



Résumé exécutif

Renforcement de la Gouvernance dans les
Secteurs de l'Extraction Artisanale du Diamant
et de l'Or en République centrafricaine –
GODICA



Financé par l'Union Européenne

Auteurs :

Gilles Durdu – Consultant principal
Richard Ricardo Bangoto – Consultant
Julien Moriceau & Jenny Brouet - Backstopping

Cota

Date du rapport final de la revue : Août 2022

1 Présentation de l'évaluation

La présente revue porte sur le projet GODICA, financé par l'Union européenne et mis en œuvre par Enabel entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 août 2022 (le Projet).

L'objectif général du Projet était de **contribuer aux efforts d'établissement de la paix et la stabilisation dans les zones fragiles et riches en minerais par la promotion d'une extraction et d'un commerce responsable de l'or et des diamants.**

De manière plus spécifique, l'action visait à **renforcer la gouvernance de l'or et du diamant en République centrafricaine (RCA) par le biais d'une transparence et d'une traçabilité accrues, et améliorer la formalisation des activités minières artisanales.**

L'évaluation de la performance du Projet se base sur les cinq critères du Comité d'Aide au Développement (CAD), à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité. La méthodologie de la revue a consisté en une analyse documentaire ainsi qu'en la conduite de 29 entretiens semi-directifs avec les principales parties prenantes du Projet (représentants d'Enabel, du MMG, du SPPK, du BECDOR, de la DDRSC, du CNS-PK, des coopératives minières, des bureaux d'achat, du bailleur du Projet et des partenaires techniques et financiers (PTF) du secteur, etc.).

2 Résultats et conclusions

2.1 Critères de performance

- Pertinence – Score B

Au vu de l'embargo imposé sur les diamants centrafricains depuis 2013, le Projet apparaissait comme particulièrement pertinent, en ce qu'il entendait accompagner les autorités centrafricaines à respecter les exigences fixées par le cadre opérationnel du Processus de Kimberley (CO-PK) pour la reprise des exportations. Le Projet était en phase avec les priorités et les besoins des autorités nationales compétentes, au premier titre desquelles le Ministère des Mines et de la Géologie ainsi que les différentes directions minières. Les autorités nationales ont été largement impliquées dans la conception et dans la définition de la stratégie de l'action, renforçant sa pertinence.

Le Projet a également recherché une complémentarité maximale avec les autres PTF actifs dans le secteur, en particulier USAID et la Banque Mondiale. L'excellente collaboration entre PTF a contribué à renforcer l'efficacité et l'efficience de l'intervention.

Le Projet aurait toutefois pu gagner en pertinence sur plusieurs points.

Ainsi, étant essentiellement un projet d'appui à la bonne gouvernance minière, l'action a priorisé l'appui aux institutions publiques. Or, les multiples crises politiques et sécuritaires qui ont secoué le pays depuis 2013 ont largement affaibli les institutions étatiques. Dans un tel contexte, ce sont les bureaux d'achat légitimes qui font fonctionner la chaîne légale et non les autorités. Au vu des résultats positifs engrangés par les bureaux d'achats (et en particulier par la Compagnie Commerciale de l'Oubangui (CCO)), le Projet aurait certainement gagné à s'inscrire dans une dimension orientée secteur privé et climat des affaires plutôt que dans une pure logique gouvernance.

En outre, en cours de mise en œuvre, il est apparu que le secteur de l'orpaillage s'était considérablement développé.

Comme le mentionnait déjà le rapport annuel des résultats pour la période 1^{er} avril 2020 – 31 mars 2021, « au cours des deux dernières années, les nombreux nouveaux chantiers ouverts dans le centre-nord du pays sont des chantiers d'orpaillage, et la jeune population minière continue de préférer l'orpaillage au diaminage, si bien que la production réelle d'or a largement dépassé en valeur celle du diamant.

Si tous les minerais centrafricains étaient aujourd'hui exportés et taxés légalement, les recettes minières de l'Etat proviendraient à 14% du diamant et à 86% de l'or »¹. Tous les acteurs rencontrés dans le cadre de la présente revue ont par ailleurs indiqué que la gouvernance du secteur de l'or était bien pire que celle du diamant et qu'aucun processus de suivi et de contrôle n'était mis en place. Tous ont également relevé le fait que le commerce illégal de l'or finançait davantage les groupes armés que le commerce illégal du diamant.

