



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

CENTRAL AFRICAN REPUBLIC

PROPERTY RIGHTS AND ARTISANAL DIAMOND DEVELOPMENT (PRADD) PROJECT

ÉTUDE COMPARATIVE : RÉGIMES JURIDIQUES ET
FISCAUX POUR L'EXPLOITATION MINIÈRE
ARTISANALE DE DIAMANTS

OCTOBRE 2010

Cette publication a été soumise pour révision par l'Agence américaine pour le Développement international. Elle a été préparée par Tetra Tech ARD.

Par Jennifer Hinton et Estelle Levin

Contributeurs: Joseph P. Okedi, Agata Surma, et Cristina Villegas

Préparée pour l'Agence américaine pour le développement international, Numéro de contrat de l'USAID: EPP-I-00-06-00008-00, Tâche 5.4, Droits de Propriété et Développement artisanal de Diamants en RCA, en vertu du Programme des Droits de Propriété et de Gouvernance des Ressources (PRRGP), Répartition des tâches basée sur la prospérité, les moyens de subsistance et la conservation des écosystèmes (PLACE) Contrat à quantité indéterminée.

Mis en œuvre par:

Tetra Tech ARD
P.O. Box 1397
Burlington, VT 05402

PROPERTY RIGHTS AND ARTISANAL DIAMOND DEVELOPMENT (PRADD) PROJECT

ÉTUDE COMPARATIVE : RÉGIMES
JURIDIQUES ET FISCAUX POUR
L'EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE DE
DIAMANTS

OCTOBRE 2010

AVIS DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions de l'auteur exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Agence américaine pour le développement international ou ceux du gouvernement des États-Unis.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE D'ACRONYMES.....	iii
RÉSUMÉ	v
1.0 INTRODUCTION.....	1
1.1 Exploitation minière artisanale de diamants: Défis et opportunités de développement	2
1.2 L'importance d'un régime fiscal et juridique de support	3
1.3 Objectifs	3
1.4 Méthodologie	4
1.4.1 Approche méthodologique	4
1.4.2 Modélisation économique	4
1.4.3 Limitations de la recherche	5
2.0 L'EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE DE DIAMANTS ET LE DÉVELOPPEMENT EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE.....	7
2.1 Vue d'ensemble du cadre fiscal et juridique en RCA	8
2.1.1 Le Code Minier	8
2.1.2 Le régime fiscal	9
2.2 Principaux problèmes liés à la formalité	10
2.3 Le développement potentiel de l'ADM en RCA	10
2.3.1 Contributions actuelles de l'ADM	11
2.3.2 Contributions potentielles de l'ADM	11
3.0 APPROCHES FISCALE ET LÉGALE À L'EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE	13
3.1 Juridictions de l'exploitation minière artisanale de diamants.....	14
3.1.1 République démocratique du Congo (RDC)	14
3.1.2 Guyane.....	15
3.1.3 Libéria.....	16
3.1.4 Sierra Leone.....	17
3.1.5 Tanzanie.....	19
3.2 Autres Juridictions	20
3.2.1 Madagascar.....	20
3.2.2 Uganda.....	21
3.2.3 Ghana.....	21
3.2.4 Pérou.....	22
3.2.5 Philippines	23
4.0 COMPOSANTS ESSENTIELS D'UN RÉGIME FISCAL ET JURIDIQUE FAVORABLE	25
4.1 Dispositions fiscales	25
4.2 Exigences juridiques et réglementaires.....	31
4.3 Exigences institutionnelles	33
5.0 Conclusions.....	37
5.1 Dispositions fiscales: importants facteurs de succès	37
5.2 Cadres juridiques et institutionnels: importants facteurs de succès.....	39
5.3 Le facteur final	40
ANNEXE 1: ETUDES DE CAS	41
ANNEXE 2: MODELE ECONOMIQUE	57
ANNEXE 3: COMPOSANTES CONJOINTES RELATIVES AUX CADRES JURIDIQUES ET FISCAUX	61
ANNEXE 4: PROMOTION DU SOUS-SECTEUR DE L'ASM A TRAVERS LES MECANISMES DE FINANCEMENT DU GOUVERNEMENT.....	65
REFERENCES	67

LISTE D'ACRONYMES

ADM	Exploitation minière artisanale de diamants
AMZ	Zone d'exploitation minière artisanale
ASM	Exploitation minière artisanale et à petite échelle
CAMI	Cadastre Minier (Enregistrement d'exploitation minière), RDC
CAR	République centrafricaine
CDS	Contribution au développement social
CEEC	Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification (The Centre for Evaluation, Expertise and Certification), RDC
CP	Contribution de la <i>patente</i>
DRC	République démocratique du Congo
EIA	Évaluation de l'impact sur l'environnement
GGMC	Commission de la géologie et des mines de la Guyane
GOCAR	Gouvernement de la République centrafricaine
GoCAR	Gouvernement de la République centrafricaine
GoDRC	Gouvernement de la RDC
GOSL	Gouvernement de Sierra Leone
KPCS	Système de certification du processus de Kimberley
MFI	Institution de microfinance
MFI	Impôt minimum
MLME	Ministère des Terres, des Mines et de l'Énergie (Libéria)
MMSD	Ministère des Mines et du Développement de l'acier (Nigeria)
NGJA	Administration nationale de pierres précieuses et de bijoux (Sri Lanka)
NTR	Recettes non fiscales
PRADD	Droits de propriété et développement artisanal de diamants
SACCO	Coopérative d'épargne et de crédit (Tanzanie)
SAESSCAM	Service d'Assistance et d'Encadrement artisanal et de l'Exploitation minière à petite échelle (Service d'assistance et d'organisation de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle), RD

RÉSUMÉ

L'extraction artisanale de diamants (ADM) est un important moyen de subsistance d'environ 400.000 hommes et femmes en République centrafricaine (RCA) et contribue à plus de 60% des recettes d'exportation du pays.¹ Bien que les statistiques officielles suggèrent que le secteur minier en République centrafricaine ne contribue que de 4% à 7% au PIB national, plus de 95% de la production de diamants alluviaux du pays est attribué aux mineurs artisanaux ; la probabilité de pertes importantes de recettes publiques est élevée en raison de la production et des ventes hors de la chaîne de responsabilité officielle.²

La légalisation des mineurs artisanaux de diamants en République centrafricaine a le potentiel de générer des bénéfices importants de développement pour la nation en contribuant au Trésor national, en fournissant des possibilités d'emploi non-agricole, en stimulant les économies rurales dans les régions minières à travers le développement des petites entreprises. Cependant, dans de nombreux pays à exploitation minière artisanale et à petite échelle (ASM), il a été largement démontré que les coûts des permis, des charges, des locations, des impôts et des redevances sont un obstacle commun pour les mineurs informels et où les mineurs artisanaux n'obtiendront un permis que s'ils ont la capacité financière, technique et personnelle ainsi que l'encouragement pour le faire.

Le Projet des Droits de Propriété et du Développement Artisanal de Diamants (PRADD) de la RCA a commencé à connaître du succès en démontrant un processus efficace pour identifier et formaliser les droits de propriété dans les zones d'extraction artisanale de diamants (ADM). Malgré cela, les mineurs artisanaux se heurtent encore à l'achat d'un permis annuel (*patente*).

Cette étude comparative évalue la manière dont la légalisation des mineurs artisanaux de diamants peut être promue par la réduction des coûts des permis, des redevances, des impôts et des charges. Les études de cas détaillées des pays producteurs de diamants - Liberia, Sierra Leone, Guyane, Madagascar, Tanzanie et RDC - et les expériences générales de plusieurs autres pays fournissent des indications intéressantes. Par exemple :

- En Guyane, les charges pour le permis ont été réduites dans le but de générer des revenus provenant des redevances et des impôts à l'exportation. Les permis sont facilement accessibles à des prix de 5 \$ US seulement pour les mineurs de diamants, de 50 \$ US pour les dragueurs et de \$ 75 US pour les négociants et les exportateurs. Plutôt que des mineurs individuels, des unités entières (dragueurs) de production sont ciblées pour la formalisation et produisent un relevé hebdomadaire de production qui accompagne les diamants tout au long de la chaîne. Des redevances de 3% seulement sont payées sur la base d'une valeur standard de 75 \$ US par carat (indépendamment de la qualité). À cause de la simplicité de l'outil de suivi et des faibles charges de permis et des impôts, près de 100% des unités de production est légalisé bien que la plupart des mineurs artisanaux qui travaillent sur les dragues demeurent informels parce que plusieurs d'entre eux refusent d'acquiescer leurs cartes.³
- En comparaison, à Sierra Leone, un permis coûte entre 200 \$ et 300 \$ (enregistrement plus autres charges). Le paiement d'une redevance de 3% sur les exportations de diamants artisanaux est harmonisé avec les impôts à l'exportation dans les pays voisins et 25% de ce montant est alloué au Fonds de développement communautaire de la zone de diamants (DACDF). Le DACDF restitue

¹ Services d'informations Mbendi, 2010a.

² Services d'informations Mbendi, 2010b.; Initiative de développement de diamants, 2010; Unité d'intelligence d'économiste, 2006. L'EIU rapporte que les diamants totalisèrent 42% des exportations à partir de la RCA en 2004.

³ Blore, S., 2008; Shawn Blore, courrier électronique de Jennifer Hinton du 4 octobre 2010.

une partie des recettes de diamants aux communautés de diamants pour investissement dans des projets locaux de développement. L'attribution de ce 0,75% de la valeur totale des exportations de diamants dépend de la proportion de permis d'extraction minière retenue du total national par une chefferie. En principe, le DACDF est un bon modèle pour encourager la formalisation, bien que des défis dans la gestion et l'allocation de fonds aient empêché les communautés d'en profiter pleinement.⁴

- En République démocratique du Congo, les miniers artisanaux peuvent être légalement reconnus par l'obtention d'une '*carte d'exploitant artisanal*' de 25 \$ US auprès des bureaux provinciaux du Ministère des Mines (*Division des Mines*). Peu de mineurs ont acquis les cartes. Les raisons incluent le manque par l'Etat d'imprimer suffisamment de cartes à cause de la rareté de fournitures et de capacités logistiques ; les moyens logistiques pour l'atteinte des centres d'émission, la pratique de charger un coût supplémentaire de 25 \$ pour les cartes, l'absence de toute pénalité à ceux qui n'ont pas de cartes et une perception chez les mineurs qu'il n'y a aucun avantage à en posséder une.⁵ Un autre raison majeure est que la carte ne permet au mineur de fonctionner que dans une zone déterminée et vu que les mineurs sont très mobiles, ils ont besoin d'acheter plusieurs cartes. Une approche suggérée est de valider la carte pour utilisation dans toute la province et/ou de réduire considérablement les coûts des cartes⁶. Ce résultat reflète l'importance de comprendre la situation locale lors de la conception des systèmes de permis.
- Depuis la promulgation du Code minier de 2005, des modèles de permis à bas prix ont été appliqués pour lesquels un minier ou un groupe de miniers d'extraction de l'or ne paie que 5,50 \$ US pour un permis annuel (*Carte d'Orpailleur*). Les paiements sont effectués à leur "Commune" (unité administrative locale du gouvernement) qui est autorisée à accorder des permis bien que les redevances de 3% soient payées par un *collecteur* ou un acheteur local (dont le permis annuel ne coûte que 50,00 US \$). Entre 2004 et 2007, dans la commune d'Antanimbary 1383 des 1500 chercheurs d'or ont obtenu leurs permis. Ce succès de la formalisation était dû à une campagne de sensibilisation concertée menée par une ONG locale, avec le financement de la Banque mondiale, ainsi qu'aux preuves évidentes pour les mineurs que les charges pour leur permis couvraient le paiement de nombreux projets locaux d'infrastructure sociale et économique. Malgré ce succès, l'enregistrement généralisé fit face à des obstacles en raison de la difficulté d'accès logistique aux centres administratifs et de l'analphabétisme.⁷
- Aux Philippines, où le produit principal est l'or, les coûts de préparation des demandes et des EIE sont financés en vertu du *Fonds public de protection de l'exploitation minière à petite échelle*. Le fonds reçoit une contribution de 15% de tous les revenus du gouvernement de l'exploitation minière et ce montant est utilisé principalement pour la diffusion des informations et la formation des petits exploitants en matière de sécurité, de santé et de protection de l'environnement et la création d'équipes de sauvetage et de récupération dans les mines.⁸
- Au Ghana, la production de diamants officiellement rapportée a doublé, passant de 40% à 80% de 1989 à 2002 grâce aux réformes dans la législation, ainsi qu'à la sensibilisation concertée et à la formation fournie par les bureaux régionaux des mines et par une série de projets d'assistance technique. Bien que les exportations légales aient augmenté, le nombre de permis accordés a été négligeable. Le sous-secteur d'ASM est composé d'environ 200.000 mineurs artisanaux de diamants et d'or, avec seulement 620 permis d'exploitation minière artisanale accordés pendant

⁴ Coalition nationale de plaidoyer sur les industries extractives (NACE), p. 34.

⁵ Pacte 2010 *Etude PROMINES: Exploitation minière artisanale en République démocratique du Congo*. à <http://pactworld.org/galleries/resource-center/PROMINES%20Report%20English.pdf>. Extraite le 4 octobre 2010.

⁶ Banque mondiale, 2008.

⁷ Levin, 2007.

⁸ Gouvernement des Philippines, 1991, Section 20.

cette période de 4 ans⁹. Les miniers lient le manque d'enregistrement aux procédures bureaucratiques d'octroi de permis.

Les principaux facteurs de succès comprennent: l'octroi de permis à faible coût, les procédures simples de comptabilisation, l'harmonisation régionale des impôts sur l'extraction minière afin de réduire les exportations illégales, la création d'un fonds de développement communautaire pour réinvestir les revenus générés par les diamants dans les zones de production de diamants ainsi que la collecte des impôts et des redevances à travers les distributeurs agréés en mines au point d'exportation (au lieu du point de production).

Cependant, le succès dans la formalisation de l'exploitation minière artisanale a également besoin de la simplification des exigences d'octroi de permis et de l'appui institutionnel accru aux mineurs. Les mineurs ne légaliseront pas simplement leurs activités si : (i) ils n'ont pas la capacité technique et financière (et dans la plupart des cas, l'alphabétisation et la munératie de base) pour obtenir un permis et se conformer à ses exigences et (ii) ils ne voient pas de réels avantages à le faire. Dans de nombreux pays africains, un grand pourcentage (45-65%) de la main-d'œuvre d'ASM se compose de femmes qui doivent surmonter des obstacles encore plus grands (par exemple l'alphabétisation, les fonds, l'autonomie) pour l'obtention des permis¹⁰. Des systèmes coûteux et bureaucratiques d'octroi de permis courent le risque que les disparités entre les sexes s'élargissent aux niveaux locaux vu qu'il sera plus facile pour les hommes de s'enregistrer que les femmes.

Afin de fournir l'appui nécessaire aux mineurs artisanaux, plusieurs pays comme le Ghana, les Philippines et la République démocratique du Congo disposent d'unités minières à petite échelle ou de départements, mais, dans tous les cas, la mise en œuvre de ce qui semble être une bonne politique a été entravée par un manque de ressources à ces unités et une responsabilité limitée de leur performance. En Ouganda, une stratégie d'ASM nationale a déterminé qu'un prélèvement de 5% seulement des redevances serait suffisant pour financer les fonctions trans-sectorielles de la formation, de la sensibilisation, de la réglementation et de la collecte de données afin de gérer et de développer de façon responsable le sous-secteur d'ASM ainsi que de contrôler et d'évaluer l'efficacité des efforts du gouvernement.¹¹ Parce que les services de vulgarisation et de réglementation améliorée de l'ASM peuvent prendre en charge la légalisation future, le gouvernement peut obtenir progressivement des recettes plus grandes et plus substantielles au fur et à mesure que le programme s'élargit.

Les encouragements aux mineurs artisanaux pour la formalisation existent également sous forme de droits au transfert et aux créances hypothécaires; de désignation de zones spécifiques uniquement pour l'ASM (qui existe dans la plupart des législations, mais est rarement pratiquée); de décentralisation de l'allocation et de l'administration des revendications; de formation et d'appui consultatif (par exemple, dans l'évaluation des pierres précieuses et des méthodes d'extraction), de fourniture de liaisons de marché aux revendeurs autorisés; de déductions d'impôts sur les importations d'équipement et d'accès au fonds de développement de capital (micro finance).

Les principaux mécanismes de partage des bénéfices comprennent le fonds de développement communautaire qui retourne une partie des redevances aux collectivités locales, aux propriétaires terriens et aux communautés directement concernées ou touchées par l'ADM. Cependant, tel que démontré à Sierra Leone et aux Philippines, le potentiel d'abus est élevé, à moins que la capacité locale soit développée pour administrer ces fonds et que les structures efficaces de responsabilisation soient mises en place.

Les gouvernements utilisent la fiscalité pour répondre à deux objectifs principaux : augmenter les recettes en appliquant un système "juste et équitable" et orienter le comportement des contribuables par le biais de mécanismes de "commande et de contrôle". Les différents instruments de fiscalité

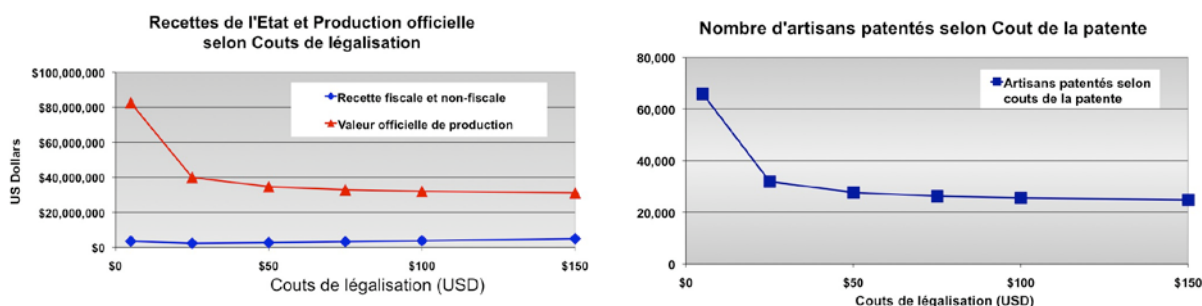
⁹ Aryee, 2003, ; Hentschel et autres, 2002.

¹⁰ Hinton et autres, 2003.

¹¹ Hinton, J., 2009, *Stratégie nationale pour la promotion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en Ouganda*, Rapport au Ministère de l'énergie et du développement des minéraux.

minières disponibles visent à augmenter le taux de formalisation et à améliorer également la collecte des recettes du secteur.

"L'équilibre" du permis d'exploitation à un prix abordable et des grands avantages de formalisation par rapport aux revenus du gouvernement est surprenante. Un modèle économique simple, développé à partir de données de l'étude de cas, suggère qu'il existe une corrélation entre les revenus des mineurs, les coûts du permis et le pourcentage de mineurs qui optent pour obtenir un permis. Le modèle suggère que les charges pour le permis en RCA aussi bas que 5 \$ US par mineur pourrait produire 50 millions de dollars US *de plus* par an en exportations officielles de diamants qu'une charge de 50 \$ US, et près de 0,8 million \$ US *de plus* en recettes fiscales et non fiscales en raison des accroissements attendus du nombre de miniers ayant des permis allant de 28.000 à 65.000.



