



Ministry of Foreign Affairs



LEVIN SOURCES

Projet Madini : Plaidoyer en faveur d'un environnement plus favorable à la production, au commerce et à l'exportation de minerais conformes au Guide OCDE sur le devoir de diligence (GDD) dans l'est de la RDC.

November 2021

Document de plaidoyer : minerais conformes au Guide OCDE sur le devoir de diligence (GDD) provenant de l'est de la RDC.

Plaidoyer en faveur d'un environnement plus favorable à la production, au commerce et à l'exportation de minerais conformes au Guide OCDE sur le devoir de diligence (GDD) de l'est de la RDC.

Mars 2021

À propos de ce rapport : Document de plaidoyer produit par Levin Sources Limited pour le compte du projet Madini.

Auteurs : Ce rapport a été rédigé par Adam Rolfe et Olivia Lyster avec la contribution des membres du consortium du Projet Madini : International Alert, International Peace Information Service, Eurac, OGP et Justice Plus.

Photo de couverture : International Peace Information Service©

Remerciements : Les auteurs tiennent à remercier les membres du consortium International Alert, Eurac, International Peace Information Service, OGP et Justice Plus pour leurs contributions zélées à ce document. Nous tenons également à remercier les principaux groupes de parties prenantes - y compris les experts du secteur, les organismes de normalisation et les représentants des gouvernements - qui ont été interrogés pour le temps qu'ils y ont consacré et pour leurs contributions perspicaces, qui ont à leur tour permis l'élaboration de recommandations concrètes, réalisables et consensuelles à mettre en œuvre par le projet Madini et ces contreparties.

Clause de non-responsabilité : Ce rapport a été préparé à partir de sources et de données que Levin Sources juge fiables au moment de la rédaction, mais Levin Sources ne garantit ni leur exactitude ni leur exhaustivité. Le rapport est donné à titre d'information et ne saurait être interprété comme fournissant des approbations, des déclarations ou des garanties de quelque nature que ce soit. Les auteurs n'acceptent aucune responsabilité quant aux conséquences de la mise en œuvre de l'une ou l'autre des recommandations données dans ce rapport, que ce soit individuellement ou dans leur ensemble. Les opinions et les informations fournies le sont à la date de publication du rapport et sont susceptibles d'être modifiées sans préavis.

Tous textes et images Levin Sources©

Levin Sources est un cabinet conseil à caractère social qui déplace plus de matières premières par des systèmes où la bonne gouvernance et les meilleures affaires sont la norme.

Nous sommes une équipe centrale de stratèges, chercheurs, gestionnaires de projets, éducateurs et communicants dotés de capacités multidisciplinaires et d'une expertise collective dans les domaines suivants : chaînes d'approvisionnement durables, industries extractives, science et ingénierie des minerais, biodiversité et conservation, droits humains et groupes vulnérables, conduite responsable des affaires et bonne gouvernance.

Nous avons la confiance de tous les acteurs du système des minerais, des entreprises du classement Fortune 500 aux PME, en passant par les associations du secteur, les organismes de certification, les ONG, la société civile et les gouvernements des États fragiles et des économies du G20.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site www.levinsources.com.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Acronymes | 2 |
| Introduction | 3 |
| Résumé de l'évolution de la production, du commerce et de l'exportation des 3T et de l'or provenant d'exploitations minières artisanales et à petite échelle dans l'est de la RDC | 3 |
| S'attaquer aux obstacles aux chaînes d'approvisionnement conformes à l'OCDE : points d'entrée pour le projet Madini | 11 |
| Recommandations pour relever les défis et éliminer les obstacles | 23 |
| Bibliographie | 29 |
| Annexe I – « Projet de chaînes d'approvisionnement en minerais propres » | 32 |
| Annexe II - Série de blogs sur le MCR..... | 35 |

Acronymes

| | |
|-----------------------------------|--|
| 3T | Tin, Tungsten et Tantalum (étain, tungstène et tantale) |
| AGR | African Gold Refinery |
| LBC/FT | Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme |
| EAAPE | Exploitation aurifère artisanale et à petite échelle |
| EAPE | Exploitation minière artisanale et à petite échelle |
| BGR | Institut fédéral allemand des géosciences et des ressources naturelles |
| BSP | Better Sourcing Program |
| CAHRA | Zones de conflits et à haut risque |
| CoC | Chaîne de responsabilité |
| CTC | Certified Trading Chains |
| CTCPM | Cellule Technique de Coordination et de Planification Minière |
| DMCC | Dubai Multi Commodities Centre |
| CE | Commission européenne |
| ERDC | Est de la République démocratique du Congo |
| EPRM | Partenariat européen pour les minerais responsables |
| UE | Union européenne |
| FARDC | Forces armées de la République démocratique du Congo |
| GDL | Liste des Bonnes Livraisons (LBMA) |
| GDRC | Gouvernement de la RDC |
| RGL | Région des Grands Lacs |
| CIRGL | Conférence internationale de la région des Grands Lacs |
| KYC | Connaissance de ses partenaires (Know Your Counterparty) |
| LSM | Exploitation minière à grande échelle |
| OEC | Observatoire de la complexité économique |
| GDD OCDE | Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque |
| MCR | Mécanisme de certification régional |
| RMAP | Processus d'Assurance des Minerais Responsables |
| RMI | Initiatives des Minerais Responsables |
| SAESSCAM, désormais SAEMAPE | Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining (SAESSCAM), désormais SAEMAPE |
| SMB | Société Minière de Bisunzu |
| SMSV | Projet « Validation durable des sites miniers » |
| TPA | Audit par un tiers (CIRGL) |
| EAU | Émirats arabes unis |
| ZEA | Zone d'exploitation artisanale (Artisanal mining zones) |

Introduction

Ce rapport a été élaboré par Levin Sources sur la base d'une revue de la littérature secondaire pertinente et d'entretiens avec les principales parties prenantes. L'objectif de ce rapport est de (1) résumer la situation actuelle et les tendances récentes en ce qui concerne la production, le commerce et l'exportation d'étain, de tantale, de tungstène (3T) et d'or de l'est de la RDC (ERDC), (2) identifier les contraintes et les obstacles auxquels sont confrontés les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en amont pour répondre aux exigences normatives et légales internationales relatives à l'approvisionnement responsable et l'impact que cela a sur l'accès stable aux marchés internationaux, et (3) donner des recommandations concrètes au Projet Madini sur (i) les stratégies qu'il peut employer pour surmonter ces barrières, facilitant ainsi les chaînes d'approvisionnement responsables qui contribuent à leur tour à accroître la paix, la sécurité et la stabilité au niveau local et (ii) formuler des recommandations pour une stratégie de plaidoyer plus large du projet impliquant des parties prenantes clés en vue d'un environnement plus favorable afin de contribuer à cet objectif.

Résumé de l'évolution de la production, du commerce et de l'exportation des 3T et de l'or provenant d'exploitations minières artisanales et à petite échelle (EAPE) dans l'est de la RDC (ERDC).

Cette section donne une vue d'ensemble de l'évolution de la production, du commerce et de l'exportation des 3T et de l'or produits de façon artisanale en RDC au cours de la dernière décennie. Il ne s'agit pas d'un compte rendu exhaustif de l'évolution du secteur ; son intention est plutôt de fournir un contexte dans lequel situer les obstacles aux chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant d'EAPE et des points d'entrée pour le projet Madini tel que décrit dans la section 2. Des informations plus détaillées sur chacun des sujets décrits ci-dessous peuvent se trouver par une lecture sélective des ressources contenues dans la bibliographie.

Vue d'ensemble de l'évolution des minerais responsables dans l'ERDC (et des développements internationaux pertinents)

Le lien entre l'exploitation des ressources naturelles et le conflit prolongé en RDC, en particulier dans l'est de la RDC, est depuis longtemps une préoccupation internationale. Dès le début du XXI^e siècle, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté un certain nombre de résolutions sur le thème de l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC, ainsi que sur l'implication de la MONUSCO dans plusieurs tentatives d'opérations visant à soutenir les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) pour déloger les groupes armés non étatiques (en grande partie sans succès) des zones minières (International Crisis Group 2011). Dans le contexte de la pression croissante exercée sur les entreprises pour qu'elles évitent les pratiques d'approvisionnement risquant de financer les groupes armés en RDC, l'adoption de la loi américaine Dodd-Frank en 2010 a marqué un changement vers une politique de diligence obligatoire, dont la section 1502 exigeait des entreprises américaines qu'elles identifient et divulguent si les 3T et l'or dans leurs chaînes d'approvisionnement provenaient de la RDC ou des pays voisins, et qu'elles rendent compte des mesures prises pour traiter tout risque identifié. Peu après, le 11 septembre 2010, le président Kabila a annoncé une interdiction gouvernementale de l'exploitation minière artisanale dans trois provinces de l'est de la RDC, censée régler la question des minerais de conflit et mettre le secteur sous contrôle¹ (Stoop, Verpoorten et van der Windt 2018). Ces événements ont entraîné un embargo temporaire de facto sur le commerce des 3T en provenance de la RDC, causé par la décision de nombreuses entreprises de se désengager complètement de l'approvisionnement dans la Région des Grands Lacs (RGL) (Stoop, Verpoorten et van der Windt 2018). L'or - qui fait beaucoup plus facilement l'objet de contrebande - n'a pas été affecté de la même manière. Les exportations officielles et la production des 3T ont toutes deux rapidement diminué entre 2010 et 2012, la production restante ayant été achetée avec des rabais importants par ceux qui, comme les opérateurs chinois, n'ont pas été directement touchés par la législation Dodd-Frank (Stoop, Verpoorten et van der Windt 2018).

¹ Certains chercheurs ont affirmé que le GRDC a profité de l'occasion pour faciliter la consolidation du contrôle du secteur minier par les acteurs de l'industrie minière, par opposition au secteur des EAPE « désorganisé », dont la capture par les élites est plus difficile, par exemple [Geenen 2012](#).

À peu près au même moment, les prémices de réglementations régionales visant à endiguer le commerce illicite des ressources naturelles ont été mises en place. En décembre 2010, les États membres de la Conférence internationale de la région des Grands Lacs (CIRGL) ont signé la Déclaration de Lusaka de leur Sommet spécial sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs, dont le principal pilier était le Mécanisme de certification régional (MCR), qui a été établi en 2011 (Wakenge, Dijkzeul et Vlassenroot 2018). Le MCR était étroitement aligné sur les développements normatifs internationaux en matière d'approvisionnement responsable, tels que décrits dans la v1.0 du Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque (GDD OCDE) qui a été publié la même année, bien qu'intégrant des garanties étatiques et régionales supplémentaires. Comme nous le verrons dans la section consacrée aux obstacles, ce sont ces exigences non sectorielles du MCR qui ont empêché une mise en œuvre généralisée et réussie en raison de la faible capacité d'application.

La période qui a suivi Dodd-Frank a vu une expansion du développement d'initiatives relatives à la chaîne d'approvisionnement visant à faciliter le commerce responsable des minerais provenant de la RDC. En 2009, le groupe de travail de l'International Tin Association a été créé, et c'est de là qu'est née l'ITSCI, qui reste aujourd'hui le plus important mécanisme de diligence et de traçabilité en amont pour les 3T en RDC. Au cours de la même période, l'Institut fédéral allemand des géosciences et des ressources naturelles (BGR) a commencé à développer le système de certification Certified Trading Chains (CTC) pour des EAPE responsables en RDC, bien que la couverture de ce programme ait été limitée aux sites miniers à petite échelle les plus performants. Dans le secteur 3T, les initiatives relatives à la chaîne d'approvisionnement ont connu un succès croissant. L'ITSCI opère maintenant à grande échelle en RDC, couvrant 95 % des exportations de 3T artisanaux dans la RGL à travers environ 2500 sites² validés. Plus récemment, le Better Sourcing Program (BSP) a également apporté une concurrence dans le secteur des 3T, mais il n'opère pas encore à la même échelle. Bien que certains défis subsistent, les systèmes ITSCI et BSP ont été évalués comme conformes aux pratiques standards internationales. ITSCI a été reconnue comme parfaitement alignée avec les recommandations de diligence en 5 étapes du Guide internationalement accepté de l'OCDE - la principale norme mondiale pour l'approvisionnement responsable en minerais - pour la bonne gestion de l'entreprise, l'évaluation et l'atténuation des risques, l'audit et les rapports publics dans les chaînes d'approvisionnement en minerais responsables. Tandis que BSP a été évaluée par RMI comme parfaitement alignée sur les standards RMA, son programme d'audit des entités de traitement (BSP n.d. ; ITSCI n.d.).

Ces dernières années ont marqué le début d'une tendance vers une législation obligatoire en matière de devoir de diligence au niveau international. Janvier 2021 a vu l'entrée en vigueur du [règlement \(UE\) 2017/821 de l'Union européenne](#) fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque (CAHRA) dans le monde entier. Ce règlement exige que lesdites entités effectuent un devoir de diligence à l'égard de leurs chaînes d'approvisionnement conformément aux exigences du guide OCDE sur le devoir de diligence (GDD OCDE). D'autres lois introduisant un devoir de diligence obligatoire pour les entreprises ont été rédigées ou débattues dans un certain nombre d'autres juridictions européennes (cf., par exemple, Business and Human Rights Resource Centre 2020, 2021 ; Ropes & Gray n.d.). Dans les initiatives relatives à la chaîne d'approvisionnement, les tendances indiquent un consensus croissant quant aux limites d'une approche fondée uniquement sur la conformité, qui a entraîné un désengagement ou un boycott important des CAHRA, entraînant la perte des moyens de subsistance et poussant les acteurs à petite échelle vers le secteur informel. Dans ce contexte, un nombre croissant d'initiatives (par exemple, le code CRAFT) a vu le jour et vise à réduire les obstacles à l'entrée sur le marché, en particulier pour les producteurs à petite échelle, en encourageant plutôt l'engagement, l'amélioration continue et des mesures d'accompagnement et de renforcement des capacités des fournisseurs. Cette approche est fortement soutenue par l'OCDE et est nécessaire dans le contexte de la RDC pour construire des chaînes d'approvisionnement durables et responsables.

Les 3T : tendances vers une production et un commerce responsables dans l'est de la RDC (ERDC)

La production de 3T en RDC était jusqu'à récemment dominée par la production artisanale et à petite échelle. En 2017, la production artisanale de cassitérite (minerai d'étain) était estimée à 19 tonnes, employant près de 100 000 personnes en RDC

² Entretiens avec les représentants de l'ITSCI, mars 2021

(Gerig et al. 2020 ; IPIS 2020). Cependant, en 2019, Alphamin Bisie Mining s'est positionné en tant que mineur industriel à grande échelle au Nord-Kivu et a exporté 11 000 tonnes en 2020 tout en prévoyant des exportations de 13 000 tonnes pour 2021³. Le coltan est produit par environ 25 000 personnes dans l'est de la RDC, qui ont produit (selon les données officielles) 2 174 tonnes en 2017 (Cellule Technique de Coordination et de Planification Minière (CTCPM) 2017 ; IPIS 2020). Le secteur du tungstène emploierait près de 8 000 mineurs et a produit officiellement 251 tonnes en 2017 (Cellule Technique de Coordination et de Planification Minière (CTCPM) 2017 ; IPIS 2020). Depuis la RDC, les 3T sont exportés vers des fonderies et des affineurs du monde entier. La grande majorité des exportations officielles de minerais d'étain, évaluées à 30 millions USD pour 2019, est destinée à la Malaisie (OEC - The Observatory of Economic Complexity n.d. (Comtrade)) et à la Thaïlande. La Chine domine les exportations officielles de minerais de tungstène et de tantale⁴, important plus de la moitié de la production de la RDC pour ces matières premières (OEC - The Observatory of Economic Complexity n.d. (Comtrade)).

Avant l'adoption de la loi Dodd-Frank en 2010 et la mise en œuvre d'initiatives relatives à la chaîne d'approvisionnement dans le secteur, l'étain était considéré comme le plus grand contributeur, en termes de valeur, au financement des conflits en RDC, versant jusqu'à 115 millions de dollars US aux groupes armés en 2008 (The Enough Project 2008). À l'époque, la RDC était le sixième plus grand producteur d'étain au monde, avec une production estimée à 24 000 tonnes métriques, soit 6-8% de la production mondiale (The Enough Project 2009). Le coltan congolais (souvent aussi appelé tantale) ne contribuait pas autant aux groupes armés en termes de valeur (environ 12 millions de dollars US en 2008), mais il était plus important pour les volumes de production mondiaux, puisqu'il occupait environ 15 à 20 % de la part du marché mondial (The Enough Project 2008, 2009). La production de tungstène s'élevait à 1 300 tonnes métriques en 2008, contribuant pour un montant estimé à 7,4 millions USD aux acteurs armés en RDC (The Enough Project 2008).

Aujourd'hui, la situation est nettement différente. Sur 831 sites 3T visités par les chercheurs d'IPIS entre 2015 et 2020, 659 (79 %) - constituant plus de 53 000 mineurs - n'avaient aucun acteur armé présent (IPIS 2020). L'ITSCI surveille plus de 1 800 puits à travers l'est de la RDC, soit une force de travail de plus de 38 000 mineurs (ITSCI n.d.). Sur les 127 membres à part entière évalués et approuvés (entreprises en amont), environ 36 sont situés en RDC (ITSCI n.d., n.d.). L'ITSCI indique qu'elle couvre environ 95 % des exportations de 3T de EAPE provenant de la RGL, ce qui est un réel succès compte tenu de la situation antérieure de haut niveau de financement de conflits dans le secteur des 3T. En outre, les divergences qui existaient dans les données commerciales concernant les chiffres des importations mondiales et des exportations régionales de tantale et d'étain avant l'adoption de la loi Dodd-Frank ont été remplacées par des données plus cohérentes depuis lors, ce qui correspond à la croissance des efforts en termes de devoir de diligence dans le secteur. La même période a vu une amélioration de la part de marché de la RDC en tant que pays déclaré d'origine des minerais pour les importations de tantale, ce qui suggère qu'une plus grande proportion du minerai de tantale qui pouvait auparavant être passé en contrebande depuis le Rwanda est désormais déclarée, à juste titre, comme congolaise (Schütte 2019).

Néanmoins, des défis subsistent. Premièrement, l'ingérence des acteurs armés dans les chaînes d'approvisionnement en 3T (au-delà des sites miniers eux-mêmes), bien que réduite, n'a pas été éliminée et reste importante dans de nombreuses zones où des programmes de diligence raisonnable sont en place (IPIS et Ulula 2019). Alors que l'ingérence des acteurs armés sur les sites miniers, en particulier les sites 3T qui sont engagés dans une initiative de diligence en RDC a diminué, on ne sait pas clairement si l'ingérence des acteurs armés tout au long de la chaîne des 3T a diminué proportionnellement. Les barrages routiers restent une source critique de taxation des ressources naturelles par les acteurs armés étatiques et non étatiques, et une source importante de revenus pour ces groupes (IPIS 2017). Les lignes floues entre la taxation formelle et informelle par les acteurs étatiques rendent les niveaux de taxation illégale difficiles à quantifier. Dans de nombreux cas, la taxation informelle est mise en place par des acteurs étatiques non payés ou sous-payés, ou opportunistes, qui mettent en place des accords légitimes avec les communautés locales et les coopératives en échange d'une protection (IPIS 2017). Cela indique une tendance vers la disparition de la taxation totalement illicite des 3T par des groupes armés non étatiques et vers une zone plus grise de parafiscalité, où les

³ <https://alphaminresources.com/2021/03/05/alphamin-announces-q4-2020-results-achieves-record-fourth-quarter-ebitda-and-production/>

⁴ Regroupés avec les minerais de niobium, de vanadium et de zirconium, à une valeur d'exportation 2019 de 31 millions USD.

« bonnes » personnes (c'est-à-dire les agents de l'État) collectent les « mauvaises » taxes (ou des taxes trop élevées) à la fois sur, mais surtout *autour des zones d'exploitation minière artisanale* (Vogel, Musamba et Radley 2018).

