

GESTION DES RECETTES TIREES DES RESSOURCES NATURELLES AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES AU CAMEROUN

Redevances Forestières et Minières à Yokadouma, Est du Cameroun



GESTION DES RECETTES TIREES DES RESSOURCES NATURELLES AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES AU CAMEROUN

**Redevances Forestières et Minières à Yokadouma, Est
du Cameroun**

Ce document a été réalisé grâce à l'appui financier de Revenue Watch Institut

Auteurs : Valery Nodem, Jaff Napoleon Bamenjo et Brendan Schwartz
RELUFA – Mai 2012

REMERCIEMENTS

La présente étude est née du programme du Réseau de Lutte contre la Faim (RELUFA) sur les industries extractives. Avec le boom du secteur de l'exploitation minière industrielle, nous devons examiner le cadre existant pour l'allocation et la gestion des recettes au niveau des collectivités locales au Cameroun.

Pour réaliser cette étude, nous avons bénéficié de l'assistance de plusieurs personnes et organisations. Nous exprimons notre gratitude à Evelyne Tsague et au Revenue Watch Institute (RWI) (Institut de Veille sur les Recettes) pour leur soutien financier. Nous témoignons notre reconnaissance à Samuel Nguiffo et au Centre pour l'Environnement et le Développement (CED) pour leur soutien logistique. Nous aimerions par ailleurs saluer le travail acharné d'Edwige Jounda du CED et de M. Victor Amougou et du personnel du CEFAID pour leur assistance dans la collecte des données sur le terrain.

Notre éditeur, Thea Price, a été extrêmement utile dans la formulation de notre message.

RELUFA est en outre reconnaissant à Abel Bove et Herminie Delanne, tous deux du bureau pays de la Banque Mondiale au Cameroun pour faciliter les contacts avec les acteurs.

Pendant la phase de recherche, l'équipe de RELUFA a rencontré des douzaines de personnes et d'organisations dont l'expérience dans le domaine a apporté plus de crédibilité à la présente étude. Nous remercions tous ceux qui ont partagé leurs connaissances avec nous, notamment : l'honorable Louis Roger Essola de l'Assemblée Nationale du Cameroun, Dr. Tim Fomete de Rainbow Environment Consult, Dr. Pierre Kenfack de l'Université de Yaoundé et Nadège Nzoyem du SNV.

Nous disons merci à nos cartographes Diderot Nguelpjoui, Flavien Same et Freddy Mbianda du CED qui ont créé les cartes utilisées dans le dernier chapitre du rapport.

RELUFA remercie par ailleurs Gall Charles, premier adjoint préfectoral de Yokadouma, pour son hospitalité et son esprit d'ouverture. La réalisation de la présente étude a par ailleurs été possible grâce à l'aide de nombreuses autres personnes et organisations que nous n'avons pas mentionnées ici. Nous espérons que les conclusions auxquelles nous sommes parvenus vont inspirer des actions visant à améliorer le cadre de gestion des recettes au niveau des collectivités locales au Cameroun.

Jaff Bamenjo,
Coordonnateur du RELUFA

PRÉFACE

L'exploitation des ressources naturelles au Cameroun génère d'importantes recettes pour le budget de l'Etat, permettant au gouvernement de réaliser sa mission régalienne d'investissement dans le développement du pays et le bien-être de sa population. Toutefois, l'exploitation des ressources naturelles a souvent des conséquences néfastes sur les communautés locales qui vivent dans les zones de projets. Les communautés locales sont souvent frustrées quand elles voient « leurs » ressources disparaître, leurs vies détruites, sans qu'elles ne remarquent d'améliorations concrètes de leur niveau de vie.

C conscient des impacts négatifs de ces projets sur les communautés locales et l'environnement, le gouvernement camerounais a prévu une redevance locale appliquée à certains secteurs économiques, dont l'exploitation forestière et minière. Dans ces régions, un pourcentage de recettes générées par le projet est reversé à la collectivité pour promouvoir le développement socio-économique. Par voie de conséquence, les redevances peuvent promouvoir le développement communal si les communautés locales gèrent convenablement « leur part » de recettes.

Le gouvernement du Cameroun a lancé sa première redevance sur les ressources naturelles avec l'adoption de la Loi forestière de 1994. Une disposition de redevance similaire a été élaborée dans le secteur minier et inscrite dans le nouveau Code Minier de 2001 et son Décret d'application.

Près de vingt ans après que les communautés forestières aient obtenu le droit légal à une redevance, le Cameroun est sur le point de connaître un boom minier. Avec la planification de nombreux projets miniers industriels, il est important de revenir sur la gestion des redevances forestières au niveau local pour tirer les leçons et faire des recommandations sur la manière de mieux gérer les redevances minières. A présent, il est pratiquement impossible d'identifier l'utilisation par le gouvernement central des recettes tirées des ressources naturelles. Pourtant, nous devrions pouvoir facilement mesurer l'impact des redevances payées aux communes et aux communautés locales qui sont touchées par les projets des industries extractives.

Le présent travail est une étude indépendante qui correspond à la mission du Réseau de Lutte contre la Faim au Cameroun (RELUFA). Nous espérons qu'elle permettra de susciter le débat sur la gestion des recettes tirées des ressources nationales au sein des communes et des communautés locales dans l'optique d'une amélioration continue. Cette amélioration intégrera notamment le principe de participation des communautés locales aux décisions stratégiques affectant leur avenir.

Valery Nodem,
Coordonnateur du RELUFA 2003-2010

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

BRGM	:	Bureau de recherches géologiques et minières
CAPAM	:	Cadre d'appui et de promotion de l'artisanat minier (Framework for Support and Promotion of Small-Scale Mining)
CIMENCAM	:	Cimenteries du Cameroun (Cameroon Cement Company)
COVAREF	:	Comité de Valorisation des Ressources Fauniques (Committee for the Valorization of Wildlife Resources)
C&K	:	Cameroon and Korea Mining Company
DSCE	:	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (Growth and Employment Strategy Paper)
EI	:	Industries Extractives
EIR	:	Revenus des Industries Extractives
EITI	:	Initiative sur la Transparence dans les Industries Extractives
FCFA	:	Franc Communauté Financière d'Afrique
FEICOM	:	Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (Special Council Support Fund)
PIB	:	Produit Intérieur Brut
GFI	:	Global Financial Integrity
FMI	:	Fonds Monétaire International
MINFI	:	Ministère des Finances
MINFOF	:	Ministère des Forêts et de la Faune (Ministry of Forest and Wildlife)
MINIMIDT	:	Ministère de l'Industrie, Mines et du Développement Technologique (Ministry of Industries, Mines and Technological Development)
MINTAD	:	Ministry of Territorial Administration and Decentralization

PSRF	:	Programme de Sécurisation des Recettes Forestières (Program for Securing Forest Revenues)
PSRMEE	:	Programme de Sécurisation des Recettes Minière, Eau et Energie (Program to Secure Mining, Water, and Energy Revenues)
RELUFA	:	Réseau De Lutte Contre La Faim (Network for the Fight Against Hunger)
RFA	:	Redevances Forestières Annuelles (Annual Forest Royalty)
SNH	:	Société Nationale des Hydrocarbures (National Hydrocarbons Corporation)
SOPECAM	:	Société de Presse et d'Editions du Cameroun
SSV	:	Sale of Standing Volume (Vente de Coupe)
UFA	:	Unité Forestière d'Aménagement (Forestry Unit)
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
WWII	:	Deuxième Guerre Mondiale

INTRODUCTION

La présente étude se veut être un document général et progressiste sur le cadre global et la gestion des recettes naturelles au niveau des collectivités locales au Cameroun. Après avoir montré l'importance de la répartition des recettes au niveau des collectivités locales, l'étude développera un bref historique des expériences passées au Cameroun en matière de gestion décentralisée des recettes en se servant du secteur forestier comme étude de cas, puis elle s'appesantira sur la situation des redevances minières – qui sont le prochain grand test de gestion des recettes au niveau des collectivités locales au Cameroun. Les communes et les comités locaux de gestion des recettes constituent les deux principaux centres de gestion des retombées fiscales à l'échelon local de l'exploitation des ressources naturelles. Ainsi, l'assimilation de leur fonctionnement apparaît comme cruciale pour la formulation de potentielles réformes de la gestion décentralisée des recettes ci-dessus visées. Nous analyserons ensuite le cadre légal et réglementaire qui encadre le développement du secteur minier, avec une attention particulière accordée aux redevances minières locales. La transition du Cameroun de la gouvernance centralisée vers la gouvernance « décentralisée » augmentera les ressources financières et humaines des communes dans les domaines de l'exécution du budget et de la planification du développement, mais ces communes ont-elles la capacité de gérer ces retombées considérables en plus des redevances minières ? Nous nous sommes servis de la commune de Yokadouma comme étude de cas pour examiner les paiements au niveau des collectivités locales. Yokadouma a reçu d'importants paiements du secteur forestier au cours des dix dernières années et elle sera probablement la première commune à recevoir les redevances d'un projet minier industriel dans le cadre du nouveau code minier du Cameroun. Enfin, nous présenterons nos recommandations sur la manière de mettre en œuvre un système de recettes minières équitable et transparent au niveau des collectivités locales au Cameroun.

Méthodologie

Le projet comporte quatre phases majeures, notamment: une phase de revue de la littérature, une phase de consultation, une phase de collecte de données sur le terrain et une dernière phase de production et de diffusion des résultats et des recommandations.

a) Revue de la littérature

Les auteurs ont analysé le contenu de la Loi portant code minier au Cameroun, y compris les dispositions relatives à la gestion des recettes et à l'allocation au niveau des collectivités locales. Nous avons en outre examiné les lois et les rapports pertinents portant sur les secteurs forestiers et fauniques au Cameroun, de même que ceux sur le processus de décentralisation.

b) Phase de consultation

L'équipe de RELUFA qui conduisait l'étude a consulté les experts dans les domaines de

l'exploitation forestière, minière, de la gouvernance et de la décentralisation pour améliorer la méthodologie et l'analyse de l'étude. Il s'agissait des représentants des ministères publics, de la Banque Mondiale et des ONG.

c) Phase de collecte des données

Cette phase a consisté à collecter des données sur le terrain et consulter les acteurs locaux impliqués dans la gestion des recettes des ressources au rang desquels les délégués départementaux des ministères à Yokadouma (région de l'est), la commune de Yokadouma et les communautés locales.

d) Phase de diffusion

Le présent rapport participe de l'effort global de RELUFA pour promouvoir la participation des citoyens à la gouvernance des ressources naturelles et sensibiliser le public au sujet de la gestion des recettes issues des ressources naturelles. RELUFA a organisé un « atelier de restitution » le 30 juin 2011 pour partager ses recherches et solliciter des commentaires. RELUFA publiera le présent rapport sur internet et distribuera les versions imprimées à toutes les parties prenantes. Les résultats seront utilisés dans les campagnes de plaidoyer pour améliorer la gouvernance dans les industries extractives au Cameroun.

Contexte

Histoire de l'exploitation minière et pétrolière – la Malédiction des Ressources?

Le Cameroun a commencé à développer ses industries extractives pendant les périodes coloniales allemande, française et britannique. Le secteur minier camerounais a connu un boom pendant la seconde guerre mondiale, représentant 20% du PIB du pays, mais il est rapidement retombé à moins de 1% après l'indépendance.¹ Le gouvernement camerounais a commencé l'exploitation du pétrole dans les années 1970 et historiquement cette ressource reste la seule ressource extractive qui contribue au budget de l'Etat. En 2008, les recettes pétrolières à elles seules représentaient 38% des recettes totales du gouvernement. De 181.000 barils par jour en 1985, la production pétrolière a connu un déclin rapide et se situe actuellement autour de 70.000 barils par jour.²

En dépit de la forte contribution du pétrole au budget de l'Etat, les indicateurs de développement continuent de régresser au Cameroun. Le taux de croissance du pays a chuté à 3,5% entre 2001 et 2007, et la pauvreté et le chômage ont grimpé. Par ailleurs, la Cameroun est mal loti au classement de la Banque Mondiale sur l'offre de services et l'indice de Perceptions

¹ Paul Ntep Gweth et al. (2001). Ressources Minérales du Cameroun. Sopecam. Yaoundé

² British Petroleum. Revue Statistique de l'Energie dans le Monde 2010. Téléchargeable à l'adresse http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2010_downloads/Statistical_Review_of_World_Energy_2010.xls

de la Corruption de Transparency International. Certes, le Cameroun est un petit producteur de pétrole en Afrique subsaharienne, mais la part des recettes nationales provenant des ressources naturelles est importante. Malheureusement, ces recettes n'ont pas contribué à réduire la pauvreté et apporter le développement aux populations camerounaises.

Un argument qui revient souvent pour expliquer l'échec du pétrole à contribuer au développement national et à la réduction de la pauvreté au Cameroun est le fait que la prise de décisions dans le secteur pétrolier est réservée à un groupe restreint d'autorités et d'élites politiques. Pendant longtemps, les recettes n'ont pas été incluses dans le budget de l'Etat, mais plutôt placées dans un compte offshore.³ Cette pratique a continué jusqu'à la fin des années 1990, lorsque les recettes ont commencé à figurer dans le budget de l'Etat sous la pression des partenaires au développement et des institutions multilatérales de développement à l'instar de la Banque Mondiale et du FMI.⁴ Qu'à cela ne tienne, le problème de la traduction de ces recettes en bénéfices tangibles pour les communautés locales demeure d'actualité. Ainsi, l'ensemble de la chaîne de valeurs des industries extractives devrait être réorganisée au Cameroun : les leçons tirées de la gestion des recettes issues des ressources naturelles autres que minières pourraient être mises à profit pour ce dernier secteur, en pleine gestation.

Face à la baisse de la production pétrolière, le Cameroun a lancé une vaste campagne d'exploration pour évaluer son potentiel minier. Les principaux minéraux présents au Cameroun sont : l'or, le diamant, le fer, la bauxite, l'uranium, le cobalt et le nickel. Le projet de diamant de Mobilong près de Yokadouma dans la région de l'est Cameroun débutera son exploitation en 2011 – le premier projet d'envergure industrielle à être lancé conformément au code minier actualisé du Cameroun.

Redevances minières locales

A l'inverse de l'exploitation pétrolière au Cameroun qui est essentiellement offshore et dont les impacts environnementaux n'affectent pas toujours directement les populations, les projets miniers laisseront de profondes empreintes sur les communautés dans lesquelles ils vont être exécutés. Des risques importants sont liés à l'exploration et à l'exploitation minière au rang desquels le déplacement des populations, la pollution de l'air, la contamination des sols et des eaux souterraines, les perturbations sociales au sein des communautés locales vivant à proximité des projets miniers, les maladies, l'inflation, etc.⁵

Pour compenser certains de ces risques, la loi camerounaise prévoit qu'un pourcentage des recettes minières soit alloué aux communautés locales affectées par le projet minier.⁶

³ Bernard Gauthier et Albert Zeufack, 2009 Gouvernances et Recettes pétrolières au Cameroun, Oxcarre <http://resources.revenuewatch.org/en/official-document/governance-and-oil-revenues-cameroon>

⁴ Ibid.

⁵ SBMCG. Etude d'Impact Environnemental Projet d'Exploitation du Diamant, Or, et Autres Métaux Précieux A Mobilong-Yokadouma Région de l'Est Cameroun Volume 1 : Rapport Principal. Mars, 2010

⁶ Voir le Code Minier du Cameroun et le Décret d'Application No 2002/848 PM du 26 mars 2002

L'expérience de la Gestion décentralisée des recettes dans le secteur forestier

Le secteur forestier est une source importante de revenus pour le gouvernement camerounais. La loi forestière de 1994 a introduit un cadre instituant les bénéfices pour les communautés locales. Environ 40% du territoire national est couvert de forêts, surtout dans les régions du sud et l'est du Cameroun, qui comptent aussi parmi les zones les plus isolées du pays. L'exploitation forestière industrielle a généré des revenus considérables pour l'Etat tout en augmentant la déforestation.

Le concept des Redevances Forestières Annuelles, en abrégé RFA a été introduit dans la loi n° 04/01 du 20 janvier 1994. Conformément à cette loi et aux réglementations qui ont suivi, 50% des recettes générées par les Redevances Forestières Annuelles (RFA) vont au trésor du pouvoir central, tandis que les 50% restants sont répartis entre la municipalité et les populations affectées par les opérations forestières (40% pour la commune et 10% pour les populations). Ce mécanisme de répartition des recettes a été modifié en 2009; et actuellement 50% des RFA vont au trésor, 20% au FEICOM⁷, 20% à la commune et 10% aux communautés locales.

La gestion décentralisée des recettes issues des ressources naturelles a été introduite au Cameroun avec l'espoir que les communes et les communautés riveraines geraient les recettes tirées de l'exploitation forestière pour le développement socio-économique de la région. Cette approche a offert une opportunité d'améliorer directement les conditions de vie des populations et de développer les infrastructures locales.

10

Plusieurs administrations locales des régions du sud et de l'est du Cameroun ont bénéficié des RFA –plus particulièrement Yokadouma, Lomié, Dimako, Djoum, Moundoudou et Gari Gombo. De 2000 à 2008, la commune de Yokadouma a reçu environ 14 millions de dollars (7 milliards de francs CFA) de recettes provenant des redevances forestières, tandis que les communautés villageoises ont reçu approximativement 3,5 millions de dollars (1,7 milliards de francs CFA).⁸

Cependant, la plupart des études qui évaluent la contribution des RFA au développement local nous donnent des résultats mitigés ou négatifs. Dans certains cas, les RFA ont permis de lancer des projets sociaux, mais on compte également nombre d'exemples de mauvaise gestion des ressources.

Hasard de la nature, de nombreux projets miniers prévus au Cameroun à l'instar du projet de fer de Mbalam, du projet cobalt-nickel-manganèse de Lomié ou le projet de diamant de Mobilong sont situés dans la même région forestière de l'Est Cameroun.⁹ Le projet de diamant de Mobilong est localisé dans la commune de Yokadouma – qui a reçu et mal géré des milliards

⁷ Le FEICOM est une structure créée par le gouvernement et qui joue le rôle de banque et de partenaire financier pour toutes les communes. Les RFA versées au FEICOM sont redistribuées dans l'ensemble du Cameroun lorsque le FEICOM décaisse les fonds en faveur des communes.

⁸ Nzontcha, Carine. Analyse Financière des Communes de l'Est Cameroun (2009). CTFC.

⁹ Paul Ntep Gweth et al. (2001). Ressources Minérales du Cameroun. Sopecam. Yaoundé.

de francs CFA de redevances forestières au cours de la dernière décennie. Cette zone sera à présent confrontée au défi de la gestion des retombées minières bien plus importantes encore.

Présentation de Mobilong/Yokadouma et du Projet d'exploitation du diamant

La zone de Mobilong est formée d'une série de villages isolés dans la commune de Yokadouma, région de l'Est Cameroun située non loin de la frontière avec la République Centrafricaine. Le tout dernier recensement de la population estime la population de la commune de Yokadouma à 64.000 âmes, avec plus des deux-tiers vivants dans les zones rurales. Mobilong compte environ 5000 habitants.¹⁰ La composition ethnique de la zone comprend les Bakas (peuples indigènes de la forêt) et de nombreux groupes bantous dont les Bidjouki qui vivent le plus près de la mine de diamant. Les Bakas maintiennent leur mode de vie traditionnel fait de chasse et de cueillette, alors que les Bantous, majoritaires au sein de la population, préfèrent se livrer à la petite agriculture. La commune de Yokadouma gère une concession forestière de 21.000 hectares par l'intermédiaire de plusieurs sociétés forestières commerciales. On note un faible accès aux services sociaux au rang desquels la santé, l'éducation, l'eau potable, etc. dans la zone. La plupart des services sont concentrés dans la ville de Yokadouma, tandis que très peu d'entre eux atteignent les villages les plus reculés dont Mobilong.

L'exploitation artisanale de l'or et du diamant a existé dans la zone de Mobilong depuis des décennies. Les mineurs artisanaux venus de la République Centrafricaine ont d'abord commencé à exploiter les gisements de diamant à Mobilong dans les années 1930. Les premiers gisements de diamant du Cameroun ont été officiellement « découverts » au nord-ouest de Yokadouma par la CMOO (Compagnie Minière de l'Oubangui Oriental) en 1948-1949. La production artisanale dans la zone depuis les années 1930 jusqu'à 1990 a été estimée à 850 carats/mois. Les Centrafricains ont créé et dominé l'industrie malgré les lois camerounaises de l'époque qui interdisaient la possession et l'importation de diamants. Par conséquent, l'essentiel de la production était vendue de l'autre côté de la frontière où la République Centrafricaine avait développé un plan commercial et fiscal pour le secteur du diamant. De 1990-1993, l'ensemble de la zone de Mobilong a connu un "boom" diamantifère lorsque la production a augmenté à plus de 6000 carats/mois, mais depuis elle est retombée à des niveaux normaux.¹¹

Aujourd'hui, le secteur est surtout informel et les mineurs artisanaux vendent généralement leur production aux intermédiaires qui font sortir clandestinement les minéraux du pays pour échapper aux autorités fiscales. En 2003, le Cameroun a créé la Cellule de Promotion des Petits Artisans Miniers connue sous son acronyme français CAPAM, pour intégrer à l'économie formelle le secteur de l'exploitation minière artisanale en mettant à la disposition des artisans miniers des outils, tout en taxant et en régulant la production. La CAPAM reconnaît qu'elle n'a réussi à formaliser que 10% de la production. De 2005-2007, elle a vendu 342 carats

¹⁰ Recensement de la population camerounaise de 2009

¹¹ Ntep Gweth, Paul et al. Ressources Minérales du Cameroun. SOPECAM, Yaoundé. 2001.

de diamant extraits de la zone de Mobilong/Yokadouma¹²—ce qui veut dire que les artisans miniers pourraient facilement produire plus de 1.000 carats/an.

