



PARTENARIAT AFRIQUE CANADA

L'ELDORADO OUEST-AFRICAIN

CARTOGRAPHIE DU COMMERCE ILLICITE DE L'OR
EN CÔTE D'IVOIRE, AU MALI ET AU BURKINA FASO



L'Eldorado ouest-africain : Cartographier le commerce illicite de l'or en Côte d'Ivoire, au Mali et au Burkina Faso

Rédigé conjointement par Alan Martin et Hélène Helbig de Balzac

Directrice de publication : Zuzia Danielski

Traduction : Communications COM'ça

Révision : Services linguistiques Annie Talbot inc., Ashley Armstrong, et Chelsea Pandelidis

Conception : jwalkerdesign.ca

ISBN: 978-1-897320-38-9

© Partenariat Afrique Canada, janvier 2017

Pour obtenir la permission de reproduire ou traduire la totalité ou des passages de cette publication, veuillez vous adresser à Partenariat Afrique Canada.

Photos d'Hélène Helbig de Balzac/Partenariat Afrique Canada

Partenariat Afrique Canada remercie l'Union européenne (UE) pour son appui à la recherche et à la rédaction du rapport. Les idées, opinions et commentaires présentés dans cette publication relèvent de l'entière responsabilité de ses auteurs et ne représentent ou ne reflètent pas nécessairement la politique de l'UE.

INTRODUCTION	2
PRINCIPAUX CONSTATS	3
RECOMMANDATIONS	5
MÉTHODOLOGIE	7
PREMIÈRE SECTION	
COMPRENDRE L'EXPLOITATION MINIÈRE DE L'OR ARTISANALE EN AFRIQUE DE L'OUEST	8
DEUXIÈME SECTION	
COMPRENDRE POURQUOI LE COMMERCE ILLICITE PROSPÈRE	13
TROISIÈME SECTION	
IMPLICATIONS POUR LA RÉGION	20
CONCLUSION	22

TABLE DES MATIÈRES



AFRIQUE DE L'OUEST

Avant la guerre, nous
travaillions dans les champs;
l'or nous était inconnu.

— Mineur d'or artisanal à Doropo, en Côte d'Ivoire

INTRODUCTION

Ce rapport cartographie les défis, tant sur le plan de la mise en application que de la gouvernance, et les vulnérabilités engendrés par le commerce illicite de l'or en Afrique de l'Ouest, de même que ses répercussions sur la paix et la stabilité régionales.

Il se concentre essentiellement sur le secteur de l'or artisanal en Côte d'Ivoire, au Mali et au Burkina Faso. Toutefois, bon nombre de ses constatations peuvent s'appliquer à d'autres pays de la région de l'Afrique de l'Ouest, notamment à la Sierra Leone et à la Guinée, qui déclarent elles aussi avoir connu d'importantes baisses de la production de l'or au profit du Mali.

Bien que chacun de ces pays soit confronté à des défis uniques, ils présentent tous une même caractéristique : la présence discrète de l'État dans le secteur de l'or artisanal. Cette façon de faire est lourde de conséquences, puisque le manque de présence gouvernementale, de structure institutionnelle et de politiques cohérentes mine la capacité de ces pays à planifier, à s'approprier et à récolter pleinement l'ensemble des retombées économiques du secteur. On estime que le secteur de l'exploitation minière artisanale de l'or emploie trois millions de mineurs artisans dans ces pays. Cependant, leur production — et par conséquent leur pleine contribution aux économies nationales — demeure inconnue. De plus, selon le rapport, bien que la contrebande et les fuites fiscales privent l'État de recettes, elles contribuent aussi à l'instabilité politique, au non-respect de la loi et à la criminalité, qui revêtent en grande partie un caractère transnational.

L'or a toujours exercé un attrait particulier sur les personnes qui cherchent à gagner leur vie, peu important les incertitudes et l'exploitation qu'il suscite. Tant chez les gouvernements que chez les milices, les minéraux lucratifs qui se prêtent à la contrebande alimentent souvent des guerres civiles interminables, qui engendrent l'instabilité, l'exploitation humaine, la corruption et, par-dessus tout, la perte de débouchés économiques. L'histoire postcoloniale montre que l'Afrique de l'Ouest a connu de nombreuses guerres civiles au fil du temps; tout récemment, elle a été de plus en plus victime d'actes terroristes et d'attaques perpétrées par des groupes djihadistes.

Ce rapport met aussi en relief certaines des embûches les plus courantes auxquelles sont confrontés les gouvernements une fois les hostilités terminées ou lorsqu'ils cherchent à accroître le contrôle du gouvernement sur un secteur minier artisanal non réglementé. L'or demeure souvent une cause d'instabilité et de perte de recettes pour les gouvernements, dans la mesure où les réseaux informels s'avèrent plus durables que les tentatives de mettre en place des chaînes d'approvisionnement légales. C'est le cas dans tous les pays dont il est question dans ce rapport, où le secteur artisanal demeure informel et échappe en grande partie au contrôle des planificateurs centraux. La plupart du temps, dans ces pays où la gouvernance des ressources manque de rigueur, particulièrement dans des situations d'après-conflit, les gouvernements tentent de réaffirmer leur contrôle en adoptant des lois et des mesures malavisées, au détriment des mineurs artisans, qui sont ensuite étayées par des opérations d'application draconiennes lorsque ces lois et mesures sont ignorées. Ces interventions exacerbent la situation; elles aliènent les mineurs et les poussent encore davantage vers le commerce illicite ou alors engendrent une violence évitable.

Le cas de l'Afrique de l'Ouest n'est pas différent.

PRINCIPAUX CONSTATS

Le rapport présente plusieurs constatations clés. La première veut que le secteur de l'exploitation minière artisanale de l'or en Côte d'Ivoire, au Mali et au Burkina Faso souffre d'un manque de cohésion sur le plan des politiques et d'une présence gouvernementale ferme dans les régions d'exploitation minière artisanale. Il s'ensuit une perte considérable de recettes publiques et un affaiblissement de la supervision du gouvernement qui pourraient, si l'on ne s'y attarde pas, avoir des répercussions sur la stabilité nationale et régionale.

La recherche constate en outre l'absence de données fiables sur la production et l'exportation dans le secteur de l'or artisanal dans tous les pays à l'étude. Puisque le commerce de l'or artisanal est fondé sur un système de préfinancement, toutes les transactions dans cette industrie largement non réglementée et où les échanges se font essentiellement en espèces sont fondées sur la confiance, les réseaux et la concurrence des prix. Cela constitue un immense obstacle pour les gouvernements qui tentent d'officialiser le secteur, entre autres en octroyant des permis aux divers intervenants, en assurant la traçabilité de la production et en percevant les taxes appropriées.

Les chaînes d'approvisionnement dans les trois pays sont étroitement interconnectées. Les frontières extrêmement poreuses permettent un niveau élevé de mobilité de la main-d'œuvre dans les mines et exacerbent la contrebande. Bien que la Côte d'Ivoire soit la principale source et destination de la main-d'œuvre mobile¹ en raison des suites de la guerre civile et de ses rendements de minerai à haute teneur aurifère, le Burkina Faso et particulièrement le Mali sont les principales plaques tournantes de l'exportation de l'or artisanal.

Le rapport constate l'existence d'un commerce illicite considérable entre le Mali et les affineurs des Émirats arabes unis (EAU), comme en témoignent nettement les données sur les importations à partir des EAU qui, d'une année à l'autre, dépassent la production totale d'or du Mali². Puisqu'une large part de la production industrielle du Mali va à des affineurs suisses et sud-africains, ce chiffre est encore plus inexplicable pour les affineurs implantés dans les EAU et les fonctionnaires des douanes des deux pays.

La recherche n'a mis au jour que des preuves anecdotiques du lien entre les métaux et minéraux précieux, et les réseaux terroristes. Au cours de ses travaux, Partenariat Afrique Canada (PAC) n'a trouvé aucune preuve concluante que l'or artisanal finance des groupes terroristes. Toutefois, les responsables de l'application de la loi³ ont à maintes reprises exprimé leurs préoccupations à l'effet que des produits de base de grande valeur comme l'or et les diamants servent de monnaie de rechange dans le cadre de stratagèmes de blanchiment d'argent et qu'ils partagent certaines caractéristiques avec d'autres biens qui sont souvent passés en contrebande, comme la drogue et les cigarettes, connus pour financer des organisations terroristes en Afrique de l'Ouest⁴.

