

9^{ème} Forum sur les chaînes d'approvisionnement en minerais responsables, 4-6 mai 2015, Paris, France

Étude de l'état initial n°4 : Commerce et exportation de l'or à Kampala, Ouganda

Gregory Mthembu-Salter, Phuzumoya Consulting



À propos de l'OCDE

L'OCDE offre aux gouvernements un forum où ils peuvent conjuguer leurs efforts, partager leurs expériences et chercher des solutions à des problèmes communs afin d'élaborer des politiques meilleurs pour une vie meilleur. La mission de l'OCDE est de promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde.

À propos du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence

Le Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsable en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risques (Guide OCDE sur le devoir de diligence) fournit des recommandations détaillées afin d'aider des entreprises à respecter les droits humains et à éviter qu'elles contribuent à des conflits par leurs pratiques d'approvisionnement, y compris par le choix de leurs fournisseurs. Le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence est destiné à être utilisé par toute entreprise susceptible d'exploiter des minerais dans des zones de conflit ou à haut risque.

Il est l'un des seuls cadres internationaux disponibles pour aider les entreprises à répondre à leurs besoins en raison de rapports de diligence.

À propos de cette étude

Cette étude de l'état initial est le quatrième d'une série de cinq, visant à identifier et évaluer les chaînes d'approvisionnement en or issu de l'artisanat minier potentiellement traçables et « libres de conflit », et à déterminer les obstacles empêchant l'exercice du devoir de diligence. L'étude porte sur le commerce et exportation de l'or à Kampala, Ouganda.

Cette étude a été préparée pour le 9^{ème} CIRGL, OCDE, Groupe d'experts des nations unies sur le RDC Forum sur les chaînes d'approvisionnement en minerais responsable, qui a lieu à Paris le 4-6 mai 2015. Elle a été préparée par Gregory Mthembu-Salter de Phuzumoya Consulting, tant que consultant pour le secrétariat de l'OCDE.

Pour plus d'informations consulter: mneguidelines.oecd.org/mining.htm

© OCDE 2015

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres. Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Ce rapport décrit les résultats préliminaires ou recherches en cours par l'auteur (s) et est publié pour stimuler la discussion sur un large éventail de questions sur lesquelles travaille l'OCDE. Commentaires sont les bienvenus, et peut être envoyé à la Direction des affaires financières et des entreprises Affaires, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Sommaire

Acronymes.....	3
I. Introduction et principaux résultats.....	4
A. Principaux résultats.....	5
II. Le commerce de l'or à Kampala.....	6
III. Liens avec des conflits et autres risques identifiés dans l'Annexe II.....	12
A. Soutien direct ou indirect à des groupes armés étatiques et non-étatiques.....	12
B. Atteintes graves lors du transport ou du commerce de minerais.....	12
C. Corruption et fausses déclarations d'origine des minerais.....	12
D. Blanchiment d'argent et paiement de taxes, droits et redevances.....	13
IV. Sensibilisation et niveau de mise en œuvre du Guide OCDE sur le devoir de diligence .	14
A. Initiatives pour réduire les risques identifiés dans l'Annexe II.....	15
V. Conclusion et recommandations.....	17
A. Recommandations.....	18
Bibliographie.....	19

Acronymes

RDC	République démocratique du Congo
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
CIRGL	Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs
MRC	Mécanisme régional de certification
UCI	Uganda Commercial Impex
FDPO	Force de défense du peuple ougandais
GE NU	Groupe d'experts des Nations Unies
URA	Autorité fiscale de l'Ouganda (Uganda Revenue Authority)

I. Introduction et principaux résultats

Ce document présente l'une des cinq études d'état initial commissionnées par l'OCDE sur les chaînes d'approvisionnement en or de la République démocratique du Congo (RDC). Le principe : envoyer des experts sur le terrain en RDC, en Ouganda et aux Émirats Arabes Unis pour y évaluer le niveau de notoriété et évaluer le degré de mise en œuvre de la Recommandation du Conseil relative au Guide sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque (OCDE 2013 : 7), et pour proposer des recommandations susceptibles de favoriser la mise en œuvre de chaînes d'approvisionnement en minerais responsables dans la Région des Grands Lacs.

Trois études ont déjà été réalisées sur le secteur de l'or en RDC, dans le Katanga, le Sud-Kivu et la Province Orientale. Cette étude est consacrée à Kampala, capitale de l'Ouganda, et étape majeure de la plupart des chaînes d'approvisionnement en or congolaises. De nombreuses études – notamment les rapports du Groupe d'experts des Nations Unies (GE NU) sur la RDC – attestent que de l'or congolais transite par Kampala depuis plusieurs années, le plus souvent de manière illégale et officieuse. Pourtant, la communauté internationale ne s'intéresse à ce trafic que depuis la Deuxième guerre du Congo (1998-2002), lorsque les commandants de la Force de défense du peuple ougandais (FDPO) se sont mis à prendre le prétexte d'interventions militaires pour mettre la main sur l'or et les diamants de la région à des fins commerciales.

Le 29 mars 2007, le Comité des Sanctions du Conseil de Sécurité de l'ONU mis en place par la Résolution 1533 (2004) du Conseil de Sécurité des Nations unies sur la RDC a ajouté l'UPI et Machanga à la liste des sanctions imposant des mesures conformément aux paragraphes 13 et 15 de la résolution 1596 (2005), dont les achats d'or en RDC avaient financé les agissements de seigneurs de guerre dans le district de l'Ituri, en Province orientale. Ce sont les seules sanctions que le Conseil ait jamais adoptées contre des entités commerciales ayant apporté un soutien financier à des groupes armés illégaux en RDC. Aujourd'hui, les entreprises ougandaises concernées sont toujours inscrites sur la liste des sanctions de l'ONU, et le gouvernement ougandais est régulièrement la cible de critiques, notamment de la part du GE NU, pour son laxisme face au trafic d'or en provenance de la RDC.

Pourtant, le gouvernement ougandais fait des efforts de régulation du commerce de l'or depuis quelques années déjà. Il prépare notamment la mise en œuvre du Mécanisme régional de certification (MRC) de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL).

Ce rapport analyse l'impact des mesures prises par le gouvernement et questionne l'opinion dominante parmi les acteurs privés et publics du secteur en Ouganda, selon laquelle il vaut mieux inciter les négociants à exercer leurs activités dans la légalité plutôt qu'essayer vainement de mettre un terme au trafic d'or en provenance de la RDC.

