à grande échelle d'infrastructures. Toutes ces activités, à leurs étapes respectives, contribuent directement au secteur des industries extractives, principalement en améliorant un environnement favorable. Et bien entendu résoudre les questions du secteur des industries extractives contribue également aux processus transformateurs de la résolution de conflit à la stabilisation et à la croissance économique. Le consultant a examiné les tendances générales de ces engagements de donateurs sans cataloguer les activités spécifiques.

En termes d'activités des gouvernements dans la région le consultant a cherché à comprendre où et comment le secteur des industries extractives s'intégrait dans les plans de développement économique national et par conséquent quel degré de priorité il avait. Cela a varié de manière considérable.

Cette variabilité explique en grande partie à quel point il est difficile pour les organisations sous-régionales telles que la CIRGL de suivre un ensemble unifié et commun d'activités sur un plan régional.

Le consultant a eu pour objectif d'obtenir un accès à un vaste éventail de responsables et d'experts au niveau supérieur. Inévitablement lors de visites courtes organisées à l'avance tous ceux que le consultant souhaitait voir n'ont pas été disponibles, ou ils ont été appelés par d'autres engagements au dernier moment. Un bon exemple a été la visite du consultant à Goma qui est tombée en même temps qu'une visite (très bienvenue) de haut niveau des services centraux du BGR !

Le consultant considère, bien qu'il ait raté un certain nombre d'interlocuteurs de sa « liste de souhaits », qu'il a été en mesure d'obtenir un échantillon solide d'information pour alimenter ses conclusions. Les organisations et les agences interrogées comprennent :

En RDC

- Paul Mabolia, Coordinateur PROMINES et Cabinet du ministère des Mines
- Pierre Umbe et Lydia Kalele, SAESSCAM
- Delphin Tshiema et Gotthard Walser, Banque mondiale
- William Mishiki, Chef Coutumier, Walikale
- John Myers, Unité de stabilisation de la MONUSCO
- Yves Bawa, PACT
- Jean Pierre Breyne, Consultant belge
- Kay Nimmo, ITRI
- Aloys Tegera, Pole Institute Goma
- Emmanuel Nduwimana, Division des Mines Goma
- Uwe Naehner, BGR
- Richard Robinson, USAID
- M. Goetz, GIZ
- Neil Wigan, Ambassadeur britannique
- Rodney Dyer, Conseiller industries extractives DFID

En Ouganda

- Rob Rudy, TradeMark East Africa
- Jennifer Hinton, Cadre de l'industrie extractive et conseiller du ministère ougandais
- Jane Rintoul, DFID
- Elizabeth MacKinnell, Haut commissariat britannique

Au Rwanda

- Caroline Kayonga, Secrétaire permanent du ministère des Ressources naturelles
- Dr Emmanuel Nkurunziza, DG Rwanda Natural Resources Authority
- Allison George, Conseiller au ministère des Ressources naturelles
- Rachel Perks, étudiante en doctorat spécialisée dans l'exploitation minière artisanale
- Antonio Pedro, Directeur du bureau de l'Afrique de l'Est de la Commission économique de l'ONU pour l'Afrique
- Philip Schutte, BGR
- David Ben Susan, Exploitant
- Rod Marshall, Exploitant
- Lewis Madge, Human Rights Watch

- Elizabeth Carriere et Nicholas Waddell, DFID

Au Burundi

- Gerard Nimpagaitse, Expert de la CIRGL
- Eddy Mbona, Chef de projet, CIRGL
- Dave Beer, DFID
- Adeline Defer, GIZ/CIRGL

Ailleurs

- Joanne Lebert, Partenariat Afrique Canada
- Clare Short, Présidente, Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractive (ITIE)
- Global Witness, divers