

Comment améliorer la rentabilité de la mine pour l'économie du Cameroun :

14 piliers à prendre en compte dans la réforme en cours du code minier

La combinaison de l'augmentation de la demande de ressources extractives, la hausse des cours de ces ressources sur les marchés mondiaux et l'adoption en 2010 du Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE), favorisent le développement du secteur minier au Cameroun.

Afin de saisir l'opportunité offerte par les cours actuels et de relever les nombreux défis qui résulteraient d'une exploitation minière accélérée, le Gouvernement du Cameroun a entrepris de réviser son code minier. Pour le Cameroun, l'exercice consiste donc à élaborer un nouveau Code minier qui tienne compte des erreurs du passé, reflète les exigences d'aujourd'hui et sauvegarde les aspirations futures du Cameroun émergent et de sa population. Dans cette démarche l'expérience des pays ayant un long passé en matière d'exploitation des ressources extractives est capitale.



Conscient du rôle majeur qu'occupent les Parlementaires dans la chaîne de prise de décision, la Coalition Camerounaise Publiez Ce Que Vous Payez (CCPCQVP) par le truchement du Centre pour l'Environnement et le Développement (CED)

et de la Conférence Episcopale Nationale du Cameroun (CENC), avec l'appui financier et technique de l'Open Society Foundations, du Columbia Center on Sustainable Investment, du Natural Resource Governance Institute (NRGI) et du Comité Néerlandais de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), puisent dans leur expérience des questions minières pour formuler, à l'attention des Parlementaires, quatorze (14) piliers à prendre en compte dans la réforme minière en cours pour améliorer la rentabilité de la mine pour l'économie du Cameroun.

Les 14 piliers qui seront décrits sont les suivants : la fiscalité, la clause de stabilisation, le prix de transfert, le conflit d'intérêts, la transaction sur les titres et permis, le contrat-type, la transparence, la protection de l'environnement, la santé, la gestion de l'eau, la consultation des communautés, le développement communautaire, les mécanismes de résolution des litiges et la coordination interministérielle.

1^{er} Pilier : Fiscalité

Incitation à l'investissement

Les exonérations fiscales et douanières, les reports de pertes, les dépréciations accélérées ainsi que les levées des droits à l'importation pendant les phases de recherche et de construction sont des incitations à l'investissement prévues par le code minier de 2001 (chapitre 2, section 1). Ces exonérations ne dépendent toutefois d'aucune condition et peuvent priver, de ce fait, l'Etat d'une source importante de revenus.

Projet d'exploitation du fer de Mbalam

Une analyse de la convention d'exploitation du fer de Mbalam datant du 29 novembre 2012 révèle que la trêve fiscale exonère le projet du paiement d'impôts sur les sociétés pendant cinq ans à compter de la date de la première expédition commerciale. Ceci reviendrait entre 2021 et 2023, à une perte de recettes publiques résultant de l'exonération fiscale de l'ordre de 490 millions de dollars (245 milliards FCFA).

Si à travers les exonérations le Gouvernement souhaite encourager les investissements, il serait préférable :

- **de lier les exonérations à des critères de performance** au lieu de ne les faire dépendre d'aucune condition, et les accompagner de mécanismes de surveillance rigoureux et de systèmes de sanction ;
- **d'inscrire les incitations dans un cadre formel**, qui facilite les opérations de suivi au lieu de les négocier au cas par cas : le Gouvernement pourrait octroyer des incitations via l'élaboration et l'application de critères d'éligibilité clairement définis, objectifs et transparents ;

Les incitations au cas par cas rendent difficiles les opérations de suivi

- **opter pour un système fiscal progressif**, sous la forme d'impôt sur le bénéfice des ressources, qui permettrait au gouvernement d'accroître ses revenus une fois que l'entreprise est devenue rentable.