- Efficacité – Score C

En termes d'efficacité, le Projet a enregistré ses meilleures performances s'agissant principalement des activités développées dans le cadre du premier résultat, notamment au travers des actions d'appui aux missions de suivi et de contrôle du comité national de suivi du Processus de Kimberley (CNS-PK) dans les zones conformes et prioritaires, de l'établissement d'une nouvelle liste de prix adaptée aux caractéristiques des diamants centrafricains et aux tendances du marché international ainsi que de la formation des experts-évaluateurs du BECDOR ; répondant par-là aux diverses critiques fréquemment formulées par le PK à l'égard des autorités centrafricaines. Le Projet a également permis d'identifier, dans le cadre d'une étude qui était en cours de diffusion et d'exploitation au moment de l'exercice de revue, les routes, acteurs et réseaux financiers de la contrebande des minerais centrafricains, nourrissant la volonté des autorités centrafricaines d'établir une task-force nationale en matière de lutte contre la fraude et la contrebande et de se rapprocher des pays voisins afin de porter une action à dimension régionale (Résultat 4). Le Résultat 3, qui visait la transformation de chantiers miniers épuisés en étangs piscicoles, la création d'un centre de production d'alevins pour alimenter ces étangs et la construction de banques de matériel, en vue de renforcer l'autonomisation socio-économique des ménages miniers, a toutefois été un échec et aucune avancée n'a pu être enregistrée dans le cadre de l'intervention à ce niveau.

- Efficience – Score C-

L'absence d'une ressource humaine (RH) dédiée à 100% à la coordination, à la mise en œuvre et au suivi de l'intervention a très fortement nuit à la performance globale du Projet. L'Intervention Manager (IM) n'était budgétisé qu'à 20% sur cette action (il était en effet recruté à titre principal (80%) pour assurer l'exécution du Projet UE-PCD). En pleine période électorale, rythmé par un échéancier particulièrement serré, et même si ses efforts ont été mis en avant par tous les acteurs rencontrés dans le cadre de cette revue, il lui a été impossible de prioriser le suivi du Projet. En outre, avant la mise en œuvre de ce Projet, l'IM n'avait jamais travaillé dans le secteur de la bonne gouvernance minière. Ainsi, l'inadéquation du setting RH de l'intervention ne tient pas uniquement au dimensionnement de l'équipe de mise en œuvre mais également à la nature de l'expertise mise à disposition. Ceci a fortement affecté la bonne exécution du Projet.

- Impact – Score C

Sur base des éléments analysés dans le cadre de la présente revue, il est incontestable que le Projet a contribué à amorcer quelques changements positifs.

¹ Rapport annuel des résultats pour la période 1^{er} avril 2020 – 31 mars 2021, p. 7

Le Projet a en effet initié plusieurs réformes d'ordre technique qui ont contribué à renforcer la transparence et la traçabilité du secteur diamantifère en RCA. La confection et l'impression de bordereaux infalsifiables permet de réduire le risque de fraude ou à tout le moins d'identifier plus facilement les tentatives de fraude.

L'adoption d'une nouvelle liste de prix du diamant (et de manière plus secondaire, la formation des experts-évaluateurs du BECDOR) permet également de répondre aux critiques fréquemment émises par le PK s'agissant de la sous-estimation des prix du diamant centrafricain.

En outre, grâce à l'appui du Projet, le CNS-PK a pu produire des rapports de suivi et de monitoring des critères fixés par le CO-PK qui sont considérés comme crédibles par les PTF, bien qu'ils n'aient pas été pris en considération par le PK lorsque ses membres ont statué sur les demandes d'extension du nombre de zones conformes.

Si ces avancées ne sont pas négligeables, elles demeurent principalement techniques. Le Projet n'a ainsi pas suffisamment engagé les sphères politiques du pouvoir qui conservent un très large degré d'influence sur le secteur (en particulier la Présidence et l'Assemblée Nationale) et dont les objectifs peuvent différer de ceux des experts techniciens logés au MMG. L'impact du Projet aurait certainement pu être plus important si ces acteurs avaient été plus directement impliqués dans l'action.