Deuxièmement, la contamination et la contrebande existent toujours dans les chaînes d'approvisionnement. La contamination de la chaîne d'approvisionnement de ITSCI a été signalée dans les rapports du Groupe d'Experts des Nations unies, malgré l'étendue des systèmes de contrôle que ITSCI a mis en place pour réduire ces risques. Il s'agit notamment de l'utilisation abusive des étiquettes ITSCI par des agents de l'État pour étiqueter des minerais d'origine inconnue, y compris après avoir reçu des pots-de-vin (ce qui entraîne une pénurie d'étiquettes ITSCI pour les minerais validés) ; et le transport de minerais depuis des sites de EAPE non validés vers d'autres concessions, ou inversement, en fonction des meilleurs prix proposés par les acheteurs (Zounmenou et al. 2020). Un autre défi est la contrebande de 3T à partir de concessions industrielles - soit directement à travers les frontières nationales, soit par « blanchiment » par des sites voisins qui sont couverts par des systèmes de diligence et de traçabilité. La Société Minière de Bisunzu (SMB) a déclaré au Groupe d'experts de l'ONU, par exemple, qu'elle a perdu 50 tonnes de coltan par mois en 2019 en raison de la contrebande depuis sa concession (Zounmenou et al. 2020).

D'autres recherches ont identifié ce que l'on appelle le « déplacement du crime » dans le secteur des EAPE en RDC (Stoop, Verpoorten et van der Windt 2018), reflétant les tendances dans le déplacement des activités illicites des sites 3T vers les zones environnantes (par exemple, le pillage des civils), vers d'autres chaînes d'approvisionnement qui ne concernent pas les minerais ou, dans une plus large mesure, vers le secteur aurifère essentiellement non réglementé. Ce déplacement vers le secteur aurifère a concerné non seulement les groupes armés, mais aussi les mineurs artisanaux (Stoop, Verpoorten et van der Windt 2018 ; Vogel, Musamba et Radley 2018). On pense qu'il s'agit là du résultat non seulement de la législation sur le devoir de diligence et des initiatives relatives à la chaîne d'approvisionnement, mais aussi des effets cumulatifs de l'interdiction présidentielle des EAPE en 2010-2011, ainsi que des baisses des prix internationaux des 3T (Vogel, Musamba et Radley 2018). De même, la période qui a suivi Dodd-Frank a vu le déplacement du pouvoir dans de nombreux sites miniers, des élites locales, liées à des acteurs armés non étatiques, vers des élites nationales, souvent liées à de puissantes agences étatiques (Geenen 2012).

Un autre défi, lié au déclin de la production des 3T de EAPE au cours de la dernière décennie, est celui de l'impact socio-économique sur les communautés locales. Alors que les EAPE restent un moyen de subsistance lucratif par rapport à d'autres activités rémunératrices - une étude récente a estimé que les mineurs de 3T gagnent environ 2,7 et 3,3 USD par jour dans l'est de la RDC alors que 76 % de la population vivait avec moins de 1,9 USD par jour en 2012 (De Brier et al. 2020) - d'autres recherches ont montré que les prix sur place dans le secteur des 3T de EAPE ont diminué, entraînant une réduction des revenus des mineurs de 3T (Vogel, Musamba et Radley 2018). Cet effondrement des prix a été attribué à un certain nombre de facteurs, notamment i) un effondrement des prix mondiaux de l'étain (passant de plus de 30 000 USD/tonne en 2011 à moins de la moitié de ce montant en 2020⁵), ii) d'après certains rapports, à des frais ITSCI élevés aux exportateurs congolais par rapport à leurs voisins du Rwanda, et iii) une structure de facto monopsonique créée par le système ITSCI,, où il n'y a souvent qu'un seul acheteur validé pour chaque localité, ce qui a pour conséquence de réduire la concurrence et de faire baisser les prix (Vogel, Musamba et Radley 2018).

Production et commerce d'or de EAPE en RDC

Le secteur de l'or de EAPE (EAAPE) a fait beaucoup moins de progrès que le secteur 3T en termes d'amélioration de l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement. L'or produit de manière artisanale dans l'est de la RDC reste probablement le minerai le plus utilisé pour financer les groupes armés et les réseaux illicites dans la région et la plupart des observateurs confirment que davantage de mineurs de EAPE ont migré des 3T (pour les raisons mentionnées ci-dessus) vers l'or de EAPE. L'ingérence armée reste élevée, les exigences fiscales formelles et informelles sont onéreuses et fragmentées, ce qui décourage la production légale, la corruption persiste et permet la contrebande.

⁵ N.B. : l'année dernière, les prix mondiaux de l'étain ont connu une forte hausse, atteignant leur plus haut niveau depuis neuf ans en 2021, en raison d'une augmentation de la demande d'électronique à l'ère du télétravail, associée à une baisse de la production due à des perturbations de la production minière et de la chaîne d'approvisionnement (Bloomberg 2021).

Néanmoins, le secteur des EAAPE garde une importance socio-économique significative en RDC. Sur une main-d'œuvre de EAPE totale pouvant atteindre 2 millions de personnes en RDC (Geenen, Stoop et Verpoorten 2021), les données IPIS collectées principalement dans l'est de la RDC ont cartographié au moins 1 894 sites d'exploitation aurifère, employant environ 286 629 travailleurs (IPIS 2020). L'incertitude économique causée par la pandémie de COVID-19 a entraîné des sommets dans les prix de l'or, qui ont dépassé les 2 000 \$/oz en 2020. Si la pandémie a d'abord entraîné des baisses significatives des prix payés aux EAPE au niveau des sites en raison des perturbations de la chaîne d'approvisionnement, ces baisses se sont avérées temporaires, les prix au niveau des sites revenant largement à un niveau égal ou supérieur à ce qu'ils étaient avant la pandémie. Comme durant la période qui a suivi la crise financière de 2008, la hausse des prix de l'or a entraîné une augmentation de la population et de la production des EAPE. Nous avons assisté à une croissance des populations de EAPE en Afrique, par exemple, qui sont passées de 2 millions en 1999 dans 24 pays à plus de 10 millions aujourd'hui dans 40 pays, non pas exclusivement mais dans une large mesure grâce aux EAAPE. Compte tenu des perspectives économiques mondiales, du rôle important que joue l'or en tant que « valeur refuge » pour les investisseurs et des facteurs sous-jacents tels que la pauvreté rurale dans les pays hôtes des EAPE suite à la pandémie, l'importance de l'or de EAPE - en tant que force positive ou négative - est susceptible de croître. Il devrait donc jouer un rôle central dans la stratégie du projet Madini.

Le secteur des EAAPE dans l'est de la RDC est hautement informel. La grande partie de la production artisanale a lieu sur des sites non enregistrés et non validés. Cette situation est largement due à la faiblesse des capacités du gouvernement de la RDC (GRDC) et à la lenteur des validations de sites miniers dans le cadre du MCR. En 2019, seuls 122 sites des EAAPE sur un total de 2 673 avaient été inspectés par des équipes de validation de sites miniers (IMPACT 2020), et il est peu probable qu'ils soient inspectés sur une base semestrielle comme le prévoit la loi de la RDC. Les niveaux de corruption sont élevés dans le secteur, et de nombreuses personnes influentes en bénéficient. Le manque de capacité à payer régulièrement les agents de l'État en charge de la surveillance des sites, ou les acteurs armés de l'État, est également un facteur dans les niveaux élevés de taxation informelle qui se produisent, soutenant dans de nombreux cas le commerce illicite. Un rapport a révélé que des agents des FARDC en Ituri étaient impliqués dans la facilitation, contre rémunération, du transport d'or des sites de EAPE vers la frontière avec l'Ouganda, afin de le faire passer en contrebande (rapport interne Madini, 2020).

Le secteur des EAPE est également caractérisé par le commerce et l'exportation informels, alors que la mine de Kibali de Barrick Gold a exporté à elle seule environ 23,4 tonnes en 2020 par le biais de procédures formelles, légales et sans conflit conformes au MCR. Sur une production des EAPE annuelle estimée à 15-22 tonnes (Neumann et al. 2019), on pensait en 2013 que jusqu'à 98 % de l'or de EAPE produit dans l'est de la RDC quittait le pays sans être déclaré, un chiffre qui n'a probablement pas beaucoup évolué depuis (Nelson Alusala et al. 2014, paragraphe 171). Les exportations des EAAPE officielles restent négligeables, avec une moyenne d'environ 200 kg par an (en 2018, elles n'étaient que de 56 kg) (IMPACT 2020). Le commerce informel de l'or entraîne un important manque à gagner pour les autorités de la RDC. En 2018, en se basant sur une estimation prudente de 15 tonnes de production réelle d'or artisanal, le gouvernement de la RDC aurait manqué 10,82 millions de dollars rien qu'en taxes à l'exportation. Sur l'or artisanal qui quitte la RDC sans être déclaré, on pense que la grande majorité est passée en contrebande à travers la frontière vers les pays voisins tels que l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie, et sur les grandes plaques tournantes du négoce de l'or, en particulier les Émirats arabes unis (EAU). Ce commerce s'effectue à travers un réseau complexe de relations entre les acteurs de la RDC et de la région. Un exemple largement cité est celui de l'Ouganda - pays disposant de gisements d'or minimes, l'Ouganda raffine et exporte pour plus d'un milliard de dollars d'or par le biais de son African Gold Refinery (AGR) de création relativement récente. Depuis que l'affinerie a été fondée en 2016 par le ressortissant belge Alain Goetz, les exportations officielles d'or ougandaises ont grimpé en flèche, passant de moins de 17 millions de dollars par an avant 2014 à 1,65 milliard en 2018 (Democratic Republic of Congo (DRC) Exports, Imports, and Trade Partners | OEC - The Observatory of Economic Complexity n.d. ; Lewis et Hobson 2020). La banque centrale ougandaise estime que jusqu'à 90 % des exportations d'or ougandaises proviennent de la RDC voisine (The Economist 2019). Des recherches vont dans le même sens pour l'or exporté du Burundi, du Kenya et de la Tanzanie, dont une grande partie serait également d'origine congolaise (Martin et Taylor 2014). La croissance des exportations d'or rwandaises ces dernières années - et l'écart entre celles-ci et la capacité de production d'or estimée du Rwanda - indique également que le pays se positionne comme une plaque tournante de transit clé pour les minerais congolais. Les exportations officielles d'or - bien que difficiles à vérifier en raison de l'opacité des rapports - auraient été multipliées par plus de dix depuis 2014, malgré l'absence de changements significatifs dans la production (IMPACT 2020). La mise

en place de la première raffinerie d'or du pays en 2019 reflète la volonté du gouvernement de capitaliser sur les opportunités offertes par le commerce de l'or et de promouvoir le secteur minier comme un moteur clé de croissance (Bizimungu 2019 ; IMPACT 2020).

Une caractéristique importante de la production aurifère artisanale en RDC (que le secteur 3T ne partage pas) est l'intégration verticale des chaînes d'approvisionnement en or. De plus en plus de recherches ont montré que les chaînes d'approvisionnement en or sont essentiellement contrôlées par un nombre limité d'acteurs puissants, depuis le site minier (ou au moins au niveau de la plateforme de négoce locale) jusqu'à sa vente sur des plaques tournantes du négoce. Le préfinancement fourni aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement en RDC et ailleurs dans la région par ces personnes influentes permet de contrôler efficacement le parcours de l'or hors du pays. Ces acteurs informels, qui ne tiennent pas compte du paiement des taxes officielles dans leurs modèles commerciaux et qui ciblent souvent le secteur pour ses vulnérabilités au blanchiment d'argent, sont en mesure de payer des prix très élevés pour l'or artisanal dans l'est de la RDC - dans certaines régions jusqu'à 98 % du prix au comptant international LBMA (IMPACT 2020). Il s'agit d'un prix extraordinairement élevé pour la région, où les prix de l'or offerts sur les sites des EAPE ont tendance à représenter ~80-85 % du prix au comptant international⁶. Les acteurs formels, quant à eux, sont soumis au régime fiscal onéreux de la RDC. Lorsque le projet Just Gold a exporté 238 g d'or depuis ses sites en 2017, il a été soumis à 26 taxes et frais distincts au point d'exportation, soit 15 % de la valeur de la cargaison. Cela n'incluait pas les taxes et les frais qui avaient été payés avant ce point. La situation est exacerbée lorsque les taxes et frais informels sont pris en compte. Une étude de la société civile réalisée en 2017 en Ituri a révélé qu'il existait 46 taxes différentes auxquelles les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en or étaient soumis, tant formelles qu'informelles ((CdC/RN) 2017). En plus de ces considérations socio-économiques, l'or présente des caractéristiques inhérentes qui attirent les opérateurs illicites et permettent de traverser facilement les frontières sans être détecté.⁷ Il est donc facile de voir que les acteurs informels (et souvent illicites) ont un avantage commercial. Dans ce contexte, les incitations économiques en faveur du commerce formel de l'or en provenance de la RDC sont absentes, tant pour les mineurs que pour les négociants.

L'intégration verticale des chaînes d'approvisionnement signifie en outre que ce qui se passe sur les plaques tournantes du négoce d'or - en particulier les Émirats arabes unis - a un impact significatif sur l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement en RDC.

Au cours des deux dernières décennies, les Émirats arabes unis se sont imposés comme l'une des plus importantes plaques tournantes mondiales du commerce de l'or - en 2018, ils étaient le 4^e plus grand importateur d'or au monde, important plus de 900 tonnes d'or pour une valeur de plus de 27 milliards USD (Page et Vittori 2020). C'est également un acteur important de la chaîne d'approvisionnement d'or produit en Afrique.

⁶ Sur la base d'informations anecdotiques fournies par des experts en or de EAPE en Ouganda et au Kenya.

⁷ Par exemple : (1) les propriétés physiques de l'or en font une marchandise lucrative et facile à passer en contrebande. À plus de 1 700 USD/oz, son rapport valeur/volume élevé signifie que des quantités faibles, mais lucratives peuvent être facilement transportées par des individus tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Comparé aux minerais d'étain, de tungstène ou de tantale, qui sont normalement transportés par tonne, l'or est une option facile pour le commerce illicite. (2) la fongibilité de l'or signifie qu'il est universellement accepté comme une forme de monnaie dans les transactions, qui ne laissent aucune trace écrite. Au niveau local, l'or est souvent utilisé comme monnaie d'échange sur les sites miniers et dans les centres de commerce locaux par les acteurs des sites miniers, ce qui fragmente rapidement l'approvisionnement d'un site particulier et rend la traçabilité presque impossible. Ailleurs en RDC, l'or serait utilisé pour acheter de grandes quantités de produits manufacturés tels que des vêtements et des appareils électroniques à des prix réduits, pour les revendre (en échange de plus d'or) dans les zones minières (Entretien avec un expert congolais du secteur des EAPE, février 2021). Cela permet aux acteurs de faire du commerce de biens presque entièrement hors réseau, en évitant la surveillance du système bancaire et l'insécurité de travailler avec de grandes quantités d'argent liquide. Le commerce international est connu pour fonctionner de la même manière. L'utilisation de l'or au service d'une activité économique connexe, comme le commerce d'autres biens, signifie que les grands négociants sont en mesure de contourner complètement le système bancaire international et donc d'éviter les taxes. Ces gains dans le commerce informel de l'or se répercutent au niveau des sites miniers - les acteurs informels sont en mesure d'acheter de l'or à des prix élevés - dans certains cas à perte - et donc de sous-coter les acteurs légitimes qui sont soumis aux coûts du commerce et de l'exportation formels (Lewis et Hobson 2020).

Les exportations officielles d'or montrent que les Émirats arabes unis sont le marché de destination d'une proportion importante des exportations d'or (principalement EAPE⁸) en provenance d'Afrique orientale, australe (à l'exception de l'Afrique du Sud) et centrale (voir tableau 1). Les recherches menées sur les chaînes d'approvisionnement en or informelles et illicites dans la région suggèrent que la valeur de l'or circulant de la région vers les EAU pourrait en fait être bien plus élevée, une grande partie de cet or provenant probablement d'EAPE.

Bien que les chiffres officiels sur les exportations montrent que la RDC est le pays de la région qui déclare que la plus petite partie de son or va aux Émirats arabes unis (tableau 1), les recherches montrent qu'une partie substantielle de l'or produit de manière artisanale et sorti en contrebande de la RDC finit probablement aux Émirats arabes unis (cf. p. ex. Lewis et Hobson 2020 ; Martin et Taylor 2014 ; The Sentry 2018). D'autres recherches montrent qu'une grande partie de l'or qui arrive aux Émirats arabes unis est passée en contrebande. Les divergences entre l'or déclaré exporté aux EAU depuis l'Ouganda, par exemple, et l'or déclaré importé aux EAU suggèrent des quantités importantes de contrebande entre les deux pays (Martin et Taylor 2014).

Même lorsque l'or entre légalement aux Émirats arabes unis, des recherches et des travaux de sensibilisation ont affirmé à plusieurs reprises que les importateurs des Émirats arabes unis n'exercent pas un devoir de diligence approprié sur l'or qu'ils importent (Martin et Helbig De Balzac 2017 ; Martin et Taylor 2014). L'or transporté à la main - la principale méthode d'entrée de l'or illicite/informel aux EAU - est exempté de déclaration douanière sur l'origine de l'or (Martin et Helbig De Balzac 2017 ; Page et Vittori 2020). De là, l'or importé est facilement absorbé par le souk de l'or du pays, dont les commerçants n'exigent pas, en pratique, de déclaration d'origine de l'or (Blore 2015). À partir du souk, l'or devient presque impossible à tracer et finit souvent entre les mains des affineriers d'or du pays (Page et Vittori 2020). Les nombreux affineurs de Dubaï sont, en théorie, soumis à des exigences d'approvisionnement responsable plus strictes que les négociants du souk. De nombreux affineurs de Dubaï sont répertoriés - ou s'auto-certifient - en tant qu'affineurs « Good Delivery Gold » par le Dubai Multi Commodities Centre (DMCC). Dans le cadre de cette certification, ils sont tenus d'appliquer les directives du Guide OCDE sur le devoir de diligence (DMCC 2020). En réalité, le commerce de l'or de Dubaï a fait l'objet d'une série

Tableau 1: Exportations officielles d'or (total) vers les EAU.

Source : [Observatoire de la complexité économique \(Source des données : Comtrade\)](#)⁹

| Pays exportateur | Exportations officielles d'or 2018 (USD) | % déclarés des exportations directes d'or vers les EAU | Autres destinations importantes |
|------------------|--|--|--|
| Ouganda | 1,65 milliard | 99,8 % | |
| Soudan | 1 milliard | 99 % | |
| Tanzanie | 892 millions | 23 % (41 % Ouganda incl.) | 30 % vers l'Inde 27 % vers la Suisse 18 % vers l'Ouganda (probablement vers les EAU) |
| Rwanda | 637 millions | 100 % | |
| Burundi | 113 millions | 96 % | |
| Kenya | 78 millions | 15,5 % (81 % Ouganda incl.) | 65,6 % vers l'Ouganda (et probablement vers les EAU) 10 % vers la Suisse 8 % vers l'Afrique du Sud |
| Zambie | 77 millions | 75 % | 25 % vers l'Afrique du Sud |
| RDC | 76,4 millions | 11,1 % | 52,8 % vers la Chine |
| Sud-Soudan | 12,4 millions | 100 % | |
| RCA | 1,6 million | 56,2 % | 36 % vers la Corée du Sud 8 % vers la Suisse |

⁸ Comme le notent Blore et Hunter dans leur article de 2020 intitulé « Dubai's Problematic Gold Trade », contrairement à la plupart des plaques tournantes traditionnelles de négoce de l'or qui s'approvisionnent principalement auprès de grandes mines situées dans un petit nombre de pays, les affineriers des EAU ont construit leur modèle d'approvisionnement autour de sources EAPE provenant de plus de 100 pays. Cela leur a permis de devenir l'une des quatre principales plaques tournantes contemporaines du négoce de l'or, alors qu'elles ne figuraient même pas parmi les 100 premières en 1996. Par conséquent, bien que les données de Comtrade ne fassent pas de distinction entre les exportations officielles des EAPE et des exploitations minières à grande échelle vers les EAU, nous pouvons supposer que l'or provient principalement des EAPE. Cette hypothèse est renforcée par le fait que bon nombre des principaux pays exportateurs figurant dans la liste du tableau 1 ont une production industrielle nationale importante (à l'exception de la RDC, de la Tanzanie et du Rwanda).

⁹ Les données ont été utilisées afin de pouvoir faire des comparaisons dans la région, cependant, il existe des divergences importantes dans la valeur des exportations de la RDC selon la source à laquelle on se réfère.

d'allégations préjudiciables, allant de l'incapacité susmentionnée à détecter l'or de EAPE vendu comme déchets à des liens directs avec l'« or du conflit » soudanais ¹⁰ et l'or de EAPE provenant d'autres zones de conflit comme le Mali, le Burkina Faso et le Niger, avec des liens avec des groupes associés à Al-Qaïda et à l'État islamique (Global Witness 2020 ; Martin et Helbig De Balzac 2017 ; Page et Vittori 2020).