En 2007, la CAPAM a formé une joint venture avec une compagnie coréenne pour créer la société minière C&K avec pour objectif d'industrialiser l'exploitation aurifère à petite échelle au nord de Yokadouma, de même que la recherche des diamants. Puis, en 2009, C&K, dont 10% du capital est détenu par le gouvernement camerounais à travers la CAPAM, a annoncé avoir découvert le plus important gisement diamantifère du monde estimé à 736 millions de carats – 5 fois la production annuelle mondiale. Les opérateurs coréens ont promis d'investir 1 milliard de dollars sur la durée de vie du projet qui est de 25 ans, lequel projet, selon eux, pourrait créer plus 4000 emplois.¹³ Cependant, l'étude d'impact environnemental de C&K n'a indiqué que la création de 115 emplois.¹⁴ En décembre 2010, le gouvernement camerounais a délivré un permis d'exploitation à C&K pour le diamant et les minerais associés sur une superficie supérieure à 230 km²¹⁵ et d'autres rapports affirment que le gisement ne contient que 18 millions de carats.¹⁶ Le projet aurait reçu la bénédiction du Vice-Premier Ministre coréen et un financement non révélé, mais considérable de la Korean Exlm Bank.¹⁷ Le Cameroun dont les intérêts pour ce projet sont gérés par la CAPAM, recevra 35% de la production et le reste ira à la C&K. La production aurait déjà commencé à une très petite échelle et pourrait atteindre 800.000 carats/an une fois que le Cameroun aura adhéré au Processus de Kimberly. Un responsable du gouvernement camerounais qui a requis l'anonymat aurait affirmé que le projet pourrait générer des bénéfices équivalents à 50 fois les dépenses d'investissement.¹⁸

La problématique

Le décret d'application du Code Minier du Cameroun de 2001 dispose en son article 137 que 50% des recettes générées par la taxe Ad Valorem sur la ventes des minéraux iront au Trésor public, 25% au Ministère des Mines pour le suivi de projets, 15% aux communes où le projet est situé et 10% aux communautés affectées. L'article 137 dispose également que les modalités de paiement de la redevance minière locale seront définies dans un Arrêté Ministériel Conjoint du Ministère des Mines et du Ministère des Finances. Toutefois, l'Arrêté Ministériel pour contrôler

¹²CAPAM. Sensibilisation des Acteur Miniers, Populations et Autorités Locales. Ministère de l'Industrie, des Mines, et du Développement Technologique. Yaoundé, 2009.

¹³ Guèye, Hance. Cameroun : mystérieux gisement de diamant. November 20, 2009.

<http://www.investiraucameroun.com/mines-et-hydrocarbures-actu/cameroun-mysterieux-gisement-de-diamant>

¹⁴ SBMCG. Étude d'Impact Environnemental Projet d'Exploitation du Diamant, Or, et Autres Métaux Précieux A Mobilong-Yokadouma Région de l'Est Cameroun Volume 1 : Rapport Principal. Mars, 2010.

¹⁵ Shin Hae-in. Séoul critiqué pour l'exploitation du diamant au Cameroun. 19 septembre 2011.

<http://www.koreaherald.com/national/Detail.jsp?newsMLId=20110919000845>

¹⁶ Décret N° 2010/374 du 16 décembre 2010 portant institution d'un permis d'exploitation minière valable pour diamant et substances connexes

¹⁷ SBMCG

¹⁸ La Corée du Sud affirme avoir obtenu le feu vert pour la mine de diamant au Cameroun. AFP. 17 décembre 2010. <http://news.asiaone.com/News/Latest%2BNews/Business/Story/A1Story20101217-253365.html>

le paiement et l'utilisation des 15% alloués aux communes et des 10% réservés aux communautés locales n'a pas été promulgué.¹⁹

Par ailleurs, les redevances minières (15% pour les communes et 10% pour les communautés locales) parviendront au niveau local au milieu du processus de "décentralisation" en cours au Cameroun- lequel délègue la gestion du budget de l'Etat aux niveaux régional et local. Les collectivités locales verront leurs budgets augmenter de façon exponentielle en dépit de leur manque de préparation à gérer ces revenus. Selon les responsables du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, 50.266 milliards de francs CFA ont été alloués aux 360 communes du Cameroun au cours l'exercice budgétaire 2010 dans le cadre de ce processus. Cette somme devrait augmenter chaque année.

Les communes et communautés comme Yokadouma pourraient en fin de compte recevoir plus d'argent qu'elles ne peuvent efficacement en gérer. Etant donné les résultats décevants enregistrés dans la gestion des redevances forestières, il existe un grand risque qu'à leur tour, les redevances minières n'apportent pas les progrès sociaux escomptés auprès des populations locales. Au Cameroun, il semble prioritaire d'engager un dialogue national sur la gestion des recettes tirées des ressources naturelles- tel est l'objectif de la présente étude et des recommandations formulées.

¹⁹ Décret N° 2002/848 PM du 26 mars 2002 fixant les modalités d'application du Code Minier du Cameroun



- **Quelles sont les recettes des industries extractives au niveau des collectivités locales et pourquoi sont-elles importantes?**

En général, le terme « industries extractives » (IE) renvoie aux industries pétrolières, gazières et minières. Toutefois, il peut aussi s'appliquer aux secteurs de l'exploitation forestière, de la pêche et de la chasse commerciale (bien que cela soit assez rare). Pour les besoins de la présente étude, nous parlerons surtout de la répartition des recettes dans les industries forestières et minières, tout en prêtant une attention secondaire aux autres secteurs.

Quelles sont les recettes des industries extractives au niveau des collectivités locales?

Les Recettes des Industries Extractives (EIR) au niveau des collectivités locales sont des paiements alloués par les administrations centrales aux administrations locales et/ou régionales ou aux acteurs privés tels que les propriétaires terriens. Ces paiements proviennent de la quote-part globale de l'Etat des recettes générées par les projets des industries extractives. Il existe trois mécanismes largement utilisés pour allouer les recettes EIR aux acteurs au niveau des collectivités locales, notamment:

- 1) **La Dérivation**—un pourcentage de recettes générées par les projets IE est alloué directement aux entités au niveau des collectivités locales, tandis que le reste est géré au niveau national à travers le processus budgétaire normal;
- 2) **Les Formules**—le processus budgétaire national inclut une formule uniquement pour redistribuer les EIR aux entités au niveau des collectivités locales;
- 3) **Le processus budgétaire**—dans ce cas, il n’y a pas de mécanisme spécifique et par conséquent, les EIR sont redistribués via le processus budgétaire normal²⁰

▪ **Quels pays redistribuent les recettes des Industries extractives au niveau des collectivités locales et pourquoi?**

Une étude réalisée en 2006 sur 56 pays en développement a montré que 17 d’entre eux disposaient de mécanismes de redistribution des recettes IE au niveau des collectivités locales.²¹ 16 autres pays dépendants des ressources allouaient d’importantes sommes d’argent aux entités au niveau de collectivités locales en dépit du fait qu’il n’existait pas de cadre explicite établissant un lien entre les paiements au niveau local et les recettes IE.²²

Tableau des pays qui effectuent les paiements IE au niveau des collectivités locales

A. Countries with statutory or policy frameworks for intra-governmental assignment of attributable NR revenues. 2nd tier transfers only – <i>italics</i> Mineral producing countries – *		B. Countries where conventional intra-government revenue transfers incorporate a predominance of NR resourced revenues (excluding countries in column A)	
Angola	Mexico	Algeria	Azerbaijan
Bolivia	<i>Nigeria</i>	Botswana	Cameroon
Brazil*	Papua New Guinea*	Brunei Darussalam	Ecuador
<i>Chad</i>	Peru*	Republic of Congo	Indonesia
Colombia*	Philippines*	Equatorial Guinea	Iran
Ecuador	Russia	Gabon	Iraq
Indonesia*	Sudan	Kuwait	Kazakhstan
Kazakhstan	Venezuela	Libya	Mexico
Malaysia			

Tableau de Warner et Alexander 2006

Il existe cinq raisons généralement reconnues pour partager les recettes avec les administrations locales ou régionales :

- (i) compenser la destruction des ressources naturelles des terres appartenant à ses habitants, surtout s’ils occupaient les terres avant la création de l’Etat contemporain;
- (ii) remplacer les recettes existantes par les sources de développement économique pour les futures générations
- (iii) corriger les dégâts environnementaux causés par

²⁰ Morgandi, Matteo. “Répartition des Recettes des Industries Extractives au Niveau des Collectivités Locales: L’Expérience de Sept Pays riches en Ressources.” RWI, 2008.

²¹ Warner, Michael et Alexander, Kyle. “Mise en Œuvre au niveau des collectivités locales de l’Initiative de Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), Exposé Thématique.” Londres, 2006.

²² Ibid.

l'extraction, (iv) prévenir les efforts de taxation autonome par les collectivités locales s'ils ne sont pas dûment compensés, et dans les cas extrêmes, (v) préserver les relations politiques harmonieuses entre le gouvernement central et la périphérie.²³

Dans les pays tels que le Nigéria et l'Indonésie, la répartition des EIR au niveau des collectivités locales est clairement une solution d'économie politique pour apaiser les zones qui ont des rapports tendus avec le gouvernement central. Toutefois, de plus en plus de gouvernements se rendent compte que les communautés abritant les grands projets IE subissent des impacts négatifs allant de l'inflation des prix à la destruction de l'environnement et par conséquent, elles ont droit à une certaine forme de compensation. Quelle qu'en soit la raison, les EIR payées au niveau des collectivités locales doivent concrètement contribuer à la lutte contre la pauvreté et au développement local.

Principes importants de la Répartition des Recettes IE au niveau des collectivités locales

Le Fonds Monétaire International (FMI) a élaboré un code et un guide de mise en œuvre pour la gestion des meilleures pratiques en matière de recettes provenant des ressources naturelles. La section du guide du FMI consacrée aux EIR versées aux collectivités locales dispose que:

16

Des règles et principes clairs devraient orienter tout choix de système de répartition de recettes au niveau des collectivités locales ... Les principes de transparence similaires à ceux recommandés pour d'autres parties du budget de l'Etat devraient être appliqués aux processus de planification, d'allocation, de dépenses et de compte-rendu sur les recettes tirées de ressources. Les caractéristiques spécifiques des recettes provenant des ressources exigent toutefois que les gouvernements mettent un accent particulier sur la clarté de la politique relative au traitement explicite des risques résultant de la base des ressources, de la transparence de la comptabilité et du contrôle des recettes et des dépenses.²⁴

Voici quelques principes de meilleures pratiques recommandées par le FMI et d'autres institutions pour réussir les paiements des IE au niveau des collectivités locales:

1. **Des règles clairement définies:** Le mécanisme pour déterminer la répartition des recettes locales devrait être largement débattu et approuvé publiquement. Les lois et règlements régissant les allocations au niveau des collectivités locales devraient être complètes et diffusés par l'Etat dans un format qui peut être compris par le citoyen moyen.²⁵

²³ Voir Morgandi

²⁴ Fonds Monétaire International. Guide sur la Transparence des Recettes provenant des Ressources (2007).

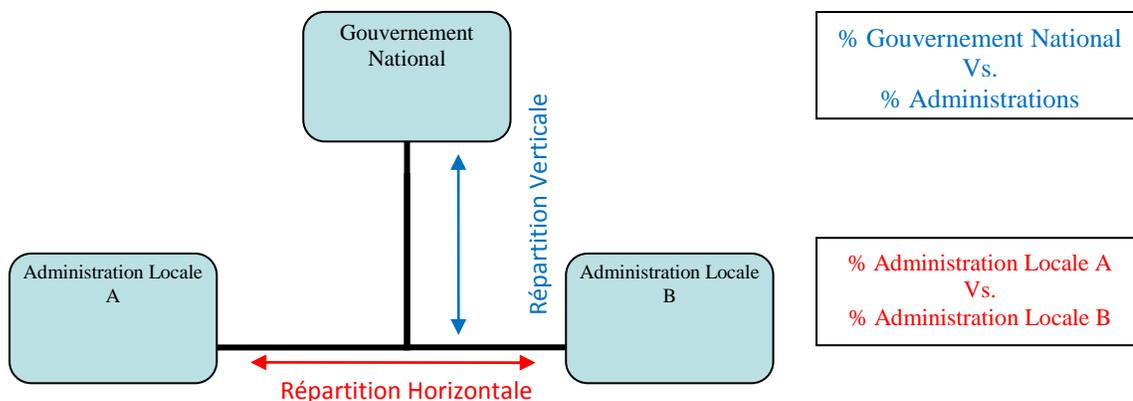
²⁵ Morgandi et le FMI. Ou voir les Systèmes Miniers de l'Afrique : Rapport cadre. CEA de l'ONU. 2009.

2. **Traçabilité et Transparence:** Les gouvernements doivent mettre en œuvre un système de “traçabilité” par lequel on peut suivre le circuit des EIR tout au long de la chaîne de valeurs, de la collecte des taxes aux allocations au niveau des collectivités locales jusqu’aux dépenses au niveau local. Ceci nécessite un effort solide de collecte des taxes et des mécanismes internes solides dans les ministères des finances pour suivre le circuit des fonds. Les documents détaillant les allocations et les dépenses des recettes IE doivent être facilement accessibles au grand public à tous les niveaux de l’administration.
3. **Réduction de la volatilité:** Les secteurs des industries extractives sont assez volatiles et par conséquent, les recettes publiques tirées des projets extractifs peuvent varier considérablement d’une année à l’autre. Les gouvernements centraux s’efforcent généralement de trouver une solution à la volatilité des recettes IE et les administrations des collectivités locales sont encore plus vulnérables. Les gouvernements nationaux doivent protéger les administrations locales de la volatilité en créant des sources de recettes « régulières » au niveau des collectivités locales tout en contrôlant les dépenses et les dettes des administrations locales.²⁶
4. **Répartition équitable au niveau local:** Comme décrit plus haut, plusieurs pays adoptent des plans locaux de paiement pour compenser les communautés affectées par les projets IE. Toutefois, au-delà des communautés affectées, les gouvernements doivent penser à allouer des recettes aux régions ou localités qui en ont le plus besoin. Une attention particulière doit être accordée aux systèmes de répartition pour s’assurer qu’une minorité de régions « productrices » de ressources ne reçoive pas une part trop importante des paiements. Les zones « non productrices » pauvres doivent aussi bénéficier des paiements IE au niveau des collectivités locales.²⁷ Plusieurs auteurs recommandent que les gouvernements accordent une attention particulière à la répartition verticale et horizontale des EIR. La répartition verticale renvoie à la répartition entre les différents niveaux d’administration (national, régional, local), alors que la répartition horizontale concerne la répartition à travers un niveau d’administration (répartition entre les communes des régions productrices et non productrices par exemple).

²⁶ Morgandi et le FMI.

²⁷ Les Paiements aux zones pauvres qui ne produisent pas de ressources naturelles sont généralement connus sous le nom de « péréquation ». Voir Morgandi et FMI.

Diagramme de circulation des transferts verticaux et horizontaux



- 18
5. **Solide planification du développement local, suivi externe et contrôle exercé par les citoyens:** Les entités au niveau des collectivités locales doivent produire des plans de développement local à court et à moyen termes comme condition pour recevoir les paiements IE. Les dépenses doivent être conformes aux plans de développement et porter sur les investissements et non pas sur la consommation. Les audits externes complets des dépenses doivent être réalisés pour déceler les insuffisances administratives et la corruption. Les citoyens doivent avoir le droit de porter les cas de mauvaise gestion/corruption devant les tribunaux puisqu'ils sont supposés être les bénéficiaires des paiements au niveau des collectivités locales.

Paielements au niveau des collectivités locales au Cameroun

Le cadre juridique du Cameroun relatif à la répartition des recettes locales varie selon le secteur des industries extractives et finit par utiliser tous les trois mécanismes de répartition de recettes décrits plus haut.

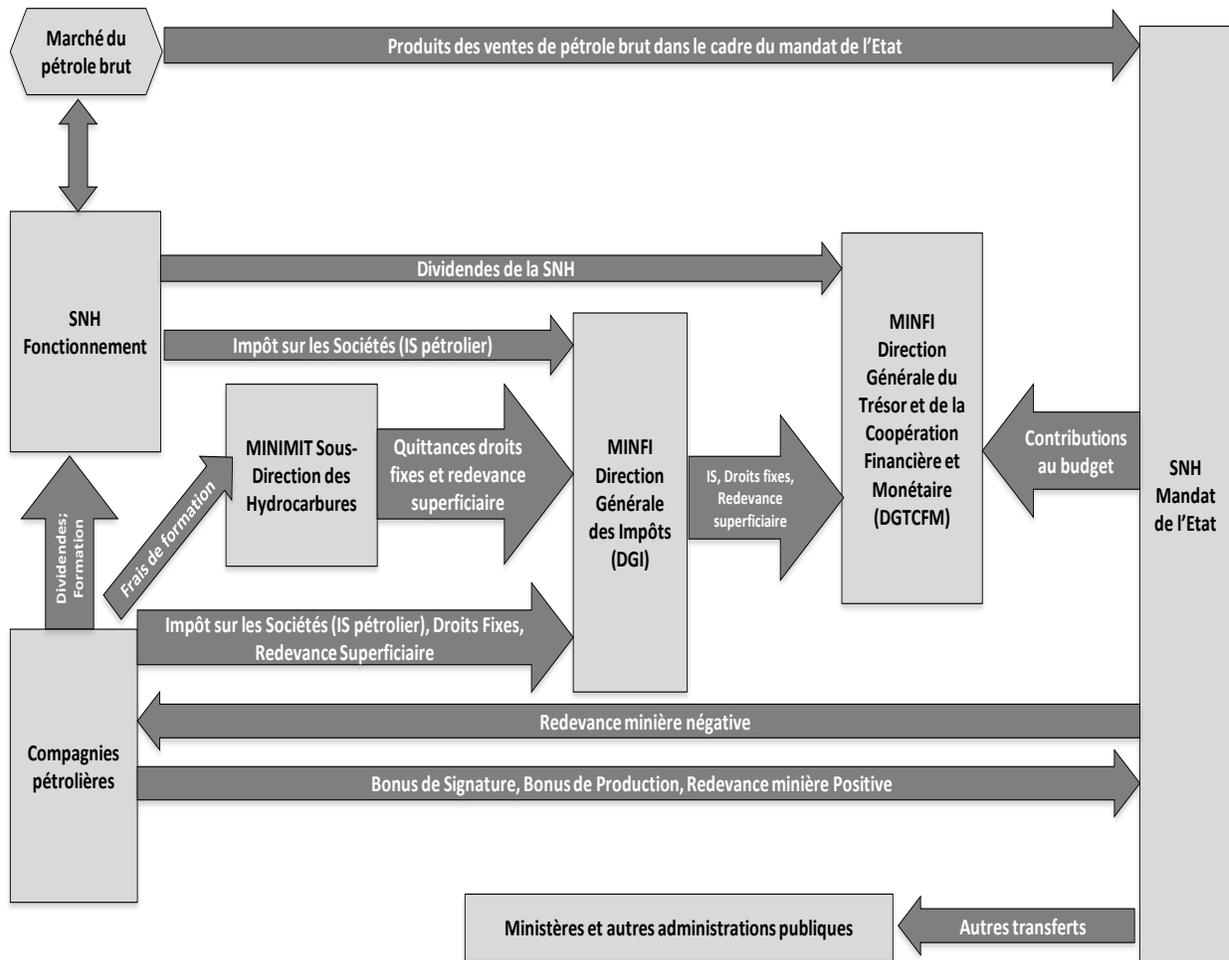
SECTEUR PETROLIER

Pour les secteurs du pétrole et du gaz naturel, les recettes provenant de nombreuses sources vont au trésor et sont redistribuées à travers le processus budgétaire normal ou les paiements extra budgétaires par la SNH.²⁸

²⁸ Voir le rapport ITIE pour le Cameroun couvrant les années budgétaires 2006-2008. Disponible à l'adresse http://www.eiticameroun.org/index.php?option=com_remository&Itemid=85&func=select&id=11&lang=fr

Diagramme de circulation expliquant les paiements pétroliers et de gaz naturel

Petroleum and Gas Companies

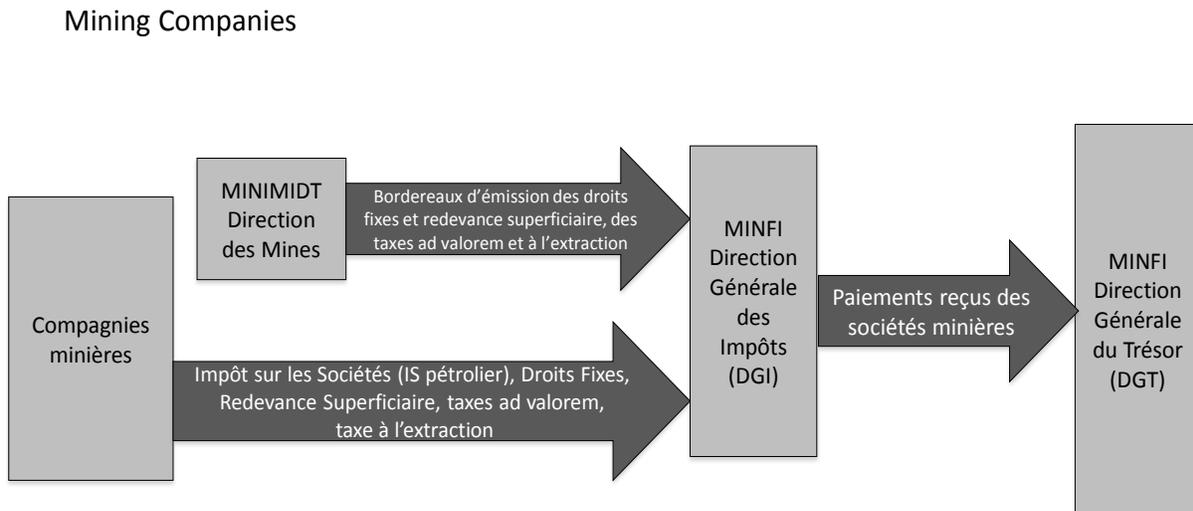


Source: rapport ITIE 2006-2008 pour le Cameroun

SECTEUR MINIER

Pour les mines et la chasse, le Cameroun se sert de la dérivation pour calculer les paiements versés aux collectivités locales. Dans le secteur minier, les taxes sont collectées par le Ministère des Mines au niveau décentralisé, le Ministère des Finances au niveau décentralisé ou l'organe central en charge de la fiscalité à Yaoundé et transférées par la suite au trésor. Le processus varie légèrement selon que le projet est une mine artisanale, une mine de carrières, une source d'eau ou une mine industrielle.