L'échec des activités prévues sous le Résultat 3 n'a pas permis d'améliorer la formalisation des activités minières artisanales. Aucune avancée n'a été enregistrée de par l'intervention du Projet sur cet axe pourtant essentiel en vue de l'assainissement du secteur et l'amélioration des conditions de vie des artisans miniers.

- Durabilité – Score C

Le degré d'appropriation des réformes portées par le Projet par les services techniques du MMG est excellent. Plusieurs réformes techniques appuyées par le Projet ont en effet été entérinées par arrêté – c'est notamment le cas du nouveau format de bordereaux (pour lequel le MMG a par ailleurs reçu la matrice d'impression réalisée dans le cadre du Projet) et de la liste de triage/de prix ; garantissant a priori leur durabilité. La qualité de la relation partenariale qui a été nouée sur toute la durée du Projet a très certainement contribué à faciliter l'adoption et renforcer l'appropriation de ces réformes.

Toutefois, le manque d'implication des hautes sphères politiques du pays dans la logique d'intervention (Présidence et Assemblée Nationale) pourrait toutefois jouer négativement sur le maintien de ces réformes techniques sur le moyen/long terme.

La durabilité financière de l'intervention n'est pas non plus garantie. Au vu de la très forte dépendance de l'Etat aux financements extérieurs, les activités déployées dans le cadre du Projet ne pourront certainement pas être pérennisées sans un nouvel appui. Il existe ainsi un risque important de déperdition des bénéfices de l'action.

2.2 Questions spécifiques

- Question spécifique N°1 : la conception de l'intervention ainsi que les orientations stratégiques et opérationnelles prises et mises en œuvre par le projet GODICA ont-elles permis d'atteindre les résultats et l'objectif attendus ?**

Le Projet visait à renforcer la gouvernance de l'or et du diamant en RCA par (i) le biais d'une transparence et d'une traçabilité accrue et (ii) l'amélioration de la formalisation des activités minières artisanales.

Si le premier objectif a été partiellement atteint, notamment via l'appui aux missions du CNS-PK et l'adoption de plusieurs réformes d'ordre technique, le Projet n'a permis aucune avancée s'agissant du second.

Un des principaux facteurs qui permet d'expliquer l'atteinte très partielle des objectifs et des résultats attendus est lié au setup RH de l'intervention et à l'absence d'une ressource humaine qui soit affectée à 100% à sa bonne exécution. Ce problème structurel n'a jamais été résolu et est à la source de nombreux retards dans l'exécution du Projet.

En outre, la mise en œuvre de la plupart des activités du Projet a été déléguée à des partenaires nationaux ou internationaux contractés. Cette stratégie, si elle peut se comprendre au regard de la nature particulièrement technique, complexe et sensible des activités déployées, à fortiori sans RH spécialisées qui soient affectées à 100%, a créé une forme de dépendance de l'action à ces partenaires et n'a pas permis aux porteurs du Projet d'en conserver entièrement la main (ne fût-ce qu'en termes de disponibilité).

Sur un point plus positif, et comme nous l'avons noté précédemment, le Projet a été très largement défini sur base des besoins exprimés par le MMG et les différents services et directions miniers, tout en garantissant une flexibilité et une adaptabilité aux évolutions contextuelles et sectorielles. De nombreuses activités ont en effet été ajustées ou repensées de commun accord avec les autorités afin de répondre aux changements observés. Cette approche a été fortement plébiscitée par les acteurs nationaux que nous avons rencontré dans le cadre de la présente revue, quand bien même ces réorientations n'ont pas toujours permis d'atteindre les résultats escomptés.

- Question spécifique N°2 : Quelles seraient les opportunités et les risques de poursuivre des activités de nature similaire dans le secteur de la gouvernance des ressources minières et de l'artisanat minier ?

Les directeurs et chefs de service avec lesquels le Projet s'est engagé en priorité (SPPK, CNS-PK, DGM, DDRSC, BECDOR) ont unanimement souligné la qualité de la communication et de la collaboration avec l'équipe du Projet en RCA. Tous ont souhaité que le Projet puisse se poursuivre dans une seconde phase, témoignant d'une réelle ouverture pour Enabel.

En externalisant la responsabilité de l'exécution de la plupart des activités à des partenaires contractuels, Enabel n'aura toutefois pas eu la possibilité de développer une réelle expertise interne en matière de gouvernance minière. La capitalisation d'une telle expertise aurait pu s'avérer très utile pour de futures interventions.