A. Principaux résultats

En 2011, l'Autorité fiscale de l'Ouganda (Uganda Revenue Authority – URA) a adopté des règles plus sévères, obligeant les négociants du pays à fournir des documents prouvant l'origine de leur or. Jusqu'à aujourd'hui, les négociants de Kampala ont réussi à contourner cette obligation et continué à exporter ouvertement de l'or de contrebande en provenance de la RDC. Pire : cette mesure, loin d'avoir l'effet positif escompté, a entraîné un recul des exportations d'or légales de l'Ouganda, tandis que le trafic en provenance de la RDC n'a pas faibli. La seule différence, c'est que désormais les opérateurs ougandais réexportent leur or clandestinement, plutôt que de le déclarer.

Le gouvernement a également lancé le processus pour intégrer le MRC de la CIRGL à la loi nationale. Il sera donc bientôt interdit d'exporter de l'or depuis l'Ouganda sans présenter un certificat de la CIRGL émis par le pays de production ; autrement dit, l'or de contrebande issu de l'artisanat minier congolais ne pourra plus être écoulé légalement via l'Ouganda. Il n'en devrait pas moins y transiter clandestinement ; le MRC, loin d'améliorer la situation à Kampala, risque de l'aggraver. Il serait nettement plus efficace que les autorités locales prennent des mesures pour empêcher le trafic depuis leur territoire, en particulier à l'aéroport d'Entebbe – le seul du pays à desservir directement des plaques tournantes internationales du marché de l'or comme Dubaï.

Parallèlement, l'une des principales familles de négociants de Kampala, implantée sur place depuis des générations, a soumis un projet surprenant de mise en œuvre du Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsable en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risques (Guide OCDE sur le devoir de diligence) dans la région (plus de détails ci-après). Le sujet prête à polémique, dans la mesure où le GE NU accuse cette famille d'avoir continué à échanger de l'or congolais au mépris des sanctions de l'ONU, et où celle-ci réclame la levée des sanctions en cas de succès du dispositif proposé. Malgré les risques, le projet, sous réserve d'être validé par un auditeur indépendant, mérite considération ; il permettrait de comparer les effets sur la mise en œuvre du Guide OCDE de mesures d'incitation positive et ceux de sanctions et de punitions – ces dernières s'étant jusqu'ici avérées contre-productives et ayant entraîné involontairement une intensification du trafic de l'or plutôt qu'une amélioration du niveau de diligence.

II. Le commerce de l'or à Kampala

Au début des années 2000, les entreprises Machanga Ltd, propriété de la famille Vaya, et Uganda Commercial Impex (UCI), propriété de la famille Lodhia, sont les principaux négociants d'or de Kampala, talonnés par A.P. Bhimji Ltd, propriété de la famille Bhimji. Entre 2002 et 2006, les trois sociétés contrôlent 95 % de l'or exporté légalement depuis l'Ouganda – 17 autres petits opérateurs se partageant le reste du marché.¹ Entre 1994 et 2007, la production nationale annuelle moyenne atteint officiellement près de 28 kilos.² S'il va sans dire que les chiffres réels sont plus élevés, il n'en reste pas moins que les 2 à 7 tonnes d'or exportées officiellement chaque année depuis l'Ouganda proviennent en majorité de la RDC (cf. ci-après). Les trois principaux acheteurs de Kampala s'approvisionnent principalement auprès de négociants congolais qui se fournissent eux-mêmes en Province orientale, notamment dans le district de l'Ituri. Machanga et UCI s'approvisionnent également dans les provinces du Kivu (RDC), parfois via Bujumbura (Burundi).

Ces échanges passent inaperçus jusqu'à la publication en 2002 d'un rapport du Groupe d'experts des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC (résolution S/2002/1146 du Conseil de Sécurité des NU). Le rapport dénonce les activités d'un « réseau d'élite ougandais » dirigé par deux dignitaires de la FDPO – Salim Saleh, Lieutenant Général (aujourd'hui à la retraite), et James Kazini, Major-Général – dont les membres exerceraient un « monopole » sur une large zone de l'est de la RDC, exploitant et exportant les ressources naturelles de la région et y prélevant des taxes « dans le seul but de s'enrichir ». ³ Saleh est le frère du président ougandais Yoweri Museveni, et Kazini est à l'époque le Chef d'État-Major de la FDPO.

Le rapport de 2002 ajoute que le réseau « s'appuie sur les forces armées de la FDPO et de milices rebelles pour asseoir son pouvoir » et « fait usage de la force pour contrôler les ressources naturelles exploitables de la région – coltan, diamants, bois et or. »⁴ Le rapport cite en exemple des transactions de diamants et de coltan ayant directement bénéficié au réseau, mais n'en révèle pas plus sur la question de l'or.

Le gouvernement ougandais de l'époque nie en bloc ces accusations. Cependant, une commission d'enquête judiciaire dirigée par David Porter, juge d'origine britannique, confirme les dires du groupe d'experts, selon lesquels Kazini et d'autres officiers de l'armée ougandaise s'enrichiraient en exploitant illégalement les ressources naturelles congolaises. Pour autant, dans son rapport final publié en mai 2003, la Commission Porter ne met pas en cause le président ou le gouvernement ougandais, estimant qu'ils ne sont pas impliqués dans l'organisation du réseau.⁵

UCI, Machanga et Bhimji gardent encore les faveurs du gouvernement ougandais pendant quelques temps ; entre 2002 et 2004, elles reçoivent des médailles d'or pour leur contribution aux exportations

¹ Dan Fahey, *Le Fleuve d'Or*, page 375.

² Dan Fahey, *op cit*, page 383. Fahey base ses estimations sur les chiffres annuels du Bureau des Statistiques de l'Ouganda et sur les budgets annuels du Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique.

³ *Lettre du Président du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo*, 8 octobre 2002, paragraphes 97 et 98.

⁴ *Ibid*, paragraphe 101.