L'un des principaux domaines de risque concerne l'étiquetage erroné de l'or de EAPE acheté par les affineurs des EAU en tant que déchets. Bien que les exigences de diligence imposent aux raffineries qu'elles demandent une preuve de l'origine de l'or qu'elles achètent, les négociants en or du souk ont déclaré étiqueter l'or provenant des EAPE comme des déchets lorsqu'ils vendent aux affineurs des quantités suffisamment petites (5-10 kg) pour qu'ils ne risquent pas d'être interrogés (Blore 2015). Cela présente un point de risque important pour l'intégrité des chaînes d'approvisionnement en or dans le monde entier. Selon les directives actuelles de la LBMA sur l'or responsable, l'origine de l'or recyclé est considérée comme le point de la chaîne d'approvisionnement en or où l'or est livré à l'affineur. Étant donné que plus de 386 tonnes d'or recyclé en provenance du Moyen-Orient ont été raffinées par les affineurs de la LBMA en 2018 (LBMA 2020), il est très probable qu'une partie de cet or était en fait de l'or de EAPE produit de manière informelle et provenant d'Afrique subsaharienne, voire de la RDC.

L'incapacité systémique des Émirats arabes unis à imposer des contrôles de diligence adéquats et l'absence de contrôle réglementaire ont des répercussions importantes sur le secteur aurifère mondial, car l'or qui quitte la RDC de manière informelle risque fort de se retrouver sur les marchés aurifères internationaux légitimes. Cela remet également en question l'intégrité et l'étendue de l'application des exigences des EAU en matière d'approvisionnement responsable, ce qui jette un doute sur la viabilité de leur engagement en faveur de l'approvisionnement responsable de manière plus générale. Cependant, les récents développements au sein du Dubai Multi Commodities Centre (DMCC) peuvent être source d'espoir. Une récente table ronde de l'industrie organisée par le DMCC, à laquelle ont participé plus de cinquante parties prenantes des secteurs public et privé, a discuté du renforcement et de l'amélioration des réglementations relatives à l'or transporté à la main par voie aérienne jusqu'aux EAU (DMCC 2021). Bien qu'il ait été proposé d'interdire complètement l'or transporté à la main par voie aérienne, les parties prenantes ont convenu qu'une surveillance plus étroite et des réglementations plus strictes pourraient réduire considérablement la facilité avec laquelle l'or informel peut être introduit clandestinement dans le pays sans être remarqué.

En résumé, l'évolution de la production et du commerce des 3T et de l'or en RDC présente donc un tableau mitigé en termes d'intégrité de la chaîne d'approvisionnement. Alors que le secteur des 3T a connu d'importants succès, notamment en ce qui concerne la formalité et le financement direct des groupes armés, des défis subsistent, tant en termes de « déplacement » de certains des principaux problèmes vers le secteur de l'or, que de la nature bien ancrée des groupes et acteurs illicites dans le commerce de l'or en RDC et au-delà. La section suivante explore la manière dont certains de ces défis peuvent être relevés dans le contexte du projet Madini.

S'attaquer aux obstacles aux chaînes d'approvisionnement conformes aux normes de l'OCDE : points d'entrée pour le projet Madini

Dans cette section, nous explorons certains des principaux obstacles qui dissuadent ou empêchent les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en amont d'avoir accès (ou de bénéficier de l'accès) aux marchés internationaux responsables, ce qui a entraîné un désengagement des acteurs intermédiaires et en aval, notamment dans le secteur aurifère. Nous nous concentrons, en particulier, sur les défis et les obstacles de la gouvernance pertinents pour le projet Madini ; les questions explorées dans cette section sont donc un précurseur des solutions proposées, qui sont résumées dans la section des recommandations ci-dessous.

¹⁰ Entre 2012 et 2019, Kaloti a acquis à plusieurs reprises de grandes quantités d'or auprès de la Banque centrale du Soudan, qui a acheté de l'or provenant des mines de Jebel Amer au Darfour, contrôlées par des milices violentes responsables de graves violations des droits de l'homme pendant le long conflit civil qui sévit dans la région. Inscrite sur la liste des bonnes livraisons de la DMCC en 2010, l'affinerie a été retirée de la liste en 2015. Elle semble toutefois avoir continué à fournir de l'or à certains affineurs européens, dont Valcambi, selon un récent rapport de Global Witness.

Les points d'entrée pour aborder ces barrières alimenteront la stratégie de mise en œuvre de Madini et son plan de plaidoyer et de sensibilisation.

1. Environnement national sous-optimal pour la production, le commerce et l'exportation de minerais conformes aux normes de l'OCDE depuis la RDC.

a) L'incohérence des politiques est défavorable au développement d'activités de EAPE responsables

Un cadre politique stable est nécessaire à l'épanouissement des entreprises. C'est aussi vrai pour les EAPE que pour toute autre activité commerciale. Malheureusement, l'approche politique du GRDC envers le secteur des EAPE a été à la fois incohérente et appliquée de manière incohérente au cours des dix dernières années, voire plus. Cela a nui à la croissance des opérations des EAPE formelles et responsables, qui sont une condition préalable au respect des exigences internationales en matière d'approvisionnement responsable de minerais.

L'interdiction présidentielle des EAPE en 2010, dans le sillage de l'adoption de la loi Dodd Frank, en est un exemple. Bien qu'elle ait servi à la pénalisation immédiate de l'activité des EAPE en RDC, elle a eu peu d'impact sur son occurrence globale - l'activité est bien sûr restée une source de subsistance vitale pour de nombreuses personnes qui ont largement continué malgré l'interdiction imposée. En notant les moteurs sous-jacents, les approches politiques sans nuances du secteur des EAPE n'ont fait que pousser le secteur plus loin dans la clandestinité (Hruschka, 2015). Les échecs de cette politique à atteindre les résultats escomptés étaient clairs ; par conséquent, la décision a été abrogée un an plus tard, en 2011.

Au cours des années suivantes, une politique plus hospitalière envers les EAPE a été adoptée par le GRDC. Cela a coïncidé avec le déploiement d'initiatives industrielles telles que l'ITSCI et l'établissement du MCR au niveau régional et sa transposition dans la législation de la RDC (2012).

Néanmoins, la mise en œuvre très partielle du MCR et les préoccupations de mauvaise gestion, de corruption, de sous-paiement/non-paiement des fonctionnaires et de sous-performance au sein du Service d'Assistance et d'Encadrement du SmallScale Mining (SAESSCAM, désormais SAEMAPE) ont caractérisé la gestion du secteur des EAPE au cours de la décennie suivante (Ministère des Mines PWC Audit SAESSCAM, 2013). Malgré l'élaboration d'une stratégie EAPE (2015-17) et d'un plan d'action national pour le SAEMAPE au cours de la même période, une grande partie du secteur des EAPE est restée en déficit de soutien et menacée par un environnement politique incertain. La politique gouvernementale visant à désigner des zones d'exploitation minière artisanale (ZEA) pour les opérations des EAPE en est un bon exemple dans la pratique, les titres dormants étant reversés au Cadastre minier (CAMI) et soumis à des demandes avalisées par les gouverneurs provinciaux. À ce jour, seule une petite proportion des sites de EAPE est située dans les ZEA (IPIS 2020). Une récente décision du gouvernement de suspendre l'activité de EAPE à Luhiji, au Sud-Kivu (Cabinet du Gouverneur - Province de Sud-Kivu 2021) suite à l'obtention d'un permis d'exploration industrielle parallèle par une société soutenue par des investisseurs internationaux démontre la précarité dans laquelle opèrent les EAPE. Sur ce même site, des efforts étaient en cours, avec le soutien de l'USAID, pour améliorer la valorisation de l'activité pour les mineurs et établir des chaînes d'approvisionnement responsables commercialement viables. De tels événements démontrent le peu d'incitations à la planification à long terme ou à l'amélioration continue des opérations. Au contraire, l'attitude consistant à « s'enrichir rapidement » est omniprésente dans le secteur, favorisant le statu quo, qui inclut des liens sectoriels directs et indirects continus avec le financement des conflits, comme l'ont largement documenté les rapports du groupe d'experts des Nations unies¹¹.

Il convient de noter que la présence et le déploiement efficace de programmes de diligence et de traçabilité de l'industrie, tels que l'ITSCI et, plus récemment, le BSP, dans le secteur des 3T de EAPE ont largement atténué les défis décrits dans les

¹¹ Voir les multiples rapports du Groupe d'Experts des Nations Unies depuis le début de son mandat en 2004 jusqu'à ce jour. Accessibles à l'adresse suivante : <https://www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/1533/panel-of-experts/expert-reports>

paragraphes suivants. Une large couverture sectorielle dans l'espace des 3T de EAPE a offert à de nombreuses opérations - *mais pas à toutes, loin de là* - une voie d'accès au marché.

Malgré ces succès de l'industrie qui ont aidé la RDC à éviter les pires craintes d'un embargo *de facto* dans les années qui ont suivi 2010, l'incohérence de la politique de la RDC en matière de EAPE continue de saper les investissements à long terme dans l'amélioration des performances commerciales. Là où les programmes de l'industrie n'ont pas comblé les lacunes en matière de gouvernance demeure un fossé entre les attentes intermédiaires et en aval concernant l'approvisionnement responsable - désormais renforcé par des réglementations obligatoires dans l'UE - et les performances en amont en RDC.

L'obstacle ainsi créé est important - et il ne peut être levé par un seul programme. Cependant, il fournit un point d'entrée pour le projet Madini. En tant que contrepoids à un environnement favorable faible / inexistant, Madini devrait plaider pour une approche de la chaîne d'approvisionnement en amont bien articulée et clairement mise en œuvre, qui peut apporter aux mineurs et aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement la certitude nécessaire pour poursuivre des améliorations à long terme de leurs performances en échange d'un accès au marché amélioré et plus prévisible. Cette approche proposée est détaillée dans la section des recommandations (en particulier la recommandation 1 sur la domestication du MCR révisé) et dans la note d'accompagnement sur la mise en œuvre du « Projet de chaîne d'approvisionnement en minerais propres » décrit dans l'annexe 1.

La recommandation s'applique (1) aux sites et aux chaînes d'approvisionnement du secteur 3T qui ne sont pas encore, ou peu susceptibles d'être, couverts par les programmes de l'industrie (en raison de la sécurité, de l'économie, de la logistique, etc.) et (2) à tous les sites et chaînes d'approvisionnement en or dans le cadre du projet, en raison des problèmes de sécurité et de la couverture limitée des programmes de l'industrie dans le secteur aurifère.

b) Divergences juridiques et réglementaires, aggravées par une faible capacité de mise en œuvre

La base légale en RDC pour la conformité obligatoire avec les recommandations de l'OCDE décrites dans le GDD OCDE est clairement décrite dans une « Note Circulaire » n°002/CAB.MIN/MINES/01/2011 du 6 septembre 2011. Elle est encore renforcée par l'Arrêté Ministériel N° 0057 CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012 exigeant la mise en œuvre du MCR, qui (1) exige de tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement de réaliser un devoir de diligence pour évaluer, apprécier et gérer les risques liés aux droits de l'homme et au financement des conflits dans leurs chaînes d'approvisionnement, et (2) décrit un système de vérification des sites par l'État et des audits par un tiers (TPA) gérés par la CIRGL des exportateurs en vue de renforcer ces efforts. En outre, le droit congolais intègre diverses dispositions en rapport avec le GDD OCDE, notamment sur les droits de l'homme et le travail des enfants, l'interdiction des forces de sécurité publiques et privées dans la production et le commerce des minerais, et des mesures relatives à la fausse déclaration d'origine des minerais, au blanchiment d'argent et au paiement des impôts (Bulongo, 2020).

Une décennie plus tard, ce cadre clairement formulé reste pertinent et largement supérieur à celui d'autres pays producteurs de minerais dans la région et dans le monde. Pourtant, une application incohérente et partielle, ainsi que des textes de loi contradictoires, dévalorisent son impact positif et sapent les arguments commerciaux en faveur d'une production formelle et responsable – à peu près de la même manière que l'approche politique incohérente décrite ci-dessus. Cela renforce encore la nécessité d'une approche de projet claire et cohérente qui peut renforcer la prévisibilité pour les mineurs et les acteurs de la chaîne d'approvisionnement - favorisant des améliorations à long terme et progressives de la performance des acteurs de la chaîne d'approvisionnement en amont, conformément aux exigences normatives et légales internationales.

i. Progrès de la mise en œuvre du MCR - audits / validation des sites miniers

La disparité la plus frappante entre les exigences légales et réglementaires se situe au niveau de l'application du MCR. La version 1.0 du MCR - toujours en vigueur en RDC - exige des inspections annuelles des sites miniers conformément aux risques de l'annexe II de l'OCDE. Lorsque les sites ne sont pas réinspectés et validés et que les exportateurs ne sont pas ré-audités, ils passent en « Statut rouge » une fois l'année écoulée. Selon la loi de la RDC qui a modifié le MCR dans le but d'être plus rigoureux, la fréquence de réinspection des sites passe à des cycles de 6 mois. Un « Statut rouge », selon la loi, empêche les exploitants miniers de vendre des minerais provenant de ces sites, tandis que la loi interdit aux exportateurs d'exporter. Le problème est que ces

inspections/audits sont coûteux et impossibles à répéter à la fréquence prévue. En fait, malgré l'existence estimée de 2 824 sites 3T et aurifères de EAPE en RDC (IPIS, 2020), seuls 529 sites miniers ont été inspectés et validés (2012 - 2017). À l'autre bout de la chaîne d'approvisionnement, seuls 7 audits par un tiers (TPA) ont été réalisés à ce jour - et aucun dans le secteur de l'or. Peu de sites et aucun exportateur n'ont été inspectés / audités plus d'une fois. À l'heure actuelle, malgré les efforts de l'USAID pour soutenir la validation des sites miniers par le biais du projet Validation durable des sites miniers (SMSV), aucune validation de site minier n'a été signée par le ministère des Mines au cours des six derniers mois¹² et aucun audit d'exportateurs basés en RDC n'a été réalisé pendant cette période. *Ipsa facto*, il n'existe actuellement aucune base *de jure* pour le commerce et l'exportation des 3T et de l'or de la RDC.

Malgré cela, le commerce se poursuit, du fait des programmes industriels desservant une grande partie - *mais pas la totalité* - du secteur des 3T. En ce qui concerne l'or de EAPE, on estime que 98 % quittent le pays de manière illégale, les 2 % restants partant par l'intermédiaire d'exportateurs dont les activités commerciales primaires reçoivent un vernis de légitimité grâce à la création d'entités juridiques (IMPACT 2020) - vraisemblablement sans certificat CIRGL ou avec un certificat fourni non pas pour les assurances qu'il donne sur l'origine et le commerce responsables, mais pour l'argent transféré à l'agent de l'État responsable de leur distribution.¹³

Ce n'est pas l'esprit dans lequel le GDD OCDE est censé être appliqué. Il est censé promouvoir l'engagement, réduire les obstacles à l'entrée sur le marché et faciliter les relations commerciales à long terme qui, le cas échéant, soutiennent l'amélioration continue des acteurs de la chaîne d'approvisionnement en amont. Le GDD OCDE indique clairement que la responsabilité du devoir de diligence, qui inclut le suivi de la provenance, incombe à l'industrie. Alors que les niveaux supplémentaires d'assurance étatique et interrégionale décrits dans le MCR sont destinés à (1) jouer un rôle de surveillance précieux, et (2) apporter une certaine légitimité nationale et régionale à l'application par l'industrie du GDD OCDE en RDC, les limitations de ressources et l'inefficacité de la mise en œuvre ont sapé sa crédibilité.

À l'heure actuelle, le MCR apporte une valeur ajoutée limitée aux efforts d'approvisionnement responsable en RDC et crée en fait une confusion et des obstacles arbitraires à l'exportation légale. Alors que les prestataires de services de diligence et de traçabilité en amont ne signalent aucun obstacle couvrant des minerais provenant de sites et d'exportateurs pas encore « validés » le gouvernement congolais sous le MCR, ils opèrent, ainsi que les entités pour le compte desquelles ils fournissent des services, dans une zone grise juridique. Les zones grises pourraient théoriquement fournir un terrain fertile à la corruption, mais, ce qui est peut-être plus inquiétant, elles pourraient complètement perturber l'exportation de l'or de EAPE vers les marchés internationaux dans le cas d'un changement de politique imprévu, qui, comme nous l'avons vu, n'est pas atypique de la gestion sectorielle du GRDC. Cette situation n'est pas favorable aux intérêts des acteurs de la chaîne d'approvisionnement en amont ni aux marchés qu'ils desservent, dont la criticité, en particulier pour le tantale, ne saurait être minimisée. Elle compromet en outre le type d'engagement industriel à long terme que le GDD OCDE encourage et présente un risque pour la réputation à long terme, car la surveillance de la chaîne d'approvisionnement ne fera que s'intensifier avec le temps.

Pour aider les 182 sites Madini à accéder à un statut d'exportation légal, transparent et sans conflit, le projet Madini a un rôle essentiel à jouer dans l'amélioration de cette situation en plaidant pour une mise en œuvre plus raisonnable et pragmatique du MCR à adopter en RDC, c'est-à-dire le MCR 2.0 (cf. plus de détails sur le MCR au point 2.2 ci-dessous et à l'annexe 2). Cela devrait (1) fournir un environnement propice au développement d'une voie d'accès au marché pour les minerais provenant des sites du projet (fondamental pour les efforts de construction d'une paix locale durable et renforçant ces efforts) et (2) avoir un impact structurel à plus long terme qui apporte une plus grande clarté quant aux exigences légales pour ceux qui veulent s'approvisionner en minerais de la RDC de manière responsable.

ii. Exigences légales supplémentaires incombant aux producteurs EAPE

¹² Entretien avec Pact, mars 2021. Il est à noter que le projet SMSV a obtenu quelques progrès, notamment dans la formation des inspecteurs des sites miniers et dans la qualification de plus de 200 sites dans le Nord et Sud Kivu. Le manque de validation des sites miniers et du à des retards au niveau central.

¹³ Preuves anecdotiques sur la vente de certificats de la CIRGL.

Comme décrit ci-dessus, la loi de la RDC, avec des modifications mineures, offre une voie d'accès au marché pour les minerais sur la base d'exigences en matière de diligence et de preuve d'origine conformément aux processus et procédures et en accord avec les risques décrits dans le GDD OCDE. Ces exigences sont obligatoires non seulement en RDC, mais de plus en plus dans les pays et blocs importateurs de minerais (États-Unis, UE, etc.). L'équivalence entre les exigences nationales et internationales - et les attentes minimales de l'industrie - offre en théorie un ensemble de règles communes sur lesquelles tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement sont de plus en plus d'accord.

Bien qu'il y ait de bonnes raisons de penser que l'« approvisionnement responsable » de minerais nécessite la prise en compte d'indicateurs de performance supplémentaires, tels que la performance environnementale et la contribution des opérations au développement social des communautés, il est largement reconnu que rendre ces indicateurs obligatoires exclurait probablement une proportion significative des EAPE des chaînes d'approvisionnement internationales. Malgré cela, un deuxième ensemble - parallèle - d'exigences légales incombe aux opérateurs des EAPE en RDC. Celles-ci sont décrites dans divers textes juridiques et regroupées dans les exigences du système Certified Trading Chains spécifique à la RDC. Une liste non exhaustive de ces exigences comprend : les mesures de santé et de sécurité et les processus de gestion, l'évaluation et l'appréciation des impacts environnementaux et la restauration après exploitation, la consultation des communautés et l'investissement dans le développement communautaire, etc.

Un rapide coup d'œil à ces exigences permettrait de conclure que les exploitations minières artisanales basées en RDC sont largement non conformes. Il en va de même pour une proportion importante d'exploitations à petite échelle, d'où le faible nombre de mines certifiées CTC.

Bien qu'il soit souhaitable que le projet Madini soit conscient de ces exigences supplémentaires et les intègre dans le plan de développement des capacités à long terme en tant que critères d'amélioration progressive, son objectif premier devrait être de soutenir le développement de chaînes d'approvisionnement en minerais conformes au GDD OCDE et non de soutenir le développement d'opérations minières entièrement conformes aux CTC, ce qui sortirait du cadre d'un projet de paix et de sécurité.