Diagramme de circulation expliquant les paiements miniers



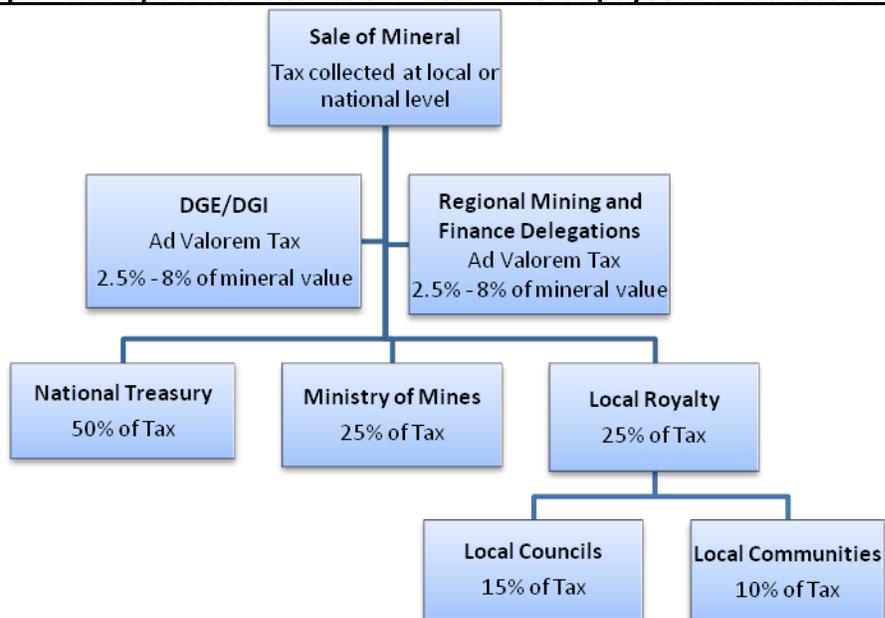
Les droits fixes et redevances superficières payés par les compagnies sont effectués sur la base de bordereaux émis par le Ministère des Mines

Source: Rapport ITIE 2006-2008 pour le Cameroun

La taxe ad valorem (le taux varie entre 2,5%-8%) prélevée sur la vente des minéraux est répartie en se servant de la dérivation, avec 50% de la taxe qui est versée au trésor, 25% au Ministère des Mines, 15% aux communes et 10% aux communautés affectées.²⁹

20

Graphique expliquant la répartition des redevances minières payées aux collectivités locales



²⁹ Article 137 du décret d'application du code minier au Cameroun du 26 mars 2002

SECTEUR FAUNIQUE

Dans le secteur de la chasse industrielle, le Cameroun se sert une fois de plus du mécanisme de dérivation pour déterminer la valeur des paiements au niveau des collectivités locales. Toutefois, ce secteur est spécial puisque aucun des fonds ne passe par le Ministère des Finances. Les délégations départementales du Ministère de la Forêt et de la Faune (MINFOF) coordonnent la répartition et le transfert de la redevance aux COVAREF ; les comités locaux qui gèrent les redevances fauniques locales. Les COVAREF reçoivent 10% des “taxes d’abattage” sur la faune et les frais de bail/location sur les concessions de chasse. Le processus varie légèrement selon que la concession de chasse est une zone industrielle de chasse (ZIC) ou une concession communautaire (ZICGC).³⁰ Il existe une redistribution de revenus entre les COVAREF qui vise la péréquation des paiements pour qu’aucun COVAREF ne reçoive une part trop importante des recettes issues de la chasse.³¹

Diagramme de circulation expliquant les paiements COVAREF légaux et illégaux

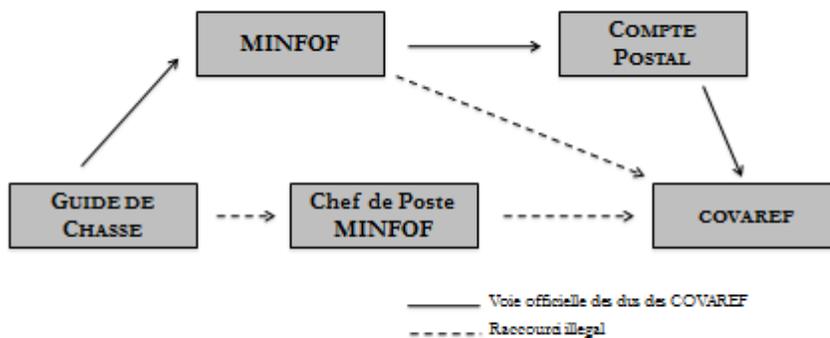


Fig 2: Procédure de décaissement des fonds COVAREF

Source : Comprendre les COVAREFS. MINFOF, 2005

SECTEUR FORESTIER

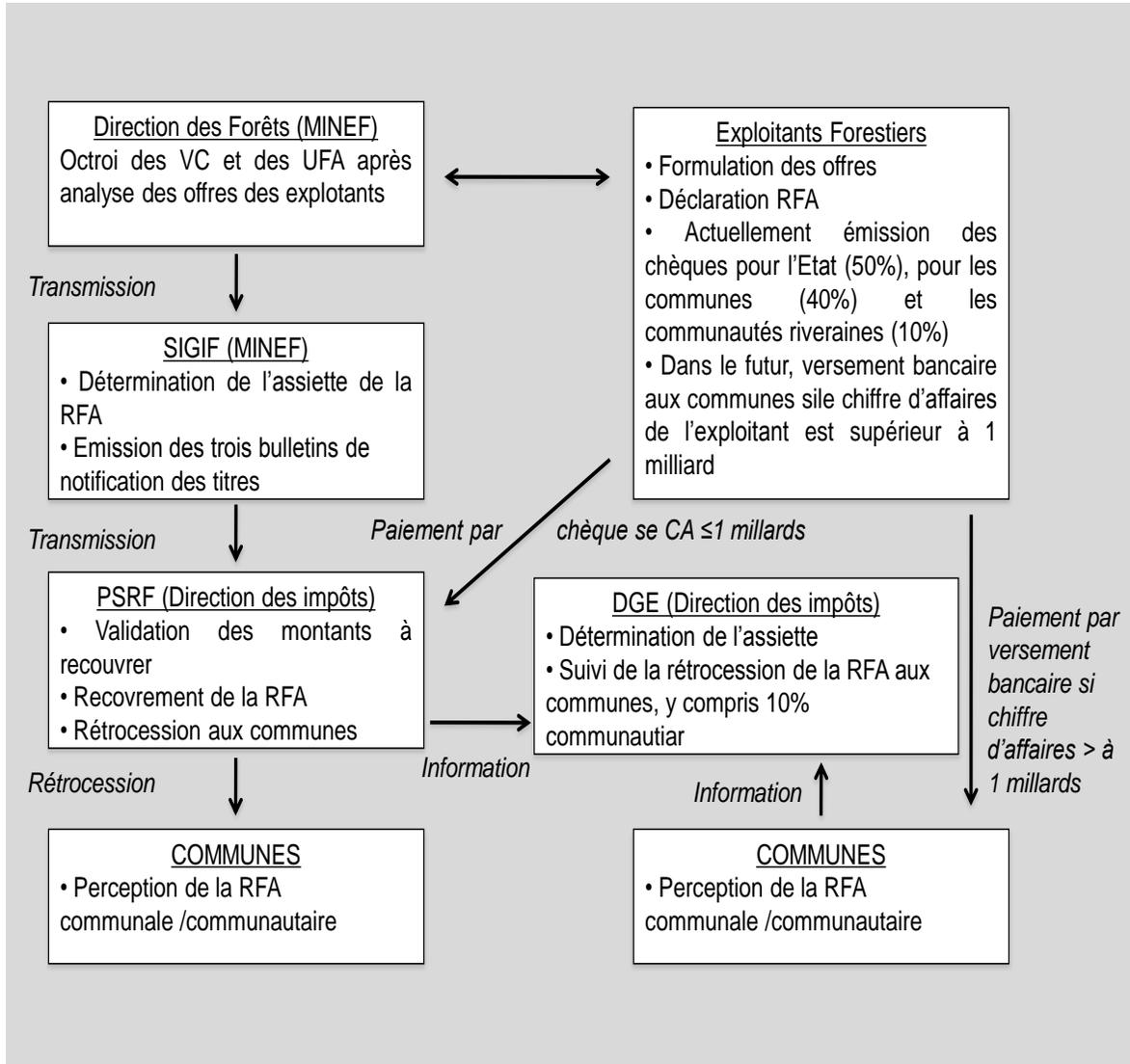
S’agissant de l’exploitation forestière, le gouvernement se sert d’une combinaison de la dérivation et d’une redistribution arrêtée. Les Redevance Forestières Annuelles (appelées RFA) – taxe allouée aux entités au niveau des collectivités locales- proviennent du nombre d’hectares d’une concession forestière donnée multipliée par le taux fixe que les compagnies ont convenu de payer pendant le processus de soumissions. Le MINFOF et le Ministère des Finances ont créé

³⁰ Voir Ntchamba, Nkanje, Dongmo, et Defo. Approche Communautaire Dans la Gestion Durable de la Biodiversité: Cas de la Faune Sauvage Dans la Stratégie De Gestion Intégrée des Forêts au Sud-est Cameroun. WWF 2008.

³¹ Interview MINFOF. 15 février 2011. Yokadouma.

une cellule spéciale appelée « Programme de Sécurisation des Recettes Forestières » (PSRF), pour recouvrer les RFA et les redistribuer aux structures au niveau des collectivités locales.

Graphique expliquant les mouvements des paiements des RFA

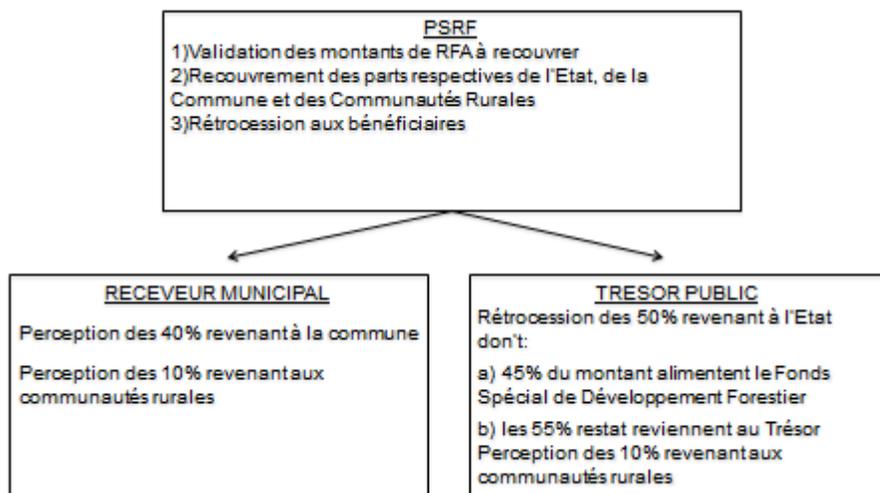


Source : Actualisation de l'audit de la Fiscalité Décentralisée du Secteur Forestier Camerounais

Le Cameroun a récemment modifié la réglementation régissant la répartition des RFA au niveau des collectivités locales. De 1998-2010, les RFA étaient réparties entre le Trésor public (50%), les communes (40%) et les communautés locales (10%).³²

³² Décret n° 98/009/PM du 23 janvier 1998 fixant l'assiette et les modalités de recouvrement des droits, redevance et taxes relatifs à l'activité forestière.

Diagramme de circulation expliquant la répartition des RFA au niveau des collectivités locales



Source : Actualisation de l'audit de la Fiscalité Décentralisée du Secteur Forestier Camerounais

Toutefois, à partir de 2011, la part de RFA qui va aux structures au niveau des collectivités locales sera divisée selon une répartition arrêtée, avec 20% aux communes, 10% aux communautés locales et 20% au FEICOM qui redistribuera les recettes aux communes non productrices.³³ Le processus varie selon que la concession forestière est une concession industrielle (UFA), une forêt communale ou une forêt communautaire.

Exclusion des administrations "Régionales"

Le Cameroun utilise une variété de mécanismes pour redistribuer les recettes tirées des industries extractives et d'autres ressources naturelles au niveau local. Il est intéressant de noter que bien que la structure administrative du Cameroun comporte trois niveaux d'administration (nationale, régionale et locale), les administrations régionales ne sont directement incluses dans aucun des mécanismes de répartition des recettes. Les recettes IE sont réparties entre les structures administratives nationales telles que le trésor et les ministères et les structures locales telles que les communes et les communautés locales – mais pas les administrations régionales. Les administrations régionales recevront probablement les EIR dans l'avenir au fur et à mesure que le processus de décentralisation se mettra en place.

Malheureusement, au Cameroun, chaque système de répartition de revenus au niveau des collectivités locales comporte nombre d'insuffisances graves soit dans la conception, soit dans la mise en œuvre. Cet aspect sera abordé en détails dans les chapitres à venir avec un accent sur les secteurs forestier et minier.

³³ Loi n°. 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale

2 Le secteur forestier camerounais et les RFA

▪ Un bref historique du secteur forestier camerounais et de la gestion des Redevances Forestières Annuelles

Le secteur forestier a longtemps été un pilier de l'économie du pays et une source de revenus pour les communautés locales. Beaucoup de choses ont été écrites sur l'évolution de la gestion des forêts camerounaises et on a noté une constante implication des institutions bilatérales et multilatérales dans le domaine. Bien qu'il soit encore très difficile de trouver les données fiables sur les forêts camerounaises, la Banque Mondiale et d'autres institutions estiment que les forêts camerounaises couvrent 40% du territoire national.³⁴ L'exploitation industrielle des forêts camerounaises a d'abord commencé pendant la colonisation allemande et s'est poursuivie au cours de la période post coloniale, augmentant fortement dans les années 1990 et 2000.³⁵ Aujourd'hui, les compagnies européennes dominent le secteur forestier et l'Europe est la première destination des exportations camerounaises de bois.³⁶ Dans les années 1990, le secteur forestier a employé plus de 30.000 personnes, contribué au PIB à hauteur d'environ 9% et représentait plus de 3% des recettes de l'Etat.³⁷ Les forêts camerounaises connaissent une intense exploitation illégale qui a entraîné une perte de revenus pour l'Etat et de moyens de subsistance pour les communautés.

La loi de 1994 portant régime des Forêts, de la faune et de la pêche et les décrets subséquents ont mis en place le premier système de répartition des recettes IE au niveau des collectivités locales. Le nouveau régime n'avait pas seulement pour objectif de donner aux communautés locales plus de contrôle sur la gestion de leurs ressources, mais aussi de créer des conditions économiques pour permettre aux communautés de recevoir les bénéfices directs tirés de l'exploitation forestière et des pratiques durables.³⁸ En dépit des évolutions positives dans la participation de la communauté à la gestion des forêts, les activités économiques liées à l'exploitation forestière sont toujours dominées par les intérêts commerciaux étrangers. L'exploitation forestière dépend largement des technologies importées de l'étranger et, malgré les efforts considérables, il n'y a toujours pas de lien significatif avec le reste de l'économie

³⁴ Essama-Nssah et Gockowski. Le secteur forestier camerounais: Développement dans une Economie Politique Difficile. Banque Mondiale OED. 2000.

³⁵ Djeukam, Gerber, Veuthey. Exploitation forestière et Communautés au Cameroun. CED, 2009.

³⁶ Essama-Nssah et Gockowski.

³⁷ Ibid

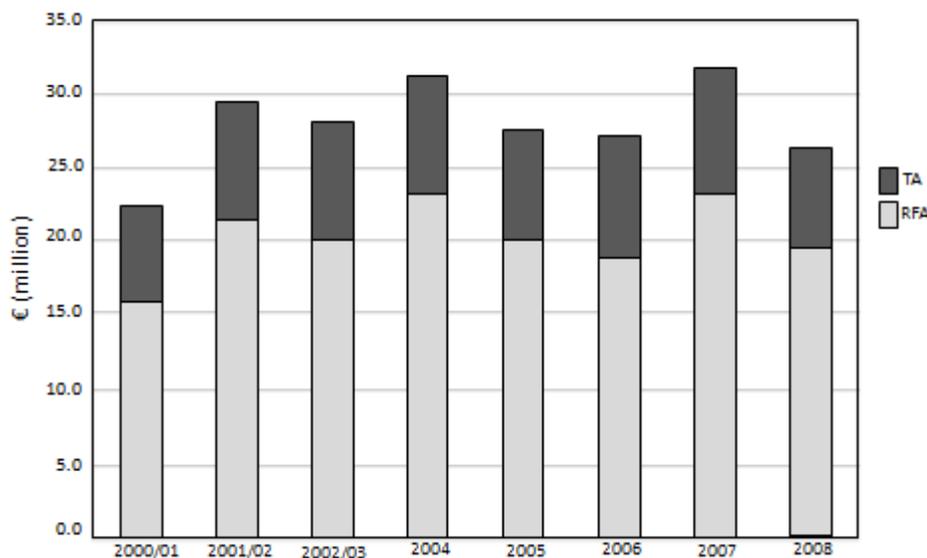
³⁸ Belign, Delvienne, Mbolo, Nguenang. La gestion décentralisée des ressources forestières au Cameroun : Les forêts communales après les forêts communautaires.

camerounaise. Près de 90% de la main d'œuvre est non qualifiée et reçoit de faibles salaires.³⁹ Par conséquent, l'utilisation des recettes fiscales pour promouvoir le développement aux niveaux local et national reste le meilleur moyen pour le Cameroun et pour les Camerounais de tirer profit de l'exploitation de leurs forêts.

▪ **Redevances Forestières Annuelles (RFA)**

Le Cameroun a expérimenté nombre de régimes fiscaux pour mobiliser les recettes dans le secteur forestier. Actuellement, les Redevances Annuelles Locales, appelées RFA, génèrent environ 13 milliards de francs CFA chaque année et constituent l'unique taxe plus importante liée aux forêts.⁴⁰ Cette taxe se base sur un calcul simple : le nombre d'hectares dans une concession forestière multiplié par un montant que la compagnie forestière a accepté de payer à l'hectare quand elle a présenté son offre pendant le processus de soumissions.

Paiements des RFA collectés (parties de la colonne en blanc) en millions d'euros



Source: Cerutti et al *Les Défis de la Redistribution des Bénéfices Monétaires liés aux Forêts aux Administrations Locales*

Depuis l'adoption par le Cameroun de sa loi de 1994 sur l'exploitation forestière et faunique, les communes et les communautés locales ont bénéficié des paiements des RFA au niveau des

³⁹ Eba'a Atyi, R. 1998. *L'Industrie Forestière au Cameroun: Structure, Importance Economique et Effets de la Dévaluation*. Centre International de Recherche en Foresterie Exposé de Circonstance Numéro 14. Centre International de Recherche en Foresterie, Indonésie.

⁴⁰ P.O. Cerutti, G. Lescuyer, S. Assembe-Mvondo, et L. Tacconi. *Les Défis de la Redistribution des Bénéfices Monétaires liés aux Forêts aux Administrations Locales : Une Décennie des Redevances sur les Zones Forestières au Cameroun*. 2010.

collectivités locales tel que décrit au chapitre 1. De 1994-1998, les RFA ont été payés de manière improvisée à cause des écarts dans la réglementation. En 1998, l'Arrêté ministériel conjoint 122 du Ministère des Forêts, du Ministère des Finances et du Ministère de l'Administration Territoriale a défini les modalités de paiement de la quote-part des RFA réservée aux communes (40%) et aux communautés locales (10%). De 1998-2008, plus de 55 milliards de FCFA de RFA ont été payés à 90 communes et communautés locales.⁴¹ Mais, en dépit d'importantes sommes d'argent qui parviennent aux structures au niveau des collectivités locales, la contribution des RFA au développement a été assez mitigée du fait des faiblesses dans l'ensemble de la chaîne de valeurs. En nous servant des cinq principes de bons systèmes de paiements au niveau des collectivités locales décrits au chapitre 1, nous analyserons les forces et les faiblesses du système de répartition des RFA au Cameroun.

Des règles clairement définies: La réglementation et les pratiques de mise en œuvre qui encadrent les recettes forestières au niveau des collectivités locales au Cameroun ont évolué avec le temps et produit des résultats inégaux. De 1994-1998, la réglementation régissant le système de paiement des RFA était incomplète. Cette situation a conduit à la répartition des RFA par des versements en espèces suivant un plan ad hoc qui a été corrigé avec le décret du Premier Ministre 009 de 1998 et l'arrêté ministériel conjoint 122 de 1998.⁴²

L'arrêté ministériel a institué les communes (40%) et les comités villageois de gestion des recettes au niveau local (10%) comme les deux moyens de rétribution des RFA. La réglementation a introduit les directives pour les dépenses des RFA au niveau des comités locaux de gestion, mais n'a pas donné d'orientation pour les communes. Les maires n'étaient généralement pas au fait des types de dépenses permises ou interdites par la réglementation. Ils disposaient en outre d'une grande marge de manœuvre pour prendre des décisions d'investissement discutables et utiliser un pourcentage considérable des fonds RFA pour la consommation non viable.⁴³ Par ailleurs, les différentes communes attribuaient les 10% dus aux communautés locales de manière ad hoc.⁴⁴ Les communautés n'étaient pas bien sensibilisées à la structure de répartition des RFA au niveau des collectivités locales et n'étaient pas en mesure de distinguer les paiements des RFA des autres taxes forestières ou des projets sociaux exécutés au niveau local.⁴⁵

L'arrêté ministériel de 1998 a été remplacé par un nouvel arrêté ministériel de 2010⁴⁶ modifiant les règles de gestion des RFA au niveau des collectivités locales. La nouvelle réglementation donne plus d'orientations aux communes sur les types d'investissements qui sont appropriés pour consommer les RFA. Toutefois, les Maires et les Receveurs municipaux qui sont chargés de

⁴¹ Calculs de l'Auteur. Statistiques tirées de Cerutti et al et Audit du Programme de Sécurisation des Recettes Forestières – PSRF 2005. MINFI.

⁴² Cerutti et al.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Oyono, Phil René; Cerutti, Paolo O., et Morrison, Karla. Fiscalité Forestière au Cameroun après 1994: Mécanismes de Répartition et Liens Emergents avec la Réduction de la Pauvreté et l'Equité. WRI, 2009.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Arrêté ministériel n°. 522 de 2010

la gestion des finances communales ont exprimé la nécessité de clarifier certaines dispositions. En effet, l'article 11 de l'arrêté de 2010 stipule qu'un minimum de 80% des dépenses RFA soient consacrées aux projets classés comme « investissements » et qu'un maximum de 20% soit réservé au « fonctionnement ». Cet article contredit la Loi camerounaise de 2009 portant finance décentralisée qui permet aux communes de dépenser un maximum de 60% de leur budget annuel sur le « fonctionnement » et un minimum de 40% sur les investissements.⁴⁷ L'auteur est d'avis que les RFA devraient être considérées comme un « régime spécial » auquel cas, les conditions de dépenses (40% pour les investissements contre 60% pour le fonctionnement) de la loi portant finance décentralisée ne s'appliqueraient pas. La clarification des règles relatives à la répartition des RFA et à l'harmonisation de la mise en œuvre sera bénéfique pour toutes les parties prenantes. Le gouvernement camerounais doit faire un effort dans ce sens.

Traçabilité et Transparence:⁴⁸ Bien que d'énormes progrès aient été faits, le Cameroun s'évertue encore à mettre en œuvre un système totalement traçable et transparent de gestion des paiements des RFA. De 1994-1998, les RFA ont été collectées par la structure nationale de collecte des impôts. Cette approche a produit des résultats négatifs puisque les compagnies forestières se livraient régulièrement à l'évasion fiscale, ce qui a grandement réduit le montant de l'enveloppe qui est finalement parvenue aux communes et aux comités villageois de gestion des recettes. En 1999, le gouvernement a créé le PSRF, une unité spéciale au sein de la structure fiscale pour collecter les taxes liées aux forêts.⁴⁹ De 1999-2000, les recettes de RFA ont augmenté de 300% et les paiements des RFA en faveur des collectivités locales sont devenus une source de revenus très importante pour les communautés locales des zones forestières (cette hausse s'explique d'une part par une collecte plus efficace des impôts et d'autre part, par la croissance du secteur forestier camerounais).⁵⁰

Toutefois, l'augmentation des recettes n'a pas été suivie de manière appropriée par l'amélioration de la transparence. Généralement, les paiements des RFA étaient gérés en marge des procédures budgétaires normales par les structures au niveau des collectivités locales. Malgré le fait que les accords forestiers soient des documents accessibles au public, les administrations locales manquent d'informations pour calculer le montant des RFA auxquelles elles doivent prétendre et par conséquent, elles suspectent la mauvaise gestion et la corruption au niveau national. Dans nombre de cas, le montant des RFA que le Ministère des Finances déclarait envoyer à une localité donnée ne correspondait pas au montant que la localité reconnaissait percevoir.⁵¹

Pour les satisfaire, le PSRF a en effet remis des chèques RFA aux structures locales dans des cérémonies publiques couvertes par la presse, en plus de la publication des chiffres des RFA

⁴⁷ Voir Article 39.