Bien que les résultats du modèle économique soient prometteurs, l'une des principales expériences acquises d'autres instances est que les coûts réduits des permis, des redevances et des impôts à l'exportation *peuvent* stimuler l'autorisation d'exploitation. Néanmoins, les résultats immédiats sont improbables, sauf dans les zones où une intervention suffisante et l'appui sur place est fournie. Par conséquent, les dispositions fiscales doivent être en harmonie avec des politiques minières sensées et des mécanismes institutionnels nécessaires pour la mise en œuvre.

Les résultats des pays de l'étude de cas suggèrent fortement que le plus grand défi à la formalisation réside dans la mise en œuvre. La réduction des charges pour le permis est la première étape essentielle de préparation du terrain pour accroître la proportion de mineurs artisanaux qui s'enregistrent auprès de l'État, la deuxième étape est la sensibilisation des mineurs à travers le pays sur les avantages de l'enregistrement ; et la troisième est de garantir que ces avantages se concrétisent. Finalement, la performance institutionnelle doit être l'objet d'un contrôle strict et transparent en vue d'assurer une mise en œuvre effective et des taux de légalisation de plus en plus élevés.

1.0 INTRODUCTION

L'extraction artisanale de diamants (ADM) est un important moyen de subsistance d'environ 400,000¹² hommes et femmes en République centrafricaine (RCA) et fournit plus de 60% des recettes d'exportation du pays estimées à 146,7 millions de dollars des USA en 2007.¹³ Bien que les statistiques officielles indiquent que le secteur minier en RCA ne contribue que de 4% à 7% au PIB national, plus de 95% de la production du pays de diamants alluviaux sont attribués aux mineurs artisanaux : la probabilité de pertes importantes de recettes publiques est élevée en raison de la production et de la vente en dehors de la chaîne officielle de responsabilité.¹⁴

La formalisation des mineurs artisanaux de diamants en République centrafricaine a le potentiel de générer des avantages importants de développement pour la nation en contribuant au Trésor national, en fournissant des options d'emploi non-agricole, d'investissement des recettes de l'ADM dans l'agriculture et en stimulant les économies rurales via les petites entreprises dans les régions minières. Cependant, dans de nombreux pays où se pratiquent l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (ASM), il a été largement démontré que : les coûts des permis, des charges, des locations et des redevances sont un obstacle commun pour les mineurs informels et les mineurs artisanaux à l'obtention d'un permis que s'ils disposent des moyens financiers, techniques et personnels pour le faire.¹⁵

Le Projet des Droits de Propriété et de Développement artisanal de diamants (PRADD) de la RCA a commencé à connaître du succès dans la démonstration d'un processus efficace d'identification et de formalisation des droits de propriété dans les zones d'extraction minière artisanale de diamants. Malgré tout, les mineurs artisanaux se heurtent encore à l'acquisition d'un permis annuel (*patente*) qui coûte 100 \$ et, comme dans de nombreux pays, ils font aussi face à de plus grandes difficultés dues aux impôts supplémentaires, aux redevances, aux frais de location et à la bureaucratie.¹⁶ Parce que les mineurs non patentés sont considérés illégaux, ils sont susceptibles d'avoir des problèmes avec différentes autorités. Cela peut rapidement élargir le fossé entre les mineurs informels et le gouvernement et rendre encore moins probable l'octroi de permis à l'avenir.

Cette étude comparative évalue la manière dont la légalisation des mineurs artisanaux de diamants peut être promue par la réduction des coûts des permis, des redevances, des impôts et des charges. Elle examine en particulier les dispositions fiscales qui sont raisonnables compte tenu des revenus et des moyens des mineurs artisanaux de diamants en République centrafricaine et quand et comment les avantages attendus de la baisse des charges peuvent accroître les recettes publiques en provenance de l'ADM à travers un plus grand nombre de permis accordés. Un modèle économique simple a été développé pour aider le gouvernement de la RCA (GoRCA), les donateurs et des tiers à évaluer les changements attendus du flux de revenus et autres avantages par le biais de l'octroi accru de permis aux mineurs artisanaux (voir Annexe II).

¹² Sebastien Pennes, courrier électronique à Levin, le 6 octobre 2010. Il note qu'il y a environ 40.000 - 90.000 mineurs; total de 400.000, y compris les travailleurs artisanaux (excavateurs, laveurs et déboucheurs).

¹³ Services d'informations Mbendi, 2010a; Pangea Diamond Fields Plc, 2010. Le document du procès-verbal de l'atelier sur les *Etats Généraux* mentionne à plusieurs reprises que la contribution de diamants au PIB est d'environ 4%.

¹⁴ Services d'informations Mbendi, 2010b; Initiative de développement de diamants, 2010; Unité d'intelligence d'économiste, 2006. L'EIU rapporte que les diamants totalisèrent 42% des exportations à partir de la RCA en 2004.

¹⁵ Hinton et autres, 2003, pages 99-115; Hinton, 2006.

¹⁶ Cette bureaucratie peut inclure le travail de bureau (et le paiement pour l'assistance à remplir le formulaire, y compris la préparation des feuilles de carte, des directives sur l'environnement et autres exigences). D'autres coûts comprennent le transport aux bureaux du gouvernement, l'hébergement et la nourriture pendant l'attente du traitement des demandes.

1.1 EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE DE DIAMANTS : DEFIS ET OPPORTUNITES DE DEVELOPPEMENT

L'extraction artisanale de diamants (ADM) est caractérisée, en règle générale, par les méthodes rudimentaires, les risques sérieux de sécurité au travail, la dégradation de l'environnement, le travail des enfants, les arrangements de travail abusifs, les inégalités entre les sexes et l'illégalité. Malgré tout, des centaines de milliers d'hommes, femmes et enfants sont entraînés dans le sous-secteur de l'ADM à cause de l'extrême pauvreté en milieu rural, de l'absence d'alternatives de subsistance viables et de l'espoir de richesses. L'ADM fournit, néanmoins, une source de revenus aux économies rurales en stimulant les petites entreprises (par exemple, les biens et services aux mineurs pour leur activité d'extraction minière et leurs besoins de subsistance), réduisant, en outre, l'exode rural et permettant aux mineurs et à leurs familles de satisfaire leurs besoins de subsistance de base.

Les contributions économiques du sous-secteur en RCA pourraient être importantes, notamment parce que :

- Entre 40.000 et 90.000 mineurs artisanaux sont estimés être actifs en RCA, dont la majorité dans les mines de diamants.¹⁷ Cette main-d'œuvre directe, combinée aux estimations de la main-d'œuvre indirecte et motivée utilisée et aux ratios de dépendance des ménages, suggère que plus de 2,8 millions d'hommes, femmes et enfants, environ les deux tiers de la population nationale, dépendent directement ou indirectement de l'ADM.¹⁸
- En considération des estimations plaçant les revenus nets à 723 \$ en moyenne par an et par mineur, si seulement la moitié des revenus est dépensée en biens et services locaux (une estimation extrêmement conservatrice), plus de 28,9 millions de \$ USA peuvent être injectés dans l'économie locale chaque année, en particulier dans les régions de Berbérati, Haute Kotto et Sangha. La demande locale par les mineurs, qui sont souvent plus riches que d'autres dans les économies rurales, crée des marchés pour les produits cultivés localement ou fournis et augmente le composant en espèces des revenus des ménages. Les entreprises locales formelles et informelles, en tant que conséquence du capital injecté à l'ADM, peuvent apporter une contribution supplémentaire de 86,7 millions de dollars des USA aux économies locales.¹⁹
- La production officielle artisanale de diamants de la RCA est en moyenne de 400.000 carats environ par an et est évaluée à 60,4 millions de dollars des USA par an.²⁰ En supposant que seulement la moitié de la production minière passe par les voies officielles et se base sur un point de cotisation à la production de 7%, elle équivaldrait à des pertes en recettes fiscales de l'ordre de 2,1 millions de dollars des USA par an.

L'octroi de permis aux mineurs artisanaux fournirait un véhicule pour introduire des sources formelles de financement et l'appui technique qui, à leur tour, conduiraient à la production accrue de diamants, de plus grandes contributions à l'économie locale et nationale. L'un des instruments les plus importants de l'appui à la légalisation de l'ADM a trait aux exigences fiscales et juridiques pratiques et réalisables.

¹⁷ Sebastien Pennes, courrier électronique à Levin, le 6 octobre 2010. Il note qu'il y a environ 40.000 - 90.000 mineurs; total de 400.000, y compris les travailleurs artisanaux (excavateurs, laveurs et débourbeurs).

¹⁸ En raison du manque de données fiables, les multiplicateurs de 2,5 et 2 couramment utilisés pour la main-d'œuvre indirecte et induite (*d'après* Hinton, 2009), ont été réduits à 1,5 et 1,0 respectivement. Le nombre moyen de personnes à charge des ménages dans les zones d'ASM a été prudemment estimé à 4,6 personnes à charge par mineur sur la base du taux moyen de fécondité.

¹⁹ Source des revenus de Chupzei, 2009. Certains envois de fonds peuvent être expédiés à l'extérieur des zones minières, mais il est probable que la majeure partie des dépenses soient locales pour subvenir aux besoins au jour le jour. Ainsi, l'importance des contributions économiques locales est plus susceptible d'être sous-estimée que surestimée. Les multiplicateurs de la contribution économique dans les zones d'ASM dans d'autres pays sont calculés à 2,5. En raison du manque de données, un coefficient multiplicateur de 1,5 a été utilisé (Priester, 2010; Hinton, 2009).

²⁰ Source: Données du Ministère des Mines (2010) basées sur les moyennes de 2001 à 2009.

1.2 L'IMPORTANCE D'UN REGIME FISCAL ET JURIDIQUE DE SUPPORT

La politique budgétaire est cruciale pour assurer que l'investissement dans le développement économique est stimulé tout en assurant des revenus suffisants pour permettre au gouvernement d'atteindre de plus grands objectifs de développement national. Les quatre principaux composants de la politique budgétaire sont (i) les dépenses, la réforme budgétaire (ii) la mobilisation des recettes (en particulier les recettes fiscales), (iii) le confinement du déficit/financement, et (iv) la détermination des transferts fiscaux, notamment du niveau le plus élevé au niveau le plus bas du gouvernement²¹. Bien que cette étude comparative examine les sources de revenus des permis d'ADM, elle reconnaît aussi l'importance des transferts financiers en appui à l'octroi futur de permis et aux résultats de développement amélioré provenant de l'ADM.

L'analyse de la rentabilisation pour les gouvernements en appui à la formalisation d'ADM par le biais des cadres budgétaires, juridiques et institutionnelles favorables est évidente²²:

“Les pays qui créent un environnement juridique et économique qui prend en charge l'intégration des entreprises extra-légales prospèrent presque toujours plus rapidement que ceux qui ne le font pas.

En outre, les coûts d'imposition par l'autorité de haut en bas sur l'économie extralégale sont prohibitifs, surtout lorsque les systèmes informels sont considérés comme légitimes au niveau local”.

D'importantes leçons peuvent être tirées des expériences des pays comme le Brésil, la Colombie, le Ghana, l'Indonésie, le Laos, la Tanzanie et plusieurs autres qui ont, à un moment ou un autre, lutté et échoué dans leur tentative d'arrêter l'ASM illégale à grands coûts financiers et d'atteinte à la réputation.²³ Tel que démontré dans l'étude de cas des pays, les approches récentes reconnaissent maintenant l'importance d'une législation basée sur des incitations et de l'appui institutionnel associé à une réglementation pratique et aux mécanismes de mise en application.

Pour que *n'importe quelle* entreprise fonctionne pendant un certain temps, elle doit générer des profits supérieurs aux coûts de fonctionnement. Ce principe n'est pas différent pour les mineurs artisanaux de diamants. Les profits de l'exploitation légale doivent être supérieurs aux coûts de permis, de locations, d'impôts et de redevances. Cependant, les mineurs artisanaux doivent non seulement voir des avantages de l'exploitation en toute légalité, ils doivent aussi avoir les *moyens financiers, personnels et techniques* pour faire face aux obligations bureaucratiques et juridiques associées.²⁴

Pour ces raisons, l'harmonisation des politiques fiscales et de minéraux sous-tend l'efficacité d'un cadre favorable à l'ADM. Bien que les recettes substantielles publiques peuvent être réalisées à partir d'un sous-secteur légal de l'ADM, les exigences fiscales et juridiques pratiques et réalisables doivent être associées à l'appui institutionnel pour renforcer les capacités des mineurs à s'y conformer. Sans cet appui, la politique restera inefficace, peu importe qu'elle ait été parfaitement conçue.

1.3 OBJECTIFS

L'objectif principal de ce travail est d'effectuer une étude comparative des régimes fiscaux d'ADM pour permettre au Gouvernement de la République centrafricaine (GORCA) de considérer si la réduction des charges de la *patente* encouragera la formalisation. La *patente* est la *carte d'exploitant artisan minier*, un permis que tous les mineurs doivent posséder pour creuser dans une zone d'exploitation minière artisanale désignée ou comme membre d'une coopérative artisanale.

²¹ ASARC, 2007.

²² Siegel & Veiga, 2007; Hinton, 2009.

²³ Hinton, 2009.

²⁴ Hinton et autres, 2003.

Cette évaluation vise également à:

- Fournir un résumé des études de cas des régimes juridiques, y compris leurs cadres fiscaux, principalement dans les pays d'ADM pour identifier les facteurs contribuant à la réussite ou à l'échec de leur mise en œuvre et la pertinence potentielle pour la RCA.
- Revoir le cadre financier de la RCA déjà en place et lié à l'ASM et identifier les défis et possibilités connexes.
- Faire des choix parmi les meilleures pratiques internationales sur les régimes fiscaux qui affectent l'ADM (et d'autres secteurs pertinents d'ASM) et aborder les facteurs essentiels qui peuvent être appliqués à la RCA, avec un accent particulier sur:
 - Les régimes fiscaux qui facilitent l'entrée des mineurs artisanaux dans le système formel et leurs mécanismes spécifiques (par exemple des incitations, les pratiques d'application, les systèmes de collecte des impôts) qui supportent la formalisation ainsi que l'investissement et l'entrepreneuriat.
 - Les régimes fiscaux qui génèrent d'importants avantages financiers en faveur de l'Etat et les façons dont ces avantages sont appliqués pour appuyer le développement (par exemple, fonds d'affectation spéciale, fonds de développement communautaire, etc.).
 - Les relations entre les revenus des mineurs et les charges pour les permis, les locations, les impôts et les redevances.

Informé à partir des données en provenance des pays d'étude de cas, ce travail vise aussi à développer un modèle de base Excel pour montrer les relations entre les recettes de l'État générées de l'ADM et le nombre de mineurs artisanaux payeurs. Le modèle se veut un outil simple pour utilisation par le gouvernement, les donateurs et d'autres et qui peut faire l'hypothèse de l'impact des coûts réduits de la *patente* sur le nombre de mineurs légaux et leurs contributions de recettes au Trésor.

1.4 METHODOLOGIE

1.4.1 APPROCHE METHODOLOGIQUE

Le court délai pour le projet (2 semaines) a limité les méthodes de recherche à la théorie portant essentiellement sur:

1. La revue des documents et l'analyse:
 - a. des codes juridiques ayant trait aux systèmes fiscaux et juridiques d'ADM et d'ASM dans 10 pays, y compris ceux démontrant des approches à la formalisation des secteurs miniers artisanaux qui ont connu du succès.
 - b. des rapports et des statistiques du gouvernement relatifs au secteur des minéraux.
 - c. des rapports de consultation et des publications académiques et des ONG sur les régimes fiscaux d'ADM et d'ASM et sur la formalisation.
2. L'analyse statistique des populations d'ADM (formelles, semi-formelles et informelles) de production et du commerce de diamants et des recettes publiques provenant des statistiques du KPCS, de l'institution financière internationale et du gouvernement.
3. Consultation par e-mail et téléphone avec des experts et des responsables gouvernementaux dans les pays d'étude de cas pour mettre à jour les informations, autant que possible.

1.4.2 MODELISATION ECONOMIQUE

Un modèle Excel simple, convivial a été élaboré afin d'évaluer les relations entre les recettes publiques et le nombre de mineurs autorisés (voir Annexe II). Le modèle est une version adaptée de celle

développée par Hinton (2009) pour évaluer les contributions économiques de l'ASM en Ouganda. D'importantes variations du modèle original comprennent l'utilisation de corrélations de base pour évaluer l'influence potentielle du coût de la patente sur le nombre de mineurs légaux et de leurs contributions de recettes au Trésor. Des corrélations ont été développées en utilisant les pays ayant des données relativement bonnes sur les revenus des mineurs et les niveaux de production qui ont été combinés avec les coûts des permis et les estimations en pourcentage du secteur formalisé dans le pays. Bien qu'un certain nombre d'hypothèses et d'estimations aient été utilisé pour configurer le modèle, le raffinement des statistiques a été effectué facilement.

Le modèle économique est composé de quatre feuilles de calcul:

1. **Principales statistiques:** Les utilisateurs peuvent entrer des données sur le nombre total de mineurs artisans de diamants (avec ou sans permis); Coûts Totaux Annuels de permis; Taux de Redevance et Taux d'Imposition à l'Exportation. Les utilisateurs ont également la possibilité d'entrer des données sur le PIB total de la Nation et les Recettes en devises. A partir de ces entrées, les résultats sont générés affichant: les revenus non fiscaux (NTR), les recettes des impôts et des redevances, la valeur de la production officiellement rapportée; le pourcentage (%) de PIB et les Contributions en devises; et d'autres avantages du développement (par exemple les contributions économiques locales à partir des revenus des mineurs; la main-d'œuvre directe, indirecte et motivée ainsi que les bénéficiaires indirects de l'ADM).
2. **Coûts de permis par rapport au pourcentage de mineurs autorisés:** Cette feuille invite simplement les utilisateurs à modifier les coûts du permis et, sur la base des corrélations dérivées des données de l'étude de cas, le pourcentage de mineurs autorisés prévu est estimé ainsi que l'association des revenus du gouvernement et de la valeur prévue de la production officiellement.
3. **Graphiques - les effets des coûts des permis:** Sur la base de modifications apportées à la deuxième feuille de calcul, la relation entre les coûts des permis, le pourcentage de mineurs autorisés, les recettes fiscales et non fiscales au gouvernement et la valeur des diamants officiels produits sont faciles à observer.
4. **Hypothèses et corrélations:** Les sources des estimations, ainsi que les données informant sur la corrélation sont incluses et peuvent être adaptées au fur et à mesure que d'autres informations seront disponibles.

