



Améliorer la gestion des risques dans les chaînes d'approvisionnement de l'or produit au Burkina Faso, Mali et Niger



Please cite this publication as:

OECD (2021): Améliorer la gestion des risques dans les chaînes d’approvisionnement de l’or produit au Burkina Faso, Mali et Niger

Photo credits: Cover © @Gettyimages

Cofinancé par l'Union européenne



© OECD 2021

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 officielles des pays membres de l’OCDE. Ce document et toutes cartes et données qu’il peut comprendre sont sans préjudice 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.

L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)

L'OCDE est un forum où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que la gouvernance d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Le Guide OCDE sur le devoir de diligence

Le Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflits ou à haut risque (ci-après dénommé « le Guide de l'OCDE ») fournit des orientations pratiques soutenues par les pouvoirs publics adressées aux entreprises pour des chaînes globales d'approvisionnement en minerais responsables afin que les entreprises respectent les droits humains et évitent de contribuer aux conflits à travers leurs décisions ou pratiques d'approvisionnement. Le Guide de l'OCDE peut être utilisé par toute entreprise susceptible d'exploiter des minerais dans des zones de conflit ou à haut risque. Il vise à favoriser des chaînes d'approvisionnement en minerais transparentes ainsi qu'un engagement durable des entreprises dans le secteur des minerais. Le Conseil de l'OCDE a adopté la Recommandation relative au Guide de l'OCDE le 25 mai 2011 sur proposition du Comité d'aide au développement (CAD) et du Comité de l'investissement. Trouvez davantage d'informations sur le travail de l'OCDE dans le secteur minier sur: <http://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>.

L'Autorité de Développement Intégré des États du Liptako-Gourma (ALG)

Créée en décembre 1970, l'ALG est une organisation intergouvernementale dont la mission principale est de susciter, de mettre en œuvre et de coordonner au niveau des 3 États, toute action pouvant contribuer au développement harmonieux et intégré de la région. Depuis plusieurs années, les États-Membres de l'ALG se mobilisent pour structurer, organiser et formaliser l'activité artisanale et à petite-échelle, en particulier dans le domaine de l'or.

Notes sur cette étude

Cette étude a été préparée par Marlène Wäfler et Roberto Sollazzo sur la base de recherches effectuées en 2020, résultant d'une analyse de la littérature sur le sujet et d'entretiens réalisés en République Démocratique du Congo, Colombie, Burkina Faso, Niger et Mali avec des acteurs clés de la production et du négoce des ressources minérales, représentants des États concernés et organisations internationales. L'objectif général de l'étude est d'analyser la faisabilité de la mise en place de comités d'évaluation et de suivi des risques dans les États du Liptako Gourma, en se basant sur les expériences passées dans le domaine notamment dans la région des Grands Lacs.

Table des matières

Liste des abréviations	7
Résumé exécutif	10
Notes	11
Partie I : Le rôle des groupes multi acteurs d'identification et de suivi des risques dans la gestion des chaînes d'approvisionnement	13
Évaluation de la mise en place des groupes multi acteurs en Afrique Centrale	14
La mise en place des groupes de travail en RDC	15
Mandat et fonctionnement des groupes de travail	17
Conclusions et recommandations sur les groupes de travail en RDC	20
Notes	22
Partie II : Faisabilité du développement de comités d'évaluation et de suivi des risques dans les zones de production artisanale dans les Etats membres du Liptako-Gourma	25
Aspects de l'Exploitation Minière Artisanale et à petite échelle (EMAPE) communs au Mali, Burkina Faso et Niger	25
Conclusions	37
Notes	39
Bibliographie	41
Annexe 1 : méthodologie et liste des personnes interviewées	42
TABLEAUX	
Tableau 1. Liste des personnes interviewées	42

Liste des abréviations

AFEMIN	Association des femmes minières au Mali (Mali)
ALG	Autorité de Développement Intégré des États du Liptako-Gourma
ANR	Agence Nationale de Renseignement
AQMI	Al Qaeda au Maghreb Islamique
ANEEMAS	Agence nationale d'encadrement des exploitations minières artisanales et semi – artisanales (Burkina Faso)
ARM	Alliance for responsible mining / Alliance pour une mine responsable
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BNAF	Brigade Nationale Anti-Fraude de l'Or (Burkina Faso)
BSP	Better Sourcing Programme
CEEC	Centre d'Expertise, d'Evaluation et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses
CENTIF	Cellule nationale de traitement des informations financières
CONAPEM	Corporation nationale des artisans et exploitants de petites mines du Burkina (Burkina Faso)
CIRGL/ICGLR	Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs
CLS	Comité Local de Suivi des activités minières
CPS	Comité Provincial de Suivi des activités minières
DCAF	Centre Genevois pour la Gouvernance du Secteur de la Sécurité
DGDRAD	Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participation
EAPE	Exploitation artisanale et à petite-échelle
EIGS	État Islamique dans le Grand Sahara (groupe terroriste)
FARDC	Forces Armées de la RDC
FCFA	Franc de la communauté financière en Afrique
FEMIMA	Fédération des Femmes Minières du Mali (Mali)
FNOM	Fédération nationale des orpailleurs du Mali (Mali)

GAFI/FATF	Groupe d'action financière international / Financial Action Task Force
GSIM/JNIM	Jamaat Nosrat al-Islam wal Muslimin / Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (groupe terroriste)
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie (Burkina Faso)
IPV	Initiative des Principes Volontaires sur la Sécurité et les Droits de l'Homme
ITIE/ EITI	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
iTSCi	ITRI Tin Supply Chain Initiative
LBMA	London Bullion Market Association
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Mali)
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
ONASSIM	Office national de sécurisation des sites miniers (Burkina Faso)
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDI/ UNIDO	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
OSC	Organisation(s) de la société civile
RDC	République Démocratique du Congo
SAEMAPE	Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining (ancien SAESSCAM)
SOPAMIN	Société du Patrimoine des Mines du Niger (Niger)
SYNORARTRAB	Syndicat national des orpailleurs artisanaux et traditionnels du Burkina (Burkina Faso)
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
WANEP	Réseau Ouest- Africain pour l'éducation à la paix/ West Africa Network for Peacebuilding
WGC	World Gold Council

Avant-propos

Le Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflits ou à haut risque (ci-après « le Guide de l'OCDE ») fournit des orientations pratiques soutenues par les gouvernements adhérents à ses principes, adressées aux entreprises pour permettre le développement de chaînes d'approvisionnement en minerais responsables. La mise en œuvre des recommandations du Guide de l'OCDE vise à permettre aux entreprises d'identifier et d'atténuer les risques relatifs au financement de conflit, aux violations des droits de l'homme, et aux pratiques de corruption et de blanchiment d'argent à travers leurs décisions ou pratiques d'approvisionnement.

Le Guide de l'OCDE est applicable à l'ensemble des régions de production de ressources minérales dans le monde. Depuis le lancement du programme de mise en œuvre du Guide OCDE en 2013, une majeure partie de l'activité s'est concentrée sur l'Afrique Centrale. Toutefois, depuis 2015, les activités se sont étendues à l'Amérique Latine et à l'Afrique de l'Ouest. L'OCDE travaille depuis le début de l'année 2016 avec [l'Autorité de Développement Intégré des États du Liptako-Gourma \(ALG\)](#) afin de promouvoir la mise en œuvre des recommandations du Guide OCDE au sein de ses 3 États Membres (Burkina Faso, Mali, Niger). Créée en décembre 1970, l'ALG est une organisation intergouvernementale dont la mission principale est de susciter, de mettre en œuvre et de coordonner au niveau des 3 États, toute action pouvant contribuer au développement harmonieux et intégré de la région. Depuis plusieurs années, les États-Membres de l'ALG se mobilisent pour structurer, organiser et formaliser l'activité artisanale et à petite-échelle, en particulier dans le domaine de l'or.

En 2018, l'OCDE a publié en collaboration avec l'ALG une étude sur les chaînes d'approvisionnement de l'or au Burkina Faso, Mali et Niger. L'étude intitulée 'L'or à la croisée des chemins¹' dresse un état des lieux des chaînes d'approvisionnement en or dans les trois États Membres de l'ALG en réalisant notamment une cartographie de ses acteurs (au niveau de la production, du négoce et de l'exportation), dans le secteur privé (formel et informel) et le secteur public. L'étude identifie ensuite les différents risques qui sont associés aux filières aurifères dans les trois pays, au sens de l'Annexe II du Guide OCDE. Compte tenu du contexte d'insécurité lié à l'activité des groupes terroristes au Sahel, l'étude porte une attention particulière aux éventuels liens qui pourraient exister entre la production et le négoce des ressources en or dans la région, et le financement des activités de ces groupes, sur le territoire des États Membres de l'ALG, ainsi qu'au niveau régional et international. Enfin, l'étude propose une série de recommandations stratégiques visant à promouvoir le développement régional de chaînes d'approvisionnement responsables en or dans le sens des recommandations du Guide OCDE, et de favoriser l'exercice du devoir de diligence dans les États du Liptako-Gourma. Une des recommandations de cette étude était notamment de mettre en place des cellules multi acteurs d'identification et de gestion des risques dans les chaînes d'approvisionnement de l'or.

La présente étude répond à cette recommandation et vise à identifier la faisabilité de sa mise en œuvre. Elle est destinée aux partenaires techniques et financiers actifs dans la région des Grands Lacs et en Afrique de l'Ouest. Cette étude va tout d'abord identifier les leçons apprises de la mise en place de telles structures dans d'autres régions (notamment en République Démocratique du Congo – RDC), avant d'identifier les meilleures stratégies pour la mise en œuvre de telles structures au Burkina Faso, Mali et Niger. L'objectif spécifique de cette étude est de formuler des recommandations pratiques pour la mise en place et le soutien de cellules d'identification et de gestion des risques. Cependant, l'étude pourra aussi constituer une base pour l'échange d'expériences sur la valeur ajoutée de telles structures au niveau régional et international.

Résumé exécutif

Cette étude technique a permis d'analyser l'expérience des groupes multi acteurs d'identification et de suivi des risques dans la gestion des chaînes d'approvisionnement, promue par le Guide de l'OCDE, dans sa mise en œuvre en Afrique Centrale. Dans les pays du Liptako-Gourma (Burkina Faso, Mali et Niger) où il n'existe pas de schéma contraignant de traçabilité des minerais comparable à celui en vigueur dans la région des Grands Lacs, une étude de l'OCDE de 2018 recommandait d'envisager la création de groupes multi acteur d'identification et suivi des risques dans le secteur minier. Cette étude identifie six catégories de risques dans l'EMAPE pour les trois pays, et notamment ceux en lien avec la sécurité et relations avec les forces de sécurité ; le travail des enfants ; l'environnement et utilisation du mercure ; les conflits avec les industriels ; les conditions de travail sur les sites et le paiement des taxes.

L'expérience des groupes multi acteur en République Démocratique du Congo (RDC) montre que leur succès est lié à une série de facteurs, à commencer par l'existence d'un cadre législatif international strict comme celui imposé par la loi Dodd-Frank, qui oblige les exportateurs à démontrer la traçabilité de leur chaîne d'approvisionnement. Dans ce cadre, les groupes multi acteur ont démontré un plus grand impact là où des initiatives de traçabilité existent, comme dans les secteurs des minerais dénommés 3T (étain, tungstène et coltan), tandis que dans le secteur de l'or, où il n'existe pas de mécanisme de traçabilité bien développé et outillé, la contribution des groupes multi acteur est moins évidente. La présence d'une société civile bien organisée dans le secteur minier contribue aussi à expliquer le succès de ces initiatives en RDC. Dans les trois pays du Liptako-Gourma, il y a un constat diffusé parmi les acteurs du secteur que les groupes de travail seraient appréciés s'ils arrivent à gérer en priorité les risques de conflits dans ou autour des sites d'orpaillage, comme par exemple le foncier (la pression de l'activité minière sur les terres occupées par les paysans ou de conflits avec les entreprises minières), les conflits d'attribution des puits ou galeries d'exploitation et ceux entre les mineurs et leurs financiers sur le partage de la production.

En RDC, des groupes de travail ont été créés au niveau local, territorial et provincial à la suite d'un processus participatif d'identification des risques et des acteurs les mieux en mesure de pouvoir les traiter. Ensuite, la présence de mécanismes de traçabilité et diligence raisonnable du secteur privé, tels que iTSCi ou BSP, ont permis d'assurer le financement de ces groupes. De telles initiatives du secteur privé manquant en Afrique de l'Ouest, la question de la durabilité financière des groupes de travail, notamment de ceux mis en place par l'ARM dans le cadre d'un projet financé par l'Union Européenne qui arrive à échéance fin 2021 se pose. Les groupes de gestion pris en compte par cette étude se réunissent en moyenne sur base trimestrielle ou bimensuelle avec des faibles coûts de fonctionnement : le rapporteur prend en charge le transport, collation et parfois les frais de déjeuner des participants et la location d'une salle si nécessaire. Des sources de financement pour pérenniser les groupes de gestion en Afrique de l'Ouest peuvent donc assez aisément être identifiées, comme au Mali où les mairies ou les coopératives des orpailleurs prélèvent une taxe sur la production pour le développement communautaire.

Cette étude a aussi permis de mettre en exergue l'exigence d'un équilibre entre représentativité et fonctionnement efficace des groupes de travail. Sur ce point plusieurs similitudes ont été repérées entre l'expérience en RDC et les projets pilotes en Afrique de l'Ouest, avec des groupes incluant 20 à 30 membres en moyenne, représentatifs des autorités et services étatiques et coutumières (chefs de village,

propriétaires terriens, Tomboloma, Koglweogo, Donsso), des acteurs de l'EMAPE (creuseurs, concasseurs, broyeurs, collecteurs, entités de traitement, coopératives), ainsi que différentes couches de la société civile. Au vu du nombre élevé de participants, les groupes qui semblent mieux fonctionner sont ceux qui disposent de structures agiles, souvent sans secrétariat permanent mais avec un rapporteur qui facilite la logistique et la définition de l'ordre du jour des rencontres.

Les relations fonctionnelles sont souvent inexistantes entre les groupes de gestion au niveau des sites miniers ou de négoce et leurs homologues ou initiatives analogues aux niveaux territoriaux plus élevés (provinciales et nationales), tant en RDC qu'en Afrique de l'Ouest. Ce manque de coordination et de structure limite la portée des risques qui peuvent être gérés par ces groupes. La mise en place d'un système pyramidale entre groupes à différents niveaux, avec pouvoirs et compétences bien définis, pourrait avoir un effet multiplicateur, surtout sur les initiatives de plaidoyer qui sont au cœur de l'activité de plusieurs de ces groupes. Un lien accru avec d'autres initiatives, tels que les Principes Volontaires, la Convention de Minamata ou encore l'ITIE contribuerait à élargir la portée du travail des groupes. Cette étude technique montre la pertinence de la mise en place de groupes de travail formels au niveau national et d'établir des modalités de communication claires entre les différents niveaux des groupes de travail.