1 Les estimations officielles chiffrent à 500 000 le nombre de mineurs d'or artisanal en Côte d'Ivoire, dont beaucoup proviennent de pays voisins. Haut fonctionnaire du ministère de l'Industrie et des Mines de la Côte d'Ivoire, discussion privée avec PAC, Kinshasa, République démocratique du Congo, 3 novembre 2014.

2 Données de Comtrade. On peut accéder à la base de données à comtrade.un.org.

3 Membres du Transnational Organized Crime Unit, entrevue avec PAC, Freetown, Sierra Leone, 9 avril 2015.

4 « Le Mali, "signal d'alarme" sur le narcotrafic », IRIN, 5 février 2013, www.irinnews.org/fr/report/97432/le-mali-signal-dalarme-sur-le-narcotrafic; Dr Freedom C. Onuoha and Dr Gerald E. Ezirim, « "Terrorism" and Transnational Organized Crime in West Africa », Al Jazeera Centre for Studies, 23 juin 2013, <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2013/06/2013624102946689517.html>.

Ce rapport examine aussi divers facteurs qui minent la légalité et la traçabilité dans le secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) de l'or. Ces facteurs sont liés à des variables tant systémiques que manifestement criminelles. Par exemple, les nouveaux codes miniers de la Côte d'Ivoire⁵, du Mali⁶ et du Burkina Faso⁷ favorisent l'exploitation industrielle, sans pour autant reconnaître le plein potentiel économique du secteur de l'EMAPE ni le besoin d'investir des ressources dans l'officialisation du secteur ou dans sa planification.

Il est largement reconnu que la taxation est l'un des principaux moteurs de la contrebande dans de nombreuses industries extractives en Afrique, incluant dans l'EMAPE de l'or. La recherche constate que malgré une taxe à l'exportation harmonisée de 3 % entre les pays, de nombreux négociants exploitaient les échappatoires dans le régime fiscal du Mali ou continuaient de s'en remettre à des réseaux illicites et prédateurs constitués par d'anciens combattants en Côte d'Ivoire.

L'héritage de la guerre civile en Côte d'Ivoire continue d'assombrir la gouvernance de son secteur de l'or. C'est particulièrement le cas de plusieurs anciens commandants de zone des Forces nouvelles (des forces rebelles), qui profitent de la contrebande et prélèvent des taxes illégales auprès des intermédiaires dans le secteur artisanal de l'or⁸. Ces anciens combattants collaborent étroitement avec les principaux acheteurs du Burkina Faso qui, pour leur part, sont soutenus par des associés de Blaise Compaoré, le président autocrate du Burkina Faso qui a été longtemps en fonction, jusqu'à ce que des soulèvements populaires le forcent à s'exiler en Côte d'Ivoire, en octobre 2014. Les deux parties opèrent en toute impunité, que ce soit en raison de leurs relations politiques étroites avec le président ivoirien Ouattara, ou que cela résulte de leurs efforts pour calmer les anciens combattants qui ne sont pas entièrement satisfaits des efforts de démobilisation et de réintégration. Partenariat Afrique Canada constate avec inquiétude qu'en l'absence d'intervention, le contrôle parallèle qu'exercent ces éléments sur le secteur de l'EMAPE favorise la criminalité et menace la stabilité sociale en Côte d'Ivoire et dans les régions avoisinantes.

Le manque de politiques et de pratiques d'EMAPE durables et fonctionnelles dirigées par le gouvernement entraîne d'autres difficultés. Au-delà des objectifs de ce rapport, on constate aussi une présence significative du travail des enfants dans les sites miniers. Il y a aussi l'utilisation généralisée du mercure et du cyanure par les mineurs, qui entraîne de graves répercussions sur l'environnement et la santé.

5 « Portant Code minier », Côte d'Ivoire, 24 mars 2014, www.gouv.ci/doc/accords/1449057553code-minier-2014.pdf.

6 « Code minier 2012 », Mali, 27 février 2012, www.droit-afrique.com/upload/doc/mali/Mali-Code-2012-minier.pdf.

7 « Portant Code minier », Burkina Faso, 29 octobre 2015, faolex.fao.org/docs/pdf/bkf154955.pdf.

8 Le Groupe d'experts des Nations Unies sur la Côte d'Ivoire soutient aussi ce point de vue. Voir « Final report of the Group of Experts on Côte d'Ivoire pursuant to paragraph 27 of Security Council resolution 2219 (2015) », United Nations Security Council, 17 mars 2016, p. 23, paragraphe 84, www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_254.pdf.

RECOMMANDATIONS

AU GOUVERNEMENT DU MALI

Il est clair que le Mali est le point de sortie régional pour les expéditions d'or, tant légales qu'illicites, à destination des Émirats arabes unis. Comme les exportations dépassent de beaucoup la production du Mali, il est vraisemblable qu'une grande partie de l'or provienne non seulement des pays voisins comme le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, mais aussi de pays plus éloignés.

Les organismes d'application de la loi au Mali devraient prendre des mesures immédiates pour enquêter sur les personnes qui tirent les ficelles du commerce illicite de l'or. Ces mesures devraient comporter un engagement de la part des autorités compétentes aux EAU, plus particulièrement le Dubai Multi Commodities Centre (DMCC), à corriger les divergences commerciales et les pratiques douanières qui facilitent cette illégalité.

Une mesure pratique serait l'interdiction par le Mali et ses voisins immédiats d'exporter de l'or transporté à la main, ce qui permet aux exportateurs de vendre directement sur les marchés de l'or aux EAU, contournant ainsi les contrôles qui régissent actuellement les expéditions d'or industrielles envoyées par fret aérien.

Les ministères des Finances et des Mines devraient entreprendre une révision complète du régime fiscal actuel de la taxe de 3 % sur l'exportation de l'or afin d'éliminer les échappatoires qui font du Mali un attrait pour l'or produit dans d'autres pays.

AUX GOUVERNEMENTS DU BURKINA FASO, DE LA CÔTE D'IVOIRE ET DU MALI

Un sommet de niveau ministériel devrait être convoqué, sous la direction de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dans l'objectif précis d'élaborer une approche régionale susceptible de résoudre les problèmes d'ordre criminel, économique et politique dans le secteur de l'or. Le commerce illicite nuit aux économies africaines. Une meilleure harmonisation des politiques et des pratiques par l'entremise d'une approche régionale pourrait offrir des avantages réciproques, tels que des dividendes économiques accrus, une gestion améliorée du secteur de l'EMAPE, et une paix et une sécurité plus durables.

Une réunion ministérielle de haut niveau entre les pays et avec des experts techniques compétents devrait aussi être convoquée afin que soient étudiées les politiques et les pratiques qui seraient susceptibles d'appuyer et de favoriser l'officialisation des mineurs à petite échelle, de promouvoir l'approvisionnement dans le pays d'origine et d'encourager les acheteurs et les exportateurs à travailler dans le cadre de la chaîne légale.

Les pays de l'Union du fleuve Mano devraient être convoqués à un sommet extraordinaire sur les ressources naturelles afin qu'ils mettent en commun leurs expériences d'élaboration d'une approche régionale sur la gouvernance du diamant, et qu'ils élaborent ensemble des stratégies pour permettre à la région de l'Afrique de l'Ouest de corriger de manière plus globale des vulnérabilités semblables et communes dans le secteur artisanal de l'or.

Ensuite, les trois pays devraient participer au processus du *Guide OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque* comme moyen de réduire les vulnérabilités mentionnées dans ce rapport et d'y remédier.

Une étude comparative devrait être entreprise sur les systèmes de devoir de diligence en place dans la région des Grands Lacs, de concert avec la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), et la possibilité d'adapter un mécanisme semblable au contexte ouest-africain devrait être examinée.