⁵ Cf. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/3030515.stm>

du pays.⁶ Cependant, la cérémonie de remise des prix de 2006 est annulée sous la pression de l'opinion publique et de la communauté internationale, quand la publication d'un rapport du GE NU au sujet des violations de l'embargo sur les armes en RDC révèle que Machanga et UCI achètent de l'or à des groupes armés non-étatiques basés dans l'Ituri. Le 29 Mars 2007, le Comité des Sanctions du Conseil de Sécurité des Nations unies établi conformément à la résolution 1533 (2004) adopte des mesures contre les deux entreprises, affirmant qu'elles ont « des échanges commerciaux réguliers avec des négociants de la RDC directement liés à des milices » – ce qui constitue une violation de l'embargo sur les armes imposé par les Résolutions 1493 (2003) et 1596 (2005).⁷

Les familles Vaya et Lodhia prétendent alors qu'elles n'avaient pas connaissance des liens qu'entretenaient leurs négociants avec des groupes armés non-étatiques congolais, et assurent à plusieurs reprises, au même titre que les Bhimjis, qu'elles n'ont pas acheté d'or provenant de la RDC depuis l'adoption des mesures de sanction. Toutefois, d'année en année, le GE NU continue de leur reprocher d'acheter de l'or de contrebande en provenance de RDC – jusque dans son rapport de janvier 2015.⁸ Il affirme notamment que les familles utilisent des sociétés écrans comme Mineral Impex Uganda pour dissimuler leur implication.⁹ Une source proche de la famille Lodhia réplique : « Nous maintenons que nous n'achetons pas de l'or. Ou du moins, que vous n'avez aucune preuve de ce que vous avancez. »¹⁰ Parallèlement, l'ONU maintient ses sanctions contre Machanga et UCI.

Selon un membre de l'une des trois familles, qui déclare « avoir cessé d'échanger de l'or » en provenance de la RDC : « Suite aux rapports de l'ONU, on s'est tous fait discrets à Kampala. Mais l'activité n'a pas cessé pour autant. Simplement, de nouveaux acheteurs ont pris le relais. Et une partie du marché s'est délocalisée, par exemple à Nairobi. Ceci étant, à ma connaissance, la majorité de l'or continue d'aboutir à Dubaï. »¹¹

Les négociants et les représentants des artisans miniers de la Province orientale signalent que les acheteurs d'or de Kampala ont l'habitude de préfinancer les négociants congolais auprès desquels ils s'approvisionnent – une part de cet argent devant être réinjectée dans les mines elles-mêmes. Objectif : s'assurer que les creuseurs n'interrompent pas leur travail, même dans les périodes où ils ne trouvent pas d'or.¹²

Dans son rapport de 2013, le GE NU signale que les acheteurs d'or de Kampala escroquent systématiquement les négociants congolais. Au moins certains d'entre eux utiliseraient une table de conversion truquée sous-évaluant la pureté de l'or à partir de la mesure de sa densité. Conséquence :

⁶ La présidence de l'Ouganda organisait chaque année des Export Awards. UCI a reçu la médaille d'or trois ans de suite, de 2002 à 2004, puis la médaille de bronze en 2005. Machanga Ltd a remporté la médaille d'argent en 2002 et 2003. AP Bhimji Ltd a gagné la médaille d'argent en 2004. Dan Fahey, *Le Fleuve d'Or*, note de bas de page 128.

⁷ Cf. <http://www.un.org/press/en/2007/sc8987.doc.htm>

⁸ *Lettre du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, 26 novembre 2014*, paragraphes 204-209 (S/2015/19).

⁹ *Lettre du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, 12 décembre 2013*, paragraphe 187 (S/2014/42).

¹⁰ Entretien avec une source proche de la famille Lodhia, Kampala, septembre 2014.

¹¹ Entretien avec un « ancien » négociant d'or, Kampala, septembre 2014.

¹² Entretiens avec des représentants de creuseurs et des négociants d'or, Ituri, RDC, août 2014.

les acheteurs de Kampala délésteraient leurs fournisseurs de l'équivalent de « plus de 200 kg » d'or par an.¹³

En 2006, l'Ouganda produit officiellement 21,9 kg d'or et exporte 6,9 tonnes de métaux provenant pour l'essentiel de la RDC. En 2007, les exportations d'or officielles de l'Ouganda s'effondrent suite aux sanctions du Conseil de Sécurité de l'ONU contre UCI et Machanga. Sur les onze premiers mois de 2013, les exportations d'or officielles de l'Ouganda atteignent à peine 161 kg.¹⁴ En janvier-octobre 2014, les chiffres officiels sont encore plus mauvais : on descend à 15 kg.¹⁵ Mais ces statistiques ne reflètent pas l'augmentation de la production d'or en Ouganda, dont l'essentiel est exporté illégalement via la frontière avec le Kenya, à l'est du pays.¹⁶ Parallèlement, à l'est de la RDC, la production d'or issu de l'artisanat minier ne montre aucun signe de ralentissement – et le GE NU estime qu'elle nourrit principalement le trafic d'or en Ouganda, dans des proportions toujours aussi importantes. Seule différence : l'or n'est plus réexporté légalement depuis l'Ouganda – on le fait désormais passer en contrebande.

Le gouvernement ougandais fait régulièrement l'objet de vives critiques, le plus souvent de la part du GE NU, pour son laxisme face au trafic d'or – des accusations qu'il réfute, rappelant à quel point il est difficile de contrôler le commerce de l'or. En 2013, le gouvernement déclare au GE NU ne détenir aucune information sur une éventuelle implication des Lodhia, des Vaya ou des Bhimji dans le commerce de l'or, et n'avoir saisi aucun or de contrebande cette année-là, ni interpellé de trafiquant.¹⁷ En octobre 2014, le gouvernement demande au GE NU de reporter une visite prévue à Kampala sous prétexte d'avoir « ouvert une enquête sur les négociants d'or locaux ». ¹⁸ Cette enquête serait conduite par la police ougandaise, et peut être interprétée comme une marque de bonne volonté de la part des autorités ougandaises.¹⁹

En 2011, le Ministère de l'Énergie et du Développement des minerais introduit de nouvelles lois sur l'exportation de l'or en Ouganda. Comme le dit un membre de la direction du Département de la Prospection géologique et des Mines : « Depuis 2011, nous demandons aux exportateurs d'or de nous présenter des permis d'exportation et des certificats d'origine. Cette mesure a entraîné une baisse des exportations d'or officielles. »²⁰ Un membre de la direction de l'Autorité fiscale de l'Ouganda (Uganda Revenue Authority – URA) explique :

À la douane, nous demandons un certificat d'analyse et un certificat d'origine de l'or. Si l'or provient de l'Ouganda, la mine d'or doit être référencée. S'il provient d'un autre pays, nous réclamons la déclaration remise au port d'entrée en Ouganda. Si vous n'êtes pas en mesure de

¹³ *Lettre du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, 12 décembre 2013*, paragraphes 180 et 181 (S/2014/42).

¹⁴ *Lettre du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, 12 décembre 2013*, paragraphe 182 (S/2014/42).

¹⁵ *Lettre du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, 26 novembre 2014*, paragraphe 199 (S/2015/19).

¹⁶ Entretien avec des représentants du secteur de l'or et du gouvernement, Kampala, septembre 2014.