Dans les trois pays en Afrique de l'Ouest, les acteurs interrogés ont suivi de multiples formations au devoir de diligence raisonnable et au Guide de l'OCDE, généralement au niveau des capitales et dans les chefs-lieux de région. En général, il semble y avoir un consentement général sur la nécessité d'améliorer la gestion de la sécurité et renforcer les capacités des acteurs de la filière artisanale ; sur cette base les groupes de gestion peuvent délivrer des formations au niveau des sites miniers et promouvoir chez les orpailleurs et les autres acteurs de la filière une connaissance améliorée de la chaîne d'approvisionnement, condition essentielle pour la mise en place du devoir de diligence.

Au Liptako-Gourma, la plupart des interventions dans le secteur de l'EMAPE vise à terme la transformation de l'orpaillage en petite mine semi-industrielle, ce qui pourrait devenir une source majeure de conflit entre les orpailleurs et les titulaires de permis semi-industriels et de licences minières. L'intervention des comités de gestion et des autorités traditionnelles et élus locaux sera alors nécessaire pour trouver un terrain d'entente quand les besoins des orpailleurs qui ne pourront pas suivre le rythme de la transformation devront être pris en compte. Dans ce cadre, les comités de gestion décentralisés sur les sites seront indispensables afin de: 1) superviser et contrôler les activités minières artisanales et semi-mécanisées, et le traitement des résidus; 2) sensibiliser les opérateurs sur les risques auxquels ils sont exposés, les règles d'hygiène et de sécurité et la nécessité de la préservation de l'environnement; 3) aider et former les opérateurs sur les techniques minières artisanales semi-mécanisées, les dépotoirs et les résidus miniers et les méthodes de traitement efficace ; 4) faire appliquer la législation et respecter les mécanismes de déclaration ITIE pour s'assurer d'inclure dans la répartition des bénéfices de l'exploitation EMape à la fois les mineurs artisanaux et à petite échelle et les communautés locales.

Notes

¹ OCDE, 2018, L'or à la croisée des chemins, Étude d'évaluation des chaînes d'approvisionnement en or produit au Burkina Faso, au Mali et au Niger, <https://mneguidelines.oecd.org/etude-devaluation-chaines-d-approvisionnement-en-or-au-burkina-faso-au-mali-et-au-niger.htm>

Partie I : Le rôle des groupes multi acteurs d'identification et de suivi des risques dans la gestion des chaînes d'approvisionnement

Le Guide de l'OCDE fournit des orientations pratiques soutenues par les gouvernements adhérents à ses principes, adressées aux entreprises pour permettre le développement de chaînes d'approvisionnement en minerais responsables. La mise en œuvre des recommandations du Guide de l'OCDE vise à permettre aux entreprises de respecter les droits humains et d'éviter de contribuer aux conflits à travers leurs décisions ou pratiques d'approvisionnement.

Selon le Guide de l'OCDE, les entreprises doivent mettre en place un cadre de diligence raisonnable en cinq étapes. Ce cadre va leur permettre de constituer un système qui aura pour fonction d'identifier et gérer les risques pesant sur leurs chaînes d'approvisionnement. Les entreprises sont également invitées à communiquer au public les mesures qu'elles ont prises à cet effet, de manière annuelle.

La seconde étape du Guide de l'OCDE consiste pour les entreprises qui se fournissent en minerais provenant de zones de conflits ou à haut risque, à identifier et évaluer les risques liés aux chaînes d'approvisionnement.' Pour mettre en œuvre cette étape, les entreprises doivent s'assurer qu'elles ont accès aux informations existantes leur permettant d'identifier tous les risques sur les sites d'extraction, mais aussi sur les routes de transport et les lieux de commerce. Différentes options et sources d'informations sont à leur disposition, telles que la consultation des rapports de recherche d'Organisations Non Gouvernementales, des Nations Unies, des études sur l'approvisionnement de minerais des différentes zones en question.

Les entreprises peuvent également, seules ou en coopération, mettre en place des équipes d'évaluation des sites miniers et des itinéraires de transport. Une des options recommandées afin de procéder à l'identification, l'analyse et la gestion des risques de manière collégiale et permanente est la mise en place de groupes multi-acteurs composés de départements ministériels incluant les responsables des services techniques publics (avec notamment la présence du Ministère des Mines, des services techniques, représentants de la police, de l'armée, etc.), du secteur privé (coopératives minières, négociants, comptoirs, raffineurs, chambre des mines, etc.) ainsi que des membres de la société civile (ONG nationales et internationales, associations, etc.).

Ces groupes multi acteurs peuvent aider à la mise en place d'équipes d'évaluation des sites d'extraction, des routes de transport et des points de négoce. Ils constituent, pour les entreprises notamment, une source d'information continue permettant d'identifier des risques émergents, de les analyser de manière conjointe et de formuler des mesures de gestion et d'atténuation de ces risques. En outre, pour la gestion continue et durable des risques mentionnés dans le Guide de l'OCDE, il est nécessaire d'impliquer de nombreuses parties prenantes, aussi bien du secteur privé, du gouvernement et de la société civile. Les

groupes multi acteurs constituent une opportunité de réunir tous ceux qui doivent être impliqués dans l'identification et la gestion des risques tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Les groupes multi acteurs ne sont pas une spécificité liée à la mise en œuvre du Guide de l'OCDE. Dans le domaine extractif, de tels groupes ont aussi été mis en place pour faciliter la mise en œuvre d'autres initiatives telles que l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) ou alors l'Initiative des Principes Volontaires sur la Sécurité et les Droits de l'Homme (IPV). Dans le cadre de la mise en œuvre de l'ITIE au niveau national, le groupe multi-acteur est un organe clé composé de représentants de l'industrie extractive dans le pays, du gouvernement et de la société civile. Son rôle est de développer le plan de travail pour la mise en œuvre de l'ITIE, superviser la rédaction des rapports annuels et s'assurer que l'ITIE contribue au débat public.¹ Dans le cadre de l'IPV, des groupes multi acteurs se sont créés au point de vue national peu après l'adoption des PVs en 2000 notamment au Pérou, en Colombie, Indonésie et RDC. Cependant, ce n'est qu'en 2016 que la mise en place de groupes de travail au niveau national a été mentionnée dans la stratégie de l'IPV afin de renforcer la mise en œuvre des PVs sur le terrain.² Suite à cela, trois groupes de travail ont été officiellement formés et soutenus par l'initiative au Ghana, Nigeria et Myanmar. Une étude récente publiée par le Centre Genevois pour la Gouvernance du Secteur de la Sécurité (DCAF) et l'organisation non gouvernementale *Fund for Peace* a fait l'état des lieux de l'expérience de ces groupes de travail et formulé des recommandations pour mieux les soutenir afin d'augmenter leur impact.³

Depuis 2010, dans le cadre de la mise en œuvre du Guide de l'OCDE, des groupes multi acteurs ont été établis à différents niveaux de la chaîne d'approvisionnement en minerais dans plusieurs pays d'Afrique Centrale (Rwanda, République Démocratique du Congo, Burundi) ainsi qu'en Colombie.

En Colombie, l'Alliance pour la Mine Responsable (ARM) facilite la mise en place de 'Comités de Gestion' au niveau des municipalités dans lesquelles le code CRAFT est mis en œuvre⁴. L'établissement de ces groupes de travail est très participatif avec l'adoption d'un plan d'action commun par les acteurs impliqués dans le secteur minier au niveau local. Une fois adopté, le plan d'action est ensuite mis en œuvre avec le soutien technique de l'ARM. Des réunions sont organisées pour s'assurer de la bonne mise en œuvre du plan d'action. Les conclusions de ces réunions sont en outre partagées avec les acteurs touchés par les résolutions du comité.⁵

Cette partie va désormais se focaliser sur l'expérience des groupes de travail en Afrique centrale et plus particulièrement en RDC.

Évaluation de la mise en place des groupes multi acteurs en Afrique Centrale

Historiquement, la mise en œuvre du Guide de l'OCDE a débuté avec les chaînes d'approvisionnement provenant de l'Afrique Centrale, et plus particulièrement en RDC. En effet, dès 2006, de nombreux acteurs ont mis en exergue le rôle que l'extraction et le commerce des minerais jouaient dans le financement des conflits armés notamment dans l'Est de la RDC. Des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, des rapports d'ONG* internationales ont pointé du doigt le fait que le secteur minier contribuait au financement de groupes armés présents dans la région ; groupes armés qui violaient également les droits humains des mineurs artisanaux, des communautés minières et de la population plus largement.

Pour remédier à cette situation, plusieurs réglementations ont été adoptées, dont la section 1502 de la loi Dodd Frank de juillet 2010, qui impose aux sociétés cotées sur les marchés boursiers américains qui utilisent des 'minerais du conflit'⁶ d'informer la *Securities and Exchange Commission* (commission des opérations de bourse) américaine de l'origine de ces minerais et des mesures de diligence mises en œuvre. L'utilisation du Guide de l'OCDE, adopté en 2011, est recommandée aux entreprises américaines pour leur permettre de répondre à leur devoir de diligence raisonnable sur leurs chaînes d'approvisionnement.⁷

Bien que la loi Dodd Frank ne visait pas à décréter un embargo sur les minerais provenant de la RDC ou des pays frontaliers, *de facto*, l'effet de la loi a été drastique sur la RDC, la production et ses exportations de minerais. De plus, en septembre 2010, suivant l'adoption de la loi Dodd Frank, le Président de la RDC, M. Joseph Kabila, a établi un moratoire sur l'extraction minière artisanale au Nord Kivu, Sud Kivu et Maniema dans le but d'organiser le secteur artisanal et couper le lien avec le financement des groupes armés.⁸ Ce moratoire a été beaucoup critiqué notamment par ses effets dévastateurs sur les populations locales, son manque d'impact sur l'amélioration sécuritaire dans l'Est de la RDC et sur l'arrêt abrupt de tout un pan de l'activité économique, en dépit du fait que des initiatives en matière de traçabilité et de diligence raisonnables avaient déjà débutées et soient contraintes de s'arrêter du fait de la suspension des activités minières.⁹ En mars 2011, suite à un plaidoyer des acteurs du secteur minier et de la société civile, le moratoire fut levé par un arrêté ministériel autorisant la réouverture des sites miniers artisanaux. Cet arrêté n'a été adopté que suite à la signature d'actes d'engagement par les Ministres des mines provinciaux, les gouverneurs, la société civile et les opérateurs économiques pour mettre en place des mesures aux fins d'améliorer la gestion du secteur minier artisanal.

Un des actes d'engagement était la mise en place de comités multi acteurs au niveau de chaque province de la RDC, chargés de faire le suivi des activités minières, les Comités Provinciaux de Suivi des activités minières (CPS). Des groupes de travail similaires avait déjà été créés dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la *ITA Tin Supply Chain Initiative* (iTSCi) et vont se multiplier ainsi que se formaliser suite à cette décision.

Sous l'impulsion du projet iTSCi, des groupes de travail ont aussi été mis en place au Rwanda et au Burundi. Cependant, dans les deux pays, les groupes de travail sont restés au niveau national¹⁰ avec un dynamisme et une représentation relativement faibles, notamment par un manque de financement et de volonté politique. De ce fait, cette étude va se focaliser principalement sur l'expérience des groupes de travail en RDC.

La mise en place des groupes de travail en RDC

Au niveau national

En RDC, des groupes de travail ont été créés à plusieurs niveaux de la chaîne d'approvisionnement : au niveau local, territorial et provincial. Il n'existe pas de groupe de travail formel au niveau national. Au niveau national, d'autres plateformes de gestion du secteur ont été créés en fonction des besoins et de l'intérêt des partenaires techniques et financiers. Par exemple, un groupe de travail a été créé en 2013 sous l'impulsion de USAID, le Eastern Congo Mining Coordination Team (ECMCT), qui regroupait les partenaires techniques et financiers tels que USAID, le BGR, iTSCi, BSP, Promines, des représentants du gouvernement national, MONUSCO, ainsi que les partenaires situés à l'est de la RDC. Ce groupe de travail examinait notamment les opportunités de validation de nouveaux sites miniers, pour leur inclusion dans des chaînes d'approvisionnement, mais aussi les incidents et les risques identifiés dans les différentes provinces, qui ne pouvaient pas être gérés à un niveau plus local. Ce groupe de travail a perdu de son dynamisme à la fin du projet CBRMT, bien que d'après plusieurs participants à cette étude, il serait très utile d'avoir un groupe de travail fort au niveau national afin de gérer des problèmes sérieux liés notamment aux problèmes sécuritaires et de corruption, dont la gestion est très difficile au niveau local et/ou provincial. De plus, certains défis auxquels les opérateurs miniers sont confrontés se trouvent à cheval entre plusieurs provinces et l'arbitrage national pourrait donc être bénéfique à la résolution de ces risques.

Au niveau provincial

Au niveau des provinces, des groupes de travail provinciaux (CPS – comité provinciaux de suivi) ont été progressivement mis en place après 2010-2011. Comme mentionné, certains groupes de travail avaient été créés avant le moratoire sur les activités minières artisanales dans des provinces telles que le Katanga et le Sud Kivu sous l'impulsion du programme de traçabilité et de diligence raisonnable iTSCi. Suite à la reprise des activités minières, ces groupes de travail ont pu être formalisés et légalisés par l'entremise d'arrêtés provinciaux qui ont décrit le mandat de ces groupes de travail, leur mode de fonctionnement ainsi que les critères de participation. Ces arrêtés ont aidé à l'institutionnalisation et la durabilité et de ces groupes de travail. A l'heure actuelle, 8 CPS ont été officiellement créés en RDC : dans le Haut Katanga, le Lualaba, le Tanganyika, le Haut-Lomami, le Sud Kivu, le Nord Kivu et l'Ituri.

Le CPS le plus récent a été créé en 2018 en Ituri sous l'impulsion de l'ONG Impact et visant la gestion de la chaîne d'approvisionnement de l'or sous l'égide du projet *Just Gold*. Ce CPS est particulièrement intéressant dans le cadre de cette étude car il se focalise principalement sur la chaîne d'approvisionnement de l'or. Or, en RDC, tout comme en Afrique de l'Ouest, la majorité de l'or produit artisanalement est exporté de manière illégale. Des projets tels que Just Gold, ou CBRMT ont testé des chaînes d'approvisionnement responsables de l'or provenant de la RDC, mais sans pour autant avoir pu réunir les conditions adéquates pour une exportation à grande échelle de l'or artisanal. L'ONG Impact a fait un travail de fond intéressant pour identifier la meilleure approche pour supporter un CPS focalisé sur la gestion de l'or, avec une identification participative des acteurs qui devraient faire partis du groupe de travail, ainsi que des thèmes qui pourraient progressivement amener les acteurs à établir un dialogue constructif pour mieux gérer le secteur. Malgré ce travail de fond, ce CPS est très peu actif pour plusieurs raisons. D'une part, l'ONG Impact n'a plus les moyens nécessaires pour supporter de manière assidue le fonctionnement de ce groupe de travail. D'autre part, dans le contexte spécifique de l'or, beaucoup reste à faire pour que les acteurs soient ouverts à participer à un groupe de travail multi acteur dont le but est la meilleure gestion de la chaîne d'approvisionnement, étant donné que beaucoup d'acteurs ont tendance à profiter du *status quo* actuel. De ce fait, pour s'assurer de la pérennité et l'effectivité du groupe de travail, il serait nécessaire de renforcer le soutien de la part d'acteurs tels qu'Impact.