⁴⁸ Voir « Transparence dans le Secteur Forestier au Cameroun : Rapport Annuel 2009 » de Samuel Nguiffo pour un débat sur les défis de la transparence dans l'ensemble de la chaîne de valeurs de l'exploitation forestière.

⁴⁹ PSRF est le *Programme de Sécurisation des Recettes Forestières*

⁵⁰ Audit du Programme de Sécurisation des Recettes Forestières – PSRF 2005. MINFI.

⁵¹ Cerutti et al.

dans Cameroon Tribune pendant quelques années. Il s'agissait là d'une étape importante vers la transparence de la gouvernance dans les RFA. Malheureusement, parce que les transferts bancaires ont remplacé les chèques comme principale méthode de paiement des RFA aux entités locales, les cérémonies publiques de remise des chèques RFA ont cessé.

Les meilleures pratiques exigent des administrations qu'elles publient et procèdent à une large diffusion des informations sur la répartition et les dépenses ou les recettes provenant des ressources naturelles. Les lois camerounaises n'exigeaient pas des entités au niveau des collectivités locales qu'elles produisent des rapports spécifiquement pour les dépenses RFA, bien que ces recettes représentent 50%-90% des budgets de nombreuses communes.⁵² Cette situation a été corrigée dans l'article 23 du nouvel arrêté ministériel (520). Toutefois, plusieurs administrations locales continuent de refuser aux acteurs non publics l'accès aux informations sur les recettes RFA, rendant ainsi difficile la transparence au niveau local.⁵³ Enfin, nombre d'administrations locales ne savent pas avec certitude si les compagnies forestières devraient payer les RFA directement dans les comptes bancaires des communes ou si le PSRF devrait collecter les paiements des RFA et transférer par la suite les recettes dans leurs comptes. Les modalités de paiement des RFA devraient être précisées à toutes les parties.

Actuellement, on ne sait pas clairement quelle agence gouvernementale a la principale responsabilité de la large diffusion des données de référence susceptibles d'être vérifiées par les citoyens et les parties prenantes à tous les niveaux d'administration. La mise en place d'un système des RFA identifiable et transparent sur toute la chaîne de valeurs sera cruciale à la réduction de la corruption et à l'amélioration de la contribution des RFA au recul de la pauvreté.

Réduction de la volatilité: Les recettes des industries extractives sont très volatiles du fait des changements rapides des prix au niveau mondial. A la différence des administrations nationales, les entités au niveau des collectivités locales sont extrêmement vulnérables et incapables de lutter contre la volatilité des recettes. Comme indiqué plus haut, au Cameroun, plusieurs communes tirent une part considérable de leur budget des paiements des RFA. Les comités villageois de gestion tirent 100% de leurs budgets des paiements des RFA puisqu'ils ont été créés dans le seul but de gérer ces ressources. La planification du développement local devient ainsi très difficile lorsque les entités locales ne sont pas fixées sur les niveaux de leur budget à court et à moyen terme. Très souvent, les communes qui dépendent des recettes IE se retrouvent endettées parce que les projets ambitieux de développement local ne correspondent pas aux recettes réelles des RFA d'une année à l'autre.

Le montant des RFA reçues par les entités au niveau des collectivités locales a été fluctuant pour plusieurs raisons, notamment : 1) faible collecte des taxes; 2) expiration des permis forestiers; 3) faillite des compagnies forestières; 4) changements de règles dans les enveloppes

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

dues aux entités locales, 5) absence de calendrier fixe pour le transfert des RFA aux entités au niveau des collectivités locales.

La vente des coupes à court terme, les permis d'exploitation forestière ont entraîné d'importantes fluctuations de recettes dans certaines zones. Les récentes exonérations fiscales pour les compagnies forestières⁵⁴ et les modifications de la législation qui encadre les allocations de RFA ont aussi été un choc pour les comptes des administrations locales.⁵⁵ En théorie, les paiements des RFA sont effectués au profit des entités au niveau de collectivités locales trimestriellement. Toutefois, les retards dans le transfert des paiements au niveau local sont une plainte récurrente des communes et des comités villageois de gestion.⁵⁶

Le système de fiscalité forestière du Cameroun est conçu pour promouvoir le développement local dans les zones forestières. Une fois encore, les deux moyens conçus pour réaliser le développement local à travers les paiements des RFA au niveau des collectivités locales sont les communes et les comités villageois de gestion. Ces structures dépendent des sources de recettes « régulières » qui arrivent à temps pour réaliser leurs activités.

Répartition équitable au niveau des collectivités locales: L'allocation des RFA a été une question politique sensible au Cameroun pendant quelque temps. Les habitants des zones d'intense exploitation forestière prétendent qu'ils devraient recevoir des bénéfices et compensations pécuniaires pour l'exploitation de leurs ressources. Seulement, les populations et les administrations locales des zones non forestières et des zones forestières protégées (telles que les parcs nationaux) affirment qu'elles doivent également bénéficier de l'exploitation des forêts puisque les ressources du pays appartiennent à tous les citoyens camerounais.⁵⁷

Les deux points de vue ont des arguments solides et par conséquent, nous devons prêter une attention particulière à la manière dont les paiements des RFA sont répartis entre les différents niveaux d'administration (verticalement) et entre les différentes communes (horizontalement). Par ailleurs, il est important de relever que les RFA ne constituent qu'une des nombreuses taxes collectées par le gouvernement dans le secteur forestier – elles ne représentent que 36% du montant total des recettes fiscales tirées de l'exploitation forestière (voir Figure 1). Alors que le débat a été centré sur la question de savoir « Quel pourcentage des RFA devrait être alloué aux communautés des zones forestières par rapport à celles des zones non forestières ? », nous posons plutôt la question suivante : « Quel pourcentage des recettes fiscales forestières totales devrait-on allouer aux communautés productrices et non-productrices ? »

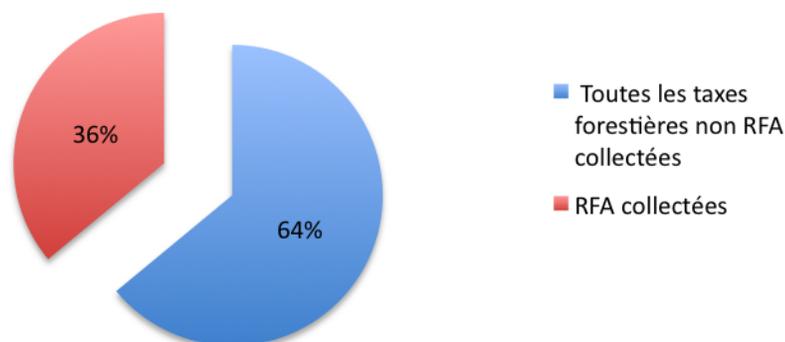
⁵⁴ Le gouvernement camerounais a exonéré les compagnies forestières de 50% des RFA dus après que la crise financière internationale ait affectée la demande.

⁵⁵ La loi 2009 portant fiscalité locale et le nouvel arrêté ministériel N° 522 de 2010 ont réduit les pourcentages de RFA alloués aux communes, de 40% à 20%.

⁵⁶ Oyono et al.

⁵⁷ Cerutti et al et Ibid

Total des taxes collectées du secteur forestier de 1996 à 2003



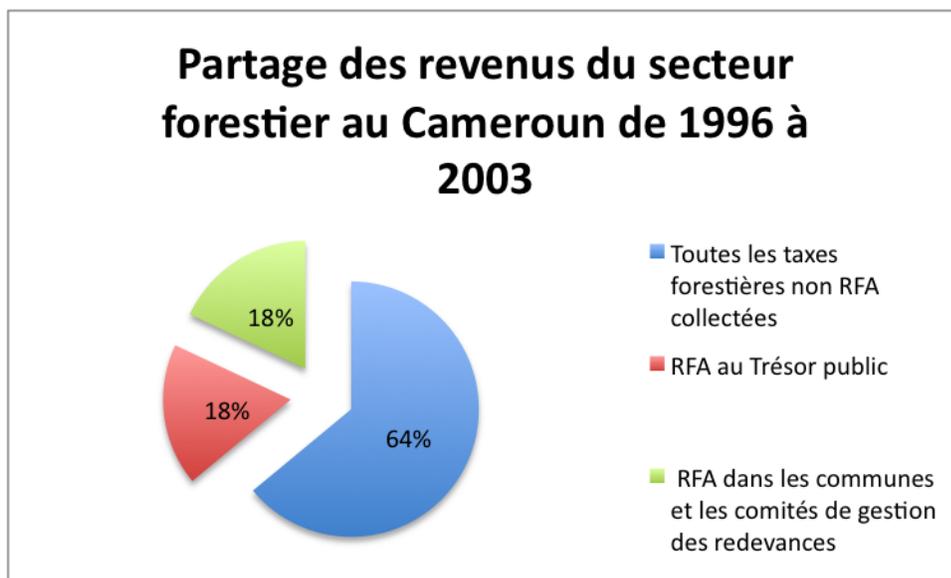
D'un point de vue historique, seules 90 des 370 communes que compte le Cameroun ont bénéficié des paiements des RFA. Toutefois, la plupart de ces communes ont reçu des sommes très insignifiantes, l'essentiel des fonds profitant à seulement 51 d'entre elles. Ces 51 communes représentent 35% du bloc continental camerounais, mais seulement 6,2% de la population totale.⁵⁸ La plupart de ces communes sont situées dans les zones fortement boisées des régions de l'est et du sud. Le tableau ci-contre représente l'évolution des paiements des RFA aux communes par rapport aux recettes totales de l'Etat générées par le secteur forestier:

Année	Taxes Forestières Totales Collectées	RFA Collectées	RFA allouées aux communes (50% de RFA)	RFA allouées aux communes comme % des recettes forestières totales ⁵⁹
1996 – 1997	6.378.000.000	1.232.000.000	616.000.000	9,66%
1997 – 1998	8.690.000.000	2.291.000.000	1.145.500.000	13,18%
1998 – 1999	11.570.000.000	3.235.000.000	1.617.500.000	13,98%
1999 – 2000	12.888.000.000	3.051.000.000	1.525.500.000	11,84%
2000 – 2001	21.358.000.000	10.471.000.000	5.235.500.000	24,51%
2001 – 2002	33.243.000.000	13.430.000.000	6.715.000.000	20,20%
2002 – 2003	40.798.000.000	14.645.000.000	7.322.500.000	17,95%
Total	134.925.000.000	48.355.000.000	24.177.500.000	17,92%

⁵⁸ Cerutti et al

⁵⁹ Tous les chiffres sont tirés de l'audit par le MINFI du PSRF 2005. Note: les chiffres couvrent uniquement les taxes forestières et non pas la TVA..

Entre 1996 et 2003, 17,9% des recettes forestières totales camerounaises ont été allouées aux entités administratives locales à travers les paiements des RFA, par rapport aux 82,1% qui ont été versés au Trésor Public (pour être redistribués par la suite dans tout le pays via la procédure budgétaire normale).⁶⁰



Il convient de rappeler que bon nombre de communes qui reçoivent la plus grande part de ces revenus se trouvent dans la région de l'Est, créant ainsi l'impression que cette région ploie sous le poids d'importants flux financiers. Par ailleurs, les régions n'ayant pas de ressources forestières se sont plaintes du fait qu'elles ne profitaient pas proportionnellement de l'exploitation des ressources forestières du Cameroun, amenant ainsi le Gouvernement à allouer 20% des paiements des RFA via le FEICOM aux communes dépourvues de forêts.

Toutefois, entre 2000 et 2005, les allocations du gouvernement central aux départements ministériels travaillant dans 7 importants secteurs de réduction de la pauvreté dans la région de l'Est sont passées de 70 à 57 milliards de francs CFA (sans doute parce que le Gouvernement central estimait que les communes de cette région avaient perçu des sommes considérables au titre des paiements des RFA).⁶¹ Compte tenu de ces baisses de dépenses, l'on peut déduire que le gain net de la région de l'Est en matière de RFA est très faible. L'argent que le Trésor Public a « économisé » à travers la réduction des allocations à la région de l'Est dans les départements ministériels clés était peut-être investi dans les autres régions « non productrices » pour effectuer une « péréquation » des revenus sur toute l'étendue du territoire. Même si l'on peut comprendre ces réductions et réallocations, elles sont contraires au principe de compensation qui sous-tend les paiements des IE aux collectivités locales. Si les communautés subissent les

⁶⁰ Bien que certains de ces fonds soient alloués au MINFOF.

⁶¹ Oyono et al. Les principaux ministères sont la santé, l'éducation, les travaux publics, la condition féminine, l'élevage et la pêche, l'agriculture et le développement rural et les forêts

effets négatifs de l'exploitation forestière, alors les redevances dues aux collectivités locales doivent être payées *en plus* des allocations normales dues aux administrations locales et *ne doivent pas être utilisées en lieu et place* de celles-ci.⁶²

Le débat national sur la répartition des RFA doit être recadré en tenant compte des trois concepts suivants:

- 1) Les chercheurs doivent d'abord essayer d'estimer en CFA les effets négatifs enregistrés par les communautés forestières du fait de l'exploitation forestière. Des allocations des RFA aux collectivités locales doivent, au moins compenser financièrement les communautés pour des coûts liés aux effets négatifs et promouvoir simultanément le développement local.
- 2) Une nouvelle formule hybride de répartition des recettes doit être développée et tenir compte de multiples facteurs, notamment la répartition des revenus par habitant, par village, par kilomètre carré et de tout autre critère important.
- 3) Les RFA ne sont qu'une des nombreuses taxes forestières spécifiques qui génèrent seulement 36% des recettes totales tirées de l'exploitation forestière. Le débat politique ne doit pas seulement porter sur la répartition des RFA, mais aussi sur les mécanismes de redistribution de toutes les recettes publiques provenant du secteur forestier, voire sur l'ensemble de la question de l'extraction des ressources naturelles (pétrole, du gaz naturel, exploitation minière, etc.).

▪ **Solide planification du développement local, suivi externe et contrôle assuré par les citoyens:**

Au Cameroun, les communes et les comités villageois de gestion sont chargés de la gestion des paiements des RFA. Malheureusement, de nombreuses études ont montré leur inefficacité, leur mauvaise gestion et leur incapacité de contribuer aux efforts de réduction de la pauvreté et sont, dans le pire des cas, corrompus⁶³

Au Cameroun, 70% de communes manquent de véritable plan de développement à moyen terme.⁶⁴ En effet, la qualité des plans de développement existants varie énormément. Certaines communes par exemple ont des projets de développement. Toutefois, les maires les mettent de côté et orientent les dépenses sur d'autres priorités. Le PNDP⁶⁵ travaille avec les communes dans l'élaboration des plans, ce qui représente déjà une avancée encourageante, même s'il faut reconnaître que beaucoup reste encore à faire. D'un point de vue historique, le manque d'une vision de développement cohérente a permis aux Maires de consommer largement les RFA pour le «fonctionnement» (consommation) au détriment de

⁶² Voir Morrison et al. Promesses Déçues: Répartition des Recettes Forestières au Cameroun pour une excellente analyse de ces questions.

⁶³ Voir Nzoyem, Cerutti et al, Oyono et al, Bigombe Logo.

⁶⁴ Cerutti et al.

⁶⁵ Programme National de Développement Participatif financé par la Banque Mondiale et géré par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation – MINATD. <http://www.pndp.org/>

l'investissement, situation qui peut être évitée si de solides plans de développement étaient élaborés.⁶⁶ Une planification participative du développement local sera une des solutions pour réussir les dépenses des RFA dans l'avenir.

Des comités villageois de gestion de recettes (qui gèrent 10% des RFA dans une localité) sont souvent mis à l'écart par les magistrats municipaux qui ne les associent pas à l'élaboration ou à l'exécution des travaux de développement. Bien que manquant de ressources financières et humaines pour l'élaboration de leurs propres plans de développement local, ces comités accordent rarement leurs plans de développement avec les communes qui disposent effectivement de ces capacités. Des groupes minoritaires et vulnérables à l'instar des peuples autochtones de la forêt (souvent appelés pygmées) et des femmes sont marginalisés dans la gestion des communautés.

Par ailleurs, d'énormes irrégularités ont été observées dans la passation et le contrôle des marchés publics au niveau local. Ce qui se traduit par le fait que les RFA sont souvent dépensées dans des projets de développement jamais achevés.⁶⁷

Un véritable suivi externe peut servir de contrepoids à la mauvaise gestion et à la corruption. A ce sujet, Cerutti et al affirment qu'au Cameroun:

L'absence d'un suivi efficace et indépendant de l'utilisation des RFA, ainsi que l'adoption des sanctions pour mauvaise gestion restent également des questions non résolues qui entravent la gestion des RFA. Les instruments qui permettent de déceler les mauvaises pratiques de gestion financière et d'imposer des sanctions efficaces ne manquent pas. Toutefois, il n'existe pas de volonté politique pour les appliquer.⁶⁸

Un véritable contrôle assuré par les citoyens peut également servir d'effet dissuasif dans la lutte contre la mauvaise gestion et la corruption. Malheureusement, en raison des insuffisances dans la capacité du PSRF à diffuser des informations sur les RFA auprès du grand public, plusieurs communautés ne disposent pas d'assez d'éléments pour faire pression sur les autorités publiques au sujet de l'utilisation des RFA. En plus, conformément à la loi camerounaise, il ne relève pas de la compétence des communautés à porter des cas de mauvaise gestion ou de corruption devant les tribunaux car les fonds relevant de la RFA sont considérés comme des «fonds publics».⁶⁹ Il s'agit là d'un obstacle sérieux au développement participatif qui doit être corrigé.

Malgré d'énormes sommes d'argent versées aux communes à travers les RFA, la réduction de la pauvreté et le développement local ne sont pas encore une réalité. Les communes et les

⁶⁶ Cerutti et al.

⁶⁷ Nzoyem, Nadège et al. *Audit de la Fiscalité Décentralisée du Secteur Forestier Camerounais*. 2003. et Nguiffo 2009.

⁶⁸ Cerutti et al. Page 136.

⁶⁹ Seuls les organes de l'Etat peuvent porter les cas de corruption devant les tribunaux.

comités villageois de gestion ne se sont pas révélés être des véhicules d'investissement efficaces. Pour cela, toutes les parties prenantes doivent se focaliser sur l'amélioration de la composition et de la gestion des RFA par ces entités administratives locales.

Perspectives

Le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) préconise une extension de l'exploitation et de la transformation forestières comme moteur de l'avenir du Cameroun. Ce document met également l'accent sur l'importance d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et l'accès du public à l'information sur la gestion budgétaire en particulier et du gouvernement en général.⁷⁰ Il apparaît donc très primordial que tous les acteurs reconnaissent qu'il s'agit là de défis étroitement liés qui doivent être abordés de manière holistique pour s'assurer que l'exploitation forestière contribue à la réduction de la pauvreté, à la croissance économique et à la création d'emplois.

⁷⁰ Disponible en français à l'adresse http://www.paris21.org/sites/default/files/Cameroon_DSCE2010-20.pdf. Voir pages 12-13.

Le secteur minier camerounais et les redevances minières

▪ Bref historique du secteur minier au Cameroun

On dispose de très peu d'informations sur le secteur minier camerounais pendant la colonisation allemande. En effet, les Allemands ont mené des activités d'exploration dans la zone qui aujourd'hui constitue la région de l'Extrême Nord du Cameroun et y ont trouvé des échantillons porteurs d'étain, de bauxite, d'or, de calcaire et de latérite.⁷¹ Toutefois, l'occupation du Cameroun par les Français et les Anglais a créé un boom minier tiré par la demande européenne pour les minéraux avant et pendant la Deuxième Guerre mondiale. Les Français ont créé un bureau local d'exploitation minière qui a accordé plus de 1.000 permis d'exploration et d'exploitation. L'extraction de l'étain, de l'oxyde d'étain, de l'or et de l'oxyde de titane, entre autres minéraux, a dynamisé le secteur minier qui s'est développé pour représenter plus de 20% du PIB du Cameroun pendant la Deuxième Guerre mondiale.

Très peu d'importance fut accordée au secteur minier pendant la période d'après guerre qui a connu l'accession du Cameroun à l'indépendance. Certes, l'extraction artisanale de l'or et du diamant s'est poursuivie à petite échelle, mais il n'existait presque pas d'activités d'exploitation minière industrielle.

Le Cameroun a continué la reconnaissance minière avec l'aide du BRGM (Bureau de Recherche Géologique et Minière) français et a commencé à produire de plus en plus des cartes minières précises, en plus des bases de données géologiques. Le Ministère des Mines, avec la coopération technique et financière du BRGM français, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et une société canadienne ont procédé au lancement du plus vaste programme de recherche minière jamais réalisé au Cameroun au cours des années 70 et 80.⁷² Les résultats ont été largement au-dessus des attentes et ont révélé l'existence d'importants gisements miniers de plusieurs types, notamment l'or, le diamant, la bauxite, l'uranium, le fer, le nickel, le cobalt, et bien d'autres. Malgré ces réserves impressionnantes de minéraux, l'industrie minière du Cameroun ne s'est pas beaucoup développée dans les années 90 en raison de la faible stabilité économique du pays d'une part et d'une législation minière

⁷¹ Belinga, Eno S.M. *Géologie et Recherche Minière des Deux Adamaoua sous le Cameroun Allemand, Une Bonne Page de Notre Histoire. Peuples et Cultures de l'Adamaoua (Cameroun)*. Boutrais, Jean. Orstom Editions ; 1993. http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_6/colloques2/40373.pdf

⁷² Historique tiré de Paul Ntep Gweth et al. (2001). *Ressources Minérales du Cameroun*. Sopecam. Yaoundé.

obsolète d'autre part. La Banque Mondiale a apporté son expertise au Gouvernement camerounais lors de la révision de ses cadres juridique et fiscal pour ce secteur. Ces efforts se sont concrétisés en 2001 et 2002 avec l'adoption du Code Minier Camerounais et de son Décret d'Application respectivement.⁷³ Ce nouveau cadre juridique a offert plus d'incitations aux entreprises à investir au Cameroun, notamment grâce à l'exonération fiscale. En plus, ce cadre juridique, plus rigoureux au niveau de la réglementation sociale et environnementale, institue différentes procédures d'acquisition de permis conformément aux différentes classes minières (artisanal, en carrière, industriel, etc.)