Mécanisme de prélèvement des recettes

La contribution du secteur minier au trésor public

est calculée sur la base de différents éléments dont le plus important est l'impôt sur le bénéfice réalisé par la société. La tentation de recourir à des stratagèmes pour réduire, voire supprimer, la marge imposable est énorme. Le Cameroun capterait plus de recettes s'il décidait d'imposer les sociétés sur les « produits de la mine » ou sur la base du prix du marché. **En imposant les revenus bruts directement à la sortie du site d'exploitation**, le Cameroun réduirait les risques.

Système fiscal progressif

En appliquant un système fiscal régressif comme c'est le cas dans les contrats miniers jusqu'ici signés entre l'Etat et les exploitants miniers, l'Etat ne bénéficie pas autant que l'entreprise pendant les périodes de forte rentabilité du projet. Cette situation pourrait devenir source de conflit si l'Etat se sentant lésé, demandait une revalorisation des prix pratiqués et que la compagnie refusait de renégocier les termes de l'accord en invoquant les clauses de stabilisation que l'Etat est tenu de respecter.

2^e Pilier : Clause de stabilisation fiscale

La législation minière du Cameroun, prévoit des clauses de stabilisation en matière fiscale. Naturellement, les sociétés comme l'Etat, ont tout intérêt à veiller à la stabilité de leurs contrats pendant la durée de leurs projets, ceci à des fins de planification et de prévision des recettes.

Pourtant, il n'est pas nécessaire que le contrat ou la loi stabilise les conditions fiscales pendant toute la durée de l'investissement, notamment pour les raisons suivantes :

- à un moment donné durant l'investissement, la société aura réalisé un retour suffisant sur son investissement pour couvrir les frais initiaux et dégager un bénéfice justifiant le risque encouru ;
- les circonstances évolueront pendant les décennies de l'investissement, surtout sur le marché, et affecteront les fondements sur lesquels le cadre fiscal d'origine a été convenu.

Les clauses de stabilisation devraient dès lors se limiter dans le temps et les parties devraient à nouveau se réunir au terme de cette période pour évaluer les possibilités de révision des clauses contractuelles.

Dans le cas où les clauses de stabilisation sont retenues, il faudrait au moins adopter un type de clause de stabilisation différente de celle jusqu'ici appliquée au Cameroun. On pourrait par exemple adopter la clause d'«équilibre économique» qui stipule que l'État peut adopter de nouvelles lois, mais que les parties doivent négocier si les modifications affectent négativement l'« intérêt économique » du projet pour l'investisseur.

3^e Pilier : Prix de transfert

Actuellement, plus de la moitié des transactions des multinationales ayant des titres dans un pays donné sont réalisées par leurs filiales basées à l'étranger qui peuvent par la suite facturer à la multinationale le bien ou le service, au-dessus ou en dessous du prix du marché, selon le lieu où la société souhaite attribuer ses bénéfices. La facture envoyée par la filiale à la multinationale correspond à un prix appelé « prix de transfert ».

Le gouvernement du Cameroun a publié des textes réglementaires issus de la Loi de finances de 2012, qui démontrent la volonté de surveiller les transactions des prix de transfert. Cette loi pourrait néanmoins être renforcée en y spécifiant par exemple l'obligation pour la société de déclarer sa chaîne de propriété effective, ainsi que son adhésion au principe de pleine concurrence pour les transactions, lorsque c'est possible. Des sanctions pécuniaires devraient être prévues en cas de violation.

4^e Pilier : Conflits d'intérêts

Le code minier de 2001, y compris les amendements de 2010, ne contient aucun mécanisme conçu pour éviter les conflits d'intérêt potentiels, chez des fonctionnaires, agents de l'administration ou employés d'organismes publics et parapublics, hauts gradés des forces du maintien de l'ordre qui profiteraient de leur position pour avoir directement ou par personne interposée, des intérêts dans les activités minières. Bien que l'absence d'une telle disposition qui permettrait de lutter contre le conflit d'intérêts ne soit pas le seul fait du code minier, il est important de relever que si d'aventure de tels phénomènes s'observaient, ceux-ci pourraient faire perdre des sommes considérables au Trésor public.