Au niveau local

Les Comités Locaux de Suivi (CLS) sont établis au niveau local, généralement dans la principale ville de négoce de minerais de la zone considérée. Les CLS sont généralement constitués dans les zones où des programmes de traçabilité et de diligence raisonnable sont actifs. Il existe de ce fait un lien tout particulier entre les CLS et les programmes de traçabilité et de diligence raisonnable. Dans le cas où les zones d'exploitation sont très éloignées des lieux de négoce, il existe parfois des démembrements des CLS qui sont eux localisés à proximité des lieux d'extraction des minerais. Bien que ces groupes de travail soient créés dans une logique pyramidale, il n'existe pas de liens légaux entre les CLS et les CPS sauf dans le cas récent du Sud Kivu.¹¹ Les CLS ne sont pas mentionnés dans les arrêtés de constitution des CPS, et il n'existe pas de hiérarchie préétablie ni de mécanisme formel de communication entre les CPS et les CLS. Bien que cela puisse parfois être favorable, dans le sens où les CLS émanent d'une volonté locale et bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre, ce manque de lien formel peut être vu comme une des causes d'un manque de lien et de communication entre les CPS et les CLS ; lien qui est très important pour faire remonter les risques pour lesquels les CLS ne sont pas à même d'apporter de solution appropriée.

Plus récemment des Comités Territoriaux de Suivi ont aussi été mis en place dans la province du Sud Kivu notamment, dans le but d'établir un nouveau palier pour l'analyse et la gestion des risques, mais aussi pour renforcer les liens et le partage d'information entre les CLS et les CPS.

Mandat et fonctionnement des groupes de travail

Mandat des CPS

Chaque CPS a été mis en place par un arrêté adopté par les gouverneurs de province respectifs. De ce fait, en dépit du fait que les mandats et objectifs des CPS soient relativement similaires, il existe des disparités entre les groupes de travail quant à leurs modes de fonctionnement et leur financement. Les différences notées peuvent avoir une répercussion sur l'efficacité des groupes de travail, ce que nous verrons par la suite. Le mandat des CPS est plus large que le suivi des risques OCDE sur les chaînes d'approvisionnement et englobe le suivi du secteur minier au sens large, et également bien souvent la mise en œuvre des projets de développement communautaire dans les zones d'exploitation minières.¹²

Composition des CPS

La composition des CPS est généralement déterminée au sein de leur arrêté de création. Les CPS sont présidés par le Ministre provincial des mines et incluent un représentant de chaque administration technique en lien avec le secteur minier, tant au niveau de l'extraction, que du négoce ou de l'export (un représentant de la Division des Mines, du SAEMAPE, du CEEC, de l'OCC, de la DGRAD), les services de sécurité (Police des Mines, FARDC, ANR), les représentants du secteur privé (coopérative minière, négociant, exportateur et le cas échéant les représentants des sociétés minières industrielles présentes dans la province), un représentant de la société civile et les représentants des partenaires techniques et financiers (comme les programmes de traçabilité et diligence raisonnable, la MONUSCO, OIM, BGR, etc.). Au total, et même si cela varie au niveau de chaque province, chaque CPS comprend entre 20 et 30 membres officiels. Au niveau de la représentativité, les CPS sont clairement un groupe de travail multi acteur. Les organismes qui doivent être représentés au niveau des groupes multi acteurs et qui ont un impact au niveau du secteur minier sont tous présents. Les personnes qui participent aux réunions des groupes de travail sont généralement du niveau du chef de structure provincial, ce qui leur permet de pouvoir prendre les décisions et engager leurs structures respectives.

Ceci étant dit, des participants à cette étude ont mis en exergue deux aspects qui peuvent nuire à l'impact et l'activité des CPS. Un des aspects est au niveau de la représentation de la société civile. Dans beaucoup de CPS, la société civile n'est représentée que par une personne, censée engager la société civile impliquée dans le secteur minier de toute la province. Bien que cela puisse se comprendre au niveau de l'effectivité du groupe de travail, la présence d'un seul acteur au niveau de la société civile ne permet pas de prendre en compte toutes les mouvances de la société civile, ainsi que les intérêts de groupes qui sont souvent sous représentés (comme les femmes, les enfants et les minorités). De plus, la sous-représentation numérique de la société civile peut entraîner un manque de considération de leurs opinions lors des réunions. Cela peut nuire au bon fonctionnement du CPS étant donné que la société civile joue souvent un rôle de donneur d'alerte. Un second aspect est le manque de représentant des communautés locales dans les réunions des CPS. Enfin, les participants à l'étude ont mis en exergue le manque de liens et de communication entre les CPS et les CLS. Ceci pourrait être expliqué notamment par le fait que les comptes rendus des CLS ne sont pas partagés avec les CPS et que les membres des CLS ne sont que très peu représentés au niveau des CPS.

Fonctionnement des CPS

Selon les arrêtés de validation, les CPS se réunissent généralement tous les mois. Des réunions extraordinaires sont possibles si nécessaire (risques sur la chaîne d'approvisionnement important nécessitant une intervention rapide, délégation visitant la région, etc.). Le Ministre des Mines provincial est chargé de convoquer les réunions. L'organisation interne des CPS dépend de chaque province. Au niveau du Nord Kivu par exemple, la vice-présidence du CPS est assurée par un représentant de la

Fédération des Entreprises du Congo (FEC), et les rapporteurs sont le SAEMAPE et la Division des Mines de manière conjointe. Au Sud Kivu, suite à un blocage des activités du CPS, son fonctionnement a été totalement remanié. Le CPS est maintenant composé d'une plénière et d'une coordination technique. La plénière est présidée par le Ministre Provincial des Mines, avec le délégué du groupe thématique mine de la société civile comme rapporteur. Les membres du groupe de travail sont similaires aux autres CPS, avec cependant une représentation plus importante de la société civile (10 membres de la société civile, issues du Groupe Thématique Mine). Des groupes de travail ont également été constitués pour faciliter des discussions plus poussées sur certaines thématiques importantes pour le secteur minier de la province tels que le Groupe de travail santé mine et le groupe de travail sur les principes volontaires.¹³ La particularité du CPS au niveau du Sud Kivu réside dans la constitution d'une coordination technique qui est chargée de la gestion du CPS et du suivi des décisions adoptées lors des plénières. Il est composé d'un représentant du secteur privé, du gouvernement et de la société civile qui agissent tous à titre bénévole. Bien que cette nouvelle structure soit récente, elle semble répondre à quelques critiques formulées sur les CPS, comme le manque de représentativité surtout au niveau de la société civile, le manque de dynamisme et le fait qu'il est très dur pour les CPS de répondre et de faire le suivi de manière effective de la résolution de certains risques présents sur les chaînes d'approvisionnement.

Financement des CPS

Le financement des CPS est différent de province en province. Au niveau du Sud Kivu et du Nord Kivu, depuis l'entrée en vigueur du nouveau code minier, les financements des CPS sont assurés notamment par une quote-part des 10% en frais de rémunération des services rendus perçus par le SAEMAPE. En effet, dans le cadre de l'exploitation des minerais en RDC, les producteurs doivent payer une taxe pour le fonctionnement du SAEMAPE. 10% du montant de cette taxe sont utilisés pour financer le fonctionnement des cellules multi partites. Le financement des CPS sert à payer le transport des participants, parfois une légère collation, ainsi que des missions de membres du CPS (même si pour ces missions, les partenaires techniques et financiers ainsi que les entreprises sont souvent mis à contribution). Les réunions des CPS se tiennent généralement dans les locaux du gouvernement.

A part au niveau du Sud Kivu, qui bénéficie d'une structure plus établie, les autres CPS ne bénéficient pas d'une coordination ou d'un secrétariat qui pourrait nécessiter des frais de fonctionnement (rémunération de personnels, bureaux, etc.). Les coûts fixes des CPS sont de ce fait relativement bas. Ils ne prennent néanmoins pas en compte les activités de formations qui sont généralement assurées et financées par des intervenants extérieurs, ni les divers appuis que fournissent les partenaires techniques et financiers et le secteur privé.

Cet aspect ne doit pas être sous-estimé : en effet, les programmes de traçabilité et de diligence raisonnable et/ou les membres de la société civile (dans le cas du SK par exemple) ont un rôle essentiel pour assurer le dynamisme de ces groupes. Bien souvent, ce sont ces acteurs qui incitent à partager des informations relatives aux risques, et offrent également un mécanisme de renforcement de capacité continu sur le guide de l'OCDE ou les exigences du marché au niveau international. Finalement, les CLS ne sont pas financés par le gouvernement mais exclusivement par les partenaires techniques et financiers et/ou les programmes de traçabilité et de diligence raisonnable. Comme mentionné, le lien et la communication entre les entités n'est pas idéal, il serait donc intéressant de pouvoir renforcer les CLS et leur lien avec les CPS pour vraiment entrer dans une logique pyramidale d'identification et de gestion des risques.

Impact des groupes de travail en RDC

L'ensemble des participants à l'étude a reconnu l'importance de ces groupes de travail et ce à plusieurs niveaux.

Le premier bénéfice de ces groupes de travail est la création de plateformes qui ont permis d'établir un dialogue constructif entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement à un niveau local et provincial. Avant l'établissement des groupes de travail, de telles structures n'existaient pas. Les problèmes étaient généralement réglés à huis clos, sans forcément prendre en compte les points de vue d'acteurs possiblement impactés par les décisions. Dans ce sens, ces groupes de travail ont apportés plus de transparence dans la gestion de risques le long de la chaîne d'approvisionnement, même si, nous allons le voir, la transparence et la crédibilité de ces structures pourraient être renforcées.

Par l'intermédiaire de ces groupes de travail, les connaissances sur le Guide de l'OCDE mais aussi d'autres initiatives pour améliorer la chaîne d'approvisionnement en minerais ont été considérablement renforcées. En effet, les groupes de travail ont bénéficié de formations organisées par l'OCDE, par les programmes de traçabilité et diligence raisonnable, par des organisations impliquées dans la certification régionale CIRGL, etc. De plus, la présence constante des partenaires techniques et financiers, ainsi que des programmes de traçabilité et diligence raisonnable tels que iTSCi et BSP au sein des groupes de travail, ont permis un renforcement des capacités quasi permanent sur le Guide de l'OCDE mais aussi sur les exigences des marchés internationaux au niveau de la gestion des risques. Même si cet aspect n'est pas quantifié, tous les participants à l'étude ont reconnu que grâce à ces formations, la connaissance du Guide de l'OCDE est meilleure en RDC que dans d'autres régions tels que l'Afrique de l'Ouest ou encore l'Amérique Latine, où les efforts de sensibilisation sont, il est vrai, plus récents.

Selon la majorité des participants à l'étude, les groupes de travail ont eu un impact sur l'identification et la gestion des risques sur la chaîne d'approvisionnement mais à des degrés divers. Le rôle des CPS et CLS est généralement moins important dans l'identification des risques. En effet, bien qu'il arrive, surtout au niveau local, que des risques soient identifiés lors des réunions des groupes de travail elles-mêmes, cette situation reste exceptionnelle. L'identification des risques semble se faire préalablement, principalement par l'intermédiaire des employés des programmes de traçabilité et diligence raisonnable présents au niveau local, des acteurs locaux (société civile, secteur privé ou public) ou des mécanismes de lanceur d'alerte.

L'importance des réunions des groupes de travail (CLS et CPS) réside donc plus dans la présence d'une plateforme permettant un débat contradictoire sur l'analyse des risques, ainsi que la formulation de recommandations pour la gestion de ces risques. Selon les participants à l'étude, la méthode généralement suivie pour le suivi d'un risque est la suivante. Dans un premier temps, un membre du groupe de travail présente le risque en question. Les membres du groupe de travail commentent ensuite dans l'objectif de procéder à la vérification des informations reçues. Cette vérification peut se faire de différentes manières, soit par des témoignages concordants formulés ou présentés par les membres du groupe de travail, soit par la production de documents qui témoignent du risque, ou soit par la décision de mettre sur place des missions conjointes de membres du groupe de travail pour vérifier les risques abordés, leur gravité ainsi que les personnes/institutions impliquées. Les missions sont généralement conduites par une délégation mixte avec une représentation des trois piliers (société civile, secteur privé et public). Les membres de la délégation présentent leurs observations, conclusions et recommandations pour gérer les risques lors de la prochaine réunion du groupe de travail. Les membres du groupe de travail s'accordent alors sur les mesures à mettre en place pour gérer les risques et les personnes/organisations qui doivent les mettre en place. Lors des réunions suivantes, des mises à jour sont ensuite faites pour vérifier si les mesures ont été appliquées pour gérer le risque préalablement identifié.

L'efficacité des groupes de travail est variable dans la gestion des risques, en fonction de la configuration des plateformes mais aussi des types de risque à gérer. En RDC, la plupart des groupes de travail travaillent sur les risques mentionnés au sein de l'Annexe 2 du Guide de l'OCDE, mais aussi sur des risques en lien avec la santé et la sécurité au travail. Les risques environnementaux ne font pas partis du mandat des groupes de travail pour l'instant. La plupart des intervenants ont trouvé que les groupes de travail ont été le plus performants sur la prise en charge des risques en relation avec le travail des enfants (par la sensibilisation des acteurs sur le terrain), des risques liés à la sécurité et à la santé au travail

(risques liés aux éboulements), de l'immixtion des forces de sécurité publique dans la chaîne d'approvisionnement (notamment la présence de barrières sur les routes de transport des minerais, et des abus commis par la police ou l'armée sur les sites miniers), mais aussi, dans un certain degré, sur la mauvaise représentation de l'origine des minerais.

Ceci étant dit, même si les groupes de travail ont pu avoir un impact sur la gestion de ces risques, il est important de noter plusieurs points. D'une part, dans la plupart des cas, la gestion des risques n'était pas idéale. Pour prendre l'exemple de la présence de barrières sur les routes d'approvisionnement, l'implication des acteurs et des groupes de travail a souvent permis le démantèlement des barrières. Cependant, les sanctions contre les éléments appartenant aux autorités militaires ou politico-administratives présentes sur ces barrières restent des cas exceptionnels. Les sanctions administratives prises relèvent bien souvent d'une simple mutation des éléments concernés, mais pas d'une véritable sanction et/ou condamnation. Dans le cadre de la mauvaise représentation de l'origine des minerais, les groupes de travail ont permis de mettre en exergue certains cas et de limiter d'une certaine manière leur occurrence. Cependant, les groupes de travail au niveau local ou provincial ne sont pas en mesure de régler les causes sous-jacentes de la fraude telles que la présence de structures parallèles/illégales d'approvisionnement, le manque de validation de sites miniers, et les différences de niveau de taxation des minerais au sein de la région des Grands Lacs. Ce dernier point est particulièrement pertinent dans le commerce de l'or pour lequel le niveau de fraude est encore plus important que pour les 3Ts.