Depuis les réformes juridiques, le Cameroun a enregistré une amélioration constante des demandes d'attribution des permis miniers, grâce d'une part à la révision du régime juridique, mais surtout du fait de la forte hausse des prix des minéraux sur le marché d'autre part. À la date de janvier 2011, le Ministère des Mines avait délivré un total de 494 permis miniers, soit 90 permis d'exploration, 4 permis d'exploitation, 150 licences d'exploitation minière en carrière et 250 autorisations d'exploitation artisanale.⁷⁴ Le bloc continental total couvert par ces permis représente moins de 2% du territoire national.

Depuis la mise en application du nouveau code minier, le Cameroun n'a délivré que deux permis d'exploitation minière industrielle. A titre d'exemple, Geovic, une entreprise américaine, a obtenu en 2003 une licence d'exploitation du nickel et du cobalt à Lomié. Il y a également la Compagnie minière C&K, une entreprise coréenne, qui a obtenu en 2010 une licence d'exploitation du diamant à Mobilong. Deux autres projets industriels sont à un stade avancé d'exploration, notamment le projet d'exploitation du fer de Mbalam par Sundance Resources Ltd et le projet d'exploitation de la bauxite de Ngaoundal par le consortium CAL (Cameroon Alumina). Ces deux projets pourraient être opérationnels au cours des cinq prochaines années, car ils nécessiteront des milliards de dollars US d'investissements en termes d'infrastructures.

Le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) comporte des plans porteurs pour développer le secteur minier camerounais comme moteur d'industrialisation et de croissance à long terme. Le Cameroun devra également investir des milliards de dollars pour développer des infrastructures de transports, portuaires et énergétiques nécessaires à l'accompagnement du secteur minier.

A l'instar de toutes les autres industries extractives, le secteur minier semble être une «île économique» qui entretient peu de rapports avec le reste de secteurs économiques. Si le développement du secteur minier reproduit l'expérience vécue dans le secteur forestier, le Cameroun pourrait connaître la même déception au niveau des résultats, notamment emplois sous-rémunérés, absence de transfert de technologies, absence/ faiblesse de «contenu local», etc. Comme dans le cas de l'industrie forestière, la meilleure chance pour le Cameroun de se développer à travers l'industrie minière dépendra de sa capacité à capter et à gérer les revenus issus de ce secteur aux niveaux national et local.

⁷³ Loi n°001-2001 du 16 avril 2001 et Décret n° 2002/840/PM du 26 mars 2002. Gouvernement du Cameroun.

⁷⁴ Consultores Ortega Garcia S.L. Audit du Cadastre Minier : Rapport du Diagnostic. Janvier, 2011. Valencia.

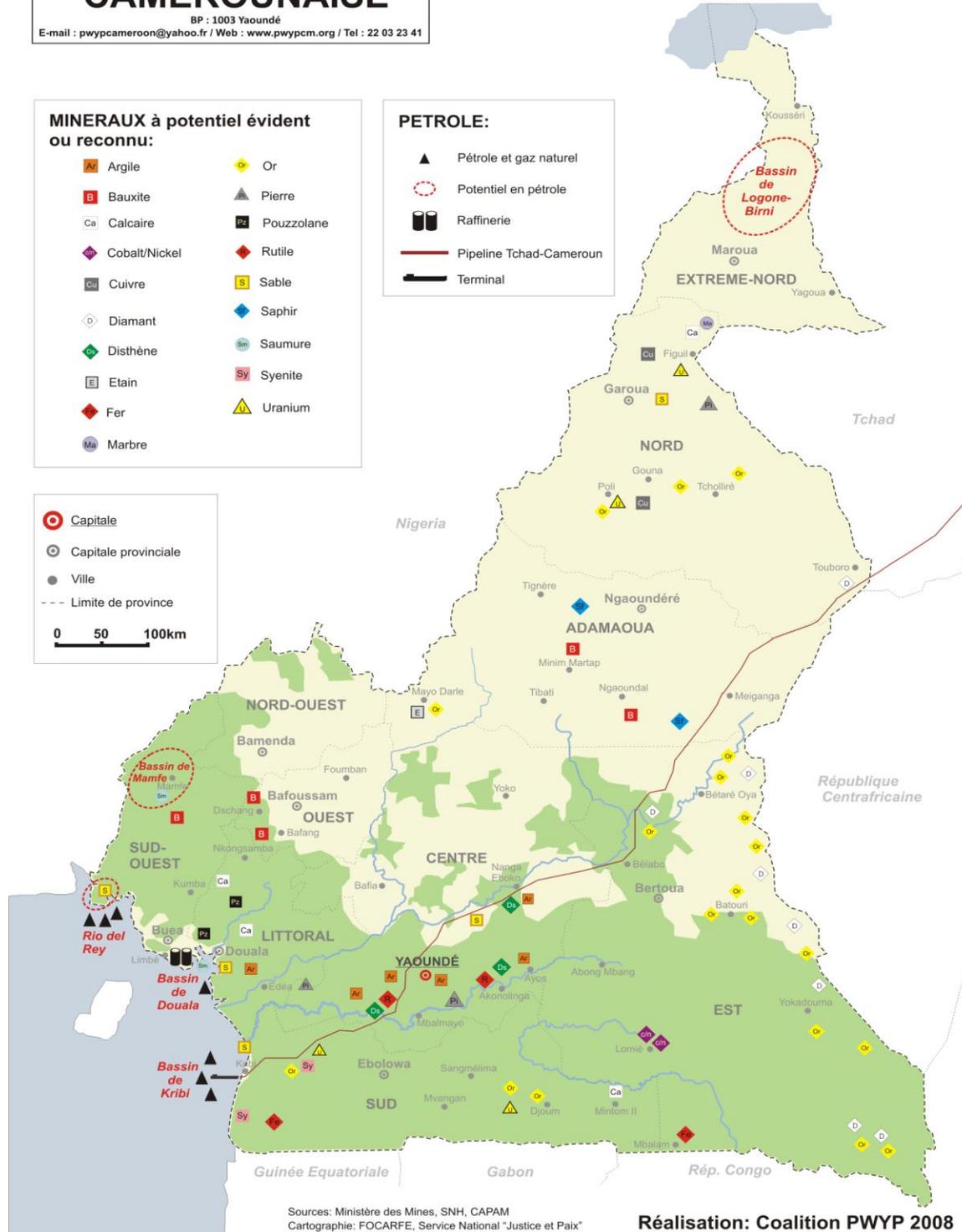
Carte des Ressources Extractives du Cameroun

EITI & PWYP
 Extractive Industries Transparency Initiative
 Publish What You Pay campaign

COALITION CAMEROUNAISE

BP : 1003 Yaoundé
 E-mail : pwypcameroon@yahoo.fr / Web : www.pwypcm.org / Tel : 22 03 23 41

Carte des Ressources Extractives du Cameroun



▪ Système de Redevances Minières

Taxes à l'Extraction et Ad Valorem

Au Cameroun, le secteur minier est officiellement régi par le Code Minier (2001)⁷⁵, et son Décret d'Application (2002)⁷⁶, et ses modifications subséquentes. De même que la Loi Forestière et Faunique de 1994, le Code Minier de 2001 a introduit un nouveau système de répartition de revenus des administrations locales issus de taxes spécifiques. Le Code Minier classe les mines en quatre principales catégories: mines artisanales, mines en carrières, mines industrielles et sources d'eau. En 2010, le Gouvernement a procédé à un léger amendement du Code Minier pour y intégrer une cinquième catégorie dénommée « petites mines». Toutefois, on ne sait toujours pas si ledit amendement est entré ou non en vigueur. La formule de calcul des allocations minières allouées aux collectivités locales varie selon le type de mine.

Les Articles 142 et 144 du Décret d'application du Code Minier expliquent respectivement la formule de calcul de la Taxe à l'Extraction et de la Taxe Ad Valorem (ces deux taxes sont connues comme des «taxes proportionnelles »).

La Taxe à l'Extraction est prélevée sur les minéraux utilisés essentiellement comme matériaux de construction et se calcule ainsi qu'il suit:

“Matériaux meubles” (Notamment le sable et la latérite): 150 Francs CFA/ M³
“Matériaux durs” (Pierres): 300 Francs CFA/ M³

La Taxe Ad Valorem se calcule sur la base de la valeur des minéraux, des pierres précieuses et de l'eau vendus par une entreprise minière à une autre partie. La Taxe Ad Valorem est prélevée sur les mines artisanales, mines en carrières et mines industrielles qui produisent des pierres précieuses, des métaux ou de l'eau. Le Ministère des Mines en détermine la valeur de la production et examine le contrat de vente signé entre l'entreprise d'exploitation minière et ses acheteurs. La taxe Ad valorem est alors prélevée en tenant compte des pourcentages suivants:

Pierres précieuses (Diamants, Saphir, etc.): 8%
Métaux Précieux (Or, Platine, etc.): 3%
Métaux de Base et autres (Fer, Bauxite, etc.): 2.5%
Gisements Géothermiques (Diverses Classifications d'Eau): 2%

⁷⁵ Code Minier. Loi n°001-2001 du 16 avril 2001. Disponible en ligne à l'adresse: <http://www.droit-afrique.com/images/textes/Cameroun/Cameroun%20-%20Code%20minier.pdf>

⁷⁶ Décret fixant les modalités d'application de la loi n°001-2001 du 16 avril 2001. 26 mars 2002.

Répartition proportionnelle au niveau national et des administrations locales des taxes Ad Valorem et à l'Extraction

L'Article 137 du Décret d'Application du Code Minier stipule que la taxe *Ad Valorem* (prélevée sur la vente des métaux et des pierres précieuses issus des mines artisanales, industrielles et des sources d'eau) et la taxe à l'*Extraction* (prélevée sur les mines en carrières) doit être répartie au niveau national et des administrations locales. Ces taxes sont réparties de la manière suivante:

25% pour les populations affectées:

-15% pour la Commune

-10% pour les communautés locales

25% pour le Ministère des Mines qui assure le suivi du projet

50% pour le Trésor Public

Législation Incomplète

Le Code Minier dans son Article 137 stipule également qu'un arrêté ministériel conjoint signé du Ministre des Mines et du Ministre des Finances définit les modalités de paiement des quotes-parts de la redevance minière aux populations affectées et aux communes. A l'instar des arrêtés ministériels 122 et 520 dans le secteur forestier, le présent arrêté ministériel doit définir la composition des comités de gestion, les types de dépenses qui peuvent être faites dans l'utilisation de la redevance minière communale et les procédures de gestion financière. Malgré la promulgation du Décret d'Application du Code Minier en 2002, l'arrêté ministériel conjoint fixant les modalités de paiement de la redevance minière n'était pas été rendu public au moment où nous imprimions le présent rapport en octobre 2011. Même si l'activité minière est restée quelque peu marginale au cours de cette période, l'absence d'une bonne législation a entraîné la mise sur pied d'un système ad hoc régissant les paiements de la redevance aux collectivités locales qui fonctionne sans tenir compte de l'esprit et de la lettre du Code Minier.

Système Ad Hoc de Redevances Minières

Le système de redevance minière ad hoc s'est avéré difficile à contrôler du fait d'un manque d'informations. Ce système n'a pas réussi à promouvoir le développement local dans plusieurs zones minières et a été parfois géré avec une légalité douteuse. Nous essayons de décrire ci-après le système mis en place pour chaque type de mine:

Mines Industrielles

Depuis la promulgation du nouveau Code Minier, seules deux licences d'exploitation minière de type industriel ont été accordées par le Gouvernement camerounais à deux entreprises, notamment Geovic et C&K, qui sont déjà dans la phase de finalisation des études de faisabilité et la phase de constitution des capitaux. Puisqu'aucun des deux projets n'a démarré, aucun

paiement de la taxe ad valorem n'est disponible pour une redistribution au niveau des collectivités locales.

Mines de Carrières

Au sujet de la répartition et de l'utilisation de la taxe à l'extraction prélevée sur l'exploitation des mines de carrières, il faut reconnaître que les informations ne sont pas disponibles pour le grand public. A titre de rappel, il a été mentionné un peu plus haut que le Ministère en charge du secteur a délivré 150 licences dans cette catégorie. Toutefois, il est impossible de localiser la plupart de ces carrières, car le Ministère des Mines n'a pas rendu public son plan cadastral. Ces carrières sont généralement de petits projets mécanisés et artisanaux des carrières de latérite, de sable, de marbre et de pierres et sont éparpillés à travers tout le pays.

Le rapport sur les paiements du Cameroun pour la période 2006-2008 relatif à l'Initiative en faveur de la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) montre que le gouvernement a collecté auprès de CIMENCAM et de ROAGLIA 93 millions de FCFA, représentant le paiement de la taxe à l'extraction au cours de cette période. Ces taxes ont été collectées pour l'exploitation des mines de carrières de calcaire et de marbre.⁷⁷ Par ailleurs, le rapport du Programme de Sécurisation des Recettes Mines, de l'Eau et de l'Energie (PSRMEE) montre que le Cameroun a collecté 162 millions FCFA et 84 millions de FCFA de taxes à l'extraction respectivement en 2009 et 2010.⁷⁸ Toutefois, les auteurs du présent rapport n'ont pas pu trouver des informations relatives à la répartition au niveau des collectivités décentralisées de la taxe à l'extraction ou sur son utilisation dans les communes et les communautés bénéficiaires.

Mines Artisanales

Au Cameroun, l'exploitation minière artisanale est surtout concentrée dans la région de l'Est, plus précisément dans la zone de Bétaré Oya. On y extrait principalement de l'or et du diamant en très petite quantité. La CAPAM, bureau des activités d'exploitation minière artisanale créé par l'Etat pour canaliser la production artisanale vers les circuits officiels, achète directement de l'or et du diamant auprès des artisans locaux. Cette production est déclarée au niveau de la Délégation régionale du Ministère des Mines à Bertoua où la taxe ad valorem est prélevée et redistribuée conformément à l'article 137 du Décret d'Application. Cependant, bon nombre de communautés dans cette région ignorent le fait qu'elles ont droit à 10% de la taxe ad valorem. En plus, les procédures administratives pour la création des comités de gestion des revenus sont floues du fait du manque des textes régissant les redevances minières locales.

Donc, de manière concrète, les communes gèrent et dépensent les 10% de la taxe ad valorem prévue pour les communautés locales.

⁷⁷ Ministère des Finances, Cameroun. Comparaison des Chiffres et des Volumes dans le Cadre de l'ITIE au Cameroun pour les exercices 2006, 2007, 2008. Disponible à l'adresse

http://www.eiticameroun.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=76

⁷⁸ Tableau des statistiques mensuelles des recettes par nature de taxe (Secteur MINIMIDT). PSRMEE

Dans ses rapports de 2009 et 2010, le PSRMEE relève que le gouvernement camerounais a reçu respectivement 21 millions et 46 millions de FCFA au titre des paiements de la taxe ad valorem (toutes catégories de mines confondues).⁷⁹ Il existe très peu d'informations disponibles à propos de l'utilisation des paiements provenant de la taxe ad valorem et versés aux collectivités locales. La CAPAM ne contrôle que 10% d'artisans miniers. Les 90% restants vendent leur production aux intermédiaires qui systématiquement se livrent à l'évasion fiscale. L'incapacité pour la CAPAM et le Ministère de tutelle de prélever des taxes l'essentiel de la production d'or et de diamant entraîne un manque à gagner évalué en dizaines de millions de francs de paiements de redevances en faveur des communautés locales.

Les Petites Mines

Cette catégorie de projets communément appelées «petites mines» se rapportent aux mines où l'on utilise des méthodes mécanisées rudimentaires pour extraire les minéraux. Ces mines représentent une catégorie intermédiaire plus efficace et plus vaste que les mines artisanales, mais moins importante en terme de volume et de production que les mines industrielles.

Contrairement à bon nombre de pays, le Code Minier du Cameroun de 2001 ne considère pas les petites mines comme classe minière et ne prévoit aucune loi sur la délivrance des permis ou la taxation de cette catégorie. De manière concrète, les petites mines sont essentiellement exploitées par les entreprises étrangères (à l'instar des entreprises chinoises, coréennes, sud-africaines, américaines et françaises) qui louent une série de licences d'exploitation artisanale adjacents auprès des groupes d'exploitants artisanaux. Ces entreprises importent un équipement lourd pour l'exploitation de ces mines et se partagent la production d'or ou de diamant avec les artisans auprès de qui ils ont loué des zones de licences. Il convient de rappeler que cette pratique est illégale, étant donné que les articles 9 et 24 du code minier stipulent que l'exploitation minière artisanale est exclusivement réservée aux personnes de nationalité camerounaise. Il existe entre huit et douze sociétés qui fonctionnent en tout temps – surtout dans l'extraction de l'or.

Certaines sociétés exploitant les petites mines paient la Taxe Ad Valorem prélevée sur leur production tandis que d'autres paient un impôt forfaitaire mensuel de 3,5 millions de FCFA. Plusieurs sociétés ne déclarent pas du tout leur production aux administrations fiscales et par conséquent se livrent systématiquement à l'évasion fiscale. La Taxe Ad Valorem et les impôts forfaitaires sont par la suite répartis entre un ensemble de structures au niveau des collectivités locales gérées par les autorités administratives et traditionnelles locales. Ces structures sont : un « comité de supervision », « un comité de gestion » et « un comité de suivi. » Les communes reçoivent aussi une quote-part des recettes issues des impôts forfaitaires. Le suivi des dépenses est rare, même si certains projets de développement ont été exécutés à Colomine

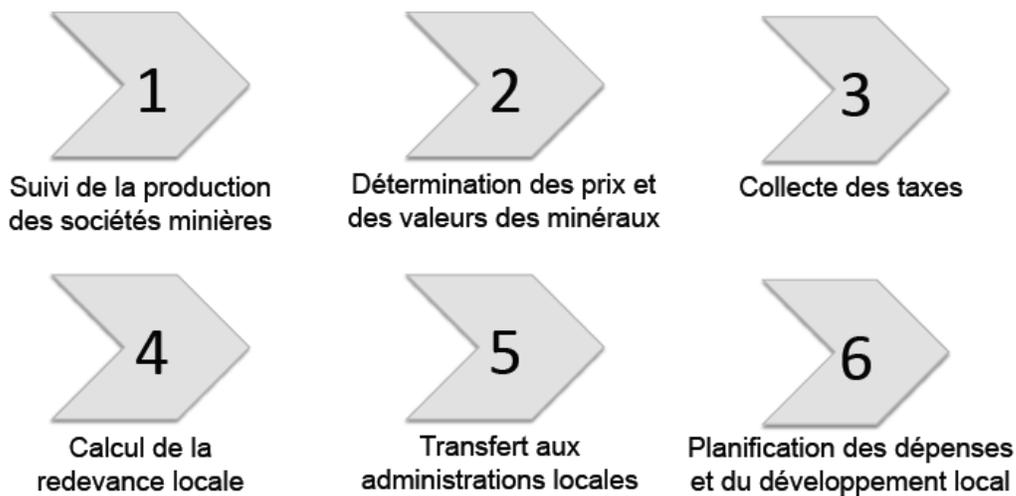
⁷⁹ Tableau des statistiques mensuelles des recettes par nature de taxe (Secteur MINIMIDT). PSRMEE

grâce aux recettes issues de ce système.⁸⁰ Le système de répartition des recettes de la petite mine est très inquiétant dans la mesure où il fonctionne complètement en marge de l'esprit et de la lettre du Code Minier du Cameroun.

Chaîne de Valeurs de la Redevance Minière



Chaîne de Valeurs de la Redevance Minière



La chaîne de valeur de la redevance minière résume les six étapes de base qui doivent obligatoirement avoir lieu pour que le gouvernement camerounais procède effectivement aux paiements en faveur des administrations locales aux communes et aux communautés. Chaque étape de la chaîne de valeurs est analysée ci-après, au fur et à mesure que nous mettons en relief la nécessité d'améliorer toute la chaîne de valeurs de la gestion des recettes dans le secteur minier. Le cadre réglementaire, les moyens techniques des ministères publics, et la transparence doivent tous être renforcés. L'ultime objectif consiste à passer le plus rapidement possible du système ad hoc actuel, qui a produit des résultats médiocres, à un système de paiement local bien réglementé et transparent dans le secteur minier. Notre analyse portera sur les redevances minières issues de l'exploitation minière industrielle.

⁸⁰ F. Barthélémy. Audit de l'artisanat minier du Cameroun - Compte-rendu de la mission d'expertise du BRGM Mars-avril 2011. Yaoundé. BRGM.

Étape 1: Suivi de la production des sociétés minières

Pour le secteur minier, la production (quantité de minéraux extraits) des sociétés constitue la base de la fixation de la redevance minière locale dans le cadre fiscal camerounais. Actuellement, le Code Minier et la pratique exigent des sociétés minières une déclaration de leur production au ministère des Mines et à celui des Finances (soit par mois, soit au moment de la liquidation d'une expédition). Malheureusement, au Cameroun et à travers l'Afrique, les sociétés minières ne déclarent pas toujours leur production exacte pour bon nombre de raisons, et surtout pour ne pas payer les impôts. Même dans les pays hautement industrialisés, jouissant de centaines d'années d'expérience dans la réglementation du secteur minier, de nombreuses sociétés ne déclarent pas entièrement leur production. Les États-Unis ont récemment mis à nu un scandale dans lequel des agents au niveau du MMS ont aveuglement accepté des déclarations de production faites par des sociétés minières et pétrolifères sans procéder à la vérification de l'authenticité desdites déclarations.⁸¹

Etant donné que la redevance minière locale du Cameroun est calculée comme un pourcentage de la valeur de la production, les déclarations de productions artificiellement basses auront un impact direct sur le montant des redevances minières payées en faveur des administrations locales.

Actuellement, le Ministère des Mines du Cameroun ne dispose pas de ressources humaines pour suivre de manière efficace l'extraction sur plusieurs sites miniers. Par exemple, à Betare Oya (Région de l'Est Cameroun), seules trois des huit sociétés minières qui exploitent dans la localité déclarent régulièrement leur production aux autorités.⁸² Le Ministère des Mines dispose seulement de 17 employés qualifiés pour contrôler la production minière aux niveaux national et local et d'un seul agent dans toute la zone de Yokadouma qui abrite la mine de diamant de C&K.⁸³ Par ailleurs, le modus Operandi du Ministère des Mines consiste à accepter les déclarations de production faites par les sociétés minières sans vérifier de manière palpable leur véracité. Cette association d'absence de ressources humaines et de vérification continuera de permettre aux sociétés de sous déclarer leur production.