1.4.3 LIMITATIONS DE LA RECHERCHE

Cette recherche a été limitée par ce qui suit:

- *Le manque des données existantes sur les revenus des mineurs artisanaux.* Bien que les données soient assez fiables, mais souvent obsolètes pour certains pays (par exemple, Sierra Leone, Guyane, République démocratique du Congo), les estimations sont limitées ou apparemment inexistantes pour les autres. En conséquence, les corrélations utilisées pour le développement des prévisions économiques en vue de la légalisation de la RCA se basent sur un nombre limité (7) de pays.
- *Analyse limitée publiée sur les expériences en formalisation des secteurs d'ASM par des mesures fiscales.* La Banque mondiale, le Conseil international des mines et des métaux (CIMM) et d'autres ont réalisé des travaux de grande envergure en relation aux régimes fiscaux et leurs effets sur l'exploitation minière à grande échelle et aux investissements d'exploration. Les données sur les cadres fiscaux favorables à l'exploitation minière artisanale sont disponibles sur une base fragmentaire, alors qu'elles sont censées être l'objet de la première analyse ciblée de ce genre.
- *Disponibilité des données gouvernementales.* Des personnes clés des organismes gouvernementaux ont été contactées par courrier électronique et par téléphone et là encore peu de données ont été révélées par ces sources. De nombreux pays ont référé les chercheurs aux sites Web du gouvernement où les statistiques étaient censées être publiées, mais n'étaient pas présentes (ou ces sites web ne fonctionnaient pas).

- *Délais.* Parfois, de bonnes données étaient disponibles pour les années précédant d'importantes modifications dans la législation. Dans ces cas, les données n'ont pas pu être utilisées de manière fiable dans le développement des corrélations statistiques et cependant elles illustrèrent la situation dans un sous-secteur de l'ASM du pays.

2.0 L'EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE DE DIAMANTS ET LE DÉVELOPPEMENT EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

La RCA est parmi les dix premiers producteurs mondiaux de diamants basés sur la valeur, et le quatrième plus grand producteur de diamants artisanaux, avec des exportations annuelles de diamants de 400.000 carats en moyenne entre 2000 et 2009.²⁵ En 2007, les diamants ont contribué de 4% à 7% au PIB de la RCA et environ 40% des recettes d'exportation.²⁶ Les diamants de la RCA sont classés sixième dans le monde en termes de qualité dont 75% sont des pierres précieuses.²⁷ Les diamants de la RCA sont alluviaux et 95% du secteur est artisanal comptant environ 40-90.000 mineurs artisanaux hommes et femmes formant la base de l'activité d'extraction minière dans le pays.²⁸ Ces mineurs, qui gèrent et exécutent les opérations, gagnent environ 280 \$ USA par mois et emploient jusqu'à 350.000 ouvriers (creuseurs et laveurs et débourbeurs) qui peuvent gagner jusqu'à 50 \$ par mois.²⁹ Les mineurs artisanaux vendent leur production à environ 160 agents de collection certifiés qui, à leur tour, vendent à deux bureaux d'achat localisés à Bangui.³⁰

Les taux de formalisation basés sur des sondages anonymes d'un petit échantillon des mineurs (environ 230) varient de 5, 6% (2010) à 12,1%.³¹ La documentation du gouvernement accuse une moyenne de 1.100 mineurs munis de patente (carte d'autorisation d'exploitant artisan minier) dans six des sept zones de diamants en 2009 et 2010.³² Sur cette base, le Ministère accuse un taux de formalisation de l'ordre de 2% en 2009 et 2010.³³

²⁵ KPCS, 2009.

²⁶ ARD, 2007, et données du Ministère des Mines (2010).

²⁷ Chupzei et autres, 2009 ; KPCS, 2009.

²⁸ Initiative de Développement de diamants, 2010 et Sebastien Pennes, courrier électronique à Levin du 6 octobre 2010.

²⁹ Wardell Armstrong, 2008 et Sebastien Pennes, courrier électronique à Levin du 6 octobre 2010.

³⁰ Chupzei et autres, 2009.

³¹ Sebastien Pennes, courrier électronique à Levin du 6 octobre 2010.

³² Données du Ministère des Mines (2010).

³³ *Les Papiers Officiels pour devenir Artisan Minier Légal*

2.1 VUE D'ENSEMBLE DU CADRE FISCAL ET JURIDIQUE EN RCA

La politique portant sur les minéraux de la RCA donne au GORCA un mandat pour promouvoir un ADM responsable grâce aux mesures incluant, mais sans s'y limiter à: l'octroi de permis aux mineurs artisanaux et aux coopératives de l'ADM, l'enregistrement des collecteurs de diamants et des entreprises d'achat et d'exportation; l'application des transactions légales par la *Brigade Minière*; le maintien des registres et d'une base de données pour documenter la production et le commerce des minéraux; et l'appui à l'ADM pour permettre aux coopératives d'exporter directement, en fournissant la formation aux mineurs artisanaux et en fournissant également toute autre assistance technique et matérielle.³⁴ Quatre bureaux décentralisés sont chargés de l'application de la Politique portant sur les minéraux au niveau régional.

En tout état de cause, cette politique reflète celle de nombreuses juridictions et est conforme aux meilleures pratiques internationales. Et pourtant, les taux de formalisation restent faibles.

2.1.1 LE CODE MINIER³⁵

Le secteur d'exploitation minière artisanale de la RCA est actuellement régi par le Code minier national (*Code Minier*), par la loi No. 9-005 du 29 avril 2009 qui a remodelé et restructuré le cadre juridique et institutionnel en appui à l'industrie minière comme indiqué dans le Code minier de 2004. Le secteur minier en République centrafricaine se trouve directement sous la responsabilité du Ministère des Mines et de l'Énergie (Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique). D'autres autorités supervisant le secteur du diamant sont le Directeur général des Mines (*Directeur Général des Mines*), et le Ministre des Mines (*Ministre d'Etat Chargé des Mines*).

La loi distingue entre l'exploitation minière artisanale, l'exploitation minière artisanale semi-mécanisée, l'exploitation minière à petite échelle et l'exploitation minière industrielle (Art 1). Elle définit l'exploitation minière artisanale comme: "Toute activité par laquelle tout individu d'origine Centrafricaine, dans une zone d'exploitation artisanale délimitée en surface et en profondeur à un maximum de 30 mètres, extrait et concentre des substances minérales en utilisant des outils manuels, des méthodes et des processus non-industriels limités en mécanisation". (Art. 1)

Surtout, l'article 15 stipule que: "L'Etat favorise l'évolution de l'extraction minière artisanale à celle à petite échelle par voie réglementaire" Toutefois, conformément à l'article 64, les sites miniers potentiels sont d'abord considérés en fonction de leur potentiel pour les exploitations industrielles. L'exploitation artisanale n'est autorisée qu'aux gisements miniers à petite échelle, où l'exploitation industrielle n'est pas viable en raison de limitations techniques ou économiques. Si un site est considéré approprié uniquement pour l'extraction à petite échelle, le Ministre des Mines peut désigner une zone d'exploitation artisanale (AMZ), après consultation avec le Directeur Général des Mines. Toutefois, un décret sur ce dernier point n'a pas encore été promulgué de sorte qu'en fait il n'y a pas encore d'AMZ officielle.³⁶

La plupart des mineurs artisans de diamants en RCA sont encore clandestins. Les données de BECDOR (Bureau de contrôle et d'évaluation de diamants et de l'or) démontrent que seulement 2% des mineurs sont enregistrés.³⁷ Une des principales préoccupations est que l'illégalité dans l'industrie minière augmente d'autres activités illégales et crée un environnement économique plus étendu de peur, de fraude et d'absence de règlements juridiques qui met la société rudement à l'épreuve, décourage les investisseurs et réduit les recettes du gouvernement.

Un mineur artisanal peut devenir légal par trois moyens:

³⁴ ARD, 2007.

³⁵ Toutes les traductions du français viennent de l'auteur.

³⁶ Sebastien Pennes, commentaires aux auteurs, le 13 octobre 2010.

³⁷ *Les Papiers Officiels pour devenir Artisan Minier Légal*

1. Obtenir une carte d'identité de mineur (*carte d'exploitant artisan minier*) et opérer dans une zone d'exploitation minière artisanale désignée. La carte est valable pour un an et peut être renouvelée indéfiniment (Art. 64). C'est la *patente*.
2. Lorsque les mineurs souhaitent obtenir un titre minier dans une région déterminée (à l'extérieur d'une AMZ désignée), ils doivent posséder une *patente*, s'organiser en coopérative comprenant au moins dix mineurs artisanaux autorisés et obtenir un permis d'exploitation minière artisanale (*autorisation d'exploitation artisanale*), accordé par le Ministre des Mines (Art 1, 6, 67). Le permis est valide pour deux ans et peut être renouvelé deux fois pour la même période de temps. Il peut couvrir une superficie de 62.500 mètres carrés. La coopérative doit respecter la santé et la sécurité, préserver l'environnement, commercialiser ses diamants légalement et ne pas endommager les exploitations agricoles ou les sources d'eau (Art. 69, 70, 71).
3. Les permis de prospection (autorisation de prospection) sont émis par le Directeur général des Mines pour une période d'un an et sont renouvelables une seule fois pour la même période de temps (Art 62).

2.1.2 LE REGIME FISCAL

Le Code minier de 2009 de la RCA en vigueur vise spécifiquement, comme le fut le code antérieur de 2004, à faciliter l'accès des investissements étrangers dans l'industrie et à accroître les revenus du pays à partir de l'exploitation minière.³⁸

Le coût minimum par an pour l'obtention des documents officiels nécessaires afin d'être considéré comme un mineur artisanal légal est 58.650 francs CFA (132 \$):

- Le prix de la *Patente* est de 46,850 CFA (105 \$)
- Le bloc-notes de production coûte 2000 francs CFA (4.50 \$)
- Cinq cartes de travailleurs des mines coûtent au minimum 2.000 francs CFA (4,50 \$) chacune revenant à 10.000 francs CFA (22,50 \$)

Les mineurs artisanaux revendiquent que ce montant est trop élevé pour eux en raison de l'incertitude des niveaux de production de diamants.³⁹ Les mineurs organisés en coopérative et à la recherche d'une *autorisation d'exploitation artisanale*, doivent payer la *patente* pour chaque mineur, ainsi qu'un certain nombre d'autres charges associées à la formation d'une coopérative, et les frais de l'*autorisation* de 100,000 CFA (224 \$) (Article 16), outre les charges pour la superficie qui est de 5.000 francs CFA (11 \$) par hectare par an (Art 18). Ce qui donne un total de 703.500 francs CFA (1.580 \$). Un permis de prospection coûte 100.000 francs CFA (224 \$) (Art 62).

Le Code de 2009 clarifie les règlements de l'exploitation minière artisanale et offre quelques exemptions d'impôts et de redevances pour ces mineurs. Par exemple, en vertu de l'article 132, tout titulaire d'un permis d'exploitation est exonéré pendant trois ans à compter de l'impôt minimum (MFI), de la contribution de la patente (CP) et de la contribution au développement social (CDS). Toutefois, cet avantage est limité aux exploitations d'une durée de plus de dix ans et ceux qui prennent un engagement de moins de dix ans (qui comprennent la plupart des mineurs artisanaux) reçoivent seulement un allègement fiscal d'une année.

D'autres impôts et charges comprennent:

- Une redevance de 7% est exigée sur les diamants au point de production et doit être payée par le titulaire du permis d'exploitation, sinon une pénalité est appliquée (Art. 18).
- Les pierres précieuses *taillées* et vendues sur le marché local sont soumises à une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et un impôt artisanal de développement (TDA).

³⁸ FMI, 2010.

³⁹ *Les Papiers Officiels pour devenir Artisan Minier Légal*

- Toutes les pierres précieuses *taillées* pour l'exportation sont soumises aux mêmes impôts à l'exportation que lorsqu'elles sont vendues à travers le Bureau d'Achats importation-exportation - *Bureau d'Achat Import-export*. Elles sont également soumises à un impôt artisanal de développement (TDA) (Art. 161).

2.2 PRINCIPAUX PROBLEMES LIES A LA FORMALITE

Les principaux problèmes dans le secteur comprennent:

- La plupart des exploitations minières artisanales de diamants sont sans permis (jusqu'à 98%).⁴⁰
- Jusqu'à 50% des diamants produits sont censés sortir du pays illégalement.⁴¹
- Le secteur est caractérisé par "un manque de respect de la loi."⁴²
- La *patente*, conçue pour l'enregistrement des *mineurs* de diamants, est acquise par les *acheteurs* de diamants, qui détiennent la majorité des *patentes* dans certaines communes.⁴³
- La majorité des mineurs artisanaux vivent "dans la brousse", loin des centres urbains, ce qui rend le contrôle du secteur pratiquement impossible.⁴⁴
- D'autres obstacles à la formalisation se traduisent par le fait que la charge est annuelle, de janvier à décembre, que les mineurs voient que la propriété leur appartient et ne voient pas pourquoi ils devraient s'enregistrer auprès de l'État; que moins d'acheteurs financent les mineurs en raison de l'effondrement récent des prix du diamant, ce qui rend plus difficile pour les mineurs d'être en mesure de travailler dans les mines.⁴⁵

Par conséquent, le gouvernement de la RCA envisage les mesures suivantes afin d'encourager les mineurs à acquérir la *patente*:⁴⁶

1. Baisser le prix d'acquisition de la *patente*
2. Modifier la structure de paiement (introduire des paiements par tranche et pour une période fixe de douze mois)
3. Introduire un système de 'kelemba' et de microcrédit⁴⁷
4. Efforts de sensibilisation massive
5. Encourager l'investissement privé pour aider les mineurs artisanaux à s'organiser en coopératives.

2.3 LE DEVELOPPEMENT POTENTIEL DE L'ADM EN RCA

L'extraction artisanale des diamants (ADM) constitue une source importante de main-d'œuvre, de travaux non-agricoles en milieu rural pour au moins 90.000 hommes et femmes. Près de 60% des

⁴⁰ *Les Papiers Officiels pour devenir Artisan Minier Légal*

⁴¹ Chupzei et autres., 2009, après Matip, 2003. Voir page 30.

⁴² ARD, 2010. .

⁴³ ARD, 2010.

⁴⁴ ARD, 2010.

⁴⁵ ARD, 2010.

⁴⁶ ARD, 2010.

⁴⁷ 'Kelemba' est un type de "mécanisme collectif d'épargne et de prêt qui a prouvé être efficace dans l'accroissement des revenus et de la sécurité, en particulier chez les femmes administrant les petites entreprises." ARD, 2008, p. 14.

recettes en devises sont attribués à l'ADM alors que ses contributions au développement formel et informel sont susceptibles d'être beaucoup plus élevées.

2.3.1 CONTRIBUTIONS ACTUELLES DE L'ADM

Les contributions actuelles de l'ADM sont la plupart du temps invisibles, et pourtant, même dans son état manifestement informel, il joue un rôle important dans le développement local et national. Par exemple, *lorsque la main-d'œuvre indirecte, la main-d'œuvre motivée et les taux de fécondité de la RCA (4,6) sont considérés, environ 2,8 millions d'hommes, de femmes, et d'enfants, directement et indirectement dépendent du sous-secteur de l'ADM (Annexe II).*

C'est principalement parce qu'un pourcentage important des revenus des mineurs provenant de l'ADM (si ce n'est la totalité) est dépensé dans les communautés où ils vivent et travaillent. Dans de nombreux pays, cet investissement peut être destiné à l'achat d'outils et d'équipements de base nécessaires pour travailler dans la mine (supportant ainsi les petits commerces et entreprises), les commodités de base nécessaires à la survie (fournissant souvent des revenus en espèces aux fermiers locaux), tandis que de nombreux mineurs sont susceptibles d'investir une partie de l'excédent dans l'agriculture et dans d'autres petites entreprises.⁴⁸ Les revenus provenant de l'ADM peuvent aussi permettre aux mineurs d'envoyer leurs enfants à l'école et de supporter les coûts de la santé des ménages, qui tous deux sont essentiels au développement durable à long terme. En effet, *dans certains pays, un mineur artisanal peut contribuer 15-20 fois plus au PIB qu'une personne qui s'adonne à l'agriculture et à la pêche.*⁴⁹

Le modèle économique de base présenté en Annexe Deux apporte des points de vue intéressants. En adoptant une estimation prudente des effets multiplicateurs économiques de l'ASM, *les revenus de l'exploitation minière artisanale informelle, même combinés avec ses entreprises de sous-produits économiques peuvent injecter jusqu'à 144,7 millions de dollars dans l'économie.* Comme l'un des piliers de plusieurs stratégies nationales de réduction de la pauvreté, l'augmentation du composant en espèces du revenu des ménages dans les zones et régions de l'ADM peut fournir une base essentielle pour la croissance et le développement au niveau national.

2.3.2 CONTRIBUTIONS POTENTIELLES DE L'ADM

Compte tenu de la contribution informelle soupçonnée de l'ADM, il est surprenant de considérer les possibilités de développement d'un sous-secteur formalisé de l'ADM. Sur la base des corrélations entre les revenus des mineurs et les coûts des permis trouvés dans d'autres pays, *des charges de 5 \$ US pour le permis pourraient se traduire par la légalisation de plus de 60.000 mineurs artisanaux, comprenant environ 82% de la main-d'œuvre actuelle de l'ADM estimée.* Selon les statistiques, cela résulterait en des exportations officielles de diamants de 82,4 millions de dollars US, comprenant environ 4,2% du PIB de la nation et le renforcement de recettes en devises. *Même avec une redevance (1,5%) et des taux d'impôt à l'exportation (3%) faibles, jusqu'à 3,5 millions de dollars pourraient être générés en recettes fiscales et non fiscales.*

Comme le reste de ce rapport le démontrera, cependant, il est important de reconnaître que les mesures fiscales ne soient pas suffisantes à elles seules pour atteindre ces résultats impressionnants. Les pays à "haute performance", comme la Guyane et Sri Lanka (où les coûts des permis sont en accord avec les revenus des mineurs) ont passé des années à mettre en place des mécanismes d'appui considérables pour compléter leurs cadres juridiques et fiscaux. Ceux à "moyenne performance" tels que Madagascar, ont des mesures fiscales et juridiques convenables en place, mais ont très peu sensibilisé les mineurs. Les pays à "faible performance" comme le Libéria et l'Ouganda n'ont que très récemment commencé à revoir leur législation et à prendre des mesures en vue d'établir des mécanismes de régulation, d'exécution et des services de vulgarisation appropriés à leur sous-secteurs respectifs.

⁴⁸ Hinton, 2006.

⁴⁹ Hinton, 2009.

Bien que les résultats du modèle économique soient prometteurs, l'une des principales expériences acquises d'autres instances est que les coûts réduits des permis, des redevances et des impôts à l'exportation peuvent stimuler l'octroi des permis. Cependant, des résultats immédiats sont improbables, sauf dans les zones où une intervention et un appui sur place suffisants sont fournis. Par conséquent, les dispositions fiscales doivent être harmonisées avec les politiques minières sensées et les mécanismes institutionnels nécessaires à leur application.

Cet appui institutionnel pourrait résulter en avantages encore plus grands en termes de développement. Par exemple, les efforts visant à introduire des technologies appropriées, intermédiaires, "croissantes" pourraient stimuler encore plus la production de diamants tout en augmentant la capacité des mineurs de travailler à la mine d'une manière plus sécurisée et respectueuse de l'environnement. La formation en évaluation des pierres précieuses dans les compétences commerciales de base peut accroître les revenus des mineurs conduisant à de multiples sous-produits en termes de développement de micro et petites entreprises et d'accroissement de cultures maraîchères, de fermes piscicoles et d'autres entreprises agricoles. Des liens plus étroits avec les autorités des mines peuvent développer davantage les liens avec d'autres branches du gouvernement, telles que les agences responsables de la santé, de l'éducation et des infrastructures.