Pour surveiller et réglementer l'exploitation et le commerce des ressources naturelles, les États membres de la CIRGL ont adopté six outils. Certains d'entre eux pourraient être utiles pour une approche régionale de la gestion du commerce de l'or en Afrique de l'Ouest. Ils comprennent, entre autres :

- » L'harmonisation de la législation. Une variance dans les taxes à l'exportation entre plusieurs pays peut inciter la contrebande des minéraux et de l'or dans la région des Grands Lacs. En Afrique de l'Ouest, les exportations sont prétendument harmonisées, mais cette harmonisation n'est pas appliquée. En outre, les gouvernements devraient analyser le spectre fiscal en entier — incluant les paiements faits aux représentants des douanes, aux anciens combattants et aux acteurs étatiques — en ayant pour objectif la mise en place d'un système pratique, équitable et uniformément appliqué dans toute la région de l'Afrique de l'Ouest.
- » La création d'une base de données régionale sur la production et le commerce de l'or (y compris des données sur la qualité de l'or). Un tel outil pourrait permettre aux acheteurs de savoir où ils veulent s'approvisionner, soutenir la traçabilité et faire en sorte qu'il soit difficile pour les négociants de faire la contrebande de l'or vers d'autres juridictions.
- » La promotion de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) auprès des acteurs de l'industrie, notamment ses normes relatives à la gouvernance et à la transparence.
- » L'officialisation du secteur de l'or, tout en reconnaissance le secteur comme un moyen de subsistance légitime, et de créer des incitatifs pour les producteurs de travailler dans la légalité. En favorisant la mise sur pied de coopératives à l'échelle locale, on pourrait remplacer des petits et des grands acheteurs. Considérant que l'exploitation artisanale de l'or est confrontée à de nombreux défis, dont le manque de traçabilité, la promotion d'une chaîne d'approvisionnement épurée à laquelle participeraient moins d'acteurs pourrait s'avérer importante.
- » Mettre en place un système de contrôle régional et de transparence de la chaîne d'approvisionnement en minerais, soit en instituant une chaîne de responsabilité et un système de traçabilité, soit en identifiant les intervenants en amont dans la chaîne d'approvisionnement.

AUX ÉMIRATS ARABES UNIS

Les importateurs d'or qui s'approvisionnent au Mali et au Burkina Faso doivent exercer une diligence accrue à l'égard de leurs chaînes d'approvisionnement, en s'intéressant particulièrement à la façon dont les sources artisanales illicites pourraient compromettre leur approvisionnement. Cette attention comprend l'inspection de toute la chaîne d'approvisionnement, en remontant jusqu'aux sites miniers, afin de mieux comprendre et atténuer les risques qui vont au-delà des exportations à partir des capitales.

Le DMCC devrait agir immédiatement afin de cesser l'importation d'or transporté à la main. Des contrôles régulatrices devraient être davantage renforcés afin d'exiger plus d'information sur les importateurs d'or de l'EMAPE, incluant la vérification du consignataire, l'authenticité des certificats d'origine ou des permis d'exportation et les documents de dédouanement (y compris les reçus de taxes du pays d'exportation)⁹.

9 Voir « DMCC Rules for Risk Based Due Diligence in the Gold and Precious Metals Supply Chain », Dubai Multi Commodities Centre (DMCC), mai 2016, www.dmcc.ae/gold-responsible-sourcing-precious-metals.

MÉTHODOLOGIE

Ce rapport s'appuie sur une visite sur le terrain qu'a effectuée Partenariat Afrique Canada à Bouaké, Bouna, Doropa, Sakassou et Kodo (Côte d'Ivoire), à Gaoua, Galgoui, Doudou, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (Burkina Faso) et à Bamako (Mali) pour enquêter sur le commerce illégal d'or en Afrique de l'Ouest. Le rapport s'appuie sur les preuves recueillies lors des entrevues et sur les observations sur place. Les chercheurs ont interviewé des personnes impliquées dans l'industrie aurifère dans les trois pays, y compris des représentants des gouvernements et de la société civile, des mineurs, des commerçants et des acheteurs.

Le rapport s'appuie sur des recherches précédentes et comparables réalisées par Partenariat Afrique Canada, l'une sur le secteur du diamant dans la région du fleuve Mano en Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Guinée, Liberia et Sierra Leone) et l'autre sur le secteur de l'or dans la région des Grands Lacs, les deux ayant conclu que les gouvernements devraient envisager une harmonisation régionale accrue des politiques et des pratiques dans leur secteur des ressources naturelles, en particulier en ce qui concerne l'imposition.

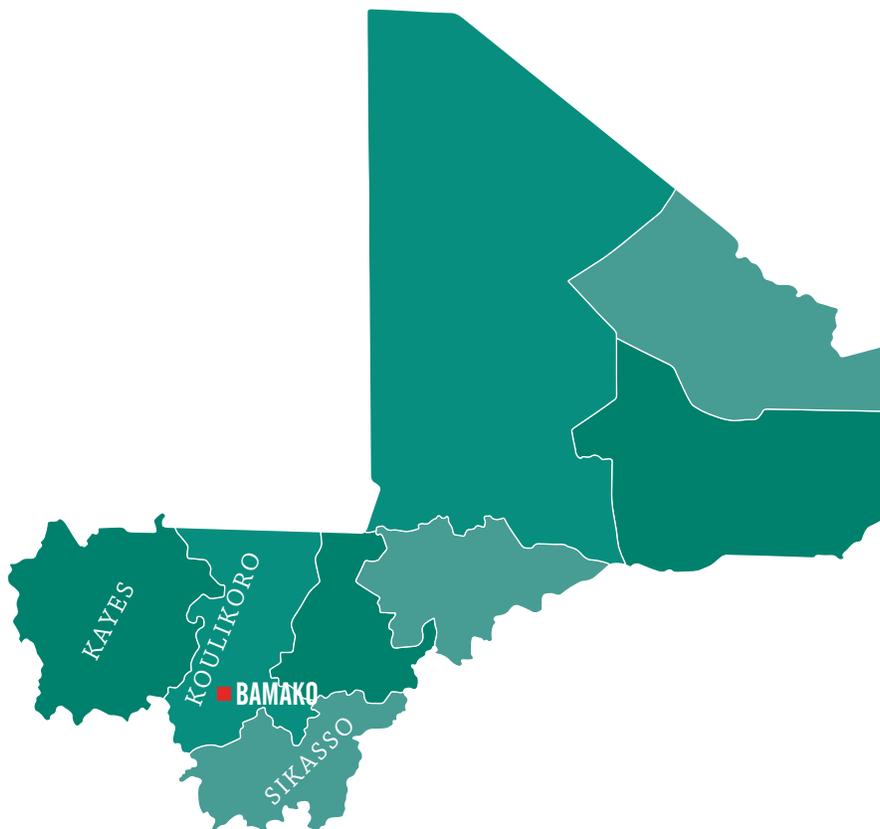
Ce rapport est divisé en trois sections principales. La première présente un aperçu contextuel du secteur minier dans chaque pays et certaines des similarités et des différences entre leurs expériences respectives. La deuxième porte sur les vulnérabilités relatives aux mesures d'application propres au secteur de l'or ouest-africain. La dernière présente des recommandations susceptibles d'aider les gouvernements à accroître la stabilité et les dividendes du secteur de l'EMAPE de l'or.

PREMIÈRE SECTION

COMPRENDRE L'EXPLOITATION MINIÈRE DE L'OR ARTISANALE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Depuis des siècles, l'Afrique de l'Ouest est l'une des régions productrices d'or les plus connues dans le monde. Les richesses de Mansa Musa, l'empereur du Mali au XIV^e siècle, étaient si considérables qu'il a tristement ruiné le marché de l'or du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord pendant une décennie, après avoir charitablement distribué de l'or tout au long de son pèlerinage à La Mecque, par voie de terre, en 1324. Aujourd'hui, la région demeure une source d'or importante, le Ghana faisant partie des 10 principaux producteurs industriels du monde¹⁰, et les trois pays dont traite ce rapport — la Côte d'Ivoire, le Mali et le Burkina Faso — se classant aussi parmi les 15 plus importants producteurs africains.

MALI



10 « Mineral Commodity Summaries 2016 », U.S. Geological Survey, Virginia, 2016, p. 73, minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2016/mcs2016.pdf.



Fonderie artisanale à Bamako, au Mali.

Le Mali a de loin le secteur le plus établi; les statistiques gouvernementales rapportaient des exportations de 67,4 tonnes en 2013¹¹, où l'or comptait pour 72 % de ses exportations en 2015¹². L'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) de l'or s'est intensifiée depuis les années 1990, et de façon exponentielle entre 2010 et 2015¹³. Les régions minières sont surtout concentrées dans le sud et l'ouest du pays, en particulier dans les régions de Sikasso, de Kayes et de Koulikoro. La Chambre des Mines estime le nombre des mineurs artisans à plus de un million¹⁴.