Cette approche est encore renforcée par les efforts plaidant pour la domestication du MCR v2.0. Alors que le MCR v1.0 comprenait des critères de progrès par rapport auxquels les opérations étaient auditées, le MCR v2.0, par équivalence avec les règlements de l'UE sur le devoir de diligence pour les chaînes d'approvisionnement, a reconnu l'écart entre le contexte de mise en œuvre et l'intention, supprimant ainsi ces exigences supplémentaires sous la rubrique de l'engagement du marché au niveau d'entrée.

iii. *Système sous-développé de vérification de la conformité des chaînes de responsabilité (CoC) avec les exigences légales.*

Les fournisseurs de services de diligence et de traçabilité en amont - connus dans le MCR sous le nom de chaîne de responsabilité (CoC) - ne sont pas évalués selon des critères standardisés en RDC. Leurs opérations - ainsi que les services de diligence et de preuve d'origine qu'ils prestent - sont validées sur la base de protocoles d'accord négociés individuellement avec le GRDC, qui ne sont pas rendus publics. Alors que les organismes internationaux de normalisation tels que les Initiatives des Minerais Responsables (RMI) ont comblé ce « déficit de responsabilité » en établissant leur propre processus d'évaluation et de reconnaissance de ce qu'ils appellent les « fournisseurs d'assurance en amont » compatibles avec le Processus d'Assurance des Minerais Responsables (RMAP), il n'est pas évident que la reconnaissance/validation de ces fournisseurs de services doive être laissée à la seule industrie.

Quelques points illustrent pourquoi c'est le cas :

- ❖ Seuls deux fournisseurs d'assurance en amont (ITSCI et BSP) ont été reconnus par RMI pour fournir des services de diligence et de traçabilité dans la région des Grands Lacs (RGL). Alors que ces fournisseurs couvrent un grand volume de 3T exportés de la RDC - fournissant ainsi un service inestimable aux membres du MCR - il n'est pas certain que des chaînes

de responsabilité plus petites et plus spécifiques à la chaîne d'approvisionnement soient admissibles dans le cadre du programme ou qu'elles aient les ressources nécessaires pour répondre aux exigences d'évaluation.

- ❖ Les chaînes de responsabilité plus petites et plus spécifiques à la chaîne d'approvisionnement sont susceptibles d'être étroitement axées et adaptées au contexte local et national dans lequel elles opèrent, sur lequel le GRDC est peut-être mieux placé pour statuer.

Pour lever cet obstacle, il faut mettre en place une autorité compétente mandatée par l'État¹⁴ pour évaluer et, le cas échéant, octroyer des licences aux chaînes de responsabilité, et l'aider à recevoir et à examiner de manière efficace et efficiente les demandes des chaînes de responsabilité. Cela devrait permettre d'améliorer les conditions d'un accès plus universel aux marchés responsables pour les opérateurs des EAPE qui ne sont pas actuellement couverts par les grands fournisseurs tiers. Cela encouragerait également les solutions CoC endogènes en matière de diligence et de traçabilité de l'or, en notant que les systèmes internationaux ont jusqu'à présent eu du mal à fournir des modèles commercialement viables ou évolutifs.

2. Mise en œuvre faible et partielle d'un cadre régional pour le devoir de diligence pour les chaînes d'approvisionnement

Comme décrit dans la sous-section précédente, la mise en œuvre du MCR depuis sa création en 2011 a été inadéquate en RDC. Il en va de même au niveau régional, bien que des progrès significatifs pour intégrer les processus et procédures qui y sont décrits dans l'inspection des chaînes d'approvisionnement en minerais EAPE au Rwanda aient donné d'assez bons résultats. Ailleurs, le Burundi et la Tanzanie ont domestiqué le MCR, tandis que l'Ouganda et la Zambie travaillent à sa domestication. Au niveau régional, 14 audits au total (7 en RDC, 4 au Rwanda, 3 au Burundi) ont été réalisés - les derniers ont été autofinancés par les exportateurs, ce qui montre les premiers signes d'une reconnaissance croissante du MCR par l'industrie en tant que « passeport pour le marché ». Six autres audits ont été demandés par des exportateurs et sont actuellement traités par le comité d'audit de la CIRGL.

Ce tableau mitigé ne doit pas masquer les défis auxquels l'initiative régionale est confrontée si elle veut être considérée comme crédible par les acteurs intermédiaires et en aval. Il serait donc facile de faire une croix sur l'initiative et de concentrer l'attention exclusivement sur les initiatives de l'industrie et les services de diligence et de traçabilité en amont qu'elles fournissent. Cependant, agir de la sorte limiterait considérablement les voies d'accès au marché. Alors que des programmes comme ITSCI opèrent à l'échelle dans le secteur 3T, ITSCI par exemple rapporte couvrir 95% de la production 3T dans la région des Grands Lacs, il reste des sites et des régions que les programmes industriels n'atteignent pas (5% dans le secteur du 3T) ou ne présentent pas de solutions viables ou évolutives (environ 100% de l'or), et ce, malgré les efforts déployés pour créer une économie d'échelle incluant les petits producteurs. C'est pour ces cas qu'il est nécessaire de soutenir les solutions régionales et nationales.

La révision du MCR en 2018-19 - et sa validation ultérieure par le Conseil régional des ministres (12 États membres de la CIRGL) - présente une opportunité importante à cet égard qui devrait être exploitée par le projet. Non seulement cette version du MCR bénéficie d'un large soutien politique régional, mais elle comporte également un certain nombre d'innovations techniques qui reflètent plus étroitement les capacités régionales et l'accent mis sur les responsabilités de l'industrie en matière de mise en œuvre et de compte rendu sur le devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement, comme indiqué dans le GDD OCDE. Tous les détails complets sur les changements peuvent être consultés en annexe 2 : Série de blogs sur la révision du MCR. Les changements les plus pertinents, qui servent à souligner la recommandation, sont décrits ci-dessous.

- **« Statut bleu »** : en l'absence de vérification par l'État, ce statut nouvellement introduit est le statut par défaut pour tous les sites miniers légalement enregistrés où aucune vérification n'a eu lieu ou lorsqu'une vérification a été demandée, mais n'a pas été effectuée dans le délai spécifié dans le MCR. Le statut bleu continue d'exiger des vérifications et des équilibres appropriés conformément au Guide OCDE sur le devoir de diligence et, s'il est correctement mis en œuvre, il dépasse la rigueur de la pratique actuelle en imputant la responsabilité de la diligence aux entreprises (cf. plus de détails dans le blog 2, annexe 2).

¹⁴ Remarque : l'article 121 du 6 mars 2020 est entendu comme mandatant le ministère des Mines comme autorité compétente pour évaluer et autoriser les systèmes CoC.

- **Programme de licence des chaînes de responsabilité des États membres** : afin de garantir une plus grande cohérence dans la définition et la mise en œuvre des exigences CoC, la deuxième édition exige que les États membres établissent un programme CoC qui octroie des licences aux systèmes CoC. Il est précisé que les systèmes peuvent être mis en œuvre par un tiers, un gouvernement ou une entreprise - ce qui a souvent été mal compris par les acteurs intermédiaires et en aval, ce qui pourrait expliquer le recours (excessif) à des prestataires de services tiers privés et de programmes de diligence raisonnable.

En s'appuyant sur ces innovations, il est proposé que le projet Madini travaille à l'intégration de la production des sites du projet dans des chaînes d'approvisionnement tout à fait formelles, en travaillant avec l'exportateur pour mettre en place des systèmes de gestion appropriés pour la conduite du devoir de la diligence et de la traçabilité au sein de sa chaîne d'approvisionnement (voir Annexe 1 - Projet « Chaîne d'approvisionnement en minerais propres »). On pense que ce modèle sera plus évolutif pour le secteur de l'or et favorisera une couverture plus large - et plus complète - des chaînes d'approvisionnement informelles 3T restantes en RDC. Pour revenir à l'objectif du projet - favoriser la paix, la stabilité et la sécurité locales - cette solution peut renforcer les capacités nationales du producteur à l'exportateur, favorisant ainsi l'inclusion des acteurs de la chaîne d'approvisionnement en amont de la RDC et améliorant l'engagement et l'accès aux minerais pour les acheteurs responsables intermédiaires et en aval, conformément au GDD OCDE et aux exigences croissantes de diligence de la chaîne d'approvisionnement.

3. Environnement international sous-optimal pour le commerce des minerais conformes aux normes de l'OCDE en provenance de la RDC

La troisième série d'obstacles est centrée sur le manque d'incitations des acteurs de la chaîne d'approvisionnement à s'engager dans le commerce formel des minerais provenant de la RDC. Étant donné les niveaux élevés d'activité illicite qui continuent de caractériser le commerce international de l'or en provenance de la RDC et d'autres pays de la région, ainsi que le « déplacement » vers le secteur de l'or de nombreux risques liés à la chaîne d'approvisionnement qui avaient un impact sur les chaînes d'approvisionnement en 3T, cette section se concentre principalement sur l'or.

S'appuyant sur la section 1, cette section démontre que les obstacles aux chaînes d'approvisionnement d'or durables et responsables de l'ERDC vont au-delà des facteurs nationaux et sont en fait soulignés par les dynamiques commerciales régionales et internationales et les règles ou pratiques qui les régissent. Bien que nous devions être réalistes quant à la capacité du projet de perturber les réseaux de commerce illicite, qui continueront de fournir un marché aux minerais non tracés, il est néanmoins important d'examiner où le projet, ou d'autres parties prenantes externes dans l'orbite du projet, pourraient être en mesure de changer la donne sur cette question. Cela permettra de s'attaquer aux barrières structurelles qui permettent et stimulent le commerce illicite d'or en amont - avec son impact sur le financement des groupes criminels et armés et la corruption tout au long de la chaîne d'approvisionnement, qui menacent à leur tour la paix, la sécurité et la stabilité locales.

*****.

a. Raffinage dans la région, fiscalité et faible application de la déclaration de provenance dans la RGL

La charge fiscale prélevée sur les exportations formelles de la RDC et l'intégration verticale des chaînes d'approvisionnement d'or illicites sont évoquées dans la section ci-dessus. Ces facteurs constituent à la fois une désincitation et un obstacle au commerce formel, condition préalable à un commerce responsable. Ces facteurs sont encore aggravés par une tendance au raffinage dans la région, des régimes fiscaux très attractifs et des exigences de déclaration de provenance faibles (ou négligées) aux frontières orientales de la RDC. Parfois justifiés par une rhétorique de nationalisme panafricain des ressources et de valeur ajoutée dans le pays, les affineurs de la région, tels que l'African Gold Refinery à Entebbe, en Ouganda, et l'affinerie Aldango à Kigali, au Rwanda, traitent et exportent ensuite / facilitent l'exportation de lingots d'or raffinés à 99,99 % - dont le volume et la valeur dépassent la production géologique et le potentiel nationaux. En soi, il n'y a rien de mal à cela, mais comme le suggèrent de multiples rapports et statistiques commerciales présentés dans l'introduction, une grande partie de l'or raffiné est passée en contrebande par les frontières au détriment du ou des pays producteurs. La RDC, dont la valeur officielle des exportations d'or de EAPE vers les EAU n'était que de 78 millions de dollars en 2018, malgré une production estimée à 15-22 tonnes (d'une valeur de 825 000 000 \$ - 1,21 milliard de dollars @ 55 \$ / gramme) (Neumann 2019), en est un exemple. Dans la région, le raffinage s'aligne néanmoins sur les trajectoires politiques nationales (pas toujours publiquement déclarées) des pays voisins visant à augmenter la contribution

économique des ressources naturelles au PIB et aux exportations étrangères (ex. Ministère de l'Énergie et du Développement minier - République d'Ouganda 2018). En tant que tendance, il est donc probable qu'elle se maintienne - tout comme les arrangements fiscaux préférentiels pour l'or raffiné qui encouragent les flux d'or entrants et la poursuite de ces objectifs politiques.

Compte tenu de la dynamique politique régionale bien ancrée et des intérêts particuliers qui entourent le commerce de l'or dans la RGL, les points d'entrée du projet Madini pour lever les obstacles sont limités. Néanmoins, les deux points d'entrée identifiés sont les suivants :

- Mettre en œuvre le « Projet de chaîne d'approvisionnement en minerais propres » tel qu'il a été présenté ci-dessus et dont des détails supplémentaires se trouvent en l'annexe 1. En offrant une voie d'accès claire, simplifiée et efficace à l'exportation formelle, cette approche peut permettre de s'attaquer à certains des facteurs qui perpétuent la contrebande sortante.
- Mener une étude fiscale détaillée sur la production, le commerce et l'exportation d'or (et dans une moindre mesure des 3T) en RDC et dans les principales plaques tournantes régionales de la contrebande (notamment l'Ouganda, le Burundi et le Rwanda). L'étude devrait chercher à comprendre la disparité fiscale entre la RDC et les pays voisins, en vue de modéliser les dispositions fiscales optimales pour encourager les déclarations officielles en RDC. En plus d'utiliser cette étude comme un outil de plaidoyer pour une plus grande harmonisation fiscale, qui est peu susceptible de produire des résultats systémiques significatifs dans la pratique, le projet devrait exploiter les résultats pour faire pression pour explorer l'option d'un arrangement fiscal préférentiel pour les chaînes d'approvisionnement du projet.

b. Faiblesse de l'environnement réglementaire relatif à l'approvisionnement responsable sur les plaques tournantes du négoce telles que les Émirats arabes unis.

Comme décrit dans la section 1, l'environnement actuel des EAU offre de fortes incitations au négoce d'or de EAPE non déclaré en provenance de la RDC. Les principaux points de risque sont les suivants :

- i. **Exemption de l'or transporté à la main des déclarations douanières sur l'origine de l'or.** Cela signifie que l'or de EAPE originaire de la RDC peut entrer légalement aux EAU sans que les négociants aient à fournir une quelconque preuve de l'origine de l'or, ou une quelconque preuve de production responsable ou même légale.
- ii. **Absence de réglementation et de contrôle des souks d'or de Dubaï.** Une fois que l'or a été introduit dans les Émirats arabes unis, il est apparemment facile pour les négociants d'opérer sur la base du principe « de non-questionnement » lorsqu'ils vendent dans les souks d'or. Une fois que l'or est entré dans le souk, il devient presque impossible de le tracer. Depuis les Émirats arabes unis, l'or peut être négocié et de nouveau affiné partout dans le monde et peut se retrouver dans les chaînes d'approvisionnement des affineurs LBMA.
- iii. **Manque d'application des exigences de diligence par les affineurs du DMCC.** Bien que le DMCC ait mis en place une certification « Good Delivery Gold » conforme aux normes de l'OCDE, d'importantes allégations d'approvisionnement d'or provenant de zones à haut risque ont été formulées contre des affinerie basées à Dubaï. Un point faible important réside dans le fait que l'or extrait est faussement étiqueté comme « déchets » lorsqu'il est vendu du souk aux affinerie basées à Dubaï. Cet or, dont des proportions importantes sont susceptibles de provenir de EAPE, est ensuite commercialisé en tant qu'or recyclé et peut à nouveau se retrouver dans les chaînes d'approvisionnement formelles des affinerie LBMA (cf. point 3 ci-dessous).

Ces risques soulignent et renforcent le négoce et l'exportation illicites d'or de la RGL - ce qui a un impact direct sur la paix, la stabilité et la sécurité en RDC. Bien que plus éloignés de la mise en œuvre du projet Madini sur le terrain, ces obstacles sont en rapport direct avec la réalisation des objectifs du projet. Il convient donc d'envisager un plaidoyer minutieux, adapté aux ressources et bien orchestré, à l'intention des autorités de la RDC, de la RGL et des EAU, ainsi que des organismes mondiaux de normalisation et des initiatives de l'industrie (par exemple RMI, LBMA, RJC et OCDE) sur le sujet. Bien que, une fois de plus, les points de levier soient limités pour le projet, les points d'entrée suivants pourraient informer une telle stratégie :

- Surveiller et défendre l'évolution de la situation aux Émirats arabes unis en vue de restreindre davantage l'importation d'or transporté à la main dans ce pays. Il convient d'accorder une attention particulière à la manière dont cela pourrait entraîner une restructuration de l'or importé de la région, et notamment à la question de savoir si les mesures (si elles sont prises) ont l'effet escompté déclaré publiquement, à savoir réduire les incitations à l'entrée d'or illicite dans les EAU. Les auteurs s'inquiètent à cet égard de la mesure dans laquelle de tels efforts pourraient concentrer davantage les routes commerciales sur les affineurs « légitimes » de la région, ce qui encourage néanmoins la contrebande transfrontalière en provenance de la RDC.
- Promouvoir l'apprentissage sur ce sujet dans le cadre d'initiatives de l'UE telles que le Partenariat européen pour des minerais responsables (EPRM) et dans les forums internationaux, en ciblant l'industrie, la société civile et les États membres de l'UE ainsi que les États dont l'industrie est indirectement touchée par les règlements de l'UE.

c. Faiblesse des exigences de la LBMA en matière d'approvisionnement, notamment en ce qui concerne l'or recyclé

La question de la déclaration de la preuve d'origine de l'or entrant dans les Émirats arabes unis, qui permet de déclarer des quantités importantes d'or de EAPE comme « déchet », est dans une large mesure reproduite par les lacunes des normes internationales d'approvisionnement responsable, au détriment de la traçabilité complète de la chaîne d'approvisionnement - un ingrédient essentiel de la gestion des risques et de l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement.

Le Responsable Gold Guidance (RGG) de la LBMA, auquel les affineurs de la Liste des Bonnes Livraisons (GDL) (raffinant jusqu'à 90 % de la production mondiale annuelle d'or¹⁵) doivent se conformer, traite la question de l'or recyclé de la manière suivante : « L'origine de l'or recyclé est considérée comme le point de la chaîne d'approvisionnement d'or où l'or est livré à l'affineur » (LBMA 2018). Alors que les affineurs de la GDL sont tenus d'exercer « une diligence continue et proportionnée sur la chaîne d'approvisionnement d'or [recyclé] », les normes rigoureuses qui sont décrites pour l'or provenant de EAPE sont absentes (LBMA 2018)¹⁶.

Si un certain nombre de scandales liant des affineurs européens à l'or des conflits ont été mis au jour (p. ex. Global Witness 2020), la réalité est que l'écran de fumée créé par les pratiques d'importation et de raffinage de l'or des Émirats arabes unis rend très difficile (1) l'établissement de liens directs entre l'origine et la destination finale de l'or et (2) la formulation de conclusions quant à l'ampleur du problème.

Les statistiques agrégées d'exportation et d'importation selon la région géographique et les catégories d'or (différenciées entre extraction à grande échelle (LSM), EAPE et recyclé) donnent néanmoins une idée de l'ampleur du problème. Selon le rapport 2020 de la LBMA sur l'approvisionnement responsable, en 2018 (derniers chiffres disponibles), 221 tonnes d'or recyclé ont été importées du Moyen-Orient par des affineurs LBMA basés en Suisse (LBMA 2020). Par ailleurs, 161 tonnes d'or recyclé ont été importées de la même région par des affineurs LBMA européens / africains (1 seul affineur LBMA en Afrique). En comparaison, seulement 99 tonnes d'or de EAPE ont été importées par des affineurs LBMA basés en Suisse et 2,5 tonnes par des affineurs LBMA européens / africains. Selon Metals Focus, la production annuelle mondiale d'or de EAPE est d'environ 560 tonnes - l'Afrique en étant un contributeur majeur et croissant (Reuters 2020).

Bien qu'aucun des éléments ci-dessus ne démontre l'existence de liens de causalité directs entre les importateurs européens et les risques potentiels de l'Annexe II de l'OCDE dans leurs chaînes d'approvisionnement, ils soulignent l'inadéquation du cadre actuel pour prévenir de tels événements. En fait, il a été observé que les exigences de diligence sur l'or recyclé sont susceptibles d'être en deçà du seuil de respect des normes internationales d'approvisionnement telles que définies dans le GDD OCDE (RAID

¹⁵ Voir la vidéo de présentation « Who are we? » sur le site Internet de la LBMA : <https://www.lbma.org.uk/about-us/about-the-lbma>.

¹⁶ Dans la pratique, cela signifie que l'or déclaré comme « recycle » ne nécessite pas une documentation rigoureuse de la preuve d'origine, mais repose plutôt dans une plus large mesure sur la déclaration de l'affineur qui s'approvisionne en or recyclé, dont seuls les systèmes de gestion devraient être soumis à l'examen de l'acheteur. Cette situation, associée à l'opacité des exigences en matière de contrôle de l'or recyclé déclaré aux Émirats arabes unis, expose le système à des problèmes d'intégrité potentiels.

2021), qui est la barre par rapport à laquelle le [règlement \(UE\) 2017/821](#) fixant les obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement en minerais est fixé.