5^e Pilier : Transaction sur les titres et permis

Le code minier amendé en 2010 en son article 20 traite de la question de la transmission de la propriété des droits. Cette disposition ne semble toutefois couvrir que les transmissions directes des droits. Le code minier devrait explicitement envisager toutes les éventualités possibles de transmission (directe et indirecte) d'une licence, y compris l'éventualité d'un changement de contrôle de la société.

Dans le cas d'une transaction directe, il y a transmission et/ou attribution directe des droits relatifs au projet, avec changement de contrôle et/ou de vente d'actions de la société titulaire de la licence.

Dans le cas d'une transaction indirecte, il y a un changement de contrôle de la société titulaire de la licence d'exploitation minière à la suite d'une vente d'actions soit de la société titulaire de la licence, soit d'une des sociétés dans sa chaîne de propriété pouvant intervenir dans une juridiction étrangère (par exemple : la société holding ou la dernière société mère). Contrairement à la transaction directe, il n'y a ni transmission ni attribution directe des droits relatifs au projet, il n'y a pas signature d'un nouvel accord.

Ces éventualités doivent être intégrés pour permettre au Cameroun de tirer les avantages auxquels le pays a droit du fait de ces transactions, et de veiller qu'elles se fassent dans le respect de la loi.

6^e Pilier : Contrat-type

Le secteur minier camerounais n'est pas doté d'un modèle de contrat-type. En l'absence de contrat type, tous les contrats pourraient contenir des clauses significativement différentes les unes des autres. L'Etat qui dispose de moins d'expérience en matière de négociation des contrats que les multinationales avec lesquelles il négocie, pourrait être pénalisé.

En adoptant un contrat-type qui réponde au contexte et aux attentes du pays, la marge de manœuvre des compagnies s'en trouverait donc considérablement réduite. Plusieurs avantages peuvent découler de ce contrat type, tels : l'amélioration des opérations de suivi ; la facilité pour

les potentiels investisseurs de faire des prévisions en matière de retour sur investissement ; la réduction considérable des risques de corruption.

7^e Pilier : Transparence

La transparence des contrats, des paiements et de la propriété réelle des titulaires des titres peut contribuer significativement à réduire les risques de corruption.

Le Cameroun est depuis 2005 membre de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) et en octobre 2013 a acquis le statut de pays conforme. Ceci témoigne de la volonté du Gouvernement de rendre le secteur extractif plus transparent.

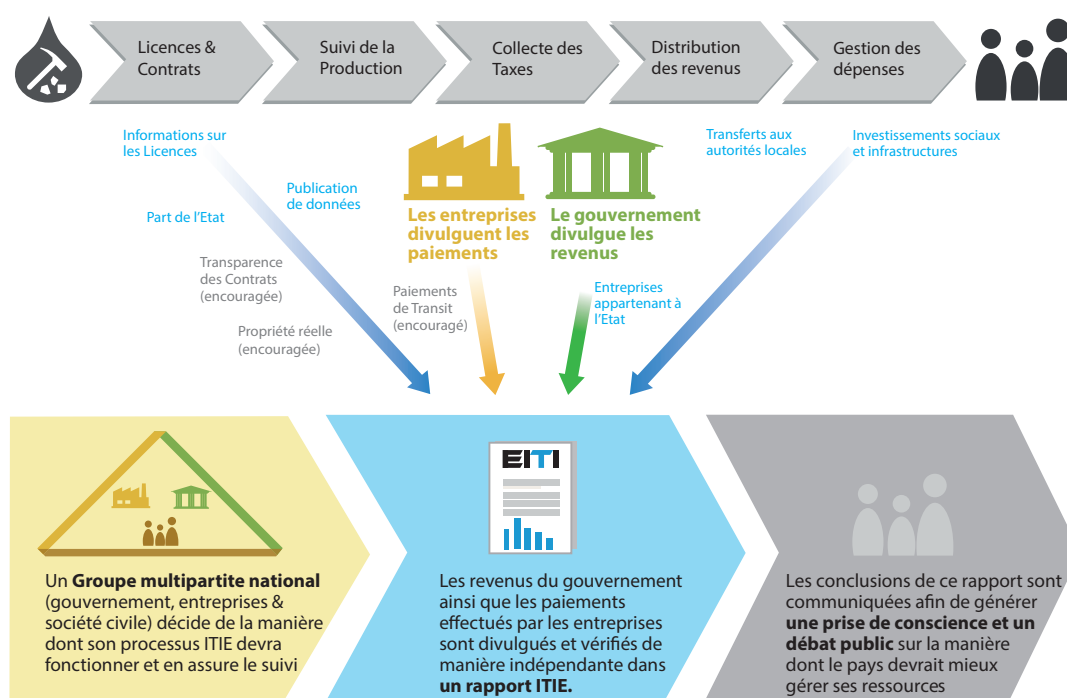
sont destinées à être publiées. Le code minier devrait de ce fait exiger la publication des contrats.

