

La contrebande de l'or dans la région des Grands Lacs

Les flux d'or transfrontaliers dans la région et la contrebande vers l'extérieur de la région

Mai 2015

PARTENARIAT AFRIQUE CANADA



LA CONTREBANDE DE L'OR DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS

LES FLUX D'OR TRANSFRONTALIERS DANS LA RÉGION ET LA CONTREBANDE VERS L'EXTÉRIEUR DE LA RÉGION

par Shawn Blore

Conseiller supérieur en recherche pour Partenariat Afrique Canada

Mai 2015

ISBN 978-1-897320-34-1

Remerciements

Ce rapport a été commandé par l'Institut fédéral de géosciences et de ressources naturelles (BGR) de l'Allemagne dans le cadre du programme de soutien de l'Allemagne à la CIRGL, exécuté par le BGR (et la GIZ), et financé par le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

Au sujet de ce rapport

Le présent rapport analyse les flux régionaux d'or artisanal au sein de la région des Grands Lacs et vers l'extérieur, avec en toile de fond la promotion d'un engagement et d'une gestion responsables de la chaîne d'approvisionnement, dans le contexte de l'Initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles de la CIRGL et du Guide OCDE sur le devoir de diligence.

Au sujet du module du BGR du programme de soutien de l'Allemagne à la CIRGL

Le BMZ a chargé conjointement le BGR et la GIZ de mettre en œuvre un programme de soutien à la CIRGL, axé sur le secrétariat de la CIRGL et associé à des organismes régionaux ainsi qu'à des parties prenantes nationales dans plusieurs États membres de la CIRGL, y compris le Burundi. Le module du BGR a été créé en 2011 et achèvera ses activités en 2016. Il comporte deux volets : l'introduction de la méthode de caractérisation analytique (AFP) dans la région des Grands Lacs (Volet I); et l'appui à l'officialisation du secteur de l'exploitation minière artisanale de même que la mise en œuvre du Mécanisme régional de certification au Burundi et au Rwanda (Volet II), dans le cadre de l'Initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles (IRRN). Ce rapport constitue une contribution du Volet II dans le contexte des efforts de renforcement des capacités du BGR, en partenariat avec la CIRGL et le ministère de l'Énergie et des Mines du Burundi. Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter le www.bgr.bund.de/mineral-certification.

Avis de non-responsabilité

Ce rapport ne reflète pas nécessairement le point de vue du BGR ou de ses partenaires de projet.

RÉSUMÉ

Contexte

Cette étude examine le secteur de l'EMAPE de l'or dans la région de la CIRGL; on y analyse à la fois sa taille et la mesure dans laquelle l'or de l'EMAPE produit dans la région franchit en contrebande les frontières locales ou sort complètement de la région. L'étude indique la mesure dans laquelle les mouvements transfrontaliers de l'or dans la région de la CIRGL font maintenant piètre figure relativement au volume de l'or de l'EMAPE qui quitte la région en contrebande et est exporté illégalement, principalement vers les Émirats arabes unis.

Le résultat de l'étude devrait intéresser particulièrement les gouvernements des pays de la CIRGL, qui ont traditionnellement considéré le problème de l'or de contrebande comme relevant avant tout de la RDC. En raison de ses liens avec le financement des conflits, la contrebande de l'or de la RDC demeure peut-être le problème le plus aigu. Toutefois, les vastes quantités d'or de l'EMAPE qui sortent en contrebande de la région représentent un problème aussi évident que pressant pour les gouvernements de tous les autres pays producteurs de la région de la CIRGL.

Au niveau le plus fondamental, la contrebande de l'or de l'EMAPE prive les gouvernements de la région de recettes fiscales — jusqu'à 22 millions de dollars par année — dont ils ont désespérément besoin pour leur développement. Outre les pertes financières, la capacité des gouvernements de la CIRGL de contrôler et de taxer leurs secteurs de l'EMAPE de l'or, et d'en tirer des bénéfices financiers, n'a servi qu'à fausser la gouvernance du secteur des minéraux dans la région de la CIRGL. Bien que le secteur de l'exploitation minière à grande échelle (EMGE) crée relativement peu d'emplois comparativement au secteur de l'EMAPE, les gouvernements de la région de la CIRGL accordent la priorité aux projets d'EMGE de l'or, en grande partie parce que ces projets procurent à l'État de véritables recettes fiscales.

En reprenant en main les exportations d'or de l'EMAPE, on pourrait non seulement freiner le conflit en RDC, mais aussi rééquilibrer les priorités du gouvernement dans le secteur de l'exploitation minière de l'or. Parallèlement au secteur de l'EMGE, le secteur de l'EMAPE pourrait jouer son véritable rôle à titre d'important créateur d'emplois et de créateur modéré de recettes fiscales pour les gouvernements africains.

À l'autre extrémité de la chaîne, l'étude a examiné le rôle joué par les Émirats arabes unis (Dubai) dans la commercialisation de l'or de l'EMAPE exporté illégalement depuis la région de la CIRGL. On a constaté que la responsabilité de l'incapacité à maîtriser efficacement la circulation de l'or de l'EMAPE provenant de la région de la CIRGL incombe non seulement aux pays producteurs, mais aussi à des acteurs de la principale destination de cet or, soit les Émirats arabes unis. L'étude a constaté que les EAU exerçaient peu ou pas de contrôles à l'échelon des achats : les contrôles douaniers et les contrôles des importations sont laxistes, les acheteurs dans le souk ne se soucient guère de l'origine ou de la légalité de la provenance, et les affineurs et les banques n'ont pas mis en place de systèmes pour contrôler la légalité de la provenance de l'or dont ils font le commerce.

Cet échec collectif sur le plan des achats est d'autant plus extraordinaire que le devoir de diligence, comme défini par l'OCDE (une définition qu'acceptent les EAU), incombe non seulement aux gouvernements des États producteurs, mais aussi à des acteurs tout le long de la chaîne d'approvisionnement : les producteurs, les intermédiaires, les négociants, les affineurs, les financiers/banquiers et les utilisateurs finaux. S'ils souhaitent vraiment se conformer au devoir de diligence, comme défini par l'OCDE, les banquiers, les négociants et les gouvernements qui

interviennent sur le plan des achats devront commencer à faire preuve de beaucoup plus de rigueur dans leurs exigences relatives à la connaissance du client et à la documentation exigée pour l'or de l'EMAPE et les transactions portant sur l'or.

Enfin, l'étude présente des suggestions et des solutions éventuelles, à l'intention tant des États producteurs que des pays acheteurs tels que les EAU : des mesures techniques qui, advenant leur mise en œuvre, renforceraient considérablement la diligence raisonnable et réduiraient les volumes d'or de l'EMAPE qui sortent en contrebande de la région de la CIRGL.

Une approche numérique

L'étude a adopté une approche essentiellement numérique pour analyser les flux de l'or en provenance de la région des Grands Lacs (États membres de la CIRGL) et des environs.

Aux fins de cette étude, on a réuni un ensemble de données sur les exportations et les importations d'or de l'EMAPE pour les années 2003-2012, qui comprend les données suivantes :

- des chiffres officiels relatifs aux exportations (ou des estimations raisonnables) d'or de l'EMAPE provenant de tous les principaux pays producteurs d'or de la CIRGL;
- des chiffres officiels relatifs aux importations par Dubaï d'or de l'EMAPE, en provenance des principaux pays producteurs d'or de la CIRGL;
- les taux de redevances, par année, pour ces pays;
- le prix moyen de l'or, par année.

Deux types de flux d'or de contrebande : la contrebande transfrontalière et la contrebande vers l'extérieur de la région

L'étude a permis de cerner deux types de contrebande de l'or : le trafic transfrontalier dans la région et le passage en contrebande vers l'extérieur de la région. Le trafic transfrontalier dans la région comporte le transport illégal de l'or par-delà les frontières nationales au sein de la région de la CIRGL, c'est-à-dire que l'or obtenu dans un pays est transporté dans un deuxième pays et ensuite exporté « légalement » comme s'il provenait à l'origine de ce deuxième pays. La contrebande hors de la région est l'exportation illégale d'or (c.-à-d. sans avoir obtenu les permis d'exportation ou payé les redevances à l'exportation¹) à partir de l'un des pays de la région de la CIRGL vers une destination extérieure, comme Dubaï.

La contrebande vers l'extérieur de la région est massive : une perte de 20 millions de dollars par année

L'étude a déterminé que la contrebande d'or de l'EMAPE vers l'extérieur de la région à partir des pays de la région de la CIRGL constitue un gigantesque problème : au cours d'une période de trois années, les quantités d'or de l'EMAPE exporté en contrebande sont passées de quelque 10,5 tonnes, en 2009, à près de 20 tonnes, en 2010, et à un peu plus de 22 tonnes, en 2011. En prenant la moyenne de ces trois années, les redevances perdues par les gouvernements de la CIRGL atteignent plus de 15 millions de dollars par année; en 2011, le montant des redevances perdues a dépassé 22 millions de dollars.

¹ Aux fins de cette étude, le terme « redevances » englobe les « taxes à l'exportation ».

Différences entre les redevances sur les minéraux et trafic transfrontalier

L'étude a relevé certaines données numériques probantes indiquant que les différences entre les redevances versées par les pays voisins peuvent mener au trafic transfrontalier de l'or. En 2009, la Tanzanie a fait passer ses redevances sur l'or de 3 % à 4 %. Les exportations d'or de l'EMAPE de la Tanzanie ont alors chuté de plus de 50 % (de 4,2 tonnes à 2,1 tonnes), tandis que les exportations du Kenya voisin (taux de redevances de 2,5 %) ont augmenté de façon proportionnelle (de 1 tonne à 2,3 tonnes).

Solutions : Harmoniser les redevances sur les minéraux et mettre en place des unités spécialisées d'application de la loi dans les aéroports

Pour lutter contre les problèmes de trafic transfrontalier et de contrebande vers l'extérieur de la région, l'étude a recommandé deux mesures :

- l'harmonisation, dans la région de la CIRGL, des taux de redevances sur l'or de l'EMAPE à une proportion relativement faible (de 2 à 2,5 %) de la valeur d'exportation;
- la mise en place d'une unité spécialisée d'inspection des minéraux dans les principaux aéroports de la région; ces unités devraient s'inspirer des unités d'inspection des minéraux de la Tanzania Mineral Audit Agency (TMAA, l'Agence tanzanienne de vérification chargée du secteur minier) actuellement en fonction dans les aéroports de Dar es Salaam et de Mwanza, en Tanzanie.

Émirats arabes unis : la destination de l'or de contrebande de la CIRGL

L'étude a déterminé que les Émirats Arabes unis (surtout Dubaï) étaient la principale destination de l'or de contrebande en provenance de la région de la CIRGL; au cours des dernières années, on y a reçu annuellement une moyenne de plus de 17 tonnes d'or de l'EMAPE exporté illégalement de la région (plus de 22 tonnes en 2011). Conformément aux résultats d'autres rapports, cette étude a constaté la pénurie de contrôles efficaces de l'or de contrebande entrant dans les EAU/Dubaï; les formalités d'importation pour l'or transporté à la main semblent laxistes et pro forma. Les négociants d'or dans les souks de Dubaï sont avides d'acheter de l'or de l'EMAPE et n'exigent que peu de documentation.

EAU/Dubaï : Solutions techniques et volonté politique

L'étude a recommandé trois solutions techniques qui devraient permettre de réduire, de façon rentable, la contrebande de l'or de l'EMAPE de la CIRGL à Dubaï et, ce faisant, d'appuyer la mise en œuvre du devoir de diligence dans la chaîne d'approvisionnement de cette importante plaque tournante du commerce de l'or :

- Les services des douanes de Dubaï devraient exiger que les personnes qui importent de l'or transporté à la main produisent des permis d'exportation valides émis par le pays d'origine. Les documents d'exportation pourraient comprendre des certificats de la CIRGL ou un permis d'exportation national.
- Les banques commerciales qui exercent des activités à Dubaï devraient songer à resserrer les exigences de documentation pour les négociants d'or qui font des dépôts à Dubaï. Avant d'accepter des dépôts provenant des ventes d'or réalisées à Dubaï, les banques devraient exiger des preuves documentaires — sous forme de certificats de la CIRGL ou de permis

d'exportation national — démontrant que l'or faisant l'objet du dépôt a été exporté légalement à partir de son prétendu pays d'origine.

- Les affineurs d'or de Dubaï devraient contrôler tous les achats d'or sous forme de « lingots fondus à partir de débris de bijouterie » au moyen d'un spectromètre de fluorescence X pour déterminer leur composition. Les barres dont la composition indique qu'elles sont issues de l'EMAPE devraient être rejetées. Des organismes indépendants ou des partenaires de coopération technique devraient envisager la création d'une base de données des signatures types des barres aurifères provenant de l'EMAPE dans la région. Ces signatures pourraient être communiquées aux parties intéressées (DMCC, raffineries) à Dubaï. BGR est une des entités qui pourraient constituer une telle base de données dans le contexte de sa coopération avec la CIRGL en matière de criminalistique des minéraux.

L'étude a aussi cherché à évaluer la mesure dans laquelle les autorités de Dubaï seraient prêtes à discuter de mesures correctrices de cette nature, ou à les mettre en œuvre. L'étude a constaté que les autorités de Dubaï n'étaient guère disposées à ne serait-ce qu'à discuter de telles mesures.

SIGLES ET ACRONYMES

BGR	Institut fédéral de géosciences et de ressources naturelles (<i>Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe</i>)
CIRGL	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
DMCC	Dubai Multi Commodities Centre
EAO	Émirats arabes unis
EMAPE	Exploitation minière artisanale
EMGE	Exploitation minière à grande échelle
GE	Groupe d'experts sur la RDC (ONU)
KYC	Connaissance de la clientèle
LBMA	London Bullion Market Association
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Nations Unies
PAC	Partenariat Afrique Canada
RDC	République démocratique du Congo
TAA	Tanzania Airport Authority
TMAA	Tanzania Mineral Audit Agency
USGS	United States Geological Survey

TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	iii
Sigles et acronymes.....	vii
Table DES MATIÈRES.....	viii
1 Introduction	1
2 L'ensemble de données : exportations et importations d'or de l'EMAPE vers les Émirats Arabes unis (Dubai) en provenance de la région de la CIRGL.....	4
2.1 Données sur les exportations.....	4
2.2 Données sur l'importation.....	6
2.3 Dans les annexes — Redevances, Soudan, discussion.....	8
3 Trafic transfrontalier à l'intérieur de la région et contrebande de l'or vers l'extérieur de la région — des valeurs qui atteignent des dizaines c. des centaines de millions d'USD.....	9
4 Comment ça fonctionne : moteurs et mécanismes de la contrebande et du trafic transfrontalier de l'or.....	15
4.1 Comment le trafic transfrontalier de l'or à l'intérieur de la région s'est transformé en contrebande d'or vers l'extérieur de la région : Le cas de l'Ouganda	16
4.2 Le Burundi suit l'Ouganda dans la contrebande de l'or vers l'extérieur de la région	17
4.3 L'or de la Tanzanie traverse les frontières du Kenya	19
4.4 Les différentiels fiscaux comme moteur du trafic transfrontalier	21
5 Des solutions à la contrebande et au trafic transfrontalier de l'or.....	26
5.1 Harmoniser les taux de redevances pour les minéraux de l'EMAPE	27
5.2 Institution de contrôles par la Tanzania Mineral Audit Agency dans les aéroports internationaux.....	28
5.3 Certification des minéraux/Émission de permis d'exportation	32
6 l'or de l'EMAPE dans les Émirats arabes unis (Dubai).....	34
6.1 La chaîne de l'or de Dubai.....	34
6.2 Interventions possibles — Aspects techniques	37
6.3 Interventions possibles — Aspects politiques	38
7 Conclusions.....	41
Annexe A : L'ensemble de données	43
Annexe B : Remarques sur les données	47

1 INTRODUCTION

L'or artisanal — ses origines, ses voies de transport et ses points d'exportation — a retenu l'attention des acteurs tant nationaux qu'internationaux dans la région de la CIRGL et au-delà. Pour les acteurs internationaux, l'implication dans le financement et le soutien des groupes armés en RDC (et dans d'autres zones de conflit ou à haut risque) des chaînes d'approvisionnement en or provenant de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) a été le principal sujet de préoccupation. Pour les gouvernements nationaux de la région, la principale préoccupation a été les flux transfrontaliers illégaux et les exportations non déclarées (c.-à-d. la contrebande) de l'or, et la perte de recettes tirées des redevances qui s'ensuit.

Outre ces préoccupations immédiates, la concurrence pour l'obtention d'or de l'EMAPE en provenance de l'Afrique s'accroît en raison de la demande soutenue de l'Extrême et du Moyen-Orient et du potentiel de croissance quelque peu limité de l'approvisionnement en or en provenance des mines industrielles après 2015. Les gouvernements nationaux commencent aussi à reconnaître la forte contribution, actuelle et éventuelle, à l'emploi et aux revenus de l'activité liée à l'or de l'EMAPE. Ces tendances se maintiendront et s'accroîtront probablement au cours des années à venir en raison de facteurs économiques. Ce sont là des éléments critiques dont il faut tenir compte dans l'optique de la mise en place et du respect du devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement de l'or de l'EMAPE.

À titre de contribution à la conception de démarches d'officialisation et de gouvernance des chaînes d'approvisionnement en or de l'EMAPE extrait dans la région, l'étude tente d'atténuer les préoccupations suscitées par les risques de conflits et de déterminer le potentiel de contrebande/de revenus en examinant la production d'or de l'EMAPE et les flux transfrontaliers d'or dans la région de la CIRGL, ainsi que les flux d'exportation — tant légaux qu'illégaux — de cet or de la CIRGL vers Dubaï et les Émirats arabes unis. L'étude adopte un point de vue tant « macro » que « micro » — on y analyse le portrait global de la production d'or dans la région, les flux d'or transfrontaliers à l'intérieur de la région, et la contrebande et les exportations vers l'extérieur de la région en se fondant sur les statistiques relatives aux exportations et aux importations pour la période de 2002 à 2013, qui permettent une estimation de la production totale d'or de l'EMAPE dans la région. Au moyen de statistiques macro-économiques, on analyse de façon plus approfondie les moteurs des flux d'or transfrontaliers — y compris les différences entre les taux de redevances et la croissance des réseaux de contrebande.

Afin de faciliter cette macro-analyse, l'étude a réuni un ensemble de données comprenant des chiffres sur l'exportation de l'or de l'EMAPE (ou des estimations à cet effet) pour tous les principaux producteurs d'or de la CIRGL durant la période de 2002 à 2012. Il faut signaler qu'aucun des pays de la région de la CIRGL n'a les moyens faire le suivi de la production de l'EMAPE sur le site minier. Les pays de la CIRGL recueillent des statistiques sur les exportations légales de l'or de l'EMAPE plutôt que de véritables chiffres sur la

production. Tout au long de l'étude qui suit, ces chiffres sur les exportations légales constituent les meilleurs chiffres de remplacement disponibles relatifs à la production d'or de l'EMAPE. Toutefois, comme nous le montrerons dans cette étude, les exportations légales d'or de l'EMAPE ne représentent qu'une fraction de la production totale d'or de l'EMAPE dans la région.

L'ensemble de données comprend aussi les importations aux Émirats arabes unis (qu'on présume destinées surtout à Dubaï) à partir de ces pays au cours de la même période. Enfin, l'ensemble de données comprend les taux de redevances sur l'or pour les pays de la CIRGL, et ce, pour chaque année au cours de la période de 10 ans.

Afin de compléter l'approche macro-économique, l'étude analyse aussi les mécanismes de réglementation en place pour contrôler le trafic transfrontalier de l'or et la contrebande vers l'extérieur de la région, y compris l'octroi de permis, les régimes d'exportation, les documents exigés et les contrôles douaniers. L'étude propose ensuite quelques mesures susceptibles d'améliorer et de resserrer ces contrôles. On accorde une attention particulière aux aéroports internationaux de la région, qui agissent comme goulots d'étranglement des flux de l'or. De façon complémentaire, l'étude cherche aussi à analyser comment le contrôle des importations à Dubaï et la diligence raisonnable dans le réseau bancaire pourraient être resserrés, et à évaluer si, et dans quelle mesure, les institutions de Dubaï seraient ouvertes à un resserrement du contrôle des importations et des banques.

L'étude propose que les préoccupations internationales au sujet de l'or de conflit et les préoccupations plus régionales au sujet du trafic transfrontalier soient considérées comme faisant partie d'un même problème. Dans une perspective régionale globale, le trafic de l'or transfrontalier — les expéditions illégales d'un pays à l'autre au sein de la CIRGL — n'est plus le principal problème. Par contre, la contrebande vers l'extérieur de la région — l'exportation d'or de la région vers les marchés internationaux sans obtenir les documents gouvernementaux nécessaires ou verser les redevances dues à l'État, qui a probablement vu le jour comme façon de contourner la surveillance internationale de l'« or de conflit » de la RDC — a pris de l'ampleur au point de dominer les exportations d'or de l'EMAPE de la CIRGL : en 2011, près de 80 % de l'or de l'EMAPE exporté de la région de la CIRGL — plus de 22 tonnes — est sorti de la région en contrebande. Compte tenu de l'augmentation probable de la demande internationale dont fera l'objet l'or de l'EMAPE de l'Afrique, les défis posés par les exportations non contrôlées d'or (c'est-à-dire la contrebande) deviendront de plus en plus imposants.

De toute évidence, le problème du trafic de l'or n'est plus seulement un problème congolais, mais un phénomène régional qui préoccupe tous les gouvernements de la CIRGL. La seule perte des redevances a été d'au moins 20 millions de dollars en 2011. Pour arrêter cette hémorragie de l'or, l'étude propose un mélange de mesures d'encouragement et d'application de la loi, de bâtons et de carottes.