Recommandations :

- 1) Augmenter le nombre de personnel qualifié dans les délégations départementales du Ministère des Mines pour faciliter le suivi de la production minière.
- 2) Vérifier les déclarations de production faites par les sociétés minières
 - i) en les comparant aux études de faisabilité des sociétés minières
 - ii) en inspectant concrètement les sites miniers afin de s'assurer de la véracité des chiffres de la production

⁸¹ US Government Accountability Office (organisme d'audit, d'évaluation et d'investigation du Congrès des États-Unis). Redevances pétrolières et gazières : le contrôle de MMS sur son Programme de redevance en nature peut être amélioré par l'utilisation supplémentaire des données de vérification de la production et le renforcement du système d'informations sur les bénéficiaires et coûts financiers. 26 septembre 2008. <http://www.gao.gov/new.items/d08942r.pdf>

⁸² F. Barthélémy.

⁸³ Consultores Ortega Garcia. 2011.

Étape 2: Détermination des prix et des valeurs des minéraux

Après la déclaration des chiffres de production par les sociétés (étape 1 dans la chaîne de valeurs), le Ministère des Mines doit calculer le prix unitaire et la valeur totale de la production pour déterminer le total des taxes proportionnelles dues et le montant conséquent payé au niveau des administrations locales.⁸⁴ En amont de la chaîne de valeurs de la redevance minière, cette étape est la plus importante et la plus complexe. Non seulement les sociétés minières communiquent des chiffres à la baisse, mais aussi elles sous évaluent leur production dans un seul et même but – l'évasion fiscale. Pour comprendre les défis de cette étape de la chaîne de valeurs, nous devons succinctement étudier les contours du commerce à l'échelle internationale.

Sous tarification commerciale

60% du commerce international ont cours entre les filiales de la même société.⁸⁵ Étant donné que les sociétés ont des raisons évidentes de réduire leur pression fiscale, elles emploient la "sous tarification commerciale" pour déplacer les bénéfices et les paiements fiscaux vers des "juridictions secrètes" (aussi connues comme les paradis fiscaux) qui ont des taux d'imposition nuls ou faibles.

Glencore, une société internationale qui possède des intérêts miniers en Zambie, a été accusée d'employer cette stratégie à travers une de ses filiales qui exploite la mine de cuivre de Mopani (MCM). Apparemment, Glencore aurait vendu le cuivre zambien aux sociétés exerçant en Suisse à un prix artificiellement bas (sous tarification commerciale) – qui ont par la suite revendu à un prix plus élevé (sa valeur réelle) sur le marché international. Glencore a également fait des fausses déclarations affirmant qu'elle avait exporté du cuivre évalué à des milliards de dollars américains vers la Suisse, mais que ce cuivre s'était simplement volatisé - atterrissant probablement dans des juridictions secrètes. Par conséquent, Mopani Copper Mines n'a déclaré pratiquement aucun bénéfice et n'a payé aucune taxe au gouvernement zambien (tandis que le gouvernement suisse a certainement perçu d'importantes taxes sur l'importation et la revente du cuivre zambien).⁸⁶

Khadija Sharife explique de manière détaillée comment Glencore a organisé son entreprise pour profiter des juridictions secrètes et de la sous tarification commerciale:

La sphère financière de MCM [Mopani Copper Mines] est presque totalement située dans des paradis fiscaux: quoiqu'étant une société zambienne, elle est à 73 pour cent

⁸⁴ La formule de calcul de la redevance est la suivante: unité de production x valeur unitaire = total valeur de la production x taux de la taxe proportionnelle (varie de 2,5%-8%) x ¼ (le pourcentage versé au niveau des collectivités locales) = paiement en faveur des collectivités locales. $UP \times UV = TPV \times PR \times \frac{1}{4} = \text{Paiement en faveur des collectivités locales}$

⁸⁵ Global Witness, Tax Justice Network, Christian Aid, Global Financial Integrity. Les rapports entre l'évasion fiscale et la corruption : comment le G20 devrait gérer les flux financiers? Septembre 2009.

⁸⁶ Rousseaux, Agnès. Glencore : comment une multinationale pille l'Afrique avec la complicité de l'Europe. (11 janvier 2011). Disponible à l'adresse : <http://www.bastamag.net/article1352.html>

détenue par Carlisa Investment (une société des Îles Vierges Britanniques, à 82 pour cent par Glencore Finance basée aux Bermudes, société détenue à 100 pour cent par Glencore International AG). First Quantum, partenaire minier de MCM qui détient 18 pour cent de Carlisa, est une autre structure minière présente à travers le monde et en Zambie.⁸⁷

La sous tarification commerciale défie les règles du commerce international qui exigent que les produits soient commercialisés aux prix du marché afin de promouvoir l'équité entre les sociétés, mais elle est encore largement inutilisée sur le continent africain. Au cours des 40 dernières années, les entreprises à travers l'Afrique ont profité de la faiblesse des structures fiscales et des juridictions secrètes pour transférer illégalement 854 milliards de dollars hors du continent.⁸⁸

Sous tarification commerciale au Cameroun ?

Les sociétés étrangères présentes au Cameroun sont réputées pour leur usage de la sous tarification commerciale pour éviter de payer des impôts.⁸⁹ Global Financial Integrity (GFI) estime que de 1970-2008, plus de 11,5 milliards de dollars ont été illégalement transférés à l'étranger par l'usage de la sous tarification commerciale.⁹⁰ Ces transferts représentent des pertes de recettes fiscales évaluées en milliards de dollars US pour le gouvernement camerounais.

Le secteur minier camerounais est un champ fertile à la sous tarification commerciale car la plupart des sociétés minières fonctionnent par le biais des filiales de leur société multinationale mère. Par exemple, Geovic Cameroon, qui possède déjà un permis d'exploitation d'une mine de cobalt -nickel -manganèse à Lomié est détenu à 60% par Geovic Ltd, immatriculée aux îles Caïman, un paradis fiscal bien connu.

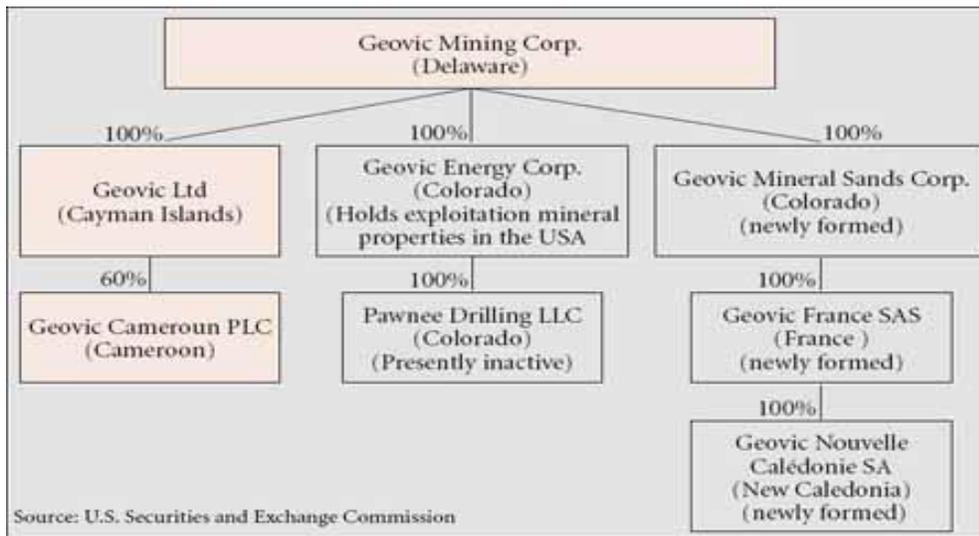
⁸⁷ Sharife, Khadija. 'Transparency' cache les milliards zambiens perdus. Disponible à l'adresse: <http://english.aljazeera.net/indepth/opinion/2011/06/20116188244589715.html>

⁸⁸ Kar, Dev et Cartwright-Smith, Devon. Flux financiers illicites de l'Afrique: les ressources de développement cachées. Global Financial Integrity Document de travail.

⁸⁹ Voir <http://wikileaks.org/cable/2008/04/08YAOUNDE366.html>. "LE DIRECTEUR DE L'ANIF AU CAMEROUN PARLE DE LA FINANCE TERRORISTE ET DE LA CORRUPTION" le chef de l'Agence National d'Investigation Financière du Cameroun explique que l'entreprise française a recourt à la sous tarification commerciale pour éviter de payer les impôts qui s'élèvent à des centaines de millions de dollars.

⁹⁰ Kar et Cartwright-Smith

Organigramme international de Geovic Mining Corporation



Nous n'accusons pas Geovic Cameroon de faire usage de la sous tarification commerciale pour frauder le fisc au Cameroun. Toutefois, le cas de Geovic est illustratif car son organigramme d'entreprise, et celui de plusieurs autres sociétés minières opérant au Cameroun, ressemblent à celui de Glencore en Zambie. La réglementation minière du Cameroun ne permet actuellement pas de détecter et d'empêcher la sous tarification commerciale dans le secteur.

46

Limite du système minier local du Cameroun

Le décret d'application du Code Minier du Cameroun en son article 145 dispose que les sociétés envoient au gouvernement camerounais les factures de vente de leurs minéraux avant de procéder à l'expédition. Les Ministères camerounais des Mines et des Finances prélèvent ensuite des Taxes Ad Valorem sur la base de la valeur des ventes de minéraux listés dans la facture fournie par la société. C'est un système inefficace pour deux raisons majeures :

- 1) Les sociétés sont autorisées à déclarer de manière unilatérale la valeur des ventes de leurs minéraux, ce qui ouvre la voie à la sous tarification commerciale.
- 2) Diverses sociétés payeront différents montants de Taxe Ad Valorem sur la base du prix proposé par leurs acquéreurs et non sur la vraie valeur du minéral sur le marché international.

En théorie, deux sociétés différentes peuvent commercialiser la même quantité du même minerai le même jour à deux prix différents et par conséquent paient des montants différents de Taxe Ad Valorem.

Le système de redevance allouée aux collectivités locales du Cameroun dans le secteur minier est considérablement affaibli par le système fiscal expliqué ci-dessus. Les communes et les communautés affectées par les projets miniers reçoivent 25% de la Taxe Ad Valorem payée par les sociétés minières. Si les minerais sont sous évalués au moment du prélèvement de la Taxe

Ad Valorem, les communes et les communautés perdront des recettes très importantes pour la promotion du développement local.

Pour parvenir à une évaluation exacte des minerais et lutter contre la sous tarification commerciale, le Cameroun devra adapter sa réglementation et son système fiscal dans le secteur minier. Au lieu de prélever la Taxe Ad Valorem sur la base des factures fournies par les sociétés, cette taxe doit être prélevée sur la base des prix sur le marché international.

Recommandations :

- 1) Les Ministères des Mines et des Finances doivent prélever la Taxe Ad Valorem sur la base des prix des produits à l'échelle internationale et non des factures fournies par les sociétés. Cette procédure veillera à ce que la Taxe Ad Valorem soit prélevée sur la valeur réelle du minerai sur le marché international et non une entente arbitraire du prix entre le vendeur et l'acheteur. Elle augmentera également le montant des recettes versées aux communautés locales et rendra le système de redevance minière des administrations locales plus juste. Le gouvernement du Cameroun doit revoir sa réglementation minière pour donner à ces améliorations une base légale.
- 2) Les agents chargés de l'évaluation et du prélèvement des taxes dans le secteur minier doivent se former à la détection de la sous tarification commerciale.

Étape 3: Collecte des taxes dans le secteur minier

Collecte de la Taxe Proportionnelle - PSRMEE

Le secteur minier camerounais est naissant et par conséquent produit des recettes encore relativement faibles au gouvernement. Selon le *Programme de Sécurisation des Recettes des Mines, de l'eau et de l'énergie (PSRMEE)*, la structure fiscale du gouvernement mise sur pied en 2002 pour collecter les taxes du secteur minier, le pays a récolté 869 millions de FCFA en 2006, presque 500 millions de FCFA en taxes et redevances en 2009 et 675 millions de FCFA en 2010.⁹¹Ces statistiques sont largement discutables compte tenu du fait que le secteur minier camerounais est devenu plus animé avec l'évolution dans le temps, pourtant le PSRMEE affirme que les recettes ont effectivement baissé.

Le PSRMEE a également signalé de graves difficultés dans le recouvrement des taxes. Au cours de l'exercice fiscal 2006 par exemple, le programme n'a pas pu recouvrer plus de 650 millions de FCFA, soit l'équivalent de 43% du montant total dû au gouvernement pour cette année-là. Par ailleurs, le rapport ITIE du Cameroun qui couvre les années 2006-2008 présente de grandes

⁹¹ Tableau des statistiques mensuelles des recettes par nature de taxe (Secteur MINIMIDT). PSRMEE.

différences entre les paiements communiqués par les sociétés et les recettes annoncées par le gouvernement ; surtout pour la taxe à l'extraction.⁹²

Le renforcement des ressources humaines et des capacités techniques sera essentiel à la mise en place d'un système de redevances solide au niveau des collectivités locales. Il est évident que la Taxe Ad Valorem doit être collectée avant son transfert au niveau local. Un faible taux de recouvrement d'impôts constituera un handicap pour les communautés qui attendent le paiement des redevances pour promouvoir le développement local.

À l'image du PSRF⁹³ dans le secteur forestier du Cameroun, le PSRMEE (en collaboration avec la division des impôts des grandes entreprises—DGE) doit être le principal organisme en charge de la collecte des taxes minières spécifiques, du calcul des paiements alloués aux administrations locales, de l'octroi des fonds au niveau local, et de la publication des statistiques dans le secteur. Actuellement, en plus des moyens humains et techniques, le PSRMEE manque de mandat politique pour réaliser ses missions.

Recommandations :

- 1) Augmenter les moyens humains et techniques du PSRMEE par le recrutement et la formation.
- 2) Accorder le mandat politique au PSRMEE pour jouer un rôle central dans la collecte des taxes et les paiements au niveau des collectivités locales en travaillant en étroite collaboration avec le Ministère des Mines et la Division des impôts des grandes entreprises au Ministère des Finances. Le PSRMEE doit garantir la communication entre les acteurs aux niveaux local et national car les redevances minières seront octroyées différemment, en fonction du type d'exploitation (artisanale, industrielle, etc).
- 3) Demander au PSRMEE de publier les statistiques et de diffuser largement les informations sur les taxes minières spécifiques – surtout les paiements de la Tax Ad Valorem.

Étape 4: Calcul de la redevance locale

Séparation des paiements Ad Valorem

Étant donné que la redevance minière est calculée comme un pourcentage de la taxe à l'extraction/Ad Valorem, tous les acteurs doivent être capables de séparer ces taxes proportionnelles des autres taxes versées par les sociétés minières. La réglementation minière au Cameroun rend cette tâche fondamentale très pénible car l'article 136 du décret d'application autorise les sociétés à payer de nombreuses taxes avec un même chèque ou un même virement bancaire. En dépit des failles règlementaires, dans la pratique, le Ministère des

⁹² Ministère des Finances, Cameroun. Comparaison des Chiffres et Volumes dans le cadre de l'ITIE au Cameroun pour les exercices budgétaires 2006, 2007, 2008. Disponible à l'adresse

http://www.eiticameroun.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=76

⁹³ Programme de Sécurisation des Recettes Forestières

Mines et les bureaux décentralisés des taxes ont utilisé une fiche de déclaration distincte pour collecter les Taxes à l'extraction et Ad Valorem et calculer les dus de chaque acteur – 15% pour les communes, 10% pour les communautés locales, 25% pour le Ministère des Mines, 50% pour le Trésor public (voir annexe).

Recommandation

- 1) Le gouvernement doit penser à réviser l'article 136 du décret d'application du Code Minier pour l'arrimer à la pratique.

Étapes 5 et 6: Transfert des redevances destinées aux administrations locales au niveau local & planification des dépenses et du développement local

Après le calcul des taxes proportionnelles, elles doivent être allouées à chaque bénéficiaire conformément à la loi (le Trésor public, le Ministère des Mines, les communes, et les communautés locales sont les quatre bénéficiaires). Nous abordons uniquement le système des affectations à deux structures locales décentralisées – les communes et les communautés locales.

Le décret d'application du Code Minier de 2002 stipule en son article 137 (2) que le Ministère des Finances et celui des Mines publient conjointement un arrêté ministériel pour définir les conditions de paiement de la redevance minière aux communes et communautés locales. Jusqu'à la date d'octobre 2011, cet arrêté ministériel n'avait toujours pas été publiée et le vide réglementaire a abouti à presque une décennie de longue période d'inefficacité/de gestion ad hoc de la redevance minière locale, tel que décrit précédemment dans le présent chapitre.

Ordonnance conjointe MINIMIDT-MINFI – Définissant les règles du jeu

L'expérience et la meilleure pratique nous ont appris que définir clairement les règles du jeu conduira à de meilleurs résultats via les paiements des industries extractives au niveau des administrations locales. Étant donné l'expérience difficile du Cameroun dans la gestion des paiements de la RFA au niveau local dans le secteur forestier—via deux arrêtés ministériels distincts⁹⁴— nous savons que les Ministères des Mines et des Finances doivent rigoureusement préparer un arrêté ministériel qui comprenne les contributions de tous les acteurs – plus particulièrement celle des communautés locales. Le prochain arrêté ministériel doit aborder les points suivants :

- Qui profite de la redevance minière locale – quels sont les critères utilisés pour décider de quels villages et communes en sont bénéficiaires ?
- La composition des comités de redevance minière (au niveau de la commune et des comités villageois). Comment les membres sont-ils sélectionnés? Comment inclure les

⁹⁴ Arrêté ministériel 122 de 1998 et le nouvel arrêté ministériel 520 de 2010.

minorités et les groupes vulnérables comme les femmes et les populations autochtones de la forêt.

- Comment les communautés inscrivent-elles officiellement les comités de gestion de la redevance minière auprès du gouvernement ?
- Quels types de dépenses sont-elles indiquées dans l'utilisation de la redevance minière ?
- Quel est le pourcentage maximum des recettes à dépenser pour le « fonctionnement » et le pourcentage minimum pour la réalisation des projets d'investissement ?
- Les paiements aux collectivités locales doivent-ils être effectués suivant une programmation (mensuelle, trimestrielle, etc.) ou être effectués lorsque des fonds suffisants ont été collectés pour la réalisation d'un projet spécifique ?
- Dispositions comptables, compte-rendu au publique, et contrôle de l'utilisation des fonds issus de la redevance minière.
- Une partie de la Taxe Ad Valorem doit-elle être redistribuée à travers le Cameroun via le FEICOM comme dans le secteur forestier ?
- Les mesures de transparence intégrées dans le système de paiements aux collectivités locales qui facilitent au citoyen moyen l'accès aux données à tous les niveaux de l'administration.
- L'intégration des paiements miniers aux collectivités locales dans le processus ITIE.

Répartition équitable des recettes minières au niveau des collectivités locales

50

En plus de combler les lacunes sur le plan de la réglementation, le Cameroun doit organiser un débat national portant sur ce qui constitue la juste répartition de recettes dans le secteur minier. De même que pour le secteur forestier, le gouvernement camerounais doit calculer de manière scientifique les coûts réels qui pèsent sur les communautés abritant les projets miniers et s'assurer que la redevance couvre normalement ces coûts et laissent un supplément pour le développement local.

Aujourd'hui, les paiements aux administrations locales sont basés sur un pourcentage de la Taxe Ad Valorem – qui est seulement une des cinq taxes que les sociétés minières versent suivant le cadre fiscal camerounais. Il est difficile d'évaluer quelle est la contribution de la Taxe Ad Valorem au montant total des recettes issues de l'exploitation minière dans la mesure où aucune exploitation minière industrielle n'est opérationnelle à l'heure actuelle. Geovic Cameroon a publiquement dévoilé son étude de faisabilité, qui évalue la Taxe Ad Valorem à 17% de participation au montant total des taxes que la société versera pendant les vingt-et-un ans de la durée du projet (11 années de durée de vie de la mine).⁹⁵ Par conséquent, les structures sous nationales recevront près de 4,25% des recettes générées par les mines de nickel-cobalt-manganèse. Ceci est-il équitable? Quel pourcentage de recettes doit être redistribué à travers le reste du Cameroun ?

⁹⁵ SRK Consulting. NI 43-101 Rapport Technique - Geovic Mining Corp. Nkamouna et Mada Deposits. Juin 2011.

Solide planification du développement local et Paiements réguliers

Le Ministère des Mines et d'autres ministères compétents doivent assister les communes et les comités communautaires de gestion à concevoir des plans de développement local coordonnés sur le court et le moyen terme pour les zones minières. Les estimations des Taxes Ad Valorem dans les études de faisabilité des sociétés minières doivent être rendues publiques pour permettre aux communes et communautés d'adapter leurs plans de développement aux recettes provenant des projets. Un mécanisme doit être mis en place pour réduire la volatilité des paiements aux collectivités locales, étant donné qu'elles sont très vulnérables aux grandes fluctuations de recettes.

Les structures locales et les comités communautaires de gestion en particulier, auront besoin d'un important renforcement de capacités pour gérer les retombées qui offrent une opportunité unique de développement.

Plusieurs sources de paiements aux administrations locales – comment gérer ?

Comme la nature fait les choses, la plupart des projets miniers industriels et artisanaux du Cameroun sont situés dans les régions de forêt dense de l'Est et du Sud. Les communautés et les communes dans ces zones ont reçu des paiements sous nationaux tirés de l'exploitation forestière (RFA) et de la chasse commerciale (ZIC) pendant plus de 15 ans. Certes, les études présentent des résultats négatifs en matière de développement découlant de ces paiements sous nationaux, mais beaucoup d'efforts ont été faits pour renforcer les capacités des communes et des comités communautaires de gestion en vue de gérer les recettes de façon professionnelle.

Conformément à la nouvelle réglementation, les communes doivent mettre en place des comités spéciaux au sein de leur conseil pour gérer l'utilisation des paiements de la RFA. Les communautés qui abritent à la fois les projets d'exploitation forestière et de chasse commerciale ont pour la plupart créé des comités séparés pour gérer les deux sources de recettes sous nationales (même si la plupart de ces personnes sont membres des deux comités) En un laps de temps très court, ces mêmes communes et communautés recevront des redevances minières – quelles dispositions institutionnelles doivent être prises pour promouvoir une gestion efficace de cette redevance minière ?

Au niveau de la commune, des comités distincts doivent-ils gérer les RFA et les redevances minières ou doivent-ils tous les deux être fusionnés en un seul comité ? Au niveau de la communauté, les comités qui gèrent les RFA ou les redevances fauniques doivent-ils gérer les redevances minières ou un comité au niveau de la communauté doit-il être constitué pour gérer tous les paiements IE au niveau des collectivités locales ?

Il existe des avantages et des inconvénients évidents aux deux systèmes. Orienter toutes les recettes IE dans un seul comité réduira les frais généraux et permettra l'investissement d'un plus grand pourcentage de recettes dans le développement des projets. Cette orientation

améliorera également la cohérence des actions de développement local. Cependant, compte tenu de l'histoire de la corruption et de l'inefficacité dans la gestion des paiements IE au niveau des collectivités locales, et la gouvernance néo patrimoniale des recettes issues des ressources naturelles du Cameroun en général, pouvons-nous croire que les comités en place transformeront ces recettes en développement ?