La réduction des charges pour les permis et des impôts marquerait la première étape importante vers la réalisation du potentiel de développement complet de l'ADM en RCA. Les résultats de ces réformes indispensables, cependant, doivent finalement être déterminés par la législation minière sur l'incitation axée sur l'engagement institutionnel, le financement adéquat pour la mise en œuvre et la responsabilisation de la performance. Les deux chapitres suivants le montrent clairement.

3.0 APPROCHES FISCALE ET LÉGALE À L'EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE

Cette évaluation diagnostique analyse les régimes fiscaux et juridiques d'un certain nombre de pays de l'étude de cas qui ont connu divers degrés de succès dans la légalisation de l'ASM et dans l'augmentation de sa contribution officielle au développement économique. Tout en reconnaissant que chaque pays et chaque contexte soient différents, l'évaluation vise à identifier les *principaux facteurs de succès et les contraintes à encourager la formalisation* en vue d'informer sur les réformes de la politique fiscale et de la législation de la RCA dans l'intérêt de meilleures pratiques.⁵⁰

Définitions:

La *formalisation* est fondée sur le principe que les systèmes extrajudiciaires, les mesures sociales et les structures organisationnelles existent pour des raisons légitimes et la loi elle-même devrait être un instrument évoluant *et favorisant* un instrument qui reflète les modes changeants dont vivent les gens (Siegel, 2009).

Plus précisément, la *formalisation* est le processus d'intégration plutôt que le contrôle des entreprises extra-légales en reconnaissant des arrangements locaux dans la législation, en réduisant les obstacles à la légalisation et en créant des avantages évidents de la participation dans le système formel (Hinton, 2009).

La *légalisation* se réfère à l'état de devenir légal (par exemple, l'obtention d'un permis) et de respecter la loi. La légalisation de l'ASM est considérée dépendre en grande partie du processus de formalisation.

Les régimes fiscaux et juridiques d'ADM pour les cinq autres pays de l'ADM sont résumés ci-dessous et détaillés en Annexe One. Des études de cas ont été sélectionnées sur la base de la diversité des modèles et des approches, de la pertinence perçue de la situation en République centrafricaine et de la disponibilité des données utiles sur lesquelles s'appuyer. L'analyse est ensuite également éclairée par des approches dans d'autres juridictions en Afrique, en Asie et en Amérique latine où les connaissances utiles des meilleures pratiques peuvent être déterminées.

⁵⁰ La *légalisation* se réfère à l'état de devenir légal (par exemple, l'obtention d'un permis) et en respectant la loi. La légalisation de l'ASM est considérée dépendre en grande partie du processus de formalisation. La *formalisation* est fondée sur le principe que les systèmes extrajudiciaires, les mesures sociales et les structures organisationnelles existent pour des raisons légitimes et la loi elle-même devrait être un instrument évoluant *et favorisant* un instrument qui reflète les modes changeants dont vivent les gens (Siegel, 2009). Plus précisément, la *formalisation* est le processus d'intégration plutôt que le contrôle des entreprises extra-légales en reconnaissant des arrangements locaux dans la législation, en réduisant les obstacles à la légalisation et en créant des avantages évidents de la participation dans le système formel (Hinton, 2009).

3.1 JURIDICTIONS DE L'EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE DE DIAMANTS

3.1.1 REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (RDC)

Entre 75 et 95% des diamants de la RDC sont réputées provenir de mineurs artisanaux informels, principalement dans les provinces du Kasai.⁵¹ En 2009, la RDC a produit environ 22 millions de carats de diamants, essentiellement de qualité industrielle pour une valeur totale de 226 m de \$.⁵²

Les composants pertinents fiscaux et juridiques de la législation de la RDC sont:⁵³

- L'exploitation minière artisanale comprend des méthodes non-industrielles simples d'exploitation minière utilisant uniquement des outils et des processus artisanaux et peut se faire par tout ressortissant congolais qui détient une carte valide d'exploration artisanale (Art. 5).
- L'exploitation doit avoir lieu dans une zone d'exploitation minière artisanale désignée (AMZ) et ne peut pas se faire à plus de 30 mètres de profondeur. L'exploitation minière artisanale en dehors d'un AMZ est techniquement illégale.
- Les groupes de mineurs artisanaux qui souhaitent procéder à l'exploration de minéraux dans une zone d'exploitation minière artisanale sont requis de s'associer en coopérative et d'obtenir l'agrément du Ministre des Mines. Chaque membre de la coopérative doit être titulaire d'une carte d'exploitation artisanale et l'organisation doit avoir un caractère non-lucratif (*Règlement Minier*, Art. 234).
- Les mineurs artisanaux sont requis d'obtenir une carte d'exploration artisanale accordée par le chef de la Division provinciale des mines pour un an et renouvelable sans date limite pour une autre.
- Tous les ressortissants congolais âgés de plus de 18 ans, qui n'ont pas été sanctionnés au titre de l'article 27 du code minier ou de l'article 215 du Code familial, sont éligibles pour obtenir la carte d'exploration artisanale. D'autres entités éligibles sont: "a) tout individu majeur et qui est un ressortissant étranger ayant un domicile sur le territoire national; b) toute entité légale constituée en vertu de la loi congolaise, qui a son siège administratif enregistré sur le territoire national et dont l'objet social est l'achat et la vente des substances minérales provenant de l'exploitation minière artisanale."⁵⁴
- La carte n'autorise pas son titulaire à vendre ou traiter des minéraux obtenus à travers la production artisanale, et peut être annulée en cas de violations des normes (Art. 112).⁵⁵ Officiellement tous les creuseurs doivent porter cette carte sur eux, mais très peu le font.⁵⁶

Le taux de formalisation des mineurs artisans de diamants en RDC est très faible pour deux raisons principales. Premièrement,⁵⁶ les institutions de l'Etat qui régissent le secteur ont d'énormes contraintes de capacité, au point de ne pas être en mesure d'imprimer suffisamment de cartes. Deuxièmement, il existe de nombreux éléments dissuasifs chez les mineurs artisanaux pour se légaliser. Par exemple, bien que la carte soit censée coûter 25 \$ US, les mineurs peuvent trouver qu'ils sont obligés de payer plus. Ils sont également confrontés à des difficultés logistiques pour atteindre les centres d'émission,

⁵¹ Wardell Armstrong, 2008.

⁵² KPCS, 2009.

⁵³ Le secteur d'exploitation minière artisanale de la RDC est régie par le Code national de l'exploitation minière (Code Minier), par la loi No. 007/2002 du 11 juillet 2002 et le protocole de son application contenu dans le décret 038/2003 du 26 mars 2003.(RDC 2003; institut Pole, 2010)

⁵⁴ PACT, 2010.

⁵⁵ Partenariat Afrique Canada et CENADEP, 2007.

⁵⁶ PACT 2010

ne sont pas pénalisés pour ne pas être titulaires d'une carte, et beaucoup pensent qu'il n'y a pas de réels avantages à en avoir une. Une autre raison majeure est que la carte ne permet au mineur de fonctionner que dans une certaine zone, mais les mineurs sont très mobiles, ce qui nécessite l'achat de plusieurs cartes. Une approche suggérée est de valider la carte pour toute la province et/ou de réduire considérablement ces charges afin de rendre les cartes accessibles aux mineurs à un moindre coût.⁵⁷

L'exemple de la RDC montre que les permis à bas prix ne suffisent pas. La situation locale des mineurs doit également être comprise lors de la conception des systèmes de permis.

3.1.2 GUYANE

Les exportations de diamants de la Guyane atteignirent 14,6 millions de dollars en 2009, représentant seulement 1, 9% des exportations de la Guyane en raison de la dépression sur les marchés mondiaux du diamant et du passage de l'ASM des diamants à l'or.⁵⁸

En gardant à l'esprit la formalisation de tout le secteur minier artisanal, les autorités de la Guyane ont pris un certain nombre de mesures proactives et réussies pour formaliser l'industrie à tous les stades de la chaîne de production (des mineurs aux exportateurs). En raison de la simplicité de l'outil de suivi et des faibles charges, près de 100% des unités de production (dragues) sont légalisées, bien que les mineurs artisanaux qui travaillent sur les dragues demeurent largement informels vu que beaucoup refusent d'obtenir leurs cartes.⁵⁹ Les principaux facteurs sont:

- Les charges pour les permis ont baissé à des taux abordables. les permis sont facilement accessibles à des prix de 5 \$ US seulement pour les excavateurs de diamants et de 50 \$ US pour dragues (unités de production).
- Un permis de commerçant et d'exportateur ne coûte que 75 \$ US. Les redevances (3%) sont payées sur la base d'une valeur standard de 75 \$ US par carat, indépendamment de la qualité. Un diamant guyanais de taille moyenne est évalué à 100 \$ US par carat et les exportateurs le considèrent donc comme un système de redevance équitable et simple.⁶⁰
- Un système de suivi simple est utilisé et se base sur un système de rapports sur le site minier et sur les acheteurs marginaux.
- Le permis est délivré pour l'unité principale de production, la drague, qui doit être enregistrée et immatriculée soit au siège de GGMC ou à un bureau régional.

La grande majorité de l'extraction minière de diamants en Guyane se fait au moyen de bacs à piston mécanisés appelé dragues ou *resumidores*.⁶¹ Une fois qu'une drague est enregistrée, une entrée est effectuée dans le registre principal de la GGMC et le commis d'administration ouvre un fichier pour la drague où tous les dossiers de production sont maintenus au niveau central dans un système numéroté. Il y avait 3683 dragues enregistrées en Guyane en avril 2006. Les propriétaires de drague sont tenus de maintenir des fiches de production hebdomadaire d'informations sur l'emplacement de la drague, les heures, le diesel utilisé, et surtout sa production de diamants. Des contrôles coordonnées et cohérentes sur le terrain par les autorités de la Guyane contribuent à l'exactitude des données traitées.⁶²

En vertu de ce système, les acheteurs ne peuvent acheter que des mineurs enregistrés, les diamants sont suivis de la source à l'exportation, les redevances du gouvernement sont toujours payées et l'audit

⁵⁷ La Banque mondiale, 2008.

⁵⁸ KPCS, 2009; Banque de la Guyane, 2009.

⁵⁹ Shawn Blore, courrier électronique à Jennifer Hinton du 4 octobre 2010

⁶⁰ Blore, 2006

⁶¹ Shawn Blore, courrier électronique à Jennifer Hinton du 4 octobre 2010

⁶² Elbow, 2010.

est possible. Bien que le sourçage est restreint et soumis à la participation d'un système de suivi, les exportateurs peuvent vendre à qui ils veulent.⁶³ Pour faire face au financement illicite, la GGMC institua des réformes minières relatives au financement obligeant les négociants à montrer, via une banque ou d'autres documents de transfert d'argent, une source évidente et légale des fonds avec lesquels ils achètent les diamants de *Garimpeiros* (mineurs artisanaux à petite échelle).

Bien que les mesures utilisées en Guyane soient généralement couronnées de succès, la Guyane a un certain nombre d'attributs qui peuvent influencer sur l'application directe de ce modèle dans d'autres pays.⁶⁴ D'abord, la Guyane a une petite population (environ 800.000 personnes) et une petite surface gérable. Deuxièmement, la qualité du diamant est relativement constante et ne nécessite pas d'évaluation particulière. Troisièmement, le gouvernement a un bon niveau de capacité par rapport aux autres pays producteurs de diamants. Quatrièmement, la Guyane a un historique d'établissement d'agences d'Etat compétentes et semi-autonomes pour les principaux secteurs économiques comme l'exploitation minière, la GGMC, par exemple, a été créée en 1979. Enfin, le système est estimé bien fonctionner parce qu'il cible et fonctionne à travers les unités de production, à savoir les dragues qui sont censées être beaucoup plus gérables, susceptibles d'être suivies et accessibles que de cibler les mineurs artisanaux.

3.1.3 LIBERIA

En 2009, le Libéria a officiellement produit 28.368 carats de diamants d'une valeur de 11, 25 millions de \$ US, avec une valeur moyenne par carat d'environ \$ 400.⁶⁵ Environ 98% des exportations de minéraux du Libéria proviennent de l'ASM et supportent l'emploi d'au moins 100.000 mineurs artisanaux.⁶⁶

Le ministère des Terres, des Mines et de l'Énergie (MLME) a entrepris un certain nombre de mesures progressistes pour développer le secteur ASM. Ils incluent l'adoption d'une nouvelle Politique minérale (2010) conforme aux meilleures pratiques internationales; l'adoption d'une législation en appui à la mise en œuvre du Système de Certification du Processus de Kemberley (KPCS) ; l'établissement d'un système transparent d'octroi de permis et la clarification des procédures d'accès; la formation des inspecteurs des mines et l'établissement de bureaux de terrain régionaux pour le Bureau du diamant du Gouvernement (GDO).

Le MLME est en train de mettre en vigueur des nouveaux règlements spécifiques aux permis d'exploitation minière artisanale (Permis classe C). La loi sur l'Exploitation minière et les Minéraux (MML, 2000) et son Ch.40, Amendement à la MML (2004) spécifique aux diamants et le KP comportent des dispositions qui sont censées fournir certaines contraintes aux "meilleures pratiques".⁶⁷ Différentes propositions pour les règlements de la classe C sont actuellement à l'étude, dont l'une conforme à la MML (2000, 2004) prévoit des mesures provisoires pour l'obtention de permis par les mineurs artisanaux. Les principales et uniques fonctions dans les règlements proposés seront prochainement publiées dans un prochain rapport de l'USAID, mais globalement elles comprennent la réduction des charges d'obtention de permis, la simplification du processus de demande, l'attribution de droits aux mineurs de recevoir un appui consultatif du gouvernement et l'interdiction de l'utilisation d'équipements de terrassement lourds.

⁶³ Blore, 2006

⁶⁴ Elbow, 2010.

⁶⁵ KPCS, 2009. Notez qu'une valeur moyenne par carat de 400 \$ est très élevée pour le Libéria (et pour les producteurs alluviaux généralement). La valeur moyenne était seulement de 122,47 \$ en 2007 et de 210,43 \$ en 2008. Sierra Leone voisine, qui est traditionnellement compris pour avoir une meilleure qualité de pierres précieuses que le Libéria, avait une valeur moyenne de 234,50 \$ en 2007 (ce qui en fait est la plus élevée parmi les producteurs alluvionnaires en Afrique), et de 266,05 \$ en 2008. KPCS 2007 et 2008.

⁶⁶ Garrett & Lintzer, 2010; Garrett & Carstens, 2008.

⁶⁷ Hinton, 2010a.

Le Libéria fait encore face au défi concernant la formalisation de son secteur minier artisanal. Seulement 12,8% parmi les 100.000 mineurs artisanaux environ du pays travaillent avec un permis de classe C.⁶⁸ Le petit nombre de mineurs formalisés et les exportations largement illégales sont dues à une combinaison de manque d'incitations, de nombreux éléments dissuasifs, de manque de renforcement, de la méconnaissance des lois et procédures et, dans de nombreux cas, d'une capacité limitée de s'y conformer.

Tout d'abord, il est logiquement difficile pour l'ASM de les formaliser. Vu que l'octroi de permis est centralisé à Monrovia, les mineurs doivent investir du temps et de l'argent pour voyager à la capitale.⁶⁹ Les saisons des pluies intenses restreignent le transport rendant beaucoup plus facile pour les gens d'affaires de Monrovia d'obtenir des permis plutôt que les mineurs.

Deuxièmement, l'absence d'agence des mines compétente est problématique. Les agents et inspecteurs des mines ont souvent une formation limitée, sont mal payés et ne reçoivent pas les fonds, les allocations ou encore le transport requis pour l'exécution de leurs fonctions.⁷⁰

Enfin, de nombreux aspects du Code minier ne sont pas compatibles avec la réalité de la façon dont l'exploitation minière a cours sur le terrain.⁷¹ Par exemple, la taille standard de la parcelle autorisée est de 25 acres qui "oblige les exploitants miniers artisanaux à rechercher un appui financier pour exploiter de manière efficace une telle parcelle, augmentant par conséquent les niveaux d'endettement et de pauvreté".⁷²

3.1.4 SIERRA LEONE

Depuis le début de la décennie, le gouvernement de Sierra Leone (GOSL) procède à la restructuration de son secteur minier dans le but d'encourager la formalisation et la conformité au Système de Certification du Processus de Kemberley (PKCS). Sierra Leone était le premier pays "de conflit de diamants" à tester un certificat pour ses exportations de diamants en 2000, avant d'appliquer le KPCS en 2003. Sierra Leone est estimée avoir 150-200.000 mineurs artisanaux, dont la plupart exploitent des diamants et dont beaucoup sont passés à l'or en raison du récent effondrement économique.

Le Code minier de 2004 a été récemment remplacé par le Parlement promulguant la "loi sur les Mines et les Minéraux de 2009" et le pays est en train de remplacer ses "Mesures politiques relatives l'Exploitation minière artisanale et à petite échelle et à la Commercialisation des minéraux précieux" de 2005 par une nouvelle Politique d'exploitation minière artisanale. Les règlements régissant l'exploitation minière artisanale sont énoncés dans la Loi sur les mines et les minéraux, mais la commercialisation des diamants, y compris les impôts à l'exportation et les charges connexes, sont encore actuellement couverts par les *Mesures de politique* de 2005.⁷³

Certains aspects principaux de la nouvelle législation sont:

- Un droit minier est accordé aux mineurs artisanaux sur un demi-hectare, et les permis à petite échelle peuvent couvrir de 1 à 100 hectares.
- Seuls les autochtones Sierra-Léonais peuvent demander et obtenir des permis d'exploitation artisanale, qu'ils appliquent à titre individuel ou comme membre d'une organisation.

⁶⁸ Garrett & Carstens, 2008. En 2008, le MLME n'émit que 877 de permis de classe C. (Temple, 2010).

⁶⁹ Temple, 2010.

⁷⁰ Temple, 2010.

⁷¹ Temple, 2010.

⁷² Temple, 2010.

⁷³ Samuel Koroma, Bureau de l'Or et du Diamant du Gouvernement, appel téléphonique avec Levin, le 4 octobre 2010.