Du côté des encouragements, l'étude propose que les gouvernements de la région s'emploient à harmoniser davantage les taux de redevances sur les exportations d'or de l'EMAPE. On a déjà pris de nombreuses mesures, le Burundi et l'Ouganda ayant fait passer leurs taux anormalement bas à 2 % et 3 % respectivement. Il reste encore beaucoup à faire.

L'étude propose que les gouvernements de la région uniformisent leurs taux de redevances à un taux relativement bas — disons 2 % — tout en s'attachant à régler le problème de la contrebande de l'or vers l'extérieur de la région. Une fois cette situation sous contrôle, les gouvernements de la région pourraient commencer à augmenter simultanément les redevances sur l'or de l'EMAPE en les faisant passer de 2 % à 2,5 % ou 3 %, et peut-être même davantage si la contrebande demeure sous contrôle, et en tenant dûment compte des autres impôts miniers nationaux en vigueur.

Du côté de la réglementation, l'étude propose que les gouvernements de la région concentrent l'application sur les aéroports internationaux de la région de la CIRGL, particulièrement Bujumbura, Entebbe, Dar es-Salaam, Nairobi, Juba et, dans une moindre mesure, Mombasa et Zanzibar. Ces aéroports constituent des goulots d'étranglement pour les exportations d'or à partir de la région : une surveillance accrue à ces endroits pourrait apporter des avantages considérables, à un coût modeste.

Du côté de l'importation, l'étude se penche sur le cas des Émirats arabes unis (Dubai). On y analyse l'importance relative du marché de la CIRGL pour Dubai (et vice versa). L'étude se penche sur la chaîne interne de l'or à Dubai, des procédures d'importation aux affineurs d'or de Dubai, en passant par les acheteurs d'or dans les souks.

L'étude propose trois mesures techniques qu'on pourrait mettre en œuvre de façon rentable pour décourager la contrebande illégale vers l'extérieur de la région de la CIRGL. Tout d'abord, le service des douanes de Dubai pourrait modifier ses procédures d'importation et commencer à exiger des coursiers qui transportent l'or à la main qu'ils produisent des documents d'exportation valides émis par les pays d'origine. Deuxièmement, dans le cadre de leurs procédures de diligence raisonnable et de connaissance de la clientèle, les affineurs de Dubai devraient étudier la possibilité, sur le plan technique, d'établir la distinction entre les véritables débris de bijouterie et l'argent aurifère de l'EMAPE en ayant recours à des moyens analytiques (en observant les différences systématiques dans la composition des éléments mineurs et majeurs qui pourraient faire l'objet d'essais pour tous les achats de « lingots fondus à partir de débris de bijouterie ». Troisièmement, l'étude suggère que, dans le cadre de leurs procédures internes de diligence raisonnable et de connaissance de la clientèle, les banques situées à Dubai qui acceptent les dépôts en espèces provenant des ventes d'or de l'EMAPE resserrent les exigences de documentation concernant la provenance de l'or. Plus particulièrement, avant d'accepter un dépôt provenant d'une vente d'or de l'EMAPE, les banques devraient exiger des preuves documentaires — sous la forme d'un certificat de la CIRGL ou d'un autre permis d'exportation valide — que l'or est sorti légalement de son pays d'origine et que toutes les taxes exigibles ont été acquittées. Enfin, l'étude évalue la volonté — où le manque de volonté — des autorités de Dubai d'envisager de telles mesures.

2 L'ENSEMBLE DE DONNÉES : EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS D'OR DE L'EMAPE VERS LES ÉMIRATS ARABES UNIS (DUBAÏ) EN PROVENANCE DE LA RÉGION DE LA CIRGL

Nous avons réuni pour la première fois dans cette étude un ensemble relativement complet de statistiques au sujet de l'or de l'EMAPE pour les principaux pays producteurs d'or de la CIRGL. L'ensemble de données contient des statistiques sur les exportations légales d'or à partir des pays de la CIRGL pour la période de 2002 à 2013, ainsi que les chiffres correspondants² sur les importations d'or de l'EMAPE, par les EAU (Dubai), provenant de pays de la CIRGL. L'ensemble de données présente aussi le taux de redevances sur les exportations dans chacun des pays au cours de la période de 10 ans. Enfin, les données comprennent le prix annuel moyen de l'or, exprimé en USD par gramme, et tel que déterminé par la LBMA. Toutes ces données sont réunies à l'annexe A.

2.1 Données sur les exportations

Le tableau 1 de l'Annexe A présente les chiffres sur l'exportation légale d'or produit de façon artisanale concernant les principaux producteurs d'or de la région de la CIRGL, durant la période de 2002 à 2013. Les données proviennent soit de documents gouvernementaux (publiés et inédits), du Minerals Yearbook du United States Geological Survey (USGS), ou d'une combinaison des deux. Les Minerals Yearbooks de l'USGS sont publiés chaque année, par pays; la plus récente édition porte sur l'année 2012³.

Dans le cas de plusieurs pays — la République démocratique du Congo (RDC), le Burundi, l'Ouganda — les données proviennent exclusivement des registres des gouvernements nationaux sur les exportations d'or — soit le ministère des Mines, les douanes ou la banque centrale. Lorsque les dossiers du gouvernement établissent une distinction entre les exportations industrielles et celle de l'EMAPE, seules les exportations de l'EMAPE sont prises en compte ici. Pour tous ces pays, on présume que les données représentent fidèlement les exportations d'or enregistrées officiellement.

Pour ce qui est du Kenya, les données ont été tirées de l'USGS Minerals Yearbook, et sont conformes aux chiffres du gouvernement; l'auteur estime que ces données représentent fidèlement les exportations d'or non industriel. Dans le cas de la République du Congo (Congo Brazzaville), nous avons utilisé exclusivement les chiffres de l'USGS (les chiffres du gouvernement n'étaient pas disponibles). L'USGS considère que la République du Congo est un producteur d'or marginal dont la production annuelle, entièrement artisanale, est estimée à un total de 100 à 150 kg par année. Les chiffres relatifs aux importations des EAU (voir ci-dessous), par contre, donnent à croire que le Congo Brazzaville est l'origine d'au moins 1 à 2 tonnes d'or par année depuis 2009. Cela pourrait témoigner de certains problèmes et limites possibles relatifs aux données sur les importations des EAU, dont il est question ci-dessous.

² Chiffres sur les importations de 2002 à 2011 seulement

³ Voir <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/index.html#pubs>

La situation est plus complexe dans le cas de la Tanzanie. Exception faite du Soudan, ce pays est le plus important producteur et exportateur d'or de la région; c'est un important producteur d'or tant industriel qu'artisanal. C'est pourquoi l'étude entend établir une distinction entre les exportations d'or industriel et artisanal en établissant une estimation des éléments individuels de la production de ces sources. Les données sur les exportations d'or utilisées dans ce rapport proviennent de la Tanzanian Minerals Audit Agency (TMAA – l'Agence tanzanienne de vérification chargée du secteur minier), que viennent compléter des données tirées de l'USGS Minerals Yearbook. La TMAA publie depuis 2011 un rapport annuel qui présente la production d'or par les mineurs à petite échelle pour les cinq ou six années précédentes⁴. Il existe toutefois des différences importantes entre les chiffres fournis par la TMAA dans le rapport de 2011 et les chiffres des rapports de 2012 et 2013; les chiffres présentés en 2011 sont beaucoup plus élevés, même pour des années identiques (la production de 2009 est de 5 200 kg dans le rapport de 2011 et de 484 kg dans le rapport de 2010), ce qui indique probablement une modification de la méthodologie de compilation des données au sein de la TMAA. L'auteur a procédé à des vérifications internes de la cohérence et de la plausibilité des données; il a opté en fin de compte pour un ensemble de données mixte (voir les explications en annexe).

Pour obtenir une vérification indépendante des chiffres de la TMAA, le rapport a eu recours au Minerals Yearbook de l'USGS, qui présente à la fois la production d'or total de la Tanzanie et les totaux individuels de chacun des principaux producteurs d'or industriel du pays⁵. On estime que la différence calculée entre le total de la production d'or de la Tanzanie et la somme de la production d'or industriel représente la production d'or de l'EMAPE exporté légalement. Cette méthodologie donne des chiffres du même ordre de grandeur que celle du rapport de 2011 de la TMAA^{6,7}.

L'auteur a choisi d'utiliser les chiffres du rapport de 2011 de la TMAA, que sont venus compléter, pour les années non visées par ce rapport (2002-2004; 2011-2013), les chiffres relatifs à l'or de l'EMAPE calculés à partir du Minerals Yearbook de l'USGS. Ces chiffres semblent être cohérents entre eux jusqu'à au moins un ordre de grandeur, et plus cohérents encore avec l'échelle de la production artisanale constatée par l'auteur dans la région tanzanienne productrice d'or de Gaeta (et encore, les chiffres utilisés ici semblent conservateurs comparativement à l'échelle de l'effort et de la production en cours).

⁴ <http://www.tmaa.go.tz/publications/category/reports>

⁵ Veuillez prendre note que les chiffres de la TMAA et de l'USGS relatifs à la production d'or par les principales mines d'or correspondent exactement et témoignent donc de la cohérence interne des données à des fins de comparaison.

⁶ Pour cinq des six années figurant dans le rapport de 2011 de la TMAA, la différence entre les chiffres de la TMAA et de l'USGS s'échelonne de 7 % à 22 %, avec une différence moyenne de 11 %. Pour la sixième année (2004), la méthodologie de l'USGS a donné 4950 kg tandis que le rapport de 2011 de la TMAA indiquait 1020 kg, soit cinq fois moins, ce qui témoigne d'un grave problème de cohérence des données pour cette année seulement.

⁷ Le ministère de l'Énergie et des Mines de la Tanzanie tient ses propres statistiques relatives aux exportations d'or de sources tant industrielles qu'artisanales, qui auraient pu permettre de régler cette question. Malgré ses multiples demandes, PAC n'a malheureusement pu obtenir ces données.

L'utilisation des chiffres les plus élevés (TMAA 2011) pour la production artisanale de la Tanzanie n'influera pas sur les conclusions du rapport au sujet de l'ampleur globale de la contrebande d'or de la région de la CIRGL à Dubaï dont il est question ci-dessous. Si le rapport devait utiliser les plus petits chiffres sur la production (TMAA 2012), il montrerait — lorsque ces chiffres seraient comparés aux chiffres de Dubaï portant sur les importations — une importation en contrebande encore plus élevée d'or provenant de cette région. Toutefois, l'analyse des flux d'or transfrontaliers (Section 4.3) et les effets des taux de redevances sur ces flux (Section 4.4) seraient radicalement différents si on utilisait des chiffres différents pour les estimations de la production d'or artisanal de la Tanzanie. Il faudra donc garder à l'esprit la nature provisoire des conclusions de ces sections.

Pour le Rwanda, l'auteur a utilisé les statistiques douanières de la Rwanda Revenue Authority pour 2008-2010. Les données relatives à ces années correspondent parfaitement à celles présentées dans le Minerals Yearbook de l'USGS. Pour les années autres que celles de cette plage de dates (2002-2007, 2011-2013), on a utilisé exclusivement les chiffres de l'USGS. La concordance entre les sources des gouvernements du Rwanda et des États-Unis est rassurante, mais il faut alors se demander d'où exactement pourrait provenir cet or rwandais (il n'y a que de très faibles activités d'extraction de l'or au Rwanda). Toutefois, puisque les chiffres rwandais sont trop faibles (un total maximum de 40 kg en 2008 et habituellement en deçà de 10 kg) pour influencer sur les résultats globaux, nous n'abordons pas cette question dans cette étude.

Plusieurs pays de la CIRGL dont la production d'or est minime (moins de 100 kg par année) ne figurent pas dans le tableau, comme la République centrafricaine⁸, l'Angola et la Zambie⁹. L'ancien Soudan est un très important producteur et exportateur d'or dans la région, mais la complexité de son secteur national de l'or et d'autres considérations connexes indiquent qu'il ne devrait pas être fusionné à d'autres pays de la CIRGL aux fins de ce rapport et de ses visées. Par conséquent, le Soudan et les pays qui lui ont succédé (Sud-Soudan, Soudan) font l'objet d'une section distincte (voir l'annexe C).

2.2 Données sur l'importation

Le Tableau 2 présente les quantités d'or de l'EMAPE¹⁰ importé par les EAU (Dubaï) en provenance des pays de la CIRGL durant la même période. Les données sont tirées des

⁸ Certains rapports de médias et d'ONG laissent entendre que la production d'or de la RCA pourrait être considérablement supérieure à ce qui est rapporté, le plus gros de l'or passant en contrebande au Soudan. Il est brièvement question de cette possibilité à l'annexe C.

⁹ Le Rwanda est lui aussi un producteur d'or non significatif et pourrait, à ce titre, ne pas avoir été inscrit dans le tableau. Toutefois, étant donné la situation géographique du Rwanda et son rôle clé dans l'exportation des minéraux « 3T », nous avons jugé utile d'inclure les chiffres relatifs aux exportations du Rwanda, ne serait-ce que pour souligner son absence dans le commerce de l'or dans la région.

¹⁰ Comtrade ne fait pas de distinction, dans ses codes HS, entre l'or artisanal et l'or industriel. Toutefois, pour les pays qui ont une production industrielle — la Tanzanie, le Kenya, la RDC, le Soudan — la destination de leur or produit de façon industrielle est affichée publiquement sur les sites Web des producteurs, et on peut aussi la trouver dans le USGS Minerals Yearbook sur chaque pays. Aucun des producteurs industriels dans la CIRGL n'envoie de l'or aux EAU. Il est donc logique que tout l'or qui entre à Dubaï en provenance de la CIRGL soit de l'or de l'EMAPE.

statistiques d'importation des EAU, telles que rapportées par les EAU à la base de données internationale sur le commerce des Nations Unies, UN Comtrade (comtrade.un.org).

Il faut retenir que Comtrade ne fait qu'emmagasiner et reproduire les statistiques d'importation/exportation telles que les fournissent les États participants; Comtrade n'effectue aucune vérification de leur validité ou de leur cohérence interne. La qualité de ces données dépend donc entièrement des procédures de collecte de données internes du pays en question, soit les Émirats arabes unis (Dubai) dans le cas qui nous occupe.

Comme nous le mentionnons à la Section 6 ci-dessous, ni les recherches sur l'EMAPE de l'or réalisées par PAC ni celles d'autres entités n'ont été en mesure de voir ou de vérifier les procédures douanières et d'importation de Dubai pour les expéditions d'or transportées « à la main ». Des comptes-rendus de seconde main indiquent que les services douaniers de Dubai n'exigeraient que peu de vérifications, s'ils en exigent, quant à la véritable origine des envois d'or qui entrent à Dubai transportés à la main. La validité et l'utilité des statistiques de Comtrade relatives aux pays d'origine pour les importations à Dubai sont donc incertaines.

Ce qui est certain, c'est que dans les cas où la destination déclarée pour l'or sortant est connue, il y a peu de correspondance entre les chiffres relatifs à l'exportation et les chiffres relatifs à l'importation de Dubai. Par exemple, en 2008 et 2009, le Burundi a exporté 2 170 kg et 980 kg d'or, la plupart étant destiné aux Émirats arabes unis (Dubai), d'après les documents du gouvernement du Burundi. Par ailleurs, les statistiques de Comtrade pour ces mêmes années font état de 46 kg en 2008 et de rien en 2009. De toute évidence, il est possible de déguiser la destination ou l'origine des expéditions d'or de la région. Les négociants d'or ont affirmé à PAC que la RDC n'est presque jamais déclarée comme point d'origine. Il se peut qu'on évite aussi de déclarer des pays frontaliers susceptibles de susciter la controverse, comme le Burundi.

Cela dit, il semble y avoir des limites à l'étendue du « camouflage de l'origine », de même qu'à ses effets. Bien sûr, il semble improbable qu'un négociant ou un coursier arrivant à Dubai avec de l'or d'une autre région moins sujette à controverse, telle que l'Amérique du Sud ou l'Europe, donnerait à son or une fausse origine située dans la région de la CIRGL. La loi Dodd-Frank n'est pas connue de façon universelle, mais les négociants en savent suffisamment pour éviter la controverse, et il semblerait n'y avoir aucun avantage à agir de la sorte.

Si l'on en juge d'après l'exemple du Burundi et d'autres pays¹¹, les négociants de la région de la CIRGL dissimulent effectivement l'origine de leur or à leur arrivée à Dubai. Certains de ces négociants peuvent indiquer un pays voisin, qui semble sûr; d'après les statistiques, la Tanzanie serait un choix populaire. D'autres peuvent indiquer un pays complètement à l'extérieur de la région.

Selon cette logique, les statistiques d'importation à Dubai représentent une valeur minimale en ce qui concerne l'or provenant de la région; c'est donc dire que la principale conclusion

¹¹ De façon semblable, en 2007, l'Ouganda a exporté 3 140 kg à Dubai, alors que Comtrade n'en rapporte que 811 kg à l'arrivée.

de la présente étude, telle que présentée ci-dessous — soit que plus de 22 tonnes d'or sortent de la région illégalement — pourrait s'avérer un scénario de base conservateur.

Il existe cependant une autre possibilité, soit celle de la simple incompétence. Il se peut qu'aux douanes à Dubaï, les personnes chargées de consigner l'origine de l'or et d'établir les statistiques n'accordent aucune importance à cette tâche et que les chiffres qu'elles recueillent n'aient tout simplement aucune valeur. D'ici à ce que des observateurs de l'extérieur puissent examiner et vérifier leurs procédures, cette possibilité ne peut être écartée.

2.3 Dans les annexes — Redevances, Soudan, discussion

Le Tableau 3 de l'Annexe A présente le taux de redevances (ou taxe d'importation) dans chaque pays de la CIRGL, pour chacune des années de la période allant de 2003 à 2013. Pour les années plus récentes (2011–2013 approximativement), ces données proviennent de documents gouvernementaux publiés (lois sur les mines ou publications du ministère des Mines). Pour des années plus éloignées, l'auteur a été incapable de trouver des documents gouvernementaux (publiés ou non) détaillant année par année les taux d'imposition sur les exportations d'or de l'EMAPE. L'auteur s'en est remis à la mémoire institutionnelle de personnes au sein des ministères des Mines des pays mentionnés, en plus de faire des recherches dans Internet, dans des sites Web liés à l'exploitation minière tels que <http://www.mineweb.com/>

L'Annexe B contient des notes sur les sources de l'ensemble de données ainsi qu'un examen sommaire des hypothèses tirées de l'interprétation de ces données et des limites qui en résultent.

L'Annexe C présente des données sur l'exportation et sur l'importation du Soudan pour la période de 2003 à 2012, de même qu'une analyse de leur interprétation.

3 TRAFIC TRANSFRONTALIER À L'INTÉRIEUR DE LA RÉGION ET CONTREBANDE DE L'OR VERS L'EXTÉRIEUR DE LA RÉGION — DES VALEURS QUI ATTEIGNENT DES DIZAINES C. DES CENTAINES DE MILLIONS D'USD

Le trafic transfrontalier de l'or à l'intérieur de la région est le transport illégal d'or au-delà des frontières situées dans la région de la CIRGL. La contrebande vers l'extérieur de la région est l'exportation illégale de l'or de la région de la CIRGL vers des destinations étrangères telles que Dubaï. Bien que les deux soient préoccupants, la contrebande vers l'extérieur de la région est de loin le problème le plus considérable; elle est responsable, en tout, de pertes fiscales pour les pays membres de la CIRGL d'au moins 20 millions de dollars par année (à des taux de redevances conservateurs).

Les données réunies dans les tableaux 1 à 3 (Annexe A) ouvrent une fenêtre sur l'industrie de l'EMAPE de l'or dans la région de la CIRGL au cours d'une décennie très tumultueuse. De 2003 à 2012, le prix de l'or a plus que quadruplé, pour passer d'un peu moins de 12 USD/g à plus de 50 USD/g. L'attention accrue portée à la question de l'or de conflit en RDC a fait en sorte qu'en 2006, le Conseil de sécurité des Nations Unies a imposé des sanctions à trois sociétés d'exportation d'or établies en Ouganda. Le projet de loi Dodd-Frank des É.-U. a été adopté en 2010, imposant des exigences en matière d'étiquetage et de production de rapports aux sociétés cotées en bourse qui utilisent l'or de la région. Enfin, au cours de cette décennie, plusieurs pays de la CIRGL ont rajusté leurs taux de redevance pour l'or : la Tanzanie, de 3 % à 4 % en 2009; la RDC, de 3,5 % à 2 % en 2011; le Burundi, de 0,5 % à 2 % en 2013.

Cette section tentera de cerner, à partir des données, les effets qu'ont eus ces événements, s'ils en ont eu, sur les flux d'or régionaux. En se fondant sur ces résultats, les sections suivantes tenteront de déterminer quelles mesures politiques, s'il y en a, seraient indiquées pour corriger ces effets.