En raison de la nature informelle du secteur minier de l'or artisanal au Mali, il est difficile d'obtenir des données fiables sur la production et le commerce. Les données officielles indiquent une production de quatre tonnes par année¹⁵, bien que les statistiques gouvernementales aient rapporté un sommet remarquable de 20,4 tonnes en 2013¹⁶ — dont la majorité a quitté le Mali en contrebande¹⁷. Le gouvernement prélève une taxe à l'exportation de 3 % sur l'or — à l'instar du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire —, mais la différence dans l'application de la loi au Mali fait en sorte que le Mali est le plus grand passage de la région pour les exportations illicites.

Le Mali a modifié son code minier en février 2016¹⁸. Toutefois, malgré certaines améliorations dans la reconnaissance du secteur de l'EMAPE de l'or, le code a essuyé des critiques en raison de son manque de précision quant aux rôles des différents acteurs associés à la gestion du secteur et aux contrôles dont ils doivent faire l'objet. Cela fait en sorte que la majorité des sites miniers sont exploités sans autorisation, sans aucune traçabilité, ce qui inspire un sentiment d'impunité aux contrebandiers¹⁹.

11 Tiemoko Diallo, « Artisanal mining drives Mali gold exports up to 67.4 T in 2013 », Reuters, 27 mai 2014, www.reuters.com/article/mali-gold-idUSL3N0OD2YU20140527.

12 « Mali Exports 2001-2016 », Trading Economics, consulté le 8 novembre 2016, www.tradingeconomics.com/mali/exports.

13 Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), entrevue avec PAC, Mali, 6 mars 2015.

14 « L'orpaillage au Mali », Chambre des Mines du Mali, consulté le 8 novembre 2016, www.chambreminesdumali.org/orpaillage.php.

15 *Ibid.*

16 « Mali's gold exports down 21 pct in 2014 on drop in artisanal mining », Reuters, 8 avril 2015, www.reuters.com/article/mali-gold-exports-idUSL5NOX53FU20150408.

17 Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), entrevue avec PAC, Mali, 6 mars 2015.

18 « Code minier 2012 », Mali, 27 février 2012, www.droit-afrique.com/upload/doc/mali/Mali-Code-2012-minier.pdf.

19 Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), entrevue avec PAC, Mali, 6 mars 2015.

CÔTE D'IVOIRE



Le secteur de l'or de la Côte d'Ivoire a affiché une croissance au cours des dernières années, les exportations industrielles ayant passé de 4,2 tonnes en 2008 à 10,4 tonnes en 2013²⁰. En outre, une série de politiques favorables aux investisseurs a attiré l'attention de sociétés d'exploitation minière de l'or établies telles que Randgold²¹ — dont le PDG croit que le pays est le nouvel eldorado de l'or et qu'il pourrait même dépasser un jour les résultats du Ghana²².

Toutefois, le passé est toujours bien présent dans le secteur de l'or artisanal de la Côte d'Ivoire et il explique en grande partie les dynamiques actuelles — à la fois dans le pays et à l'échelle régionale. L'exploitation minière de l'or n'a réellement débuté sérieusement qu'au cours de la guerre civile qui a éclaté en 2003. Durant la crise de près d'une décennie qui s'est ensuivie, la moitié nord du pays échappait au contrôle du gouvernement central à Abidjan, ce qui laissait l'exploitation et le commerce de l'or entièrement dans la sphère illicite et aux mains des Forces nouvelles, le principal groupe rebelle. Depuis la fin des hostilités, la production artisanale s'est fortement intensifiée. Bien que le ministère de l'Industrie et des Mines ne possède pas d'estimations fiables de la production artisanale²³, l'or provenant de l'EMAPE dépasse actuellement les résultats des secteurs de la pêche et de l'agriculture, et a causé l'arrivée massive de mineurs et de négociants du Mali et du Burkina Faso.

20 « 2012 Minerals Yearbook — Côte d'Ivoire [Advance Release] ». U.S. Geological Survey, 2012, minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-2012-iv.pdf.

21 Cecilia Jamasmie, « Randgold hoping for major discovery in Ivory Coast », Mining.com, 3 juillet 2014. www.mining.com/randgold-hoping-for-major-discovery-in-ivory-coast-27539.

22 Tamasin Ford, « Ivory Coast joins the African gold rush - but it's no quick fix for the economy », *The Guardian*, 10 février 2014, www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/feb/10/ivory-coast-joins-africa-gold-rush-economy.

23 Ministère de l'Industrie et des Mines, entrevue avec PAC, Bouaké, Côte d'Ivoire, 10 février 2015.

On extrait de l'or de façon artisanale dans 24 des 31 régions de la Côte d'Ivoire²⁴. La plupart des activités se déroulent aux alentours de Bouaké et de Katiola, où le ministère de l'Industrie et des Mines a identifié 28 zones d'exploitation minière de l'or²⁵. Le gouvernement évalue à au moins 500 000 le nombre de mineurs d'or artisanal²⁶.



Un mineur d'or artisan utilise du mercure pour l'amalgamation et la cyanuration de l'or près de Doropo, en Côte d'Ivoire.



Une mine d'or artisanale près de Doropo, en Côte d'Ivoire.



Un mineur d'or artisan utilise un concasseur à Bondoukou, en Côte d'Ivoire.

BURKINA FASO



24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ministère de l'Industrie et des Mines, consulté le 15 septembre, 2015, www.industrie.gouv.ci.

Le Burkina Faso exploite l'or de façon tant artisanale qu'industrielle depuis les années 1960. La production était faible, n'excédant jamais deux tonnes par année entre 1985 et 2007²⁷, jusqu'en 2008 lorsque l'exploitation de l'or s'est fortement intensifiée. En 2013, la production atteignait 38,3 tonnes, dont 465 kg provenaient prétendument de mines artisanales²⁸. Depuis 2009, l'or est le principal produit d'exportation du Burkina Faso²⁹.

La contribution de l'or de l'EMAPE à l'économie burkinabée est considérable. Une étude estime que le secteur artisanal de l'or avait généré près de 82 milliards F CFA³⁰ (plus de 139 460 440 \$ US) par année en revenus directs et indirects depuis 2008, ce qui équivaldrait à 2,3 % du PIB nominal³¹ du pays. Les estimations gouvernementales du nombre de mineurs sont imprécises, allant d'environ 200 000 en 2003 à environ 2 millions en 2014³². Malgré cela, l'or de l'EMAPE est loin de former un secteur officiel et convenablement réglementé; les fonctionnaires évaluent le nombre des sites miniers à environ 600, dont seulement 261 avaient un permis d'exploitation artisanale³³.



Un mineur artisan utilise du mercure pour l'amalgamation et la cyanuration de l'or dans une mine près de Gaoua, au Burkina Faso.

Les données officielles relatives à la production et à l'exportation sont bien en deçà de la réalité. Les fonctionnaires admettent volontiers qu'ils exercent une surveillance ou un contrôle minimal sur le secteur et que la majorité de la production quitte le pays par des voies illicites. Une étude réalisée par le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) de France corrobore cette évaluation, concluant que 90 % de la production artisanale d'or n'est pas déclarée officiellement³⁴. Il est difficile de quantifier les pertes. En 2014, la production artisanale d'or enregistrée par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Carrières s'élevait à 208 kg, bien que les fonctionnaires chiffrent les exportations réelles à entre 3 et 10 tonnes par année³⁵.

* * *

De cette vue d'ensemble, il ressort plusieurs réalités partagées : les gouvernements n'ont pas une solide présence dans ce secteur ni une nette compréhension de la production, du nombre de mineurs artisans ou de la manière d'officialiser le secteur artisanal de l'or. L'or de l'EMAPE ne fait l'objet d'aucune traçabilité, bien que les statistiques officielles du Mali, qui font état de 20,4 tonnes en 2013 — ce qui représente de façon peu convaincante la moitié de la production d'or totale du pays —, démontrent qu'il est le pôle d'attraction régional pour l'or provenant d'autres pays. La taille du secteur, tout en étant plus petite que celle de la production industrielle, est tout de même significative pour ce qui est de l'emploi et de la perte de recettes gouvernementales. Malgré le fait que les trois pays partagent un même taux de taxation (3 %), les acheteurs et les exportateurs d'or de l'EMAPE de la région ont encore des façons de contourner des contrôles officiels.

27 « Expansion du secteur minier et développement durable au Burkina Faso : cas de l'exploitation aurifère », Ouagadougou : Conseil économique et social, 2012, p. 4; Rapport provisoire, Ouagadougou : Direction générale des Mines et de la Géologie, 2014.