De ce fait, certains observateurs ont exprimé des doutes sur l'efficacité des groupes de travail dans la gestion des risques. Des observateurs notamment de la société civile ont noté que certains risques identifiés n'étaient que partiellement discutés lors des réunions des groupes de travail, avec un manque de suivi, notamment du fait du manque de volonté de certains acteurs de voir ces risques effectivement résolus. La qualité des discussions au niveau des plateformes est aussi variable et la capacité des membres à gérer les risques n'est pas garantie. Au niveau des CPS, les CPS les mieux formés et les plus actifs sont ceux du Sud Kivu et du Nord Kivu. Les CPS dans l'ancien Katanga et Maniema sont moins actifs et de ce fait moins à même d'avoir un impact significatif sur la gestion des risques. Au niveau des CLS, il est probable à l'heure actuelle que sans la présence des programmes de traçabilité et de diligence raisonnable, les structures puissent avoir un impact important sur la gestion des risques. Finalement, des observateurs ont également mentionné un certain manque de transparence concernant ces plateformes. Les comptes rendus des réunions ne sont accessibles qu'aux membres des groupes de travail, qui doivent ensuite les partager avec leurs propres parties prenantes (i.e. le représentant des entités de traitement doit partager le compte rendu avec les autres entités de traitement de la province). Cependant, selon les participants à l'étude, ceci n'est pas fait de manière automatique, ce qui nuit au partage d'informations sur les risques et leur gestion, et ne permet pas aux entreprises tout au long de la chaîne d'approvisionnement d'utiliser pleinement les structures. Il n'existe également aucun mécanisme qui permette de communiquer de manière publique sur l'existence de ces groupes de travail, leur rôle ainsi que leur impact pour forger l'intérêt notamment de la chaîne d'approvisionnement en aval sur l'importance du soutien à ces structures. Dans ce sens, des tentatives ont été faites pour publier des comptes rendus publics des réunions des groupes de travail (en élaguant les informations commercialement sensibles ainsi que les informations qui pourraient nuire à la sécurité des membres) mais cela n'a malheureusement pas continué.

Conclusions et recommandations sur les groupes de travail en RDC

Cette étude permet de mettre en exergue des caractéristiques intéressantes sur la mise en place, le fonctionnement et l'impact des groupes de travail en RDC. Un des points à souligner est le fait que la plupart des groupes de travail s'est concentré sur les chaînes d'approvisionnement en 3Ts pour lesquels des programmes de traçabilité et de diligence raisonnable sont déployés. Les efforts des groupes de travail ne se sont pas forcément concentrés sur l'or. De plus, bien que la plateforme mis sur pied en Ituri soit très intéressante, elle n'est plus très opérationnelle. Ceci peut s'expliquer par le manque de soutien d'un

partenaire technique et financier, mais aussi peut être par le manque de volonté sur place de discuter des alternatives au *statu quo*, du fait de la présence de structures parallèles de production et de commerce de l'or auxquels ils appartiennent. Cet aspect devra être pris en considération dans la mise en place de groupes multi acteurs en Afrique de l'Ouest.

Ceci étant dit, l'expérience de ces groupes de travail mis en place en RDC est un bon point de départ pour la formation de telles structures en Afrique de l'Ouest. En effet, bien que leur impact sur la gestion des risques soit encore fragile et nécessite toujours une implication importante des programmes de traçabilité et diligence raisonnables, ces groupes de travail ont permis de créer une dynamique positive au niveau des acteurs, un dialogue quasi permanent, et une meilleure connaissance des risques à gérer.

Plusieurs points sont à souligner concernant l'expérience de ces groupes de travail :

- **Légalité, légitimité et soutien aux groupes de travail** : la mise en place et la durabilité des groupes de travail au niveau de la RDC depuis presque dix ans est due à plusieurs facteurs concomitants : la constante pression internationale pour une meilleure gestion des chaînes d'approvisionnement dans la région des Grands Lacs ; l'appropriation de ces groupes de travail par le gouvernement de la RDC en légiférant sur la création de ces groupes de travail ; la présence d'une société civile active dans le domaine minier au niveau de la RDC ; la présence de programmes de traçabilité qui ont soutenus et continuent de soutenir ces groupes de travail tant au niveau technique que financier.
- **Processus participatif dans la création et le fonctionnement des groupes de travail** : Afin de mobiliser les différents acteurs, il est nécessaire de faire en sorte que le processus de création du groupe de travail soit le plus participatif possible. A ce sujet, le mode de formation du groupe de travail soutenu par Impact en Ituri est intéressant et permet de s'assurer d'une part de l'identification des risques majeurs et prioritaires pour les acteurs présents et d'autre part de la formulation de pistes de solutions adaptées au contexte. Le projet iTSCi, à travers son partenaire de mise en œuvre Pact, a aussi mis en place une approche similaire avec la facilitation de séances de travail préalables à la création des groupes de travail au niveau local qui visaient à identifier les risques majeurs pour les chaînes d'approvisionnement. Il est cependant à noter que les risques prioritaires identifiés dans le cadre d'un processus participatif pourraient ne pas être complètement alignés sur les risques mentionnés dans le cadre de l'Annexe II du Guide de l'OCDE.
- **Synergie entre les groupes de travail et d'autres initiatives** : Le relatif succès des groupes de travail en RDC peut aussi être expliqué par le fait que ces groupes de travail supportent et sont supportées par plusieurs initiatives qui ont joué et continuent de jouer un rôle important dans leur financement, mais aussi dans la dynamisation des discussions au sein des groupes de travail. De plus, par la présence de ces initiatives (programmes de traçabilité et diligence raisonnables¹⁴, programme de lutte contre le travail des enfants dans les mines, projet sur la santé et la sécurité au travail, etc.), des solutions proposées et discutées au sein des groupes de travail ont pu être concrètement mises en place sur le terrain. Ce facteur est très important pour s'assurer que les groupes de travail ne deviennent pas des coquilles vides et que les décisions prises soient suivies par des actions concrètes. Ces synergies pourraient être encore être renforcées pour inclure d'autres problématiques au sein des groupes de travail tels que l'environnement, la santé et la sécurité au travail (à travers des coopérations avec l'Initiative sur les Principes Volontaires¹⁵) et la transparence et lutte contre la corruption (par un lien avec l'ITIE).
- **Fonctionnement et représentativité au sein des groupes de travail** : Pour s'assurer du bon fonctionnement d'un groupe de travail, il est nécessaire de trouver un équilibre entre représentativité des acteurs et effectivité du groupe de travail. En RDC, les groupes de travail sont généralement composés de 20 à 30 membres issus du gouvernement (dont l'appareil sécuritaire), du secteur privé et de la société civile. Ce nombre est probablement trop élevé et peut nuire à l'efficacité du groupe de travail. De plus, au sein des groupes de travail la représentativité n'est

pas équilibrée avec généralement un nombre de représentants du gouvernement et du secteur privé plus élevé que celui de la société civile (qui assume pourtant un rôle essentiel au niveau de la transparence des discussions). A ce niveau, la récente réorganisation du groupe de travail au niveau du Sud Kivu est à suivre car avec l'établissement d'un comité exécutif en plus de la plénière, et un rôle accru de la société civile, le groupe de travail pourrait retrouver un nouvel élan.

- **Structure et lien entre les groupes:** Pour une bonne gestion des risques sur les chaînes d'approvisionnement, il est préférable d'établir une structure pyramidale avec l'établissement de groupes de travail du niveau local et national (voir régional) avec des modalités de communication et de référencement de cas clairement identifiés. En RDC, il n'existe pas de groupe de travail formel au niveau national, ce qui pose un problème pour la gestion des risques les plus graves qui ne trouvent pas de solution au niveau local. De plus, il existe un manque de communication et de lien entre les groupes de travail au niveau provincial et local, ce qui nuit à la fluidité de la communication entre les groupes. Il serait de ce fait judicieux de formellement mettre en place un groupe de travail national et d'établir des modalités de communication plus claires.
- **Financement des groupes:** du fait de la structure légère des groupes de travail au niveau de la RDC (sans secrétariat permanent par exemple), leur coût de n'est pas très élevé. Le mécanisme de financement, assuré par une quote-part des taxes payées par les acteurs privés, constitue un exemple intéressant qui permet d'assurer la durabilité du financement des groupes de travail. Ce mécanisme devrait être exploré également dans le long terme en Afrique de l'Ouest (ce qui dépendra bien sûr du pourcentage de production d'or légalement exporté).
- **Renforcement de l'effectivité et la transparence des groupes de travail dans la gestion des risques :** En RDC, certains des groupes de travail ont été établis depuis bientôt 10 ans. Après plusieurs années de mise en œuvre, l'effectivité des groupes de travail devrait être jugée par leur capacité à pouvoir aider les différents acteurs à identifier et gérer les risques le long de la chaîne d'approvisionnement. Pour la plupart des groupes de travail, nous avons vu que cela n'est encore pas le cas. Il serait nécessaire de renforcer l'effectivité de ces groupes de travail par une formation accrue des membres du groupe (surtout au niveau local) ; assurer une meilleure transparence des discussions notamment par la publication des comptes rendus des réunions qui devraient contenir au moins les informations suivantes : les types de risques identifiés, leur sévérité, le niveau de plausibilité du risque, la localisation du risque et les mesures suggérées pour la gestion du risque. Cette transparence permettrait aux acteurs tout au long de la chaîne d'approvisionnement de mieux connaître les risques qui pourraient les concerner. Cela pourrait aussi aider le gouvernement et les partenaires techniques et financiers à formuler des politiques et des programmes pour une meilleure gestion du secteur.

Notes

¹ Pour plus d'information veuillez consulter le Guide validation de l'ITIE, https://eiti.org/files/documents/fr_2019_validation_guide.pdf, consulté le 1er juillet 2020 ainsi que la note d'orientation 14 sur la mise en place et la gouvernance des groupes multipartites, https://eiti.org/files/documents/fr_guidance-note-14-msg-governance.pdf, consulté le 1er juillet 2020.

² Voluntary Principles Strategy, 2016-2019, <http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2019/12/VoluntaryPrinciplesStrategyDocument2016-2019.pdf>, consulté le 1er juillet 2020.

³ DCAF and FFP, 2020, From commitment to impact, A Guide for local working groups on Business, Security and Human Rights, consulté le 4 Septembre 2020, <https://icrc.drupal.acw2.website/node/314>.

⁴ Pour plus d'informations sur le code CRAFT, veuillez consulter <https://www.craftmines.org/en/what-is-craft/>

⁵ <https://www.responsiblemines.org/en/projects-and-alliances/programs/>

⁶ Cassiterite, tantalite, wolframite et or.

⁷ Rapport au Conseil sur le suivi de la mise en œuvre de la recommandation relative au guide sur le devoir de diligence pour les chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque, Avril 2016, COM/DAF/INV/DCD/DAC(2015)3/FINAL

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/DAF/INV/DCD/DAC\(2015\)3/FINAL&docLanguage=FR](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/DAF/INV/DCD/DAC(2015)3/FINAL&docLanguage=FR)

⁸ Ministère des Mines, « Arrêté ministériel n°0705/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu », 2010

⁹ Geenen, Sara & Kamundala, G. & Mukotanyi, Iragi. (2011). Le pari qui paralysait. La suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu. L'Afrique Des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011. 161-183.

¹⁰ Au Burundi, un groupe de travail avait été mise en place en 2015 dans la province du Muyinga mais n'a pas perduré.

¹¹ Arrêté provincial N20/002/GP/SK du 22/01/2020 modifiant et complétant l'Arrêté provincial N18/035/GP/SK du 03/09/2018 portant mise en place du comité provincial au Sud Kivu de suivi de l'application des recommandations, résolutions et engagements des acteurs du secteur minier à l'issue de la réunion de concertation tenue à Kinshasa du 25/02 au 1er/03/2011.

¹² Arrêté provincial No20/002/GP/SK modifiant et complétant l'arrêté provincial No 18/035/GP/SK du 03/09/2018 portant mise en place du comité provincial du Sud Kivu de suivi de l'application des recommandations, résolutions et engagement des acteurs du secteur minier à l'issue de la réunion de concertation tenue à Kinshasa du 25/02 au 1er/03/2011, article 2.

¹³ Arrêté provincial No20/002/GP/SK modifiant et complétant l'arrêté provincial No 18/035/GP/SK du 03/09/2018 portant mise en place du comité provincial du Sud Kivu de suivi de l'application des recommandations, résolutions et engagement des acteurs du secteur minier à l'issue de la réunion de concertation tenue à Kinshasa du 25/02 au 1er/03/2011, article 4.

¹⁴ iTSCi, CBRMT, Programmes soutenus par le BGR, Scaling up ITSCi, etc.

¹⁵ Pour l'instant, un seul groupe de travail au niveau du Sud Kivu soutenu par DCAF fait le lien concret entre l'IPV et les groupes de travail. Etant donné l'importance de la sécurité et des droits de l'homme dans le contexte de l'Est de la RDC

Partie II : Faisabilité du développement de comités d'évaluation et de suivi des risques dans les zones de production artisanale dans les Etats membres du Liptako-Gourma

Aspects de l'Exploitation Minière Artisanale et à petite échelle (EMAPE) communs au Mali, Burkina Faso et Niger

En 2018, l'OCDE a publié une étude spécifique sur les risques liés à l'exploitation minière artisanale en Afrique de l'Ouest qui recommandait, entre autres choses, d'explorer la pertinence de la mise en place des comités d'évaluation et de suivi des risques inspirés des comités établis en RDC. L'objectif de la présente étude n'est pas de mettre à jour la publication de 2018 mais de mettre en exergue les caractéristiques essentielles de l'EMAPE au Mali, Burkina Faso et Niger qui sont les plus importants dans le cadre de la mise en place des comités d'évaluation et de suivi des risques. De ce fait, cette partie va d'abord brièvement évoquer le contexte de l'EMAPE dans la région, et les risques prédominants dans chacun des trois pays, puis identifier les mécanismes actuellement utilisés pour identifier et gérer ces risques.

Dans les trois pays objets de l'étude, la presque totalité des exploitations artisanales demeure informelle ou illégale¹, principalement à cause des obstacles pratiques et économiques à l'obtention d'autorisations ou au manque d'indices de minéralisation viables dans les zones désignées comme couloirs d'orpaillage. Cependant, la plupart des orpailleurs sont conscients des risques liés aux pratiques de travail informel, notamment à l'utilisation de mercure, au risque de poursuites et éviction par les forces de l'ordre (communément appelés « tracasseries ») et aux mauvaises conditions de travail et basses rémunérations imposées par les financiers des exploitations. Ils seraient prêts à rentrer dans la légalité ou dans des filières d'or traçable qui assurent des prix et conditions plus acceptables.

Malgré les limites fixées par le code minier, les sites d'EMAPE dans les trois pays objet de l'étude ont depuis longtemps évolué de la simple exploitation de gisements affleurant à des entreprises utilisant des équipements mécaniques (pompes hydrauliques, broyeurs et concasseurs) et chimiques (mercure et cyanure), et parfois explosifs (OCDE, 2018 ; Pellerin, 2018; Grégoire et Gagnol, 2017). Conséquence tangible de cette évolution, qui nécessite un financement considérable, environ les deux tiers des propriétaires de puits sont financés à leur tour par les acheteurs ou concessionnaires (comptoirs) qui les

emploi. Le mécanisme du préfinancement des opérations minières par les acheteurs d'or, appelés « sponsors » ou « bailleurs », est courant, ce qui restreint la marge bénéficiaire des mineurs qui ont l'obligation de vendre l'or au prix imposé par leurs financiers.