La contrebande de l'or dans la région des Grands Lacs

Mai 2015

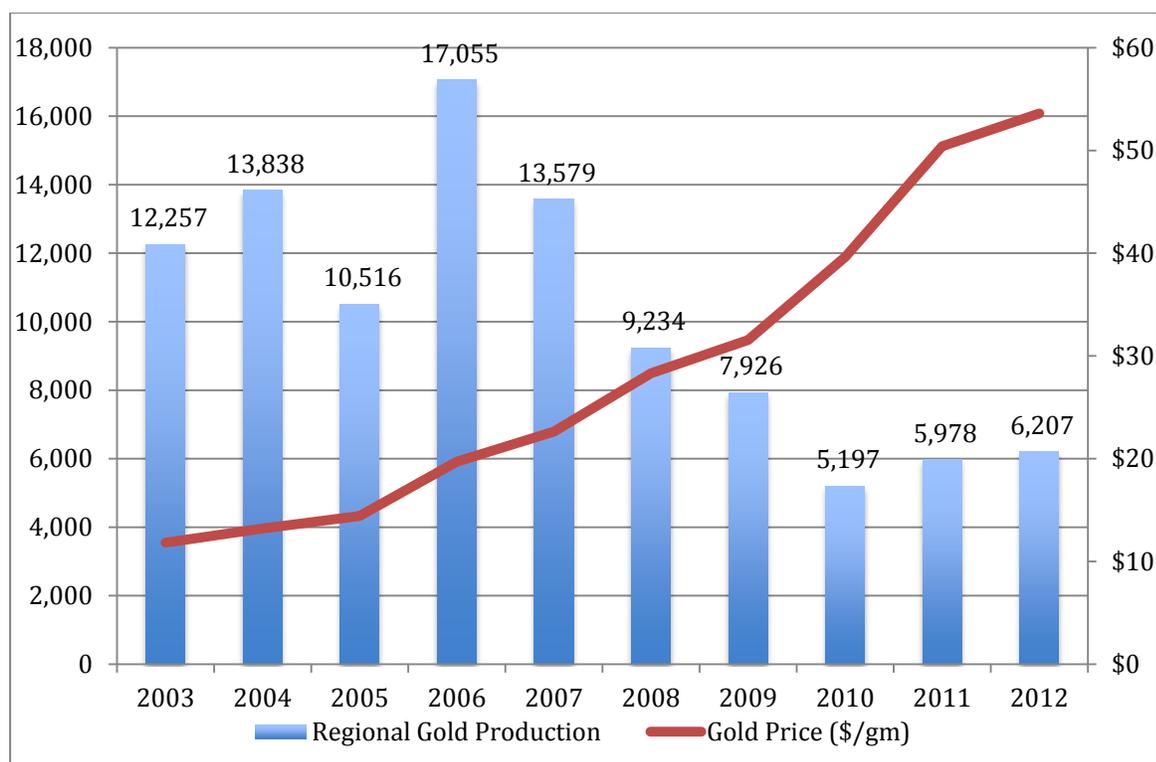


Figure 1 : Exportations d'or de l'EAMPE (en kg) de la CIRGL et prix mondial de l'or (\$/g)

Production régionale d'or Prix de l'or (\$/g)

La première chose à remarquer, c'est que les données présentées dans le Tableau 1 (Annexe A) et dans la Figure 1 ne représentent pas la production totale d'or de l'EAMPE pour la région, mais seulement la portion de la production de l'EAMPE de la région qui a été déclarée et exportée de façon légale. On peut donc considérer ces chiffres comme un seuil inférieur de la production régionale d'or de l'EAMPE pour chaque année. La question visant à savoir combien d'or est réellement produit et exporté au-delà de ce seuil demeure importante; nous l'étudierons plus à fond ci-dessous.

En établissant la moyenne pour la période de quatre années allant de 2003 à 2006, on obtient une production moyenne annuelle pour la région d'un peu moins de 13 500 kg. Cela concorde au moins avec l'estimation type de la production artisanale d'or de la RDC, qui évalue les quantités produites par la RDC à quelque 10 000 kg.

Comme le montrent le Tableau 2 (Annexe A) et la Figure 2 ci-dessous, durant la même période, les EAU (Dubai) ont déclaré des importations de la région de la CIRGL de 4 000 kg et 10 000 kg. Pour ces années, les importations à Dubai représentaient donc environ de 47 % à 95 % des exportations légales de la CIRGL. Logiquement, cela devrait être raisonnable. Durant cette période, Dubai était la principale, mais non la seule, destination pour l'or de la CIRGL. Bien que ce ne soit pas une preuve définitive, le fait que ces importations concordent avec les exportations au cours de cette période est au moins une

indication raisonnable que les exportations de la CIRGL telles que rapportées (c.-à-d. les exportations légales) sont relativement proches des exportations totales de la CIRGL, légales comme illégales.

À compter de 2006, les exportations d'or régionales ont commencé à décliner régulièrement et abruptement, passant de plus de 17 000 kg en 2006 à quelque 6 000 kg en 2011. Cette chute extraordinaire des exportations est particulièrement étonnante puisqu'au cours de la même période, le prix de l'or a plus que doublé, passant de 23 \$/g à 54 \$/g. Une augmentation si importante devrait aiguillonner la production et amener davantage de mineurs dans l'industrie, rendant économiquement viables des gisements d'or auparavant marginaux. La différence entre la production d'or et le prix est présentée sous forme de graphique à la Figure 1.

L'or est évidemment une ressource limitée; on pourrait imaginer une situation où le déclin des gisements d'or entraînerait un exode graduel ou rapide des mineurs du secteur artisanal et un déclin concomitant de la production. Toutefois, ni les fonctionnaires des Mines ni les nombreuses ONG qui observent le secteur n'ont remarqué un exode de ce type; les preuves anecdotiques laissent entendre tout le contraire.

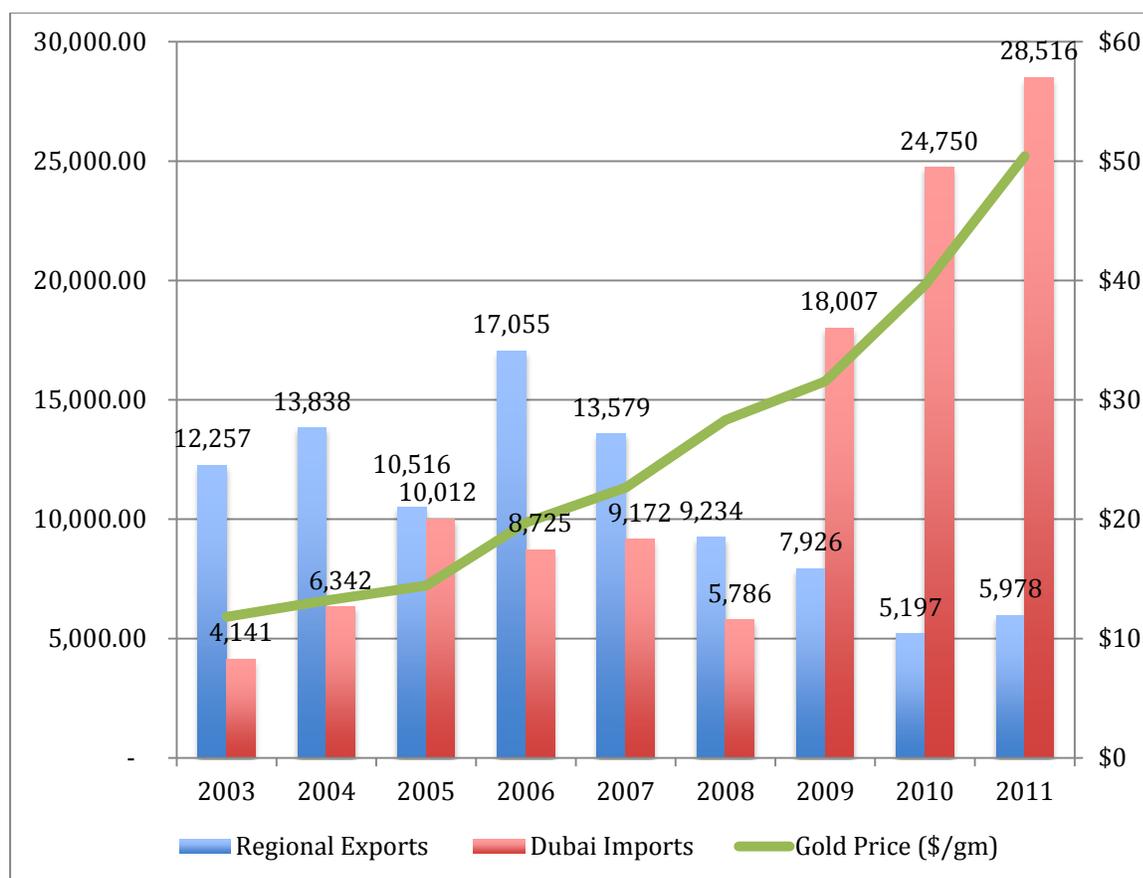
Au cours de visites répétées dans la province Orientale, en RDC, de 2007 à 2010, PAC a pu constater un essor considérable du secteur de l'EMAPE de l'or. Avec le début de la crise économique mondiale en 2008, les prix des diamants se sont effondrés, même si les prix de l'or ont encore doublé. Un grand nombre de mineurs de diamants artisans se sont orientés vers l'or. Le CENADEP, une ONG congolaise qui a un bureau à Kisangani, a dû abandonner un projet de sensibilisation axé sur les mineurs de diamants artisans parce que les coopératives de diamants avec lesquelles l'organisme travaillait ont vu le nombre de leurs membres chuter de quelques centaines à tout juste quelques dizaines. Les travaux internationaux de cartographie du secteur de l'EMAPE de l'est de la RDC ont documenté des situations semblables dans toutes les provinces de l'est de la RDC.

En Tanzanie, en 2010, le gouvernement a cédé l'émission des permis et la rédaction des procédures pour le secteur de l'EMAPE de Dar es Salaam à 26 bureaux zoniers des mines répartis dans le pays. Cette mesure visait en partie à encourager l'officialisation du secteur de l'EMAPE, mais constituait aussi une réaction à ce que les fonctionnaires des mines croyaient être une croissance considérable du nombre des mineurs d'or de l'EMAPE dans le pays.

Bien qu'anecdotiques, ces observations laissent entendre que, quoi que puissent révéler les chiffres relatifs à l'exportation, la production d'or de l'EMAPE n'a pas réellement décliné à compter de 2006. Les chiffres relatifs à l'importation des EAU présentés dans le Tableau 2 (et dans la Figure 2 ci-dessous) accréditent encore davantage cette hypothèse.

La contrebande de l'or dans la région des Grands Lacs

Mai 2015



Exportations régionales Importations de Dubaï Prix de l'or (\$/g)

Figure 2 : Importations d'or (kg) des EAU (Dubaï) des pays de la région de la CIRGL et prix mondial de l'or (\$/g)

Présentés sous forme de graphique à la Figure 2, les chiffres montrent que les importations d'or de la région s'accroissent en fonction de la hausse du prix de l'or, ce à quoi on peut s'attendre dans cette situation. Les importations augmentent au cours de cette période, passant de 8 700 kg en 2006 (51 % des exportations légales) à 28 500 kg (477 % des exportations légales) en 2011.

La Figure 3 ci-dessous illustre l'écart entre les exportations légales et les importations des EAU. De 2003 à 2008, les importations des EAU représentent une bonne part et jusqu'à la majorité (de 34 % à 95 %) de la production d'or régionale. À compter de 2008, les chiffres sur l'exportation déclinent alors que les chiffres sur l'importation croissent; en 2009, les importations dépassent les exportations enregistrées de quelque 10 000 kg. En 2010, l'écart est de plus de 19 000 kg. En 2011, plus de 22 500 kg d'or n'ayant pas été exportés légalement de la région sont importés à Dubaï.

La contrebande de l'or dans la région des Grands Lacs

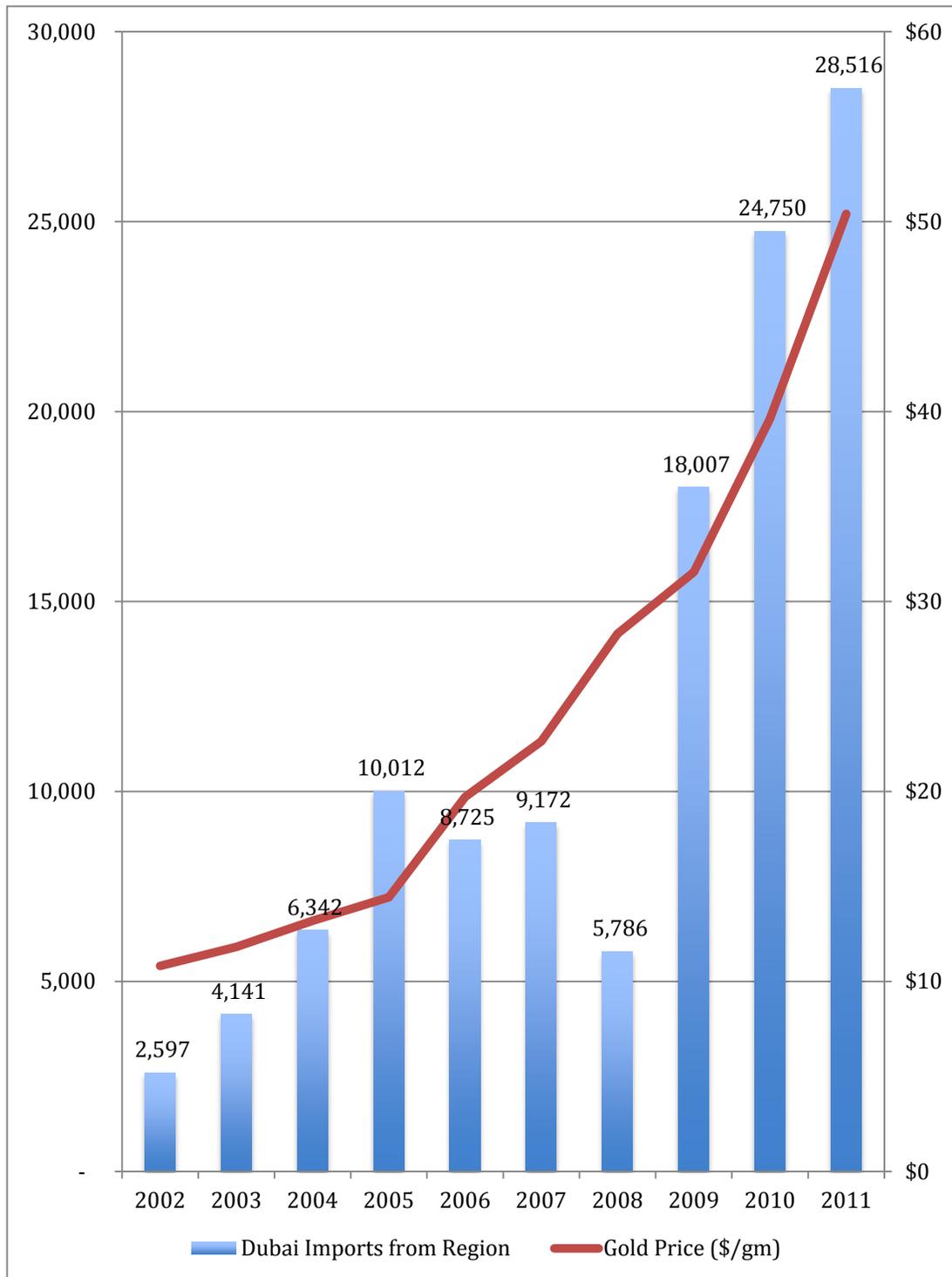
Mai 2015

Ce que ces chiffres donnent à croire, c'est que le problème de l'or de contrebande n'est pas confiné au trafic transfrontalier régional, pas plus qu'il ne l'est à la RDC. L'or de contrebande est plutôt un problème régional massif qui touche une grande part des pays producteurs de la région de la CIRGL, sinon tous. Les chiffres montrent que la plus grande partie de l'or de l'EMAPE de la région de la CIRGL quitte la région en contrebande et qu'aucune redevance n'est payée à l'un ou l'autre des gouvernements de la CIRGL. Près de 80 % de l'or de l'EMAPE de la région de la CIRGL qui est arrivé à Dubaï en 2011 y est arrivé de façon illégale.

Ensemble, les pays de la CIRGL sont privés annuellement des fruits de l'exportation de quelque 22 000 kg d'or. Si l'on prend même le taux d'imposition le plus bas, soit 2 %, cela représente une perte d'environ 20 millions USD en recettes fiscales au prix actuel de l'or sur le marché.

La contrebande de l'or dans la région des Grands Lacs

Mai 2015



Importations à Dubaï en provenance de la région

Prix de l'or (\$/g)

Figure 3 : Exportations d'or des pays de la CIRGL comparées aux importations d'or des EAU (Dubaï) (kg)

4 COMMENT ÇA FONCTIONNE : MOTEURS ET MÉCANISMES DE LA CONTREBANDE ET DU TRAFIC TRANSFRONTALIER DE L'OR

Les chiffres relatifs à l'exportation légale de l'or de l'EMAPE pour les pays de la CIRGL présentés au Tableau 1 (en annexe) sont présentés sous forme de graphique à la Figure 4 ci-dessous. Ces chiffres ne dévoilent pas de motifs évidents au premier coup d'œil. Toutefois, une observation plus approfondie des chiffres relatifs à l'exportation des pays individuels — pris isolément ou comparés avec ceux de pays voisins sélectionnés — fournit certaines explications plausibles à la fois de la croissance extraordinaire des taux de contrebande vers l'extérieur de la région et des schémas du trafic transfrontalier dans la région. Les sections ci-dessous portent particulièrement sur l'Ouganda, le Burundi et la Tanzanie.

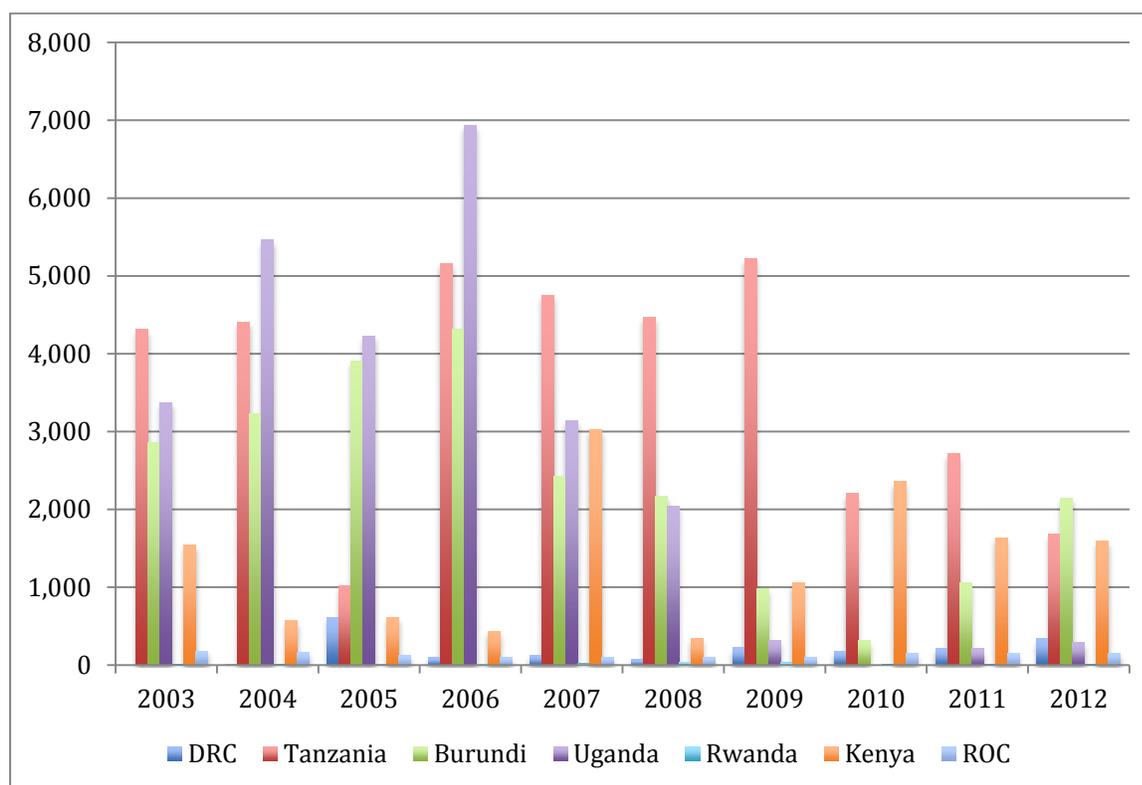


Figure 4 : Exportations d'or de l'EMAPE (kg) par des pays de la CIRGL, présentées de façon individuelle

RDC Tanzanie Burundi Ouganda Rwanda Kenya RC

4.1 Comment le trafic transfrontalier de l'or à l'intérieur de la région s'est transformé en contrebande d'or vers l'extérieur de la région : Le cas de l'Ouganda

De 2003 à 2006, l'Ouganda était un important exportateur d'or en croissance, exportant près de 7 000 kg en 2006 seulement. Le gouvernement de la RDC et des enquêtes du Groupe d'experts des Nations Unies ont longtemps laissé entendre que la plus grande partie de cet or provenait du trafic transfrontalier en provenance du Congo, et qu'une partie était liée au financement de groupes armés en RDC. En 2006, des rapports successifs du Groupe d'experts établissaient des preuves suffisamment solides de cette situation pour que le Conseil de sécurité des Nations Unies impose des sanctions contre trois sociétés exportatrices d'or établies en Ouganda.