¹⁷ *Lettre du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, 12 décembre 2013*, paragraphe 187 (S/2014/42).

¹⁸ *Lettre du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, 26 novembre 2014*, paragraphe 203 (S/2015/19).

¹⁹ Entretien avec un membre du gouvernement, Entebbe, septembre 2014.

²⁰ Entretien avec un membre du Département de la Prospection géologique et des Mines, Entebbe, septembre 2014.

présenter le document de transit, vous devrez payer la taxe sur les exportations d'or ougandais.²¹

Selon Partnership Africa Canada (PAC), Mineral Impex ne peut plus exporter d'or depuis la promulgation des nouvelles lois, étant incapable de produire les documents nécessaires. PAC rapporte cependant que Westcorp Mining a exporté 40 kg d'or en présentant un certificat d'origine du Soudan du Sud que les autorités minières ougandaises ont considéré comme authentique ; pourtant, le nom du ministère qui figurait sur le certificat était erroné, le site Internet indiqué n'était pas hébergé par le gouvernement du Soudan du Sud, et le mail et le numéro de téléphone n'étaient pas valides. Autre cas de figure cité par PAC : en juin 2013, une nouvelle entreprise ougandaise, Treasure Highland Caves, a demandé l'autorisation d'importer 156 kg d'or en provenance du Nord-Kivu (RDC). Les autorités minières du Nord-Kivu ont cependant indiqué ne pas connaître cette entreprise et ne pas lui avoir délivré de certificat. Treasure Island refusant de s'acquitter de la taxe prévue dans cette éventualité, les autorités ougandaises n'ont pas accordé de permis d'importation.²²

En 2013, la taxe sur l'or en provenance d'autres pays et réexporté officiellement depuis l'Ouganda passe de 0,5 % de sa valeur déclarée à 1 %. Au même moment, la taxe sur l'or produit en Ouganda et exporté officiellement passe de 3 % à 5 %. Selon des sources du secteur, le Ministère des Finances aurait insisté pour obtenir ces augmentations, contre l'avis du Ministère de l'Énergie et des Minerais ; à l'origine, la taxe sur l'exportation de l'or ougandais devait même passer à 11 %.²³

Selon l'URA, les réexportations d'or officielles sont devenues « très rares » depuis le changement de législation de 2011.²⁴ Avant, s'il fallait certes indiquer l'origine de l'or, aucune attestation n'était exigée. Les exportateurs déclaraient généralement que l'or provenait du Soudan du Sud – quel que fût son pays de production effectif – afin d'échapper aux taxes plus élevées pesant sur l'or ougandais et aux soupçons qu'inspire inévitablement l'or congolais.²⁵

La seule différence depuis 2011, c'est que le trafic d'or en Ouganda concerne désormais autant les importations que les exportations. L'augmentation des taxes sur les exportations d'or ougandais en 2013 a incité les négociants à recourir à la contrebande – ce qui contribue à expliquer la chute brutale des exportations d'or officielles du pays.²⁶

Les répondants de cette étude indiquent que l'or congolais est généralement acheminé jusqu'à Kampala par voie terrestre plutôt que par voie aérienne. Les trafiquants traversent la frontière à Ariwara/Arua ou à Mahagi/Nebbi, puis passent le plus souvent par Gulu pour atteindre Kampala.²⁷

Si une partie de l'or congolais quitte probablement l'Ouganda pour le Kenya par voie terrestre, mêlé avec de l'or de contrebande provenant de l'est du pays, la majorité est convoyée illégalement par voie aérienne via l'aéroport d'Entebbe (situé à 36 km de Kampala). Les négociants expliquent que l'or est

²¹ Entretien avec un membre de l'Autorité fiscale de l'Ouganda, Entebbe, septembre 2014.

²² Partnership Africa Canada, *All That Glitters is Not Gold*, PAC, Ottawa, 2014, page 9.

²³ Entretien avec le directeur d'une entreprise minière, Entebbe, septembre 2014.

²⁴ Entretien avec un membre de l'Autorité fiscale de l'Ouganda, Entebbe, septembre 2014.

²⁵ Cette conclusion se base sur une analyse des documents d'exportation de l'or ougandais de 2010-2011 par un consultant du GE NU.

²⁶ Entretien avec un membre du Département de la Prospection géologique et des Mines, Entebbe, septembre 2014.

²⁷ IPIS, *Supply Chains and Transport Corridors in East Africa* (2014), page 42.

dissimulé dans des cargaisons ou dans des bagages à main. L'URA a accordé trois licences de manutention des marchandises à l'aéroport d'Entebbe – à Entebbe Handling Services, à DAS, et à Fresh Handling. Ces entreprises surveillent les cargaisons tandis que l'URA les inspecte et vérifie la documentation. Selon un membre de la direction de l'URA en poste à l'aéroport d'Entebbe : « Entebbe Handling Services s'occupe des vols pour Dubaï. Je n'ai pas d'informations à ce sujet, mais on peut tout à fait imaginer que certains de leurs employés soient liés à des négociants et dissimulent de l'or dans les cargaisons. Les douanes ne peuvent pas tout contrôler. »

Le répondant ajoute que les importations illégales sont la priorité de son équipe, plutôt que les exportations d'or illégales : « On a 73 salariés répartis en 3 équipes de 25 personnes qui tournent 24 heures sur 24. Mais dans chaque équipe, seules 2 personnes sont en charge des exportations. On s'occupe surtout des importations. C'est ça qui est lucratif... Si l'URA percevait de l'argent sur les exportations d'or, peut-être qu'on y prêterait plus d'attention. Mais la taxe sur les exportations est reversée au Département de la Prospection géologique et des Mines. »²⁸

Apparemment, il arrive que les cargaisons d'or soient volées. À la fin 2011, plus de 14 kg d'or (valorisés à l'époque à près de 830 000 \$) contenus dans un container ont été dérobés à l'aéroport d'Entebbe. Depuis, les exportateurs d'or de Kampala ne recourent plus que rarement à cette option.²⁹

Le service public en charge des bagages à main à l'aéroport d'Entebbe est la Sécurité aérienne qui, consciente du problème de la contrebande, a développé des procédures en conséquence. Selon un représentant de la Sécurité aérienne en poste à l'aéroport d'Entebbe, les agents trouvent régulièrement de l'or :

