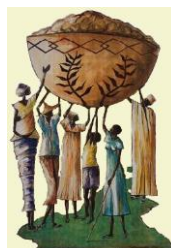


Note d'orientation

Créer un nexus entre les initiatives de transparence et le secteur artisanal minier et à petite échelle au Cameroun



RELUFA

Par Jaff Napoleon Bamenjo, Guy Lebrun
Ambomo et Sandrine Kouba

© RELUFA, Août 2017

Cette note d'orientation vise à susciter des réflexions sur l'utilisation efficace de l'ITIE pour promouvoir la transparence dans le secteur minier artisanal et à petite échelle au Cameroun.

Les opinions exprimées dans la présente note d'orientation sont celles du RELUFA et ne reflètent en aucune façon la politique ou la position officielle de Natural Resource Governance Institute ou Presbyterian Hunger Program.

Contenu

INTRODUCTION	3
LE PROBLÈME POLITIQUE	4
UTILISATION DES CADRES DE TRANSPARENCE EXISTANTS	5
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	8

INTRODUCTION

Le Cameroun est un pays doté de nombreuses ressources minérales, dont la plupart est largement inexploitée.¹ Bien que les permis d'exploration minière aient été accordés à plusieurs sociétés minières, aucun projet d'exploitation minière industrielle n'est actuellement opérationnel dans le pays. Par contre, les opérations minières artisanales et à petite échelle, regroupées principalement autour de l'or et du diamant, ont été exploitées depuis plusieurs décennies à l'aide de méthodes manuelles et de très peu de machines. Étant donné que le secteur minier artisanal et à petite échelle constitue le plus grand employeur du secteur minier au Cameroun, et fournit un moyen de subsistance à un grand nombre de personnes, il est important qu'il soit examiné de manière critique.²

Au cours de la dernière décennie, un nouveau phénomène a émergé dans le paysage minier camerounais, grâce auquel les titulaires de permis miniers artisanaux collaborent avec des investisseurs étrangers dans le secteur minier artisanal, principalement d'Asie et notamment



de Chine. Ces investisseurs étrangers ont introduit des machines lourdes dans des sites miniers artisanaux bien que cela soit illégal selon le code minier de 2001. En réponse, la loi n° 2016/017, adoptée le 14 décembre 2017, a révisé le code minier du Cameroun pour permettre une fois de plus que des machines lourdes soient utilisées dans les opérations minières artisanales. Il s'agit d'une «exploitation artisanale semi-

mécanisée». L'introduction de l'exploitation artisanale semi-mécanisée dans le cadre juridique normalise les effets néfastes de l'utilisation de machines lourdes dans les sites miniers artisanaux au Cameroun.

Comme l'ont observé et souligné diverses organisations et institutions de recherche de la société civile, le secteur minier artisanal et à petite échelle au Cameroun fait face à plusieurs défis.³ Un défi clair est le caractère informel et non transparent de la plupart des opérations dans le secteur. Bien que le gouvernement du Cameroun ait créé en 2003 le Centre d'Appui et de Promotion de l'Artisanat minier (CAPAM) pour aider à organiser, coordonner, soutenir et promouvoir l'exploitation minière artisanale dans le Pays, CAPAM n'a pas encore pleinement atteint ces objectifs. Actuellement, il n'est toujours pas possible d'identifier correctement la plupart des acteurs impliqués et les revenus réels générés par les opérations minières artisanales.

Jusqu'à présent, l'État n'a pas suffisamment exploré toutes les possibilités disponibles pour aider à canaliser les revenus maximaux du secteur minier artisanal et à petite échelle dans le budget public. Construire un lien entre les initiatives de transparence et l'artisanat minier et à petite échelle au Cameroun devrait être une opportunité clé pour accroître les recettes publiques tirées de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Cette note d'orientation cherche à examiner comment les initiatives de transparence peuvent être utilisées dans le secteur minier artisanal et à petite échelle pour réduire les fuites existantes qui privent l'État des revenus provenant de ce secteur.

LE PROBLÈME POLITIQUE

Bien que le secteur minier artisanal et à petite échelle au Cameroun soit confronté à de nombreux défis, le manque de transparence est l'un des problèmes les plus importants. Ce manque de transparence peut être attribué au fait que le secteur minier artisanal et à petite échelle est, pendant très longtemps, resté largement informel, avec des données limitées disponibles sur les statistiques de production minière et les revenus provenant des opérations minières.