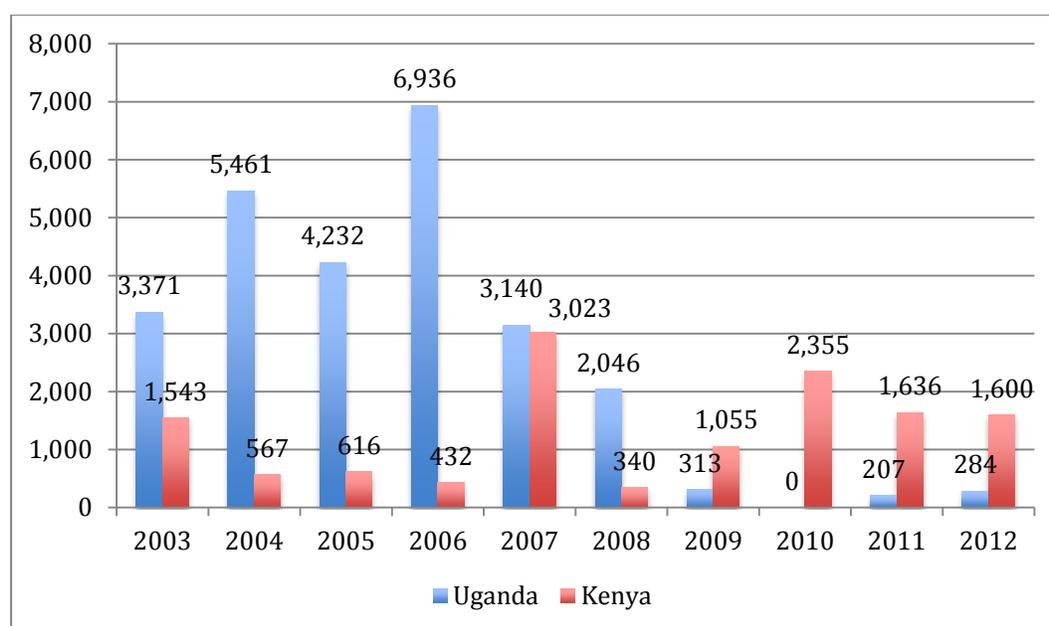


Figure 5 : Exportations d'or (kg) de l'Ouganda et du Kenya

Ouganda **Kenya**

En 2007, les exportations de l'Ouganda ont chuté de plus de la moitié, passant de 6 900 kg à 3 100 kg. Curieusement, les exportations du Kenya voisin ont augmenté cette année-là pour atteindre quelque 3 000 kg, ce qui équivaut presque exactement à la chute en Ouganda. Jusque-là, le Kenya avait été un exportateur constant, mais marginal, traitant quelque 500 kg par année. Une explication de ces chiffres est que les exportateurs établis en Ouganda, voulant éviter un examen plus approfondi de la part des Nations Unies,

envoyaient dorénavant leur or par l'entremise du Kenya. Cette relation est présentée sous forme de graphique à la Figure 5¹².

Comme solution à long terme, cependant, le Kenya était loin d'être l'idéal. Son taux de redevance de 2,5 % était cinq fois plus élevé que celui de 0,5 % qu'étaient habitués de payer les exportateurs de l'Ouganda dans leur pays. En 2008, les exportations du Kenya sont revenues abruptement à 304 kg. Les exportations de l'Ouganda, entre-temps, ont encore baissé du tiers, passant de 3 100 kg à 2 000 kg. Et comme le montre aussi le Tableau 2, aucun autre pays de la CIRGL n'a affiché une hausse correspondante à ses exportations d'or cette année-là.

Au cours de conversations avec deux exportateurs installés en Ouganda dont il est amplement question dans les rapports du Groupe d'experts des Nations Unies, on a expliqué clairement à PAC que divers exportateurs ougandais avaient trouvé des manières de continuer leurs activités d'exportation d'or, en utilisant l'aéroport d'Entebbe et en ayant recours à diverses ententes informelles avec les agents de sécurité de l'aéroport afin de faciliter l'exportation sans heurts (et illégale) de l'or. C'est aussi la conclusion des deux derniers rapports du Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC.

Si l'on en revient aux données, il semblerait donc plausible qu'en 2008, les exportateurs ougandais avaient mis ces systèmes en place et n'avaient plus besoin des pays voisins pour déguiser leur or. Après 2008, les exportations d'or officielles de l'Ouganda ont chuté à 300 kg en 2009, puis glissé doucement vers le bas pour atteindre 207 kg en 2011 (et tout juste 17 kg en 2014). Alors en 2009, l'or exporté de l'Ouganda qui auparavant ne traversait illégalement que des frontières à l'intérieur de la région s'était entièrement intégré au marché clandestin.

4.2 Le Burundi suit l'Ouganda dans la contrebande de l'or vers l'extérieur de la région

Le cas du Burundi offre un contraste intéressant avec celui de l'Ouganda. Tout comme l'Ouganda, de 2003 à 2006, le Burundi était un important exportateur d'or en croissance, dont les exportations s'étaient accrues, passant de 2 800 kg en 2003 à quelque 4 300 kg en 2006. Comme dans le cas de l'Ouganda, l'on pensait qu'une grande part de cet or provenait du trafic transfrontalier illégal de la RDC. L'USGS évalue la capacité de production d'or intérieure du Burundi à environ 350 à 500 kg par année, et les estimations de chercheurs nationaux oscillent entre 500 et 1 000 kg.

Ici encore, comme dans le cas de l'Ouganda, des rapports successifs du Groupe d'experts des Nations Unies mettaient l'accent sur le rôle du Burundi en tant qu'entrepôt d'or illégal, et sur des particuliers et des sociétés spécifiques impliqués dans le commerce. Contrairement au cas de l'Ouganda, cependant, le Groupe d'experts des Nations Unies n'a jamais recueilli assez de preuves concernant le Burundi pour que le Conseil de sécurité des Nations Unies

¹² Il y a lieu de porter une attention particulière au déclin des exportations de l'Ouganda à compter de 2006, et au bond soudain des exportations du Kenya en 2007. Les augmentations des exportations du Kenya à compter de 2007 sont expliquées à la section sur la Tanzanie, ci-dessous.

impose des sanctions. Malgré cela, après 2006 (l'année où les sanctions ont été imposées aux sociétés ougandaises), les exportations d'or du Burundi ont aussi commencé à chuter considérablement, passant de 4 300 kg en 2006 à moins de 300 kg en 2010.

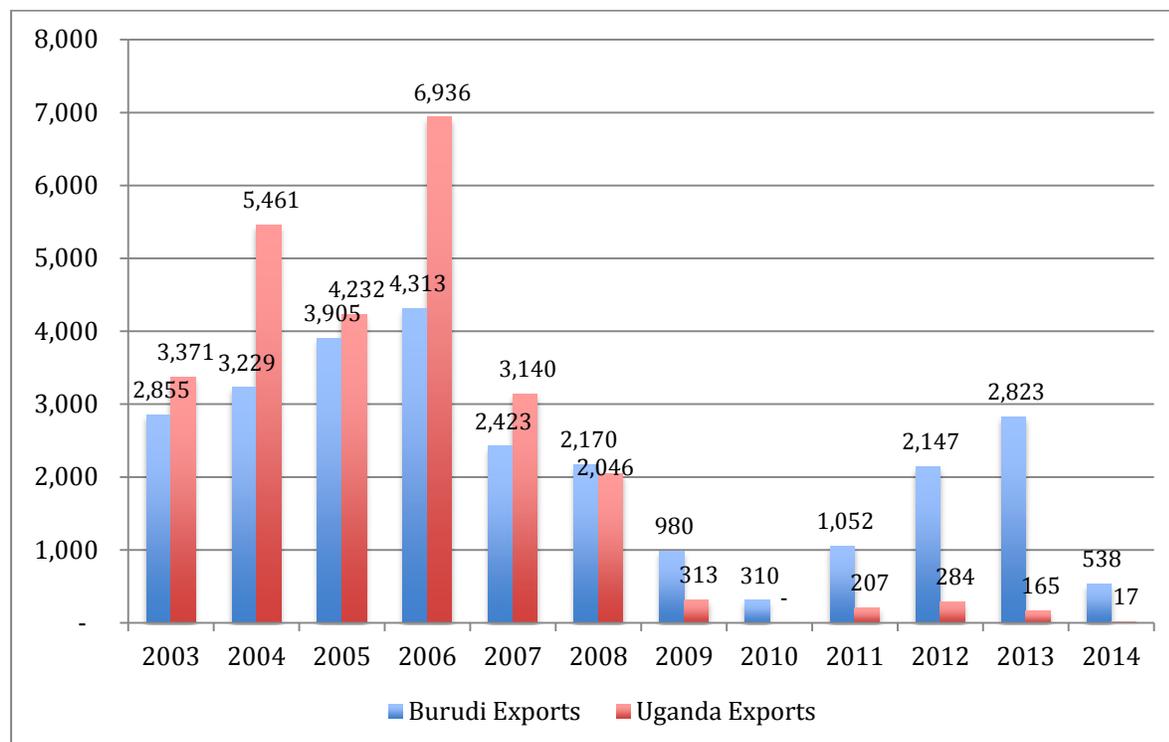


Figure 5 : Exportations d'or (kg) du Burundi et de l'Ouganda

Exportations du Burundi

Exportations de l'Ouganda

Les fonctionnaires du Burundi ont avancé l'hypothèse que le trafic transfrontalier vers la Tanzanie serait le responsable de ce déclin. Cela semble toutefois improbable.

Premièrement, le taux de redevances de la Tanzanie de 3 % (rehaussé à 4 % en 2010), si on le compare au taux de la taxe à l'exportation en vigueur à ce moment-là au Burundi, soit 0,5 %, aurait infligé une pénalité immédiate de 2,5 % à tous les éventuels contrebandiers. Dans le marché de l'or, 2,5 %, c'est énorme. Deuxièmement, les chiffres du Tableau 1 ne montrent aucune hausse correspondante des exportations d'or de l'EMAPE en Tanzanie. Au contraire, les exportations tanzaniennes demeurent assez stables, soit à près de 5 000 kg de 2006 à 2010, même lorsque les exportations du Burundi s'effondrent.

Une autre explication plausible — bien que pas du tout certaine — porte sur une combinaison de la concurrence du libre marché et du « transfert technologique ». De 2007 à 2009, les exportateurs ougandais semblaient avoir maîtrisé les techniques d'exportation illégale de l'or, abaissant ainsi un taux de redevances déjà minimal de 0,5 % à zéro (tout en évitant aussi un examen public plus approfondi des statistiques). Il est concevable que les exportateurs burundais aient observé cette façon de faire et décidé d'adopter ce savoir-faire particulier et d'économiser 0,5 % de plus.

Ce qui est plus plausible toutefois, c'est que les exportateurs burundais ont commencé à sentir la pression de la concurrence des Ougandais, qui bénéficiaient dorénavant d'un avantage fiscal de 0,5 %. De grandes parties de l'arrière-pays du Sud-Kivu, au Burundi, traditionnellement productrices d'or, sont effectivement situées dans le bassin hydrographique concurrent de Kampala.

Qu'il s'agisse de la pression exercée par la concurrence ou du transfert amical du savoir-faire des contrebandiers (ou peut-être d'une troisième explication), ce qui est irréfutable, c'est qu'à partir de 2006, les exportations légales d'or du Burundi et de l'Ouganda régressent ensemble vers le zéro (voir la Figure 5). Pendant ce temps, faut-il le rappeler, les importations d'or de la CIRGL à Dubaï montent en flèche.

Ce qui vient remettre en question cette explication, c'est la remontée soudaine des exportations du Burundi, qui totalisent 1 052 kg en 2011 et augmentent pour atteindre 2 800 kg en 2013, ce qui est comparable aux niveaux d'exportation du Burundi en 2007. Il faut toutefois se rappeler que de 2006 à 2011¹³, les importations d'or à Dubaï en provenance de la région ont plus que triplé, passant de 8 400 kg à 26 500 kg; en 2011, plus de 80 % de l'or de la région était exporté illégalement. Il faut aussi souligner que contrairement à celui de l'Ouganda, le secteur de l'or du Burundi constitue une part considérable de l'économie, qui est attentivement surveillée par divers organes gouvernementaux, y compris les services de sécurité. Il est concevable que des fonctionnaires puissent avoir insisté sur un certain niveau d'exportations légales comme condition pour faire des affaires au Burundi. De ce point de vue, les 2 800 kg d'or exportés légalement en 2013 deviennent une sorte de frais d'obtention de permis, qui peuvent ensuite être amortis sur trois fois cette quantité d'or empruntant des voies clandestines. Évidemment, une recherche plus approfondie sur le terrain serait nécessaire pour confirmer cette théorie.

Même avec un examen gouvernemental restreint, le rebond a diminué considérablement en 2014; en date d'octobre 2014, le Burundi n'avait consigné que 538 kg d'or exporté¹⁴. Un facteur qui est susceptible d'avoir contribué à cette situation est le fait qu'en décembre 2013, le Burundi a haussé son taux de redevances sur les exportations d'or de l'EMAPE, qui est passé de 0,5 % à 2 %. Les taxes additionnelles de 1,5 % pourraient bien être responsables de la chute radicale des exportations d'or légales qui a suivi.

4.3 L'or de la Tanzanie traverse les frontières du Kenya

Les fonctionnaires tanzaniens croient qu'un bon pourcentage de leur production intérieure d'or de l'EMAPE transite illégalement par le Kenya. Ils pourraient bien avoir raison.

La Figure 6 montre les chiffres relatifs à l'exportation légale des deux pays, de 2003 à 2012. Tel que mentionné ci-dessus, le Kenya était un exportateur marginal de 2003 à 2009, à l'exception de 2007, lorsque le Kenya a bénéficié d'une manne d'exportations détournées de

¹³ Les données d'importation de Dubaï ne sont pas encore disponibles pour les années suivant 2011.

¹⁴ Les données pour les trois mois de 2014 restants ne sont pas encore disponibles pour l'auteur.

l'Ouganda. Mis à part 2007, les exportations annuelles moyennes du Kenya pour cette période à peine 700 kg. Les exportations de la Tanzanie au cours de la période de 2003 à 2009 (outre l'anomalie de 2005) oscillaient entre 4 000 kg et 5 000 kg, avec une moyenne d'un peu moins de 4 200 kg.

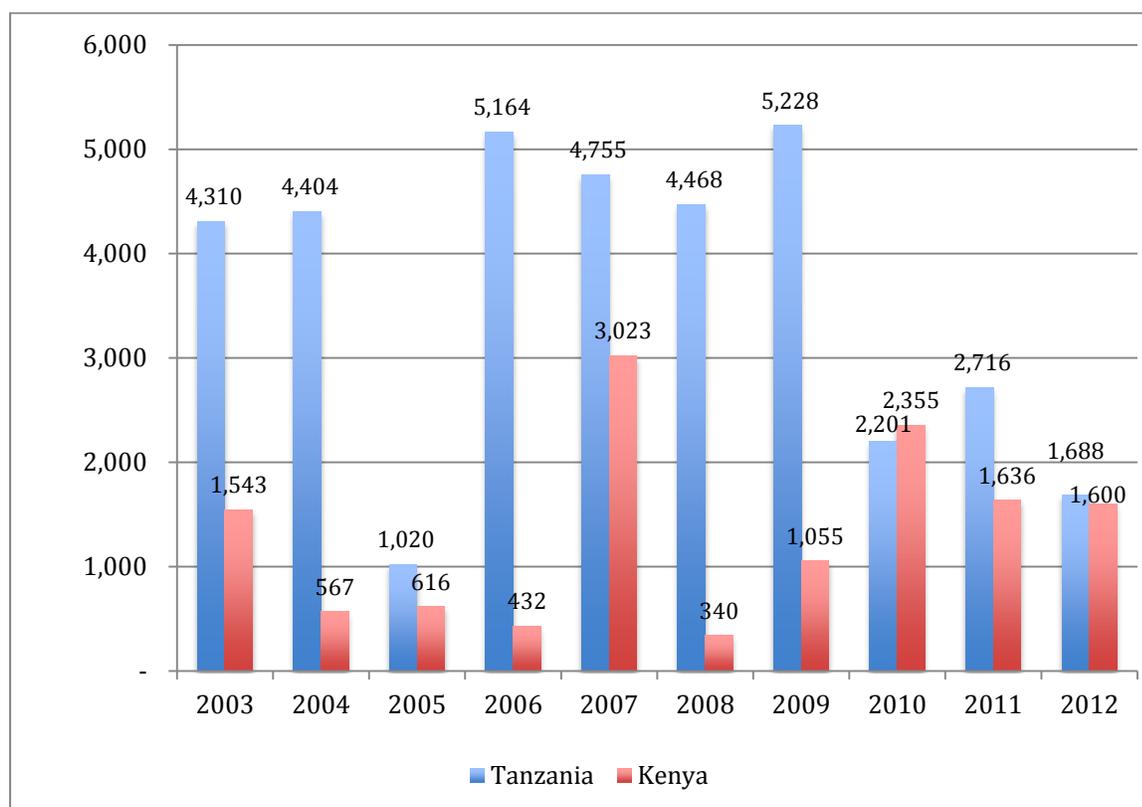


Figure 6 : Exportations d'or de l'EMAPE (kg) de la Tanzanie et du Kenya

Tanzanie **Kenya**

En 2010, cependant, les fonctionnaires de la Tanzanie ont choisi de rehausser le taux de redevance sur l'or de 3 % à 4 %. Les exportations légales d'or ont chuté de plus de moitié, passant de 5 228 kg à 2 201 kg, une chute de plus de 3 000 kg. En 2010, le Kenya a vu ses exportations légales d'or plus que doubler, passant de 1 055 kg à 2 355 kg, une différence de 1 300 kg. Le profil demeure le même en 2011-2012, les exportations de la Tanzanie demeurant à moins de la moitié de leur niveau de 2009 et celles du Kenya, à environ le double.

Si l'on émet l'hypothèse plausible que la totalité de l'augmentation de 1 300 kg du Kenya représente l'or qui a traversé la frontière de la Tanzanie, cela signifierait que le Kenya a récupéré environ 43 % des pertes de la Tanzanie. Les fonctionnaires tanzaniens croient que le reste est sorti du pays soit par Zanzibar ou de façon clandestine par l'aéroport de Dar es Salaam. (Pour en savoir plus sur cette question, voir la Section 5.2.)

4.4 Les différentiels fiscaux comme moteur du trafic transfrontalier

Les fonctionnaires de la région mentionnent souvent que les différences des taux de redevances à l'exportation entre les pays voisins sont un moteur important du trafic transfrontalier de l'or. L'on croit que la différence de 3 % entre la RDC et l'Ouganda/Burundi (historiquement 3,5 % contre 0,5 %) a été l'une des principales raisons de la création des réseaux transfrontaliers qui existent en RDC. Toutefois, bien que les entrevues avec les négociants d'or aient permis de recueillir des témoignages quant à l'importance de petites différences dans les prix, la théorie n'a pas encore fait l'objet d'essais empiriques.

La série de données réunies ici offre trois expériences naturelles pour faire l'essai des effets que peuvent avoir les différentiels entre les redevances sur les flux d'or transfrontaliers : la Tanzanie, qui a haussé ses redevances de 3 % à 4 % en 2010; la RDC, qui a baissé ses redevances de 3,5 % à 2 % en 2012¹⁵; et le Burundi, qui a haussé ses redevances de 0,5 % à 2 % en 2014¹⁶. Si les différences entre les taux d'imposition sont effectivement des moteurs importants des flux illicites d'or de l'EMAPE, l'on devrait s'attendre à constater des changements (positifs ou négatifs) dans les volumes d'exportation, causés par les changements dans les taux d'imposition.

Tanzanie

La Tanzanie est le meilleur des cas à l'étude. Le changement du taux de redevances est survenu à la fin de 2009. On dispose de données pour sept années avant le changement et pour quatre années après. Les données d'exportation et les taux d'imposition sont présentés dans la figure 7.

¹⁵ Cela a été fait à la fin de 2011.

¹⁶ Cela a été fait en décembre 2013.

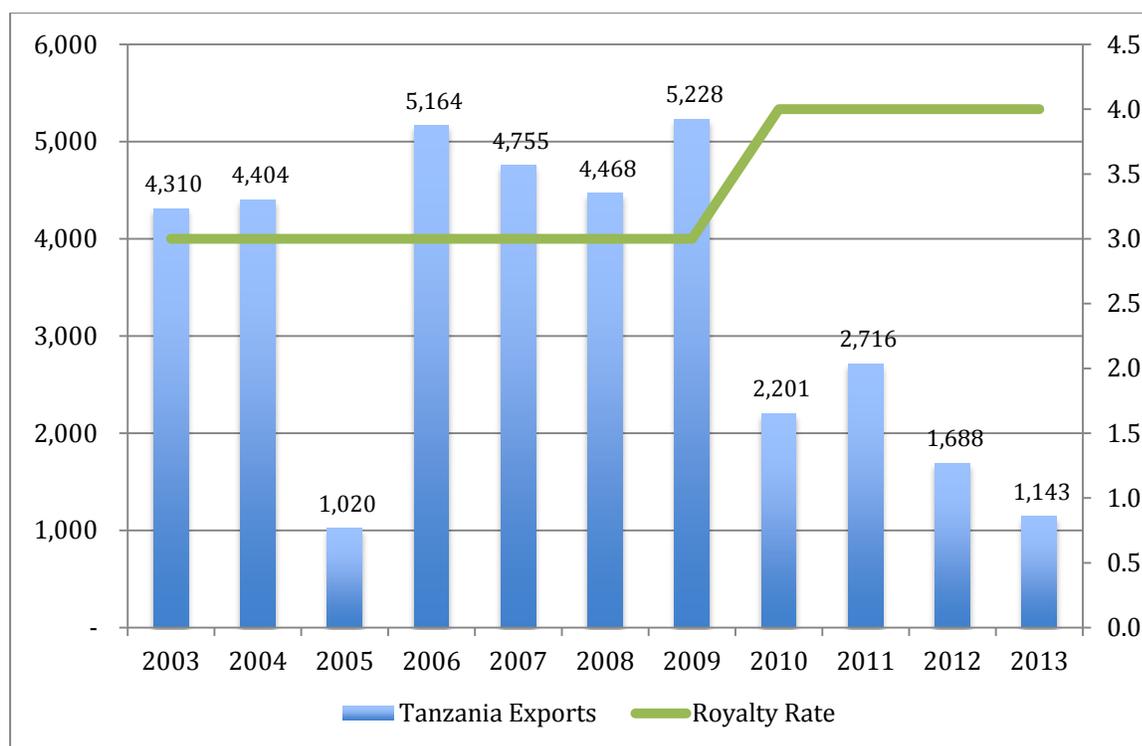


Figure 7 : Exportations tanzaniennes inférées d'or de l'EMAPE (kg) et taux de redevances (%)

Exportations de la Tanzanie Taux de redevance

Telles que présentées, les données fournissent une preuve graphique assez éloquente des effets négatifs d'un bond du taux de redevances sur l'or de l'EMAPE. De 2009 à 2010, les exportations ont chuté de plus de la moitié, ce qui coïncide exactement avec la hausse des taux de redevances.