De plus, l'accès à l'information par les populations contribuerait à réduire la méfiance de celles-ci vis-à-vis des projets extractifs et leur permettrait aussi de participer activement à la bonne marche du projet.

Pour l'investisseur, la publication des informations lui permettrait d'obtenir plus facilement son contrat social.

8^e Pilier : Environnement

Dès la phase d'exploration, des impacts environnementaux et sociaux sont déjà perceptibles. Cependant le code minier de 2001 ne prévoit pas



Source : Norme ITIE 2013

Conformément à la nouvelle norme ITIE, la loi doit limiter le champ d'application de la confidentialité à certaines informations et certains rapports liés aux activités minières, en raison de leur prérogative de protection légale. La confidentialité peut porter sur une période bien déterminée (les données techniques telles que les informations géologiques et géophysiques obtenues par la société), ou définitive (les droits de propriété intellectuelle de la société, les informations liées au personnel, etc.) Toutes les autres informations devraient être rendues publiques et la loi devrait préciser que ces informations ne sont pas confidentielles et

que le titulaire d'un permis d'exploration de la réalisation d'une Etude d'Impact Environnemental (EIE). Cette disposition est en contradiction avec la loi de 96/12 du 05 août 1996 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun qui stipule que toute activité susceptible de générer des impacts sur l'environnement doit être précédée d'une EIE. Par ailleurs, les études d'impacts cumulatifs devraient être réalisées par le promoteur du projet dans le cadre d'un projet à multiple composantes (site d'extraction, corridor de transport du minerai, centrale hydroélectrique, etc.), ou par les promoteurs liés par une des composantes de leurs projets.

La capacité des projets miniers à générer d'importants impacts environnementaux qui peuvent dans certains cas être irréversibles, nécessite l'adoption de mesures très détaillées en matière de restauration des sites miniers. En effet, d'un côté la loi cadre relative à la gestion de l'environnement ne prend pas en compte les spécificités de l'activité minière et de l'autre côté les dispositions environnementales prévues dans le code minier et dans ses textes d'application ne sont pas suffisamment exhaustifs pour pouvoir prévenir les risques environnementaux et sanitaires liés à la fermeture des sites.

Le Ministère des Mines et le Ministère de l'Environnement ainsi que les différents ministères impliqués dans l'aménagement du territoire ou les ministères s'occupant des questions sociales, devraient travailler d'un commun accord à la définition d'un cadre légal qui fixe les modalités de restauration des sites miniers. Un organe multi-sectoriel de suivi des exigences de réhabilitation des sites devrait être mis sur pied.

9^e Pilier : Santé

Le code minier de 2001 dispose en son article 87 que l'exploitation des ressources extractives doit veiller aux questions suivantes : la prévention ou la minimisation de tout déversement dans la nature ; la protection de la faune et de la flore ; la promotion ou du maintien de la bonne santé générale des populations; la diminution des déchets dans la mesure du possible; la disposition des déchets non-recyclés d'une façon adéquate pour l'environnement et après information et agrément des administrations chargées des mines et de l'environnement; la remise des sites perturbés en conditions, stables de sécurité, de productivité et d'aspect visuel.

Cependant aucune précision n'est faite au sujet de l'interdiction d'utilisation de certains produits chimiques qui présentent un danger important pour la santé de l'Homme. Il s'agit à titre d'exemple

Faut-il exploiter l'uranium au Cameroun ?