La région du Liptako-Gourma est actuellement particulièrement exposée aux risques d'insécurité car elle est traversée par un corridor traditionnel de contrebande et de trafic des pays côtiers du golfe de Guinée vers l'Algérie et la Méditerranée. La région est également englobée entre les réserves naturelles d'Ansongo-Menaka et du Sahel au nord et le parc «W» au sud, qui selon des sources sécuritaires concordantes seraient un abri pour les terroristes de la région. Depuis mars 2019, les canaux de communication officiels de l'État islamique Amaq et Al-Naba ont confirmé le ralliement du groupe terroriste État islamique dans le Grand Sahara (EIGS), dirigé par Adnane Abou Walid al-Sahraoui et actif dans la région du Liptako-Gourma (la région des trois frontières entre le Niger, le Burkina Faso et le Mali), à l'Etat Islamique dans la Province de l'Afrique de l'Ouest (EIAO). Cette annonce a constitué un développement majeur dans l'organisation du groupe terroriste, permettant une coordination accrue entre les groupes opérant du Mali au lac Tchad.

Les femmes travaillent régulièrement sur les sites dans les trois pays, dans le lavage du gravier minéralisé et dans les activités de support comme la cuisine et le commerce. Les femmes et association de femmes contactées affirment que leur travail sur les sites miniers est libre, quoiqu'il s'agisse souvent d'un choix dicté par le chef de famille qui gère la rémunération due aux travailleuses. La prostitution est courante sur les sites, où on distingue les prostituées locales, généralement libres dans leur activité, de celles venues du Nigeria qui sont souvent exploitées par des proxénètes. Si les violences faites aux femmes restent dans la moyenne pour la population générale, elles grimpent de manière vertigineuse parmi les travailleuses du sexe selon les sources interviewées.

L'impact de la maladie à SRAS-COV-2 (COVID-19)

La totalité des acteurs interviewés se dit très bien informée par rapport au virus et à la maladie. Les acteurs concordent sur la nécessité de se laver fréquemment les mains et de porter un masque couvrant nez et bouche pour limiter l'exposition au virus. Les messages diffusés par les autorités publiques, quoique non ciblés sur les exploitants miniers et leurs vulnérabilités spécifiques (impossibilité physique d'observer une distanciation dans les trous et galeries, exposition à un environnement avec mauvaise circulation d'air etc.) sont la principale source d'information pour les acteurs contactés. Les acteurs concordent aussi pleinement sur le manque de fournitures disponibles (eau, savon, désinfectants, masques) au niveau local et de fonds disponibles pour les acheter ou mettre en place des mesures préventives comme principaux obstacles à l'adoption de mesures pouvant limiter l'exposition à la COVID-19.

Cependant on observe en réalité une disparité au niveau de l'information entre les représentants de l'Etat et les personnes travaillant sur les sites ; les premiers sont par exemple conscients que dans leur entourage direct il peut y avoir des cas suspects de COVID-19, à différence des acteurs impliqués dans l'exploitation sur les sites qui estiment peu probable qu'ils puissent être infectés par le virus. Toutefois, les exploitants miniers doutent de la capacité des centres de santé de proximité à prendre en charge les malades de la COVID-19.

Dans les trois pays, les acteurs s'accordent à dire que l'impact principal de la crise sanitaire liée à la COVID-19 a été la limitation de la circulation des acheteurs et collecteurs au niveau des sites, qui a générée un fort surplus d'offre d'or par rapport à la demande. Le résultat a été une chute drastique du prix d'achat qui est passé de 19.000 à 15.000 FCFA (29,96- 22,86 EUR) le gramme, atteignant parfois 9,000 FCFA (13.72 EUR) le gramme, comme sur le site de Tabelot au Niger, avant de revenir fin juin aux prix de marché. Presque la moitié des répondants a en outre indiqué une augmentation de l'insécurité et des actes de banditisme autour des sites (par exemple des braquages en pleine journée) à cause des moindres contrôles par les forces de défense et de sécurité.

Mali

a. Caractéristiques de l'EMAPE dans les sites observés au Mali

L'EMAPE au Mali est pratiquée principalement dans les régions de Kayes, Koulikoro et Sikasso dans la partie ouest et sud du pays. Le code minier 2019 et ses décrets de 2020 autorisent l'exploitation artisanale dans des couloirs d'orpaillage, exempts de titres miniers, définis par arrêté interministériel des ministres chargés des Mines, des collectivités territoriales et de l'Environnement. Toutefois, le manque d'études sur la viabilité des zones identifiées comme couloirs d'orpaillage, poussent la plupart des orpailleurs à continuer à travailler dans des périmètres des zones avec titres miniers, ce qui est souvent cause de conflits entre orpailleurs et détenteurs des titres miniers.

Dans le cadre de cette étude, les recherches sur le terrain au Mali ont visé les sites de Djidian, Sakola-Bada, Loulo dans le cercle de Keniéba, région de Kayes, Noug et Danga-Kokoyo dans le cercle de Kangaba, région de Koulikoro. Le site de Danga-Kokoyo se situe dans un couloir d'orpaillage délivré officiellement, par le Ministère chargé des Mines, tandis que les sites de Djidian et Sakola-Bada, informels, jouissant d'autorisations données de façon coutumière par les chefferies (chefs des terres et chefs de village) ou parfois les mairies, empiètent sur le périmètre de la mine de SOMILO opérée par Barrick. Sur les sites informels la gestion des opérations et de la sécurité sont confiés aux gardiens traditionnels Tomboloma, tandis qu'à Danga-Kokoyo ces aspects sont pris en charge par les coopératives d'orpailleurs.

b. Principaux risques liés à l'EMAPE dans les sites observés au Mali

i. Sécurité et relations avec les forces de sécurité

La sécurité des personnes et des biens est précaire dans les sites observés au Mali et constitue une problématique majeure dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement pour les acteurs au niveau local mais aussi national. Les problématiques au niveau sécuritaire sont souvent différentes en fonction des sites étudiés au niveau du Mali.

Au niveau du site de Kokoyo, village de Danga, plusieurs risques sécuritaires ont été rapportés. D'abord sur la route de transport, les acteurs ont rapporté des attaques fréquentes. Au niveau des sites eux-mêmes, les gardiens traditionnels Tomboloma dans les périmètres des sites miniers, ainsi que les chasseurs Donso autour d'eux, sont souvent dépassés par les événements et doivent faire appel à la gendarmerie et police dans les villages attenants aux sites. Les forces de défense et sécurité n'opèrent donc pas en protection des sites mais se limitent à intervenir lorsqu'ils sont appelés par les Tomboloma, Donso, autorités traditionnelles ou par les orpailleurs.

Dans le cercle de Kangaba, l'insécurité est liée à des conflits fonciers non résolus entre les villages de Danga et Tombola, qui dégénèrent parfois en confrontations armées, dont la dernière date de mars 2020. Des conflits entre cultivateurs et artisans miniers dus au manque de compensation pour la dégradation des sols par l'activité minière ont été rapportés sur chaque site considéré et doivent être suivis avec attention.

ii. Travail des enfants

La présence d'enfants de 10 ans sur les sites est signalée. Dès l'âge de 14 ans, les enfants sont soumis à toute forme de travail sur les sites, y compris dans les trous et galeries. Plusieurs rapports internationaux et d'OSC locales ont dénoncé le travail des enfants sur les sites miniers et les instituteurs dans les villages attenants dénoncent constamment l'abandon scolaire par les enfants au profit du travail dans les mines. Les sites d'orpaillage de Danga-Kokoyo et Banancoro se sont dotés d'écoles pour concilier la présence des enfants sur les sites avec le besoin de scolarisation et les services d'action sociale des mairies y sont représentés.

iii. Environnement et utilisation du mercure

Dans les sites observés au Mali, l'encadrement se limite généralement aux questions environnementales liées à l'utilisation de mercure, avec des sensibilisations mises en place principalement par la FNOM et l'Ambassade des Etats Unis, parfois avec la participation de la Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle de la Pollution et des Nuisances (DNACPN). Ces formations sont généralement appréciées par la majorité des acteurs contactés, qui ont en plus exprimé le besoin de recevoir un encadrement technique et matériel pour améliorer leur productivité, confirmant les observations de la précédente étude de l'OCDE dans le secteur (OCDE, 2018). La Fédération des femmes minières du Mali (FEMIMA) travaille à éliminer l'utilisation du mercure par ses adhérents dans le processus de récupération de l'or. L'or alluvionnaire est récupéré par simple battée gravitationnelle sur table à secousses ; cependant, l'introduction d'engins appelés « cracheurs » a fait grimper la productivité des placers alluvionnaires, mais en revanche le minéral résultant doit être amalgamé par mercure.

iv. Conflits avec les industriels

Dans les deux zones observées, les relations entre les orpailleurs et les détenteurs des titres sont souvent compliquées, et les réponses des forces de sécurité peuvent parfois prendre des formes violentes. Certaines auraient conduites à des violations des droits de l'homme. En effet, les orpailleurs qui opèrent illégalement sur les périmètres exploités par des compagnies minières industrielles déclarent être parfois victimes d'exactions (localement appelées « tracasseries ») par les forces de l'ordre, comme dans le cas du site surnommé « Golf » à Djidian au Mali qui empiète sur le périmètre d'exploitation de la SOMILO. En 2018 et 2019 les interventions de la gendarmerie pour déguerpir les orpailleurs du site de Djidian Golf, à la demande de la SOMILO, ont causés plusieurs blessés graves.

Dans le cercle de Kangaba les forces de l'ordre sont parfois confrontées violemment aux orpailleurs qui opèrent sur le périmètre minier industriel de Kobada, octroyé à la société canadienne African Gold Group (AGG). Dans le même cercle, les exploitants artisanaux de Danga entretiennent de bonnes relations avec la société minière New Gold Mali, détentrice d'un permis à Banancoro, qui achète leur production au même prix pratiqué par les collecteurs sur le site.

v. Conditions de travail sur les sites

Les conditions de travail sur les sites, tant dans les couloirs d'exploitation que sur les sites informels, restent précaires. Au Mali, les sites examinés reportent au moins un mort par mois à cause d'éboulements des puits et galeries et accidents connexes. Le travail dans les tunnels pendant la saison pluvieuse (« hivernage ») est interdit aux exploitations artisanales ; néanmoins cette interdiction est rarement respectée, ce qui cause un grand nombre d'accidents mortels tels qu'éboulements et noyades.

vi. Paiement des taxes

Sur les sites observés au Mali, l'or extrait est d'abord vendu à des collecteurs maliens, guinéens et burkinabé basés à Keniéba et à Kangaba, pour être ensuite acheminé vers Bamako, d'où l'achat est financé. Cependant au moins dix pour cent de l'or produit sur les sites sort en fraude du territoire national, passant par la Guinée et le Burkina Faso grâce à des circuits parallèles gérés par des ressortissants de ces deux pays. Le prix de référence payé par les acheteurs de Keniéba au 22 juillet 2020 était par exemple de 27'500 à 29'000 FCFA (41,92 à 44,21 EUR) le gramme², avant déduction des frais de financement et de la rémunération en nature des autorités et des gardiens traditionnels, généralement à hauteur de dix pourcent de la production des trous. Sur le site officiel de Danga-Kokoyo la coopérative des orpailleurs verse chaque mois dix pour cent des recettes de l'exploitation à la mairie à titre de contribution au développement communautaire.

Les mairies et les services de l'assainissement des sites concernés prélèvent une taxe de 30'000 FCFA (45,73 EUR) par mois pour chaque détecteur de métaux et de 50'000 FCFA (76,22 EUR) par mois pour machine de traitement (broyeurs ou « cracheurs ») en raison du principe « pollueurs payeurs ». Les montants versés sont enregistrés et une quittance est remise aux responsables de l'exploitation minière. Les mairies et le service d'assainissement gardent chacun 25 pour cent des montants encaissés, destinant 45 pour cent au Trésor national et cinq pour cent à la caisse nationale de retraite. Les commerces qui opèrent dans les sites, y compris les travailleuses du sexe, payent à la mairie une taxe communale de 2'000 FCFA (3 EUR) par mois.

c. Mode actuel d'identification et de gestion des risques dans les sites observés au Mali

Le mécanisme de gestion des conflits au Mali s'articule sur plusieurs niveaux et passe en premier ressort par les Tomboloma, qui collectent les informations relatives au conflit et cherchent un règlement à l'amiable entre les parties, moyennant des contributions allant de 1'000 à 5'000 FCFA selon la gravité de la situation. Si une partie n'est pas satisfaite de la médiation des Tomboloma, le conflit remonte au niveau des autorités traditionnelles. En dernier ressort, ou en cas de menace ou conflit grave (par exemple mort d'homme) la question est remontée à la Gendarmerie ou aux autres forces de défense et sécurité proches. Dans le corridor d'orpillage exploité par la coopérative de Danga-Kokoyo, celle-ci intervient aussi en premier ressort dans la médiation en cas de conflit.

Sur le site de Sakola Bada, la jeunesse autochtone critique la gestion du site par le Tomboloma, en raison du manque de transparence allégué dans la gestion des fonds issus de l'activité minière. De plus, les autochtones accusent les exploitants Burkinabè d'ethnie Mossi d'exporter illégalement l'or au Burkina Faso sans payer de contribution au développement local. Cette situation inquiète la chefferie de Sakola Bada qui craint de ne pas être en mesure de gérer un éventuel conflit de cette nature sur ses terres si l'autorité des Tomboloma est remise en question.

Dans les sites du cercle de Keniéba au Mali des groupes de suivi et de gestion des activités des sites sont mis en place, qui incluent les Tomboloma, les autorités villageoises (propriétaires terriens et représentants du chef de village) et les représentants des fédérations d'orpilleurs (FENOM, FEMIMA) dans le but de veiller au bon déroulement de l'activité et assurer la sécurité des individus et leurs biens. Dans le cercle de Kangaba, la coopérative des exploitants dirige le groupe de suivi et assure la liaison avec les autorités. Ces groupes relaient ensuite les informations pertinentes aux forces de défense et sécurité, aux mairies et à la Préfecture. Un autre mécanisme de consultation et partage d'information existe pour gérer les aspects sécuritaires (banditisme, attaques etc.) qui inclut la police, la gendarmerie, la mairie, les Donso, les Tomboloma et le représentant du chef de village et se réunit selon la gravité des questions à traiter (normalement en cas d'attaques).

d. Conclusion sur l'opportunité de mettre en place les groupes au Mali

Au Mali, en dépit d'un groupe multipartite (GMP) ITIE très inclusif, le Comité de Pilotage n'est pas parvenu à se réunir depuis mars 2020 en raison des dissensions entre la société civile et le Secrétaire permanent. Par ailleurs les Organisations de la société civile à l'ITIE avaient suspendues leur participation aux travaux de l'ITIE par lettre du 08 Juin 2020. Le ministère des Mines et du Pétrole a reçu les OSC-ITIE le 17 Août 2020, conduisant à leur réintégration au processus.