Ceci est d'autant plus important que la LBMA a demandé à la Commission européenne la reconnaissance mutuelle de son processus d'approvisionnement responsable, qui comprend le Responsible Gold Guidance. Bien que le processus d'examen soit en cours, malgré les retards liés à la COVID de l'observation des audits de la LBMA par la Commission européenne (CE), tout le monde s'attend à ce que le statut de « bonne livraison LBMA » soit reconnu par la CE comme répondant aux exigences du règlement.

Il est important de noter que la LBMA semble prendre la question de l'or recyclé au sérieux, ce qui souligne la préoccupation que la définition actuelle et les exigences qui en découlent sont mal définies. Les efforts déployés pour résoudre ce problème dans le cadre du processus de révision en cours du RGG v.8 doivent être salués et représentent un point d'entrée important pour le projet Madini et les parties prenantes externes en vue de plaider en faveur d'exigences plus strictes qui reflètent la gravité de la question, en notant en particulier la proportion élevée d'or recyclé actuellement déclarée dans les rapports publics par les affineurs GDL.

Reconnaissant donc l'objectif exprimé par le ministère néerlandais des Affaires étrangères de contribuer, par le biais du projet Madini, à une paix, une sécurité et une stabilité accrues en RDC - une stratégie elle-même encouragée par les mesures d'accompagnement de l'UE au règlement - il est proposé ce qui suit :

- Madini devrait travailler avec le ministère néerlandais des Affaires étrangères pour mieux comprendre les lacunes potentielles du cadre juridique et réglementaire international qui pourraient compromettre la poursuite des objectifs décrits dans les règlements de l'UE, et par extension les objectifs du projet.
- Le projet Madini devrait explorer les moyens par lesquels le ministère néerlandais des Affaires étrangères pourrait tirer parti de sa position d'État membre de l'UE et membre d'initiatives importantes telles que l'EPRM pour proposer une évaluation complète des directives de la LBMA en ce qui concerne l'or recyclé, en s'intégrant activement au processus de révision en cours lorsque cela est possible.
- Madini devrait travailler avec les ONG néerlandaises pour développer une stratégie de plaidoyer commune sur cette question - y compris l'élaboration de solutions proposées pour assurer l'alignement entre le processus d'approvisionnement responsable de la LBMA et les exigences de conformité décrites dans les règlements de l'UE. Il devrait accorder une attention particulière aux conclusions que les ONG tirent de leurs critiques, qui supposent trop souvent que le désengagement des sources dans les zones de conflit et à haut risque (CAHRA) est la « solution responsable » et nécessaire. Comme le souligne le GDD OCDE et la sous-section ci-dessous, le modèle du projet Madini devrait promouvoir l'amélioration continue des acteurs de la chaîne d'approvisionnement en amont, ce qui contribuera au fil du temps à élever les normes dans les chaînes d'approvisionnement en amont de la RDC ; c'est la seule voie durable pour dissocier le secteur minier du financement des conflits et des graves violations des droits de l'homme.

d. (Dés)engagement avec les EAPE dans les zones de conflit et à haut risque (CAHRA)

Un dernier obstacle important à l'accès de la chaîne d'approvisionnement en amont aux marchés internationaux responsables est l'existence ou non de ces marchés. Un facteur important à cet égard sera la criticité du minerai, qui, dans les grandes lignes, peut être résumée comme (1) la demande (et la dépendance) du marché international vis-à-vis du minerai, et (2) la proportion du marché desservi par le pays ou la région en question. Dans le cas du cobalt, où l'on estime que 70 % des réserves prouvées actuelles se trouvent dans la ceinture du cuivre de la RDC et où le minerai est un élément essentiel des batteries qui alimentent la révolution verte, les arguments du marché international en faveur de l'engagement sont solides. Si l'on ajoute à cela les exigences en matière d'approvisionnement responsable des acteurs du marché intéressés, cela a donné lieu à une vague d'activités et à des investissements importants pour lutter contre les risques liés à la chaîne d'approvisionnement en amont, en particulier le travail des enfants. Le coltan est un autre minerai pour lequel les chaînes d'approvisionnement de la RDC ont un haut niveau de criticité, constituant plus de 50 % de la production mondiale (Schütte 2019). À l'inverse, la production d'étain, d'or et de tungstène en RDC - bien qu'elle soit importante pour l'économie locale/nationale - est d'une pertinence internationale limitée ; en d'autres termes, sa criticité est faible. Il n'est donc peut-être pas surprenant que le nombre de fonderies conformes

au MCR s'approvisionnant en tantale dans la RGL dépasse de loin le nombre de fonderies d'étain et de tungstène conformes au MCR ayant des activités d'approvisionnement dans la région¹⁷. En ce qui concerne l'or de EAPE, dont la production mondiale est assez omniprésente, il n'y a actuellement pas un seul affineur RMI ou LBMA qui s'approvisionne en or de EAPE *directement* dans la région.

Cela représente un défi majeur pour les initiatives qui cherchent à construire des chaînes d'approvisionnement d'or responsables depuis la RDC. En plus d'une faible criticité, les acheteurs potentiels sont confrontés à des risques élevés en matière de réputation (surveillance par les ONG et les consommateurs) et de législation (AML-CFT, réglementation obligatoire en matière d'approvisionnement responsable). Le choix commercial rationnel serait donc apparemment de se désengager - comme cela a été le modèle prédominant dans l'histoire récente (voir par exemple le cas de l'affineur suisse Metalor (SWI 2019)). Cependant, comme l'affirme un article récent (Di Lorenzo, Rolfe, 2021), ce n'est ni le choix responsable ni le choix cohérent en matière d'approvisionnement, car le désengagement (1) favorise le statu quo, ce qui contribue à la perpétuation et à l'acceptation tacite des risques de l'annexe II de l'OCDE dans ces chaînes d'approvisionnement, et (2) l'or trouvera toujours un moyen de s'introduire dans ces chaînes d'approvisionnement - l'examen de plus en plus minutieux de la question signifie que cette approche ne résoudra ni les risques en termes de réputation ni les risques juridiques à l'avenir.

Compte tenu de la prédominance du désengagement dans les stratégies internationales d'approvisionnement « responsable » et des ressources limitées du projet Madini pour s'engager de manière extensive dans les segments de marché intermédiaire et en aval, nous proposons que les points d'entrée et les stratégies suivants soient adoptés par le projet Madini :

- S'appuyer sur le protocole d'accord déjà établi avec le programme Zahabu Safi financé par l'USAID pour inclure des mesures concrètes visant à intégrer les sites du projet Madini dans le modèle d'exportation du programme.
 - P. ex. alignement de son approche de la gestion des risques liés à la chaîne d'approvisionnement, y compris la sélection des sites, les seuils d'engagement des acteurs de la chaîne d'approvisionnement (y compris les exigences en matière de connaissance de ses partenaires¹⁸ (KYC)), la planification des actions correctives et la saisie des mesures d'amélioration continue (pour construire le récit de l'engagement) ;
- Tirer parti des enseignements du groupe en matière de sécurité, de transport et de logistique (y compris la banque et l'assurance).
- Participer ponctuellement à des réunions axées sur l'engagement intermédiaire et en aval, le cas échéant.

¹⁷ Entretien avec le RMI, mars 2021

¹⁸ La connaissance de ses partenaires (KYC) fait partie intégrante du processus de diligence pour identifier et évaluer les risques associés à l'établissement ou au maintien d'une relation avec les acteurs de la chaîne d'approvisionnement. Les processus KYC, ainsi que les autres processus de diligence des acteurs de la chaîne d'approvisionnement du projet Madini, devront refléter les exigences normatives et légales internationales ainsi que les exigences des acheteurs (qui s'aligneront sur celles-ci ou seront plus exigeantes). Grâce à la gestion des marchés, le programme Zahabu Safi adapte son approche à cet égard afin de garantir que les minerais produits dans le cadre du programme ont accès à des marchés responsables. En travaillant et en alignant ses approches sur celles du programme Zahabu Safi, le projet Madini peut construire des chaînes d'approvisionnement dans lesquelles les risques sont gérés conformément à ces attentes, contribuant ainsi à des chaînes d'approvisionnement commercialement viables et durables qui fourniront les conditions de la paix, de la sécurité et de la stabilité à long terme.

Recommandations pour relever les défis et éliminer les obstacles

Dans les sections précédentes, nous avons décrit une situation de production et de négoce non légaux presque universels de l'or extrait de manière artisanale en RDC, en plus d'un désengagement généralisé du secteur par les acheteurs internationaux. Et malgré les bons progrès réalisés au niveau des sites dans le secteur 3T dont nous pouvons tirer des enseignements - les exploitations plus petites et plus éloignées constituent une population non négligeable de mineurs qui ne parviennent pas / ne sont pas en mesure de bénéficier de la voie d'accès au marché offerte par les fournisseurs tiers de diligence et de traçabilité en amont. Nous soutenons que ce cycle peu vertueux a peu de chances de changer sans interventions servant à redresser les structures d'incitation à la production, au négoce, à l'exportation et à l'importation responsables de minerais en provenance de la RDC, qui en tant que destination d'approvisionnement souffre non seulement de sa caractérisation en tant que zone de conflit et à haut risque, mais aussi d'un certain degré de stigmatisation qui favorise les récits simplistes de désengagement. Cependant, si le fait de ne pas s'approvisionner dans une zone peut servir à « supprimer les risques » d'une chaîne d'approvisionnement d'un point de vue juridique ou en termes de réputation, cette solution n'est pas sans limites (voir le cas de l'or ci-dessus) et n'est pas non plus responsable. Le GDD OCDE recommande un engagement continu avec les producteurs et ne préconise le désengagement qu'en dernier recours. Les mesures d'accompagnement des règlements de l'UE sur les chaînes d'approvisionnement en minerais responsables sont une manifestation pratique du même sentiment. Bien que l'exploitation illégale des 3T en RDC ne représente plus le même niveau de menace pour la paix et la stabilité locales qu'il y a dix ans, il a été amplement documenté que les opportunités présentées aux groupes criminels et armés par le secteur aurifère l'ont plus que largement compensé (cf. par exemple Behalal et al. 2018 ; Blore 2015 ; Gramajo et al. 2016 ; IMPACT 2020 ; Martin et Taylor 2014 ; The Enough Project 2017). La section 2 a cherché à aborder certains de ces obstacles avec un certain nombre de points d'entrée envisagés pour le projet, en soulignant (1) l'importance de construire un modèle de chaîne d'approvisionnement en amont qui relie les activités locales de paix et de développement du projet aux impératifs du marché international, et (2) en regardant au-delà des frontières de la RDC pour réfléchir de manière critique à la façon dont le projet Madini et les parties prenantes peuvent tirer parti de leurs positions pour construire un environnement favorable plus propice au développement et à la mise en place de chaînes d'approvisionnement conformes au GDD OCDE depuis la RDC.

Le tableau ci-dessous résume ces points d'entrée clés et, le cas échéant, les complète par des recommandations claires et applicables. Il indique également les parties prenantes que le projet devra impliquer pour mettre en œuvre ces recommandations avec succès.

Sur cette toile de fond, cette section donne des recommandations concrètes au projet Madini et aux acteurs associés afin de contribuer à redresser la structure d'incitation pour que les minerais conformes aux normes de l'OCDE circulent, au départ de la RDC, du producteur à l'affineur et au-delà.

**Remarque : les recommandations du projet de rapport sont incluses comme base de discussion avec les parties prenantes du projet Madini sous la forme d'un court atelier virtuel. La position des parties prenantes du projet sera prise en compte et alimentera une liste révisée de recommandations à intégrer dans le rapport final.*

Document de plaidoyer : minerais conformes aux principes de la DDG de l'OCDE provenant de l'est de la RDC.

| Recommandation | Sous-recommandation | Acteurs principaux / rôle |
|---|--|---|
| <p>1) Préconiser la domestication du MCR v2.0 en tant qu'amendement à l'Arrêté Ministériel n° 0057 CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012.</p> | <p>a) Faire pression sur le GRDC au niveau national pour clarifier la position sur la domestication du MCR v.2.0, qu'il a adopté en octobre 2019. Construire le dossier en utilisant l'argumentation décrite dans le présent rapport en vue de son adoption rapide, en soutenant le processus de transposition rapide du MCR v.2.0. dans le droit congolais, le cas échéant.</p> <p>Rechercher l'approbation, sous la forme d'un protocole d'accord, avec le gouvernement de la RDC pour construire un modèle de chaîne d'approvisionnement sur la base du MCR v.2.0. pendant la période intermédiaire.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministère néerlandais des Affaires étrangères ✓ Tirer parti des autres missions étrangères, y compris les États-Unis, la Belgique, le Royaume-Uni, le cas échéant. ✓ Secrétariat de la CIRGL ✓ RMI ✓ Fournisseurs de services de diligence et de traçabilité en amont ✓ Représentants des sites couverts par le projet où la vérification des mines n'a pas eu lieu ou est hors délai. |
| | <p>b) Travailler avec la CIRGL pour promouvoir le MCR v2.0 auprès des parties prenantes locales, nationales, régionales et internationales, en soulignant les principales améliorations et la manière dont le projet prévoit de s'intégrer dans son projet « Chaîne d'approvisionnement en minerais propres ». Les points d'entrée comprennent, entre autres, la participation et le soutien aux activités de sensibilisation de la CIRGL, par exemple l'événement parallèle de l'OCDE au forum virtuel sur les minerais responsables, la collecte et la communication de success-stories pratiques liées à la mise en œuvre d'activités de projet conformes au manuel révisé, le soutien aux efforts de sensibilisation nationaux et provinciaux visant à informer les principales parties prenantes de la mise en œuvre technique des dispositions révisées du manuel.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comité technique, Comité d'audit de la CIRGL ✓ Programme régional de la GIZ (siège au Rwanda) ✓ Gouvernements nationaux et régionaux, société civile, industrie ✓ Organismes de normalisation ✓ Fournisseurs de services de diligence et de traçabilité |
| | <p>c) Organiser une série de tables rondes à distance et en personne avec le gouvernement national et régional (Ituri, Sud-Kivu), l'industrie et la société civile afin de les sensibiliser aux exigences du MCR révisé et de renforcer leur capacité à travailler avec elles. Associer ces activités à des efforts destinés à faire connaître les objectifs et l'approche du projet Madini, en démontrant les liens entre les efforts locaux de consolidation de la paix et le soutien aux chaînes d'approvisionnement en minerais propres.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Gouvernements nationaux et régionaux, société civile, industrie ✓ Le projet Zahabu Safi ✓ Projet Pact SMSV |
| | <p>d) Préconiser une assistance technique pour travailler avec le GRDC afin de mettre en place les dispositions institutionnelles nécessaires au déploiement du MCR révisé.</p> <p>Les activités peuvent inclure :</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministère des Mines pour l'octroi de licences pour les chaînes de responsabilité ✓ Organismes de normalisation (en particulier RMI) ✓ OCDE |

Document de plaidoyer : minerais conformes aux principes de la DDG de l'OCDE provenant de l'est de la RDC.

| Recommandation | Sous-recommandation | Acteurs principaux / rôle |
|---|---|--|
| | <p>(i) Conseils sur l'établissement d'un processus compétent pour l'octroi de licences pour les chaînes de responsabilité.</p> <p><i>Il peut y avoir ici une opportunité pour mener des activités de renforcement des capacités avec des partenaires pertinents. Par exemple, le projet pourrait explorer un partenariat avec le RMI afin de renforcer la capacité de l'autorité compétente de mener des examens efficaces et rigoureux des chaînes de responsabilité (conformément à la méthodologie de son propre programme d'assurance en amont). À son tour, et en reconnaissant les limites des ressources, le projet pourrait chercher à négocier des accords de reconnaissance conjointe entre ces programmes, par exemple avec le processus de reconnaissance des programmes d'assurance en amont des RMI pour les plus grands systèmes dirigés par des tiers.</i></p> <p>(ii) Travailler aux côtés de l'autorité compétente pour sensibiliser : (1)(a) aux exigences du processus d'évaluation des systèmes CoC admissibles, (1)(b) aux critères techniques de validation des systèmes CoC, et (2) au renforcement de la capacité des acteurs de la chaîne d'approvisionnement concernés (exportateurs) et des prestataires de services de répondre à ces exigences.</p> <p><i>Tirer parti des relations avec les entités minières qui ont mis en place des systèmes CoC indépendants conformes au GDD OCDE, par exemple Kibali de Barrick Gold, Banro et Alphamin Bisie.</i></p> <p>(iii) Soutenir la sensibilisation des acteurs de la chaîne d'approvisionnement pour les informer de leurs obligations dans le cadre du MCR révisé (en particulier en ce qui concerne les acteurs de la chaîne d'approvisionnement engagés dans le cadre du projet « Chaînes d'approvisionnement en minerais propres »). Les activités pourraient inclure le développement d'un guide de processus facile à utiliser, similaire au guide de l'OCDE destiné aux acteurs en amont.</p> | <p>✓ Opérations minières existantes en RDC avec des systèmes CoC indépendants</p> <p>✓ Acteurs de la chaîne d'approvisionnement en amont</p> |
| <p>2) Projet pilote « Chaîne d'approvisionnement en minerais propres » pour couvrir la production provenant des sites du projet (voir note à l'annexe 1 ci-dessous).</p> | <p>a) Aider CPS/CLS à identifier les sites/opérations minières légaux parmi les 182 sites « rouges » initiaux qui répondent aux critères minimums selon un processus robuste de sélection des sites miniers, qui devrait s'aligner dans la mesure du possible sur le processus utilisé par le projet Zahabu Safi et le projet Pact SMSV. Travailler avec CLS pour aider la mine à élaborer un plan d'action correctif approprié et soutenir sa mise en œuvre. Demander une vérification du site de la mine. En l'absence d'une vérification organisée par l'autorité compétente du GRDC (ou l'autorité désignée, par exemple Pact), s'efforcer de respecter les exigences minimales décrites dans le MCR révisé et s'engager avec l'exportateur sur cette base.</p> <p>b) Plaider auprès du secteur privé pour identifier et / ou soutenir l'établissement d'un exportateur (comptoir ou mine à grande échelle). Soutenir le développement d'un système de gestion interne pour mener une diligence efficace et vérifiable sur la chaîne d'approvisionnement en amont, y compris le suivi des minerais par le biais des procédures de</p> | <p>✓ Opérateur(s) du site minier</p> <p>✓ IPIS (évaluation du site)</p> <p>✓ IA / IPIS (action corrective)</p> <p>✓ SAEMAPE / PACT</p> <p>✓ Exportateur - Comptoir ou exploitation minière à grande échelle</p> <p>✓ PECO, Division des Mines, SAEMAPE</p> |

Document de plaidoyer : minerais conformes aux principes de la DDG de l'OCDE provenant de l'est de la RDC.