La première chose qu'on fait à l'accueil des voyageurs, c'est de passer leurs bagages au rayon X. Si on trouve de l'or, on demande tous les documents requis. Beaucoup déclarent leur or à ce moment. On en connaît un qui prend un vol Emirates Airlines pour Dubaï toutes les semaines. Généralement, ils transportent de 1 à 5 kg d'or. On sait très bien quels documents réclamer – la licence d'exploitation minière et l'autorisation des douanes. En cas de doute, on contacte ces derniers pour qu'ils viennent vérifier. Il y a un autre scanner à la porte d'embarquement, plus puissant, susceptible de détecter ce qui sera passé inaperçu au premier. Là encore, si on trouve de l'or, on demande les documents. Certains tentent de nous en présenter des faux, mais souvent leur comportement les trahit.³⁰

Si les scanners à rayon X sont aussi puissants que le prétend la Sécurité aérienne, cela signifie que les passeurs dissimulant de l'or dans leurs bagages à main agissent avec la complicité des agents de l'aéroport d'Entebbe. Le représentant de la Sécurité aérienne concède : « Il y a eu des cas de complicité, que nous avons sanctionnés. Par ailleurs on orchestre parfois des coups montés : des agents font semblant de coopérer avec des trafiquants puis préviennent la police. On a procédé à plusieurs arrestations comme ça. »³¹ En dépit de ses efforts contre la corruption de ses agents, la Sécurité aérienne ne parvient pas à endiguer le trafic d'or congolais entre l'aéroport d'Entebbe et Dubaï. Les

²⁸ Entretien avec un membre de l'Autorité fiscale de l'Ouganda, Entebbe Airport, septembre 2014.

²⁹ Entretien avec un « ancien » négociant d'or, Kampala, septembre 2014.

³⁰ Entretien avec un membre de la Sécurité aérienne, aéroport d'Entebbe, septembre 2014.

³¹ Entretien avec un membre de la Sécurité aérienne, aéroport d'Entebbe, septembre 2014.

services de l'aéroport et les douanes ougandaises auraient besoin de ressources supplémentaires et de formations dédiées pour faire face à ce problème.

III. Liens avec des conflits et autres risques identifiés dans l'Annexe II

A. Soutien direct ou indirect à des groupes armés étatiques et non-étatiques

Aujourd'hui, aucune preuve n'indique que des commandants de la FDPO tirent directement profit de l'exploitation des ressources naturelles de la RDC. La situation semble donc s'être améliorée depuis les observations du GE NU et de la Commission Porter au début des années 2000. Cependant, l'apparente impunité des trafiquants d'or congolais et l'impuissance des autorités ougandaises laissent planer le doute sur la détermination du gouvernement à lutter contre ce problème – au point que certains journalistes et ONG³² soupçonnent des membres puissants de l'élite politique et militaire de l'Ouganda d'entraver le cours de la justice pour protéger des intérêts financiers occultes.³³

À l'heure actuelle, il n'existe aucun mécanisme pour retracer l'origine de l'or exporté illégalement de la RDC et revendu à Kampala ; les acheteurs locaux, s'ils ont une idée de la région de provenance, ne connaissent pas pour autant le lieu précis de production. Les précédentes études de l'état initial et divers rapports du GE NU et d'ONG démontrent que de nombreux groupes armés, parmi lesquels les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), Mai-Mai Morgan, Mai-Mai Yakutumba et les réseaux criminels sévissant parmi les rangs des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), tirent profit de l'exploitation des mines d'or artisanales de l'est de la RDC. Une bonne part de l'or produit dans cette région transitant par Kampala, il est fort probable que le commerce de l'or dans cette ville contribue directement ou indirectement au financement de réseaux criminels et de groupes armés non-étatiques.

B. Atteintes graves lors du transport ou du commerce de minerais

À part les faits cités ci-avant et dans le rapport du GE NU en 2013, selon lequel les acheteurs d'or de Kampala escroquent systématiquement les négociants congolais, aucune preuve ne permet de faire état d'abus graves lors du transport ou du commerce de minerais à Kampala.

C. Corruption et fausses déclarations d'origine des minerais

La persistance du trafic d'or par voies terrestre et aérienne à Kampala, sans qu'un seul contrebandier ait jamais été interpellé ou arrêté (du moins en 2013), tient d'une part au manque de moyens et de ressources à l'aéroport d'Entebbe et aux douanes, et d'autre part, en toute probabilité, à la corruption systématique de certains agents de l'État. La Sécurité aérienne reconnaît les risques de collusion entre ses employés et les trafiquants, et affirme avoir pris des mesures pour limiter ce risque – parfois avec succès.³⁴ Cependant, la majorité des répondants de cette étude indiquent que des passeurs continuent

³² Référence à identifier

³³ Des ONG soulignent à cet égard qu'Entebbe Handling Services compte parmi ses principaux actionnaires Samba Kahamba Kutesa, ancien Ministre des Affaires étrangères de l'Ouganda et actuel Président de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York. La fille de Kutesa, Charlotte, est l'épouse de Muhuzi Kainurugaba, Général de brigade au sein de la FDPO et fils de Museveni. Il semble toutefois que ni Charlotte ni Muhuzi Kainurugaba ne détiennent de parts chez Entebbe Handling Services. Référence à identifier.

³⁴ Entretien avec un membre de la Sécurité aérienne, Aéroport d'Entebbe, septembre 2015.

de sévir à l'aéroport, dissimulant de l'or dans des bagages à main, le plus souvent pour le convoier à Dubaï.

Les négociants de Kampala falsifiaient souvent l'origine de leur or jusqu'à la promulgation des lois plus restrictives de 2011. Depuis, les réexportations d'or officielles ont chuté. Comme expliqué ci-avant, la seule différence, c'est que le trafic d'or congolais à Kampala concerne désormais autant les importations que les exportations.

D. Blanchiment d'argent et paiement de taxes, droits et redevances

Selon le FMI, le commerce de métaux précieux, et en particulier de l'or, abreuve de nombreux flux financiers illicites.³⁵ Les négociants de la RDC et de Dubaï ont souvent accusé les négociants de Kampala d'acheter de l'or avec des fonds illégaux à des fins de blanchiment d'argent.³⁶ L'hypothèse était plausible à l'époque où il était facile d'exporter de l'or depuis l'Ouganda via les canaux officiels tout en falsifiant son origine. Cependant, comme évoqué ci-avant, blanchir de l'argent sale par ce biais est devenu quasi impossible suite aux changements législatifs de 2011. Conséquence : désormais, la majorité de l'or congolais transitant par l'Ouganda est réexporté illégalement. Si les trafiquants ont également besoin de blanchir l'argent ainsi dégagé, de toute évidence ils ne pourront le faire en achetant et revendant légalement de l'or congolais.