28 *Ibid.*

29 « Stratégie de communication du ministère des Mines et de l'Énergie : volet mines », Ouagadougou : ministère de l'Énergie, des Mines et des Carrières, 2014, p. 9.

30 Franc de la Communauté financière africaine.

31 Analyse économique du secteur des mines — liens pauvreté et environnement. Consortium SBA-Ecosys-CEDRES, ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (MECV), Projet Initiative Pauvreté-Environnement (IPE), 2011, p. 48, www.unpei.org/sites/default/files/dmdocuments/Burkina%20Faso%20-%20Evaluation%20economique%20-%20Mining%20sector.pdf.

32 Ministère des Mines et de l'Énergie, entrevue avec PAC, Ouagadougou, Burkina Faso, 17 février 2015.

33 *Ibid.*

34 Eric Jaques, Blaise Zida, Mario Billa, Catherine Greffié and J.F. Thomassin, *Artisanal and small-Scale mines in Burkina Faso: Today and Tomorrow* (2006). Working paper of Bureau de Recherches Géologiques et Minières

35 Ministère des Mines et de l'Énergie, entrevue avec PAC, Ouagadougou, Burkina Faso, 17 février 2015.

DEUXIÈME SECTION

COMPRENDRE POURQUOI LE COMMERCE ILLICITE PROSPÈRE

Cette section porte sur certains des moteurs derrière le commerce illicite de l'or artisanal et à petite échelle, en particulier la production de l'or de la Côte d'Ivoire et les voies qu'elle emprunte chez ses voisins immédiats.

Les chaînes d'approvisionnement de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Burkina Faso sont étroitement liées et fondées sur une grande mobilité de la main-d'œuvre — à la fois chez les mineurs et chez ceux qui achètent de l'or artisanal et en font la contrebande. En Afrique de l'Ouest, les mineurs sont habituellement jeunes, mobiles et attirés par l'exploitation de l'or par désespoir économique. Leur mobilité et la contrebande d'or sont facilitées par les frontières extrêmement poreuses de la région.

Après la guerre civile, la destination préférée de ces mineurs a été la Côte d'Ivoire, souvent nommée « l'eldorado de l'Afrique de l'Ouest ». On appelle communément ces travailleurs migrants les « Clandos »; ils proviennent surtout du Mali, de la Guinée, du Ghana et du Burkina Faso, ce dernier étant principalement peuplé de Mossis, le groupe ethnique majoritaire qui a de l'expérience dans le secteur minier et une réputation de créateur de richesse au Burkina Faso³⁶. Une autre variable importante pouvant expliquer la migration vers la Côte d'Ivoire tient au fait que les mineurs des pays voisins ont un niveau d'expertise plus élevé au sein de l'industrie. Durant la rébellion en Côte d'Ivoire, de nombreux Burkinabés et, dans une moindre mesure, des Maliens ont commencé à travailler dans les mines, et ils ne sont jamais repartis. Ces derniers jouent un rôle tout aussi significatif dans le commerce des diamants de la Côte d'Ivoire.

Les mineurs sont attirés par la Côte d'Ivoire parce que le travail est moins exigeant que dans les autres pays (le roc est plus cassant et les gisements d'or sont moins profonds), mais aussi parce que de l'or est de meilleure qualité. Par exemple, un sac de gravier pourrait donner environ 13 grammes d'or, tandis qu'au Burkina Faso, le rendement moyen serait plus près de 0,25 gramme³⁷.

Pour les intermédiaires qui achètent directement des mineurs, la Côte d'Ivoire offre un avantage supplémentaire par rapport à ses voisins : de plus grandes marges bénéficiaires. La différence entre le prix payé aux mineurs en Côte d'Ivoire et le prix de revente aux principaux acheteurs au Mali et au Burkina Faso peut s'élever à plus de cinq fois le prix d'achat initial³⁸. La qualité de l'or, dont la pureté est supérieure, explique en partie cette situation, mais cette dernière donne aussi à croire que les acteurs prédateurs qu'on trouve habituellement en temps de guerre se perpétuent malgré la fin des hostilités.

Un autre négociant d'or établi à Bamako, au Mali, avoue acheter beaucoup d'un ancien commandant des Forces nouvelles, Hervé Touré, durant la guerre civile ivoirienne. Il évalue à autant que 50 % ses achats actuels en provenance de la Côte d'Ivoire³⁹. En plus de la pureté de l'or, il mentionne que c'est en raison du réseau bien établi de mineurs et de petits acheteurs qu'il a développé au fil des années qu'il continue de s'approvisionner en Côte d'Ivoire.

36 Représentant de la société civile, entrevue avec PAC, Ouagadougou, Burkina Faso, 18 février 2015.

37 Creuseurs, entrevue avec PAC, Sakassou, Côte d'Ivoire, février 2015.

38 Acheteur d'or de la Guinée, entrevue avec PAC, Bouaké, Côte d'Ivoire, 9 février 2015.

39 Négociant d'or, entrevue avec PAC, Bamako, Mali, 22 février 2015.

Les réseaux établis par les combattants et les négociants d'or durant la guerre en Côte d'Ivoire ont encore des tentacules. D'anciens commandants de zones continuent de profiter de la contrebande et du régime fiscal parallèle lié au secteur artisanal de l'or. Toutefois, ils travaillent maintenant avec des intermédiaires, selon une source militaire à Bouaké, en Côte d'Ivoire⁴⁰.

Durant la guerre civile, l'or ivoirien passait en contrebande au Mali et au Ghana, mais le Burkina Faso était la route la plus facile et la plus sûre pour les Forces nouvelles, puisque les combattants étaient protégés par le président du Burkina Faso Compaoré. Selon certains, il s'agissait d'une entreprise très lucrative. Un ancien combattant a raconté à Partenariat Afrique Canada qu'on produisait environ 5 kg d'or chaque semaine dans la région de Katiola, en Côte d'Ivoire, qu'on envoyait en contrebande au Mali ou au Burkina Faso⁴¹ — une quantité non négligeable, valant plus de 200 000 \$ US aux prix d'aujourd'hui.

Malgré les efforts de démobilisation et la transition vers la démocratie soutenue par le président de la Côte d'Ivoire Alassane Ouattara, deux anciens commandants de zone des Forces nouvelles — Ouattara Issiaka (mieux connu sous le surnom de Wattao) et Mourro Ouattara, aucun n'étant apparenté au président — continuent d'intervenir activement dans le commerce de l'or par l'entremise d'intermédiaires auxquels ils consentent un financement préalable. On sait aussi que Wattao entretient une milice privée de 500 personnes dans la région aurifère et diamantifère située entre Daloa, Séguéla et Bouna, en Côte d'Ivoire. D'après le Groupe d'experts des Nations Unies sur la Côte d'Ivoire, « ces forces permettent à Wattao de s'assurer un contrôle non disputé sur l'extraction illégale d'or et de diamants dans au moins trois zones différentes de la Côte d'Ivoire [...], ce qui compromet les réformes et la régularisation formelle attendue de longue date de l'exploitation artisanale d'or en Côte d'Ivoire et prive le pays d'importantes sources de recettes publiques⁴² ».

Même à de moindres niveaux, les réseaux établis continuent à être impliqués dans la chaîne légale. Au cours de cette recherche, Partenariat Afrique Canada a rencontré plusieurs négociants et propriétaires de sites dans le nord de la Côte d'Ivoire qui préfèrent vendre de l'or au Burkina Faso comme ils le faisaient durant la guerre. Comme l'a mentionné l'un d'eux, « le cercle de l'or est fermé; il faut connaître les gens. Pour vendre, vous devez connaître les bonnes personnes et il est essentiel d'avoir un réseau⁴³ ».

Les taxes sont aussi un facteur contribuant au commerce illicite. Comme mentionné ci-dessus, les trois gouvernements imposent une taxe à l'exportation de 3 %, comme le font d'autres pays voisins, tels que la Sierra Leone et la Guinée. En théorie, il s'agit d'une bonne pratique, puisque rien n'encourage les exportateurs à envoyer leur or dans la juridiction la plus avantageuse sur le plan fiscal.

Toutefois, l'application de la taxe par le Mali comporte une grande faille. Un fonctionnaire guinéen l'expliquait : « Si l'on peut expédier 200 kg au cours d'un même mois, la taxe de 3 % ne s'applique que sur les 50 premiers kilogrammes, ce qui vous laisse 150 kg libres de taxes⁴⁴. » Le code minier ne présente aucune explication concernant cet écart⁴⁵.