- Les permis d'exploitation minière artisanale sont délivrés par le Ministère des Mines, et seulement si la demande est accompagnée d'une copie "certifiée de l'accord entre le demandeur et le Comité d'Affectation d'exploitation minière de la Chefferie ou les occupants légitimes ou encore les propriétaires des terres pour lesquelles le permis d'exploitation minière artisanale est accordée" (Article 88.2).
- Les mineurs artisanaux n'ont pas à payer une redevance sur leur production (les exportateurs payent une redevance de 3% au point d'exportation, ce qui est cohérent avec les impôts à l'exportation régionale sur les diamants dans les pays voisins).
- Bien que la nouvelle loi établisse un barème de charges pour les mineurs artisanaux, les anciennes charges sont toujours appliquées.⁷⁴ Les mineurs ne paient une redevance au gouvernement qu'au bureau de demande de permis. En vertu de la législation antérieure, le coût total d'un permis pour l'exploitation minière artisanale d'une acre était d'environ 800, 000 Le (environ 270 US \$ conformément aux taux de change de 2005).⁷⁵

Depuis 2004, la production artisanale a diminué en proportion du total des exportations, principalement en raison des vastes étendues de terres acquises par de grands exploiters, de la consolidation des exploitations artisanales en unités à "petite échelle" à cause de la l'accessibilité décroissante des réserves restantes, et du déplacement de nombreux mineurs artisanaux d'après-guerre retournant à leurs moyens de subsistance traditionnels. En même temps, les gains dans la formalisation du secteur ont été menacés vu qu'un grand nombre de mineurs artisanaux de diamants sont retournés à l'exploitation minière sans permis (Même s'ils ont la permission des autorités traditionnelles à qui ils paient leurs charges de "location de la parcelle" traditionnelle⁷⁶), déçus que la formalisation ne fournisse pas les avantages, tels que la sécurité d'occupation, prévus initialement.⁷⁷

Sur la base de cette expérience - et suite au quasi-effondrement du secteur de diamants artisanaux du pays en raison de la récession mondiale - au début de 2009, le Ministère des Mines a pris la décision de baisser le coût des permis à 500, 000 Le en plus des frais d'acquisition de la parcelle (100, 000 Le) (156 \$ US).⁷⁸ Comme le secteur est en voie de récupération, le Ministère envisage maintenant de les retourner à 800, 000 Le.⁷⁹

En 2004, Levin a mené des recherches auprès de mineurs de diamants dans le district de Kono afin de déterminer ce qui les motivait à formaliser leurs activités ou non. Elle a constaté que la structure des moyens de subsistance et des biens d'un mineur détermine sa décision de travailler dans les mines, légalement ou illégalement.⁸⁰ Comprenant *qui* sont les mineurs, comment ils utilisent l'exploitation minière, et ce qu'elle leur apporte sont donc essentiels pour la conception des structures légales de droit et des structures d'incitation à la formalisation.

⁷⁴ Andrew Keili, CEMMATS, courrier électronique à Levin, Le 5 octobre 2010. En vertu de la nouvelle loi, le coût total est de 550,000 Leones par demi-acre (143 \$ US), qui est près de \$300 par acre.

⁷⁵ GoSL, 2005. Les charges pour le permis pour un bail minier artisanal ou de coopérative par acre, par an: 200,000 Le. Autres charges: Frais de réhabilitation (200,000 Le), Certificat de gestionnaire de mines (100,000 Le), Charges de contrôle (100,000 Le); et paiements aux autorités traditionnelles, y compris la location de la surface d'environ 100,000 Le.

⁷⁶ Andrew Keili, CEMMATS, courrier électronique à Levin, le 5 octobre 2010. Pour obtenir leur permis, les mineurs artisanaux doivent également payer le montant de "location de la parcelle" aux autorités de la chefferie locale, dont le prix varie selon la chefferie et selon la position sociale du mineur. Dans les cas où les mineurs choisissent de ne pas obtenir un permis d'exploitation du gouvernement central, ils paient généralement les locations de la surface pour "officialiser" leurs activités au niveau local, bien que leurs activités restent techniquement illégales.

⁷⁷ Estelle Levin, interviews avec les fonctionnaires du GOSL les mineurs artisanaux en 2007, 2009.

⁷⁸ Sur la base du taux de change de juin de 3850 Leones = \$1. (Andrew Keili, CEMMATS, courrier électronique à Levin, le 5 octobre 2010).

⁷⁹ Andrew Keili, CEMMATS, courrier électronique à Levin, le 5 octobre 2010.

⁸⁰ Levin, 2005, p. 79.

3.1.5 TANZANIE

Le secteur d'exploitation minière de la Tanzanie a connu une croissance spectaculaire ces dernières années, passant de 15, 6% en 2006 et 10, 7% en 2007 et comprenant environ 3,5% du PIB.⁸¹ Les diamants officiellement représentèrent environ 1% des exportations minérales totales en 2008 pour une valeur d'environ 22,3 millions de \$ US, dont la plupart provenaient de la production à échelle industrielle.⁸² L'exploitation minière artisanale en Tanzanie emploie environ 500.000 mineurs artisanaux produisant des pierres précieuses de couleur, des diamants, de l'or et d'autres produits; en comparaison, l'extraction minière formalisée accuse un montant de 8.000 emplois.⁸³ Malgré le potentiel du secteur pour alimenter une croissance économique rapide, les préoccupations que les minéraux n'ont pas suffisamment contribué à améliorer la vie des pauvres sont très répandues, en particulier pour ceux qui vivent à proximité des mines elles-mêmes.

Par conséquent, un certain nombre de révisions ont été adoptées dans la nouvelle Politique minière (2009) et la Loi sur les Exploitations minières (2010) portent sur les aspects qui incluent:

1. Le gouvernement mettra en place un nouveau Fonds de développement des minéraux, dont le but sera, entre autres objectifs, d'assister les mineurs artisanaux et à petite échelle.
2. Seuls les Tanzaniens locaux seront en mesure d'extraire des pierres précieuses et les ressortissants non-tanzaniens qui veulent participer dans l'exploitation minière doivent former des coentreprises avec les citoyens tanzaniens.
3. Les redevances minières sur les diamants bruts et autres pierres précieuses de couleur ont été augmentés de 5 à 7%, et le diamant et les pierres précieuses de couleur taillées ont été réduits de 3% à 0%.⁸⁴
4. Le gouvernement réservera des espaces spécifiques qui fonctionneront comme zones tampons afin de réduire les conflits entre les entreprises (à grande échelle) et les mineurs artisanaux.

La plupart des diamants sont extraits de manière artisanale et informelle de la mine Mwadui⁸⁵ et aux alentours, un site de 146 hectares situé dans le nord de la Tanzanie. L'exploitation minière artisanale a eu lieu sur ce site depuis le début des années 1900. Supportée par un financement important et bien développé et par le réseau d'achat, avant 2008, environ 20.000 carats de la moyenne de la région de 80,000-120,000 carats ont été crus être fabriqués et vendus illégalement.⁸⁶ L'exploitation minière artisanale est la plus importante source de revenus de 75% des familles de la région, cependant, parce qu'elle est informelle, peu de recettes arrive aux coffres du gouvernement local et donc peu d'impact sur le développement de la région.⁸⁷

La mine de diamant Williamson à Mwadui a fait récemment partie d'une co-entreprise entre le gouvernement tanzanien et De Beers, même si on estime que 20.000 exploitations minières artisanales ont été et continuent d'être actives. Une attention soutenue a été axée sur le partenariat communautaire de Diamant de Mwadui, un processus qui était au point mort en 2008, lorsque les intérêts De Beers dans la mine de diamant de Williamson ont été acquis par Petra Diamonds.⁸⁸ Les plans ont inclus la création d'une coopération d'excavateurs visant à fournir l'accès au crédit aux excavateurs ainsi que

⁸¹ Sondage géologique américaine, 2008a.

⁸² KPCS, 2008; Macfarlane, M. 2008; Levin, Mitchell & Macfarlane, 2008, Annexe 12.

⁸³ Ministère des Finances et des Affaires économiques de la Tanzanie, 2008.

⁸⁴ Journal minier, 2008.

⁸⁵ KPCS, 2008; Macfarlane, M. 2008; Levin, Mitchell & Macfarlane, 2008, Annexe 12.

⁸⁶ McFarlane, 2008.

⁸⁷ McFarlane, 2008 citant le rapport d'avancement de février 2007.

⁸⁸ McFarlane, 2008.

des initiatives visant à instaurer la transparence dans les prix des diamants et, en partenariat avec le Ministère de l'Énergie et des Minéraux de la Tanzanie, la création d'un Centre d'évaluation de diamants.

3.2 AUTRES JURIDICTIONS

Un certain nombre d'autres pays ont pris des mesures pour supporter la formalisation de l'ASM. Les composants utiles qui ont conduit à certains succès sont décrits.

3.2.1 MADAGASCAR⁸⁹

Il est estimé que 100.000 à 150.000 mineurs d'or malgaches produisent une à deux tonnes d'or par an.⁹⁰ Les récents changements dans le Code minier de Madagascar (2005) ont cherché à augmenter la formalisation de l'ASM à travers les réductions substantielles du prix des permis et des charges connexes, les simplifications dans les procédures et la sensibilisation des communautés minières artisanales, y compris le renforcement des capacités des autorités locales et la sensibilisation de l'ASM sur la nouvelle loi. Les aspects importants de l'exemple de Madagascar comprennent :

- Un mineur ou un groupe de mineurs d'or ne paie que 10.000 Ariary (5,50 \$ US) pour un permis annuel (*Carte d'Orpailleur* ou carte de laveur et débourbeur d'or) accordant à l'individu ou à l'association d'extraction minière le droit de laver à la batée dans un canal de lavage (lits de rivières ou dépôts d'alluvions récentes).
- La carte n'est disponible que pour les individus de plus de dix-huit ans de nationalité malgache ou pour les groupements locaux d'orpailleurs légalement constitués; les paiements sont destinés à leur "Commune" qui est une unité des collectivités locales autorisée à délivrer des permis et est chargée de veiller à ce que les laveurs et débourbeurs utilisent des pratiques de sécurité et de protection de l'environnement (Article 85).
- Les collecteurs (acheteurs locaux) doivent obtenir une *Carte de Collecteur d'Or de la Commune* au prix de 100.000 Ariary (105 \$ US) par an pour chaque *Commune* où ils sont enregistrés. La redevance de 2% sur la production, payée par le collecteur en fonction de leur prix d'achat du producteur (nécessitant une facture signée conjointement sur place).

La production individuelle et les revenus vont de 1 \$ à 5 \$ par jour; à l'échelle internationale, les mineurs d'or alluvionnaire produisent environ 0, 2 g/jour qui, aux prix locaux, se vendrait à 3 \$ US environ, soit un ratio de revenu mensuel et aux frais de permis annuel de 10, 9.

Des obstacles à l'octroi de permis existent encore. Il s'agit notamment des taux élevés d'analphabétisme (décourageant la documentation sur les ventes), la confusion des procédures de collecte des redevances retournées à la *Commune* et aux gouvernements respectifs, le manque de capacité de la *Commune* à promouvoir et à conseiller les mineurs sur les pratiques sécuritaires et respectueux de l'environnement et des retards dans la cartographie des "corridors d'orpaillage" dans lesquels l'orpaillage artisanal serait autorisé, notamment sur d'autres concessions minières. Pourtant, dans les zones avec une assistance externe, il y a un taux élevé d'enregistrement. Des 1500 orpailleurs dans la *Commune* d'Antanimbary en 2006, 1383 avaient obtenu leur permis. La baisse de l'année suivante a été en grande partie attribuable aux fortes pluies et à la distance au centre administratif, tandis que 40 à 55 collecteurs enregistrés ont renouvelé leur permis l'année suivante.

L'expérience de Madagascar montre qu'une campagne de sensibilisation concertée, combinée aux avantages démontrés à la collectivité locale peut encourager la formalisation.

⁸⁹ Levin, 2007 et sur la base d'autres recherches à Madagascar en 2008; ONG Green, 2006.

⁹⁰ Annuaire des minéraux de l'enquête géologique américaine, 2005.

3.2.2 UGANDA⁹¹

Alors que l'Ouganda n'est pas un pays producteur de diamants, près de 200.000 hommes (55%) et femmes (45%) se sont engagés dans l'extraction artisanale de l'or, de l'étain, du coltan, du tungstène et d'une gamme de minéraux industriels (calcaire, granulats de pierre, sel, argile, etc.). Dans un effort de supporter la formalisation, l'Ouganda, avec l'appui de la Banque mondiale, a entrepris une formation massive et des campagnes de sensibilisation ciblant plus de 1.000 mineurs artisanaux entre 2007 et 2009. Afin d'assurer que tant les hommes que les femmes bénéficient du programme, le comité comprenait un spécialiste en genre et le sexe a été un composant intégré au cours de la campagne.

Pendant la courte période de temps depuis la mise en œuvre, les résultats ont inclus :

- L'octroi de plus de 80 permis de prospection, les demandes de 50 permis de location (et l'octroi de 10) aux stagiaires.
- La formation de plus de 20 associations d'exploitation minière locales à petite échelle et de l'Association Nationale des Mineurs Artisanaux et à Petite échelle (NASMA).
- L'amélioration des pratiques en matière d'épargne démontrée, l'augmentation des prix de vente, les activités de l'ajout de valeur et des mesures à l'initiative des mineurs pour améliorer la gestion de l'environnement, de la santé et la sécurité.
- Distribution aux mineurs des informations sur les coordonnées des négociants agréés et la sensibilisation des négociants a également entraîné le triple des redevances au cours des deux dernières années et le double des recettes non fiscales dans une période de quatre ans.

Une stratégie nationale pour la promotion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en Ouganda a marqué l'aboutissement de ce projet dans laquelle sont inclus les plans de travail détaillés, les budgets, le contrôle de la performance et les cadres d'évaluation.⁹² Comme identifié dans la Stratégie nationale de l'ASM, des contraintes majeures à la formalisation se rapportent à l'octroi de permis centralisé, bureaucratique et coûteux (~ 350 \$ US non inclus le transport et les frais d'assistance)⁹³, le manque de compétences et de connaissances des procédures et, malgré les engagements de la politique minière, l'absence de rôles et de mandats institutionnels dans la Loi sur les mines (2003) et dans les règlements (2004). Les recommandations pour des réformes juridiques, de politique et institutionnelles spécifiques sont donc en cours de révision. Les résultats positifs des activités de formation et de sensibilisation à ce jour attestent des avantages de "prêcher par l'exemple" d'une bonne politique alors que des doutes sur le financement du programme à long terme menacent les progrès futurs.

L'expérience de l'Ouganda montre que le succès réside dans une formation et sensibilisation approfondies des mineurs artisanaux, y compris l'importance de l'égalité des sexes.

3.2.3 GHANA

Peut-être plus que tous les autres pays, le Ghana illustre que (i) il n'y a pas de "meilleure pratique" sans la pratique, et (ii) la formalisation et la légalisation de l'ASM est un long processus qui requiert un engagement indéfectible envers le gouvernement pour créer des incitations à travers des interventions de base. Les expériences acquises au cours d'une décennie fournissent des informations utiles.

En 1989, lorsqu'un Comité de mise en œuvre de l'exploitation minière à petite échelle a été formé pour superviser "Le Projet de régularisation de l'exploitation minière d'or et de diamants à petite

⁹¹ Hinton, 2009.

⁹² Hinton, 2009.

⁹³ Sur la base des revenus mensuels d'un mineur d'or ougandais en moyenne, le revenu mensuel le ratio du coût du permis pour les mineurs en Ouganda est d'environ 2,3.

échelle ", les efforts de formalisation débutèrent par la délimitation de huit districts d'exploitation minière à petite échelle.⁹⁴ Entre 1989 et 2002, les efforts des étapes importantes inclurent :

- La fourniture de services de vulgarisation complétée par l'embauche d'agents de district et de gardiens des mines, qui ont été chargés d'appliquer la Loi sur l'exploitation minière de l'or à petite échelle (PNDC loi 218).
- Les agents de district ont été formés sur les problèmes relatifs à la Loi sur l'exploitation minière, la santé et la sécurité au sein de l'ASM, et sur la géologie avant le déploiement. Par la suite, les cours de "Formation des formateurs" ont été dispensés aux agents, y compris la gestion de l'environnement, la santé et la sécurité, la comptabilité de base et la planification et la gestion de projets.⁹⁵
- Des partenariats ultérieurs entre le gouvernement et les organisations de développement afin d'étendre l'assistance par le biais de plans "Louer une pompe" et "Location-vente" (ou location avec option d'achat), l'assistance technique par l'introduction des broyeurs à marteaux chinois (qui sont maintenant utilisés à grande échelle), les essais pilotes de l'équipement d'extraction minière de roches dures et d'alluvions, un programme pour rendre l'information géologique disponible pour les mineurs à petite échelle (donnant lieu à un certain nombre de zones délimitées appropriées) et la valorisation de trois sites dégradés.⁹⁶
- Les projets postérieurs ont constaté l'adaptation de la loi sur le Mercure pour permettre aux mineurs d'acheter en toute légalité de petites quantités de mercure pour l'extraction minière de l'or et de recevoir la formation sur l'utilisation en sécurité du mercure.

Les premiers efforts d'appui de l'ASM ont donné divers résultats, mais ont démontré un engagement exceptionnel de la part du gouvernement et des progrès notables ont été enregistrés. Entre 1998 et 2002, la production officiellement déclarée a augmenté de 2 à 7% pour l'or et de 40 à 80% pour les diamants.⁹⁷ Et pourtant, seulement 620 permis ont été accordés durant cette période que les mineurs attribuent à un processus d'autorisation complexe qui peut durer jusqu'à six mois.⁹⁸

Les expériences en matière d'extraction d'or et de diamants du Ghana démontrent qu'une procédure simple d'octroi de permis est primordiale pour encourager les mineurs de s'enregistrer.

3.2.4 PEROU

Le manque de consultation adéquate avec les mineurs hommes et femmes et d'autres intervenants de l'ASM (c'est-à-dire, compter uniquement sur les approches de haut en bas) peuvent facilement conduire à des défaillances dans la formalisation. Le Pérou a réussi à éviter cet écueil dans sa loi 27651 "Formalisation et Promotion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle", un exemple remarquable de consultation et d'engagement constructifs où des propositions de réformes des lois et des règlements ont été reçues des associations d'ASM et ont été largement consacrées dans la législation.

Le secteur minier péruvien a connu une expansion rapide depuis le début des années 1990. En 1993, l'exploitation minière a représenté près de 3% du PIB et s'est accrue à 11% en 2000.⁹⁹ En 2000, elle a contribué à près de la moitié des recettes en devises avec des recettes d'exportation de 24 milliards de

⁹⁴ Yakubu, 2003.

⁹⁵ Yakubu, 2003.

⁹⁶ Yakubu, 2003.

⁹⁷ Aryee, 2003.

⁹⁸ Azameti, 2003.

⁹⁹ Commerce et environnement, 1994.

dollars.¹⁰⁰ En 2005, l'exploitation minière a représenté plus de 60% du total des recettes d'exportation du pays. A partir d'un secteur presque informel en 2000, en 2008, 50% des mineurs artisanaux exploitaient formellement les mines, grâce aux cadres juridiques de facilitation.¹⁰¹

Avant 2002, le code minier au Pérou a été initialement développé pour faciliter les investissements multinationaux à grande échelle dans le pays. Entre 2001 et 2002, les mineurs artisanaux se sont organisés pour persuader leur gouvernement de réviser le code minier afin de le rendre également approprié à la façon dont ils exploitent les mines ; le système à cette époque empêchait tout simplement l'octroi de permis aux mineurs artisanaux. En 2002, le code a été modifié pour reconnaître l'ASM sur la base de l'aire du titre de propriété et de la capacité de production, et formula des dispositions en accord avec les réalités de l'exploitation minière artisanale.¹⁰²

Le succès de l'expérience du Pérou est dû à un certain nombre de facteurs ¹⁰³:

- Une forte volonté politique d'appuyer la formalisation;
- Un environnement réceptif et le désir des miniers artisanaux d'être formels, ainsi que la mise en place d'une intervention de développement financée par la Suisse, Projet GAMA, qui a été conçu pour formaliser le secteur.¹⁰⁴
- Des efforts pour identifier des intérêts similaires parmi les parties autrement polarisées ;
- L'organisation des talents et des initiatives des leaders de l'exploitation artisanale; et un lien étroit entre les leaders traditionnels et leur base, qui étaient également disposés à inclure des mineurs de sexe féminin en tant que leaders.
- Un climat constructif de multiples parties prenantes et la présence d'intervenants externes impartiaux qui pourraient agir comme médiateurs et facilitateurs, et fournir des fonds et autres ressources pour les activités participatives.