Aucun autre facteur ne semble pouvoir expliquer une telle chute. Les prix de l'or ont grimpé au cours de cette période, passant de 32 \$/g en 2009 à 40 \$/g en 2010. Les fonctionnaires tanzaniens n'ont remarqué aucune diminution du nombre des mineurs ou de l'intensité des activités de l'EMAPE. Le seul facteur variable ici semble être la hausse des redevances.

Ce cas illustre les éventuels effets négatifs sur les recettes de la hausse des redevances (sans une coordination régionale entre les pays voisins). Si les prix de l'or n'avaient pas augmenté de façon si spectaculaire au cours de ces années, la Tanzanie se serait retrouvée à percevoir moins de taxes avec un taux de redevances de 4 % qu'elle n'en a perçues avec un taux de 3 %, du moins pour ce qui concerne le secteur de l'EMAPE¹⁷. Si l'on fait une moyenne des quatre années avant le changement de taux et des quatre années après, la Tanzanie aurait touché 40 % de moins de recettes au taux de 4 % qu'elle n'en a touchées au taux de 3 %. Même avec un prix de l'or qui a presque doublé, la hausse des redevances a fini par être

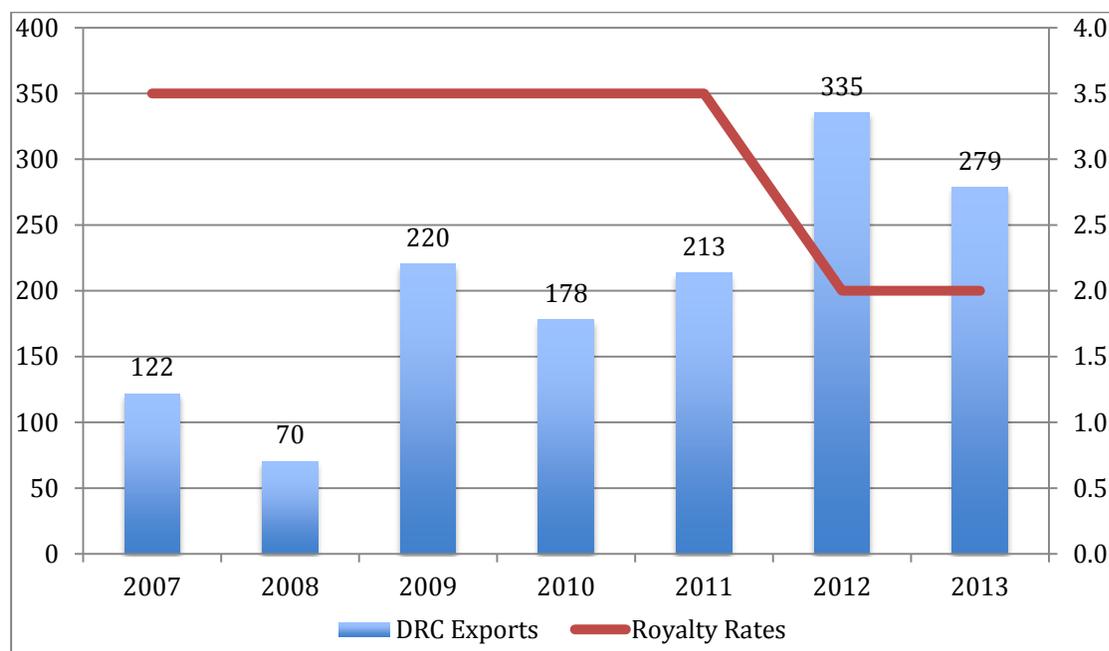
¹⁷ Toutefois, le pays a effectivement bénéficié, quant à son secteur industriel de l'or dominant, tel que montré dans les rapports de la TMAA. Les secteurs de l'EMAPE et de l'EMGE pourraient donc appeler une approche différente en matière de taxes.

effectivement neutre sur le plan des recettes; l'augmentation des taux d'imposition et du prix de l'or a plus qu'équilibré la chute de la production déclarée¹⁸.

RDC

La RDC est le deuxième cas à l'étude. La RDC a abaissé ses taxes à l'exportation à la fin de 2011, les faisant passer de 3,5 % à 2 %. La RDC a pris cette mesure dans le but de décourager le trafic transfrontalier vers l'Ouganda et le Burundi, et pour encourager les exportations légales de la RDC même.

Malheureusement, aux fins de cette expérience, il a été impossible d'obtenir les chiffres relatifs aux exportations de la RDC en 2014. Il n'y a donc des données que pour deux années seulement après la modification du taux d'imposition. Pour ces années, il y a effectivement une augmentation, allant de quelque 200 kg par année avant la réduction à environ 300 kg (voir la Figure 8), soit une augmentation d'environ 50 %, mais quand même une fraction marginale si on la compare à sa capacité de production d'or de l'EMAPE, qui est de 10 tonnes ou plus. Compte tenu de ces quantités, une différence de 100 kg seulement pourrait tout aussi facilement représenter tant la chance, un climat favorable, la particularité d'un seul propriétaire de mine ou n'importe quel facteur parmi une douzaine d'autres, que le succès d'une nouvelle politique fiscale. Il est donc impossible de tirer une conclusion ferme.



¹⁸ Calcul fondé sur la somme de la production par année X le prix moyen par année X le taux de redevances pour cette année-là; net pour 2006 à 2009 = 15,03 millions \$; net pour 2010–2013 = 14,6 millions.

Figure 8 : Exportations d'or de l'EMAPE de la RDC (kg) et taux de redevance (%)

Exportations de la RDC

Taux de redevances

Burundi

Le troisième cas à l'étude — le Burundi — est entravé de façon semblable par le manque de données pour une longue période. Le Burundi a haussé son taux de redevances pour l'or de l'EMAPE de 0,5 % à 2 % à la toute fin de 2013, en même temps qu'il mettait en œuvre un éventail d'autres mesures fiscales (p. ex. les frais d'enregistrement pour les comptoirs d'exportation d'or). Au moment de rédiger ces lignes, les chiffres relatifs aux exportations d'or qui ont suivi le changement ne sont disponibles que pour janvier à octobre 2014. Comme le montre la Figure 9 ci-dessous, le seul point de données après la modification montre effectivement une chute spectaculaire des exportations, qui sont passées de 2 800 à 538 kg¹⁹. Cette chute pourrait être interprétée comme étant le résultat de la hausse des redevances. Toutefois, le fait que le Burundi ait connu une chute d'une ampleur semblable au cours de la période de deux ans de 2008 à 2010 — alors que le taux de redevances était demeuré constant à 0,5 % — incite à la prudence. Avant de tirer toute conclusion définitive sur le Burundi, il faudrait avoir accès à des données pour une autre année, ainsi qu'à une étude dirigée des causes de la précédente chute des exportations. Pour le moment, les résultats sont simplement indicatifs. On pourrait relier d'autres facteurs d'impact expliquant les faibles niveaux d'exportations légales d'or enregistrés pour 2014 au nombre restreint des comptoirs qui ont été en mesure d'obtenir un permis d'exportation d'or en vertu du nouveau code minier, leur nombre total étant passé de 20 à 3 seulement. L'exploitation de l'or s'est poursuivie dans le pays au cours de cette période, bien que souvent de façon illégale, puisque les mineurs ne se sont pas enregistrés en tant que coopératives comme le demandait le nouveau code minier.

¹⁹ Calculé au prorata sur 12 mois, cela devrait quand même ne totaliser que 646 kg.

La contrebande de l'or dans la région des Grands Lacs

Mai 2015

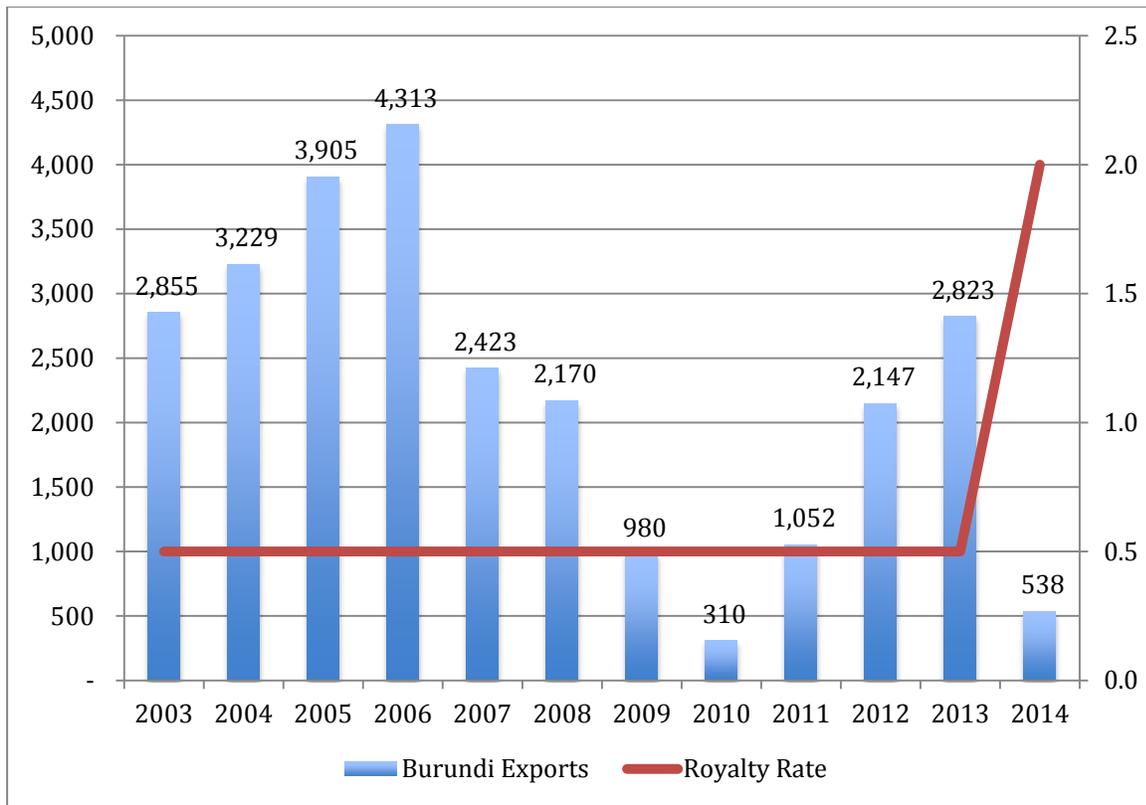


Figure 9 : Exportations d'or du Burundi (kg) et taux de redevances (%)

Exportations du Burundi

Taux de redevances

5 DES SOLUTIONS À LA CONTREBANDE ET AU TRAFIC TRANSFRONTALIER DE L'OR

Dans le cadre des efforts visant à régler les problèmes du trafic transfrontalier à l'intérieur de la région et de la contrebande vers l'extérieur de la région, il importe de tenir compte de l'ampleur relative de ces deux enjeux : la contrebande vers l'extérieur de la région est d'un ordre de grandeur plus important. Et pourtant, c'est le trafic transfrontalier qui semble avoir capté l'attention des responsables gouvernementaux.

Au Burundi, les fonctionnaires se plaignent que leur or circule vers l'est jusqu'à la Tanzanie (ou même, dans certains cas, jusqu'au Rwanda). Les fonctionnaires tanzaniens croient que leur or entre au Kenya en contrebande. Les fonctionnaires ougandais désignent le Kenya comme la destination pour leur or. Les fonctionnaires congolais et les observateurs internationaux croient que l'or congolais circule, somme toute, dans toute la région, du moins en Tanzanie, au Burundi, en Ouganda, au Kenya et au Sud-Soudan.

Il y a du vrai dans ces allégations, comme on l'a montré dans la Section 4. Mais comme on l'indiquait dans la Section 3, la contrebande vers l'extérieur de la région éclipse le trafic transfrontalier. Prenons l'exemple de la Tanzanie : le trafic transfrontalier vers le Kenya, tel que décrit à la Section 4.4, a probablement coûté à la Tanzanie environ 1 300 kg d'or en 2010, soit des pertes en redevances pour le gouvernement d'une valeur d'environ 2,6 millions de dollars. La même année, la contrebande vers l'extérieur de la région, c'est-à-dire vers Dubaï, a coûté à la Tanzanie près de 14 tonnes, ou presque 22 millions de dollars²⁰.

Dans l'ensemble de la région, l'échelle des problèmes est semblable. Les fuites transfrontalières peuvent entraîner des gains ou des pertes, pour un pays ou l'autre, de quelques millions de dollars. Mais la contrebande massive et constante d'or de la région coûte collectivement aux gouvernements de la région quelque 21 tonnes d'or par année (d'une valeur annuelle de plus de 1 milliard de dollars), ou 20 millions USD au modeste taux de redevances de 2 %.

Jusqu'à un certain point, les mesures nécessaires pour s'attaquer à ce problème devraient être efficaces aussi contre l'autre problème. Toutefois, il apparaît clairement qu'il faudrait accorder la priorité à la contrebande vers l'extérieur de la région. Pour ramener intégralement l'or de contrebande dans les voies légales, il faudra probablement mettre en œuvre une série de mesures d'incitation et de réglementation — le bâton et la carotte. Une harmonisation et une réduction des redevances à l'exportation, de même qu'une surveillance accrue des passagers sortant de la région dans les principaux aéroports internationaux, seraient au nombre des mesures les plus efficaces et rentables. On trouvera une brève description de ces mesures ci-dessous.

²⁰ 13 853 kg X 50,41 \$/g X 1000g/kg X 4 %. Tel qu'expliqué ci-dessus, il est possible que les contrebandiers, au moment d'entrer à Dubaï, déclarent une autre origine pour l'or de la RDC, p. ex. la Tanzanie. En fin de compte, la somme ci-dessus pourrait ne pas se rapporter uniquement à la Tanzanie, mais aussi à la RDC et à d'autres pays.

La certification ou l'émission de permis d'exportation d'or pourraient aussi s'avérer des techniques efficaces, mais seulement si l'on peut convaincre des destinations telles que Dubaï d'accepter la légitimité de ces documents et si elles les exigent dans le cadre de leurs mesures de contrôle à l'importation. On étudiera aussi cette option ci-dessous (voir la Section 6 pour d'autres renseignements sur Dubaï).

5.1 Harmoniser les taux de redevances pour les minéraux de l'EMAPE

Dans cette étude, on a montré que les différences entre les taux de redevances à l'intérieur de la région sont un moteur du trafic transfrontalier dans la région, du moins dans les cas limités de la Tanzanie et du Kenya. Fait intéressant, l'on croit que les différences entre les taux de redevances ont été de puissants motifs — du moins au début — à l'origine du trafic transfrontalier de la RDC à l'Ouganda et au Burundi. On ne connaît pas le rôle que jouent les redevances dans la contrebande vers l'extérieur de la région. Toutefois, si une différence de 2,5 % dans les taxes peut motiver des exportateurs à faire circuler de l'or de la Tanzanie au Kenya, des redevances à l'exportation de 3 % ou 4 % devraient constituer un motif tout aussi puissant de faire de la contrebande vers l'extérieur de la région, à condition toujours que les risques d'être pris demeurent faibles. Il est à noter que la contrebande régionale des minéraux 3T (coltan, cassitérite, wolframite) est souvent motivée aussi par les différences entre les prix locaux, qui engendrent en fin de compte les mêmes effets que ceux qu'engendrent les redevances sur l'or imposées aux chaînes d'approvisionnement de l'EMAPE.

À titre de mesure provisoire, cette étude recommande que les pays de la CIRGL harmonisent leurs redevances sur l'or de l'EMAPE en adoptant un taux relativement faible, disons 2 % ou 2,5 %. Cette harmonisation pourrait, espère-t-on, détourner l'attention qu'on porte actuellement au trafic transfrontalier et la rediriger sur la contrebande vers l'extérieur de la région, le plus gros des deux problèmes. Avec un peu de chance, le taux relativement faible réduirait les obstacles à franchir pour les contrebandiers vers l'extérieur de la région qui envisagent un retour à la légalité.

Si le coût de la légalité intégrale (et de la sécurité qui y est associée) est relativement modeste, les exportateurs qui font actuellement de la contrebande pourraient considérer un retour à la légalité comme une dépense rentable. Bien sûr, cela ne fonctionnera que lorsque, et si, ces actuels contrebandiers en viennent à croire qu'il y a au moins certains risques de se faire prendre et, par conséquent, de voir leur envoi saisi (voir 5.2 pour plus de renseignements sur le renforcement de cette capacité).

Une fois en place cette capacité d'application, et lorsqu'une part significative des flux de l'or de contrebande auront regagné les voies légales, les gouvernements de la CIRGL devraient envisager d'accroître petit à petit les taux de redevances sur l'or de l'EMAPE, en veillant toujours à maintenir une harmonisation régionale.

5.2 Institution de contrôles par la Tanzania Mineral Audit Agency dans les aéroports internationaux

L'or de l'EMAPE qui provient de la région de la CIRGL et se dirige vers Dubaï est transporté presque exclusivement par avion. Au cours des conversations de l'auteur, en 2014, avec des exportateurs, légaux et illégaux, ces négociants ont indiqué que la méthode qu'ils favorisaient était le « transport à la main », grâce auquel le coursier peut transporter de 5 à 20 kg d'or dans son bagage à main. Les principaux aéroports de la région deviennent donc des goulots d'étranglement évidents où cibler les efforts d'application de la loi. Entebbe, Bujumbura, Dar es Salaam, Nairobi, Juba — tous ces aéroports ont des vols quotidiens et souvent directs pour Dubaï et les EAU.

Étant donné l'échelle des pertes financières dues à la contrebande vers l'extérieur de la région — plus de 20 millions de dollars par année — un effort d'application ciblant de cinq à sept aéroports paraît loin d'être excessif. En plus de servir de goulots d'étranglement, les aéroports ont l'avantage supplémentaire d'avoir déjà en place la plupart des équipements nécessaires pour détecter et arrêter les contrebandiers d'or, qu'ils utilisent quotidiennement pour contrôler chaque passager sortant; les appareils à rayons X utilisés dans ces aéroports sont très efficaces pour détecter l'or.

Tout ce que cela demandera, c'est du personnel qui aura reçu la formation et qui disposera de l'autorisation légale nécessaire pour utiliser cet équipement, de même que des incitatifs appropriés pour arrêter les contrebandiers. Mieux encore, il y a déjà dans la région de la CIRGL un exemple d'une unité de ce genre qui fonctionne à peu près bien : les Minerals Auditing Desks (Bureaux de vérification des minéraux) de la Tanzania Mineral Audit Agency (TMAA, l'Agence tanzanienne de vérification chargée du secteur minier).



Figure 10 : Avis de la TMAA dans les aéroports de la Tanzanie

Tel qu'indiqué dans la Section 4.4, la Tanzanie a connu, en 2010, un effondrement des exportations légales d'or de l'EMAPE, que les fonctionnaires croient être le résultat du trafic transfrontalier de l'or vers le Kenya. La TMAA a été créée en 2009 avec comme mandat de s'assurer que tous les acteurs (à grande et à petite échelle) du secteur des minéraux de la Tanzanie payent les redevances et les taxes appropriées. Les bureaux de vérification des minéraux ont été créés en 2012 spécifiquement pour interdire l'exportation illégale des minéraux de la Tanzanie, en particulier l'or, la tanzanite et les diamants.

On a établi trois bureaux de vérification — un à l'aéroport de Mwanza, dans la région aurifère de Mwanza, un à l'aéroport de Kilimanjaro et un dernier à l'aéroport de Dar es Salaam. Les agents de la TMAA en poste ont le pouvoir d'interroger et d'inspecter les passagers sortants et de saisir tout minerai non accompagné d'un permis d'exportation valide.

Il y a quatre agents au bureau de Dar es Salaam. Comme cela n'est pas suffisant pour couvrir tous les vols tous les jours, l'unité dresse des profils dans la mesure du possible, se

La contrebande de l'or dans la région des Grands Lacs

Mai 2015

concentrant sur certains vols en particulier et sur certains minéraux en particulier. La contrebande de tanzanite est plus commune sur les vols vers la Chine et l'Asie de l'Est, alors que la contrebande de l'or est plus courante sur les vols en direction du Moyen-Orient (notamment Dubaï) et de l'Inde.

Les agents observent les passagers lorsqu'ils font la file à l'extérieur des portes de l'aéroport pour contrôler leurs bagages, et encore au deuxième poste de rayons X — où seuls les bagages à main sont vérifiés — situé devant les portes d'embarquement. Les agents peuvent demander une fouille sur la base d'une indication de l'agent de l'autorité aéroportuaire tanzanienne qui fait fonctionner l'appareil de rayons X, du comportement du passager ou des réponses du passager aux questions qu'on lui pose.

Cette approche des bureaux de vérification a connu un certain succès. Depuis leur création en juillet 2012, et jusqu'à la fin de 2014, les bureaux de vérification des minéraux ont enregistré 64 incidents, et saisi des minéraux d'une valeur totale de près de 900 000 USD. L'une de ces saisies, effectuée en décembre 2013, a permis de mettre la main sur 1 kg d'or que transportait un ressortissant congolais (voir la figure 11).