40 Colonel de l'armée, entrevue avec PAC, Bouaké, Côte d'Ivoire, 10 février 2015.

41 Ancien combattant, entrevue avec PAC, Bouaké, Côte d'Ivoire, 10 février 2015.

42 « Rapport final du Groupe d'experts sur la Côte d'Ivoire établi en application du paragraphe 27 de la résolution 2153 (2014) du Conseil de sécurité », Conseil de sécurité des Nations Unies, 13 avril 2015, p. 41, www.reseau-rafal.org/sites/reseau-rafal.org/files/document/externes/ONU%20Rapport%20experts%20Cote%20d'Ivoire%20avril%2015.pdf.

43 Acheteur guinéen, entrevue avec PAC, Bouaké, Côte d'Ivoire, 9 février 2015.

44 Fonctionnaire du ministère des Mines et de la Géologie, correspondance avec PAC, Conakry, Guinée, 19 avril 2016.

45 « Code Minier 2012 », Mali, 27 février 2012, www.droit-afrique.com/upload/doc/mali/Mali-Code-2012-minier.pdf.

La Guinée était tellement préoccupée par l'étendue de ses exportations d'or perdues au profit du Mali qu'elle a pris, en février 2016, la mesure extrême d'éliminer entièrement sa taxe. Cette mesure n'a pas été bien accueillie par la Sierra Leone, qui soupçonne que de grandes quantités de son or transitent déjà par la Guinée pour atteindre le Mali⁴⁶.

En plus de la taxe à l'exportation de 3 %, tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement ont plusieurs taxes informelles à payer. Bien qu'il y ait de légères variations entre les pays, ces taxes sont coutumières et généralement illégales, et sont habituellement liées à l'accès à un site d'exploitation minière d'or et à l'autorisation d'y travailler, et au paiement des mesures de sécurité organisées par le chef ou d'une « redevance » sur la production pour l'exploitation d'un site minier en particulier. Les responsables de site minier vont souvent contrôler les mineurs afin qu'ils ne quittent pas le site pour vendre leur or ailleurs. De nombreux sites miniers dans le nord de la Côte d'Ivoire sont sécurisés par des soldats des Forces nouvelles qui ne sont pas encore intégrés à l'armée nationale et qui ont peu d'autres perspectives d'emploi⁴⁷. Ces taxes sont rarement fixes, et le montant dépend des négociations entre le propriétaire du site et les différents acteurs en cause, tels que le maire, le chef du village (chefferie), le propriétaire de la terre (s'il s'agit d'une autre personne que le chef du village), le préfet ou les mineurs.

On ne considère pas que ces taxes ont un impact direct sur la contrebande, puisqu'on n'a guère d'autre choix que de les payer. Toutefois, elles contribuent effectivement à ce que certains acteurs se sentent surtaxés, ce qui peut les encourager à se rapprocher du commerce illicite pour récupérer certaines de leurs dépenses fiscales.

La géographie est un autre facteur qui contribue au trafic illicite de l'or vers le Mali. Il y a toujours un lien géographique plus facile entre les principaux centres de production en Côte d'Ivoire et en Guinée, et les principales plaques tournantes du négoce au Mali et au Burkina Faso. La distance entre Siguiri, l'une des plus importantes régions de production d'or de la Guinée, et le Mali, par exemple, est d'environ 200 km sur une bonne route. La distance pour atteindre Conakry, la capitale de la Guinée, est par contre de près de 800 km, et le quart de la route est en mauvais état⁴⁸. C'est aussi le cas en Côte d'Ivoire, où Doropo et Bouna sont proches du Burkina Faso.

La situation est semblable pour ce qui est de la production ivoirienne. L'or est surtout passé en contrebande par le Mali et le Burkina Faso par l'entremise de réseaux mentionnés ci-dessus, que les négociants ont établis dans leurs pays respectifs⁴⁹. La principale route pour Bamako, au Mali, passe par la ville de Sikasso, du même pays, tandis que des chargements illicites quittent Bouna et Doropo, en Côte d'Ivoire, pour Ouagadougou, au Burkina Faso, via Gaoua, le centre de négoce de Bobo-Dioulasso, ou Batié, au Burkina Faso⁵⁰. De là, les chargements sont directement passés en contrebande ou blanchis pour s'amalgamer aux exportations légales destinées aux affineurs à Dubaï.

46 Fonctionnaires des mines de la Guinée et de la Sierra Leone, discussions privées avec PAC, Freetown, Sierra Leone, 1er avril 2016.

47 Ancien rebelle des Forces nouvelles qui travaille maintenant comme agent de sécurité dans une mine près de Kodo, à l'extérieur de Doropo, Côte d'Ivoire, entrevue avec PAC, Kodo, Côte d'Ivoire, 13 février 2015.

48 Fonctionnaire du ministère des Mines et de la Géologie, correspondance avec PAC, Conakry, Guinée, 19 avril 2016.

49 Ministère de l'Industrie et des Mines, entrevue avec PAC, Bouaké, Côte d'Ivoire, 10 février 2015.

50 « Rapport final du Groupe d'experts sur la Côte d'Ivoire établi en application du paragraphe 19 de la résolution 2101 (2013) du Conseil de sécurité », Conseil de sécurité des Nations Unies, 14 avril 2014, p. 19, docplayer.fr/3083548-Conseil-de-securite-nations-unies-s-2014-266.html.



PRINCIPAUX ITINÉRAIRES COMMERCIAUX

BRISER LE RÉGIME DE TAXATION PARALLÈLE : UNE ÉTUDE DE CAS EN CÔTE D'IVOIRE

Depuis quatre ans, Samara est propriétaire d'un site minier d'or près de Sakassou, au centre de la Côte d'Ivoire. Originaire du Mali, il a d'abord dû conclure une entente avec le chef du village et le propriétaire foncier avant de commencer à exploiter le site. Pour chaque approbation, il a dû déboursier 500 000 F CFA (environ 860 \$ US).

Il a dû négocier ensuite avec le préfet, qui a prélevé une autre commission fondée sur la production : 500 F CFA (0,85 \$ US) pour chaque gramme produit sur son site vont au chef du village et 1500 F CFA (2,55 \$ US) de plus vont au propriétaire foncier.

Environ 300 mineurs travaillent sur le site d'exploitation minière d'or de Samara. La plupart sont des migrants venus de la Guinée, du Mali et du Burkina Faso. Les mineurs doivent vendre à Samara toute leur production. Toutefois, il arrive souvent que celui-ci n'ait pas suffisamment de liquidités pour acheter toute la production, et les mineurs peuvent être tentés de vendre ailleurs, où ils pourraient obtenir un meilleur prix.

En plus des 2 000 F CFA (3,40 \$ US) de taxes coutumières payés par gramme, Samara dépense 1 000 F CFA (1,70 \$ US) par gramme pour le mercure nécessaire au traitement de l'or. Finalement, chaque gramme lui coûte environ 18 000 F CFA (30,60 \$ US), dont 15 000 F CFA (25,50 \$ US) servent à payer les mineurs. Il revend le gramme 2 000 F CFA (3,36 \$ US). Pour le moment, il peut acheter 1 kg d'or par semaine, mais s'il avait plus d'argent, il pourrait facilement en acheter 1,5 kg par semaine. Il explique que durant la rébellion, il y avait beaucoup d'argent et il pouvait acheter au moins 2,5 kg par semaine.

Samara reçoit des avances en espèces de Maliens avec qui il a établi des relations. Ils achètent l'or à Bouaké et le fondent à Bamako.

Pour empêcher les mineurs de fuir avec leur production, Samara paye trois anciens combattants des Forces nouvelles afin de sécuriser le site, ce qui lui coûte 150 000 F CFA (255 \$ US) par mois.

Samara était d'abord venu en Côte d'Ivoire pour travailler dans le secteur du diamant, mais l'embargo sur les diamants a rendu le travail difficile et moins sûr, ce qui l'a poussé à réorienter son travail dans le commerce de l'or. Il ne regrette pas son choix parce qu'il est beaucoup plus facile de trouver du préfinancement pour le commerce de l'or que pour celui des diamants.

La question du préfinancement est un autre facteur à prendre en considération si l'on veut comprendre le commerce illicite.