| Recommandation | Sous-recommandation | Acteurs principaux / rôle |
|--|--|--|
| | <p>la chaîne de responsabilité décrites dans le manuel et conformément à la loi congolaise. Demander un audit par un tiers à la CIRGL et prendre en charge les coûts de cet audit. Si aucun audit n'est effectué par une TPA de la CIRGL, procéder à l'approvisionnement conformément aux exigences du MCR et de la réglementation congolaise, en signalant les risques de statut rouge et jaune à la CIRGL et aux autorités compétentes de la RDC dès qu'ils se présentent. L'exportateur doit s'efforcer de renforcer la capacité des acteurs du site minier et de la chaîne d'approvisionnement en amont de se conformer à ses exigences. L'exportateur doit chercher à obtenir une licence pour sa solution CoC auprès de l'autorité compétente de la RDC, sur la base d'une évaluation indépendante de ses systèmes de gestion - il doit alors payer une taxe au GRDC pour obtenir cette licence.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Autorité compétente en matière de licences ✓ Comité d'audit de la CIRGL ✓ RMI ✓ Opérations minières existantes en RDC avec des systèmes CoC indépendants |
| | <p>c) Le projet Madini devrait suivre les performances du modèle, en enregistrant les succès et les défis, qui devraient être rassemblés sous forme de matériel de formation pour les acteurs de la chaîne d'approvisionnement souhaitant adopter une approche similaire.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Partenaires du projet en amont ✓ Communications et plaidoyer IA |
| | <p>d) Travailler avec les organismes de normalisation tels que le MCR pour améliorer la compréhension des membres de l'industrie concernant la collaboration avec les exportateurs qui développent et mettent en œuvre de manière indépendante des systèmes de diligence et de traçabilité des minerais. En particulier, il est entendu que le projet devra (par le biais du MCR) sensibiliser les membres au fait que de telles approches sont reconnues comme légitimes et même encouragées, à condition qu'elles répondent à des exigences minimales.</p> <p><i>Le RMI peut souhaiter soutenir cette démarche en fournissant aux membres des outils pratiques pour évaluer la robustesse de ces systèmes. Le projet Madini peut soutenir de telles revendications en fournissant des rapports et un retour d'information clairs et transparents, comme indiqué au point 2(c).</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ RMI ✓ CIRGL ✓ Autorité compétente en matière de licences en RDC ✓ Exportateur du projet pilote |
| <p>3) Plaider en faveur d'un projet pilote d'impôt basé sur des projets (arrangements fiscaux spéciaux)</p> | <p>a) Mener une étude fiscale détaillée sur la production, le négoce et l'exportation d'or (et dans une moindre mesure des 3T) en RDC et dans les principales plaques tournantes régionales de la contrebande (notamment l'Ouganda, le Burundi et le Rwanda). L'étude devrait chercher à comprendre la disparité fiscale entre la RDC et les pays voisins, en vue de modéliser les dispositions fiscales optimales pour encourager les déclarations officielles en RDC. Plutôt que d'utiliser cette étude comme un outil de plaidoyer pour une plus grande harmonisation fiscale, qui a peu de chances de produire des résultats dans la pratique, le projet devrait exploiter les résultats pour faire pression en faveur de l'exploration d'arrangements fiscaux préférentiels pour le projet pilote fiscal.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministère des Mines de la RDC ✓ Levin Sources, IPIS (étude de conduite) ✓ Plaidoyer et communications IA ✓ Ministère néerlandais des Affaires étrangères / autres ministères des Affaires étrangères ✓ LBMA / affineurs ✓ En ce qui concerne l'or, envisager un plaidoyer conjoint avec le programme Zahabu Safi. |
| | <p>a) Surveiller et plaider pour une évolution de la situation aux Émirats arabes unis en vue de restreindre davantage l'importation d'or transporté à la main dans ce pays. Il convient d'accorder une attention particulière à la manière dont</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ DMCC ✓ Autorités douanières des EAU |

Document de plaidoyer : minerais conformes aux principes de la DDG de l'OCDE provenant de l'est de la RDC.

| Recommandation | Sous-recommandation | Acteurs principaux / rôle |
|---|--|--|
| 4) S'attaquer aux lacunes juridiques et réglementaires qui encouragent le commerce illicite d'or à l'échelle mondiale / créer des arguments en faveur d'un engagement responsable avec les sources en RDC. | cela pourrait entraîner une restructuration de l'or importé de la région, et notamment à la question de savoir si les mesures (si elles sont prises) ont l'effet escompté déclaré publiquement, à savoir réduire les incitations à l'entrée d'or illicite aux EAU. Les auteurs s'inquiètent à cet égard de la mesure dans laquelle de tels efforts pourraient concentrer davantage les itinéraires commerciaux sur les affineurs « légitimes » de la région, qui encouragent néanmoins la contrebande transfrontalière en provenance de la RDC. | ✓ Compagnies aériennes régionales ✓ Autorités douanières régionales |
| | b) Promouvoir l'apprentissage sur ce sujet dans le cadre d'initiatives de l'UE telles que l'EPRM et lors de forums internationaux, en ciblant l'industrie, la société civile et les États membres de l'UE ainsi que les États dont l'industrie est indirectement touchée par les réglementations de l'UE. | ✓ Ministère néerlandais des Affaires étrangères ✓ Adhésion d'ONG à l'EPRM, par exemple Solidaridad. |
| | c) Madini peut envisager de travailler avec le ministère néerlandais des Affaires étrangères pour mieux comprendre les failles potentielles du cadre juridique et réglementaire international qui pourraient compromettre la poursuite des objectifs décrits dans les règlements de l'UE, et par extension les objectifs du projet. | ✓ Ministère néerlandais des Affaires étrangères ✓ UE ✓ EPRM ✓ LBMA ✓ Affineries basées dans l'UE |
| | d) Le projet Madini devrait explorer les moyens qui pourraient permettre au ministère néerlandais des Affaires étrangères de tirer parti de sa position en tant qu'État membre de l'UE et membre d'initiatives importantes telles que l'EPRM pour proposer une évaluation complète des orientations de la LBMA en ce qui concerne l'or recyclé. | ✓ Ministère néerlandais des Affaires étrangères ✓ UE ✓ EPRM ✓ LBMA ✓ Affineries basées dans l'UE |
| | e) Madini pourrait travailler avec des ONG néerlandaises pour développer une stratégie de plaidoyer commune sur cette question - y compris l'élaboration de solutions proposées pour assurer l'alignement entre le programme d'approvisionnement responsable de la LBMA et les exigences de conformité décrites dans les règlements de l'UE. Il devrait accorder une attention particulière aux conclusions que les ONG tirent de leurs critiques, qui supposent trop souvent que le désengagement des sources dans les zones de conflit et à haut risque (CAHRA) est la « solution responsable » et nécessaire. Comme le souligne le GDD OCDE et la sous-section ci-dessous, le modèle du projet Madini devrait promouvoir l'amélioration continue des acteurs de la chaîne d'approvisionnement en amont, ce qui contribuera au fil du temps à élever les normes dans les chaînes d'approvisionnement en amont de la RDC ; c'est la seule voie durable pour dissocier le secteur minier du financement des conflits et des graves violations des droits de l'homme. | ✓ Solidaridad, Fairphone, etc. |
| 5) Intégrer le modèle d'exportation dans la conception du projet. | f) S'appuyer sur le protocole d'accord déjà établi avec le programme Zahabu Safi financé par l'USAID pour inclure des mesures concrètes visant à intégrer les sites du projet Madini dans le modèle d'exportation du programme : | ✓ Alerte internationale ✓ Programme Zahabu Safi |

Document de plaidoyer : minerais conformes aux principes de la DDG de l'OCDE provenant de l'est de la RDC.

| Recommandation | Sous-recommandation | Acteurs principaux / rôle |
|----------------|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Aligner son approche de la gestion des risques liés à la chaîne d'approvisionnement, y compris la sélection des sites, les seuils d'engagement des acteurs de la chaîne d'approvisionnement (y compris les exigences en matière de connaissance de ses partenaires), la planification des actions correctives et la saisie des mesures d'amélioration continue (pour construire le récit de l'engagement) ; ➤ Tirer parti des enseignements du groupe en matière de sécurité, de transport et de logistique (y compris la banque et l'assurance). ➤ Participer ponctuellement à des réunions axées sur l'engagement intermédiaire et en aval, le cas échéant. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ USAID, ministère néerlandais (co-branding) ✓ Affineurs internationaux |

Bibliographie

- (CdC/RN), Cadre de Concertation de la société civile de l'Ituri sur les ressources naturelles. 2017. *Trop de Taxes Pour Peu de Recettes : Rapport d'enquête Sur Les Taxes Perçues Du Secteur Minier Artisanal de l'or En Ituri En 2015*.
- Behalal, Zobel et al. 2018. *S/2018/531 - Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*.
- Bizimungu, Julius. 2019. "Rwanda Gets First Gold Refinery." *The New Times*. <https://www.newtimes.co.rw/news/rwanda-gold-refinery> (April 8, 2021).
- Blore, Shawn. 2015. *Contraband Gold in the Great Lakes Region In-Region Cross-Border Gold Flows Versus Out-Region Smuggling*. www.bgr.bund.de/mineral- (April 7, 2021).
- De Brier, Guillaume, Angela Jorns, Markus Geray, and Alexandre Jaillon. 2020. *How Much Does a Miner Earn? Assessment of Miner's Revenue & Basic Needs Study in the DRC*.
- BSP. "Upstream Data - RCS Global Group." <https://www.rcsglobal.com/upstreamdata/> (April 7, 2021).
- Bulongo, Safanto. 2021. *Rapprochement entre la législation minière congolaise et le Guide de l'OCDE sur les chaînes d'approvisionnement responsable en minerais provenant des zones de conflits ou à haut risques*. (Unpublished)
- Business and Human Rights Resource Centre. 2020. "Mandatory Human Rights Due Diligence in the UK: To Be or Not to Be? - Business & Human Rights Resource Centre." <https://www.business-humanrights.org/en/blog/mandatory-human-rights-due-diligence-in-the-uk-to-be-or-not-to-be/> (April 7, 2021).
- . 2021. "Germany: Govt. Agrees on National Mandatory Due Diligence Law - Business & Human Rights Resource Centre." <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/germany-govt-agrees-on-national-mandatory-due-diligence-law/> (April 7, 2021).
- Cabinet du Gouverneur - Province de Sud Kivu. 2021. *Arrêté Provinciale n. 21/025/GP/SK Du 01/03/2021 Portant Mesure de Suspension Des Activités Minières Dans Les Sites Miniers de Luhahi et Ses Environs En Territoire de Kabare*.
- Cellule Technique de Coordination et de Planification Minière (CTCPM). 2017. *Bulletin Statistiques Minières Exercice 2017*. <https://delvedatabase.org/resources/bulletin-statistiques-minières-exercice-2017> (April 7, 2021).
- "Democratic Republic of the Congo (COD) Exports, Imports, and Trade Partners | OEC - The Observatory of Economic Complexity." *OEC*. <https://oec.world/en/profile/country/cod> (April 7, 2021).
- Di Lorenzo, Fabiana, Adam Rolfe (2021). *Why not sourcing gold from conflict-affected and high-risk areas is not responsible sourcing, and what to do about it*. Torino World Affairs Institute (T.note n. 98 - EC series #5).
- DMCC. 2020. "Responsible Sourcing of Gold and Precious Metals." <https://www.dmcc.ae/gateway-to-trade/commodities/gold/responsible-sourcing> (July 29, 2020).
- . 2021. "DMCC and Executive Office (AML/CFT) Support Framework Revisions for Hand-Carry Gold." <https://www.dmcc.ae/news/dmcc-and-executive-office-amlcft-support-framework-revisions-hand-carry-gold> (April 7, 2021).
- Geenen, Sara. 2012. "A Dangerous Bet: The Challenges of Formalizing Artisanal Mining in the Democratic Republic of Congo." *Resources Policy* 37(3): 322–30.
- Geenen, Sara, Nik Stoop, and Marijke Verpoorten. 2021. "How Much Do Artisanal Miners Earn? An Inquiry among Congolese Gold Miners." *Resources Policy* 70: 101893.
- Gerig, Laure, Patricia Ndagano, Nathan Schneck, and Lotte Hoex. 2020. *The DRC Country Profile: Democratic Republic of the Congo*.
- Global Witness. 2020. *Beneath the Shine: A Tale of Two Gold Refiners*. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/conflict-minerals/beneath-shine-tale-two-gold-refiners/> (July 29, 2020).
- Gramajo, Gaston et al. 2016. *S/2016/466 - Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*. <https://undocs.org/S/2016/466> (April 8, 2021).
- Hruschka, Felix. 2015. Comparative analysis of ASM strategies in four countries of Africa, Asia and Latin America. <https://www.levinresources.com/assets/pages/report-promines-asm-strategies-ghana-tanzania-peru-philippines.pdf>

Document de plaidoyer : minerais conformes aux principes de la DDG de l'OCDE provenant de l'est de la RDC.

- IMPACT. 2020. *The Intermediaries: Traders Who Threaten the Democratic Republic of Congo's Efforts for Conflict-Free Gold*. www.greencom.ca (April 7, 2021).
- International Crisis Group. 2011. *Behind the Problem of Conflict Minerals in DR Congo: Governance*. <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/democratic-republic-congo/behind-problem-conflict-minerals-dr-congo-governance> (April 7, 2021).
- IPIS. 2017. "Everything That Moves Will Be Taxed": *The Political Economy of Roadblocks in North and South Kivu (2017) - IPIS*. <https://ipisresearch.be/publication/everything-moves-will-taxed-political-economy-roadblocks-north-south-kivu/> (April 7, 2021).
- . 2020. "Interactive Web Map of ASM in the DRC." <https://www.ipisresearch.be/mapping/webmapping/drcongo/v6/#-3/28/5/4/1/> (April 7, 2021).
- IPIS, and Ulula. 2019. *Assessing the Impact of Due Diligence Programmes in Eastern DRC: A Baseline Study*. <https://drive.google.com/file/d/1D6egXzgd9qT4SHo8ALZCSXHQGiWSrTv1/view> (April 7, 2021).
- ITSCI. "COMPANY MANAGEMENT AND POLICIES - ITSCI." <https://www.ITSCI.org/company-management-policies/> (April 7, 2021a).
- . "ITSCI Overview Q3 2020."
- . "Our Purpose - ITSCI." <https://www.ITSCI.org/purpose/> (April 7, 2021c).
- LBMA. 2018. *LBMA Responsible Sourcing Programme Responsible Gold Guidance*.
- . 2020. *Responsible Sourcing Report 2020*.
- Lewis, David, and Peter Hobson. 2020. "Race to Refine: The Bid to Clean up Africa's Gold Rush." *Reuters*. <https://uk.reuters.com/article/uk-gold-africa-refineries-insight/race-to-refine-the-bid-to-clean-up-africas-gold-rush-idUKKBN1ZEoXJ> (July 29, 2020).
- Lewis, David, Ryan McNeill, and Zandi Shabalala. 2019. "Gold Worth Billions Is Smuggled out of Africa - New Analysis." <https://www.reuters.com/investigates/special-report/gold-africa-smuggling/> (June 27, 2019).
- Ministère des Mines – Unité d'Exécution du Projet PROMINES. 2013. *PWC Audit du Cadre Institutionnel et Organisationnel régissant le Secteur des Mines*.
- Martin, Alan, and Hélène Helbig De Balzac. 2017. *The West African El Dorado: Mapping the Illicit Trade of Gold in Côte d'Ivoire, Mali and Burkina Faso*. Ottawa, Canada. http://pacweb.org/images/PUBLICATIONS/PAC_El_Dorado_Jan_2016_EN.pdf (January 26, 2017).
- Martin, Alan, and Bernard Taylor. 2014. *All That Glitters Is Not Gold: Dubai, Congo and the Illicit Trade of Conflict Minerals*.
- Ministry of Energy and Mineral Development - Republic of Uganda. 2018. *Mining and Mineral Policy for Uganda*.
- Nelson Alusala et al. 2014. *S/2014/42: Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*.
- Neumann, Martin et al. 2019. *Traceability in Artisanal Gold Supply Chains in the Democratic Republic of the Congo - Lesson Learned from the Kampene Gold Pilot Project (2019)*. www.bgr.bund.de.
- . 2019. *Traceability in Artisanal Gold Supply Chains in the Democratic Republic of the Congo Lessons Learned from the Kampene Gold Pilot Project*. www.bgr.bund.de (April 7, 2021).
- OEC - The Observatory of Economic Complexity. "Exports, Imports, and Trade Partners ." 2018. <https://oec.world/en/profile/country/ind> (July 29, 2020).
- Page, Matthew T, and Jodi Vittori. 2020. *DUBAI'S ROLE IN FACILITATING CORRUPTION AND GLOBAL ILLICIT FINANCIAL FLOWS*.
- RAID. 2021. "The LBMA's Responsible Gold Sourcing Programme Lacks Credibility | Raid." <https://www.raid-uk.org/blog/lbma's-responsible-gold-sourcing-programme-lacks-credibility> (April 8, 2021).
- Reuters. 2020. "Explainer - What Is Artisanal Gold and Why Is It Booming? | Reuters." *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/uk-gold-mining-artisanal-explainer/explainer-what-is-artisanal-gold-and-why-is-it-booming-idUKKBN1ZEoXP> (April 8, 2021).
- Ropes & Gray. "Mandatory Human Rights Due Diligence Initiative Brought to a Public Vote in Switzerland – Initiative Fails, Parliament Indirect Counterproposal Moves Forward | Ropes & Gray LLP." <https://www.ropesgray.com/en/newsroom/alerts/2020/12/Mandatory-Human-Rights-Due-Diligence-Initiative-Brought-to-a-Public-Vote-in-Switzerland> (April 7, 2021).
- Schütte, Philip. 2019. "International Mineral Trade on the Background of Due Diligence Regulation: A Case Study of Tantalum and Tin Supply Chains from East and Central Africa." *Resources Policy* 62: 674–89.

Document de plaidoyer : minerais conformes aux principes de la DDG de l'OCDE provenant de l'est de la RDC.

- Stoop, Nik, Marijke Verpoorten, and Peter van der Windt. 2018. "More Legislation, More Violence? The Impact of Dodd-Frank in the DRC" ed. Rick K. Wilson. *PLOS ONE* 13(8): e0201783. <https://dx.plos.org/10.1371/journal.pone.0201783> (April 7, 2021).
- SWI. 2019. "Metalor Cuts Ties with Small Mines over Sustainable Gold - SWI Swissinfo.Ch." *SWI*. https://www.swissinfo.ch/eng/business/compliance-costs_swiss-gold-refinery-turns-back-on-artisanal-miners/45036052 (April 8, 2021).
- The Economist. 2019. "Gold Blush - How Can Uganda Export so Much More Gold than It Mines?" *The Economist*. <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/05/23/how-can-uganda-export-so-much-more-gold-than-it-mines> (July 29, 2020).
- The Enough Project. 2008. "Armed Groups' Estimated Profits from Trade in Tin, Tantalum, Tungsten and Gold." [http://www.enoughproject.org/files/publications/Armed Groups Profits - 3Ts and Gold 2008.xls](http://www.enoughproject.org/files/publications/Armed%20Groups%20Profits%20-%203Ts%20and%20Gold%202008.xls).
- . 2009. *A Comprehensive Approach to Congo's Conflict Minerals*. <https://enoughproject.org/files/Comprehensive-Approach.pdf> (April 7, 2021).
- . 2017. *Breaking the Cycle: Delinking Armed Actors from the Gold Supply Chain in Congo and the Great Lakes Region Through Fiscal Reform and Anti-Money Laundering (AML)*.
- The Sentry. 2018. *The Golden Laundromat: The Conflict Gold Trade from Eastern Congo to the United States and Europe*. https://cdn.thesentry.org/wp-content/uploads/2018/10/GoldenLaundromat_Sentry_Oct2018-final.pdf (May 1, 2019).
- Vogel, Christoph, Josaphat Musamba, and Ben Radley. 2018. "A Miner's Canary in Eastern Congo: Formalisation of Artisanal 3T Mining and Precarious Livelihoods in South Kivu." *Extractive Industries and Society* 5(1): 73–80.
- Wakenge, Claude Iguma, Dennis Dijkzeul, and Koen Vlassenroot. 2018. "Regulating the Old Game of Smuggling? Coltan Mining, Trade and Reforms in the Democratic Republic of the Congo*." <https://doi.org/10.1017/S0022278X18000332> (April 7, 2021).
- Zounmenou, David et al. 2020. *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*. <https://www.undocs.org/S/2020/482> (June 16, 2020).



RESPONSIBLE
TRADE

RESPONSIBLE TRADE, LLC. Aider les entreprises à gérer leurs chaînes d'approvisionnement de manière responsable.

Annexe I – « Projet de chaînes d'approvisionnement en minerais propres »

**Améliorer la sécurité, la cohésion sociale et les droits humains
dans les régions riches en minerais de conflit de l'est de la RDC en
tirant parti de la deuxième édition du Manuel du Mécanisme de Certification Régional de la CIRGL
pour des chaînes d'approvisionnement en minerais propres
(Projet de chaînes d'approvisionnement en minerais propres)**

Contexte : comme indiqué dans la proposition complète, « L'objectif général de ce projet est de renforcer la stabilité dans la Région des Grands Lacs en améliorant la sécurité et la stabilité autour des mines situées dans l'est de la RDC et en contribuant à des chaînes de minerais plus propres par la réduction des niveaux de contrebande dans la région des Grands Lacs. Le projet relie les changements au niveau des sites miniers, au niveau territorial, au niveau provincial, au niveau national, aux niveaux régional et mondial afin de contribuer à cet objectif. »

Au cours des années 2018 et 2019, la CIRGL a déployé des efforts en vue de réviser son Manuel du Mécanisme de Certification Régional (MCR) sur la base de cinq années d'expérience de mise en œuvre et des commentaires de tous les États membres (EM) de la CIRGL, des acteurs de la chaîne d'approvisionnement et de la société civile. L'objectif était de s'assurer que le MCR pouvait être mis en œuvre par les EM dans des situations de mise en œuvre à faible capacité et des situations de lancement. En outre, il a été modifié pour assurer l'alignement sur le Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque. Après un processus de révision rigoureux et des efforts de consultation publique, le MCR a été approuvé à l'unanimité par tous les États membres en octobre 2019.