3.2.5 PHILIPPINES

Loi de la République No. 7942 connue sous le nom "Loi sur l'extraction minière des Philippines de 1995" régit le développement des ressources minérales aux Philippines. L'article 42 de la Loi stipule que l'exploitation minière à petite échelle doit être régie par la Loi de la République No. 7076 (Loi populaire des Philippines sur l'exploitation minière à petite échelle, 1991) et d'autres lois pertinentes.

Près de 100% des minéraux industriels des Philippines et jusqu'à 80% de son or sont produits principalement par l'ASM.¹⁰⁵ Plus de 300.000 mineurs artisanaux et à petite échelle sont actifs aux Philippines, dont deux-tiers sont engagés dans les mines d'or. En reconnaissance de son importance économique et sociale, le gouvernement a institué un certain nombre de lois relatives à l'orpaillage et au lavage aux sluices (PD 1150), à l'exploitation minière de petits gisements (PD 1899), à l'identification et la séparation des zones d'ASM (RA 7076) et aux règles de sécurité dans les mines d'ASM (AO No. 97-30).

Les caractéristiques intéressantes de ces lois comprennent :

¹⁰⁰ Enquête géologique américaine, 2008.

¹⁰¹ CASM, 2008.

¹⁰² Medina 2003; Hruschka, 2003.

¹⁰³ Hruschka, 2003, p. 24.

¹⁰⁴ Hruschka, 2003.

¹⁰⁵ Bugnosen, 2004.

- Les mineurs peuvent obtenir une série de permis renouvelables qui peuvent être accordés pour des périodes de trois ans dépendant de la production limitée, de la non-mécanisation, de l'interdiction d'utilisation des explosifs et de l'exclusion du travail des enfants.¹⁰⁶ Les permis sont spécifiques aux produits de base.
- La PD 1899 exige que tout l'or soit vendu directement à la Banque centrale ou à ses postes d'achat officiels dans les zones aurifères.
- Lorsque une zone d'exploitation minière à petite échelle est désignée dans les limites d'un droit minier existant, la PD 1899 exonère également les mineurs à petite échelle des obligations de travail annuel, des paiements et du paiement des charges, des locations et des impôts fonciers, et ils sont en outre accordés un taux réduit de redevance de 1,5%.

Des bureaux décentralisés pour l'exploitation minière à petite échelle prennent en charge la plupart des fonctions de règlements, de surveillance et d'assistance technique liées à l'ASM. Une grande partie de ce travail est financé par la part de 15% des recettes publiques provenant de l'extraction minière par l'intermédiaire du Fonds populaire de protection de l'exploitation minière à petite échelle. Les fonds sont essentiellement affectés à la diffusion des informations et à la formation des petits exploitants dans le domaine de la sécurité, de la santé et de la protection de l'environnement et à la création des équipes de sauvetage et de rétablissement des mines, y compris l'acquisition d'équipements de secours nécessaires en cas d'urgences telles que des glissements de terrain, l'effondrement d'un tunnel, etc. Le fonds est également accessible aux petits exploitants en cas d'accident et/ou de graves événements imprévus.

Bugnosen (2004) fait valoir qu'un certain nombre de mesures législatives liées à l'ASM ont échoué, tandis que d'autres ont réussi. Les échecs sont: les tentatives de désigner des zones d'ASM; l'autorisation des activités dans les concessions existantes; trop de dispositions restrictives pour l'obtention de permis et le besoin de permis multiples dépendant du stade des exploitations (exploitation minière, autorisation et commercialisation). Des succès ont été enregistrés en termes de mesures de contrôle de la ruée vers l'or qui ont permis la perception des impôts, la protection de l'environnement dans ces zones et les efforts d'interdiction d'exploitation de sable et de gravier dommageables. L'émergence des "contrats miniers" dans lesquels les entreprises formelles achètent des minéraux des producteurs d'ASM, a été jugé prometteuse, bien que les communautés autochtones locales aient exprimé leur inquiétude sur leur capacité à stimuler les activités non contrôlées.¹⁰⁷

L'expérience des Philippines montre comment la décentralisation de la gouvernance d'ASM, associée aux services de vulgarisation pour aider les mineurs artisanaux à gérer leur santé et leur sécurité au travail et les responsabilités environnementales peuvent encourager la formalisation.

¹⁰⁶ Au même endroit du texte

¹⁰⁷ Bugnosen, 2004; Caballero, 2004.

4.0 COMPOSANTS ESSENTIELS D'UN RÉGIME FISCAL ET JURIDIQUE FAVORABLE

Cette section décrit les principaux éléments nécessaires pour créer un régime fiscal et juridique qui supporte la légalisation de l'ADM afin qu'il puisse mieux contribuer au développement. L'une des principales expériences acquises d'autres pays est que les coûts réduits des permis, les redevances et les impôts à l'exportation *peuvent* stimuler l'octroi de permis, toutefois, les résultats immédiats sont improbables, sauf dans les zones où une intervention suffisante sur place et un appui sont fournis. Par conséquent, les dispositions fiscales doivent être harmonisées avec des politiques minières sensées et des mécanismes institutionnels nécessaires pour la mise en œuvre.

Cette section présente les principales expériences juridiques, fiscales et institutionnelles acquises d'autres pays en appui aux efforts de la RCA pour élaborer un régime qui prend en charge la formalisation - et l'augmentation des contributions au développement - de son sous-secteur d'ADM. Les principaux composants de la politique fiscale et juridique d'ASM sont décrits en Annexe III.

4.1 DISPOSITIONS FISCALES

Des dispositions qui supportent la légalisation fiscale de l'ASM *peuvent* générer des revenus à l'État et à l'économie nationale en général. Par exemple, une partie des efforts de formalisation ougandais a été de distribuer aux mineurs les coordonnées des négociants de minéraux autorisés ainsi que la sensibilisation des négociants. Cela a été cité comme l'un des principaux facteurs qui ont conduit à tripler presque les redevances depuis 2008 et à doubler les recettes non fiscales en quatre ans.

Bien que les recettes fiscales et non fiscales de l'ASM puissent fournir une certaine motivation pour le gouvernement, il est important de reconnaître que ***l'intention première de la formalisation est de libérer son potentiel de développement global pour accroître le potentiel de revenus provenant de sources économiques plus vastes.*** Dans le passé, de nombreux pays (Brésil, République démocratique populaire du Laos, Ghana), par une réglementation et un renforcement lourds dans l'intérêt des recettes de l'État, n'ont débouché que sur une plus grande marginalisation de l'ASM, conduisant les mineurs "plus profondément dans la jungle". En effet, une attention exagérée à la génération de revenus de l'État à elle seule se traduit souvent par des pertes continues en termes d'impôts, de charges et de redevances et des améliorations limitées du sous-secteur de l'ASM et de ses contributions au développement.¹⁰⁸

De nombreux pays semblent désormais reconnaître le potentiel fiscal *et* un plus grand potentiel de développement de l'ASM et ont adopté un certain nombre de mesures connexes en vue d'appuyer la légalisation. D'importantes dispositions fiscales qui semblent supporter la formalisation incluent: (i) l'octroi de permis de producteurs ainsi que des acheteurs/commerçants à bas prix; (ii) les faibles taux d'imposition et l'harmonisation régionale des impôts; (iii) le paiement ou les redevances et impôts par

¹⁰⁸ Caballero, 2004.

les commerçants de minéraux plutôt que par les mineurs; (iv) d'autres incitations fiscales visant la légalisation et (v) le retour d'une partie des revenus aux communautés affectées de l'ASM.

(i) Faible coût des permis des producteurs et des acheteurs

Un certain nombre de pays de l'étude de cas ont mis en place l'octroi de permis à faible coût aux mineurs artisanaux, qui, lorsque combiné avec d'autres mécanismes juridiques et institutionnels, a abouti à des taux relativement élevés de légalité. En Guyane, les charges pour le permis annuel de seulement 5 \$ US pour les mineurs de diamants, de 50 \$ US pour les dragues et de 75 \$ US pour les négociants et les exportateurs combinées aux faibles redevances (3%) sur une valeur du diamant standard établie (75 \$ US) ont été les principaux facteurs qui ont conduit à la légalisation de presque 100% du secteur.¹⁰⁹ Le modèle de Madagascar, de permis à bas prix administré localement a permis aux orpailleurs de légaliser les activités à un prix de 5,50 \$ US seulement. Dans une région de Madagascar où les orpailleurs ont été sensibilisés de manière intensive, 1383 des 1500 orpailleurs ont obtenu des permis pour leurs activités.¹¹⁰

Un autre exemple remarquable peut être tiré du secteur de pierres précieuses au Sri Lanka. Lorsque la machinerie lourde n'est pas utilisée, les permis d'exploitation de pierres précieuses peuvent être obtenus auprès de l'Administration Nationale de pierres précieuses et de bijouterie (NGJA) pour un montant de US \$ 10 seulement pour les permis plus 10 \$ US pour la remise en état du site, qui est remboursable en attendant la restauration acceptable des terres.¹¹¹ Les permis d'un an sont délivrés dans les 2-3 semaines qui suivent la demande et nécessitent soit les deux tiers de la part sur les terres, soit le contrat de bail avec le propriétaire. La NGJA encourage en outre l'exploitation minière au Sri Lanka par la tenue de ventes aux enchères de sites gemmifères identifiées par les géologues du gouvernement sur les terres du domaine public ou dans les plans d'eau. Ces conditions légales aboutissent à l'émission de 3702 permis de travail dans les mines de pierres précieuses en une seule année alors que le pays bénéficie d'une forte proportion de mineurs légaux (~ 80%).¹¹²

Dans certains cas, les permis à bas prix n'ont *pas* donné de résultats favorables, en majorité parce que les dispositions juridiques devaient être adaptées à la nature de l'ASM dans une zone donnée et appliquées avec d'autres mesures. Par exemple, la carte d'enregistrement bien conçue et à bas prix de la RDC ('*carte d'exploitant artisanal*' à 25 \$ US) ne reconnaît pas les grandes surfaces couvertes par les mineurs artisanaux migratoires, exigeant d'eux de s'enregistrer dans plusieurs endroits à grands coûts financiers et bureaucratiques et avec des avantages insignifiants. Cette situation est aggravée par les défis logistiques et de mise en œuvre mentionnés ci-dessus.

Le cas d'octroi de permis à bas prix est néanmoins fort et est en outre corroboré par l'absence de succès dans la formalisation dans les pays où les coûts du permis sont élevés. En Ouganda, environ 10% seulement des mineurs travaillent avec un *permis de location*, qui coûte 350 \$ US et est accordé pour l'exploitation minière dont le capital d'investissement est inférieur à 5.000 US \$. À Sierra Leone, où un permis coûtait environ 270 \$ US en 2005, selon les estimations de l'époque, 48% des mineurs travaillaient légalement dans le centre de diamants de Kono où, supportés par des programmes internationaux et les efforts du gouvernement pour formaliser le secteur ont été intensivement sélectifs.¹¹³

(ii) Faible taux d'imposition et harmonisation régionale des impôts.

Comme indiqué dans les pays longeant le fleuve Mano, l'harmonisation des impôts à l'exportation peut aider à décourager la contrebande. Cependant, il peut ne pas décourager l'exploitation minière illégale

¹⁰⁹ Blore, 2008; Shawn Blore, Courrier électronique à Jennifer Hinton, 4 octobre 2010.

¹¹⁰ ONG Green, 2006.

¹¹¹ Dharmaratne, 2004.

¹¹² Dharmaratne, 2004.

¹¹³ En 2005, près de 2400 permis d'exploitation minières artisanales ont été accordés à Sierra Leone (Levin & Gberie, 2006). À l'époque, la population totale de l'ADM était estimée à 200.000, avec la grande majorité (peut-être 150.000) se trouvant dans le district de Kono, le cœur de l'ADM. (Levin 2005) Les permis de l'ADM couvrent jusqu'à 50 travailleurs; un nombre type serait plus proche de 30, en vertu du taux de 48% de légalité.

vu que les mineurs informels sont en mesure de vendre aux mineurs formels et aux commerçants, procédant ainsi au blanchiment de leurs diamants dans la chaîne officielle.¹¹⁴ En Guyane, cependant, un taux d'impôt à l'exportation de 3% est considéré comme un facteur important dans l'augmentation des rapports d'exploitation et dans la réduction de la contrebande ainsi que dans la baisse des activités minières informelles. La principale différence est que les diamants de Guyana sont enregistrés au point de production, alors qu'à Sierra Leone ils ne le sont pas.

(iii) Paiement de redevances et d'impôts par les acheteurs/commerçants de minéraux

Certains pays (par exemple, le Libéria, le Ghana, l'Ouganda, la RCA) exigent encore le paiement de redevances sur la production par les mineurs artisanaux eux-mêmes, ajoutant un niveau supplémentaire de bureaucratie que peu de mineurs parviennent à s'y conformer. Toutefois, en Ouganda et aux Philippines, la loi oblige un commerçant (exportateur) à payer des redevances sur la production provenant de mineurs informels avant l'exportation. Bien que ce scénario est beaucoup moins compliqué pour les mineurs artisanaux, les coûts sont souvent transmis aux mineurs au cours des négociations de prix qui, dans le cas des Philippines, sont également tenus de payer une redevance de 1,5% pour les propriétaires déclarés ou les propriétaires de terres privées. De cette manière, les minéraux informels entrent dans la chaîne officielle et sont encore l'objet d'impôts.

Il est intéressant de noter qu'à Madagascar, les acheteurs d'or locaux (*collecteurs*) payent des redevances sur la base du prix d'achat du producteur (en utilisant une facture signée conjointement) tandis que les impôts à l'exportation sont payés par les exportateurs sur la base d'une évaluation plus réaliste. Malgré un mécanisme pratique, le faible niveau d'alphabétisation des acheteurs et des vendeurs empêche souvent la déclaration des ventes.¹¹⁵

(iv) Autres incitations fiscales pour la légalisation et la promotion de l'ASM

Un certain nombre de pays ont identifié d'autres mesures d'incitation fiscales visant à promouvoir la légalisation, ainsi que l'amélioration progressive de la performance de l'ASM. Au Ghana, et basé sur les données de 2002, tous les mineurs à petite échelle autorisés sont exemptés du paiement des impôts et des redevances pendant les trois premières années d'exploitation.¹¹⁶ En Ouganda, aucun droit à l'importation n'est exigé pour l'importation de l'équipement d'exploitation minière; politique qui contribue à l'avancement du secteur.¹¹⁷ Certaines législations prévoient des pouvoirs discrétionnaires pour permettre une exemption temporaire ou unique de certains types d'impôts, de redevances généralement. Elle n'est généralement appliquée que pour les projets souffrant à court terme de problèmes financiers, en particulier s'ils sont dus à des circonstances incontrôlables (par exemple, baisse de prix des produits de base).

Un certain nombre de gouvernements ont mis en place des mécanismes de financement pour l'ASM avec des résultats variables (voir Annexe Quatre).¹¹⁸ Les défis à relever dans les programmes mis en œuvre au Zimbabwe, Mozambique et Namibie au cours de la dernière décennie, et les modèles plus récents en Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Nigeria fournissent un aperçu. Le gouvernement du Zimbabwe a probablement mis en œuvre le plus grand nombre de programmes d'assistance financière au sous-secteur d'ASM.¹¹⁹ Malheureusement, de nombreux prêts ont été utilisés pour mettre en place des "mines fantômes" ou des façades pour les acheteurs d'or et de pierres précieuses par des artisans illégaux. Au Mozambique, le gouvernement a administré le Fonds de Développement de Minéraux

¹¹⁴ Basé sur des interviews avec des mineurs artisanaux et des négociants en Sierra Leone par Estelle Levin en 2004, 2006 et 2007.

¹¹⁵ Levin, 2007.

¹¹⁶ Hilson, 2002.

¹¹⁷ Hinton, 2009.

¹¹⁸ Hinton, 2009.

¹¹⁹ Dreschler, 2001.

(*Fundo de Fomento Mineiro*, FFM) qui offre un financement aux petits exploitants miniers au Mozambique. Bien que les critères de financement puissent être hors de portée de la plupart des mineurs artisanaux, le programme fournit un mécanisme viable pour encourager l'amélioration des mines à petite échelle les plus avancées. Le Fonds est contesté à cause de l'utilisation abusive des fonds communs et un manque de contrôle de l'application et de l'utilisation des fonds.¹²⁰ Au contraire, le Fonds de développement de minéraux de Namibie a connu en grande partie du succès. Il a fourni 92 millions de dollars en prêts et 9 millions de dollars en subventions aux projets à grande et à petite échelle. Avec de faibles taux d'intérêt, une période de remboursement suffisante (5-ans et un délai de grâce de 2 ans), des ressources de gestion et un minimum d'exigences bureaucratiques, plus de 90% des prêts ont été remboursés. Toutefois, il est surtout destiné aux producteurs à moyenne et grande échelle.¹²¹

Les ministères des mines ne sont *pas* des banques commerciales ou des institutions de microfinance (IMF) et sont donc souvent contestés par le manque d'expérience et de compétences pour administrer ces programmes efficacement. Deux récents programmes s'appuient sur les institutions financières *existantes* tout en les sensibilisant aux besoins du sous-secteur d'ASM. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'appui du gouvernement japonais a permis au Fonds de développement social à se concentrer sur les entreprises du bâtiment et les compétences de la microfinance dans les communautés d'ASM. Dans la région cible de Wau, plus de 25% des stagiaires ont ouvert des comptes dans une IMF locale.¹²² Au Nigeria, les garanties de prêts pour le développement de la mine sont financées par le gouvernement nigérian, mais s'appuient sur le financement disponible auprès des banques commerciales. Le ministère de développement des Mines et de l'acier (MMSD) est responsable de fournir l'appui technique nécessaire pour vérifier la faisabilité, assurer l'utilisation correcte et donc de garantir les prêts. Une sensibilisation intensive des banques, y compris les succursales bancaires dans les zones minières, a abouti à la création de "bureaux des mines" dans certaines banques.¹²³

Il est important de noter que la plupart des systèmes de financement antérieurs ont ciblé les petites et moyennes entreprises plutôt que les mineurs *artisanaux*. Bien que la couverture d'épargne locale et des associations coopératives de crédit (SACCOS), soient rares, les IMF et les banques dans de nombreuses régions éloignées, en s'appuyant sur les programmes de financement existants avec des approches adaptées pour les ruraux pauvres avec des **garanties de prêts de soutien et un intérêt raisonnable et les exigences de délai de paiement** sont un début. L'appui du public pour la numératie, l'alphabétisation, la formation d'organisation, le développement des compétences commerciales et d'épargne de groupe peut aider les mineurs artisanaux à franchir les premières étapes cruciales pour sortir de la pauvreté.¹²⁴

(v) Distribution et utilisation des recettes financières provenant de l'exploitation minière

Le partage des recettes décrit des dispositions prévoyant que les impôts des minéraux et d'autres revenus sont perçus par le Gouvernement Central, avec une certaine portion des revenus dirigés vers les zones où l'exploitation minière a lieu.¹²⁵ Bien que de sensibles mesures fiscales puissent augmenter la légalité de l'ASM et générer des revenus substantiels pour l'Etat et l'économie, le succès de ces mesures dépend largement de la capacité des mineurs et des commerçants à respecter les exigences légales et s'il offre un réel avantage. Par conséquent, des mesures visant à redistribuer les richesses générées de l'exploitation minière et à accroître les avantages et la *capacité* des mineurs et de leurs communautés sont devenues un élément important de la politique budgétaire.