Des permis d'exploitation de l'uranium sont accordés au Cameroun alors même que l'on ne dispose pas de norme relative à la gestion des déchets radioactifs, ni de norme définissant le seuil des émissions admises au Cameroun. Quand on observe les impacts environnementaux et sociaux causés par les déchets radioactifs dans certains pays ayant précédé le Cameroun dans l'exploitation de l'uranium, on peut s'interroger sur la pertinence de l'exploitation de ce minerai dans notre pays. Au total, on a au Cameroun 34 permis d'exploration de l'uranium dans les régions du Nord, de l'Adamaoua, et du Sud. Certaines de ces explorations ont déjà des impacts sur l'environnement et les communautés. C'est le cas notamment des puits d'exploration de l'uranium laissés à l'abandon par la compagnie Mega Uranium dans la localité de Teubang dans la région du Nord Cameroun. Autour des puits d'uranium abandonnés à Teubang les débits de dose mesurés sur les sites révèlent que, des expositions pendant quelques heures sur l'année à proximité de cette minéralisation représenteraient une exposition externe supérieure à 10 microSieverts. Alors que des études épidémiologiques montrent que le risque apparaît pour des expositions prolongées même à de très faibles doses (100 – 200 Bq/m³) correspondant à quelques milliSieverts par an.



Photo : David Bayang. Point de forage d'uranium dans la localité de Teubang, région du Nord Cameroun

du cyanure et du mercure, très utilisés dans les sites d'exploitation minière mécanisée.

10e Pilier : Gestion de l'Eau

Le code minier de 2001 prévoit pour le titulaire du titre le droit de prendre l'eau coulant à travers le terrain couvert par son permis de recherche, « conformément à la législation en vigueur » (article 41-1) et sur le terrain occupé par l'opérateur minier.

La prise d'eau peut avoir un impact considérable sur les communautés locales qui dépendent de cette ressource pour leur subsistance. Tout droit d'utilisation de l'eau devrait au moins être soumis aux exigences des communautés locales en la matière, et ne pas y porter atteinte. Le cas échéant, la société devrait être contrainte de fournir des sources alternatives d'eau adéquate, sans générer de surcoût pour la communauté. Dans une optique de durabilité accrue, tout droit d'utilisation de l'eau doit être précédé par une évaluation des pratiques d'utilisation efficace de l'eau de la société. Des normes environnementales rigoureuses exigeant « zéro eaux usées et rejetées » doivent être imposées pour encourager la société à recycler et à réutiliser ses eaux usées, ainsi qu'à les traiter.

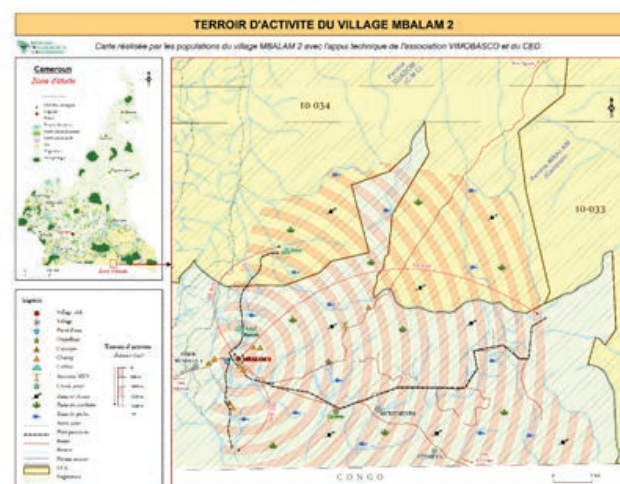


Photo : Éric Bisil. Étendue d'eau devenue acide suite aux activités minières, Afrique du Sud

Ce n'est que lorsque la société minière aura fourni des efforts significatifs pour mettre en œuvre un système de gestion efficace de l'eau que le gouvernement et la société devraient discuter des besoins réels de la mine en eau. Les niveaux maximaux d'eau utilisables doivent être calculés sur une base cumulative, en tenant compte des autres utilisations des sources d'eau.