Le MCR révisé a fourni aux EM les exigences nécessaires et une délimitation claire des rôles et responsabilités de tous les acteurs du MCR pour la mise en œuvre de chaînes d'approvisionnement propres. Les quatre principales composantes du MCR à mettre en œuvre sont les suivantes: 1. l'inspection et la validation des sites miniers, 2. les exigences de la chaîne de responsabilité (CoC), 3. les audits par un tiers (TPA) des exportateurs, et 4. les exigences de la CIRGL en matière d'exportation et de certificat. Le MCR crée également l'opportunité pour les EM (dans le cas présent, la RDC) d'initier des chaînes d'approvisionnement propres dans des situations de lancement et de faible capacité, deux situations qui existent en RDC.

Solution proposée : les éléments qui suivent décrivent l'approche conceptuelle pour mettre en œuvre des chaînes d'approvisionnement propres sur les sites miniers dans les territoires soutenus par le projet. Ils décrivent comment chacune des principales composantes du MCR peut être mise en œuvre pour assurer la conformité au Guide OCDE et au MCR tout en créant un accès au marché avec la délivrance du certificat d'exportation de la CIRGL.

1. **Inspection et validation des sites miniers** - Comme la Proposition complète l'a identifié, il existe un certain nombre de sites miniers en RDC qui n'ont pas été inspectés ou qui n'ont pas été inspectés dans les délais requis (le MCR exige des inspections annuelles et la RDC exige des inspections tous les six mois). Dans ces cas, les sites conserveraient un « Statut Rouge », ce qui signifie qu'aucun certificat ne pouvait être délivré pour des matériaux provenant d'une mine rouge. Le MCR révisé a créé le Statut bleu pour résoudre ce problème. Le Statut Bleu s'applique à tous les sites miniers légalement autorisés qui n'ont pas été inspectés initialement et aux sites miniers verts qui n'ont pas été réinspectés dans le délai d'un an (ou de six mois pour la RDC). Un site minier peut conserver le Statut Bleu pendant trois ans au maximum. Afin d'assurer des systèmes de poids et contrepoids appropriés conformes au Guide OCDE, le matériau provenant d'un site minier bleu est éligible à un certificat d'exportation de la CIRGL si l'exportateur qui s'approvisionne sur le site minier effectue une évaluation des risques sur le terrain, partage le rapport d'évaluation avec le ministre des Mines de la RDC, l'unité technique de la CIRGL et le publie, et si aucun critère de Statut Rouge n'est identifié.



RESPONSIBLE TRADE, LLC. Aider les entreprises à gérer leurs chaînes d'approvisionnement de manière responsable.

Pour ce projet, il est prévu qu'une fois qu'un site minier légal est identifié, l'équipe travaille avec le gouvernement pour qu'une inspection soit effectuée et que le statut soit établi. Dans le cas où la RDC ne serait pas en mesure d'effectuer une inspection, IPIS effectuerait alors une évaluation sur le terrain afin d'établir si des critères de Statut Rouge ou Jaune ont été identifiés. Si aucun critère de Statut Rouge n'est identifié et si les rapports d'évaluation ont été partagés comme décrit ci-dessus, le site peut alors commencer à produire des matériaux destinés à l'exportation.

Étant donné la nouveauté du MCR révisé, il serait nécessaire de renforcer les capacités des différentes agences gouvernementales, des acteurs de la chaîne d'approvisionnement et des autres parties prenantes intéressées, afin de s'assurer qu'ils comprennent le Statut Bleu et les exigences relatives aux matériaux acceptables pour l'exportation et la manière dont ils sont conformes au Guide OCDE. Cette démarche peut être réalisée par OGP ou Justice Plus, l'unité technique de la CIRGL ou d'autres formateurs qualifiés.

- 2. Exigences en matière de chaîne de responsabilité (CoC)** - Les gouvernements et les acteurs de la chaîne d'approvisionnement ont tendance à penser que des systèmes de chaîne de responsabilité pour les 3T doivent être mis en œuvre par un tiers. Cette perception est erronée. Les systèmes CoC tels que définis dans le MCR permettent l'utilisation de trois types de systèmes CoC différents pour une chaîne d'approvisionnement : 1. un système gouvernemental (tel que l'Initiative de Traçabilité de l'Or d'Exploitation Artisanale, ITOA), 2. un système d'entreprise (similaire à ce que les orpailleurs EAPE et LSM comme Banro et Kibali ont mis en place) ou 3. un tiers (BSP ou ITSCI). Tous les systèmes doivent être autorisés par le biais du programme MS CoC.

Les systèmes CoC tiers ont été critiqués pour leur coût élevé, leur caractère monopolistique et leur manque de transparence. Dans certains cas, les deux systèmes existants sont antagonistes et ne collaborent pas, ce qui crée des risques pour la réputation et la chaîne d'approvisionnement de l'exportateur. Cela dit, ils ont leur utilité lorsque les matériaux provenant d'un site minier artisanal se retrouvent dans la chaîne d'approvisionnement de plusieurs exportateurs différents et lorsque les exportateurs s'approvisionnent auprès de plusieurs sites miniers ou négociants.

Pour ce projet, il est proposé que le site minier travaille avec un exportateur identifié disposé à avoir un accord d'écoulement à 100 % et à établir un système CoC au niveau de l'entreprise pour réduire le coût de la diligence. Il peut s'agir d'un système simple, qui peut donner l'occasion d'examiner certains des systèmes numériques émergents de traçage de la chaîne d'approvisionnement. Les sites miniers qui commencent à s'industrialiser auront l'occasion d'augmenter leurs marges et de réinvestir cet argent en évitant le coût d'un système tiers (levées jusqu'à 4 %).

Il sera nécessaire de développer la capacité du gouvernement de la RDC de développer et de gérer son programme CoC afin que celui-ci ne devienne pas un nouveau goulot d'étranglement ralentissant une croissance robuste et conforme aux normes de l'OCDE. Ce MCR permet également aux EM de faire payer un droit de licence pour aider à financer le programme si nécessaire.

- 3. Audits par un tiers (TPA) des exportateurs** – Le MCR exige que tous les exportateurs demandent un TPA au cours de la première année d'activité. Durant la période du démarrage à l'audit, l'exportateur conserve un Statut Bleu (non audité). Ce Statut Bleu est subordonné à la demande d'audit de l'exportateur au cours de la première année d'activité. Le processus de TPA est géré par le Comité d'audit de la CIRGL qui conclut des contrats avec des cabinets d'audit accrédités pour réaliser les TPA. L'audit examine le système de diligence de l'exportateur pour s'assurer qu'il est conforme au Guide OCDE et il vérifie la chaîne d'approvisionnement de l'exportateur en évaluant une partie ou la totalité des sites miniers et des itinéraires de transport associés aux matériaux achetés par l'exportateur. La portée réelle de l'audit dépend du nombre de sources de matériaux. Les matériaux qui proviennent d'un site minier jaune, vert ou bleu et d'un exportateur jaune, vert ou bleu sont éligibles pour le certificat d'exportation de la CIRGL.



RESPONSIBLE TRADE, LLC. Aider les entreprises à gérer leurs chaînes d'approvisionnement de manière responsable.

Ce projet propose d'identifier un exportateur disposé à conclure des accords d'écoulement à 100 % et à mettre en œuvre son propre système CoC (3T) ou à utiliser le système ITOA du gouvernement pour l'or. Le programme financera également l'audit initial de l'exportateur, qui sera valable pendant trois ans.

4. **Exigences en matière d'exportation et de certificat de la CIRGL** - Une fois que la chaîne d'approvisionnement a été mise en place et que les sites miniers et l'exportateur ont le statut approprié (bleu, vert ou jaune), les matériaux pourront bénéficier du certificat d'exportation de la CIRGL délivré par le CEEC.

Avantages du projet : conformément à la Théorie du changement du Projet, l'implantation de ce projet générera des revenus supplémentaires pour les acteurs légitimes du secteur privé et les services publics, comme indiqué. Ainsi, il aidera à atteindre les résultats suivants : Résultat 2.1- Amélioration de l'adhésion aux normes des acteurs gouvernementaux provinciaux, nationaux et régionaux en assurant la non-contamination des chaînes de minerais ; et Résultat 2.2 - Amélioration de la performance des acteurs du secteur privé en assurant la non-contamination des chaînes de minerais. En outre, il aidera le gouvernement de la RDC à développer un programme d'inspection et de validation des mines robuste mais adapté et l'aidera à développer un programme CoC officiel. Cela permettra de réduire le coût de la diligence et d'améliorer la crédibilité des différentes chaînes d'approvisionnement qui proviennent de la RDC. Ces améliorations du programme global des minerais et d'un environnement favorable à la création d'entreprises augmentent le potentiel d'attirer de nouveaux investissements.

Annexe II - Blogs sur la révision du MCR

Blog 1 : Présentation de la deuxième édition du Mécanisme de Certification Régional

9 JUIN 2020, PAR ADAM ROLFE ET MIKE LOCH (RESPONSIBLE TRADE)

Cette courte série de blogs techniques a été mise au point pour vous aider à comprendre les éléments du [Manuel de Certification Régional \(MCR\)](#) qui ont été modifiés, les raisons pour lesquelles ils ont été modifiés, la signification pratique de ces modifications et la manière dont elles représentent une amélioration significative. Cette série de blogs s'adresse à toute personne intéressée par la certification de chaînes d'approvisionnement responsables dans la région des Grands Lacs africains et peut également être pertinente pour d'autres zones de conflit et à haut risque (CAHRA). Plus spécifiquement, elle aura une valeur pratique pour les institutions publiques (en particulier les pays producteurs et importateurs de minerais), les acteurs du secteur privé (des producteurs aux négociants, exportateurs, fonderies, affineurs et utilisateurs finaux) et les acteurs de la société civile / professionnels engagés dans le commerce responsable des minerais. La série offrira des informations qui vous permettront de mieux comprendre le nouveau MCR, rapidement.

Ces blogs marquent la publication et l'entrée en vigueur de la deuxième édition du MCR de la Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs (CIRGL), en janvier 2020. Préparés par [Adam Rolfe](#), Levin Sources, et [Mike Loch](#), [Responsible Trade](#), ils présentent les perspectives de deux des principaux rédacteurs et facilitateurs du processus de révision.

QU'EST-CE QUE LE MCR ET POURQUOI A-T-IL ÉTÉ RÉVISÉ ?

Le MCR de la Conférence internationale de la région des Grands Lacs (CIRGL) d'Afrique centrale est une norme régionale visant à lutter contre la production et le commerce illicites d'étain, de tantale, de tungstène et d'or, qui ont été liés à des conflits et à la perpétuation de violations flagrantes des droits humains. S'inspirant du Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais, le MCR fait partie de l'Initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles (IRRN) et est entré en vigueur pour la première fois en 2011. Malgré certains progrès en termes de mise en œuvre, notamment en République Démocratique du Congo et au Rwanda, et plus récemment au Burundi et en Tanzanie, le MCR ne reste que partiellement exécuté et faiblement appliqué. Après 7 ans de mise en œuvre, il était donc nécessaire de revoir et de réviser la norme en vue d'assurer une adoption plus large et un plus grand impact dans les années à venir.

QUAND ET COMMENT LE MCR A-T-IL ÉTÉ RÉVISÉ ?

Un examen et une révision complets du MCR ont été entrepris entre janvier 2018 et octobre 2019, ce qui a conduit à des modifications importantes du système de certification.

L'exercice de révision a été mené par des consultants indépendants de Levin Sources et Responsible Trade pour le compte de la CIRGL et a été financé par la coopération allemande au développement.

Toutes les modifications apportées au manuel existant l'ont été sur la base d'un processus de consultation inclusif des parties prenantes et de documents techniques évaluant le coût et l'impact du manuel à ce jour. Toutes les modifications ont ensuite été évaluées par rapport à une liste de critères, élaborée au début du processus. Ces critères étaient les suivants :

- Contribuer à accroître la crédibilité du MCR
- Soutenir les efforts de mise en œuvre et l'appropriation par les États membres
- Réduire les coûts de mise en œuvre
- Clarifier les exigences de la norme
- Clarifier les rôles et responsabilités des acteurs
- Augmenter l'efficacité du mécanisme
- Assurer un meilleur alignement sur le Guide OCDE sur le devoir de diligence ; et

- Prévoir des contrôles appropriés

Des parties prenantes internationales et régionales issues du gouvernement, de l'industrie et de la société civile ont apporté leur contribution, par le biais d'ateliers, de sessions d'information et de plateformes de consultation en ligne.

Toutes les réactions et recommandations ont été compilées dans une matrice principale et soumises à une évaluation technique, en tenant compte des critères clés.

La deuxième édition du manuel est passée par quatre itérations au total avant d'être soumise au comité régional de la CIRGL pour examen et validation en octobre 2019.

QUELS SONT LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DU PROCESSUS DE RÉVISION DU MCR ?

La deuxième édition du MCR n'a pas fondamentalement changé l'objectif du mécanisme, qui reste de contribuer à, et de certifier, des chaînes d'approvisionnement en minerais qui ne fournissent pas, directement ou indirectement, un soutien à des groupes armés non étatiques et / ou à des forces de sécurité publiques ou privées, ou qui ne contribuent pas à des violations flagrantes des droits humains (comme indiqué à l'annexe II du Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais).

Le nouveau manuel introduit toutefois des changements importants dans les exigences, les processus et les rôles et responsabilités des acteurs. Nous pensons que ces innovations rendront le MCR plus convivial, garantiront une large adoption dans les années à venir et renforceront l'application en se concentrant sur ses éléments fondamentaux.

Cette série de blogs servira à donner un aperçu de la deuxième édition du manuel MCR. Elle présentera et décrira les principaux changements et leur signification :

- Blog 2 : Assurer la circulation des minerais de la RGL : une introduction au « Statut Bleu » pour les sites miniers et les exportateurs.
- Blog 3 : Se concentrer sur les fondamentaux : suppression des « critères de progrès », suppression de la fonction d'auditeur indépendant de la chaîne des minerais.
- Blog 4 : Autres changements majeurs.

Restez à l'écoute pour le prochain blog de la série et découvrez le nouveau **Statut Bleu** pour les sites miniers et les exportateurs et comment cet élément du MCR s'aligne sur le Guide OCDE sur le devoir de diligence. Nous décrivons ce qu'il signifie et comment il contribue à assurer un flux de minerais d'origine responsable dans les situations de lancement et de faible capacité - un ingrédient essentiel pour assurer la viabilité commerciale des chaînes d'approvisionnement en minerais formelles dans la RGL.

BLOG 2 : Assurer la circulation des minerais de la région des Grands Lacs : une introduction au « Statut bleu » pour les sites miniers et les exportateurs

2 JUILLET 2020, PAR ADAM ROLFE ET MIKE LOCH (RESPONSIBLE TRADE)

[PARTAGER](#)

[PLUS RÉCENT](#)

Voici le deuxième blog d'une série de quatre pour marquer la sortie de la [deuxième édition du Manuel du Mécanisme de Certification Régional \(MCR\)](#). Il décrit l'introduction au « Statut bleu » pour les sites miniers et les exportateurs et la manière dont ce « nouvel » élément du MCR s'aligne sur le [Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit et à haut risque](#).

Dans ce blog, nous expliquons ce que signifie le « Statut Bleu » et comment il contribue à garantir un flux de minerais d'origine responsable dans les « situations de lancement et de faible capacité ». Nous entendons par là lorsque

1. de nouveaux sites miniers et exportateurs sont établis et n'ont pas encore été vérifiés dans le cadre du MCR, et
2. ils existent déjà, mais les processus de vérification menés par les États et/ou la CIRGL ne disposent pas des ressources nécessaires pour effectuer la vérification dans les délais prévus par le manuel MCR.

Nous soutenons que ce changement est un ingrédient essentiel pour assurer la viabilité commerciale des chaînes d'approvisionnement officielles en minerais [3T et or](#) dans la région des Grands Lacs.

POURQUOI LE STATUT BLEU EST-IL NÉCESSAIRE ?

Pour répondre à cette question, nous devons faire un petit historique de la genèse du MCR. Au moment de sa publication en 2011, le MCR prévoyait une période de transition pour que les États membres puissent établir des processus et des procédures conformes aux exigences décrites dans le manuel. La date d'entrée en vigueur obligatoire avait été fixée à 2014, bien que les efforts déployés en RDC et au Rwanda soient antérieurs à cette date. Après cette date, tous les États membres étaient tenus de disposer de programmes actifs pour mettre en œuvre le MCR et tous les sites miniers et exportateurs devaient être vérifiés avant que les minerais désignés provenant de / exportés par eux puissent recevoir un certificat CIRGL.

Malheureusement, la réalité ne correspond pas toujours à la théorie. Actuellement, seuls la RDC et le Rwanda peuvent être considérés comme appliquant le MCR dans une large mesure, bien que le Burundi et la Tanzanie aient récemment commencé à le faire et que l'évolution en Ouganda soit encourageante. Cela signifie que, dans la première itération du MCR, les acteurs de la chaîne d'approvisionnement étaient pénalisés en raison de l'inaction ou de l'incapacité des États membres dans lesquels ils opéraient. S'il n'y avait pas de système de vérification, il ne pouvait y avoir de vérification, ce qui signifie que les minerais désignés *de facto* ne pouvaient pas être exportés en conformité avec le MCR.

Pour illustrer l'étendue du problème, même en RDC, où le MCR a été adopté, la faible capacité a entraîné la lenteur du déploiement des inspections de sites miniers. Avec plus de 1500 sites miniers relevant de son champ d'application, effectuer des inspections sur chacun d'entre eux sur une base annuelle aurait été une tâche herculéenne. La réalité est bien plus proche d'environ 600 sites inspectés en huit ans, seules quelques mines ayant été inspectées plus d'une fois.

La situation relative aux audits par un tiers des exportateurs est similaire. Alors qu'il existe plus de 60 exportateurs enregistrés en RDC et au Rwanda, seuls 9 exportateurs, 5 en RDC et 4 au Rwanda, ont été audités dans le cadre du MCR. Un seul de ces exportateurs a été contrôlé plus d'une fois.

En outre, dans la première édition du manuel, les nouveaux arrivants sur le marché se retrouvaient dans une impasse. Avant de commencer leurs opérations, ils devaient vérifier leur conformité avec le MCR, ce qui était à la fois coûteux et illogique puisque ce n'est qu'une fois en activité que les critères du MCR deviennent applicables.

Cette situation constituait une barrière effective à l'entrée d'entreprises potentiellement légitimes et ne pouvait perdurer. Les rédacteurs du manuel révisé du MCR ont donc dû trouver une solution pour faire face aux situations de faible capacité et de lancement. La solution : le Statut Bleu.

QU'EST-CE QUE LE STATUT BLEU ?

Le Statut Bleu est le nouveau « quatrième » critère de statut dans le cadre du MCR. Il complète les trois critères de statut précédents, à savoir Vert (vérifié), Jaune (provisoirement vérifié) et Rouge (non vérifié), qui indiquent le résultat du processus de vérification. En revanche, le Statut Bleu est le statut par défaut pour tous les sites miniers et exportateurs légalement enregistrés lorsqu'aucune vérification n'a eu lieu ou lorsqu'une vérification a été demandée, mais n'a pas été effectuée dans les délais spécifiés par le MCR.

Les tableaux ci-dessous décrivent le processus régissant le Statut Bleu (avertissement : ceux d'entre vous qui ne sont pas des professionnels ou des acteurs de la chaîne d'approvisionnement peuvent être enclins à passer outre ces détails !)