Des arguments solides militent en faveur de la solution de différents comités pour la gestion des différentes sources des recettes sous nationales. Certes, elle est moins efficace en termes économique, mais elle élargit le cercle des personnes impliquées dans la gestion des recettes sous nationales, ce qui est positif pour la participation démocratique et le contrôle au niveau local. Avoir de nombreux comités peut également créer une espèce de marché concurrentiel entre les comités dans l'atteinte des objectifs de développement. Les comités qui font de mauvais résultats par rapport à leurs pairs seront obligés d'améliorer leurs performances pour ne pas perdre la légitimité dont ils jouissent auprès de leurs membres.

Feuille de route pour responsabiliser les communautés

Les étapes cinq et six de la chaîne des valeurs sont extrêmement complexes. Le succès des paiements aux collectivités locales dépend des facteurs qui touchent aux histoires anthropologiques, institutionnelles et de gouvernance de la vie communale, du pouvoir et de la légitimité au Cameroun. Plutôt que de faire des recommandations pour renforcer les étapes cinq et six dans la chaîne des valeurs, nous proposons une feuille de route pour une approche participative pour parvenir au consensus sur ces questions complexes. Cette feuille de route s'inspirera de l'expérience du Cameroun en matière de gestion des recettes au niveau des collectivités locales et des principes de meilleures pratiques définis au chapitre un du présent rapport-bien que nous reconnaissons qu'une approche durable de gestion des recettes locales va au-delà des solutions technocratiques visant à réduire la volatilité des paiements par exemple. Le Cameroun a besoin d'une synergie entre tous les niveaux d'administration et les communautés sur la meilleure manière de gérer ces importantes ressources pour le développement.

Projet pilote

Le secteur minier camerounais reste encore embryonnaire, toutefois, certaines communautés ont connu l'extraction minière artisanale ou l'exploration industrielle pendant des décennies. Comme nous l'avons souligné précédemment, plusieurs de ces communautés ont une expérience significative dans la gestion au niveau des collectivités locales des recettes tirées d'autres secteurs. Nous proposons un projet pilote pour créer un forum de dialogue au niveau local qui inclue tous les acteurs impliqués dans le secteur:

- Communautés affectées (y compris les femmes et les populations autochtones)
- ONG locales et nationales
- Responsables locaux élus
- Représentants locaux des entreprises minières

- Représentants locaux des ministères des mines et des finances
- Sous-préfet

Le forum devrait développer un consensus sur les questions liées à la gestion des redevances minières et faire des recommandations qui pourraient permettre de concevoir le prochain Arrêté ministériel conjoint fixant les modalités de gestion des redevances minières. Chaque groupe d'acteurs devrait se sentir libre de s'exprimer via le forum de dialogue qui devrait promouvoir la participation et la concertation dans sa forme et dans son fond. Toutefois, le dialogue devrait être orienté vers la capacitation des communautés locales pour qu'elles prennent la responsabilité des recettes générées par l'extraction de leurs ressources.

Les localités suivantes devraient être prises en compte pour l'initiative pilote:

- Bétaré Oya—les mines artisanales intensives et les petites mines génèrent déjà des redevances
- Yokadouma— C&K débutera l'exploitation minière industrielle du diamant en 2012
- Mbalam—la société minière internationale Hanlong Mining débutera l'exploitation en 2014
- Lomie—où Geovic commencera à exploiter le nickel, le cobalt et le manganèse en 2014

Une fois le consensus obtenu sur la manière de reconstruire le système de redevances dues aux collectivités locales au niveau local, un forum de dialogue similaire devrait être renforcé au niveau national pour impliquer les décideurs. Les représentants de haut niveau issus du gouvernement et des entreprises devraient participer à la validation d'un nouveau système de redevances minières pour appuyer le développement de la communauté.

La Banque mondiale sponsorise un projet d'assistance technique qui doit démarrer en 2012 et qui renforcera les capacités du Cameroun à gérer le secteur minier. Le projet baptisé PRECASEM,⁹⁶ est conçu spécialement pour piloter les forums de dialogue sur les redevances minières du fait de la relation solide entre la Banque mondiale et le Gouvernement camerounais. Le PRECASEM envisage déjà d'introduire un certain nombre de réformes dans le secteur minier camerounais et de faciliter le dialogue entre les principaux acteurs. A cette fin, il semble naturel pour le PRECASEM d'utiliser ses ressources pour aider les acteurs aux niveaux local et national.

Perspectives

Le Cameroun a pris une décision politique et économique de haut niveau pour promouvoir le développement de son secteur minier.⁹⁷ Le succès du secteur minier et l'émergence économique du Cameroun dépendront en définitive de sa capacité à transformer les

⁹⁶ Projet de Renforcement des Capacités du Secteur Minier (PRECASEM). Visiter le site internet de la Banque mondiale pour plus d'informations:

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P122153&theSitePK=40941&piPK=64290415&pagePK=64283627&menuPK=64282134&Type=Overview>

⁹⁷ Voir la stratégie pour la Croissance et l'Emploi du Cameroun et « Vision 2035 »

redevances minières en actions de réduction de la pauvreté, de croissance et de création d'emplois aux niveaux local et national.

Le débat sur la gestion des revenus issus des ressources naturelles au Cameroun s'est déplacé du gouvernement central aux collectivités décentralisées et aux communautés locales. Ce changement s'explique par le fait que les mairies locales dans les zones forestières du Cameroun sont autorisées à gérer une partie des revenus issus de l'exploitation forestière suite à des réformes engagées dans le secteur forestier par le gouvernement, avec le soutien de la Banque Mondiale. Ces réformes ont été instaurées par la loi n° 04/01 du 20 janvier 1994 et visaient en partie à promouvoir la participation locale, les avantages sociaux et économiques des mairies et des communautés locales à travers la gestion locale des revenus forestiers. Selon la loi forestière camerounaise de 1994, les entreprises forestières exerçant au Cameroun versent une Redevance Forestière Annuelle qui est répartie entre le gouvernement central, les communes et les communautés locales riveraines des concessions forestières.

Pourtant la plupart des études ont permis de conclure que la redevance forestière n'a pas contribué de manière significative au développement socio-économique des communes et communautés bénéficiaires.⁹⁸

Aujourd'hui, le Cameroun a décidé d'ouvrir son secteur minier à des projets miniers industriels qui vont constituer une source de revenus supplémentaires pour les communes et les communautés locales via les redevances minières. En outre, le Cameroun met progressivement en place un processus de « décentralisation » par lequel les missions budgétaires et administratives sont déléguées aux administrations locales et régionales. Eu égard à l'expérience décevante du Cameroun dans la gestion des RFA, peut-on penser que les redevances minières ou les paiements liés à la décentralisation seront gérées de manière plus efficace ? Pour comprendre l'avenir nous revisitons le passé.

Justification du choix de la zone d'étude

La présente étude de cas est conçue comme réflexion préliminaire avec pour objet la mise en exergue des insuffisances existant dans la gestion des recettes locales au Cameroun en nous servant du mécanisme des RFA comme base d'analyse.

⁹⁸ P.O Cerutti et al., 2010; Morrison et al., 2009 ; Oyono et al., 2009 ; Bigombo 2004 ; Nzoyem et al., 2003

La localité de Yokadouma a été choisie comme étude de cas principalement parce que la commune de Yokadouma et les communautés locales reçoivent les RFA depuis plus de 15 années et recevront bientôt les paiements miniers versés aux collectivités locales par l'entreprise l'exploitation industrielle du diamant C&K à Mobilong. L'exploitation du diamant pourrait débuter, dit-on, en 2012 et ainsi Yokadouma deviendra la première localité à recevoir simultanément les paiements effectués par les projets forestiers et d'exploitation minière industrielle aux collectivités locales.

Redevances forestières annuelles transférées par le PRSF à la commune de Yokadouma de 2000 à 2009

Montant en FCFA

Année	Montant
2000	1 730 430 150
2001	1 323 140 199
2002	1 244 963 062
2003	606 145 758
2004	638 270 181
2005	671 477 710
2006	714 159 434
2007	493 753 020
2008	764 002 147
2009	349 180 701
TOTAL	8 535 522 362

Source: [Http://cameroun-foret.com/governance/forest-royalties-transferred-councils](http://cameroun-foret.com/governance/forest-royalties-transferred-councils) (total des calculs pour 2007, 2008, 2009 fait par l'auteur à partir des données fournies)

Description de la zone de l'étude de cas

Yokadouma, chef-lieu du département de la Boumba et Ngoko, est une ville coloniale située dans la région de l'Est, à environ 300 km de Bertoua et 650 km de Yaoundé, la capitale politique du Cameroun.⁹⁹ L'arrondissement de Yokadouma a une superficie de 10,100 km² et une population estimée à 64.000 habitants.¹⁰⁰ Les principales activités sont l'agriculture de subsistance, la pêche, l'élevage et la chasse. La commune de Yokadouma est l'une des

⁹⁹ Gervais Zoa <http://www.fao.org/docrep/article/wfc/x11/0163>

¹⁰⁰ Recensement de la Population de 2005 au Cameroun. Rapport de Présentation des Résultats Définitifs. Disponible à l'adresse: http://www.statistics-cameroon.org/downloads/Rapport_de_presentation_3_RGPH.pdf

communes les plus vastes de la région de l'Est avec au total quarante et un conseillers municipaux, un maire et quatre adjoints au maire.¹⁰¹ La commune et les communautés locales ont enregistré l'un des revenus les plus élevés de ces 15 dernières années suite à l'introduction des redevances forestières annuelles aux communes et communautés locales riveraines des concessions forestières. Malgré l'important flux de revenus perçus par la commune et les communautés locales, Yokadouma ne présente toujours pas de signes concrets de développement. Les infrastructures dans la zone de la commune demeurent rudimentaires, sans aucune route goudronnée. Au contraire, la commune de Yokadouma a été sous le feu des projecteurs pour des allégations de détournement de fonds par l'ancien maire et le receveur municipal.¹⁰²

Collecte des données

Une équipe de RELUFA composée de trois chercheurs a passé cinq jours à réaliser des entretiens et la recherche documentaire dans la localité de Yokadouma. Les principaux sujets abordés étaient entre autres:

- Le cadre réglementaire régissant les paiements des RFA
- La composition et le fonctionnement des comités locaux de gestion des RFA
- L'inclusion des groupes minoritaires tels que les Baka et les femmes dans les processus de prise de décisions
- Les projets exécutés grâce à l'utilisation des fonds RFA et les méthodes de leur sélection
- La gestion des recettes EI provenant de différentes sources au niveau des collectivités locales

Cadre réglementaire régissant les paiements des RFA

À la faveur des réformes du secteur forestier de 1994, les communautés locales ont commencé à recevoir 10% des paiements de RFA versés par les compagnies forestières travaillant dans leur localité pendant que la commune recevait 40%. Plusieurs personnes interrogées dans le cadre de la présente étude ont parlé de la faiblesse du cadre réglementaire de gestion des RFA au niveau local. Après que les réformes instituant les RFA soient entrées en vigueur, il y a eu un vide de quatre ans jusqu'à l'introduction de l'arrêté ministériel conjoint MINEFI/MINAT N° 0122 du 29 avril 1998 fixant les modalités d'utilisation des recettes allouées aux communautés locales. Ce vide a contribué fortement à l'utilisation inefficace des recettes qui n'étaient généralement pas dépensées dans des projets sociaux en faveur de la communauté comme initialement prévu. Les personnes interrogées à Yokadouma ont précisé que les RFA reçues par les communautés locales au cours de cette période étaient arbitrairement réparties entre les différentes familles par le chef du village. Certes, des voix s'élèvent en faveur des transferts de fonds directement aux communautés locales touchées par les projets des industries extractives,

¹⁰¹ <http://www.feicom.net>

¹⁰² Rapport pays 2009 du département d'Etat sur les droits de l'homme <http://www.state.gov/g/drl/ris/hrrpt/2009/af>. L'ancien maire et le receveur municipal ont été récemment condamnés à 30 ans de prison pour chaque détournement.

mais ces transferts doivent être faits de manière transparente et juste suivant des critères définis – ce qui n’était pas le cas à Yokadouma. Les mêmes échecs pourraient être reproduits avec les redevances minières qui seront versées aux collectivités locales une fois que le projet d’exploitation industrielle du diamant va démarrer étant donné l’absence de réglementation. Par ailleurs, l’arrêté ministériel conjoint de 1998 n’a pas suffisamment réglementé les 40% des RFA gérés par la commune. Ce vide a donné au maire de la commune la liberté totale de gérer la quote-part des redevances de la commune avec très peu de responsabilité et de transparence. Toutefois, après près de deux décennies, cette situation est progressivement en train d’être corrigée à travers des nouvelles législations, notamment l’arrêté ministériel conjoint MINAT/MINFI/MINFOF N° 0520 du 3 juin 2010 qui modifie l’ancien cadre juridique en introduisant des comités de gestion pour contrôler l’utilisation des redevances destinées aux communes – limitant ainsi l’utilisation discrétionnaire des fonds par le maire.

Fonctionnement des comités locaux de gestion des RFA

La plupart de personnes interrogées avaient le sentiment que les comités de gestion des redevances forestières annuelles au niveau des communautés étaient inopérants. La principale insuffisance qu’elles ont relevée était que les membres du comité de gestion n’avaient pas le pouvoir d’influencer la prise de décisions qui était contrôlée par le maire, lequel était président de fait du comité.

Les comités locaux de gestion sont devenus une source d’enrichissement pour leurs membres puisque les per diems payés aux membres pendant ces réunions étaient généralement de 70.000 F CFA (140\$) par jour. Ainsi donc, les coûts administratifs de gestion des comités étaient très élevés, laissant de ce fait très peu de fonds pour l’investissement dans les microprojets au sein des communautés locales. Les membres de la communauté se sont également plaints du fait que les comités locaux de gestion fournissaient très peu d’efforts pour informer le public de leurs activités.

Comités locaux de gestion des redevances forestières dans la commune de Yokadouma Janvier 2006

Bidjouki Mpou-Mpong Ouest Mpou –Mpong Sud Kounabembe Ouest Kounambembe Sud
--

Source: Document de travail du forum départemental sur la gestion et l’impact des revenus de l’exploitation forestière. Yokadouama 2006

Inclusion des groupes minoritaires tels que les Bakas et les femmes aux processus de prise de décisions

Les Bakas, peuples autochtones de la forêt, représentent environ 20% de la population de la commune de Yokadouma.¹⁰³ En dépit de leur forte présence, les Bakas n'étaient pas représentés dans les comités de gestion des RFA jusqu'à ce que leur représentation soit rendue obligatoire par la loi en 2010. Les Bakas, autochtones du village d'Ampaya, près du site diamantifère de Mobilong ont exprimé leur mécontentement au sujet de leur représentativité au sein du comité local de gestion des RFA. Le chef du village et leur représentant au sein du comité de gestion des RFA ont expliqué que bien qu'ils avaient demandé la construction d'une école et d'un centre de santé dans le village, aucun de ces projets n'avait été financé.



*Une école primaire dans le village Baka d'Ampaya
Photo jaff Napoleon Bamenjo 17/02/2011*

En outre, les femmes de toute la localité de Yokadouma ne sont pas suffisamment sensibilisées au sujet des paiements des RFA et sont très faiblement représentées dans les comités de gestion des RFA. Plusieurs femmes interrogées pour la présente étude ignoraient

¹⁰³ www.africa-interactive.com/site/list

complètement que Yokadouma recevait des paiements provenant de l'exploitation forestière en direction des collectivités locales.

Projets réalisés grâce aux fonds RFA et méthodes de sélection

À Yokadouma, tout le monde s'accorde à dire que trop de pouvoirs ont été concentrés entre les mains du Maire et du Receveur municipal – reléguant de ce fait le comité local de gestion au second plan. Le maire avait la décision finale sur le choix des projets exécutés grâce aux fonds RFA, à la passation des marchés et au décaissement des fonds. Cette centralisation des pouvoirs a créé un système opaque de gestion des recettes de la commune et des communautés locales. La divulgation des informations sur le montant des RFA reçues de Yaoundé et utilisés pour les projets à Yokadouma n'étant pas effective, les citoyens ont reçu très peu d'informations sur l'utilisation des paiements en faveur des collectivités locales dont ils sont supposés bénéficier.

Du fait de la forte influence du maire, les projets choisis pour financement ne reflétaient pas le choix des populations ; dans le même sens, processus de passation des marchés publics est devenu une source d'enrichissement illicite pour les élites et les sous-traitants qui gagnaient des marchés de gré à gré pour exécuter les travaux publics.

Une des caractéristiques physiques les plus marquantes de la ville de Yokadouma est le bâtiment inachevé de l'Hôtel de Ville. Les ONG locales nous ont appris que l'ancien maire a habilement contourné la loi sur les marchés publics – qui dispose que tous les marchés de travaux publics d'un montant supérieur à 5 millions de francs CFA (10.000 \$) soit ouverts à appels d'offres – en attribuant une série de marchés d'une valeur de 4,9 millions de francs CFA pour achever les différentes parties de l'édifice. Bien évidemment, les fonds n'ont pas été bien gérés et l'Hôtel de Ville tombe en décrépitude sur l'artère principale de Yokadouma.



Bâtiment inachevé de l'hôtel de Ville – Yokadouma

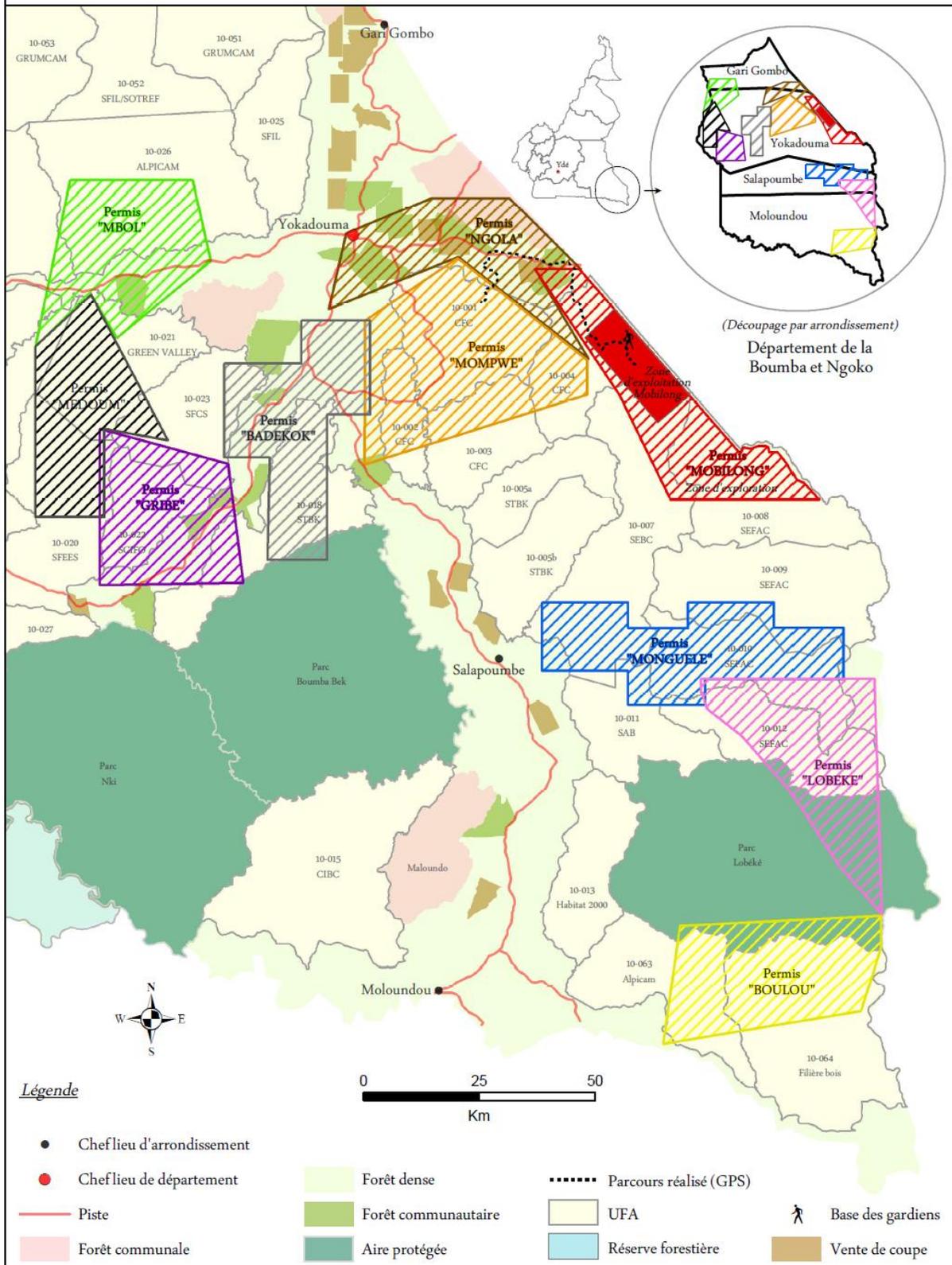
Gestion des recettes EI provenant de différentes sources au niveau des collectivités locales

Le chapitre trois a expliqué les défis logistiques de la gestion des recettes des collectivités locales tirées de différentes sources – chasse, exploitation forestière, exploitation minière et décentralisation. Comme l'indique cette carte du sud-est du Cameroun, il y a un chevauchement considérable entre les concessions minières et forestières. (La zone de Yokadouma abrite aussi de nombreuses concessions fauniques qui ne sont pas détaillées dans la carte).

Situation des permis miniers

Cameroun - région du Sud Est

Centre pour l'Environnement et le Développement
Réalisation : avril 2011



Les concessions forestières sont marquées "UFA" sur la carte et comportent un code commençant par "10-". Les permis miniers sont indiqués par différentes couleurs. Le permis de la société d'exploitation de diamant C&K est représenté par le rectangle rouge solide à la frontière avec la République Centrafricaine.

Toutes ces activités commerciales génèrent des redevances au niveau des collectivités locales pour la localité, mais les cadres fiscaux et de gestion varient selon l'activité. Certains exemples montrent que le système de redevances fauniques payées aux collectivités locales a été plus efficace, bien qu'il soit loin d'être parfait, dans la transformation des recettes en développement concret de la zone. Les observateurs locaux trouvent quatre raisons principales à cela:

- 1) **Meilleure Planification:** les communautés jouent un rôle plus important dans la planification des projets et la garantie de leur achèvement
- 2) **Solide appui et supervision des partenaires de développement internationaux:** Les organisations internationales telles que le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) et la GIZ (Coopération Technique Allemande), en plus du MINFOF, apportent un soutien logistique et un encadrement aux comités de gestion des redevances fauniques.
- 3) **Les redevances fauniques sont versées directement aux comités de gestion:** Alors que les RFA et les redevances minières sont payées et calculées au niveau national, et ensuite transférées au niveau local, les redevances fauniques sont payées directement aux comités locaux de gestion.
- 4) **Seule une structure publique, le MINFOF en l'occurrence, est impliquée dans la chaîne de valeurs:** Les Ministère des Forêts et de la Faune est le seul ministère impliqué dans la collecte et la répartition des redevances fauniques. Cette approche a permis une plus grande efficacité en comparaison avec les RFA et les redevances minières du fait des défis de la collaboration interministérielle au sein du gouvernement du Cameroun ; les RFA requièrent une coordination entre trois ministères et les redevances minières en impliquent deux. S'agissant des RFA, plusieurs communautés affirment recevoir moins de fonds que l'allocation qui leur a été accordée au niveau national.¹⁰⁴ S'agissant des redevances minières, la plupart des communautés ne les reçoivent pas du tout à cause de l'absence de réglementation et de sensibilisation décrit au chapitre trois.