11e Pilier : Consultation des communautés

Les projets miniers se développent dans des localités où la terre et les ressources du sol et du sous-sol jouent un rôle majeur pour la survie des communautés. Cependant le constat qui peut être fait est que dans bien des cas les titres miniers sont attribués sans que celles-ci aient été consultées préalablement. En effet le code minier ne prévoit la consultation des communautés qu'au moment de la réalisation de l'Etude d'Impact Environnemental et Social par le promoteur du projet. Placer la consultation uniquement au moment de l'EIES ne laisse que très peu de marge de négociation aux communautés qui subissent pourtant les impacts du projet depuis le moment de sa négociation. Le code minier devrait dès lors prescrire que soit fournie avant le démarrage de tout projet, la preuve de l'obtention du CLIP (Consentement Libre Informé et Préalable) des communautés riveraines et autochtones de différents projets miniers



La carte ci-dessus présente l'aire d'activité du village Mbalam 2 situé dans la délimitation du permis du projet d'exploitation du fer de Mbalam. Elle permet de se rendre compte de l'impact qu'aura ce projet sur les activités de cette communauté autochtone. Ces impacts auraient été considérablement réduits si les communautés avaient donné leur accord préalable.

12^e Pilier : Développement communautaire

Le code minier de 2001 ne contient qu'une disposition limitée sur le développement communautaire autour du projet minier. Cette disposition est insuffisamment détaillée pour garantir sa bonne mise en œuvre. Bien que le code stipule que les modalités de gestion des relations avec les communautés affectées doivent faire l'objet de conventions individuelles passées avec chaque titulaire de titre minier (article 16 des amendements de 2010 au code minier de 2001), aucun détail supplémentaire n'est donné sur la portée de ces conventions. Accorder la possibilité à chaque titulaire de titre minier de définir seul à seul avec les communautés les éléments devant figurer dans la convention de développement pose des problèmes à deux niveaux :

- au niveau des communautés, l'établissement d'une convention de développement pourrait s'avérer un exercice très difficile pour elles, ne disposant généralement pas des capacités suffisantes en matière de négociation de telles conventions. Plus encore les communautés ne savent généralement pas à quoi elles ont droit.
- au niveau de l'administration en charge du suivi de la mise en œuvre des conventions de développement, la multiplication des conventions et surtout les grandes différences pouvant subvenir d'une convention à une autre, rendraient très difficile les activités de suivi.



Photo : Brendan Schwartz. Campement Baka, Cameroun

L'Etat devrait définir clairement le cadre d'établissement des conventions de développement pour ne pas laisser trop de marge de manœuvre aux opérateurs et faciliter le suivi de la mise en œuvre

des conventions. Cette recommandation pour que le secteur minier contribue plus efficacement au développement local s'appliquerait encore davantage au secteur pétrolier dont le code est aussi en processus de révision.

Cas du Code pétrolier du Cameroun

Le code pétrolier ne prévoit pas d'allocations à verser directement ou indirectement aux Communes et Communautés affectées par un projet. Alors que le Cameroun se dirige vers l'exploitation des gisements pétroliers on shore (sur terre), la non prise en compte d'un tel aspect pourrait s'avérer préjudiciable pour les investisseurs et le Gouvernement.

Les sabotages des installations pétrolières au Nigeria par des populations mécontentes sont des exemples de crise sociale que peut générer une faible prise en compte des droits des riverains.

Il serait important dans le processus de révision du code pétrolier de prévoir à l'exemple du Code minier et du Code forestier des allocations pour les communes et communautés riveraines.

13^e Pilier : Mécanismes de résolution des litiges

La loi devrait prévoir des mécanismes de résolution des litiges pour les membres de la communauté, permettant de résoudre tout différend, tel que décrit dans les Principes Directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme. Comme ils ne font pas partie des accords entre l'État et le titulaire du titre, les membres de la communauté ne peuvent prendre aucune mesure pour faire appliquer des dispositions.