APERÇU DU STATUT BLEU POUR LA MINE

| Statut de la mine | Définition | Résultat |
|----------------------------|---|---|
| Non inspecté (Bleu) | <p>Un site minier qui n'a pas encore été inspecté conformément aux exigences du MCR de la CIRGL et/ou un site minier valide (Vert) qui n'a pas été réinspecté au cours de la dernière année.</p> <p>NB.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un site minier peut conserver le Statut Bleu pendant un maximum de 3 ans ; s'il n'est pas inspecté dans les 3 ans, le Statut Rouge lui est attribué. 2. Un site minier précédemment non valide (Rouge) ou provisoirement valide (Jaune) ne peut pas devenir non inspecté (Bleu) à moins d'avoir reçu par la suite un statut valide (Vert). | <p>Le site minier peut produire et vendre des minerais pour exportation certifiée si l'exportateur a effectué une évaluation des risques sur le terrain, si une copie de cette évaluation est publiée et partagée avec l'État membre et le secrétariat de la CIRGL et si aucun risque lié aux critères du Statut Rouge n'a été identifié.</p> <p>Si des critères de Statut Jaune sont identifiés dans le cadre de l'évaluation des risques sur le terrain, le site minier disposera de 6 mois pour atténuer la non-conformité ou démontrer des améliorations significatives mesurables pour les critères de Statut Jaune identifiés. Si, après 6 mois, les critères de Statut Jaune n'ont pas été atténués ou si le site minier ne démontre pas d'amélioration significative mesurable, l'exportateur doit immédiatement suspendre ou interrompre son engagement avec le site minier.</p> |

APERÇU DU STATUT BLEU POUR L'EXPORTATEUR

| Statut d'exportateur | Définition | Résultat |
|---------------------------|---|--|
| Non vérifié (Bleu) | <p>Un exportateur qui n'a pas encore reçu un TPA CIRGL et qui a demandé un audit avant la fin de la première année d'activité ou un exportateur valide qui a demandé un TPA CIRGL (avec un préavis d'au moins 3 mois avant l'expiration de son TPA existant), mais qui n'a pas encore reçu de TPA CIRGL.</p> <p>NB.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Les exportateurs doivent avoir entamé le processus d'audit dans l'année qui suit la date d'entrée en vigueur de la deuxième édition du Manuel du MCR révisé. 2. Un exportateur peut conserver le Statut Bleu jusqu'à l'achèvement de son premier TPA CIRGL et ensuite pendant un maximum de 3 ans. | <p>L'exportateur peut acheter et/ou produire des minerais désignés pour exportation certifiée.</p> |

MAIS LE STATUT BLEU NE SIGNIFIE-T-IL PAS QUE LES ACTEURS DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT NON VÉRIFIÉS PEUVENT S'EN TIRER À BON COMPTE ?

C'est une question que nous avons souvent rencontrée en tant que vérificateurs au cours du processus de révision. Cette préoccupation se base sur le raisonnement suivant : en autorisant la circulation des minerais désignés en l'absence de mécanismes de vérification étatiques, le système permet à des acteurs non conformes d'entreprendre des exportations certifiées.

Cependant, c'est mal comprendre le rôle du Statut Bleu. Le Statut Bleu continue d'exiger des systèmes de poids et contrepoids appropriés, conformément au Guide OCDE sur le devoir de diligence, ce qui place la responsabilité du devoir de diligence sur les entreprises. Par exemple, si un exportateur souhaite s'approvisionner auprès d'un site minier bénéficiant du Statut Bleu, il doit effectuer une évaluation des risques sur le terrain et partager le rapport d'évaluation avec le gouvernement et la CIRGL. Si l'évaluation des risques identifie un risque de l'annexe II tel qu'identifié par l'OCDE, il doit cesser de s'approvisionner lorsque des risques de Statut Rouge sont identifiés ou travailler avec l'exploitant du site minier pour atténuer les risques de Statut Jaune dans les six mois. C'est exactement la manière dont l'OCDE envisageait le fonctionnement du Guide.

De même, si un exportateur bénéficiant du Statut Bleu souhaite réaliser une exportation entièrement certifiée, il devra continuer à démontrer à l'État membre qui délivre les certificats de la CIRGL et aux acheteurs intermédiaires et/ou en aval qu'il peut fournir des informations complètes sur la chaîne de responsabilité pour les lots de minerais associés.

Ainsi, alors que la vérification des sites miniers et des exportateurs du MCR ajoute des contrôles supplémentaires dépassant des exigences de l'OCDE, il est parfaitement possible d'assurer la conformité aux attentes du marché international en leur absence. En introduisant le Statut Bleu, le MCR révisé donne à l'industrie la possibilité d'opérer, mais seulement si elle mène ses opérations en conformité avec le Guide OCDE sur le devoir de diligence, accepté à l'échelle mondiale.

Enfin, afin d'éviter une situation de Statut Bleu perpétuel, qui pourrait potentiellement saper les systèmes de poids et contrepoids supplémentaires prévus par le MCR, la révision a intégré une limite de temps de 3 ans après laquelle les sites miniers/exportateurs non vérifiés passent à nouveau au Statut Rouge.

CONCLUSION

Le Statut Bleu crée une opportunité pour les programmes des États membres et de la CIRGL ainsi que pour les entreprises opérant sur leurs territoires de mûrir dans une situation de faible capacité et il réaffirme le rôle de l'industrie au niveau de la diligence efficace. Jusqu'à présent, le MCR s'appuyait uniquement sur les systèmes des gouvernements et de la CIRGL qui n'ont pas la capacité de répondre à la demande. Ce changement permet aux minerais d'origine responsable d'entrer sur les marchés mondiaux, créant ainsi l'opportunité d'un plus grand développement dans la région.

Blog 3 : Se concentrer sur les fondamentaux : suppression des critères de progrès et suppression de l'auditeur indépendant de la chaîne des minerais du manuel MCR

21 SEPTEMBRE 2020, PAR ADAM ROLFE ET MIKE LOCH (RESPONSIBLE TRADE)

Ce blog est le troisième d'une série de quatre pour marquer la sortie de la deuxième édition du Manuel du Mécanisme de Certification Régional (MCR). Il donne des détails sur deux changements importants par rapport à la première édition, à savoir la suppression des « critères de progrès » et de la fonction d'auditeur indépendant de la chaîne des minerais.

Dans ce blog, nous décrivons l'objectif initial des critères de progrès dans le MCR et la fonction d'auditeur indépendant de la chaîne des minerais, ainsi que la manière et les raisons pour lesquelles ils n'ont pas répondu aux attentes en termes d'impact social et environnemental positif. Pour chacun d'entre eux, les raisons pour lesquelles il était nécessaire de les retirer du mécanisme sont expliquées et, dans le cas des critères de progrès, la manière plus logique de les intégrer dans les cadres juridiques des États membres. Enfin, et c'est un thème commun à de nombreuses révisions abordées dans cette série de blogs, nous examinons pourquoi ces changements reflètent les évolutions normatives et juridiques du discours sur l'approvisionnement responsable en minerais.

SUPPRESSION DES CRITÈRES DE PROGRÈS DU MCR

Le MCR original distinguait deux séries de critères par rapport auxquels la conformité des acteurs de la chaîne d'approvisionnement en amont était mesurée. Ces critères étaient classés en deux catégories : les « critères de statut » et les « critères de progrès ».

Le manuel révisé a conservé les critères de statut, qui sont considérés comme fondamentaux pour l'objectif du MCR : dissocier la production et le commerce des minerais désignés dans la région des Grands Lacs des conflits et des violations flagrantes des droits humains. Ils sont également alignés sur les risques de l'[annexe II du Guide OCDE sur le devoir de diligence](#). Les critères de statut exigent que les acteurs de la chaîne d'approvisionnement puissent démontrer qu'ils ne fournissent pas de financement ou d'autres moyens de soutien aux groupes armés non étatiques et aux forces de sécurité publiques ou privées, y compris les forces armées internationales. Ils couvrent en outre les violations flagrantes des droits humains, à savoir :

1. « toute forme de torture ou de traitement cruel, inhumain et dégradant » ;
2. « toute forme de travail forcé ou obligatoire désignant tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré » ;
3. « les pires formes de travail des enfants » ;
4. « les autres violations flagrantes ainsi que les atteintes aux droits humains, telles que les violences sexuelles généralisées » ; et,
5. « les crimes de guerre, ou autres violations flagrantes du droit humanitaire international, les crimes contre l'humanité ou le génocide ».

En revanche, les critères de progrès sont allés au-delà des exigences de l'OCDE pour inclure des dispositions sur la performance environnementale et l'impact social, comme l'engagement communautaire et la contribution des EAPE au développement local. Bon nombre de ces éléments étaient déjà inclus dans les codes miniers des États membres, mais n'étaient pas appliqués dans de nombreux cas. Alors que ces exigences, lorsqu'elles sont remplies, sont des ingrédients clés pour exploiter le potentiel de développement du secteur des minerais, elles ont trop souvent été ignorées ou jugées irréalisables à court terme par les acteurs du MCR. En outre, leur réalisation ne correspondait pas directement à l'objectif du MCR, qui est de dissocier la production et le commerce des minerais désignés des conflits et des violations flagrantes des droits humains. En conséquence, le MCR n'a pas encouragé les bonnes performances à cet égard et n'a pas non plus intégré de mesures pour décourager les mauvaises performances. Le résultat net de leur inclusion a donc été un impact limité, voire nul, malgré la charge et le coût supplémentaires considérables que représentent pour le mécanisme la mesure et la vérification des performances par rapport à ces critères. Les parties prenantes ont également fait valoir que l'inclusion de critères de progrès créait une confusion quant à l'objectif du manuel et/ou diluait d'autres exigences plus centrales.

La suppression des critères de progrès du MCR a permis de remplir un certain nombre des critères qui ont guidé la révision, comme nous l'avons détaillé dans notre premier blog de cette série. Il s'agit de réduire les coûts de mise en œuvre, de clarifier les exigences de la norme, d'assurer un meilleur alignement avec le Guide OCDE sur le devoir de diligence et d'accroître l'efficacité du mécanisme.

Enfin, le retrait des critères de progrès du MCR ne diminue pas l'importance des questions sociales et environnementales. Cela ne signifie pas non plus qu'il faille abandonner l'aspiration à les satisfaire - en fait, de nombreuses parties prenantes consultées dans le cadre du processus de révision ont réaffirmé leur importance pour un secteur minier prospère et équitable dans la Région des Grands Lacs (RGL). Après de nombreuses consultations, il a été convenu qu'en l'absence d'un respect généralisé des critères minimums de statut, les critères de progrès doivent être appliqués par le biais des cadres juridiques des États membres dans le contexte d'un engagement plus large en faveur de la formalisation et de l'amélioration des normes au sein du secteur des minerais dans la région.

SUPPRESSION DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT DE LA CHAÎNE DES MINÉRAIS DU MCR

Dans la première édition du manuel, l'auditeur indépendant de la chaîne des minerais était destiné à jouer un rôle important dans la supervision de l'efficacité opérationnelle et de l'intégrité du mécanisme. Ses principales [responsabilités](#) étaient les suivantes :

1. Évaluer les systèmes de chaîne de responsabilité pour s'assurer qu'ils répondent aux exigences du MCR.

2. Mener des missions indépendantes sur le financement des conflits et le commerce de contrebande des minerais désignés.
3. Évaluer les risques de conflit et de financement du conflit associés au commerce des minerais dans la RGL.

Dans la pratique, le manque de clarté concernant la structure organisationnelle et l'indépendance du mécanisme, les difficultés à mettre en place un mécanisme de financement durable et les points d'interrogation concernant sa valeur ajoutée ont fait que la fonction n'a jamais vraiment vu le jour.

Dans ce contexte, les parties prenantes ont unanimement demandé sa suppression du mécanisme, ce qui est logique si l'on considère la nécessité de réduire les coûts globaux de mise en œuvre.

En outre, la clarification des rôles et responsabilités des acteurs du MCR signifie qu'un système efficace de poids et contrepoids est intégré dans le MCR révisé, éliminant ainsi la nécessité d'une « surveillance supplémentaire ». Le tableau ci-dessous présente les principales fonctions des acteurs clés du MCR, la CIRGL étant l'organisme de normalisation et de surveillance du mécanisme, les États membres étant chargés de réglementer et de faire respecter le MCR et les acteurs de la chaîne d'approvisionnement devant s'assurer qu'ils se conforment aux exigences.

| Rôle / Responsabilité | CIRGL | États membres | Acteurs de la chaîne d'approvisionnement |
|--|-------|---------------|--|
| Devoir de diligence en 5 étapes de l'OCDE | | | X |
| Inspection et certification des sites miniers | | X | |
| Auditeurs tiers pour les exportateurs | X | | X |
| Évaluations des risques et contrôles ponctuels | | | X |
| Application de la réglementation | | X | |
| Mise en œuvre de la chaîne de responsabilité | | | X |
| Licence de la chaîne de responsabilité | | X | |

| | | | |
|--------------------------------|---|---|--|
| Cadre régional/surveillance | X | | |
| Délivrance du certificat CIRGL | | X | |

Ce système va déjà au-delà des exigences du Guide OCDE sur le devoir de diligence en affirmant le rôle important de la CIRGL et des États membres dans la supervision et l'application des exigences décrites dans le manuel. Des contrôles supplémentaires, comme l'ont démontré les premières années de mise en œuvre du MCR, se sont avérés excessivement lourds, bureaucratiques et coûteux, sans compter qu'ils font double emploi avec le rôle important que jouent la société civile et d'autres organisations internationales dans le suivi des performances du secteur minier dans la RGL.

La fonction d'auditeur indépendant de la chaîne des minerais a donc été supprimée de la deuxième édition du MCR, les éléments fonctionnels essentiels de cette fonction étant délégués à l'Unité Technique de la CIRGL.

CONCLUSION :

L'expérience pratique de la mise en œuvre du MCR a permis de démontrer le coût important et la valeur ajoutée limitée que les critères de progrès et la fonction d'auditeur indépendant de la chaîne des minerais apportaient au fonctionnement du MCR. Sur la base des commentaires des parties prenantes consultées dans le cadre du processus de révision, ces critères ont été supprimés avec pour effet de :

1. recentrer le mécanisme sur son objectif principal, à savoir dissocier la production et le commerce des minerais des conflits et des violations flagrantes des droits humains dans la RGL, et
2. créer une structure de mise en œuvre plus durable, avec des systèmes de poids et contrepoids appropriés, qui renforce la mise en œuvre du Guide OCDE sur le devoir de diligence dans la RGL au lieu de la rendre trop lourde.

Blog 4 : Les autres changements majeurs de la deuxième édition du MCR.

21 JANVIER 2021, PAR ADAM ROLFE ET MIKE LOCK (RESPONSIBLE TRADE)

Voici le quatrième blog d'une série de quatre pour marquer la sortie de la deuxième édition du Manuel du Mécanisme de Certification Régional (MCR). Nous avons déjà abordé la [création du Statut Bleu dans le deuxième blog](#) et fourni des détails sur la [suppression des « critères de progrès » et de la fonction d'auditeur indépendant de la chaîne des minerais dans le troisième blog](#). Nous allons maintenant parler de certains des autres changements qui devraient rendre le MCR plus efficace et faciliter sa mise en œuvre par les États membres et les acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

QUELLES ONT ÉTÉ LES AMÉLIORATIONS GÉNÉRALES APPORTÉES AU DOCUMENT ?

Le MCR original présentait un certain nombre de problèmes d'utilisation. Sans entrer dans les détails, le manuel était difficile à interpréter, n'était pas fluide, comportait de nombreuses redondances et une terminologie incohérente. Voici une liste d'améliorations supplémentaires apportées au document :

- Un seul document (Manuel + Annexes) - Le MCR original était composé de deux documents distincts, le Manuel et les Annexes - réduit de plus de 150 pages à 78 (version anglaise)
- Ajout des acteurs du MCR dans la « Section I - Champ d'application » pour clarifier les rôles et responsabilités.

- Ajout de définitions supplémentaires et suppression des définitions qui ne sont plus utilisées ou appropriées.
- Suppression ou regroupement de quatre sous-sections de la section des exigences du manuel précédent
- Réorganisation du document pour qu'il soit cohérent avec le flux du processus des minerais
- Création d'une procédure de recours, qui n'avait qu'un titulaire auparavant.
- Réorientation du manuel de manière à ce que les exigences soient couvertes dans le corps du texte et les besoins en matière de processus et/ou d'information dans les annexes.
- Utilisation d'une terminologie cohérente et suppression des redondances

Ces améliorations ont rendu le manuel MCR plus facile à comprendre et à mettre en œuvre.

QUE SONT LES CHANGEMENTS APPORTÉS À L'ÉVALUATION ET À LA VALIDATION DES SITES MINIERES ?

En plus de la création du Statut Bleu pour les sites miniers, il était nécessaire de clarifier qui avait la responsabilité et le rôle d'évaluer et de valider les sites miniers. Il était essentiel de s'assurer qu'il s'agissait d'une responsabilité des États membres, car, dans l'ancien manuel, les auditeurs tiers et l'Auditeur indépendant de la chaîne des minerais (AICM) disposaient également d'un mandat de changer le statut. Le manuel révisé ne permet pas aux auditeurs tiers de changer le statut d'un site minier, mais veille à ce qu'ils doivent signaler tous les problèmes de Statut Rouge et Jaune identifiés aux États membres et à la CIRGL. Comme la fonction d'AICM a été supprimée, le pouvoir de l'AICM à modifier le statut est également supprimé.

EN QUOI LES EXIGENCES EN MATIÈRE DE CHAÎNE DE TRAÇABILITÉ ONT-ELLES ÉTÉ AFFECTÉES ?

Sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de l'ancien MCR, on avait l'impression qu'une tierce partie était nécessaire pour mettre en œuvre la CoC. Bien que l'interprétation ne soit pas correcte, les exigences du MCR en matière de CoC devaient être clarifiées. En outre, des accords informels ou des protocoles d'entente étaient en place entre les gouvernements et les fournisseurs tiers. Ceux-ci n'étaient pas cohérents entre les fournisseurs ou les gouvernements, ce qui pouvait ajouter des coûts et créer des avantages injustes pour un système concurrent. Afin d'assurer une plus grande cohérence dans la définition et la mise en œuvre des exigences de la CoC, la deuxième édition exige que les États membres établissent un programme de CoC qui octroie des licences pour les systèmes CoC. Les systèmes peuvent être mis en œuvre par une tierce partie, un gouvernement ou une entreprise. Il peut y avoir plus d'un système dans le programme de l'État membre. En fait, cette structure est fortement encouragée en vue de promouvoir la concurrence entre les fournisseurs.

Des préoccupations ont également été soulevées concernant la transparence de certains des systèmes mis en œuvre. Il s'agissait notamment de l'accès aux données lors d'un audit par un tiers (TPA) et du coût opérationnel réel. Pour répondre à ces préoccupations, le MCR exige désormais une plus grande transparence des systèmes CoC, y compris un rapport financier annuel soumis par le système CoC à l'État membre et au comité d'audit et l'accès aux données pour les auditeurs lors d'un TPA. En cas de recours à un fournisseur tiers de systèmes CoC, les exportateurs doivent s'assurer que les systèmes transmettent les données à l'État membre. Le fait de ne pas mettre les données à disposition pendant l'audit peut entraîner une non-conformité, qui peut à son tour avoir un impact sur la capacité de l'exportateur à continuer à exporter légalement.

Enfin, l'expérience a montré que des litiges ont existé entre des fournisseurs tiers de CoC et de diligence, ce qui a conduit à l'interruption de la chaîne d'approvisionnement concurrente et a donc eu un impact négatif sur la chaîne d'approvisionnement. Il est essentiel que les litiges soient portés à la connaissance de l'État membre dès que possible, c'est pourquoi le MCR exige désormais que les systèmes de contrôle des certificats rendent compte immédiatement aux États membres de tout litige.

QUELS SONT LES CHANGEMENTS CONCERNANT LES AUDITS PAR UN TIERS DES EXPORTATEURS ?

Conformément au Guide OCDE sur le devoir de diligence, les TPA sont désormais des audits des systèmes de gestion et sont conformes à l'Évaluation de l'Alignement de l'OCDE. Des préoccupations importantes ont été exprimées quant au coût et à la capacité de la CIRGL à mener des audits en temps voulu ; par conséquent, la fréquence des audits des exportateurs a été modifiée, passant d'une fois par an à une fois tous les trois ans. Le processus de TPA doit être initié par l'exportateur, qui est tenu de payer l'audit. Pour parvenir un accord quant à l'accès aux données, aux conditions de paiement et aux questions de confidentialité, les exportateurs doivent avoir un contrat signé avec la CIRGL. Cela permettra d'éviter toute confusion et de s'assurer que les termes du processus d'audit sont clairs et bien définis.

CONCLUSION

La deuxième édition du MCR n'a pas fondamentalement changé l'objectif du mécanisme, qui reste de contribuer et de certifier les chaînes d'approvisionnement en minerais qui ne fournissent pas, directement ou indirectement, un soutien à des groupes armés non étatiques et/ou à des forces de sécurité publiques ou privées, ou qui ne contribuent pas à des violations flagrantes des droits humains (comme indiqué à l'annexe II du Guide OCDE sur les chaînes d'approvisionnement responsables en minerais).

Le nouveau manuel introduit toutefois des changements importants dans les exigences, les processus et les rôles et responsabilités des acteurs. Nous pensons que ces innovations rendront le MCR plus convivial, garantiront une large adoption dans les années à venir et renforceront l'application en se concentrant sur ses éléments fondamentaux.