Il s'agit là de leçons qui pourraient être utiles au développement d'un système efficace de redevances minières

Redevances minières à Yokadouma

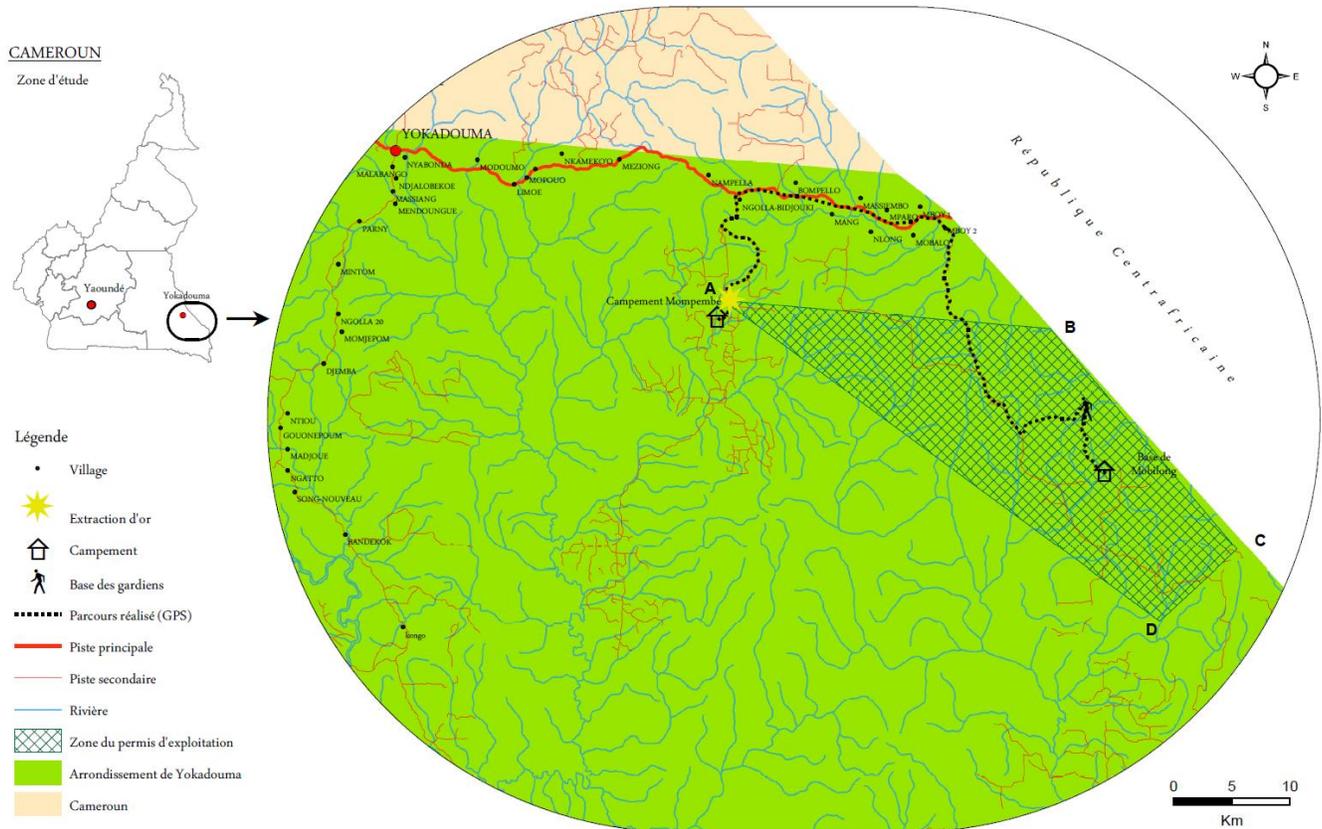
Sur la base des entretiens que nous avons réalisés, on note un manque criard de sensibilisation et de planification autour des redevances minières à Yokadouma. Plusieurs résidents locaux

¹⁰⁴ Voir Morrison, Ceruti, Oyono, Steil. Promesses déçues : Répartition des Recettes Forestières au Cameroun. WRI, 2009.

ignorent l'existence des redevances minières et ne savaient pas que l'exploitation du diamant par C&K commencera en 2012.

Le délégué local du Ministère des Mines a retenu les sept villages qui sont plus proches du site d'exploitation minière comme bénéficiaires des 10% de redevances allouées aux communautés locales.

Cartes des villages situés autour de la mine de diamant à exploiter par C&K



Centre pour l'Environnement et le Développement
 Réalisation : mars 2011
Zone minière de MOBILONG - (Arrondissement de Yokadouma)
 Permis d'exploitation attribué à la société Cameroon and Korea Mining Incorporation
 Décret n°2010/374 du 16 septembre 2010

Les villages qui recevront les redevances minières : Mang, Massiempo, Long, Mparo, Mobalo, Mboy I et Mboy II.

Sur la base des entretiens que nous avons menés, chaque village a exprimé le désir d'avoir son propre comité de gestion des recettes avec un compte bancaire distinct (par opposition à la création d'un comité unique pour gérer les redevances pour tous les sept villages). La communauté des Bakas autochtones a particulièrement insisté sur le fait qu'elle voulait avoir son propre comité puisqu'elle n'a pas bénéficié des paiements des RFA. Chaque groupe a en

outre exprimé le désir de travailler avec les autorités et la société civile pour créer les plans de développement locaux comme base de dépenses des redevances minières.

Les membres de la commune veulent créer un comité au sein de la commune pour planifier l'utilisation des redevances minières. Ils ont accepté que le maire siège au comité, mais qu'il n'en soit pas le président, ceci pour éviter une trop forte concentration du pouvoir de prise de décisions entre les mains d'une seule personne.

Perspectives

Yokadouma reçoit actuellement des paiements versés aux collectivités locales provenant de diverses sources, mais aucun des systèmes de redevances ne fonctionne de manière efficace. Tous les acteurs impliqués dans le secteur minier doivent de toute urgence engager un dialogue au niveau local. Yokadouma a véritablement besoin de plateformes de dialogue pilotes décrits à la fin du chapitre trois.

Si Yokadouma parvient à mettre en œuvre un système de gestion des redevances minières, ce système pourrait être appliqué aux autres secteurs de ressources naturelles. Par ailleurs, au fur et à mesure que le Cameroun poursuit son processus de décentralisation, les localités telles que Yokadouma commenceront à recevoir des paiements en faveur des collectivités locales dans d'autres secteurs comme la santé et l'éducation. Le développement de la zone dépendra de sa capacité à traduire, de façon transparente et efficace, ces ressources en développement humain pour ses citoyens.

ANNEXE A

Système de redevance minière sous –national

Comme c'est le cas dans beaucoup de pays producteurs miniers, le Ghana alloue un pourcentage de ses revenus miniers aux zones locales impactées par l'extraction minière. Comment fonctionne le système et comment peut-il être comparé avec celui Cameroun ?

Cadre légal

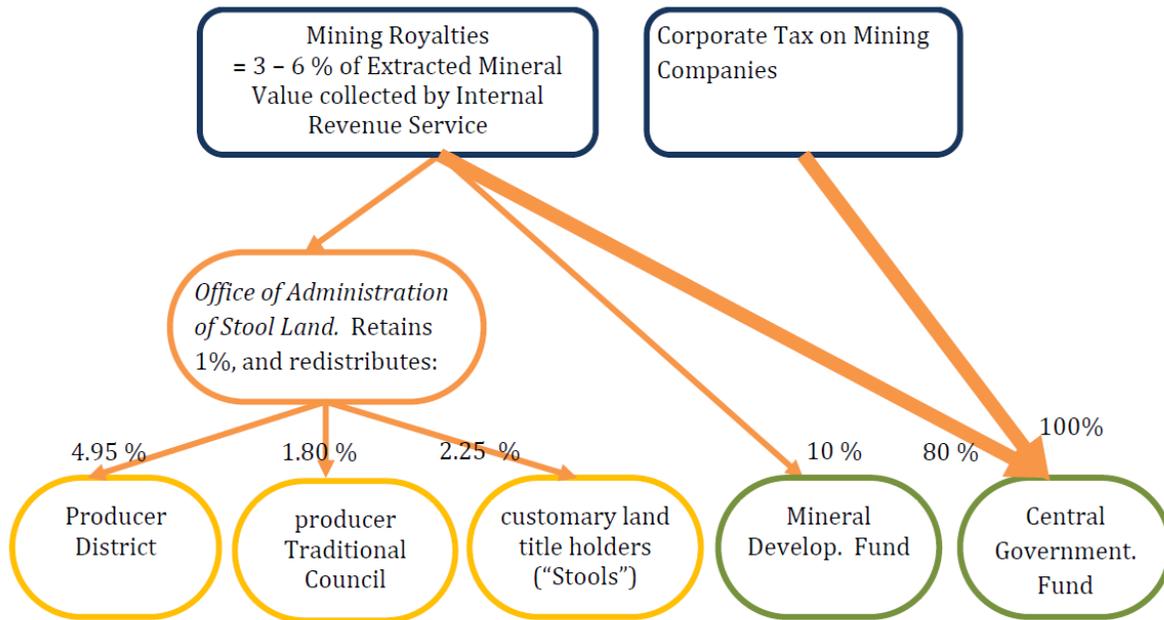
La distribution des revenus à travers les niveaux du gouvernement au Ghana est régulée par le chapitre 22 de la constitution de 1992, le décret administratif de 1999 et l'article 25 de la loi minière.

L'article 25 de la loi minière du Ghana requiert que les compagnies minières payent une redevance de production comprise entre 3 et 6% de la valeur de leur production. Un amendement à la section 25 de la loi 703 adoptée en mars 2010 prévoit comme redevance, 5% du revenu brut des minerais extraits. 80% des paiements de redevances partent directement vers le gouvernement central et 10% à la commission des minerais – l'agence de régulation du Ghana.

Le bureau pour l'administration des terrains coutumiers (Stool Lands) reçoit les 10% restants des redevances minières et donne 4,95% à l'assemblée du district de la région productrice, 80% aux conseils de producteurs traditionnels et 2,25% aux propriétaires des titres fonciers coutumiers, appelés Stool lands, pour la maintenance du « trône ». Le bureau des terrains coutumiers fait des paiements trimestriels par des virements bancaires et publie les informations pertinentes dans le journal tout en rendant compte au Service interne de revenu du Ghana (Internal Revenue Service).¹⁰⁵

¹⁰⁵ Interview bureau des terrains coutumiers, 6 Décembre 2011

Figure 14: Ghana Revenue Distribution



Source: Morgandi, Distribution des revenus issus des industries extractives au niveau sous-national

Distribution des revenus

Au Ghana, les redevances sont constituées en grande majorité des revenus directs générés par l'industrie minière. En 2004 par exemple, les redevances ont compté à 89% de tous les revenus miniers.¹⁰⁶ En moyenne, les redevances constituent près de 80% du revenu total¹⁰⁷. Par conséquent, nous pouvons déduire que la redevance locale représente approximativement 8 à 9% du revenu minier total. Le Ghana a eu des difficultés dans la collecte de grands montants d'impôts sur les sociétés à cause des provisions fiscales favorables qui permettent aux compagnies de reporter et de gonfler les coûts en plus des allocations de capital favorables. Normalement, les impôts sur les sociétés devraient constituer un grand montant dans le revenu minier global.

Qu'est ce qui justifie le paiement des redevances locales et le montant est-il juste ? Pourquoi certains citoyens devraient-ils avoir un accès bénéfique aux ressources de l'Etat dans un système démocratique ? Évidemment, les communautés locales souffrent des externalités négatives causées par les projets miniers et l'épuisement des ressources. Devrait-on demander aux bénéficiaires des redevances minières de dépenser leurs revenus afin de traiter directement les impacts négatifs de la mine ; ou devraient-ils être libres de les dépenser sur d'autres projets de développement ?

¹⁰⁶ Morgandi, Distribution des revenus issus des Industries Extractives au niveau sous-national

¹⁰⁷ Interview avec Boas Associates, 8 Décembre 2011

Structures sous-nationales faibles

Ce sont des questions importantes sur lesquelles toutes les parties prenantes, mais particulièrement les OSC du Ghana ont eu à travailler durement pour les traiter. Malgré des décennies de paiements des redevances minières, il n'existe toujours pas de réglementation en ce qui concerne les dépenses des redevances minières. Similairement aux redevances forestières au Cameroun, les traditionnels dirigeants du Ghana maintiennent un système opaque de gestion des revenus et il ne leur est pas demandé de rendre compte des dépenses au gouvernement. Les conseils locaux par contre ont l'exigence de rendre compte de leurs dépenses – qui ont supporté massivement les couts de fonctionnement au détriment de l'investissement du capital.¹⁰⁸ Les autorités centrales à Accra ont accusé la faiblesse des structures sous-nationales – un thème récurrent dans les pays africains subissant les processus de décentralisation. Les OSC au Ghana ont signalé de grandes contestations entre les parties prenantes locales autour de l'utilisation des redevances minières locales.

Prestea

Souvent, les dépenses des redevances sous-nationales au Ghana n'ont pas suffisamment traités les impacts négatifs de l'activité minière. Par exemple, dans la zone minière de Prestea, les communautés locales ont été informées que les sources d'eau locales n'étaient plus viables car la compagnie minière apporte continuellement l'eau potable de l'extérieur. Toutefois, une fois que l'extraction sur le site minier sera achevée, qui continuera à approvisionner les communautés locales en eau potable ? Les redevances minières de Prestea ont largement été gaspillées dans les dépenses de fonctionnement.



Photo: Entrée de la New Century Mines, Prestea. Credit: Jaff Napoleon Bamenjo

¹⁰⁸ Interviews avec le PWYP Ghana et le Third World Network, 5 Décembre 2011.

Compagnies minières, clauses de stabilisation et redevance minière

Comme dans le cas du Cameroun, la redevance minière ghanéenne est calculée sur le pourcentage de la valeur du minerai extrait par les compagnies privées. Le secteur minier ghanéen est dominé par cinq mines d'or industrielles qui payent des redevances entre 3 et 6% tel que négociées dans leur contrat. Les prix record de l'or ont poussé les gouvernements à demander une augmentation des taux de redevance. Les clauses de stabilisation fiscale contenues dans les contrats d'Anglo Gold Ashanti et de Newmont Mining ont empêché au gouvernement d'augmenter les taux de redevance. La stabilité des taux de redevance bas n'ont pas permis aux communautés locales de recevoir une plus grande part de l'aubaine générée par les mines d'or. Le Cameroun a également accepté des clauses de stabilisation fiscale dans ses deux premiers contrats miniers industriels (bien qu'aucun projet ne soit opérationnel). Ces clauses peuvent dans le futur empêcher les communautés de recevoir une part juste des bénéfices issus de ces projets miniers.

Bien qu'en refusant d'accroître les taux de redevance qu'elles payent au gouvernement, les compagnies minières au Ghana ont plaidé pour l'accroissement du pourcentage des paiements de redevance de 10% à 30%.¹⁰⁹ Les OSC locales croient que les compagnies minières soutiennent l'augmentation pour améliorer les relations dans la communauté et la licence sociale des compagnies afin d'opérer. La question demeure, est-ce juste ?

Ghana vs. Cameroun

Bien qu'il y ait des différences fondamentales dans les cadres politique et légal au Cameroun et au Ghana, il apparaît que les défis récurrents de gouvernance locale faible, de transparence et de redevabilité n'ont pas permis aux redevances forestières au Cameroun et aux redevances minières au Ghana d'être un succès.

C'est aussi intéressant de relever les réponses similaires des OSC et des gouvernements de chaque pays. Après des années de mauvaise gestion des RFA au Cameroun, le gouvernement, sous la pression de la société civile, a mis au point en 2010 de nouvelles lignes directrices strictes pour les dépenses des redevances forestières.

Le gouvernement du Ghana, aussi sous la pression de la société civile, a commencé à élaborer des lignes directrices pour les paiements miniers sous-nationaux en 2011. ISODEC, une OSC ghanéenne, a aussi lancé un programme pilote de plaidoyer dans deux zones minières différentes pour améliorer la gestion des redevances. RELUFA veut lancer une initiative pilote similaire.

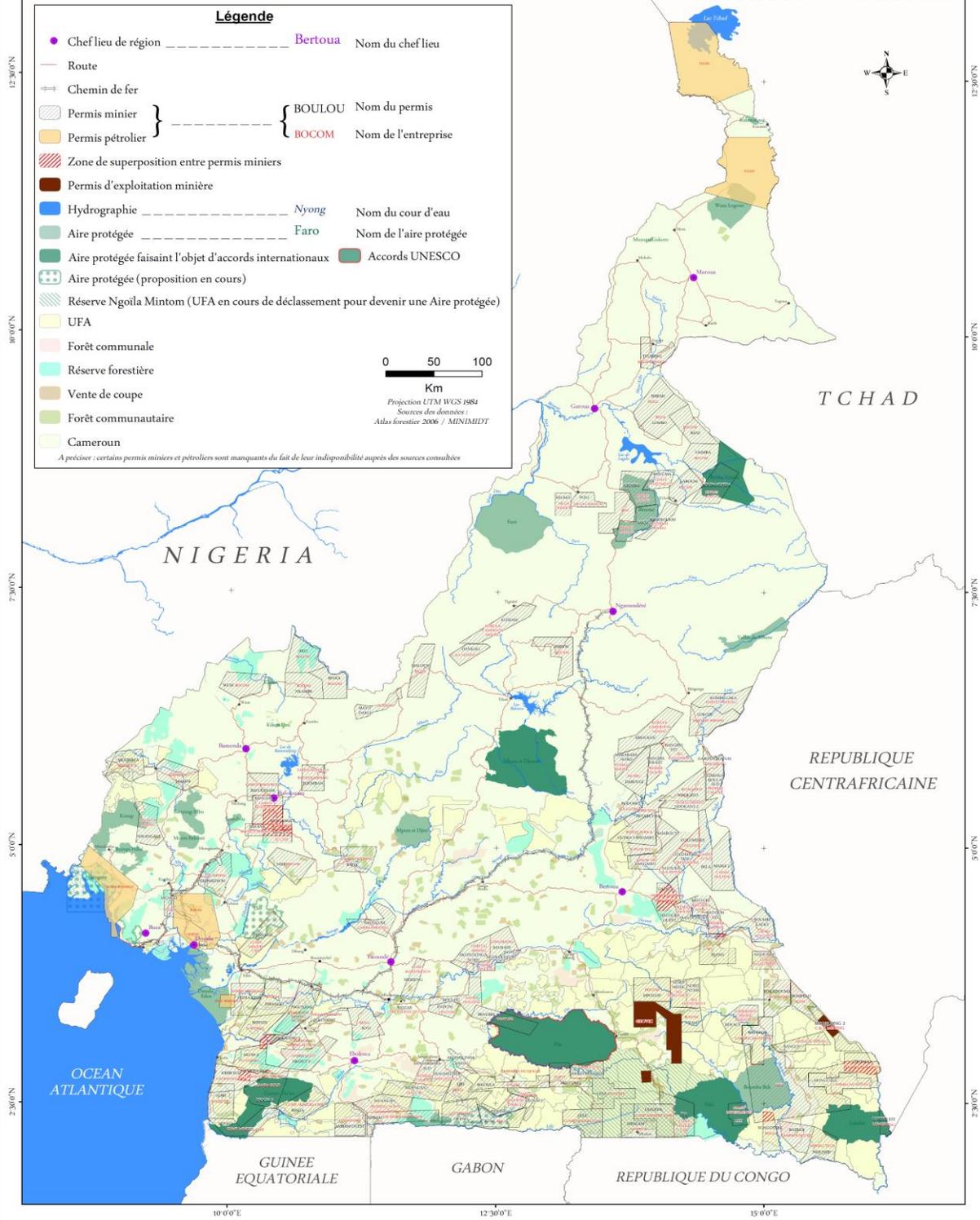
¹⁰⁹ Interview Chambre des mines, 6 Décembre 2011

ANNEXE B

Situation géographique des permis miniers et pétroliers Etat des lieux au Cameroun en mai 2012 Mise en relation avec le découpage forestier



Co-réalisation (WWF - CED - RELUFA) : mai 2012



ANNEXE C

Liste de personnes interrogées à Yokadouma

N°	NOM	FONCTION
1	Balla Ottou Apollinaire	Responsable départemental de la faune – Département de la Boumba-et-Ngoko
2	Kaffo Eric	Responsable départemental des Forêts – Département de la Boumba-et-Ngoko
3	John Ndoumba Mouelle	Président du Comité communal de gestion des RFA – Commune de Yokadouma
4	Lahand Yetnang	Délégué départemental des Mines – Boumba et Ngoko
5	Empihp Abelang Didier	Chef de service, Service des forêts et du développement rural – Commune de Yokadouma
6	Gall Charles	Sous-préfet de Yokadouma
7	Bekono Nka Amare	Chef de l'exploitation CFC - Yokadouma
8	Sanimori Modieui Pierre	Chef de village - Mboy
9	Balolo Amare Jacques	Agriculteur
10	Mara Jerome	Exploitant minier artisanal
11	Diemba Basil	Chef du village Ampire - Baka
12	Gambilo Jacques	Notable baka
13	Mme Zambo Juliette	Conseiller municipal – Commune de Yokadouma
14	Mohamadou Mahmoudou	Le receveur municipal de la commune
15	Ndassa Mamoud	Coordonnateur de l'ONG GRIPE
16	Madam Akongongol epse Mikam	Coordonnateur de l'ONG AAFEBEM
17	Bidjobeno Diane	Président de la Commission des marchés – Commune de Yokadouma
18	Konda Sameleu Silvere	2 ^{ème} adjoint au maire – Commune de Yokadouma
19	Moapi Soboth Gerald	Conseiller municipal – Commune de Yokadouma
20	Mongo Toussaint	Agriculteur/ Village Ntiou
21	Suenel Suenel	Étudiant
22	Ntabis Edna Noel	Ménagère
23	Gnapessa Nkouang Chantal	Étudiant
24	Ntebani Épse Amougou Evaline	Coordonnateur Assistant CEFAID - Yokadouma