Finalement, un des objectifs recherchés par le Projet était de renforcer le dialogue et la confiance entre les membres du PK et les autorités centrafricaines. Cet objectif n'a pas été atteint et des discussions que nous avons pu avoir dans le cadre de la présente revue, cette confiance semble s'être considérablement détériorée ces dernières années, notamment au regard de la non approbation par les autres membres du PK des zones prioritaires présentées à plusieurs reprises par les autorités nationales, malgré les rapports du CNS-PK considérés par de nombreux observateurs comme crédibles et fiables. Le manque de dialogue entre Enabel, la délégation de l'UE et les représentants de l'UE au sein du PK est à ce titre particulièrement préjudiciable. La décision des représentants de l'UE au PK de ne pas voter en faveur de l'extension du nombre de zones conformes lors des dernières sessions du PK n'ont en effet pas été communiquées en amont à Enabel, ce qui a placé l'agence dans une position très inconfortable vis-à-vis de son ministère de tutelle et partenaire et présente un risque relationnel et réputationnel important.

▪ **Question spécifique N°3 : Comment l'intervention s'est adaptée à la brutale ou subite modification de contexte (crise sanitaire, ...) et a trouvé des modes opératoires adéquats ?**

La période de mise en œuvre du Projet a été affectée par un contexte politique et sécuritaire extrêmement volatile, qui a perturbé la bonne mise en œuvre des activités du Projet. Ainsi, entre décembre 2020 et février 2021, aucune activité n'a pu être organisée.

Le contexte électoral a par ailleurs très fortement mobilisé l'équipe d'Enabel en RCA, rendant impossible toute priorisation du Projet, qui a fonctionné par « à-coups », au rythme de la disponibilité de l'IM et des visites perlées de l'expert international.

En outre, la crise sanitaire liée au COVID-19 et les mesures de mitigation prises dans ce cadre (en particulier sur la période mars – novembre 2020) ont également entraîné de nombreux retards dans l'exécution du Projet. Plusieurs activités ont dû être reportées tandis que d'autres ont dû être revues à la baisse. Ainsi, par exemple, le consultant international n'a pu se rendre en RCA que 8 jours sur la période 2020-2021 (contre 33 jours en 2019-2020 et 27 jours en 2021-2022). L'AFPE n'a pas pu accéder aux communautés minières visées par les activités du Résultat 3 pendant plusieurs mois. Le COVID et les restrictions aux déplacements internationaux ont également impacté négativement l'activité de formation organisée par DCI au profit des évaluateurs du BECDOR. L'équipe d'Enabel en charge du Projet a par ailleurs été directement impactée - l'IM et le CPM responsable du bureau Enabel en RCA devant être évacués du pays pour raisons médicales, ce qui a eu pour effet que le retard accumulé sur certaines activités n'a pu être résorbé.

3 Recommandations

Cette revue a cherché à mettre en lumière les forces et les faiblesses du Projet en se basant sur les cinq critères du CAD. Nous proposons les recommandations suivantes pour améliorer les interventions futures de même nature. Ces recommandations sont formulées par destinataire et sur base d'une échelle de priorisation de 1 à 3 (du plus au moins prioritaire).

Destinataire	Priorité	Propositions d'actions
Enabel	1	En amont d'un projet, en particulier lorsqu'il s'agit d'un nouveau contexte pour Enabel, élaborer une étude de faisabilité qui permette d'éclairer les dynamiques politiques, institutionnelles et sociales du contexte de l'intervention, mais aussi de saisir les relations entre les différents acteurs et leurs sphères d'influence respectives – Mieux cibler l'ensemble des acteurs clés qui influent sur la bonne gouvernance du secteur (en ce compris les acteurs politiques et non uniquement les acteurs techniques : faire davantage le lien entre l'intervention technique du Projet et le dialogue politique). Une étude de base (baseline) au début du projet permettrait également de fixer le niveau initial de l'ensemble des indicateurs de projet et de faciliter le suivi et l'évaluation des activités et des résultats