Les estimations disponibles indiquent que la contribution du secteur minier au Produit Intérieur Brut (PIB) du Cameroun au cours des dernières années a été marginale – moins de 1% – même si le gouvernement compte sur les ventes de minéraux pour augmenter les revenus de l'État et atteindre son objectif de développement notamment devenir un pays émergent à l'horizon 2035.⁴ Par exemple, le revenu total des industries extractives et du transport des hydrocarbures pour le Cameroun en 2013 était de 829,3 milliards de CFA et le secteur minier y a contribué de 2,511 milliards de CFA. En analysant les composantes du secteur minier, sur 2,511 milliards de CFA, les entreprises d'exploitation de carrières et d'exploration minières industrielles représentent la plupart des fonds, notamment 2,504 milliards de CFA en 2013. À partir de ce chiffre, le revenu documenté provenant du secteur de l'exploitation minière artisanale en 2013 était de 7 millions de FCFA seulement.⁵

(Million CFA)	2012	2013
Industrial mines	522	2.314
Quarry companies	287	153
Artisanal mines	4	7
Social expenditures	80	37
Total	893	2.511

Rapport de conciliation EITI 2013 du Cameroun

Ces quelques chiffres donnent un indice du véritable défi dans la génération et la canalisation des revenus du secteur minier artisanal vers le budget public, malgré l'ampleur des activités minières artisanales dans les régions de l'Est et de l'Adamaoua du pays. Certains rapports ont établi que la grande partie de l'or et du diamant actuellement produits par les mineurs artisanaux dans les régions de l'Est et de l'Adamaoua au Cameroun est vendu en contrebande hors du pays afin d'éviter de payer les taxes applicables.⁶ L'effet des sociétés minières qui dissimulent les quantités d'or qu'elles produisent pour les vendre sur le marché noir est évalué à une perte estimative d'un milliard de FCFA par mois pour le Trésor Public.⁷

Les témoignages dans de nombreux sites miniers artisanaux font allusion à des pratiques néfastes, telles que le lavage de minéraux la nuit et la dissimulation de minéraux dans des bouteilles de gaz pour le transport afin d'échapper à la vigilance des inspecteurs et des forces de l'ordre.⁸ Cela donne du crédit à l'affirmation selon laquelle l'État n'a pas une maîtrise totale des minéraux produits dans les sites miniers artisanaux et à petite échelle au Cameroun et fournit une explication partielle à l'échec de l'État dans la capture des revenus attendus de l'exploitation minière artisanale. En plus d'une vigilance accrue à travers la surveillance des opérations d'exploitation minière artisanale par exemple, une façon possible de réduire les activités illicites consiste à intégrer la transparence dans l'ensemble de la chaîne de production et de commercialisation des minéraux issus du secteur minier artisanal et à petite échelle.

UTILISATION DES CADRES DE TRANSPARENCE EXISTANTS

Le Cameroun a souscrit à certaines initiatives internationales de transparence - notamment l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) en 2005 et le Système de Certification du Processus de Kimberley (SCPK) en 2012. Ces deux initiatives de transparence constituent un moyen très important pour aborder les défis de transparence auxquels il fait face dans son secteur minier artisanal et à petite échelle. En effet, L'ITIE cherche à promouvoir une gestion transparente et responsable des revenus du secteur extractif tandis que le KP cherche à éliminer les échanges de diamants de conflits en s'assurant que tous les diamants sont de sources responsables et vendus par voie officielle. Bien que le secteur minier artisanal et à petite échelle ne facilite généralement pas la transparence, se reflétant par un commerce informel de l'or et des diamants produits par les mineurs artisanaux au Cameroun, de tels systèmes de transparence constituent un point de départ utile. Par exemple, depuis que le Cameroun a adhéré au Processus de Kimberley (PK), le commerce des diamants est devenu un peu plus structuré malgré quelques défis de traçabilité. Ainsi, une approche possible pour améliorer la transparence est d'intégrer l'extraction artisanale et à petite échelle dans l'ITIE en s'inspirant du Processus de Kimberley.

Ces initiatives de transparence ont été consacrées dans le cadre juridique par la loi n ° 2016/017, adoptée le 14 décembre 2016, sur le Code minier du Cameroun. Le Code minier consacre une section complète sur la gouvernance et la transparence dans le secteur minier. Selon l'article 142 du Code minier de 2016, les titulaires de permis miniers opérant au Cameroun sont tenus de se conformer aux engagements internationaux pris par l'Etat et applicables à leurs activités pour l'amélioration de la gouvernance dans le secteur minier - et notamment le Processus de Kimberley et l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives. Le décret N°. 2005/2176 / PM, adopté le 16 juin 2005, a créé le Comité multipartite de l'ITIE du Cameroun et a désigné divers représentants du gouvernement, de la société civile et du secteur privé pour participer à la mise en œuvre de l'ITIE au Cameroun. Pour le secteur privé, les opérateurs industriels du secteur pétrolier et miniers sont tous représentés. Le secteur minier en particulier est représenté par Geovic Cameroun, une entreprise minière qui a tenté sans succès de développer un projet minier industriel depuis 2003. Par contre, le secteur minier artisanal et à petite échelle, qui, par rapport à Geovic, est pleinement opérationnel et génère des revenus, n'est pas représenté au Comité multipartite de l'ITIE.