Aucune taxe ne pouvant être perçue sur le trafic d'or, le gouvernement ougandais a vu ses profits liés au commerce de l'or chuter depuis 2011, suite au recul des exportations officielles³⁷. Malgré le tarissement quasi total de cette source de revenus légale, le gouvernement ougandais continue de bénéficier indirectement du commerce de l'or – notamment (même s'il n'existe pas de statistiques à ce sujet) grâce aux taxes prélevées sur les nombreux biens de consommation qu'achètent les négociants congolais avec l'argent qu'ils gagnent à Kampala. Autre source de revenus pour l'administration fiscale (et pour l'économie ougandaise) : les dépenses que font les négociants congolais durant leur séjour dans le pays. Souvent, ces derniers dégagent encore plus de profits en revendant des biens d'origine ougandaise en RDC qu'en vendant leur or à Kampala.³⁸

³⁵ E. Mathias and B Feys, *Implementing AML/CFT Measures in the Precious Metals Sector: Preventing Crime While Increasing Revenue*, IMF, Washington, 2014, page 1. L'OCDE a également récemment publié une étude sur le sujet: « Flux financiers illicites en provenance des pays en développement » (http://www.oecd-ilibrary.org/development/measuring-oecd-responses-to-illicit-financial-flows-from-developing-countries_9789264203501-en).

³⁶ Entretiens à Kisangani, Bunia et Dubaï, 2014-2015.

³⁷ Source à identifier

³⁸ Entretien avec des négociants d'or à Bunia, RDC, août 2014, et à Kampala, septembre 2014.

IV. Sensibilisation et niveau de mise en œuvre du Guide OCDE sur le devoir de diligence

Au fil des années, le gouvernement ougandais a acquis une bonne connaissance du Guide OCDE sur le devoir de diligence en participant aux Forums CIRGL-OCDE-Groupe d'experts des Nations Unies. Pour autant, les agents de l'État concernés par ces questions maîtrisent encore mal le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence et ses implications, sans parler des acteurs du secteur minier national et des ONG de défense des ressources naturelles – et ce, alors même que le Guide OCDE fait aujourd'hui figure de référence dans tous les principaux marchés de l'or.³⁹

Fait surprenant au premier abord : les « anciens » négociants d'or de Kampala connaissent bien le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence du fait de leurs échanges avec le GE NU – celui-ci leur ayant notamment présenté en 2010 son propre guide de diligence détaillé, qui reprend les principes essentiels du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence.⁴⁰ Certains de ces « anciens » négociants proposent même des solutions pour mettre en œuvre le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence OCDE dans leur région (cf. ci-après).

Bien que dans l'ensemble les parties prenantes du secteur de l'or manifestent une piètre connaissance du Guide OCDE sur le devoir de diligence, elles n'en restent pas moins sensibilisées à son contenu par une voie indirecte, grâce à leur familiarité croissante avec le MRC de la CIRGL. Partnership Africa Canada (PAC) organise des ateliers de formation au MRC qui rencontrent un grand succès, tandis que la mise en œuvre du MRC au Rwanda et en RDC joue un rôle incitatif auprès du gouvernement. Les critères du MRC de la CIRGL sont (pour la plupart⁴¹) basés explicitement sur le Guide OCDE et les certificats de la CIRGL sont censés donner l'assurance que les minerais concernés ont été produits et échangés dans des conditions conformes aux préconisations du Guide. Selon un consultant minier ougandais :

Ils sont nombreux ici à ne pas connaître le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence. En revanche, tout le monde parle de certificats, de traçabilité, de la CIRGL. La plupart des acteurs du secteur minier ougandais ne participent pas aux Forums de l'OCDE – seulement le gouvernement. Même la société civile ne se penche pas sur la question. Ils ne s'intéressent qu'au pétrole et au gaz. Malgré tout, les gens connaissent le MRC et la CIRGL. Pour eux, il suffit de mettre le MRC en œuvre pour que tout soit réglé.⁴²

Autre signe que le gouvernement renforce son engagement en faveur de chaînes d'approvisionnement en minerais responsables : en décembre 2013, Yoweri Museveni, Président de l'Ouganda, a convoqué un sommet sur le secteur minier durant lequel il a fait du MRC une priorité, et chargé le Premier Ministre et le Ministre de l'Énergie et des Minerais de prendre des mesures en conséquence. Une délégation du gouvernement a ainsi été envoyée au Rwanda pour comprendre comment le MRC avait été mis en œuvre dans ce pays.⁴³ Étonnamment, alors même que le rôle de l'Ouganda dans le trafic d'or lié à des conflits a souvent été dénoncé, les débats durant le sommet présidentiel et les échanges qui

³⁹ Entretiens avec des représentants du gouvernement et des consultants miniers, Entebbe et Kampala, septembre 2014.

⁴⁰ Entretiens avec des « anciens » négociants d'or, Kampala, 2010, 2011, 2014.

⁴¹ Il subsiste quelques différences entre les critères du Guide OCDE et ceux du MRC, notamment sur les questions du travail des enfants et de la présence de groupes armés.

⁴² Entretien avec un consultant minier ougandais, Kampala, septembre 2014.

⁴³ Entretien avec Peter Lokeris, Ministre des Mines, Kampala, septembre 2014.

ont suivi sur la mise en œuvre du MRC n'ont concerné que les secteurs nationaux de l'étain et du tantale.⁴⁴

Peter Lokeris, Ministre des Mines, a cependant déclaré : « Nous voulons que nos minerais soient certifiés. Tous nos minerais. Dans le respect des critères de la CIRGL. Pour l'heure, certes, nous avons concentré nos efforts sur les 3T, sans prendre la question de l'or suffisamment au sérieux. Mais nous sommes déterminés à tracer l'or et à l'étiqueter. »⁴⁵

Lors du sommet présidentiel, des mineurs ougandais ont signalé avec amertume qu'ils ne parvenaient à vendre leur étain qu'à des acheteurs chinois, à prix cassés. Une situation qui s'explique par le fait que Malaysia Smelting Corporation (MSC), principal fondeur d'étain africain à ne pas pratiquer de rabais, n'accepte que de la cassitérite (minerai d'étain) étiquetée par le Programme de l'ITRI sur les chaînes d'approvisionnement en étain (ITRI Tin Supply Chain Initiative – iTSCI). Or l'iTSCI n'est pas opérationnel en Ouganda. Les mineurs espèrent qu'à défaut, MSC acceptera l'étain ougandais certifié par la CIRGL.⁴⁶