Destinataire	Priorité	Propositions d'actions
Enabel et UE/IcSP	1	Assurer que le budget disponible pour la mise en œuvre de l'action prévoit le recrutement de RH correspondant au volume des activités et aux expériences/expertises requises (à minima, prévoir le recrutement d'un chef de projet à temps plein)
Enabel	1	Assurer que le setup du projet puisse permettre un apprentissage et une capitalisation interne des acquis de l'action, afin de renforcer sa durabilité institutionnelle (notamment en évitant d'externaliser l'ensemble des activités à des sous-contractants)
Enabel et UE/IcSP	1	Renforcer l'interconnexion/la communication politique entre le Projet et les prises de position de l'UE au sein du PK (éventuellement en associant les représentants de l'UE au PK aux comités stratégiques du projet)
Enabel et UE/IcSP	2	Au vu des faiblesses structurelles des institutions centrafricaines, et du rôle positif joué par les acteurs du secteur privé légitime s'agissant du renforcement de la chaîne légale d'exploitation, renforcer l'implication de ces derniers dans la logique d'intervention de futurs projets portant sur la même thématique d'intervention
Enabel et UE/IcSP	2/3	Au vu des évolutions sectorielles de ces dernières années en RCA, prendre en compte non seulement le secteur diamantaire mais également le secteur de l'orpaillage pour de futures intervention dans ce pays
Enabel	2	Renforcer considérablement l'appui et l'accompagnement des ONG nationales sélectionnées en vue de la mise en œuvre des activités qui visent à favoriser la formalisation des activités des artisans miniers qui constituent un des maillons essentiels en vue d'assainir le secteur

4 Leçons apprises

1. Le premier et principal enseignement à tirer de cette revue est lié au setup RH de l'intervention. Au regard du fait qu'il s'agissait d'une première intervention pour Enabel en RCA, dans un domaine où l'agence n'a pas d'expérience préalable et au vu de la complexité et de la sensibilité du secteur, il apparaît absolument essentiel d'investir à l'avenir beaucoup plus sur les RH et d'assurer à minima le recrutement d'un chef de projet à temps plein pour de futures interventions comparables.
2. En outre, il aurait été possible de minimiser l'impact de la méconnaissance d'Enabel du contexte centrafricain par des études de faisabilité ou études de base poussées et/ou par le recrutement de personnes disposant d'une très bonne connaissance du pays et des acteurs concernés. Plusieurs des difficultés qui ont émaillé la mise en œuvre du Projet trouvent en effet leur source dans cette connaissance limitée du contexte, des acteurs en présence et des dynamiques/jeux de pouvoir entre ces acteurs. Ainsi par exemple, si le Projet a enregistré d'intéressantes avancées sur le plan des réformes techniques, il n'a pas suffisamment cherché à engager les plus hautes sphères politiques (notamment la Présidence et l'Assemblée Nationale), qui gardent une influence considérable sur le secteur minier, stratégique pour le pays. La durabilité de ces réformes techniques sur le moyen/long terme n'est ainsi pas nécessairement garantie, même si certaines de ces réformes ont été adoptées par arrêtés.
3. En externalisant la responsabilité de l'exécution de la plupart des activités à des partenaires contractuels, Enabel n'a pas eu la possibilité de développer une réelle expertise interne en matière de gouvernance minière. La capitalisation d'une telle expertise aurait pourtant pu s'avérer très utile pour de futures interventions ; à tout le moins si l'agence souhaite se positionner de manière durable sur ce secteur.
4. Le Projet, étant essentiellement un projet d'appui à la bonne gouvernance minière, a priorisé l'appui aux institutions publiques. Or, les multiples crises politiques et sécuritaires qui ont secoué le pays depuis 2013 ont largement affaibli les institutions étatiques. Dans un tel contexte, ce sont les bureaux d'achat légitimes qui font fonctionner la chaîne légale et non les autorités. Au vu des résultats positifs engrangés par la CCO, le Projet aurait certainement gagné à s'inscrire dans une dimension orientée secteur privé et climat des affaires plutôt que dans une pure logique gouvernance.
5. Le manque de communication/de coordination entre Enabel, la délégation de l'UE en RCA et les représentants de l'UE au sein du PK a été préjudiciable au rétablissement du dialogue et de relations de confiance entre les autorités centrafricaines et les autres membres du PK. A ce titre, il semble essentiel d'assurer une meilleure interconnexion entre le Projet, ses actions, et les décisions politiques prises par les représentants du bailleur.