On peut affirmer que l'absence de données et la nature informelle des mines artisanales et à petite échelle rendent difficile la participation de ces opérateurs miniers au cadre hautement formalisé de l'ITIE. Toutefois, cette difficulté pourrait facilement être résolue, compte tenu du fait que le secteur de l'exportation de diamant et de l'or est déjà formalisé au Cameroun, comme en témoignent les bureaux d'achat de minéraux enregistrés, qui achètent déjà la grande majorité de l'or et des diamants produits par les mineurs artisanaux. Ici, les bureaux d'achat qui traitent directement avec les collecteurs de minéraux, qui constitue quant à eux un lien direct avec les mineurs artisanaux, fonctionnent officiellement et sont facilement identifiables (cf. Figure 1). **L'ITIE pourrait ainsi faciliter la représentation du secteur minier artisanal en incluant des représentants des bureaux d'achat de minéraux dans le groupe multipartite.**

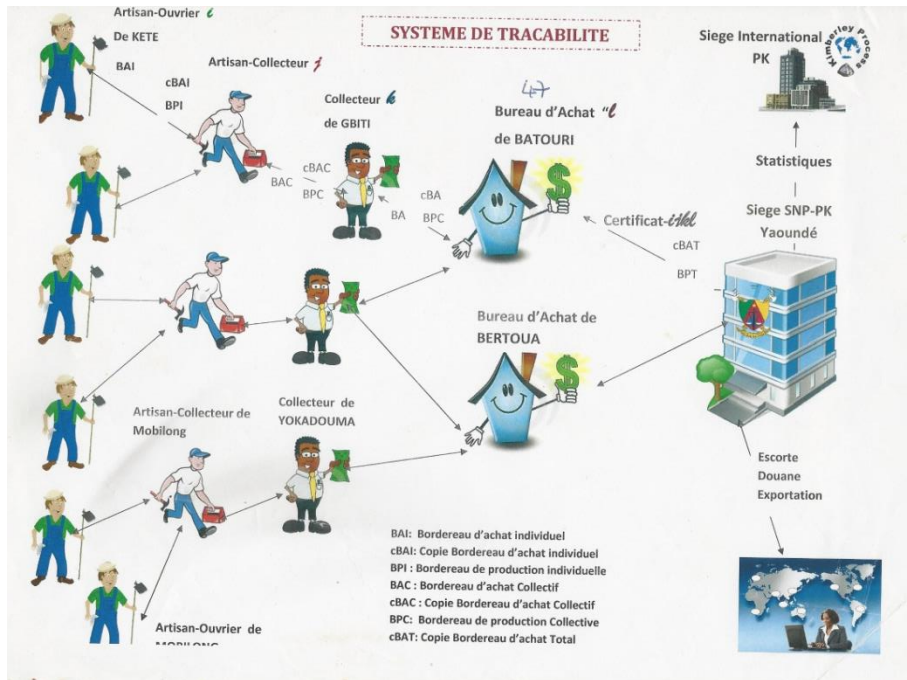


Figure 1 Lien entre les bureaux d'achat et les artisans miniers

L'identification des bureaux pertinents d'achat de minéraux n'est plus une tâche lourde étant donné que les bureaux d'achat de minéraux impliqués dans le commerce du diamant travaillent déjà avec le Secrétariat National du Processus de Kimberley (SNPK). Aucune exportation internationale de diamant ne peut être effectuée par ces bureaux d'achat sans certificat PK délivré par le SNPK. **L'ITIE pourrait ainsi exploiter le cadre existant créé par le PK pour travailler avec les bureaux d'achat de diamants et les intégrer au groupe multipartite soit en tant qu'observateurs ou membres à part entière avec des obligations de divulgation.** Cela pourrait constituer un cadre de réflexion sur les options politiques appropriées et nécessaires pour résoudre les problèmes de transparence dans le secteur minier artisanal. De cette façon, la synergie entre le PK et l'ITIE pourrait constituer une étape importante pour une meilleure transparence dans le secteur minier artisanal et à petite échelle au Cameroun.