Cette situation semble nourrir une certaine méfiance de l'ensemble du secteur minier ougandais à l'égard du MRC et de l'application du devoir de diligence à la gestion des ressources naturelles en général. Une source à la Chambre des Mines indique que sur les « trois ou quatre » exploitations d'or à petite échelle que compte le pays, seules « une ou deux » sont membres de la Chambre – et aucun des « anciens » négociants d'or de Kampala. La même source ajoute, au risque de faire polémique : « Les entreprises se soucient peu de ces questions. Malheureusement, on nous force à nous en occuper. »⁴⁷

A. Initiatives pour réduire les risques identifiés dans l'Annexe II

La principale mesure prise par le gouvernement ougandais pour réduire les risques identifiés dans l'Annexe II est sans conteste la mise en œuvre du MRC de la CIRGL. Comme expliqué ci-avant, celle-ci ne concerne pour l'heure que les 3T, et pas l'or. Toutefois, à court ou moyen terme, et comme démontré dans ce rapport, cette initiative n'aura que peu d'impact si elle ne s'accompagne pas d'une plus grande sensibilisation des acteurs du secteur à l'exercice du devoir de diligence et à ses exigences – un aspect d'autant plus important que les acheteurs et les marchés internationaux utilisent le Guide sur le devoir de diligence comme référence (et non le MRC de la CIRGL). La diffusion du Guide sur le devoir de diligence en Ouganda permettra d'attirer les investisseurs et les négociants étrangers, qui aideront les entreprises et les autorités locales à financer la mise en œuvre du devoir de diligence sur le terrain. Par ailleurs, comme expliqué dans le manuel du MRC de la CIRGL, l'implication du secteur privé dans l'exercice du devoir de diligence permet de renforcer le contrôle des risques et la crédibilité du processus de certification de la CIRGL. Les cas de la RDC, du Rwanda et du Burundi l'ont déjà prouvé : intégrer le Guide sur le devoir de diligence au cadre législatif de l'Ouganda complèterait avantageusement la mise en œuvre du MRC dans ce pays.

⁴⁴ Selon un participant : « On n'a parlé que des 3T durant le sommet. On n'a pas une seule fois abordé la question de l'or. » Comme le dit un membre de la Chambre des Mines de l'Ouganda : « On va bientôt pouvoir tracer les 3T. Mais toujours rien pour l'or. Personne n'essaye. » Entretien avec un participant du sommet présidentiel, Entebbe, septembre 2014, et entretien avec un membre de la Chambre des Mines de l'Ouganda, Kampala, septembre 2014.

⁴⁵ Entretien avec Peter Lokeris, Ministre des Mines, Kampala, septembre 2014.

⁴⁶ Entretien avec un dirigeant du secteur de l'étain, Entebbe, septembre 2014.

⁴⁷ Entretien avec un membre de la Chambre des Mines de l'Ouganda, Kampala, septembre 2014.

Le gouvernement semble d'ailleurs préparer des mesures susceptibles d'affecter l'ensemble du secteur national de l'or, ou du moins la petite quantité d'or qui y est produite ou échangée légalement. Le Ministre Lokeris s'apprête en effet à proposer un projet de loi incluant de nouvelles règles de traçabilité des minerais.⁴⁸ Le député Eddie Kwizera, Président du Comité des Ressources naturelles du Parlement de l'Ouganda, a annoncé que les exportateurs devraient bientôt prouver que leur or a été produit légalement en Ouganda, ou importé légalement depuis autre pays : « Si les minerais proviennent de l'Ouganda, nous voulons qu'ils aient été produits sous licence. Et s'ils proviennent d'ailleurs, nous voulons qu'ils aient été importés par un opérateur autorisé. »⁴⁹

Quant à l'or exporté illégalement, dans des quantités bien plus importantes, le plus souvent par voie aérienne, on a déjà décrit ci-avant les inspections des cargaisons et des bagages à main conduites par l'URA et la Sécurité aérienne à l'aéroport d'Entebbe. Dans le rapport 2013 du GE NU, le gouvernement ougandais admet qu'en dépit de ces efforts, aucun trafiquant d'or n'a été appréhendé cette année-là (cf. ci-avant).

Fin 2014, le gouvernement a informé le GE NU qu'il avait ouvert une enquête sur les familles Lodhia, Vaya et Bhimji, régulièrement accusées de continuer à échanger de l'or congolais secrètement.⁵⁰ Depuis, l'une de ces familles a proposé de financer un projet pour tester la mise en œuvre du Guide OCDE sur le devoir de diligence dans le cadre d'échanges d'or entre la RDC et l'Ouganda. Selon des membres de son entourage, la famille souhaiterait que le projet soit supervisé par un tiers indépendant. Le principe : la famille créerait une nouvelle entreprise qui rémunérerait un groupe restreint d'acheteurs d'or congolais chargés de s'approvisionner dans des mines artisanales « libres de conflit » pré-identifiées en RDC. La nouvelle entreprise réclamerait aux acheteurs congolais des documents officiels prouvant l'origine de leur or. Autre proposition : dans le cas où les acheteurs congolais seraient en mesure de prouver l'origine de leur or, mais ne se seraient pas acquittés de taxes d'exportation en RDC, l'entreprise se chargerait de reverser le montant de la taxe aux autorités congolaises. Si l'expérience s'avérait concluante, la famille s'attendrait à la levée des sanctions de l'ONU contre ses activités de négociant d'or.⁵¹

⁴⁸ Entretien avec Peter Lokeris, Ministre des Mines, Kampala, septembre 2014.

⁴⁹ Entretien avec Eddie Kwizera, député, Kampala, septembre 2014.

⁵⁰ *Lettre du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, 26 novembre 2014*, paragraphe 203 (S/2015/19).

⁵¹ Entretien avec d' « anciens » négociants d'or, Kampala, septembre 2014.

V. Conclusion et recommandations

Comme évoqué ci-avant, le GE NU et une commission d'enquête judiciaire ougandaise ont démontré l'implication directe de commandants de la FDPO dans le trafic de minerais de la RDC pendant et après la Deuxième guerre du Congo (1998-2002) – principalement de diamants et, dans une moindre mesure, de cassitérite et de coltan, mais aussi d'or issu de l'artisanat minier. Selon le GE NU, la FDPO aurait en outre apporté plusieurs fois son appui à des milices congolaises qui extorquaient des artisans miniers. Mais les temps changent et, depuis quelques années, malgré une surveillance rapprochée, aucune preuve n'a été trouvée indiquant que la FDPO soit encore impliquée dans le commerce de minerais congolais.