En général, il y a deux ou trois intermédiaires dans la chaîne entre les mineurs et les exportateurs. On pourrait décrire comme suit la chaîne d'approvisionnement habituelle dans les trois pays : les mineurs travaillent pour un propriétaire de site, qui vend leur production à des petits acheteurs qui exercent leurs activités près des sites miniers. Les petits acheteurs sont habituellement préfinancés par des négociants d'or plus importants, dans les grandes villes telles qu'Ouagadougou et Bamako. Eux-mêmes sont habituellement préfinancés par des acteurs en aval, incluant des centres d'affinage tels que les EAU.

Partout en Afrique, le commerce artisanal de l'or est basé sur un système de préfinancement. L'argent qui finance l'or va dans la direction opposée à celle de l'or. Le système fait en sorte qu'il est difficile pour les mineurs de fonctionner au sein du système légal, même s'ils le voulaient. De l'argent venu d'ailleurs paye leur équipement et leurs indemnités de subsistance quotidiennes et, en retour, leur production est déjà prépayée et leur route d'exportation prédéterminée par les négociants dans les capitales qui offrent un préfinancement pour les opérations.

Le besoin d'un haut niveau de liquidités dans le secteur fait en sorte qu'un acheteur ou un exportateur d'or n'entrepose jamais de marchandises parce qu'il n'a pas de capital fixe pour conserver l'or. Son rôle est de jouer l'intermédiaire durant la transaction et de se garder une marge entre les petits acheteurs et les acheteurs étrangers⁵¹. Les acheteurs et les exportateurs établis dans les plus grandes villes travaillent presque toujours avec une équipe de petits acheteurs et ils préfinancent leurs achats aux sites miniers. Au Mali, la majorité des négociants d'or à Bamako, de même que les propriétaires des sites, sont des Maliens; au Burkina Faso, ce sont des Burkinabés; tandis qu'en Côte d'Ivoire, ils proviennent du Mali ou du Burkina Faso.

C'est habituellement à ce niveau que la contrebande apparaît. Des acheteurs burkinabés opèrent partout en Côte d'Ivoire — particulièrement dans les principales régions d'exploitation minière telles que Bouaké, Katiola, Korogo et Doropo⁵². Conséquemment, dans certaines régions minières comme Bouna, dans le nord de la Côte d'Ivoire, la production est vendue presque entièrement à des négociants à Ouagadougou⁵³.

Entre-temps, les acheteurs à Bouaké, au centre de la Côte d'Ivoire, préfèrent vendre leur or à de plus petits acheteurs du Mali⁵⁴. Ces acheteurs ne sont pas nécessairement rattachés à un site particulier, et ils achètent selon la production et selon leurs capacités financières, au nom d'un plus gros client dans les capitales. L'un d'eux, qu'on appelle « le Saoudien » à Bamako, a dit à Partenariat Afrique Canada qu'il préfinance entre 30 et 40 entrepreneurs, achetant en moyenne 200 kg par mois, qu'il exporte ensuite à Dubaï. En plus de l'or, il achète aussi illégalement des diamants de la Guinée et de la Côte d'Ivoire⁵⁵. Ses exportations mensuelles — qui valent plus de 8 000 000 \$ US aux prix actuels — illustrent bien l'ampleur du commerce illicite dans les trois pays.

Le manque de traçabilité de l'or de l'EMAPE expose le commerce légitime de l'or à une grave menace. La vulnérabilité est particulièrement aiguë à l'échelon des négociants d'or dans les capitales, le dernier maillon de la chaîne avant l'exportation à l'étranger. C'est ce qu'a démontré un négociant chevronné, qui a admis n'avoir aucune idée de l'endroit où ses acheteurs trouvent l'or qu'ils exportent⁵⁶. Dans le cas du Burkina Faso, cela fait courir un grand risque aux affineurs étrangers. Les affineurs suisses comme Metalor — qui ont reçu près de 80 % des exportations

51 Président de SEMIKO, entrevue avec PAC, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, 17 février 2015.

52 Propriétaire de site, entrevue avec PAC, Ouagadougou, Burkina Faso, 19 février 2015.

53 Négociant d'or, entrevue avec PAC, Bouna, Côte d'Ivoire, 13 février 2015.

54 Acheteur, entrevue avec PAC, Bouaké, Côte d'Ivoire, 9 février 2015.

55 Négociant d'or, entrevue avec PAC, Bamako, Mali, 23 février 2015.

du pays en 2012⁵⁷ — appliquent des mesures internes de devoir de diligence qui sont rigoureuses et conformes au Guide de l'OCDE, mais ce n'est pas le cas pour tous.

De précédentes enquêtes menées par Partenariat Afrique Canada en République démocratique du Congo ont révélé une faille majeure dans les contrôles à l'importation des EAU, qui dispensent de déclaration en douane l'or importé au pays dans les bagages à main⁵⁸. Une fois dans le pays, les négociants vendent l'or à des acheteurs d'un souk d'or à Dubaï, contournant facilement les systèmes de devoir de diligence créés par le Dubai MultiCommodities Centre, l'entreprise quasi gouvernementale responsable de la promotion et de la réglementation du commerce des minéraux précieux. Bien qu'ils aient été mis au courant de cette vulnérabilité en 2014, les EAU n'ont pris aucune mesure pour régler le problème, et l'on peut raisonnablement présumer que des négociants et des exportateurs de l'Afrique de l'Ouest peuvent exploiter la même faille que leurs collègues congolais.

Les statistiques dressent une tendance inquiétante qui démontre le rôle des EAU dans le commerce illicite de l'or par l'entremise du Mali. En faisant la triangulation de cinq années de chiffres rapportés par le ministère des Mines et de l'Énergie du Mali, par les United States Geological Services (USGS) et par Comtrade, le dépositaire des statistiques commerciales officielles des Nations Unies, les importations des EAU ont successivement dépassé toute la production d'or du Mali.

	PRODUCTION D'OR RAPPORTÉE DU MALI (tonnes)	IMPORTATIONS D'OR RAPPORTÉ PAR L'EAU DU MALI (tonnes)
2011	35.7	9.6
2012	40.1	29.1
2013	40	49.6
2014	45.8	59.9

Par exemple, l'USGS a rapporté que pour les années 2011, 2012 et 2013, le Mali avait produit 35,7 tonnes, 40,1 tonnes et 40 tonnes respectivement⁵⁹. Le gouvernement du Mali rapportait une production de 45,8 tonnes en 2014⁶⁰. Toutefois, les données rapportées par les EAU à Comtrade pour les quatre mêmes années faisaient état d'importations d'or du Mali de 9,6 tonnes, 29,1 tonnes, 49,6 tonnes et 59,9 tonnes respectivement⁶¹.

Puisque la plus grande partie de l'or industriel du Mali est exportée vers des affineurs de la Suisse et de l'Afrique du Sud, ces chiffres soulèvent des questions sur l'origine de cet or, de même que sur l'intégrité des procédures et des pratiques d'importation des acheteurs établis dans les EAU et du DMCC.

56 Président de SEMIKO, entrevue avec PAC, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, 17 février 2015.

57 Rapport de Conciliation des Paiements des Sociétés Minières à l'État et des Recettes Perçues par l'État desdites Sociétés pour l'Exercice 2012 / 2012 Burkina Faso EITI Report. Burkina Faso Extractive Industries Transparency Initiative, 2014, p. 64, <https://eiti.org/files/2012%20Burkina%20Faso%20EITI%20Report%20Final.pdf>.

58 « Tout ce qui brille n'est pas or : Dubaï, le Congo et le commerce illicite des minéraux de conflit », Ottawa : Partenariat Afrique Canada, mai 2014, www.pacweb.org/images/PUBLICATIONS/Tout%20ce%20qui%20Brille.pdf.

59 Minerals Yearbook 2013, vol. I - Metals and Minerals, Gold, U.S. Geological Survey, 2013, Table 8, p. 31.17, minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/gold/myb1-2013-gold.pdf.

60 Tiemoko Diallo, « Gold companies mine 45.8 tonnes of gold in Mali in 2014 », Reuters, 13 janvier 2015, www.reuters.com/article/us-gold-mali-idUSKBN0KM1L220150113.

61 Données de Comtrade. On peut accéder à la base de données à comtrade.un.org.

TROISIÈME SECTION

IMPLICATIONS POUR LA RÉGION

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements, le secteur privé, des groupes de la société civile, des organismes des Nations Unies et des organismes régionaux tels que l'Union africaine ont consacré beaucoup de temps et de ressources financières et fait preuve de créativité pour déterminer comment l'Afrique pourrait mieux gérer ses ressources naturelles de manière à appuyer la paix et la stabilité, la transparence financière et un développement économique significatif et durable.