¹²⁰ Dreschler, 2001.

¹²¹ Malango, 2004.

¹²² Hayes & Van Wauwe, 2009.

¹²³ Hayes & Van Wauwe, 2009.

¹²⁴ Hinton, 2009.

¹²⁵ Okedi, 2010.

Partage des redevances pour le développement local

Un mécanisme de plus en plus commun pour redistribuer les bénéfices est appliqué par le biais du partage des redevances. En règle générale, les communautés aux environs des zones minières sont les premières victimes des impacts environnementaux et des troubles sociaux (par exemple le VIH/SIDA, l'augmentation du prix des marchandises, etc.) associés à l'exploitation minière. Par exemple, en vertu de la Loi sur les mines de l'Ouganda (2003), le partage de la redevance est de 80% pour le gouvernement, 17% pour les collectivités locales (destiné à égaliser la prestation de services et l'infrastructure dans un district) et 3% pour les propriétaires ou occupants légaux des terres soumises aux droits miniers (pour compenser les effets secondaires négatifs associés à l'exploitation minière). Un déficit important est le manque d'exigences pour l'utilisation et la reddition de comptes pour les recettes retournées.

Bien que les défis dans la collecte des redevances par le Trésor public aient été mentionnés, le défi le plus fréquemment cité concerne la capacité de planification et de reddition de comptes par les autorités locales pour leur usage. Dans certains cas, ces fonds sont versés aux collectivités locales sans spécifications claires de leur utilisation. Il a été suggéré - comme beaucoup de ministères de la santé qui suivent et de fournissent des directives et l'appui aux collectivités locales pour l'utilisation des paiements de transfert relatifs à la santé - le même développement des capacités et les procédures nécessaires pour les transferts du secteur des minéraux.¹²⁶

Dans d'autres cas, tels qu'au Ghana et à Sierra Leone, le fonds de développement communautaire cible les projets de développement dans les collectivités minières touchées. En vertu du Fonds d'exploitation des minéraux du Ghana (MDF), 9% des redevances versées par un projet d'exploitation minière sont réparties entre l'Assemblée de district (l'unité administrative politique locale) et les autorités traditionnelles locales.¹²⁷ Les principales plaintes concernant le MDF se rapportent au montant des fonds et aux retards dans leur transfert, au manque d'informations sur les montants transférés (entre les institutions et les communautés); à l'inadéquation des procédures de reddition de comptes par les institutions traditionnelles concernant l'utilisation des fonds, à l'absence de mécanismes d'audit et à l'omission du MDF dans la législation.¹²⁸

A Sierra Leone, 25% de la redevance à l'exportation de 3% (0,75% de la valeur totale des exportations) est retourné deux fois par an aux Comités de développement de la chefferie, qui versent 15-40% aux conseils de district et 5% aux conseils municipaux à travers le Fonds de développement communautaire des zones diamantifères. Ceci est fait pour inciter les autorités locales à encourager les mineurs non seulement à payer pour la surface prise à bail aux autorités traditionnelles, mais à légaliser leurs activités auprès du gouvernement central également. Près de \$ 1 million a été retourné aux chefferies en 2007. Les chefferies reçoivent des montants proportionnellement à leur part des nombres de permis miniers artisanaux sur le total national, si la Coalition Nationale de Plaidoyer des industries extractives a recommandé que cela soit lié à des niveaux de production locale plutôt. Dans la pratique, le renforcement de la gouvernance et de l'administration locales ainsi que l'amélioration des mécanismes de responsabilisation sont généralement nécessaires pour garantir que de réels avantages se fassent sentir sur le terrain.¹²⁹

Financement de la formalisation et du développement de l'exploitation minière artisanale

Une partie des recettes est parfois appliquée directement pour satisfaire aux besoins des mineurs artisanaux. Des mécanismes de livraison du support sous forme de petites unités d'exploitation minière à petite échelle ou départements ont été créés au Mozambique, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en République démocratique du Congo (en vertu du SAESSCAM) et aux Philippines. Dans tous les cas,

¹²⁶ Okedi, 2010.

¹²⁷ Groupe international d'étude, 2010.

¹²⁸ Groupe international d'étude, 2010.

¹²⁹ Coalition nationale de plaidoyer sur les industries extractives, 2009, p. 34.

comme pour le Fonds de développement communautaire au Ghana et à Sierra Leone, la mise en œuvre de ce qui semble être une bonne politique a été entravée par un manque de ressources pour ces unités et la responsabilité limitée pour leur performance.

Le mécanisme le plus évident pour financer les activités d'appui au sous-secteur de l'ADM est appliqué par le biais d'un prélèvement sur les charges, les redevances et les impôts à l'exportation. Bien qu'il n'ait pas encore été institutionnalisée, dans la *Stratégie nationale pour la promotion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle* de l'Ouganda, des plans de travail et des budgets détaillés sexospécifiques ont été élaborés afin de déterminer que seulement 5% des redevances minières était nécessaire pour financer des activités trans-sectorielles de formation, sensibilisation, réglementation et collecte de données nécessaires pour gérer de façon responsable et de développer le sous-secteur de l'ASM.¹³⁰ La Stratégie reconnaît que ces efforts supporteraient d'autres légalisations, y compris les mineurs femmes qui constituent 45% de la population active de l'ASM. Ces activités, à leur tour, généreraient progressivement des restitutions de redevances. Ce lien direct entre la performance institutionnelle et le financement des activités a été soutenu par un système évident de suivi institutionnel et d'évaluation qui favorise la responsabilisation et les résultats des particuliers ainsi que des unités et services chargés de l'exécution des travaux.

Outre le partage des redevances, un certain nombre d'autres mécanismes existent pour financer l'appui du gouvernement à l'octroi de permis de l'ADM et aux communautés touchées par l'ADM.¹³¹ Par exemple, les institutions gouvernementales peuvent instituer des "comptes commerciaux" dans lesquels les produits ou services (par exemple, cartes, rapports) sont fournis à un prix au secteur des minéraux. Ceci, ainsi que la création d'une Administration des Mines ou Commission des Minéraux quasi-indépendante, autofinancée repose généralement sur des apports importants d'une exploration très active et du secteur minier à grande échelle, que l'on trouve au Ghana. Le GGMC en Guyane est un organisme autonome et donc autofinancé avec les excédents rendus à la Trésorerie nationale alors que ses opérations comptent beaucoup aussi sur l'exploitation minière à grande échelle. Des installations nationales peuvent aussi être créées pour subventionner les coûts en reliant des fonctions gratuites et de chevauchement d'autres organismes gouvernementaux (par exemple, les services de laboratoire, des exigences de statistiques et de documentation, de mise en application). Toutefois, à moins que des accords de coordination et de collaboration soient extrêmement solides et que la capacité de compréhension et d'engagement au secteur des minéraux existe dans d'autres organismes (par exemple la police, les bureaux de statistiques), ce qui est rarement le cas, ces arrangements ont tendance à mal fonctionner.

Le *Fonds populaire de protection de l'exploitation minière à petite échelle* des Philippines, dérivé des 15% des redevances sur la production minière, est principalement utilisé pour la diffusion des informations et la formation des petits exploitants en matière de sécurité, de santé et de protection de l'environnement, et des mesures d'intervention d'urgence.¹³² Les Philippines a fait face à un certain nombre de défis, tels que la désignation de zones d'ASM ou l'autorisation des activités dans les concessions existantes, et à des exigences trop restrictives. Toutefois, il a connu du succès en termes de mesures de contrôle de la ruée vers l'or qui ont permis la perception des impôts et la protection de l'environnement dans les zones fortement dégradées.¹³³ Une approche de financement similaire pourrait également être utilisée pour le fonds d'assistance à l'organisation et l'enregistrement des mineurs, la formation en évaluation des diamants et en fixation des prix, l'introduction de méthodes intermédiaires et sûres et d'autres besoins essentiels.

Ces exemples démontrent que de nombreux pays ont reconnu l'importance de la redistribution des bénéfices provenant des impôts, redevances, bail et charges de l'ASM. Dans le passé, de nombreux pays (Brésil, République démocratique populaire du Laos, Ghana) ont accordé une attention trop

¹³⁰ Coalition nationale de plaidoyer sur les industries extractives, 2009.

¹³¹ Coalition nationale de plaidoyer sur les industries extractives, 2009.

¹³² Bugnosen, 2004.

¹³³ Bugnosen, 2004.

soutenue à la génération des revenus de l'ASM par une réglementation lourde et difficile d'exécution à elle seule. Il a été démontré partout dans le monde que ***l'application de haut en bas et le système de politique, sans avantages évidents ne fonctionnent pas et qu'il doit y avoir des incitations claires au niveau local pour favoriser la conformité.*** Les sections qui suivent, par conséquent, correspondent aux mécanismes juridiques et institutionnels nécessaires pour compléter les dispositions fiscales afin de développer un sous-secteur d'ASM qui fonctionne.

4.2 EXIGENCES JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES

Les politiques, lois et règlements de l'ADM ne sont utiles que s'ils sont réalistes à la manière dont les artisans travaillent dans mines, si les mineurs artisanaux ont la capacité d'obtenir des permis et d'en tirer profit et s'ils sont appliqués. Les principales expériences acquises d'autres pays ont trait à la capacité du sous-secteur et des institutions et organismes chargés de l'application des politiques et de la législation. En termes de cadres juridiques et réglementaires, les importants facteurs de succès se rapportent principalement à: (i) reconnaître de la diversité et des différentes catégories de mineurs; (ii) Légiférer les mandats des institutions minières; (iii) réconcilier les priorités internationales, nationales et locales, et (iv) rendre les lois d'exploitation minière artisanale réalistes pour les structures existantes de production et de commerce.

(i) La diversité et les différentes catégories de mineurs

Les mineurs artisanaux et à petite échelle varient en termes d'organisation du travail (indépendants, petites équipes ou unités de production, associations, etc.); d'ampleur des activités; du caractère permanent, migrateur ou saisonnier du travail (déterminé par leur stratégie de survie en général et leur motivation pour l'exploitation minière); et du degré et de la capacité pour la mécanisation, entre autres. Dans certains pays, cela nécessite plus d'une catégorie de permis d'ASM pour tenir compte de la diversité dans le pays et fournir une opportunité progressive au fur et à mesure que les activités deviennent plus formelles. La capacité renforcée entraîne des obligations légales renforcées qui, à leur tour, devraient entraîner une augmentation des bénéfices.

Par exemple, le travail de Levin à Sierra Leone en 2004 montre comment différents types de mineurs ont différentes raisons de choisir (ou d'être obligés) de travailler dans les mines légalement ou illégalement (voir l'étude de cas détaillé en Annexe Un). Dans de nombreux pays, les femmes constituent une grande proportion de la main-d'œuvre et peuvent faire face à des obstacles encore plus grands en termes d'alphabétisation, de mobilité (par exemple, pour voyager aux bureaux régionaux), d'autonomie, entre autres facteurs.¹³⁴ *“Bien que de nombreuses politiques prétendent être “neutres en genre”, même les politiques minières, elles peuvent affecter les hommes et les femmes différemment et peuvent réellement servir à aggraver les inégalités entre les sexes.”*¹³⁵ Comprendre qui sont les mineurs, comment ils utilisent l'exploitation minière et ce qu'elle leur apporte sont donc essentielle pour la conception des structures correctes d'incitation à la formalisation.

Certains pays élaborent une législation d'ASM avec l'intention de promouvoir la mécanisation, de façon à intégrer les miniers "artisanaux" et ceux "à petite échelle" dans une seule catégorie. Cette pratique peut servir à exclure et à marginaliser encore plus la majorité artisanale (en particulier les personnes qui travaillent dans les mines sur une base occasionnelle et les femmes dépendant de l'ASM qui font face à de plus grands obstacles) en faveur du petit nombre “d'élites” relatifs qui sont bien placés pour tirer parti de ces efforts. Par exemple, un petit crible fixe utilisé par de nombreux mineurs de diamants en Amérique du Sud coûte entre US \$ 30.000 - 75.000, hors de portée des mineurs moyens de la RCA qui gagnent ~ 723 \$ US par an.¹³⁶ La promotion de la mécanisation doit aussi tenir compte que des mesures sont généralement nécessaires pour minimiser les effets de leur introduction. Par exemple, l'envasement de plus de 300 km de la rivière Tapajos, au Brésil, un affluent du Fleuve

¹³⁴ Hinton et autres., 2003.

¹³⁵ Hinton, 2010b.

¹³⁶ Chupzei et autres., 2009, p. 24.

Amazonie, est largement attribuable à l'utilisation généralisée de monitors hydrauliques et d'activités intenses de dragage.¹³⁷ Au Burkina Faso, l'introduction d'une usine de broyage de minerai a effectivement mis 300 femmes au chômage, tandis qu'une unité combinée concasseur-broyeur diminue les exigences en main-d'œuvre de 425 à 14 personnes.¹³⁸

(ii) Légiférer les mandats institutionnels

*“L'informalité engendre l'informalité. A moins que l'aide de l'ASM soit officiellement inscrite dans (autorités minières) les programmes et les budgets de travail, il est peu probable que l'ASM fasse des progrès vers la formalisation.”*¹³⁹ De nombreux pays font état d'objectifs politiques ambitieux et bien conçus liés à l'ASM mais ne fournissent pas de mandat légal pour que les institutions minières les exécutent.

La politique minière de Tanzanie définit les rôles spécifiques à l'ASM, les objectifs et les stratégies relatifs: à la fourniture de services de vulgarisation, aux permis et aux mesures de transparence dans le domaine, aux services financiers, à la santé et la sécurité; aux problèmes des femmes, aux problèmes de travail des enfants; au cadre institutionnel (y compris les flux d'informations, le rôle des bureaux régionaux et l'établissement de centres de formation). Bien qu'un plan de mise en œuvre de la politique soit en cours d'élaboration, le ministère de l'Énergie et des Mines ne l'a pas inscrite dans la loi pour instituer ces mesures.¹⁴⁰

En reconnaissant l'importance de l'appui institutionnel, en vertu de l'article 90 de la Loi sur l'exploitation minière et des minéraux du Nigéria (2007), le gouvernement à travers le Ministère s'engage à fournir des services aux coopératives minières enregistrées dans: la prospection et l'exploration; l'analyse et les tests des minéraux, l'assistance à la planification et au dessin des mines, l'enseignement de compétences techniques adéquates; l'établissement de liens appropriés et de garanties relatives aux installations à louer sous contrat et à la location-vente d'équipements; l'introduction de méthodes appropriées de traitement des minerais; la fourniture des rapports d'EIA et de directives détaillées pour la gestion des déchets et de l'eau; l'introduction de procédures de santé et de sécurité, et la tenue régulière d'ateliers sur les compétences en matière juridique, de commercialisation et commerciale.

La définition des rôles institutionnels, des fonctions et obligations des départements des mines, des unités et des bureaux responsables de la loi minière, et encore plus spécifiquement des règlements, non seulement fournit un mandat juridique clair, mais aussi fournit une base les habilitant à faire pression et recevoir des fonds du Gouvernement Central pour remplir ce mandat. En outre, cela peut servir à réduire les pouvoirs discrétionnaires et peut rendre la gestion, les départements et leurs dirigeants responsables de remplir les mandats définis légalement tout en fournissant une base juridique pour le suivi et l'évaluation de la performance.¹⁴¹

(iii) Réconciliation des priorités internationales, nationales et locales

L'institutionnalisation des mesures de politique sans prêter suffisamment attention au contexte et aux conséquences peuvent avoir des répercussions négatives, ce qui pourrait exacerber la pauvreté et la marginalisation des mineurs artisanaux et plonger le commerçant de minéraux dans une plus profonde clandestinité. Par exemple, le gouvernement du Ghana a stoppé les exportations de diamants entre 2006 et 2007 jusqu'à ce que des accusations se soient estompées sur le rôle du pays dans l'hébergement des pierres en provenance de Côte d'Ivoire. Les effets sur les communautés dans la principale zone

¹³⁷ Hinton, 2003.

¹³⁸ Jacques et autres, 2002. Pour de plus amples renseignements sur la relation entre la mécanisation et la formalisation, voir Priester et autres. 2010.

¹³⁹ Hinton, 2009.

¹⁴⁰ Communication personnelle, Fonctionnaire du Gouvernement (anonyme), Ministère de l'Énergie et des Minéraux de Tanzanie

¹⁴¹ Hinton, 2009.

diamantifère ont été sévères.¹⁴² De même, les récentes mesures en Tanzanie d'interdire l'exportation de tanzanite, sans valeur ajoutée dans le pays semblent servir les intérêts du développement national. Cependant, l'infrastructure nécessaire pour tailler et polir les pierres précieuses est, à l'heure actuelle, très insuffisante pour répondre à la demande étant donné les niveaux actuels de production de tanzanite.¹⁴³

Dans les deux cas, les décisions politiques du gouvernement peuvent avoir reçu beaucoup d'éloges et sont, selon toute apparence, fermes. Cependant, les impacts au niveau du village peuvent inciter les mineurs de pierres précieuses, qui subsistent en grande partie au jour le jour, à renforcer les canaux informels de transaction de diamants, aggravant ainsi le commerce illicite de minéraux et encourageant la contrebande.

(iv) Rendre les lois sur l'exploitation minière artisanale réalistes pour les structures existantes de la production et du commerce

Les succès et contraintes au Libéria¹⁴⁴, en Sierra Leone¹⁴⁵, en RDC¹⁴⁶ et au Pérou¹⁴⁷ indiquent tous l'importance de formaliser les arrangements existants qui fonctionnent sur le terrain, plutôt que de tenter de forcer les mineurs artisanaux à adopter un modèle légal qui peut être idéal du point de vue du gouvernement, mais irréalisable pour les mineurs artisanaux. De nombreuses consultations avec des mineurs artisanaux pour comprendre: a.) comment et pourquoi ils travaillent actuellement dans les mines, b.) ce que l'exploitation dans des structures légales peut leur apporter et à leurs communautés, c.) quelles obligations seraient raisonnables de leur part en tant que condition préalable au développement d'une structure juridique et fiscale appropriée. Elle garantit également que les mineurs aient un sentiment d'appropriation du processus, entraînant une plus grande légitimité à la législation finale et signifie que les mineurs soient plus susceptibles de s'y conformer.