Au-delà de la Deuxième guerre du Congo, cela fait plusieurs décennies que l'Ouganda constitue un canal privilégié pour l'exportation de l'or issu de l'artisanat minier congolais jusqu'aux EAU. Une partie de cet or a contribué au financement de groupes armés illégaux en RDC et/ou des FARDC. Jusqu'à 2011, les négociants d'or de Kampala avaient l'habitude de falsifier l'origine de l'or de contrebande congolais qu'ils acquéraient, et de le réexporter en prétendant qu'il provenait d'ailleurs – généralement du Soudan du Sud. Mais depuis 2011, une nouvelle loi impose aux négociants ougandais de présenter des documents prouvant l'origine de leur or. Malheureusement, si cette mesure paraissait nécessaire sur le papier, elle a eu le contraire de l'effet escompté, à défaut des moyens et des ressources nécessaires à sa mise en application : les exportations d'or légales ont chuté en Ouganda au profit du trafic. Aujourd'hui, l'or congolais continue de transiter via l'Ouganda, le plus souvent dissimulé dans les bagages à main de passeurs à l'aéroport d'Entebbe.

La principale mesure prise par le gouvernement ougandais pour réduire les risques identifiés dans l'Annexe II est la mise en œuvre du MRC de la CIRGL, et son intégration à la loi. Il sera donc bientôt interdit d'exporter de l'or depuis l'Ouganda sans présenter un certificat de la CIRGL émis par le pays de production. L'or de contrebande issu de l'artisanat minier congolais n'étant pas éligible à ce certificat, du moins sans usage de faux, il ne pourra plus transiter légalement par l'Ouganda – contrairement à aujourd'hui. Résultat : le MRC n'aura que peu d'impact sur Kampala et son rôle de plaque tournante de l'or de contrebande congolais lié au financement de conflits. Le problème reste le même : quelles mesures le gouvernement ougandais est-il prêt à prendre pour empêcher directement les négociants de Kampala de participer au trafic d'or de contrebande congolais ? L'enquête policière en cours sur les Vaya, les Lodhia et les Bhamji va peut-être jouer un rôle dissuasif. Mais les autorités doivent aussi impérativement renforcer le dispositif de sécurité de l'aéroport d'Entebbe – si nécessaire avec l'aide de donateurs – pour qu'il ne soit plus possible de dissimuler de l'or dans les cargaisons de marchandises et les bagages à main des voyageurs.

La dissuasion n'est pas tout. Il faut également inciter les négociants à emprunter les canaux légaux. L'une des principales familles de négociants de Kampala, implantée sur place depuis des générations, propose de financer un projet pour tester la mise en œuvre du Guide OCDE sur le devoir de diligence dans le cadre d'échanges d'or entre la RDC et l'Ouganda. Si les parties prenantes du secteur aux niveaux national, régional et international se prêtent au jeu, sous quelques conditions que ce soit ; si un tiers indépendant supervise l'ensemble du projet ; et si l'expérience prouve non seulement qu'il est possible de mettre en œuvre le Guide OCDE sur le devoir de diligence dans la région, mais aussi que cela n'empêche pas de dégager des profits raisonnables à chaque échelon de la chaîne

d'approvisionnement ; alors l'ensemble du dispositif ne manquera pas d'inciter les trafiquants d'or locaux à entrer dans la légalité.

A. Recommandations

- Le gouvernement ougandais doit étendre la mise en œuvre du MRC de la CIRGL au secteur de l'or et, dans le même temps, donner à l'URA et à la Sécurité aérienne les moyens de détecter l'or de contrebande, avec l'appui de l'OCDE, d'autres experts et des donateurs.
- Les autorités ougandaises doivent inclure aux lois nationales des références explicites au Guide OCDE, pour s'aligner sur les pratiques des autres pays de la CIRGL et répondre aux attentes du marché international.
- Les douanes des Émirats Arabes Unis doivent exiger des certificats d'origine de l'or en provenance de la RDC comme des pays limitrophes. Des ressources doivent être débloquées pour financer les dispositifs et formations nécessaires à ce changement.
- L'OCDE et les organisations et institutions qui la soutiennent, par exemple celles actives au sein du programme de mise en œuvre du Guide sur le devoir de diligence, doivent sensibiliser les acteurs du secteur des minerais de l'Ouganda au Guide OCDE sur le devoir de diligence, et expliquer ses liens avec le MRC de la CIRGL.
- Les ONG ougandaises militant pour une meilleure gouvernance des ressources naturelles ont jusqu'ici largement ignoré la question des minerais liés au financement de conflits. Elles doivent se sensibiliser à ce sujet et améliorer leur compréhension du Guide OCDE sur le devoir de diligence.
- Les parties prenantes concernées doivent étudier avec attention le projet test de mise en œuvre du Guide OCDE sur le devoir de diligence dans le cadre des échanges d'or entre la RDC et Kampala (cf. ci-avant).
- Le gouvernement ougandais doit répondre à l'appel du Groupe d'action financière qui l'exhorte à accélérer la mise en œuvre de son plan d'action pour améliorer son dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent. Le gouvernement doit notamment mettre en place une cellule de renseignement financier opérationnelle et efficace, avec le soutien du Fonds monétaire international. Cela permettrait de compléter la mise à jour et l'adaptation récentes des lois ougandaises sur la transparence des chaînes d'approvisionnement en minerais.

Bibliographie

Anna Bulzomi, Peter Danssaert, Sergio Finardi, Ken Matthysen, *Supply Chains and Transport Corridors in East Africa*, Recherche de l'IPIS et de TransArm, Anvers, 2014.

Dan Fahey, *Le Fleuve d'Or: The Production and Trade in Gold from Mongbwalu, DRC*, dans *L'Afrique des Grands Lacs Annuaire, 2007-2008*, Université d'Anvers, 2008.

Emmanuel Mathias et Bert Feys, *Implementing AML/CFT Measures in the Precious Metals Sector: Preventing Crime While Increasing Revenue*, IMF, Washington, 2014.

OCDE (2013), *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, Éditions OCDE.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264111158-fr>

Partnership Africa Canada, *All That Glitters Is Not Gold: Dubai, Congo and the Illicit Trade in Conflict Minerals*, Partnership Africa Canada, Ottawa, 2014.

Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC, *Lettre du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, 26 novembre 2014 (S/2015/19)*, Nations Unies, New York, 2015.

Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC, *Lettre du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, 12 décembre 2013 (S/2014/42)*, Nations Unies, New York, 2013.

Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo, *Lettre du Président du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo, 8 octobre 2002*, Nations Unies, New York, 2002.



mneguidelines.oecd.org/mining.htm