Il convient de noter que le seuil de matérialité établi par avance par le Groupe multipartite pour les paiements et les revenus considérés quantitativement et qualitativement significatifs pour la divulgation pourrait constituer un obstacle à la participation des bureaux d'achat dans l'ITIE. Le seuil de matérialité pour la divulgation des revenus dans les rapports de conciliation de l'ITIE du Cameroun se situe entre 50 et 65 millions de FCFA, et pourrait être considéré comme trop élevé pour les opérations artisanales et à petite échelle. Compte tenu des avantages que pourraient apporter l'intégration des mines artisanales à l'ITIE dans la gouvernance du secteur minier, il serait utile d'identifier une approche permettant de divulguer les revenus issus de ce secteur sans se heurter au seuil de matérialité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À l'heure actuelle, les mines artisanales et à petite échelle demeurent la seule forme d'exploitation minière active au Cameroun. En raison de la nature informelle de cette activité, il n'est pas toujours possible d'avoir des données crédibles sur la production et les revenus générés par le secteur. Cependant, la transparence dans le secteur minier artisanal et à petite échelle peut être un moyen d'inverser la tendance actuelle. L'ITIE constitue un cadre existant dans lequel la transparence pourrait être intégrée au secteur minier artisanal, mais le secteur minier artisanal et à petite échelle manque actuellement de représentation dans le groupe multipartite de l'ITIE. Les bureaux d'achat de minéraux servent de structures formelles qui pourraient être intégrées dans l'ITIE pour représenter le secteur minier artisanal et à petite échelle. Ces bureaux d'achat de minéraux sont déjà impliqués activement dans le système de certification des processus de Kimberley et représentent donc un élément important pour la mise en œuvre de la transparence au stade des exportations de minéraux. La synergie entre le KP et l'ITIE pourrait faciliter une plus grande transparence dans l'exploitation artisanale et à petite échelle secteur.

En fin de compte, afin de créer un lien entre les initiatives de transparence et le secteur minier artisanal et à petite échelle au Cameroun, il faut:

1. Étendre la représentation dans le groupe multipartite de l'ITIE au Cameroun aux bureaux d'achat de minéraux. Leur inclusion dans l'ITIE offrirait au secteur artisanal et à petite échelle une représentation dans l'initiative de transparence et permettrait à l'État de surveiller ses opérations de recettes si les revenus à déclarer par ces bureaux d'achat de minéraux ne deviennent pas autrement une norme.

2. Inclure dans les rapports de conciliation de l'ITIE, les flux financiers générés par les bureaux d'achat de minéraux et réduire le seuil de matérialité établi pour les différents rapports de l'ITIE; Ou produire un segment dans le rapport de conciliation de l'ITIE qui indiquera les paiements ou les recettes inférieurs au seuil de matérialité fixé par le comité ITIE pour inclure le secteur minier artisanal et à petite échelle.

3. Établir des synergies entre le processus de Kimberley et le comité ITIE afin qu'il puisse y avoir un avantage mutuel de chaque initiative.

L'intégration des bureaux d'achat de minéraux dans le groupe multipartite de l'ITIE ne constituera pas une panacée pour la transparence dans le secteur minier artisanal et à petite échelle au Cameroun. Cependant, cela peut constituer une première étape importante dans l'augmentation du suivi des revenus générés par le secteur. Cela peut, à son tour, contribuer à renforcer et compléter les activités de surveillance que le SNPK et le CAPAM mènent déjà. En tant qu'organisations dotées de ressources humaines et matérielles limitées, elles peuvent

être confrontées au défi de consigner systématiquement toutes les transactions allant de la production sur le terrain à la commercialisation des minéraux.

¹ <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2013/myb3-2013-cm.pdf>

² <http://www.camer.be/60192/11:1/cameroun-wwf-initiates-public-dialogue-on-sustainable-mining-in-cameroun.html> Between 2012 and 2014, 11754 authorizations for artisanal mining were issued.

³ http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BChupezi0901.pdf

⁴ Cameroun: Rapport de Conciliation de Flux Financiers et des Volumes Relatifs a L'exploration et l'exploitation des Hydrocarbures et des Mines Solides au Titres de l'année 2013 Juin 2015

⁵ ibid

⁶ Brice R. Mbodiam <http://www.businessincameroun.com/mining/1207-6370-cameroun-concealment-of-quantities-of-gold-produced-by-gold-miners-leads-to-loss-of-fcfa-one-billion-per-month-for-state>

⁷ ibid

⁸ ibid