JAMHURI YA MUUNGANO WA TANZANIA
WIZARA YA NISHATI NA MADINI
HATI YA KUKAMATA MADINI
MINERALS SEIZURE RECORD FORM

TAARIFA ZA ALIYEKAMATWA NA MADINI/ PERSONAL DETAILS

Jina la Ukoo Surname: **KAZOMBO** Jina la Kwanza First Name: **EDUHO** Jina la Kati Middle Name: No: **000023**

Utaifa Nationality: **CONGO** Kitambulisho ID No: **08 0193537** Mtaa Issuer: **RAC** Tarehe Date of Issue: **23/12/2013**

Anwani Address: **MIEZI BEJAH MAFORBE NSF ROAD M539 DS** Namba ya Simu Telephone No: **075325826**

Barusi Pape Email: **eduard@proton** Saini Signature:

MAELEZO YA TUKIO/ INCIDENT DETAILS

Tarehe Date: **03/12/2013** Muda Time: **14:30** Mahali Location: **TMAA**

S/N	Aina ya Madini Yaliyokamatwa Type of Minerals Seized	Uzito Weight	Unit	Thamani Assessed Value	Maoni Remarks
1.	Gold pills 221 pieces	1	kg		
2.					
3.					
4.					

Madini yaliyotajwa hapo juu yameshikuliwa kwa muda na Mkuuzi wa TMAA kwa niaba ya Kamishna wa Madini kufuatia mtajwa hapo juu kuahidwa kuonsha leseni ama vibal vifuatavyo vya kumuhusu kumiliki/kusafinsha madini hayo nje ya nchi. EP/ DU/ ML/ SML

Mtajwa hapo juu amepewa siku zilizozidi mbili (2) kuwasilisha vibal husika kama ushahidi wa kuhafalisha umiliki wa madini hayo. Hwapo vibal vifuatavyo vya kumuhusu kumiliki/kusafinsha madini hayo nje ya nchi, hwapo...

The above mentioned minerals have been temporarily seized by the TMAA Auditor following the aforementioned person's failure to provide the following document(s): EP/ DU/ ML/ SML

No. 012/2013/ML

The aforementioned person has been given utmost two days (2) to submit the missing document(s) as authorization for possession and permission to export the same. Failure to meet the above requirement would permit the Government, through the...

Figure 11 : Formulaire de consignation pour un lot d'or saisi

Les bureaux de vérification des minéraux de la TMAA auraient probablement connu un plus grand succès si ce n'était de quelques facteurs. Premièrement, les agents de la TMAA n'ont pas le droit de surveiller les scanners à rayons X. C'est la prérogative des agents de la Tanzanian Airport Authority (TAA), que celle-ci n'a pas accepté de partager jusqu'à maintenant. Les gestionnaires principaux de la TMAA croient que certains agents de la TAA laisseraient passer de l'or en échange d'une compensation financière.

Deuxièmement, la TMAA ne couvre pas tous les aéroports internationaux de la Tanzanie. Une bizarrerie de la structure fédérale de la Tanzanie fait en sorte que l'île de Zanzibar n'est pas touchée par la loi sur les mines de la Tanzanie et échappe donc à la juridiction de la TMAA. Une observation directe des procédures, effectuée par l'auteur à l'aéroport de Zanzibar, a permis à celui-ci de constater qu'il y a peu ou pas de contrôle des passagers sortants pour trouver des minéraux. Et bien qu'il n'y ait pas de vols directs de Zanzibar vers Dubaï, il y a un vol quotidien de l'Ethiopian Airlines via Addis-Abeba, avec une seule correspondance. Les gestionnaires de la TMAA croient que Zanzibar est devenue une importante plate-forme de correspondances vers l'extérieur pour ce qui a trait aux minéraux de contrebande.

Modèle d'un effort plus vaste dans la région de la CIRGL, l'expérience de la Tanzanie présente à la fois des leçons positives et négatives. Du côté positif, l'expérience de la TMAA a montré que la surveillance exercée à l'aéroport peut s'avérer une intervention rentable contre la contrebande des minéraux. Les saisies effectuées par la TMAA à Dar es Salaam ont plus que couvert les coûts du service, malgré le fait que les agents soient gênés par le manque d'accès aux appareils de rayons X. Si on laissait les coudées franches aux agents, leurs saisies seraient peut-être extraordinaires.

L'expérience tanzanienne montre l'importance d'une unité d'inspection douanière spécialisée dans les minéraux. À l'aéroport d'Entebbe, en Ouganda, le service des douanes ougandais est apparemment chargé du contrôle des passagers sortants. Toutefois, comme l'a expliqué le directeur du service des douanes de l'aéroport, les douanes se concentrent habituellement sur l'inspection des marchandises entrantes. C'est le rôle que pense avoir le service des douanes, et c'est pour cette tâche que ses agents sont payés (et récompensés financièrement lorsque surviennent des saisies). Les agents des douanes n'ont reçu aucune formation relative aux minéraux ou aux permis d'exportation de minéraux, et ne voient pas vraiment l'utilité d'accroître les heures de travail du personnel pour surveiller la contrebande des minéraux. Il n'est pas surprenant que les agents des douanes ne surveillent ou n'inspectent pas les passagers sortants à Entebbe. Les services des douanes ne pourraient rapporter aucune saisie ou aucun incident lié aux minéraux à l'aéroport d'Entebbe pour toute l'année 2014.

À titre de mise en garde, l'expérience tanzanienne montre l'extrême importance de couvrir tous les aéroports. En Tanzanie, la surveillance aux aéroports de Dar es Salaam et de Mwanza semble avoir détourné une partie des flux d'or illicite vers Zanzibar. Pour éviter de tels résultats au sein de la CIRGL, il faudrait que les gouvernements de la région élaborent un programme coordonné de surveillance semblable à celui de la TMAA, qui couvrirait tous les principaux aéroports internationaux de la région. Les aéroports de Dar es Salaam, Zanzibar, Nairobi (et peut-être aussi Mombasa), Bujumbura (et peut-être aussi Kigali), Entebbe et Juba seraient assurément du nombre.

Les coûts liés à l'établissement des unités d'inspection des minéraux dans chacun des principaux aéroports de la région seraient considérables. Toutefois, la cible — plus de 20 millions de dollars par année provenant de la seule contrebande de l'or — vaut sûrement le coût.

5.3 Certification des minéraux/Émission de permis d'exportation

Actuellement, toutes les exportations d'or légales de la région de la CIRGL doivent être accompagnées d'un permis d'exportation. Le permis d'exportation, normalement émis ou du moins traité par l'entremise du ministère des Mines, confirme que l'exportateur d'or a payé toutes les redevances et tous les droits d'exportation.

La certification permet de franchir une nouvelle étape et de démontrer qu'une diligence raisonnable a été exercée le long de la chaîne d'approvisionnement associée. Le certificat de la CIRGL accompagnant une exportation d'or devrait prouver que l'exportateur a payé toutes les redevances appropriées, que l'or provient d'un site minier connu et inspecté, et qu'il a été suivi de ce site jusqu'au point d'exportation²¹.

Tant l'émission de permis d'exportation que la certification pourraient s'avérer des outils efficaces contre la contrebande vers l'extérieur de la région, à condition que les gouvernements de la région puissent convaincre les autorités importatrices telles que Dubaï d'exiger des exportateurs qu'ils fournissent ces documents avant de leur permettre de franchir les douanes²². Les sociétés soucieuses de leur réputation qui exercent leurs activités à partir de Dubaï pourraient bénéficier de la mise en œuvre d'un tel processus puisqu'elles pourraient intégrer ces documents à leurs procédures normalisées de « connaissance de la clientèle » (KYC), existantes ou à venir.

L'émission de permis d'exportation permet d'exercer peu de contrôle sur la contrebande transfrontalière à l'intérieur de la région. Le système tanzanien est assez représentatif à cet égard. Un exportateur agréé ou le détenteur d'un permis d'exploitation minière primaire (réservé aux producteurs artisans/à petite échelle) peut obtenir un permis d'exportation tanzanien pour un envoi d'or. On peut obtenir le permis d'exportation dans n'importe lequel des 26 bureaux des mines zonaux répartis dans tout le pays. Le demandeur ne doit présenter qu'une copie de ce permis et une preuve du paiement des redevances de 4 %. Sur papier, la loi sur les mines exige des exportateurs qu'ils tiennent et présentent un registre contenant la date, le volume et l'origine de leurs achats, tandis que les mineurs doivent tenir un registre de leur production sur le site. Dans la pratique, les choses ne se déroulent jamais ainsi. En Tanzanie, il n'y a qu'à payer les redevances et produire un permis pour pouvoir exporter légalement.

À toutes fins utiles, la situation est la même en RDC, au Burundi, au Kenya et en Ouganda. Le processus d'émission de permis d'exportation n'assure donc aucune vérification du trafic d'or transfrontalier illégal.

La certification permettrait de faire une vérification du trafic transfrontalier, puisque l'or devrait être traçable de son site d'origine au point d'exportation. Toutefois, il n'a pas encore été démontré que la traçabilité de l'or fonctionnait effectivement sur le terrain.

²¹ Toutefois, seul un système efficace et crédible de vérification et de surveillance des risques par une tierce partie confèrera de la crédibilité à ce processus.

²² Le certificat de la CIRGL a peut-être un avantage à cet égard, puisqu'il s'agit d'un document qui est uniforme dans toute la région, et qu'il est donc facilement reconnaissable par les services des douanes des pays importateurs.

La contrebande de l'or dans la région des Grands Lacs

Mai 2015

Comme étape provisoire, les pays producteurs et la CIRGL devraient faire en sorte d'encourager les pays importateurs tels que Dubaï à exiger des permis ou des certificats d'exportation avant d'accepter les lots d'or entrants.

6 L'OR DE L'EMAPE DANS LES ÉMIRATS ARABES UNIS (DUBAÏ)

Les Émirats arabes unis (EAU) sont depuis longtemps identifiés — dans les documents d'exportation gouvernementaux, par le Groupe d'experts des Nations Unies et par diverses ONG, et dans ses propres statistiques sur les douanes — comme la principale destination de l'or de l'EMAPE produit dans la région de la CIRGL. Des sept émirats, Dubaï a de loin le plus important marché de l'or. D'après leurs propres chiffres relatifs aux douanes, les EAU ont importé 28 516 kg d'or de la région de la CIRGL²³ en 2011. De cette quantité, seuls 5 978 kg ont été taxés et exportés légalement de la région. Que ce soit par omission ou planifié, les EAU se font donc complices de l'évasion d'au moins 20 millions de dollars par année en redevances d'exportation africaines.

Ces chiffres sont bien connus, documentés à plusieurs reprises dans des rapports du Groupe d'experts des Nations Unies, et détaillés plus récemment dans des rapports d'enquête produits par Partenariat Afrique Canada et Global Witness. Cette étude avait pour but non pas tellement de confirmer de nouveau le rôle des EAU en tant que principale destination de l'or de l'EMAPE exporté illégalement de l'Afrique, mais plutôt de cibler les goulots d'étranglement dans la chaîne de l'or des EAU/Dubaï où l'on pourrait appliquer des mesures correctives rentables. En deuxième lieu, l'étude visait à évaluer la mesure dans laquelle les autorités des EAU/Dubaï seraient ouvertes à la mise en application de telles interventions ciblées.

Les résultats sont mitigés : ce qu'il y a de positif, c'est que l'étude a permis de déterminer qu'il y a effectivement plusieurs goulots d'étranglement dans la chaîne des EAU/Dubaï, où des interventions ciblées pourraient avoir un impact important sur l'or de contrebande qui arrive de la région de la CIRGL. Malheureusement, l'auteur a constaté que les autorités de Dubaï sont peu enclines à discuter de la question de l'or importé illégalement de la région de la CIRGL. Il a été impossible d'avoir des discussions sur le mécanisme des chaînes de l'or et sur d'éventuelles interventions. La mise en œuvre de ce type d'interventions, du moins par les autorités gouvernementales des EAU/Dubaï, semble demeurer une perspective relativement éloignée. Les plus importants acteurs du secteur privé qui sont préoccupés par leur réputation, comme les banques, pourraient bien sûr réagir plus rapidement.

Les sections qui suivent expliquent la nature de la chaîne de l'or de Dubaï et les interventions possibles, avant de se pencher brièvement sur la possibilité de mettre en œuvre ces interventions.

6.1 La chaîne de l'or de Dubaï

Douanes

L'or de l'EMAPE provenant de la région de la CIRGL arrive par avion, et la plupart est transporté à la main. À l'arrivée, les coursiers déclarent leur or aux douanes de Dubaï. La procédure exacte qui est suivie à ce stade demeure quelque peu mystérieuse. Les

²³ Excluant le Soudan.

chercheurs du Groupe d'experts des Nations Unies, de l'OCDE et de PAC ont tous fait des demandes répétées dans l'espoir de pouvoir jeter un œil à cette procédure et interviewer des agents des douanes engagés dans le processus. Jusqu'à maintenant, toutes ces demandes ont essuyé un refus.

Aux fins de cette étude, l'auteur a interviewé deux coursiers qui affirmaient bien connaître le processus. Les deux ont indiqué que les importateurs devaient montrer l'or entrant et en déclarer la valeur et la quantité, et remplir un formulaire de déclaration en douane. Sur la question cruciale concernant la façon dont les douanes de Dubaï vérifient l'origine des lots d'or, les explications étaient quelque peu différentes. L'un a indiqué qu'il devait montrer sa carte d'embarquement de la compagnie aérienne pour prouver son prétendu pays d'origine. L'autre a dit qu'aucune preuve n'était demandée. Les deux ont affirmé que les douanes de Dubaï ne demandaient aucun type de certificat d'origine, de permis d'exportation ou d'autre document gouvernemental émis par le pays d'origine. Le traitement du document d'importation est rapide, et il n'est question d'aucune taxe.

Des recherches précédentes de PAC et du Groupe d'experts des Nations Unies avaient permis de faire essentiellement les mêmes constatations. On a dit à un chercheur de l'OCDE qui s'est rendu à Dubaï après le passage de PAC que le service des douanes demandait, ou demanderait bientôt, ou envisageait de demander une sorte de permis d'exportation. Cette information n'a pas été confirmée.

Une fois les douanes franchies, le coursier a deux types de clients possibles : les divers souks de l'or ou les cinq affineurs d'or de Dubaï.

Étant donné que tous les coursiers doivent passer par l'unique bureau des douanes et déclarer leur or à ce moment, l'étape des douanes semble être un lieu de prédilection pour une intervention, comme il en est question à la section 6.2 ci-dessous.

Les souks

Il y a présentement trois souks de l'or à Dubaï : le souk principal (connu aussi comme le souk ou le vieux souk), le nouveau souk et le Dubaï Gold & Diamond Park, un souk haut de gamme de style centre commercial appartenant à la société d'aménagement immobilier de l'État, EMAAR. Il y a aussi le Souk bleu dans l'émirat de Sharjah, à quelque 45 minutes au nord de Dubaï.

Une recherche antérieure de PAC avait repéré huit acheteurs d'or dans le souk à partir de factures concernant des exportations d'or de l'Ouganda et du Kenya; les chercheurs avaient communiqué avec chacun des acheteurs et constaté que tous, ils achèteraient de l'or transporté à la main sans poser de questions sur sa provenance. Même si ce point semblait avoir été adéquatement démontré, pour la présente étude, PAC a communiqué avec deux autres acheteurs dans le souk afin de déterminer s'ils achèteraient des lingots d'argent aurifère extraits de façon artisanale, dans des quantités variant de 5 à 10 kg, accompagnés pour toute documentation d'une simple déclaration d'importation. Aucun n'était embarrassé par de tels achats. Effectivement, le souk est remarquablement bien équipé pour ce type de transactions. Les acheteurs peuvent fournir un essai initial de l'or, à partir

duquel on peut s'entendre sur un prix. On peut ensuite faire fondre l'or immédiatement, et faire un nouvel essai pour obtenir la mesure de pureté finale, après quoi le paiement peut être effectué sur-le-champ.

À compter de ce moment, l'or peut être transformé en bijoux ou il peut être vendu à l'un des affineurs d'or de Dubaï. Les acheteurs dans le souk qui souhaitent vendre leur or à un affineur de Dubaï sont tenus de conserver un registre de la nature et de l'origine de leurs achats d'or, pour satisfaire aux exigences en matière de diligence raisonnable des affineurs. Questionnés à ce sujet, les acheteurs ont répondu qu'ils classeraient l'or comme des débris, pour lesquels un achat de 10 kg passerait inaperçu.

Étant donné le grand nombre des éventuels acheteurs dans le souk et l'existence d'autres souks concurrents, une intervention à cette étape de la chaîne semblerait irréalisable.

Les affineurs d'or

Tel que mentionné ci-dessus, il y a quelque cinq affineurs d'or à Dubaï. Ces affineurs achètent l'or directement de clients à l'étranger, et achètent aussi de l'or des négociants dans les souks de l'or à Dubaï. Les affineurs de Dubaï se sont engagés à se conformer à la norme de l'OCDE pour l'or. Les affineurs sont assujettis à des vérifications en vertu de la norme de vérification du Dubaï Multi-Commodities Centre (DMCC). Les deux normes exigent que les affineurs qui achètent de l'or ou de l'argent aurifère auprès d'un négociant examinent les registres d'achats du négociant (ou un échantillon de ces registres) afin de vérifier que les prétendus débris d'or proviennent effectivement de la joaillerie. Comme on le mentionnait ci-dessus, les négociants prétendent avoir un roulement suffisant de joaillerie pour facilement déguiser une quantité importante d'or de l'EMAPE. Autrement dit, les traces écrites à elles seules pourraient ne pas suffire pour s'attaquer à ce problème.

Un des affineurs interviewés par PAC à Dubaï croit avoir trouvé une solution technique à ce problème. L'affineur soumet tous les achats de prétendus lingots fondus à partir de débris de bijouterie à un examen à l'aide d'un scanner par fluorescence à rayons X, qui détermine la composition élémentaire du lingot. D'après l'affineur, les véritables lingots fondus à partir de débris de bijouterie, en particulier ceux qui proviennent du marché de l'Inde, devraient être composés d'un mélange d'or avec une petite quantité de cuivre. Par ailleurs, les lingots fondus à partir de l'or de l'EMAPE contiendront un mélange d'argent, de cuivre, de plomb et de petites quantités d'autres éléments à l'état de traces, dépendant de l'origine spécifique de l'or (qui représente habituellement de 80 à 90 % de la composition totale). La différence est apparemment assez visible, aux dires de l'affineur, qui laisse entendre que si de tels appareils de détection servant à examiner les lingots fondus à partir de débris de bijouterie étaient obligatoires, le flux de l'or de l'EMAPE entrant chez les affineurs de Dubaï serait considérablement réduit ou même éliminé.

Les autres affineurs de Dubaï avec qui PAC s'est entretenu ont refusé de discuter de leurs procédures de vérification des achats. Toutefois, compte tenu du nombre assez faible d'affineurs et de leur rôle clé dans la chaîne de l'or, cela semblerait être un excellent endroit où mettre en œuvre cette intervention.

Les banques

Les banques établies à Dubaï arrivent dans la chaîne de l'or après que les négociants se soient départis de leur or, lorsqu'ils ont besoin d'un endroit où déposer les produits de ces ventes d'or de l'EMAPE. Il s'agit du segment qui a été le moins étudié parmi tous les maillons de la chaîne internationale de l'or de l'EMAPE. On ne sait donc pas si les négociants d'or conservent leurs recettes en espèces ou s'ils les convertissent en marchandises commerciales qui seront exportées vers la région de la CIRGL, ou encore s'ils les déposent dans les banques locales afin de les convertir en marchandises commerciales ou de les transférer dans la région ou ailleurs. On a probablement recours à un mélange de ces trois façons de faire.

Les banques établies à Dubaï qui acceptent des dépôts de négociants d'or de l'EMAPE ne savent pas trop non plus quel type de procédures de connaissance de la clientèle (KYC) ont été utilisées, ni quel type de documents sont requis pour que les banques acceptent de tels dépôts.

Compte tenu de la sensibilité des banques et des institutions financières à l'égard des risques pour la réputation et des accusations pour blanchiment d'argent, cet aspect de la chaîne internationale de l'or de l'EMAPE constitue peut-être l'un des secteurs les plus prometteurs pour une recherche plus approfondie et pour des interventions ciblées.

6.2 Interventions possibles — Aspects techniques

Demander des documents d'exportation aux douanes

L'intervention la plus simple et la plus efficace serait que les agents des douanes de Dubaï demandent à voir des permis d'exportation gouvernementaux pour tous les lots d'or entrants, et en particulier pour les colis transportés à la main. Dans le cadre de cette intervention, les gouvernements de la CIRGL (peut-être par l'entremise du Secrétariat de la CIRGL) pourraient fournir aux services des douanes de Dubaï des exemples des documents d'exportation légitimes qui seraient requis.

Vérifier la composition des lingots d'or fondus à partir de débris de bijouterie

La DMCC devrait exiger des affineurs qu'ils exécutent une vérification de la composition de tous les lingots fondus à partir de débris de bijouterie avant leur achat. Il faudrait empêcher l'achat des lingots qui révéleraient contenir des traces d'éléments plus typiques de la production d'or de l'EMAPE. Dans le cadre de cette intervention, une tierce partie indépendante pourrait concevoir une base de données montrant la composition des lingots aurifères fabriqués à partir de l'or de l'EMAPE de diverses régions de la CIRGL, et pouvant servir d'outil de référence à ces affineurs et aux autres parties intéressées. En raison de son rôle en tant que partenaire de la coopération technique de la CIRGL concernant l'élaboration et l'application de la technique légale de la caractérisation analytique (AFP) (aussi appelée « analyse de l'empreinte chimique ») pour suivre l'origine des minéraux 3T

de la région, le German Federal Institute for Geosciences and Natural Resources (BGR) pourrait être l'une des entités aptes à assumer cette fonction.