D'après les sources contactées pour cette étude il ressort que toute tentative de mettre en place des groupes de gestion des risques au Mali doit inclure les Tombolomas. Ceux-ci ont pourtant besoin d'être sensibilisés au devoir de diligence car leur gestion des sites ne saurait pas nécessairement répondre aux préoccupations des acheteurs internationaux. Par conséquent, les futurs cycles de formation au Guide de l'OCDE devrait inclure des représentants des Tombolomas.

Les autorités traditionnelles, ainsi que les élus locaux jouent un rôle primordial dans la résolution des conflits quand les Tombolomas sont dépassés et doivent aussi prendre part aux groupes de gestion, car ils représentent la caution légale, coutumière et étatique de l'EMAPE dans les sites observés.

Ses différents acteurs interagissent dans la planification et la gestion des sites d'EMAPE identifiés. Avant l'octroi d'un site, le chef de village et les propriétaires terriens décident ensemble d'attribuer les parcelles et confèrent la gestion de la sécurité aux Tombolomas. Ensuite la mairie intervient dans la collecte des impôts pour le développement communautaire.

Au Mali les FDS n'entrent généralement pas sur les sites d'EMAPE, à moins d'être appelés en renfort par les Tombolomas ou la mairie, se limitant à assurer la sécurité autour des sites ; il est néanmoins souhaitable de les inclure au processus de développement des comités d'évaluation et de suivi des risques. Au niveau des organisations de la société civile (OSC) cette étude a identifié la Fédération Nationale des orpailleurs du Mali (FENOM) et celle des femmes (FEMIMA) comme les plus actives et représentatives du secteur.

Les sources interrogées estiment que les comités d'évaluation et de suivi devraient se concentrer principalement sur la résolution des conflits liés à l'EMAPE, tels que les conflits entre orpailleurs pour l'attribution des trous, les conflits fonciers, ceux entre orpailleurs et autres acteurs économiques (agriculteurs, éleveurs, exploitation industrielle). De même, les répondants ont identifié le besoin de renforcer les capacités techniques des acteurs de la chaîne d'exportation issue de l'EMAPE ; le travail des services déconcentrés de la mairie (eau et assainissement, mines, cadastre...) étant reconnu et apprécié par les acteurs de la chaîne, ces services peuvent apporter la connaissance technique ainsi que transmettre des compétences techniques qui sont fortement demandées par les acteurs de l'EMAPE. Les acteurs de l'EMAPE indiquent que les activités de plaidoyer pour une reconnaissance renforcée du secteur par les autorités devraient figurer au cahier des charges des comités. Enfin, un nombre non négligeable d'acteurs souhaite que les futurs comités améliorent la connaissance globale de la chaîne d'approvisionnement dans le respect du Guide de l'OCDE.

Suivant l'expérience positive des groupes de gestion mis en place par l'ARM au Burkina Faso, les groupes de gestion des sites qui sont disputés entre différents territoires peuvent inclure des représentants de l'échelon administratif supérieur, par exemple les Préfets, le Conseil de Cercle ou le Conseil de Région. Au vu des fréquentes situations conflictuelles entre EMAPE et industrie, il est nécessaire d'inclure des représentants de l'industrie dans les groupes de gestion. Les coopératives d'orpailleurs peuvent fournir un soutien organisationnel et logistique aux groupes, en termes notamment de transport, collations et salle de réunion et servir de rapporteur aux séances. Sur les sites observés la coopérative des orpailleurs prélève 10% des revenus miniers pour le développement communautaire ou à défaut la mairie prélève une taxe sur les machines qui sont présentes sur le site chaque semaine (ticket de 30.000 et de 50.000FCFA pour les détecteurs et les cracheurs) ; une partie de ces revenus pourrait largement financer les coûts des groupes de gestion.

Burkina Faso

a. Caractéristiques de l'EMAPE au Burkina Faso

Au Burkina Faso, l'EMAPE a été libéralisée dans les années 1990 suite à la fin du monopole étatique du Comptoir Burkinabé des Métaux Précieux (CBMP). La répartition des zones d'orpaillage n'a pas toujours été réalisée dans les meilleures conditions (Assemblée Nationale, 2017 ; OECD, 2018). Par conséquent, la presque totalité de l'EMAPE au Burkina Faso empiète sur des permis d'exploration/exploitation déjà attribués et est donc considérée illégale, ce qui freine toute initiative des orpailleurs visant à investir dans des meilleures techniques productives ou à mettre en place des structures formelles. Pour prendre en charge toutes les problématiques liées à l'EMAPE, il a été créé en 2015 l'Agence nationale d'encadrement des exploitations minières artisanales et semi-mécanisées (ANEEMAS) qui a pour mission l'encadrement

et la surveillance des exploitations minières artisanales et semi-mécanisées. L'ANEEMAS a été opérationnalisée en fin 2017. Privilégiant l'encadrement de proximité, l'ANEEMAS a ouvert 10 représentations dans la partie Ouest du Burkina (Batié, Gaoua, Diébougou, Dano, Bobo-Dioulasso, Houndé, Dédougou, Boromo, Réo, Banfora). Ces représentations sont chargées de l'identification et de la sensibilisation/formation des artisans miniers et de la formalisation de la gestion des sites artisanaux.

Les enquêtes sur le terrain ont portées sur des sites encadrés par l'Alliance pour une Mine Responsable (ARM) ainsi que trois des sites de la compagnie minière Barksanem, où des groupes multipartites de gestion ont été créés. Les sites ARM se situent dans les régions du Sud-Ouest, Centre-Nord et Centre-Ouest. Dans la région Sud-Ouest nous avons examiné les sites de Tantou, Djikando et Ourbi dans la province de Gaoua et le site de Memer dans la Province du Yoba ; les sites de Konwoumlougo, Pardé et Zadema dans le Centre-Nord et les sites de Guido, Bepoidy et Kwa dans le Centre-Ouest. Les trois sites exploités par la compagnie minière Barksanem à travers une convention de gestion signée avec l'ANEEMAS qui sont pris en considération sont Koukpélé, Garga et Siguinvoussé dans la région du Plateau Central. L'ANEEMAS est censé encadrer les sites artisanaux et faire la promotion de leur formalisation progressive et intégrale. Ce travail de formalisation a démarré mais n'a pas encore atteint son optimum compte tenu de la situation sécuritaire, du manque de moyens humains et financiers, ce qui ne permet pas de répondre convenablement aux attentes pressantes des orpailleurs qui du reste, estiment que cette agence ne serait qu'une énième tentative de l'État d'imposer des taxes et frais à l'activité artisanale sans offrir aucun service en contrepartie.

b. Principaux risques liés à l'EMAPE dans les sites observés au Burkina Faso

i. Sécurité et relations avec les forces de sécurité

Les sites identifiés par cette étude au Burkina Faso se trouvent dans des zones relativement à l'abri de l'action des groupes armés qui sévissent dans le nord et l'est du pays. La sécurité sur les sites est la responsabilité des chefs de trou, qui la confient généralement aux sociétés de sécurité privée ou aux groupes d'auto-défense appelés Koglweogo, qui peuvent faire appel aux forces de défense et sécurité en cas d'accident ou incident grave, par exemple en cas d'éboulement avec mort d'homme. Les autorités traditionnelles, chefs de village et propriétaires terriens, sont impliqués dans la gestion de la sécurité dans les sites et dans les villages attenants seulement dans les cas d'orpaillage « traditionnel », c'est à dire pratiqué de manière saisonnière en alternance avec l'agriculture ; la totalité des sites observés au Burkina Faso relèvent de l'orpaillage dit « moderne », qui fait appel à l'autorité coutumière en cas de conflit, mais ne les implique pas dans la gestion de la sécurité au quotidien.

ii. Travail des enfants

La présence d'enfants sur les sites est repérée à partir de 10 ans d'âge et dès 14-16 ans les enfants sont soumis à toute forme de travail sur les sites, y compris dans les trous et galeries, en dépit d'une omerta diffuse qui décrit les enfants comme exonérés des travaux lourds et dangereux. Plusieurs rapports internationaux et d'OSC locales ont dénoncé le travail des enfants sur les sites miniers et les instituteurs dans les villages attenants dénoncent constamment l'abandon scolaire par les enfants au profit du travail dans les mines, mais sans suite au niveau des autorités. Les sites d'orpaillage de Djikando et Guido se sont dotés d'écoles pour concilier la présence des enfants sur les sites avec le besoin de scolarisation et les services d'action sociale des mairies y sont représentés. Aussi, la prise d'un décret en 2018 organisant dorénavant les sites d'orpaillage en trois zones (extraction, traitement de minerai et vente d'or, habitation et commerce) et n'autorisant l'accès aux zones d'extraction et de traitement de minerai qu'aux personnes détentrices de la carte d'artisan minier (délivrée aux personnes majeures par l'ANEEMAS) vise à empêcher la présence et le travail des enfants sur les sites d'orpaillage.

iii. Environnement et utilisation du mercure

Comme dans l'ensemble de la sous-région, au Burkina Faso, peu de sites artisanaux bénéficient d'encadrement sur les questions de santé et sécurité du travail et de moyens de production sans utilisation de mercure permettant de récupérer 80 à 90 pour cent de l'or sans utilisation de produits chimiques; plusieurs OSC comme Terre des Hommes Suisse, le Laboratoire de citoyenneté et Eau Vive reçoivent des financements de l'UE et des ambassades pour couvrir les aspects de santé sexuelle et reproductive, respect des droits humains et gestion des conflits et protection des femmes et enfants de l'exploitation sur les sites.

iv. Conflits avec les industriels

Au Burkina Faso de façon formelle, l'exercice de toute activité minière même artisanale est soumis à autorisation préalable. Les autorisations préalables en matières d'EMAPE sont : l'AEA, la convention de gestion, la carte d'artisan minier. Cependant, dans la pratique on note que l'accès à l'exploitation des sites miniers artisanaux demeure libre, conditionnée au paiement d'un montant forfaitaire négociable mais généralement de l'ordre de 100'000 FCFA (150 Euros) au propriétaire terrien au moment de l'attribution du trou, et les orpailleurs sont rémunérés en numéraire pour leur travail. Il est toutefois commun que les puits exploités par les orpailleurs se trouvent sur des permis octroyés à des compagnies minières. Dans ce cas, les orpailleurs sont déguerpis, soit par la sécurité de l'exploitant minier, soit par les forces de défense et sécurité. Les sites disposant d'une autorisation d'exploitation artisanale, comme par exemple Guido et Djikando, sont à l'abri des risques d'éviction et peuvent impliquer davantage les autorités coutumières et locales (par exemple le conseil municipal) dans les mécanismes de gestion.

v. Paiement des taxes

Au Burkina Faso l'or est vendu sur place à des collecteurs locaux à un prix de 250'000 FCFA (381,12 EUR) par 8 grammes, puis acheminé aux acheteurs dans les villes de référence comme Zorgho, Gaoua, Banfora, Bobo Dioulasso et Ouagadougou, où il est fondu en lingots de doré destinés aux grands acheteurs et exportateurs basés à Ouagadougou. Les ventes d'or artisanal se passent souvent en dehors du circuit légal, mais même les collecteurs qui opèrent pour des acheteurs agréés n'appliquent aucune mesure de diligence sur l'origine du minerai qu'ils achètent. L'exportation d'or en fraude vers le Ghana et le Togo, dont le mécanisme a été détaillée entre autres dans le dernier rapport de l'OCDE (2018), reste une pratique courante, quoiqu'actuellement plus dans l'optique de contourner la réglementation UEMOA sur les transactions en devise étrangère que pour économiser sur les taxes d'exportation.

c. Mode actuel d'identification et de gestion des risques dans les sites observés au Burkina Faso

Dans les sites observés au Burkina Faso, il n'existe pas de mécanisme formellement établi de gestion des conflits. Les conflits sont gérés en interne par des comités de gestion créés par les orpailleurs, qui désignent un président et un bureau de direction. Ces comités ont la tâche principale de régler les litiges et conflits sur les sites et entretenir les relations avec les autorités coutumières et, le cas échéant, les forces de défense et sécurité et les conseils municipaux. Les conflits portent souvent sur l'origine « étrangère »³ des orpailleurs, que les villageois accusent de dégradation environnementale, ou d'empiéter sur les couloirs de transhumance de bétail empruntés par les Peuls.

Les mécanismes de gestion des conflits s'articulent sur plusieurs niveaux, selon qu'il s'agisse de conflits entre orpailleurs, entre orpailleurs et villageois ou entre orpailleurs et compagnies minières. Entre orpailleurs, les conflits sont réglés par les comités de gestion et le cas échéant remontés au niveau des autorités (traditionnelles ou élues) et aux FDS. Lorsqu'il y a un problème entre villageois et orpailleurs, la mairie une fois saisie informe les FDS pour régler le problème ; toutefois s'il s'agit d'un problème qui n'est

pas encore arrivé au stade de l'affrontement la mairie réunie les belligérants pour en discuter et trouver une solution à l'amiable. L'information utile à la résolution des conflits est collectée de manière spontanée et il n'y a pas de risques de partage de l'information. Les conflits avec une compagnie minière sont souvent encadrés formellement, avec des procédures de dialogue structurées qui impliquent les autorités et services déconcentrés de l'Etat, les collectifs, coopératives ou associations qui ont un intérêt dans le secteur comme par exemple l'Association des Populations affectés par l'exploitation minière mise en place par l'ONG ORCADE et les représentants de la compagnie minière.

Au Burkina Faso, l'Union des Artisans Miniers a demandé à l'Assemblée Nationale de reconnaître le caractère d'utilité de ces comités de gestion dans la promotion d'une meilleure pratique de l'artisanat minier, mais pour le moment sans obtenir de réponse.

d. Conclusion sur l'opportunité de mettre en place les groupes au Burkina Faso

Le Burkina Faso est le seul des trois pays où le secrétariat de l'ITIE a décidé de la décentralisation du GMP au niveau des régions, mais cette décision reste pour le moment discutée au niveau du gouvernement ; le pays a obtenu un report de l'échéance de la troisième validation ITIE qui permet de se focaliser sur les activités liées à l'EMAPE et aux risques sur la chaîne de valeur, mais la mise en œuvre des réformes du secteur minier reste lente à cause de la situation sécuritaire précaire dans le nord et l'est du pays. L'ARM promeut le code CRAFT (qui va au-delà du cadre de diligence du Guide de l'OCDE en incluant des mesures relatives à la protection de l'environnement), qui assure la traçabilité de sa chaîne de production, même en l'absence d'un mécanisme de traçabilité au Burkina, et qui respecte les règles du règlement UE 2017/821 sur la traçabilité des minerais issus de zones à haut risque en vigueur à partir du premier janvier 2021.