Il y a de bonnes raisons pour cela, et l'on connaît bon nombre des obstacles.

Les fuites illicites de capitaux ont coûté chaque année à l'Afrique subsaharienne 52,9 milliards \$ US en moyenne — environ 5,5 % du PIB — entre 2003 et 2012⁶², privant les économies africaines d'énormes recettes fiscales. La plupart des vols ont été commis dans le secteur des ressources naturelles.

Malgré sa richesse en minéraux et en pétrole, la région ouest-africaine demeure l'une des plus pauvres du monde. La Côte d'Ivoire, le Mali et le Burkina Faso se classant tout près du seuil inférieur de l'indice de développement du Programme des Nations Unies pour le développement⁶³.

La guerre civile et les violences politiques ne sont pas non plus étrangères à la région. Depuis l'indépendance, il y a eu cinq guerres civiles d'envergure, et les coups d'État se sont multipliés⁶⁴ — et c'est le Burkina Faso qui détient le record non enviable du plus grand nombre de coups d'État sur le continent africain⁶⁵. Les guerres civiles en Côte d'Ivoire, au Liberia et en Sierra Leone ont toutes été financées par le commerce illicite des diamants et d'autres ressources naturelles; la brutalité qui a marqué le commerce des diamants a donné lieu à la création du Système de certification du Processus de Kimberley, soutenu par les Nations Unies.

Ces dernières années, la majorité de la région ouest-africaine a dû repousser des menaces grandissantes et des attaques de la part de fondamentalistes islamistes — comme on en a vu récemment en Côte d'Ivoire, au Nigeria, au Mali, au Burkina Faso, au Tchad et au Niger.

Ces faits qui donnent à réfléchir mettent en évidence le fait que la faible gouvernance des ressources en Afrique de l'Ouest n'est pas un problème hypothétique, mais bien une véritable menace au développement, à la paix et à la sécurité.

Nous ne prétendons pas que la situation actuelle dans le secteur de l'or des pays dont traite ce rapport soit la preuve que la région est confrontée à une menace imminente à sa sécurité, mais nous soutenons que sans l'expression d'une volonté politique sérieuse et durable visant à corriger les vulnérabilités mentionnées ici, la stabilité économique et sociale continuera d'échapper à ces pays.

62 Dev Kar et Joseph Spanjers, « Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012 », Global Financial Integrity, Washington DC, décembre 2014, www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/12/Illicit-Financial-Flows-from-Developing-Countries-2003-2012.pdf.

63 Des 187 pays étudiés, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Burkina Faso se classaient aux 172e, 179e et 183e rangs respectivement. Voir « Key to HDI countries and ranks, 2014 », Human Development Reports, United Nations Development Programme, hdr.undp.org/sites/default/files/ranking.pdf.

64 Voir par exemple Jonathan M. Powell, « Coups in the World, 1950-Present », JonathanMPowell.com, consulté le 8 novembre 2016, www.jonathanmpowell.com/coup-detat-dataset.html.

65 « Why Burkina Faso has so many coups », *The Economist*, 12 octobre 2015, www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/10/economist-explains-8.

L'essor du secteur de l'extraction demande de la part des responsables des politiques et des décideurs — qui travaillent tant au sein des installations gouvernementales que dans les organismes bailleurs de fonds — qu'ils trouvent d'urgence des façons de réduire les risques de conflit, la corruption et les répercussions négatives causés par le manque d'officialisation dans le secteur minier artisanal.

Le manque de présence et de contrôle gouvernementaux dans le secteur entraîne d'autres risques sociaux, particulièrement en ce qui concerne le travail des enfants dans les sites miniers et l'utilisation endémique du mercure et du cyanure pour le traitement de l'or. Bien que cela dépasse la portée de ce rapport, les impacts environnementaux de ces produits toxiques, associés au creusage désordonné et non contrôlé des mines artisanales, causent des dommages considérables à l'environnement.

En Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, les chaînes d'approvisionnement en or sont profondément interconnectées en raison des héritages combinés de la guerre civile et des relations personnelles et politiques entre les présidents Ouattara et Compaoré. Les réseaux commerciaux contrôlés par des proches associés et des anciens combattants continuent d'exercer leurs activités à l'extérieur de la chaîne légale, impunément et au mépris de l'État. Il faudra que les gouvernements fassent preuve d'une forte volonté politique pour démanteler les réseaux illicites qui menacent l'ordre public et la capacité gouvernementale de régler et de taxer le secteur artisanal.

Les défis auxquels font face la Côte d'Ivoire, le Mali et le Burkina Faso exigent des gouvernements qu'ils voient plus grand plutôt que de se concentrer seulement sur l'élaboration de politiques et de lois favorables aux investisseurs tout en faisant fi du secteur artisanal. Dans le même ordre d'idées, les gouvernements doivent prendre conscience que l'officialisation et les mesures incitatives, plutôt que l'application rigoureuse, sont la meilleure façon d'intégrer dans la chaîne d'approvisionnement légale ceux qui opèrent dans l'ombre de l'illégalité. Il faut aussi que les gouvernements entreprennent une révision complète de leurs régimes fiscaux — individuellement et de concert avec leurs voisins — afin d'harmoniser non seulement les taux de taxes et leur application, mais toutes les politiques susceptibles d'encourager ou de faciliter le commerce de contrebande ou les comportements illégaux. C'est particulièrement le cas au Mali, où des exportateurs profitent des failles dans le régime fiscal.

Actuellement, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone sont à élaborer une approche régionale pour leur secteur du diamant, avec pour objectif d'harmoniser les politiques et les pratiques de manière à accroître leur conformité aux exigences minimales du Processus de Kimberley, à recueillir plus de revenus et à s'attaquer à leurs vulnérabilités communes en matière d'application. C'est dans cet objectif que Partenariat Afrique Canada agit comme membre de l'équipe technique en appui à ces pays. Dans le cadre de ce processus, on ne cesse de répéter que l'approche régionale doit viser aussi l'or et englober d'autres pays clés tels que le Ghana, le Mali et le Burkina Faso. Cette approche est ancrée dans les objectifs fondamentaux de la Vision du régime minier de l'Afrique, approuvée par tous les chefs d'État africains en 2009, qui « place les objectifs de développement généraux et à long terme du continent au cœur de toute élaboration de politiques concernant l'extraction minière⁶⁶ ».

CONCLUSION

L'importance du secteur de l'extraction dans les économies africaines devrait inciter les gouvernements à cesser la rhétorique et à passer à l'action lorsqu'il est question de l'exploitation de leurs ressources. Les gouvernements doivent affecter les ressources budgétaires, évaluatives et humaines appropriées et nécessaires pour concrétiser les objectifs et résultats qu'envisageaient des initiatives comme African Mining Vision et 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. Ces initiatives sont conçues pour favoriser la transparence et les pratiques exemplaires en approvisionnement dans le secteur des ressources naturelles. Leur fondement a une plus vaste portée : que les gouvernements africains puissent récolter une plus grande part de dividendes de leurs richesses en ressources, et que ces revenus soient investis pour le bien public.

C'est dans cet esprit que nous soumettons les constatations et recommandations de ce rapport pour examen tant par les décideurs que par les praticiens du développement.

Partenariat Afrique Canada (PAC) est un chef de file mondial en matière d'élaboration d'approches novatrices pour renforcer la gouvernance des ressources naturelles. Depuis 30 ans, PAC collabore avec des partenaires pour mettre en avant le dialogue sur les politiques et des solutions en faveur d'un développement durable.

- » Nous enquêtons et faisons rapport sur le manque de reddition de comptes, la piètre gouvernance et les violations des droits de la personne associés aux minéraux de conflit.
- » Nous élaborons et mettons en œuvre des solutions, en collaboration avec des partenaires locaux, pour améliorer la gouvernance des ressources naturelles, y compris la certification des minéraux de conflit et des chaînes d'approvisionnement propres.
- » Nous faisons du renforcement des capacités et offrons de l'assistance technique pour favoriser la transparence dans le secteur minier, notamment grâce à l'élaboration de lignes directrices pour l'industrie.
- » Nous préconisons des politiques et des programmes qui appuient l'égalité des sexes et l'entrepreneuriat des femmes dans l'exploitation minière artisanale.



PARTENARIAT AFRIQUE CANADA

331, rue Cooper, bureau 600
Ottawa ON K2P 0G5 Canada

www.pacweb.org

 +1-613-237-6768

 Partnership Africa Canada

 PACMinerals