Sensibiliser les banques établies à Dubaï

Il faudrait sensibiliser les banques établies à Dubaï aux risques que fait peser sur leur réputation le fait d'accepter des dépôts de la part de négociants d'or de l'EMAPE qui apportent des colis de la région de la CIRGL. Les constatations de cette étude — en particulier le vaste écart qu'on observe entre les exportations légales de la CIRGL et les importations par les EAU — sont des éléments de preuve *prima facie* d'une contrebande largement répandue en provenance de la région de la CIRGL. Les banques établies à Dubaï devraient être mises au fait de ces constatations.

À la lumière de la forte possibilité que l'or de l'EMAPE de la région de la CIRGL qui arrive à Dubaï ait pu sortir de son pays d'origine en contrebande, il faudrait aviser les banques établies à Dubaï qu'il serait sage d'adopter des procédures de diligence raisonnable plus rigoureuses lorsqu'elles envisagent d'accepter des dépôts faits par des négociants d'or de l'EMAPE provenant de la région de la CIRGL. Pour éviter de sembler faciliter la contrebande de l'or, les banques établies à Dubaï devraient demander qu'on présente des certificats de la CIRGL ou des permis d'exportation gouvernementaux valides avant d'accepter des dépôts du produit de la vente d'or de l'EMAPE.

6.3 Interventions possibles — Aspects politiques

En évaluant la volonté politique qui existe à Dubaï à l'égard d'un quelconque type d'intervention visant à combattre la contrebande de l'or dans la région de la CIRGL et en provenance de cette région, on a jugé qu'il était important d'évaluer aussi la contribution de cet or à l'ensemble du marché de l'or à Dubaï. La figure 12 ci-dessous montre, en pourcentage, la contribution de divers pays ou regroupements géographiques aux importations totales d'or à Dubaï au cours de la période de trois années s'échelonnant de 2009 à 2011²⁴. Le tableau 4 (Annexe) montre les quantités d'or réelles dont il est question. Les contributions de l'Inde (27,5 %) et de l'Europe (9 %, surtout de la Suisse) correspondent aux prévisions. La contribution démesurée de la Syrie (11 %) aux importations d'or de Dubaï est plutôt surprenante²⁵. Comme le montrent le graphique et le tableau, la région de la CIRGL (y compris le Soudan) contribue environ 8,3 % des importations de Dubaï, à peu près la même proportion que le reste de l'Afrique subsaharienne et un peu plus que l'Afrique du Nord.

²⁴ Le rôle démesuré de la Syrie dans les importations d'or à Dubaï étonne, surtout si l'on tient compte du fait que la Syrie n'est pas reconnue pour avoir des gisements d'or d'une quelconque importance. Ces importations — 211 tonnes, dont 202 en 2011 — sont presque assurément liées à la guerre civile qui sévit en Syrie, possiblement une liquidation des réserves d'or gouvernementales par les autorités de la Syrie qui tenteraient de contourner les sanctions imposées par l'Occident et par les pays arabes. On dit que la famille Assad possède des résidences bien établies à Dubaï. Il se pourrait que l'OCDE veuille chercher à déterminer si un tel commerce correspond à la définition de l'« or de conflit » aux termes du Guide OCDE sur le devoir de diligence.

²⁵ Les données sont tirées de la base de données Comtrade.

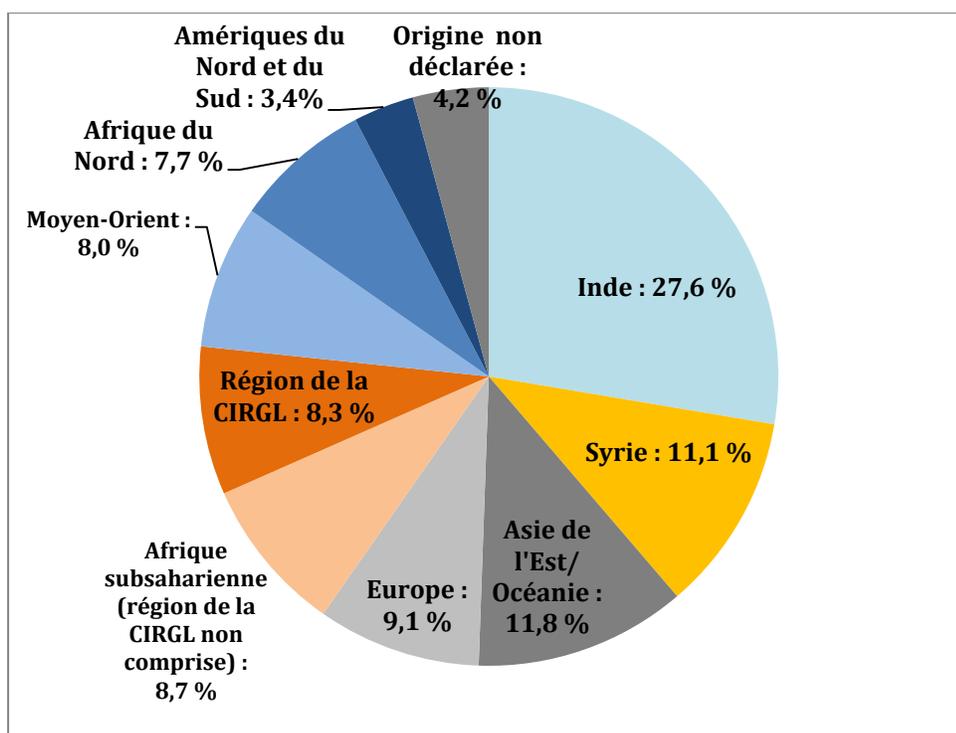


Figure 12 : Importations d'or par les Émirats arabes unis (Dubai), par région (moyenne pour 2009–2011); le tonnage moyen s'élevait à 635 tonnes d'or par année.

D'un certain point de vue, on pourrait considérer cela comme une sorte de situation « idéale ». La contribution de la région de la CIRGL est assez importante pour que des interventions structurales soient significatives et utiles. Par contre, la part de la région de la CIRGL n'est pas assez importante pour que sa perte puisse détruire l'industrie de l'achat d'or à Dubai si des procédures d'importation plus astreignantes faisaient en sorte que le marché de la CIRGL se redirigeait ailleurs²⁶.

Cela dit, l'auteur n'a constaté que très peu de volonté de la part des fonctionnaires de Dubai, ne serait-ce que de discuter de la question de l'or de contrebande provenant de la région de la CIRGL, et encore bien moins des détails techniques de possibles interventions. Un chercheur de l'OCDE arrivé peu après l'auteur du présent rapport aurait constaté une plus grande volonté de la part de l'appareil administratif de Dubai d'au moins amorcer des discussions. Toutefois, bien que les représentants de Dubai aient été supposément d'accord pour discuter d'ateliers de formation et de séances de sensibilisation pour les fonctionnaires de l'État, le chercheur de l'OCDE n'avait toujours pas la permission d'interviewer des agents des douanes en fonction ou de prendre connaissance des

²⁶ Il faudrait souligner cependant que les importations d'or dans les EAU/Dubai ne sont pas seulement constituées de l'or extrait des mines (de l'EMAPE ou industrielles), mais aussi de débris et d'autres sources (dans le cas de la Syrie). En ce qui concerne la part de l'or qui provient des principales mines, la région de la CIRGL est probablement un fournisseur plus important des EAU/Dubai.

La contrebande de l'or dans la région des Grands Lacs

Mai 2015

procédures d'importation. D'ici à ce que les mentalités changent et que Dubaï devienne plus ouvert à un réel engagement, toute action efficace semble improbable.

7 CONCLUSIONS

Cette étude s'est penchée sur les flux d'or légaux et illégaux à l'intérieur de la région de la CIRGL et en provenance de cette région vers les Émirats arabes unis, la principale destination d'importation de l'or de l'EMAPE provenant de la région de la CIRGL. Les données gouvernementales sur l'exportation (ou les données de l'USGS lorsque les données gouvernementales n'étaient pas disponibles) ont servi à estimer la production de l'or de l'EMAPE, et à formuler observations concernant la taille probable des flux transfrontaliers illégaux entre les pays de la région de la CIRGL. On a analysé les données tirées de Comtrade (la base de données en ligne des Nations Unies sur les statistiques relatives au commerce international) pour suivre la taille des flux d'or provenant de pays de la CIRGL vers les Émirats arabes unis (surtout Dubaï). En comparant les données gouvernementales sur l'exportation avec les données des EAU sur l'importation, l'étude en est arrivée à une estimation de la taille des flux illégaux de la région à Dubaï.

L'étude a permis de constater que les flux illégaux d'or de l'EMAPE en provenance de la région éclipsaient les flux transfrontaliers à l'intérieur de la région : d'après des estimations prudentes, au cours des trois années de 2009 à 2011, les exportations illégales d'or de la région de la CIRGL atteignaient en moyenne quelque 17,5 tonnes par année. Cela représente une perte globale de redevances, pour les gouvernements de la CIRGL, d'au moins 15 millions de dollars par année en moyenne (et de plus de 20 millions en 2011). En comparaison, les plus importants flux transfrontaliers analysés, de la Tanzanie au Kenya, ne s'élevaient en 2010 qu'à quelque 1,3 tonne par année, tandis que cette même année, la contrebande de la Tanzanie à Dubaï dépassait 13,5 tonnes. Comme le montre cet exemple, la contrebande vers l'extérieur de la région est habituellement 10 fois plus importante que les flux d'or transfrontaliers au sein de la région.

La mise en œuvre du Guide OCDE sur le devoir de diligence est devenue une politique dans la plupart des pays de la région de la CIRGL. La contrebande vers l'extérieur de la région, dont l'ampleur est plus vaste que celle du trafic transfrontalier, devrait retenir l'attention des gouvernements de la région de la CIRGL et orienter leurs réflexions s'ils veulent mieux contrôler le secteur de l'EMAPE de l'or. Il est clair que la contrebande de l'or n'est plus un problème seulement pour la RDC, mais aussi pour tous les gouvernements de la région. En tant que le problème le plus important, et de loin, il faudrait accorder la priorité, l'attention et les ressources à la contrebande vers l'extérieur de la région. Cela dit, les mesures qu'on prendra pour corriger l'un de ces problèmes devraient être efficaces aussi pour l'autre.

L'étude a proposé deux mesures concrètes à l'intérieur de la région pour combattre le trafic illégal de l'or :

- L'harmonisation des taux de redevance pour l'or de l'EMAPE partout dans la région de la CIRGL;
- Un effort d'application de la loi, dans les principaux aéroports (internationaux) de la région, pour interdire le transport illégal de colis d'or par voie aérienne.

En rétablissant le contrôle gouvernemental de ces flux d'or de contrebande (et en appliquant ainsi les normes du Guide OCDE sur le devoir de diligence) on obtiendrait de

nombreux bénéfiques. Les flux de minéraux traçables aideraient à éliminer le rôle que joue l'or de l'EMAPE dans le financement des conflits, à verser des recettes indispensables dans les coffres gouvernementaux, et à aider le secteur de l'EMAPE à jouer ce qui devrait être son véritable rôle en tant que contributeur de premier plan à l'activité économique, à l'emploi et aux recettes publiques.

À l'extérieur de la région de la CIRGL, l'étude a analysé la mise en œuvre de la diligence raisonnable et les contrôles le long de la chaîne de l'or, tels qu'appliqués à Dubaï et dans les Émirats arabes unis (EAU), la destination de la plus grande part de l'or artisanal provenant de la CIRGL. L'étude n'a constaté que peu de contrôles efficaces permettant de déterminer de façon fiable la provenance des lots d'or transportés à la main dans les EAU.

L'étude a présenté trois propositions techniques pour accroître la mise en œuvre d'une diligence raisonnable à l'égard de l'or de l'EMAPE dans les EAU et à Dubaï. Ces propositions sont les suivantes : d'abord, une modification des procédures douanières à Dubaï, qui ferait en sorte que les personnes qui font entrer de l'or transporté à la main à Dubaï devraient fournir un certificat de la CIRGL valide, un certificat d'origine ou un permis d'exportation émis par le pays d'origine attestant que l'or a été exporté légalement de ce même pays. La deuxième mesure technique proposée est que les affineurs d'or établis dans les EAU examinent tous les achats de « lingots fondus à partir de débris de bijouterie » afin de vérifier que ces lingots proviennent réellement de bijoux fondus et non d'une production issue de l'EMAPE. Enfin, l'étude suggère que les banques établies à Dubaï qui acceptent, de la part de négociants d'or, des dépôts provenant de ventes d'or de l'EMAPE de la région de la CIRGL, leur demandent de présenter un certificat de la CIRGL, un certificat d'origine ou un autre permis d'exportation valide prouvant que l'or a été exporté légalement de son pays d'origine.

L'auteur a constaté que les autorités de Dubaï semblaient relativement peu enclines à s'engager plus avant concernant les questions relatives à la diligence raisonnable à l'égard des importations d'or de l'EMAPE en provenance de la région de la CIRGL. L'étude estime donc qu'à court terme, la sensibilisation des entités du secteur privé à Dubaï, y compris les banques et les affineurs, pourrait s'avérer l'approche la plus fructueuse.

ANNEXE A : L'ENSEMBLE DE DONNÉES

Tableau 1 : Exportations d'or (EMAPE) de pays de la CIRGL sélectionnés [kg]

Pays	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
RDC*	s.o.	0	12	613	95	122	70	220	178	213	335	279
Tanzanie *	1 268	4 310	4 404	1 020	5 164	4 755	4 468	5 228	2 201	2 716	1 688	1 143
Burundi	483	2 855	3 229	3 905	4 313	2 423	2 005	898	293	1 052	2 147	2 823
Ouganda	5 000	3 371	5 461	4 232	6 936	3 140	2 046	313	s.o.	207	284	165
Rwanda	10	3	5	10	15	17	40	30	3	3	3	s.o.
Kenya	1 477	1 543	567	616	432	3 023	340	1 055	2 355	1 636	1 600	s.o.
Congo Brazzaville *	100	175	160	120	100	100	100	100	150	150	150	s.o.
Total	7 070	12 257	13 838	10 516	17 055	13 579	9 234	7 926	5 197	5 978	6 207	4 410
Prix (\$/g)	10,1	11,82	13,2	14,43	19,71	22,64	28,31	31,55	39,63	50,41	53,6	44,81

* Tanzanie = estimations des exportations d'or de l'EMAPE (sans l'or industriel), tel qu'expliqué dans le texte. RDC = exportations officielles d'or de l'EMAPE (sans l'or industriel); Congo Brazzaville = estimation de la production par l'USGS (données de l'annuaire des minéraux). Pour tous les autres pays, les chiffres correspondent aux chiffres officiels (gouvernementaux) relatifs aux exportations d'or ou aux exportations rapportées dans les annuaires des minéraux respectifs de l'USGS. Voir l'annexe B pour plus de détails.

Tableau 2 : Importations d'or (UN Comtrade) dans les Émirats arabes unis (Dubai) [kg]

Pays	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RDC	s.o.	20	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	158	334
Tanzanie	1 172	2 663	3 620	5 335	6 385	4 586	2 158	13 521	15 900	20 740
Burundi	10	s.o.	s.o.	85	998	609	463	s.o.	405	392
Ouganda	182	482	1 621	2 078	257	811	293	1 633	3 366	2 652
Rwanda	s.o.	17	s.o.	9	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Kenya	1 184	857	938	1 953	798	2 867	1 619	1 776	3 388	2 389
Congo Brazzaville	49	102	163	552	287	299	1 253	1 077	1 533	2 009
Total	2 597	4 141	6 342	10 012	8 725	9 172	5 786	18 007	24 750	28 516
Prix (\$/g)	10,1	11,82	13,2	14,43	19,71	22,64	28,31	31,55	39,63	50,41

Tableau 3 : Taux de redevance/taxes à l'exportation pour l'or de l'EMAPE de pays de la CIRGL sélectionnés [%]

Taux imposé	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
RDC	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	2	2
Tanzanie	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4
Burundi	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2 *
Ouganda	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3	3	3
Rwanda	s.o.	6									
Kenya	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	5

* Seulement à partir de la fin décembre, appliqué depuis 2014

Tableau 4 : Moyennes des importations d'or sur trois années (de 2009 à 2011) dans les EAU, par région (recalculées pour les pays individuels à partir des données de Comtrade)

Région	Kg	%
Inde	175 599	27,6 %
Syrie	70 364	11,1 %
Asie de l'Est/Océanie	75 183	11,8 %
Europe	58 020	9,1 %
Afrique subsaharienne (excluant la CIRGL)	55 202	8,7 %
Région de la CIRGL	52 622	8,3 %
Moyen-Orient	51 088	8,0 %
Afrique du Nord	48 727	7,7 %
Amérique du Sud	21 545	3,4 %
Origine non déclarée	26 864	4,2 %
Total	635 215	100,0 %

ANNEXE B : REMARQUES SUR LES DONNÉES

Données sur l'importation

Les données sur les importations proviennent de la base de données UN Comtrade (www.comtrade.un.org), pour le code HS 7108 (or, à l'état brut, semi-transformé, sous forme de poudre) pour les Émirats arabes unis (EAU), en tant que producteurs de rapports, et les pays énumérés, en tant que partenaires. Base de données consultée en février et mars 2015.

Données sur l'exportation

RDC :

2004–2012 : Données tirées de documents publiés par le gouvernement de la RDC (*Statistiques minières 2003 à 2012, RDC, Ministère des Mines*)

2013 : Données tirées de documents non publiés du gouvernement de la RDC (CEEC)

Les données ne portent que sur les exportations officielles d'or de l'EMAPE. Elles ne suivent pas les estimations de la production de l'EMAPE (passée en contrebande par l'entremise de pays voisins) ou les exportations officielles par l'industrie de l'or.

Tanzanie :

2005–2010 : Données tirées du rapport annuel 2011 de la Tanzania Minerals Audit Agency (TMAA), production de l'EMAPE enregistrée.

2013 : Données tirées du rapport annuel 2013 de la TMAA, production de l'EMAPE enregistrée.

2002–2004, 2011–2012 : Les données du gouvernement de la Tanzanie ne sont pas disponibles pour 2002–2004; les données pour 2011–2012 sont présentées dans les rapports annuels 2012 et 2013 de la TMAA, mais sont considérées comme n'étant pas représentatives.

Les estimations pour ces années ont donc été calculées à l'aide des rapports de l'annuaire des minéraux de l'USGS pour la Tanzanie, qui présente les exportations d'or totales de la Tanzanie, de même que les exportations d'or des principales mines de la Tanzanie. La différence entre les exportations totales et les exportations des principales mines est considérée comme la production par les mines artisanales et à petite échelle.

À des fins de vérification, on a comparé ces résultats avec les chiffres de la TMAA pour les années où les deux se chevauchent (2005–2010). Les chiffres de la TMAA et les chiffres calculés tirés des données de l'USGS montrent des niveaux raisonnables de concordance (de -7 % à 22 %) pour 2006–2010, quatre des cinq

années pour lesquelles les chiffres se chevauchent²⁷. Les résultats sont assez proches des chiffres calculés de l'USGS pour se substituer aux chiffres officiels du gouvernement pour 2002–2004 et 2011-2012 (une incertitude émergeant pour 2011 et 2012, dont la raison possible serait un changement dans la méthode utilisée par la TMAA pour calculer/estimer la production de l'EMAPE).

Le rôle de la Tanzanie en tant que pays de transit pour l'or de l'EMAPE de la RDC a été documenté. Toutefois, puisque les données ci-dessus évaluent les exportations d'or de l'EMAPE de la Tanzanie d'après les niveaux de production, les chiffres présentés sont moins susceptibles de comprendre de l'or provenant de la RDC. Cela n'a pas d'incidence sur les principales conclusions du rapport.

Burundi :

Les données officielles sur l'exportation tirées des statistiques internes du gouvernement du Burundi sont utilisées partout. Les données de l'annuaire des minéraux de l'USGS suivent les données du gouvernement du Burundi de 2003 à 2007, après quoi l'USGS a changé son estimation de la réelle capacité de production du Burundi, remplaçant les chiffres gouvernementaux sur les exportations, en raison du rôle documenté que joue le Burundi en tant que pays de transit pour l'or de l'EMAPE provenant de la RDC. Les données officielles sur les exportations présentées ici contiennent donc une part significative d'or de l'EMAPE provenant de la RDC.

Ouganda :

2002–2009, 2011–2013 : Les données proviennent des registres des exportations non publiés du ministère des Mines et de l'Énergie de l'Ouganda. Pas de données disponibles pour 2010.

Le rôle de l'Ouganda en tant que pays de transit pour l'or de l'EMAPE provenant de la RDC a été documenté. Les données officielles présentées ici contiennent donc une part significative d'or de l'EMAPE provenant de la RDC.

Rwanda :

2008–2010 : Les données proviennent des services des douanes du Rwanda (Rwanda Revenue Authority)

2002–2007; 2011–2013 : Données tirées de l'annuaire des minéraux de l'USGS

Kenya :

Les chiffres représentent les exportations d'or telles que présentées par l'annuaire des minéraux de l'USGS

²⁷ L'exception est l'année 2004, lorsque les chiffres de la TMAA montraient 1 020 kg et que la méthode de l'USGS montrait 4 950 kg, soit une différence de quelque 386 %.

République du Congo (Congo Brazzaville) :

Les données correspondent à la production estimée telle que présentée dans l'annuaire des minéraux de l'USGS puisque les chiffres sur l'exportation n'étaient pas disponibles.

Remarques sur les chiffres relatifs aux exportations : Les exportations déclarées de la région correspondent-elles à la production réelle dans la région?

Dans un premier temps, l'étude a tenté de déterminer quel était l'ensemble de la production d'or de l'EMAPE pour la région de la CIRGL, excluant l'ancien Soudan. On a généré deux valeurs : la première et principale valeur est fondée sur les chiffres du gouvernement relatifs à l'exportation. La deuxième valeur est fondée sur les chiffres relatifs aux importations des EAU (Dubai), qui sont la destination de la majeure partie de l'or de l'EMAPE de la région. Le rapprochement des deux valeurs, comme dans ce rapport, permet d'obtenir une évaluation de la production déclarée par rapport à la production non déclarée d'or de l'EMAPE dans la région.