Au Burkina Faso, l'étude a constaté que les groupes mis en place sur les sites exploités par Barksanem bénéficient d'une composition assez souple, qui concilie représentativité et facilité de réunion et prise de décisions, tout en maintenant des coûts de fonctionnement acceptables ; les groupes observés se composent souvent de trois personnes par catégorie indiqués, soit environ 15 membres par groupe, sans un secrétariat permanent dédié mais avec un calendrier de réunions fixé (normalement une fois tous les deux à trois mois). Ces groupes incluent aussi les questions relatives à la connaissance de la chaîne d'approvisionnement dans leur cahier de charges et fonctionnent sur la base d'un remboursement des coûts de participation par Barksanem, à hauteur de 400 EUR par séance. Le financement de ces groupes, ainsi que de l'ensemble du système de traçabilité, est assuré par Barksanem par une réduction de sa marge bénéficiaire sur les opérations d'achat et exportation d'or.

Points d'entrée en amont : Barksanem, Groupes locaux de gestion, Union des orpailleurs, ANEEMAS, BUMIGEB.

Tâches principales : Explorer l'attrait du modèle Barksanem sur d'autres sites.

Les groupes créés par l'ARM comprennent un minimum de 25 à 35 membres présidé par la plus haute autorité administrative (Gouverneur, Haut-Commissaire ou Préfet selon que les groupes sont créés au niveau respectivement de Région, Province ou Département). Ils incluent les maires et les services techniques déconcentrés, les autorités coutumières, les représentants des orpailleurs, des femmes et des jeunes, les organisations de la société civile (OSC) et les compagnies minières si un site se trouve dans ou à proximité d'un périmètre octroyé à l'exploitation industrielle. L'ARM anime les réunions trimestrielles de ces groupes et sert de rapporteur, mais hormis le président et le rapporteur il n'y a pas de rôles établis, pour que tout le monde se sente en capacité de participer et contribuer à la discussion. Pour ce qui concerne les acteurs de la sécurité, les FDS (surtout Gendarmerie et parfois Police) sont impliqués dans les groupes, mais pas les Dozo ni les Koglweogo.

Dans le cadre du projet Sanu kura, l'ARM a établi le plan d'action des groupes multipartite qui s'articule en trois volets. Premièrement, les groupes doivent identifier les difficultés rencontrées par l'EMAPE dans

leur zone de compétence, par exemple les risques liés à la santé, l'éducation ou la cohabitation de l'EMAPE avec l'agriculture et l'élevage ; ensuite les groupes identifient les acteurs (services techniques et groupes concernés) en mesure de traiter les problèmes ; le troisième volet vise la promotion de l'activité des OSC à travers des initiatives de sensibilisation et de réduction des conflits et de la violence armée.

L'ARM finance les groupes en prenant en charge le transport et la restauration (souvent une collation et éventuellement le déjeuner pour les réunions plus longues) et si nécessaire la salle de réunion, dans le cadre du projet UE « Sanu kura » (*homme nouveau* en dioula), financé jusqu'à fin 2021 avec possibilité d'extension. À la fin du projet, le financement des groupes devra être assuré par les participants, institutionnels d'abord, mais ARM n'a pas encore défini un cadre pour cela. Dans cette optique, un mécanisme de redistribution des taxes et redevances semble plus durable ; durant la phase initiale du processus de formalisation, un financement de l'extérieur des groupes ne peut pas être ignoré. Pour le moment l'ARM met en contact les orpailleurs avec des acheteurs dans le circuit formel et les bureaux d'achat qui souhaitent s'engager ; la tentative de création de coopératives d'orpailleurs avec bureaux d'achat, qui pourraient prolonger la chaîne de valeur en aval, est prévue pour 2021.

L'ARM avance aussi sur la mise en place d'une filière or propre dans 3-4 communes à Zorgho pour produire de l'or sans utilisation de produits chimiques et en assurer la traçabilité jusqu'à l'exportation vers la Suisse. A cet effet, l'ARM a conduit une analyse des risques sur l'ensemble des sites qu'il encadre et dont la consolidation est en cours au moment de livrer cette étude, qui devra aboutir à la définition d'un cahier de charges pour les comités locaux de gestion des sites. Le mécanisme de financement de ces groupes tel que prévu par ARM se base exclusivement sur l'obtention des primes venant de la certification Fairmined, certes intéressant, mais qui crée un aléa programmatique et certainement réduit l'accès aux marchés non subventionnés ; pour rendre ce financement moins aléatoire, l'ARM pourrait définir une ligne de financement avec l'affineur qui achète l'or de ces sites.

Points d'entrée en amont : ARM, Groupes locaux de gestion des sites, Affineurs.

Tâches principales : Définir un cahier de charges adapté aux besoins du devoir de diligence de l'OCDE et en ligne avec les conclusions de l'analyse de risques menée par ARM. Assurer que les groupes bénéficient d'un financement stable non dépendant de l'obtention des primes sur le prix LBMA de l'or.

Niger

a. Caractéristiques de l'EMAPE dans les sites observés au Niger

Au Niger l'exploitation minière artisanale et à petite échelle de l'or a commencé en 1984 dans la région de Liptako, où Komabangou est le plus grand site. En 2014, des indices aurifères ont été découverts dans la région d'Agadez, notamment sur le plateau du Djado, vers la frontière avec l'Algérie et la Libye, et dans le massif de l'Aïr. La DEMPEC, la Direction nationale en charge des petites exploitations minières, estime que l'EMAPE emploie quelque 600'000 personnes en 2020, ce qui représenterait une forte augmentation par rapport aux 450'000 signalés en 2018 (OCDE, 2018). Cette étude a pris en considération le site de Komabangou dans la région de Tillabéri, appuyé par le projet PRACC (Projet d'Appui à la Compétitivité et à la Croissance) à travers l'installation des broyeurs et d'une Mini-AEP et le site de Tabelot dans la région d'Agadez.

b. Principaux risques liés à l'EMAPE dans les sites observés au Niger

i. Sécurité et relations avec les forces de sécurité

La sécurité sur les sites miniers est une grave préoccupation, en particulier ceux le long des zones frontalières, qui souffrent des retombées de crises concomitantes au Burkina Faso et au Mali, au Nigéria et en Libye. Dans les zones aurifères du Liptako nigérien, seul le site de Komabangou dispose d'une

présence stable des forces de sécurité avec l'implantation d'un Commissariat de police, qui fait que les sites peuvent être facilement des cibles d'attaque des bandits armés et des islamistes. Dans la région d'Agadez le banditisme prospère grâce au contrôle des routes de trafic et de contrebande vers la Méditerranée. Dans ce contexte, le contrôle des activités et des déplacements des personnes dans la région de l'Air et du Djado est une importance fondamentale. L'exploitation des sites dans les montagnes de l'Air profite principalement aux Touaregs locaux et les mineurs d'autres régions du Niger, tandis que les sites plus éloignés et difficiles d'accès du Djado sont gérés par des Toubou de Libye et du Tchad et des mineurs soudanais (Entretiens avec Grégoire, Pellerin). L'exploitation minière artisanale et à petite échelle de l'or étant une source de revenus pour de nombreux habitants au Niger sert à la fois d'outil utilisé par les politiciens locaux pour accroître leur influence et leur soutien politique, et pour favoriser la stabilité dans des zones difficiles à contrôler. Depuis 2013, l'armée escorte des convois dans les différents axes à haut risque (axes Arlit-Tibarkaten, Agadez-Bilma, etc...) et aussi en direction de l'Algérie et de la Libye, ce qui a jusqu'à présent réussi à empêcher les attaques.

ii. Travail des enfants

La situation semble analogue à celle constatée au Burkina Faso et au Mali, avec une présence assez générale d'enfants sur les sites. Dès l'âge de 14 ans, ces derniers peuvent être employés directement dans les activités d'extraction et de transport. Les sites de Komabangou et de MBanga ont des écoles pour concilier la présence des enfants sur les sites avec le besoin de scolarisation et les services d'action sociale des mairies y sont représentés.

iii. Environnement et utilisation du mercure

Sur le site de Tabelot dans l'Air, région d'Agadez la lixiviation de l'or par cyanure a été perfectionné par des exploitants tchadiens et soudanais qui ont construit plusieurs centres de traitement où les exploitants amènent les résidus pour récupérer l'or restant après traitement mécanique et gravitationnel ; ces usines de cyanuration facturent des coûts de traitement variables basés sur une estimation de la quantité d'or récupérable, ce qui est souvent un argument entre mineurs et transformateurs.

iv. Conflits avec les industriels

La seule mine d'or en opération actuellement au Niger est la Société Minière du Liptako (SML), active depuis 2004 mais qui produit actuellement moins de deux tonnes d'or par an. Dans les monts de l'Air, des conflits sont souvent signalés entre orpailleurs et gérants des entités de traitement, souvent des entrepreneurs Soudanais ou Tchadiens, sur les conditions d'achat de minerais.

v. Conditions de travail sur les sites

Le travail dans les tunnels/ galerie pendant la saison pluvieuse (« hivernage ») est interdit aux exploitations artisanales ; Certains sites comme Komabangou, Mbanga dans la région de Tillabéri respecte la fermeture saisonnière, ce qui permet de limiter le nombre d'accidents graves et mortels. Néanmoins cette interdiction est rarement respectée sur l'ensemble des autres sites EMAPE, ce qui cause un grand nombre d'accidents mortels tels qu'effondrements et noyades.

vi. Paiement des taxes

Au Niger, contrairement aux autres pays d'Afrique de l'Ouest, il n'y a pas de négociants en or professionnels; l'activité est exercée par des commerçants de diverses natures, agréés par le ministère en charge des Mines. Ils sont basés pour la plupart à Niamey, et fournissent souvent également des services de change et font du commerce ou de la contrebande d'or pour financer leurs autres activités (OCDE, 2018). Dans cette mesure, les négociants en or au Niger s'associent souvent avec les titulaires

de droits miniers, ou détiennent eux-mêmes des droits, afin de simuler une origine légale et officielle de l'or qu'ils achètent à des mineurs d'or informels ou illicites (entretiens avec des concessionnaires à Niamey et des experts en France). L'achat d'or issu de l'orpaillage reste un moyen privilégié pour les acteurs économiques de Niamey et d'Agadez pour blanchir de l'argent, échapper aux impôts et contourner les contrôles de capitaux imposés par les régulateurs de la zone économique franc CFA sur le commerce extérieur. Sur la base de la transaction d'or déclarée par les quelque 50 négociants agréés, la DEMPEC estime que 40 à 50 pourcent de la production réelle de l'or issu de l'EMAPE continue à être vendue en dehors du circuit légal. Il faut cependant noter que la plupart des commerçants, y compris certains interrogés dans le cadre de l'étude, déclarent l'or qu'ils achètent sur les sites, mais le font toujours sortir en contrebande à l'extérieur du pays ; certains de ces commerçants ont admis avoir acheté de l'or artisanal à Kidal, le déclarant d'origine nigérienne (Entretiens avec des commerçants).

Au Niger, les municipalités concernées par l'exploitation aurifère perçoivent une taxe quotidienne de 200 FCFA (0,30 EUR) par chaque vendeur actif sur les sites d'orpaillage. En l'absence d'autres revenus, cette taxe devient tellement convoitée que les communes contestent l'attribution des sites ASM sur leur juridiction, comme dans le cas du site de Komabangou, disputé entre les communes de Kokorou et Dargol (Entretiens avec le Maire et Préfet de Tera).

c. Mode actuel d'identification et de gestion des risques dans les sites observés au Niger

De 1990 à 2016, le gouvernement nigérien a mis en place des équipes multidisciplinaires (équipe mixte) issues de l'administration des mines, du service de santé et des forces de sécurité pour essayer de réglementer et de fournir des services de base aux sites du Liptako ; le manque de financement et la nécessité de mobiliser des troupes pour lutter contre les groupes armés au Niger ont conduit à la dissolution des équipes multidisciplinaires (OCDE, 2018). Ceci était pourtant un mécanisme très efficace de gestion des risques liés à l'activité EMAPE.

A Komabangou, l'un des plus anciens et des plus importants site du département de Tera, les mineurs, les représentants des chefferies de la zone et les délégués en charge de la gestion des conflits sont réunis dans des Groupements d'Intérêt Economique (GIE), comme les groupes Wafakay et Dogoney, qui disposent d'une autorisation semi-mécanisée et d'une cyanuration site (Entretiens avec la Direction des Mines de Tillabéri et DEMPEC), et sont également membres du syndicat SYNAMI (Syndicat National des Artisans Miniers).

A Tillabéri et Agadez, il existe un observatoire régional de surveillance administrative des sites d'orpaillage (ORSASO), créé par les arrêtés des gouverneurs de deux régions et qui ont pour objectifs de créer un cadre de concertation pour assurer la surveillance des sites, résoudre les problèmes rencontrés sur place, œuvrer pour la promotion de la mine artisanale.

Au plan national, conformément au décret d'application de la loi minière, la Société de Patrimoine des Mines du Niger (SOPAMIN) aura pour mission ::

- de superviser et contrôler les activités d'exploitation minière artisanale, semi-mécanisée, des haldes, terrils et résidus de mine et carrière ;
- sensibiliser les exploitants sur les risques auxquels ils sont exposés, les règles d'hygiène et de sécurité et la nécessité de préservation de l'environnement ;
- assister et former les exploitants sur les techniques d'exploitation minière artisanale, semi-mécanisée, des haldes, terrils et résidus de mine et carrière et les méthodes de traitement efficace dans ce domaine.

Ces différents cadres d'actions peuvent être unifiés pour en faire des cadres multi acteurs pour répondre aux besoins de la présente étude tant au niveau national que local.

d. Conclusion sur l'opportunité de mettre en place les groupes au Niger

Le Niger a officiellement réintégré le processus ITIE le 13 février 2020 à l'issue du conseil d'administration tenu à Oslo. Il a mis en place le Groupe Multipartite de Concertation dans lequel siègent des représentants du secteur minier artisanal. Le Groupe Multipartite de Concertation du DN/ITIE-Niger est un cadre de dialogue tripartite, entre les représentants de l'État, des sociétés extractives et de la société civile, pour la mise en œuvre de l'Initiative.

De 2012 à 2014, le Niger a régulièrement produit et validé ses rapports pays dans les délais jusqu'à sa suspension lors du Conseil d'Administration de l'ITIE tenu à Manille aux Philippines en octobre 2017, pour insuffisance de progrès sur la base de l'évaluation du Niger sur la base du rapport 2014.

Le GMC a inscrit dans son Plan d'Actions 2020-2022, la production des rapports ITIE de 2016 à 2021.

La contraction économique mondiale liée à la pandémie SRAS-COV-19 (COVID-19) a réduit les financements internationaux des rapports de validation ITIE.. Afin d'apprécier la contribution du secteur extractif au PIB et au développement local, il est prévu dans le Plan d'Actions 2020-2022, la réalisation d'une étude de cadrage du secteur minier artisanal.