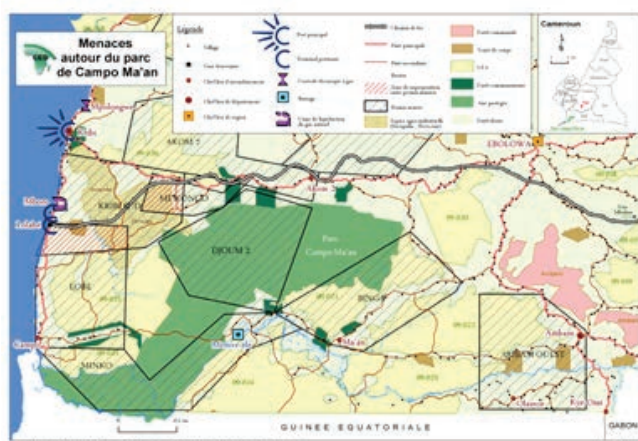
Ces mécanismes devraient être juridiques et non juridiques. Il faudrait aussi prévoir un mécanisme au niveau opérationnel, qui permettrait dans un premier temps de porter une réclamation à la connaissance de la société et d'en assurer l'examen par une personne dûment qualifiée et désignée à cette fin.

En cas de désaccord, il faut prévoir un mécanisme administratif et juridique. Les frais nécessaires pour accéder au mécanisme de résolution des litiges doivent être raisonnables afin de ne pas exclure les communautés. Ce mécanisme doit

être légitime, accessible, prévisible, équitable, transparent et respectueux des droits¹. Le code minier stipule uniquement que les parties peuvent se tourner vers un expert, puis faire appel à un arbitrage, et enfin saisir l'administration des domaines en cas de désaccord sur le montant de la réparation à payer (article 77). Le mécanisme de résolution des litiges devrait s'appliquer plus largement à toute réclamation pouvant apparaître pendant la durée du projet et respecter aussi les principes décrits plus haut.

14^e Pilier: Coordination et communication interministérielle

Une des faiblesses observées dans la gouvernance camerounaise au niveau politique est le déficit de communication et de coordination interministérielle. On a en effet l'impression, à l'observation, qu'il existe une concurrence entre les ministères sectoriels plutôt qu'une approche concertée pour parvenir à une efficacité maximale dans la prise de décisions liées à la gestion des terres et des ressources naturelles. L'une des conséquences de ce déficit est contenue dans les nombreux cas de chevauchements entre différents types d'utilisation des terres et des ressources (entre titres miniers, concessions forestières et aires protégées).



La carte ci-dessus permet de se faire une idée de l'ampleur de ces superpositions de titres dans la région du sud en général et autour du Parc National de Campo Ma'an en particulier.

1 Selon les Principes des Nations Unies pour les contrats responsables : il est souhaitable d'intégrer la gestion des risques liés aux droits de la personne dans les négociations contractuelles entre l'État et les investisseurs.

Le présent document a été réalisé grâce à l'appui financier de Open Society Foundations (OSF), du Comité Néerlandais de l'Union International pour la Conservation de la Nature (UICN), de Natural Resources Governance Institute (NRGI), de la Conférence Episcopale Nationale du Cameroun (CENC) Publiez Ce Que Vous Payez. Toutefois, le contenu du document ne reflète pas nécessairement la position des institutions ayant contribué au financement de sa production.

Centre pour l'Environnement et le Développement (CED)

167, Rue 1115 Etoa-Meki
B.P. 3430 Yaoundé, Cameroun
Tél: (237) 22 21 25 99
E-mail: ced@cedcameroun.org;
site Web: www.cedcameroun.org

Auteur : Éric Bisil

Collaboration :

Samuel Nguiffo (CED), Téodyl Nkuinchua (CED), Sa Majesté Bruno Mvondo (RecTrad), Edwige Jounda (CED), Marie-Hélène Bois-Brochu (CUSO), Éric Etoga (CED), Thorsten Nilges (SNJP)

Mise en page et impressions :

Hervé MOMO
(CREATIVE CAMEROUN)
info@creativecameroun.com
www.creativecameroun.com