Les deux valeurs sont fondées sur l'hypothèse que l'or exporté de la région est probablement produit dans la région : c'est-à-dire que bien que l'or de l'EMAPE puisse traverser et traverse effectivement les frontières nationales à l'intérieur de la région, il n'est pas redirigé vers d'autres régions productrices d'or au cours de son trajet vers sa destination finale. En outre, l'or provenant d'autres régions productrices est peu susceptible de passer par les pays de la CIRGL au cours de son trajet vers le marché.

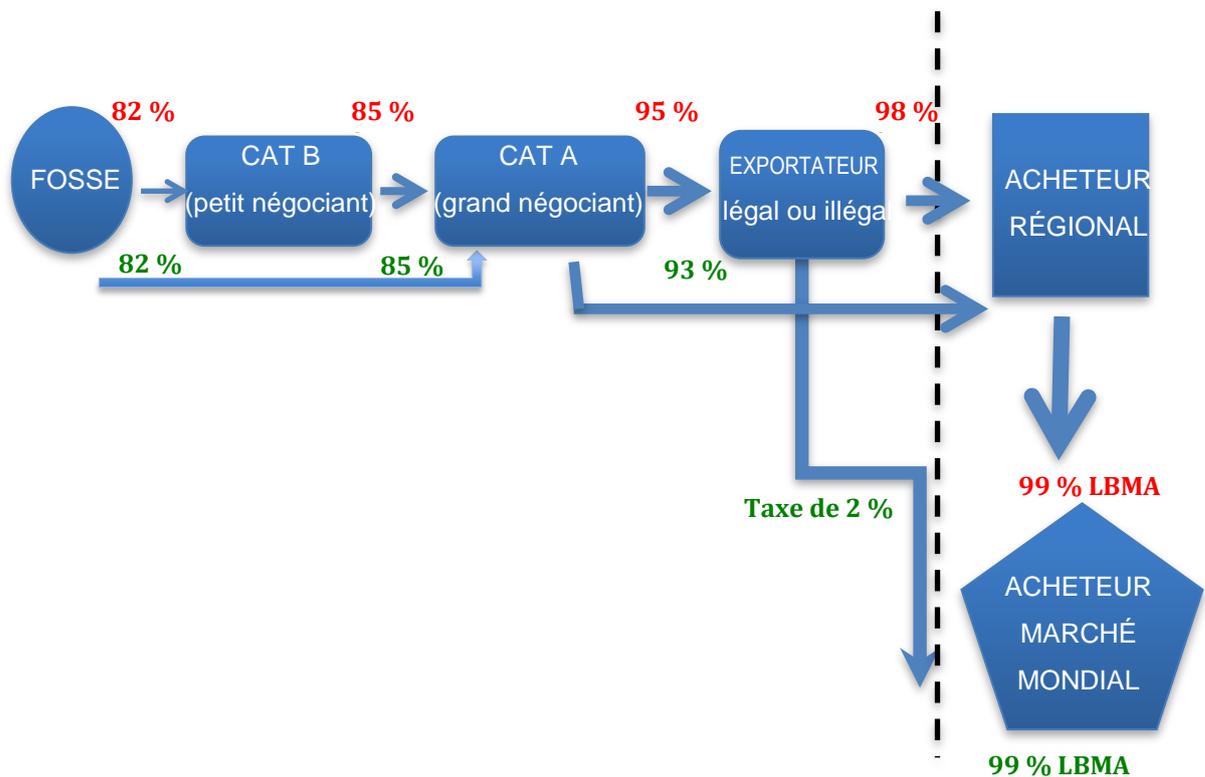


Figure 13 : Distribution type de la valeur le long de la chaîne de l'or de l'EMAPE dans la région des Grands Lacs. Les pourcentages (rouges ou verts) représentent les prix payés pour l'or de l'EMAPE à chaque maillon de la chaîne, exprimés en pourcentage du prix mondial de l'or de la LBMA. Les chiffres en rouge représentent la chaîne illégale de l'EMAPE (contrebande); les chiffres en vert représentent les prix dans la chaîne légale de l'EMAPE.

Cette hypothèse demande une certaine justification. Par sa nature même, l'or est l'une des matières premières les plus facilement transportables et faciles à passer en contrebande sur terre. Dense (19,3 g/cm³) et malléable — un lingot aurifère de 1 kg pur à 80 % aurait, si on lui donnait la longueur et la largeur d'une carte de crédit standard, une épaisseur de 1,3 cm seulement. Un tel lingot ne serait que tout juste plus large qu'une pile de téléphone intelligent Samsung, et il vaudrait pourtant plus de 40 000 \$ — l'équivalent d'une année et demie de salaire au salaire médian au Canada, ou la valeur de près d'un siècle du PIB par habitant de la RDC.

Cela dit, le transport illégal de l'or a ses limites, qui sont imposées à la fois par le mode de transport et par l'économie de la chaîne de l'or artisanal. Plus particulièrement, il y a des limites au nombre d'étapes, et donc au nombre d'intermédiaires, qui peuvent économiquement subsister le long de la chaîne entre le mineur et l'utilisateur final.

Tableau 5 : Marges et quantités le long d'une chaîne de l'or de l'EMAPE type

Quantités croissantes par transaction →→→						
Acteur	Mineur / PDG	Catégorie B Petit négociant	Catégorie A Grand négociant	Pays exportateur	Acheteur régional	Acheteur du marché mondial
Lieu	Site minier	Village d'approvisionnement	Centre de services local	Plaque tournante nationale	Plaque tournante régionale	Entrepôt international
Exemples de lieux	Akwe	Ega Barrière	Bunia	Butembo	Entebbe	Dubaï
Quantité (g)	0,167	0,1-5	50-500	1 000-5 000	1 000-10 000	5 000-25 000
Fréquence	(par jour)	(par achat)	(par achat)	(par achat)	(par achat)	(par achat)
Prix d'achat (en % de la valeur de l'or LBMA)						
Échelle	s.o.	75-88 %	84-90 %	89-94 %	97-98 %	99-100 %
Type	s.o.	82 %	85 %	93 %	98 %	100 %
←←← Marges croissantes par transaction						

Dans une chaîne artisanale type (voir la Figure 13 ci-dessus), le mineur vend son or à un petit négociant (appelé négociant de catégorie B en RDC) à proximité de la fosse, qui rassemble de petites quantités et les vend à un négociant intermédiaire voyageur ou grand négociant (appelé négociant de catégorie A en RDC); ce dernier rassemble assez d'or pour financer le voyage entre le centre de creusage et le centre d'exportation régional. Le négociant voyageur vend ensuite son or à un exportateur de niveau national.

Dans une chaîne artisanale légale, l'exportateur de niveau national envoie alors l'or à un acheteur à l'étranger (joaillier, affineur, etc.), qui paie les redevances requises et les coûts du permis d'exportation. Il y a donc au total quatre étapes le long de la chaîne légale.

La chaîne illégale comporte un intermédiaire de plus. Contournant les redevances et les frais d'exportation de son pays, l'exportateur de niveau national fait sortir l'or en contrebande vers un exportateur de niveau régional. Ce dernier, à son tour, vend l'or à un acheteur à l'étranger. Du mineur à l'utilisateur final, il y a cinq étapes dans une chaîne illégale.

Bien sûr, il y a des variations régionales dans ce modèle de base, mais pas de celles qui accroîtraient le nombre des étapes le long de la chaîne : dans le Sud-Kivu, les acheteurs sur le terrain sautent l'étape de l'exportateur de niveau national et envoient leur or directement chez les exportateurs régionaux à

Bujumbura (du mineur à l'utilisateur final : 4 étapes); plus au sud, à Fizi, les négociants voyageurs apportent leur or de l'autre côté du lac à Kigoma, en Tanzanie, où d'autres négociants voyageurs achètent l'or et le transportent jusqu'à Dar es Salaam (du mineur à l'utilisateur final : 5 étapes).

Pour des raisons d'ordre économique, il semble que le nombre maximum d'étapes le long d'une chaîne légale soit de quatre (mineur – négociant sur le terrain – grand négociant – exportateur), tandis que le nombre le long d'une chaîne illégale est de cinq (mineur – négociant sur le terrain – grand négociant – négociant de niveau national – exportateur régional). Dans aucun cas n'y a-t-il un accroissement du nombre des intermédiaires; les marges ne le permettent tout simplement pas.

C'est pour cette raison que l'or envoyé par un exportateur de niveau national ou un exportateur de niveau régional se rend directement à sa destination finale; les marges de profit ne permettent pas une autre escale. C'est-à-dire que l'or qui part de la Tanzanie ou du Burundi n'est pas acheté, rassemblé et réexporté par un négociant au Ghana ou en Afrique du Sud puis réexporté à Dubaï. De même, l'or de l'Afrique de l'Ouest ne passe pas par Entebbe lorsqu'il part pour Sharjah ou Beyrouth.

En raison de cette contrainte, on peut présumer que l'or exporté d'un pays producteur de la CIRTL en est à l'étape vers sa destination finale; l'on peut donc juger que les statistiques sur l'exportation et les statistiques sur l'importation correspondantes qui se rapportent à ce déplacement sont fiables. La seule exception serait un cas où un intermédiaire a été en mesure d'offrir un prix plus élevé que le prix du marché mondial de l'or, créant ainsi de l'espace dans la marge pour une étape supplémentaire. À l'annexe C, on se penche sur la possibilité que cela puisse se produire dans l'ancien Soudan.

Qu'en est-il donc des négociants qui sont plus élevés dans la chaîne? Pourraient-ils être responsables des flux d'or entrants et sortants en provenance ou en direction de la région? Surgit ici la question des modes de transport, et des quantités d'or rassemblées. Du mineur au négociant sur le terrain, une grande partie du transport se fait à pied et les quantités en cause vont de 0,1 à 5 g. Les négociants sur le terrain (petits négociants) rassemblent de 5 à 50 g d'or, et le vendent aux grands négociants (catégorie A), habituellement situés dans un petit centre de services non loin du site minier. Là encore, le transport se fait en surface — à pied ou à motocyclette. Ni les mineurs ni les négociants sur le terrain n'ont le temps, les capitaux ou les possibilités de transport nécessaires pour faire sortir l'or du pays producteur, encore bien moins de la région.

Les négociants voyageurs rassemblent jusqu'à un demi-kilogramme d'or. Ils sont très mobiles et cherchent activement le meilleur prix. Toutefois, leurs choix en matière de transport sont limités. Ces négociants, qui se déplacent sur les routes, peuvent demeurer anonymes et sont, dans une large mesure, à l'abri des contrôles douaniers et des inspections frontalières. La sécurité est cependant un problème quand on emprunte les routes. Lorsqu'on transporte 500 g d'or sur soi, il faut demeurer vigilant en tout temps. De plus, le temps passé à voyager à la recherche d'un meilleur prix n'est pas passé à acheter et à vendre. Pour trouver un équilibre entre, d'une part, le prix et, d'autre part, le temps et la sécurité, les

négociants voyageurs semblent avoir adopté, comme règle générale, des déplacements d'au maximum trois jours.

Si l'on voyage en surface à partir du Sud-Kivu, trois jours sont suffisants pour atteindre Kigoma, ou même Dar es Salaam, Bujumbura ou Mwanza. Du Nord-Kivu, en trois jours, on atteindra Entebbe ou Nairobi. De la province Orientale, toujours en trois jours, on peut se rendre à Bangui, Entebbe ou Juba. Par conséquent, les grands négociants qui voyagent en surface peuvent participer (et participent effectivement) au trafic transfrontalier illégal au sein de la région, mais ils ne sortent pas l'or de la région.

Un négociant voyageur pourrait élargir son territoire en prenant l'avion, s'il pouvait se le permettre. Sur le plan économique, un demi-kilogramme d'or vaut environ 20 000 \$, mais la marge de profit du négociant sur cet or peut n'atteindre que plus ou moins 5 % (de 3 % à 7 %). Chaque 1 % supplémentaire gagné vaut 200 \$. En réalité, le montant le plus élevé qu'un grand négociant peut gagner d'un voyage — que ce soit par avion ou en surface — est de 400 \$; les coûts du voyage doivent donc être limités, et peu de vols à l'intérieur ou vers l'extérieur de la région coûtent moins de 400 \$.

Les exportateurs de niveau national (ou exportateurs illégaux) rassemblent habituellement 5 kg d'or ou plus et peuvent donc se permettre un éventail beaucoup plus large de moyens de transport. Chaque gain de 1 % sur 5 kg rapporte environ 2 000 \$, ce qui est plus que suffisant pour payer les coûts d'un voyage par avion. Il est évident qu'à l'intérieur de la région de la CIRGL, les exportateurs illégaux utilisent beaucoup les services aériens. Par exemple, l'on croit qu'une grande part de l'or exporté illégalement de Bunia et de Butembo est transporté à Entebbe par avion.

Le défi, pour ces négociants qui apportent l'or à l'extérieur de la région, est de contourner les douanes et la sécurité aéroportuaire. Les plus grands aéroports, qui ont des vols à l'extérieur de la région, sont équipés de détecteurs de métal et d'appareils à rayons X. Comme ces équipements sont très efficaces pour détecter l'or, ceux qui veulent éviter ces contrôles doivent connaître la marche à suivre appropriée pour soudoyer les agents de sécurité. Cela se fait rarement, ou pour ainsi dire jamais, sur-le-champ. En effet, les saisies aux aéroports de la région se produisent habituellement lorsqu'un négociant de niveau national essaie de contourner l'exportateur régional et de se faufiler par ses propres moyens à travers un aéroport sans avoir les relations nécessaires.

Pour réussir à naviguer à travers la sécurité aéroportuaire, il faut établir à l'avance un contact avec les fonctionnaires concernés et négocier un tarif approprié pour qu'ils ferment les yeux sur le colis. C'est là, avec l'accès au financement, l'un des deux services de base que fournissent les exportateurs de niveau régional.

La seule exception à ce mode de fonctionnement général est peut-être l'ancien Soudan (c.-à-d. le Soudan et le Sud-Soudan). Les exportateurs illégaux de niveau national font déjà usage de plus petits avions pour transporter l'or de leur centre vers une plaque tournante régionale. Il ne serait pas inconcevable pour ces exportateurs (en particulier ceux qui sont établis dans le nord de la RDC) d'utiliser de petits avions pour atteindre le Soudan. On trouvera à l'Annexe C une

évaluation de la probabilité que cela puisse avoir influé sur les données sur l'exportation, et dans quelle mesure.

Chiffres des EAU sur les importations — Proviennent-ils d'où l'on dit qu'ils proviennent?

La deuxième série de données d'importance utilisée pour cette étude provient des statistiques d'importation des EAU, telles que communiquées par les EAU à la base de données sur le commerce des Nations Unies, Comtrade (www.comtrade.un.org). Comtrade prend comme telles les données du pays déclarant (dans le cas présent les EAU). Il n'y a aucune vérification.

Il y a deux questions pertinentes concernant les importations des EAU. Premièrement, bien que les EAU soient prétendument un seul pays, et qu'ils soient enregistrés comme tel dans la base de données Comtrade, dans les faits, chacun des sept émirats qui forment les EAU exploite un service des douanes tout à fait distinct. Dubaï est le plus grand importateur d'or parmi les sept émirats, mais tant Abu Dhabi que Sharjah ont des secteurs de l'or, plus petits, mais tout de même significatifs. Les données présentées par Comtrade représentent un amalgame des sept. Malheureusement, il n'est pas garanti qu'il y ait des normes communes parmi les émirats relativement à des questions telles que l'évaluation, les codes HS ou les preuves de provenance.

La deuxième question concernant ces données porte sur les preuves de provenance — ou leur absence — pouvant être exigées pour l'importation d'or dans les EAU (Dubaï). Il s'agit d'une préoccupation particulière en ce qui concerne le transport de l'or à la main, les envois dans lesquels l'or est apporté sous forme de bagage à main et présenté aux douanes de Dubaï à l'aéroport.

Les procédures exactes que suivent les services douaniers de Dubaï à ce moment demeurent quelque peu nébuleuses. Plusieurs organismes officiels, dont le Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC et le Secrétariat de l'OCDE (ou ses consultants), de même que la société civile internationale (p. ex. Partenariat Afrique Canada), ont demandé à observer ou à vérifier ce processus au cours des dernières années. Toutes les demandes de ce type ont été refusées. Les entrevues menées avec des négociants d'or donnent à croire que le coursier remplit un formulaire sur lequel il déclare la quantité, la valeur et l'origine de l'or. Il n'est pas clair si le service des douanes de Dubaï exige ou non d'autres documents prouvant l'origine de l'or. Tous les négociants d'or interviewés ont dit que Dubaï n'exigeait pas de permis d'exportation, de certificats d'origine, de certificats de la CIRGL ou d'autres preuves de paiement des redevances dans le pays d'origine.

Un négociant a affirmé que les douanes demandaient à voir une carte d'embarquement de la compagnie aérienne comme preuve que le coursier a bien pris un vol en provenance du pays qu'il désigne comme lieu d'origine de son or.

Les douanes de Dubaï n'ont pas répondu aux demandes d'information à ce sujet.

Tout indique que cette origine ne fait pas l'objet d'un examen méticuleux lorsque l'or arrive à Dubaï. Dans le cadre de l'évaluation de la qualité des données, on peut interpréter cela de deux façons différentes. D'une part, rien n'empêcherait

un coursier d'or de fausser l'origine de l'or qu'il transporte. D'autre part, comme aucune pénalité ou préférence n'est associée à une origine ou à une autre, le coursier n'a rien à gagner à faire une fausse déclaration. Cela dit, les négociants semblent éviter d'indiquer certains pays en tant qu'origine, y compris la RDC, le Burundi et l'Ouganda, qui sont donc sous-représentés dans les statistiques d'importation des EAU.

Toutefois, mises à part ces exceptions et en l'absence de toute indication contraire, on considérera les données d'importation des EAU comme exactes. Cette hypothèse pourrait cependant être révisée, si l'on prend connaissance d'autres renseignements sur les procédures d'importation de Dubaï, et à ce moment-là.

ANNEXE C : DONNÉES RELATIVES À L'ANCIEN SOUDAN

Tableau 6 : Exportations et importations d'or par l'ancien Soudan aux EAU [kg]										
Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Données d'exportation	2 500	2 500	3 789	3 061	3 262	5 232	12 992	24 188	21 508	44 133
Exportations vers les EAU	2 773	3 650	3 599	5 298	6 029	4 704	22 124	42 122	45 855	
Taux d'imposition	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %

Sources des données

Données d'exportation : Banque centrale du Soudan

Données d'importation : La base de données Comtrade des Nations Unies, comme dans le cas d'autres données sur l'importation présentées dans cette étude. Le pays est inscrit sous le nom d'Ancien Soudan/Soudan

Discussion

Le tableau ci-dessus montre l'ensemble de données relatives au Soudan. Il est clair que ce pays est un producteur d'or artisanal d'une certaine importance. Toutefois, nous avons trouvé que l'inclusion de ces données avec l'ensemble des autres données posait problème.

D'abord, certaines questions se posent quant à l'exactitude des données. Les chiffres proviennent bien de rapports officiels publiés par la Banque centrale du Soudan. Toutefois, l'auteur n'a pas eu l'occasion de se rendre au Soudan et n'a aucun moyen d'évaluer si les chiffres gouvernementaux correspondent à une quelconque réalité sur le terrain. La quantité même des exportations rapportées est suffisante pour déclencher à tout le moins une réflexion; qu'on examine les données d'exportation du Soudan ou les données d'importation des EAU, les chiffres du Soudan sont plus élevés que ceux de tous les autres pays de la CIRGL réunis en ce qui concerne la production de l'EMAPE. Une analyse qui engloberait le Soudan finirait par porter sur le Soudan, simplement en raison de la grosseur des chiffres.

Deuxièmement, le modèle des exportations du Soudan est aux antipodes de celui du reste de la CIRGL. Alors que les chiffres officiels sur l'exportation de l'or de l'EMAPE par les pays de la CIRGL chutent, ceux du Soudan s'accroissent, malgré un taux élevé de 4 % de redevances.

Ce modèle pourrait indiquer que le Soudan a trouvé la formule magique : des taxes élevées et des chiffres relatifs à l'exportation qui ne cessent de croître. Toutefois, d'après des reportages dans les médias et des rapports du FMI, le secret du Soudan est un mélange moins que magique de dévaluation de la monnaie et d'inflation.

Au Soudan, la banque centrale est responsable à la fois d'imprimer la monnaie nationale et d'acheter l'or. Des contrôles des changes sont en place, et il y aurait à la fois un taux de change officiel et un taux parallèle pour le marché noir. La banque centrale a pour pratique d'acheter de l'or au taux parallèle le plus élevé, en utilisant l'argent qu'elle imprime elle-même. (L'or peut servir à acheter des devises fortes ou être entreposé.)

Pour leur part, pour autant que le taux parallèle soit égal à celui des redevances à l'exportation, les vendeurs exportent essentiellement sans taxes. Si l'écart est supérieur, les vendeurs y gagnent encore davantage. Le compromis est l'inflation. La banque centrale dévalue essentiellement sa propre monnaie, ce qui engendrera une dévaluation de la devise (et peut-être un écart encore plus prononcé entre les taux de change officiel et parallèle). Le FMI a lancé un avertissement à la banque centrale concernant cette procédure et recommande qu'on y mette fin.

Quel que soit le résultat de cette discussion, il semble évident que l'industrie de l'or (de l'EMAPE) au Soudan est suffisamment grande et complexe pour justifier à elle seule une étude distincte. Les chiffres sont indiqués ici à titre de référence et ils complètent l'ensemble de données de la CIRGL.