Depuis juin 2018, la Direction des Mines de Tillabéri a favorisé la création de cinq associations (Propriétaires du territoire, acheteurs d'or locaux, propriétaires de puits, propriétaires de broyeurs, transporteurs et charretiers) regroupant des orpailleurs sur le site de Komabangou; les services techniques de la direction des mines et du conseil municipal sont également représentés pour l'exécution du PRACC. La vision du PRACC est de réunir tous les acteurs dans une forme d'organisation unique qui partage des objectifs communs et soit capable de gérer un site moderne, ce qui pourrait bien aboutir à leur intégration dans un groupe multipartite de gestion du site en définissant clairement les attentes, les rôles, la charge de travail et le partage des revenus pour éviter les controverses.

Points d'entrée en amont : structures PRACC; Police à Komabangou; Groupes Wafakay et Dogoney; Collège des mines; BCEAO.

Conclusions

Cette étude permet de mettre en exergue des caractéristiques intéressantes sur la mise en place, le fonctionnement et l'impact des mécanismes multipartites d'identification et de gestion des risques dans le secteur minier artisanal. Les acteurs de la chaîne de valeur EMAPE en Afrique de l'Ouest, bien que travaillant majoritairement de manière informelle, se disent favorables à la création de comités de suivi de l'activité minière au niveau des sites, pour régler les conflits et renforcer les capacités des exploitants. Comme décrit dans les sections précédentes la connaissance de la chaîne d'approvisionnement et sa conformité au Guide de l'OCDE apparaît rarement dans les fonctions souhaitées pour ces comités de suivi.

Néanmoins, les acteurs concordent sur la nécessité de promouvoir l'image de l'or issu de l'exploitation artisanal au Liptako-Gourma sur le marché international (fonction de plaidoyer), balayant la réputation de « minéral de conflit » qui lui est associée. Sur la totalité des sites observés dans les trois pays les questions environnementales se concentrent exclusivement sur les procédés de traitement du minerai et non sur l'hygiène, en dépit des campagnes de sensibilisation menées par les acteurs étatiques ou les bailleurs internationaux (principalement Union Européenne, Banque Mondiale et Ambassades). À titre d'exemple, dans l'ensemble des sites les déchets ou résidus miniers ne sont ni collectés ni traités, mais simplement jetés dans la nature en même temps que les eaux usées. Les mauvaises conditions d'hygiène qui en résultent sont à l'origine de plusieurs maladies sur les sites : dans la totalité des sites observés les acteurs décrivent une situation de faiblesse générale associée à des troubles digestifs et à une forte incidence du paludisme. Des troubles du système respiratoires sont aussi communs à tous les sites objet de l'étude.

L'expérience de ces groupes de travail mis en place en RDC est un bon point de départ pour la formation de telles structures en Afrique de l'Ouest. En effet, bien que leur impact sur la gestion des risques soit encore fragile et nécessite toujours une implication importante de la part notamment des programmes de traçabilité et diligence raisonnables en place, ces groupes de travail ont permis de créer une dynamique positive au niveau des acteurs, un dialogue quasi permanent, et une meilleure connaissance des risques à gérer. C'est dans le socle de cette exigence que l'OCDE et l'ALG doivent ancrer la promotion du Guide au Devoir de Diligence comme mécanisme incontournable pour assurer la crédibilité et la conformité de la chaîne aurifère artisanale dans la région aux exigences et standards internationaux.

Plusieurs points sont à souligner concernant l'expérience de ces groupes de travail :

- **Demande de formations sur le Guide de l'OCDE au niveau des sites miniers** : dans les trois pays les répondants ont suivi de multiples formations au devoir de diligence raisonnable et au Guide de l'OCDE, généralement au niveau des capitales et dans les chefs-lieux de région. Tout en reconnaissant la valeur de ces formations, une écrasante majorité des parties prenantes interviewées estime qu'il serait pertinent de les donner à niveau des sites, où l'information autour du devoir de diligence dans la chaîne d'approvisionnement peut être directement reçue et mise en œuvre par les exploitants : à titre d'exemple, l'AFEMINE au Mali, qui a un mécanisme assez avancé de collecte de données en provenance des sites miniers artisanaux pour lesquels elle détient une autorisation, afin d'assurer l'intégrité de leur chaîne d'approvisionnement, affirme ne pas maîtriser le processus de mise en œuvre du devoir de diligence promu par le Guide de l'OCDE. En général, il semble y avoir un consentement sur la nécessité d'améliorer la gestion de la sécurité et renforcer les capacités des acteurs de la filière artisanale ; sur cette base les comités d'évaluation et de suivi des risques pourraient d'un côté délivrer des formations au niveau des sites miniers mais aussi promouvoir chez les orpailleurs et les autres acteurs de la filière une connaissance améliorée de la chaîne d'approvisionnement, condition essentielle pour la mise en place du devoir de diligence.
- **Processus participatif dans la création et le fonctionnement des groupes de travail** : Afin de mobiliser les différents acteurs, il est nécessaire de faire en sorte que le processus de création du groupe de travail soit le plus participatif possible. ARM, dans le cadre du projet CRAFT a développé un guide sur la mise en place des structures multi acteurs⁴ qu'il serait intéressant d'utiliser dans le cadre de l'Afrique de l'Ouest. Cette approche participative éviterait de recevoir des critiques concernant l'imposition de standard internationaux au niveau local. Dans les pays du Liptako-Gourma l'étude a constaté un intérêt généralisé à inclure les autorités locales, traditionnelles (chefs de village, propriétaires terriens, Tomboloma, Koglweogo, Donsso), administratives (mairie, préfecture, conseil municipal) et services déconcentrés de l'Etat (p.e. environnement, mines, sécurité), ainsi que les FDS, dans la composition de groupes de gestion à niveau des sites miniers. Les représentants des différents corps de métier (creuseurs, concasseurs, broyeurs, collecteurs, entités de traitement, coopératives) qui opèrent sur les sites y sont aussi souvent inclus. Cette approche participative éviterait de recevoir des critiques concernant l'imposition d'un standard international tel que celui promu par le Guide de l'OCDE au niveau local et assurerait que les groupes de gestion des sites répondent effectivement aux attentes des communautés locales.
- **Synergie entre les groupes de travail et d'autres initiatives** : Le relatif succès des groupes de travail en RDC est une conséquence, entre autres, de l'existence d'un cadre international contraignant qui a favorisé la mise en place de mécanismes de traçabilité des minerais⁵. En attendant l'application du Règlement UE 2017/821 le 1^{er} janvier 2021, l'Afrique de l'Ouest n'est pas concernée par un cadre réglementaire contraignant. Dans ce contexte, comités d'évaluation et de gestion des risques pourraient offrir des possibilités de vulgarisation du Guide de l'OCDE, ainsi que des relais aux initiatives telles que l'ITIE ou les Principes Volontaires pour la Sécurité et les Droits de l'Homme, qui opèrent principalement au niveau national.

- **Financement des groupes de travail** : En Afrique de l'Ouest, les groupes de travail pourront promouvoir une distribution équitable des revenus de l'activité minière, qui en même temps en assure leur viabilité financière ; les communes situées dans les zones minières artisanales ne perçoivent aucun revenu direct de l'exploitation minière artisanale dans les trois pays, hormis celles liées aux activités marchandes sur les sites, ce qui est souvent cause de conflit d'attribution entre mairies⁶. Les acteurs contactés ne seraient pas opposés à payer des contributions en échange de services de base de qualité (santé et assainissement, éducation et sûreté et sécurité), des études géologiques dans les zones dédiées à l'extraction d'or pour connaître les quantités et la qualité du minerai minéralisé, la formation et la bonne gestion de la chaîne de valeur et une administration locale flexible et compétente pour accompagner les mineurs dans la gestion des sites : les groupes de travail peuvent donc combler ces besoins, tout en s'assurant des financements durables.
- **Renforcement de l'effectivité et la transparence des groupes de travail dans la gestion des risques** : Dans les trois pays, les principales sources de conflits dans ou autour des sites d'orpaillage sont le foncier (la pression de l'activité minière sur les terres occupées par les paysans ou de conflits avec les entreprises minières), les conflits d'attribution des puits ou galeries d'exploitation et ceux entre les mineurs et leurs financiers sur le partage de la production du puits. Il y a un constat diffusé parmi les acteurs du secteur que ceux-ci doivent être les risques que les groupes de travail doivent gérer en priorité. Au Liptako-Gourma, la plupart des interventions dans le secteur de l'EMAPE visent à terme la transformation de l'orpaillage en petite mine semi-industrielle, ce qui pourrait devenir une source majeure de conflit entre les orpailleurs et les titulaires de permis semi-industriels et de licences minières. L'intervention des comités d'évaluation et de gestion, en appui aux autorités traditionnelles, pourrait s'avérer bénéfique lorsqu'il s'agira de trouver une solution pour les exploitations artisanales qui ne réussiront pas à s'inscrire dans un processus de formalisation. Dans ce cadre, les comités de gestion décentralisés sur les sites seront indispensables afin de: 1) Superviser et contrôler les activités minières artisanales et semi-mécanisées, et le traitement des résidus; 2) Sensibiliser les opérateurs sur les risques auxquels ils sont exposés, les règles d'hygiène et de sécurité et la nécessité de la préservation de l'environnement; 3) Aider et former les opérateurs sur les techniques minières artisanales semi-mécanisées, les dépotoirs et les résidus miniers et les méthodes de traitement efficace ; 4) faire appliquer la législation et respecter les mécanismes de déclaration ITIE pour s'assurer d'inclure dans la répartition des bénéfices de l'exploitation EMAPE à la fois les mineurs artisanaux et à petite échelle.

Notes

¹ Dans le contexte de cette étude, une exploitation informelle est celle qui se déroule sans l'obtention de titres prévus à cet effet par la loi, p.pe une autorisation d'exploitation artisanale (AEA). Une exploitation illégale est celle qui empiète sur des zones déjà couvertes par un permis d'exploitation ou dans des zones où l'activité minière est interdite.

² L'or issu des placers alluvionnaires est normalement payé moins que l'or filonien, d'où la fourchette importante de prix. Le prix de référence de l'or sur le marché international au 22 juillet 2020 était de 1851 USD/Oz (1,604.72 EUR/Oz, qui correspond à un prix de 53.97 dollars (48.37 EUR) le gramme d'or à 22.5 carats.

³ Au Burkina Faso le concept d'étranger inclut à la fois les non nationaux (« allogènes ») et les burkinabé issu d'autres régions (« allochtones »); par exemple à Gaoua les orpailleurs ne sont pas des natifs, mais des gens du Plateau centrale et de l'Est.

⁴ <https://www.responsiblemines.org/en/projects-and-alliances/programs/>

⁵ iTSCi, CBRMT, Programmes soutenus par le BGR, Scaling up iTSCi, etc.

⁶ Les chefferies locales et les propriétaires terriens peuvent obtenir une part de la production d'or issu de l'EMAPE, mais cela fait l'objet de négociations, souvent conflictuelles, et il n'y a aucune indication dans les sources ou la littérature interrogées que l'argent gagné est du tout injecté dans les communautés.

Bibliographie

DCAF and FFP, 2020, From commitment to impact, A Guide for local working groups on Business, Security and Human Rights, <https://icrc.drupal.acw2.website/node/314>.

OCDE, 2018, L'or à la croisée des chemins, Étude d'évaluation des chaînes d'approvisionnement en or produit au Burkina Faso, au Mali et au Niger, <https://mneguidelines.oecd.org/etude-devaluation-chaines-d-approvisionnement-en-or-au-burkina-faso-au-mali-et-au-niger.htm>

Geenen, Sara & Kamundala, G. & Mukotanyi, Iragi. (2011). Le pari qui paralysait. La suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu. L'Afrique Des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011. 161-183.

Annexe 1 : méthodologie et liste des personnes interviewées

Cette étude a été préparée par Marlène Wäfler et Roberto Sollazzo sur la base de recherches effectuées en 2020, résultant d'une analyse de la littérature sur le sujet et d'entretiens réalisés en République Démocratique du Congo, Colombie, Burkina Faso, Niger et Mali avec des acteurs clés de la production et du négoce des ressources minérales, représentants des États concernés et organisations internationales. L'objectif général de l'étude est d'analyser la faisabilité de la mise en place de comités d'évaluation et de suivi des risques dans les Etats du Liptako Gourma, en se basant sur les expériences passées dans le domaine notamment dans la région des Grands Lacs.

Dans le cadre de l'étude, plusieurs types de participants ont été contactés pour répondre aux questions dans différents sites miniers au Mali, Burkina Faso et Niger : mineurs, membres de coopératives minières, négociants, acheteurs, comptoirs, autorités politico-administratives au niveau local et national, autorités coutumières, personnel de l'appareil sécuritaire, organisations non gouvernementales, membres de communautés minières et organisations de la société civile. Les informations ont été collectés par le biais de questionnaires d'entretiens semi-structurés. ARM au Burkina Faso, le DELVE au Niger et un consultant local au Mali ont administré les entretiens dans les sites miniers, les autres entretiens ayant été réalisées au téléphone. Au début de l'étude, les participants ont été informés des objectifs de l'étude et de la manière dont leurs réponses concernant cet entretien pourront être utilisées.

Au total 50 entretiens ont été réalisés dans les trois pays.

Tableau 1. Liste des personnes interviewées

Mali	Burkina Faso	Niger
Chef de village Danga-Kokoyo	ONG CIDEL, Zorgho	DG SOPAMIN
Chef de village de Sakola	ONG Diakonia, Ouagadougou	DEMPEC Ministère Des Mines
Adjudant-chef de village de Keniéba	Maire de Boudry	Service Cadastre Ministère des Mines
Chef de village de Djidjan	Chef coutumier Tanwaka (Boudry)	ONG EIRENE SAHEL
Chef de village Loulo	Collecteur d'or Commune de Méguet	SG Gouvernorat de Tillabéri
Chef secteur assainissement Keniéba	Artisans miniers sur le site de Guido	Président Conseil Regional de Tillabéri
Maire de Keniéba	Artisan minier sur le site de Tantou	Direction Regional de l'environnement de Tillabéri
Maire de NOUNGAN	Coordinateur du site minier artisanal de Djikando	Préfet Département de Tera
Prefet adjoint Kangba	ITIE	Chef de Canton de Tera, Président Syndicat Artisans Miniers de Tera
Préfet adjoint Keniéba	Acheteur pour April Gold Ltd	Président Syndicat des Artisans Miniers de Mbanga
Président de la coopérative de Danga-Kokoyo	Union Artisans miniers	Maire Commune de Makalondi
Collecteur, Association Dje Kabara	Directeur Barksanem	Chef de Canton de Namaro
Orpailleur, Négociant / FENOM	Alliance pour une Mine Responsable (ARM)	Maire Tabelot
Orpailleur / FEMIMA	DG ANEEMAS	PDG Société Comini / Tchibarakaten
Travailleuse du sexe sur le site de Djidjan		PDG Société Sos / Tchibarakaten

Tomboloma, Orpaieur		Président Revendeurs d'or Agadez
		Président Comité de gestion du site de traitement de Tabelot

Améliorer la gestion des risques dans les chaînes d'approvisionnement de l'or produit au Burkina Faso, Mali et Niger

Étude de faisabilité pour le développement de comités d'évaluation et de suivi des risques dans les zones de production artisanale dans les États membres du Liptako-Gourma.

mneguidelines.oecd.org/mining.htm