4.3 EXIGENCES INSTITUTIONNELLES

Le succès des mesures fiscales dépend du cadre juridique propice et de l'engagement politique et institutionnel pour leur application. ***Les principaux défis dans chaque pays de l'étude de cas ont trait dans une grande mesure à l'insuffisance des décaissements de fonds pour couvrir les mandats, la mauvaise gouvernance (notamment au niveau local) et un manque de transparence et de responsabilité.*** En tant que tel, la compréhension des principales dispositions institutionnelles, des structures et mécanismes administratifs ainsi que des besoins en termes de suivi et d'évaluation permettent de mieux comprendre la façon dont les mesures fiscales peuvent être mieux appliquées.

Dispositions institutionnelles

De nombreux pays sont confrontés au défi de la diffusion des mandats dans un large éventail d'institutions, ce qui rend l'application ciblée et la responsabilisation de la mise en œuvre des politiques minières plus difficiles, surtout si la coordination est mauvaise. Très peu de pays semblent avoir réussi à partager efficacement les informations nécessaires pour suivre les minéraux (par exemple entre les autorités de collecte des données d'exportation et les services miniers compilant les statistiques de production).

Les "autorités" ou "commissions" quasi-indépendantes qui partiellement ou totalement génèrent des fonds de fonctionnement à travers leurs activités sont, en principe, plus susceptibles de remplir leurs

¹⁴² Hilson & Clifford, 2010.

¹⁴³ Communication personnelle, Fonctionnaire du Gouvernement (anonyme), Ministère de l'Énergie et des Minéraux de Tanzanie

¹⁴⁴ Temple, 2010.

¹⁴⁵ Mitchell, Garrett & Levin, 2008.

¹⁴⁶ Mitchell, Garrett & Levin, 2008.

¹⁴⁷ Hruschka, 2003.

fonctions. Toutefois, elles requièrent généralement des systèmes bien établis de génération de revenus pour "décoller" (comme c'est le cas de la Commission Minière du Ghana dont le secteur d'exploitation minière à grande échelle a été bien établi depuis plusieurs années) et disposer des moyens efficaces pour assurer la bonne utilisation des fonds.

Gestion régionale par opposition à la gestion centrale

La gestion régionale a un sens dans les grands pays en particulier là où il y a beaucoup d'activités minières artisanales. Cependant, une bonne gestion peut être entravée par un manque de capacités institutionnelles et de ressources, en particulier là où les impôts perçus du secteur minier doivent être payés à partir du gouvernement centrale aux collectivités locales (qui peut ne jamais arriver). Bien qu'il puisse être administrativement judicieux de placer la responsabilité d'une région visée sur un individu, groupe ou organisation (par le biais des collectivités locales ou autres), l'utilisation d'un tel système pour l'enregistrement, la surveillance et la réglementation d'un grand nombre de mineurs dispersés dans une zone exige également l'application uniforme des lois, et même la *compréhension* de la loi. Cela peut être un défi si la loi doit être appliquée par des fonctionnaires locaux qui ont généralement peu d'expérience en matière de besoins techniques et organisationnels de l'ASM.¹⁴⁸ Des mécanismes qui garantissent la capacité et la bonne gouvernance à ce niveau sont donc importants.

En particulier, les procédures de vérification doivent être observées par les bureaux centraux et régionaux des mines et entre eux pour prévenir les abus des systèmes à faible coût d'octroi de permis de l'ASM par les acheteurs qui cherchent à maintenir le contrôle d'un site. Dans des pays comme l'Ouganda, par exemple, une proportion importante de permis d'exploitation minière à petite échelle sont en fait détenus par les marchands-commerçants de minéraux plutôt que par des producteurs eux-mêmes. C'est aussi le cas en RCA et en Guyane. Dans ce dernier cas, la plupart des blocs revendiqués dans les zones diamantifères ont été achetés par des négociants de diamants de Georgetown et par des sociétés minières guyanaïses établies, plutôt que par de vrais mineurs.

Administration, réglementation et application

Les mécanismes administratifs de collecte des impôts et des redevances varient d'un pays à l'autre. Un modèle unique est trouvé au Ghana, qui produit une moyenne de 500.000 carats de diamants provenant de dépôts alluviaux, environ 10% sont des pierres précieuses de qualité.¹⁴⁹ Les exportations officielles en 2009 étaient évaluées à seulement 7.32 millions de \$ USA et pourtant le gouvernement encourage l'achat local par la Precious Minerals Marketing Company Ltd (PMMC), une entreprise publique sous tutelle du Ministère des Terres, des Forêts et des Mines. La PMMC a 70 employés qui desservent les bureaux situés dans toutes les régions aurifères et diamantifères du pays. Les entreprises qui reçoivent un permis pour l'achat et l'exportation de diamants (à un coût de 30.000 \$ US) sont logées dans le bâtiment de la PMMC Diamond House à Accra, où elles effectuent l'achat. La PMMC contrôle les documents d'exportation, l'étanchéité des colis et le transport des colis de diamants à l'aéroport.¹⁵⁰ Les impôts à l'exportation sont de 2, 3% en valeur, bien inférieur à ceux des autres pays de la région.

D'autres pays de diamants et de pierres précieuses, comme Madagascar, la RDC et Sierra Leone, ont également mis en place des bureaux spécialisés pour gérer les exportations et percevoir des redevances. A Sierra Leone, ce poste relève du Département de l'or et du diamant, basé à Freetown où la plupart des exportateurs ont leurs bureaux. Sous l'administration précédente, il relevait de l'autorité de l'Agence de Revenu national, mais a été retourné au Ministère des Ressources minérales par la nouvelle Loi sur les mines et les minéraux (2009).¹⁵¹ Le GDD prélève un impôt à l'exportation de 3%, qui est basé sur la plus élevée des trois évaluations effectuées par l'exportateur, l'évaluateur du GDD et

¹⁴⁸ Levin, interviews avec les autorités locales à Madagascar, 2007, 2008.

¹⁴⁹ Precious Minerals Marketing Company Ltd. , 2010.

¹⁵⁰ Precious Minerals Marketing Company Ltd., 2010.

¹⁵¹ Samuel Koroma, Bureau d'or et de diamants du Gouvernement, appel téléphonique avec Levin, le 4 Octobre 2010.

un évaluateur indépendant. Comme la PMMC, il gère toutes les procédures relatives au respect du SCPK.

Suivi de la chaîne de conservation

Là où les incitations à formaliser la phase d'exportation ont grandement réussi, une des principales faiblesses du SCPK a été identifiée comme étant l'incapacité des nations à formaliser les étapes de l'extraction minière et de négociation et la possibilité pour les diamants extraits illégalement d'entrer dans la chaîne légale.¹⁵² Les mécanismes simples et efficaces pour rapporter la production et de faire son suivi jusqu'à l'exportation sont nécessaires pour non seulement assurer le respect du SCPK, mais aussi pour promouvoir les rapports officiels, le paiement des redevances et des impôts et pour évaluer l'efficacité des modifications aux dispositions fiscales et juridiques.¹⁵³

L'inspiration est venue de l'expérience réussie de la Guyane avec les diamants, où la simplicité de l'approche semble établir la norme:¹⁵⁴

- Chaque semaine, l'exploitant de chaque dragage remplit une "feuille de production". Cela comprend le lieu où il travaille, les heures de travail, la consommation en diesel et la production de diamants hebdomadaire.
- Une copie de la feuille de production accompagne la production hebdomadaire de la drague vu qu'elle est vendue à des acheteurs sur le terrain et ensuite exportée à la capitale.
- Chaque feuille de la production dans la parcelle d'un exportateur est vérifiée par un représentant de la Commission de Géologie et des Mines de Guyane (GGMC) et est entrée dans une base de données.

Ce système de base a plusieurs avantages. Il est assez simple à suivre et prend en charge les rapports officiels et, parce que la GGMC tient un registre de toutes les dragues (y compris la taille de la pompe, le nombre de travailleurs et leurs données de production hebdomadaire), la production ainsi que les statistiques d'exportation ont été effectivement suivis depuis 2003. Bien que le dragage est organisé, mécanisé est très différent des pratiques et des arrangements en RCA, ce modèle suggère qu'en se concentrant sur les unités minières (groupes, équipes, sites) il fournisse un moyen pratique d'administration. Dans le cas d'un grand nombre de mineurs relativement dispersés, le système de Madagascar de Commune d'inscription peut être un exemple plus réalisable si les capacités techniques et de gestion sont suffisamment développées.

Bien que les procédures au Libéria soient bien établies et connues de nombreux acheteurs enregistrés, elles sont beaucoup plus complexes ce qui, avec les coûts élevés du permis commercial, est cité comme la principale raison pour laquelle seulement 10% environ des 750 courtiers agréés et négociants ont au début renouvelé leur permis. Les procédures en vertu du processus de KP exigent des gestionnaires de sites ou des titulaires de permis de faire le rapport de la production aux bureaux régionaux une fois qu'un diamant est trouvé, de recevoir un bon de vente, de retourner à la mine, d'utiliser le bon pour vendre le diamant à un acheteur local, qui également retourne au bureau régional pour soumettre une copie avant de continuer vers le bureau du diamant à Monrovia (exigeant une évaluation ultérieure et le traitement des documents). Compte tenu des revenus des mineurs (~ 66 \$ par mois), des coûts de transport et d'accès aux bureaux régionaux et des contraintes d'alphabétisation

¹⁵² Global Witness, 2008; Mitchell, Garrett & Levin, 2008.

¹⁵³ Le même problème de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement s'applique aux exportations de minerai d'étain, de tantale, et de tungstène et a inspiré un certain nombre d'initiatives internationales et régionales pour développer des systèmes de chaîne de la garde de la mine à la fonderie en vue de contourner l'exploitation minière illégale. Un mécanisme de certification régionale de suivi des minéraux à partir de la source et de faciliter la collecte des revenus par les gouvernements nationaux est en cours d'élaboration par la Conférence intergouvernementale pour la région des Grands Lacs. Voir Levin, 2010 et Blore et Smillie, 2010.

¹⁵⁴ After Blore, 2008.

des mineurs, il n'est peut-être pas surprenant que seulement environ 12% des mineurs artisanaux de diamant travaillent avec un permis de classe C¹⁵⁵.

Différents exemples de résultats de la Guyane et du Libéria montrent l'avantage de procédures simplifiées pour l'enregistrement de la production comme une incitation pour la formalisation: d'en faire une activité hebdomadaire plutôt qu'un "au fur et à mesure"; d'avoir le rapport accompagnant la vente pour corroboration officielle à l'exportation, plutôt que de faire un rapport au gouvernement au point de production.

¹⁵⁵ Hinton, J., 2010a.

5.0 CONCLUSIONS

L'extraction artisanale des diamants (ADM) est un important moyen de subsistance pour environ 80.000 hommes et femmes en République centrafricaine (RCA) et fournit plus de 60% des recettes d'exportation du pays.¹⁵⁶ Actuellement, on estime que plus de 2,8 millions d'hommes, de femmes et d'enfants, directement et indirectement comptent sur l'ADM alors que les effets des retombées économiques peuvent injecter jusqu'à 144,7 millions de dollars des États-Unis dans l'économie locale, stimulant ainsi les entreprises locales tout en fournissant une source non agricole d'emploi en milieu rural.

La légalisation des mineurs artisans de diamants en RCA est encore plus prometteuse en termes de développement national. Bien que les statistiques officielles suggèrent que le secteur minier en République centrafricaine ne contribue qu'à 4% au PIB national et plus de 25% de la production du pays de diamants alluviaux est attribué aux mineurs artisanaux, la probabilité de pertes importantes de recettes publiques dues à la contrebande et aux exportations clandestines est élevée.¹⁵⁷ L'exploitation légale peut apporter des avantages tels que l'accès au financement, la formation et l'appui qui peuvent augmenter la production de diamants et la stimulation de diverses retombées en termes de développement de micro et petites entreprises et la croissance des cultures maraîchères, des fermes piscicoles et d'autres entreprises agricoles.

Dans de nombreux pays d'exploitation minière artisanale et à petite (ASM), il a été largement démontré que les coûts des permis, charges, bail, impôts et redevances sont un obstacle commun pour les mineurs informels. L'objectif principal de cette étude comparative était d'évaluer si la réduction de la charge pour la *patente* peut encourager la légalisation des mineurs artisanaux en RCA. Les comparaisons entre les régimes fiscaux de l'exploitation minière artisanale de diamants en provenance du Libéria, Sierra Leone, Guyane, Tanzanie et RDC, et une précieuse expérience de plusieurs pays d'ASM fournissent des points de vue intéressants sur l'importance des permis à bas prix et des mécanismes fiscaux spécifiques et qui peuvent favoriser l'entrée des mineurs artisanaux dans le système formel.

5.1 DISPOSITIONS FISCALES: IMPORTANTS FACTEURS DE SUCCES

Certains éléments des régimes fiscaux ont surgi comme des facteurs importants dans la formalisation:

- **Permis à bas prix:** Le Guyana a officialisé à maintes reprises près de 100% de son secteur (en termes d'unités de production), principalement en raison des permis à bas prix pour les mineurs et les acheteurs. Près de 80% des mineurs de pierres précieuses au Sri Lanka opèrent légalement à un tarif de seulement 10 \$ US par permis, qui est généralement émis dans les 2-3 semaines qui suivent la demande.
- **Les incitations au paiement des redevances et impôts:** Encore, le faible taux des redevances en Guyana (3%) payées sur une valeur standard de diamants de 75 dollars par carat (combinées à un système de rapports et de suivi faciles à gérer) établit la norme. Le paiement de redevances par les acheteurs (plutôt que les mineurs) avant l'exportation, comme aux Philippines, à Sierra Leone et en Ouganda, réduit également la bureaucratie subie par les mineurs, qui font souvent face à la littératie, la numératie et aux défis logistiques. La PMMC du Ghana fournit une assistance via la

¹⁵⁶ Services d'informations Mbendi, 2010a.

¹⁵⁷ ARD, 2007.

fourniture d'un bureau dans une centrale d'achat et va même jusqu'à aider à préparer les documents d'exportation, la fermeture étanche des colis et le transport des colis de diamants à l'aéroport.

Des dispositions complémentaires, telles que les droits à l'importation réduits à zéro sur l'équipement minier, contribuant ainsi à atténuer les coûts de la mécanisation, sont trouvées dans de nombreux pays tandis que le Ghana offre également un report de 3 ans sur le paiement des redevances pour les nouveaux détenteurs de permis d'exploitation minière à petite échelle.

- **Réinvestissement dans l'ASM et dans les communautés de l'ASM:** Les mesures visant à redistribuer la richesse produite à partir des bénéfices de l'exploitation minière et à augmenter la capacité des mineurs et de leurs communautés sont devenues un élément important de la politique budgétaire. Des pays comme le Mozambique, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République démocratique du Congo et les Philippines ont mis en place des unités ou départements d'exploitation minière à petite échelle afin d'assurer la sensibilisation des mineurs artisanaux. A l'instar du Fonds de développement communautaire au Ghana et à Sierra Leone, qui ont l'intention d'apporter des avantages à travers des projets locaux de développement en niveau, la mise en œuvre de ce qui semble être une bonne politique budgétaire a été entravée par un manque de ressources pour ces unités et la responsabilité limitée pour leur performance.

La plupart des pays ne peuvent pas beaucoup compter sur les impôts directs et les recettes non fiscales de l'ADM, en particulier dans les premières phases de formalisation. Au contraire, en adoptant l'attitude que les impôts du secteur de l'ADM devraient être utilisés pour soutenir le développement du secteur d'ADM et la contribution à la croissance économique plus large peut apporter des revenus à long terme plus durables au gouvernement et des avantages pour le pays à partir d'une base économique plus large.

Alors que l'administration ou commission des minéraux semi-autonome, autofinancée peut fournir un mécanisme de mise en œuvre utile pour un tel support, elle tend à ne fonctionner que dans les cas où un secteur d'exploitation minière à grande échelle important existe et peut apporter une contribution considérable. Surtout, lorsqu'un sous-secteur largement informel est le point de départ, le mécanisme le plus évident pour financer les activités d'assistance au sous-secteur de l'ADM subventionne les coûts de mise en œuvre par un prélèvement sur toutes les redevances minières et autres impôts à l'exportation après avoir pris conscience que la formalisation tarde à se concrétiser.

En ce qui concerne les prochaines étapes pour la RCA, un modèle économique simple dérivé de données de l'étude de cas suggère que la baisse du coût de la patente à 5 \$ pourrait encourager la légalisation de plus de 65.000 mineurs artisanaux et entraîner des exportations officielles de diamants de 82,4 millions de dollars, procurant ainsi 4,2% supplémentaire au PIB national et renforçant les recettes en devises. Même avec une réduction des taux de redevance (1,5%) et d'impôt à l'exportation (3%), ce qui pourrait générer jusqu'à 3,5 millions de dollars en recettes fiscales et non fiscales. Un fait remarquable par rapport à la charge de permis de 5 \$, une patente qui coûte de 50 \$ US pourrait s'attendre à n'attirer que 28 000 mineurs dans le système légal, alors que la production de diamants officiellement rapporté pourrait diminuer de plus de 47 millions et générer ~ 0,8 millions de moins en revenus imposables ou non.

Il est important de reconnaître que les mesures fiscales ne sont pas suffisantes pour atteindre ces résultats impressionnants. Il n'est donc pas surprenant qu'en ce qui concerne le succès de la légalisation que les pays de "haute performance" comme la Guyane et le Sri Lanka (où un permis ne coûte que 0,1 à 0,3 des revenus d'un mineur par mois) ont passé des années à mettre en place des mécanismes de support étendu pour parachever leurs cadres fiscaux et légaux. Les performants "moyens" comme Madagascar, dont le permis ne coûte que 0,1 du revenu d'un mineur par mois, ont mis en place des mesures fiscales et juridiques, mais n'ont fait qu'une sensibilisation marginale dans les zones d'ASM, ce qui a étouffé l'absorption. Les pays "moins performants", comme le Libéria et l'Ouganda (qui chargent 3.9 – 5.3 fois le revenu mensuel d'un mineur pour un permis) n'ont que très récemment commencé à revoir leur législation et à prendre des mesures en vue d'établir des

mécanismes de régulation, d'exécution et des services de vulgarisation appropriés compte tenu de la nature de leurs sous-secteurs d'ASM respectifs.

Bien que des mesures fiscales sensibles ne semblent pas augmenter la légalité de l'ASM et générer des avantages significatifs pour l'État et l'économie, le succès de ces mesures dépend largement de la capacité des mineurs et des commerçants de respecter les exigences légales si elles offrent un réel avantage. Les progrès seront lents, sauf dans les zones où une intervention suffisante sur place et un appui sont fournis. Par conséquent, les régimes fiscaux doivent être harmonisés avec un cadre juridique propice et des mesures institutionnelles pour appuyer la mise en œuvre.

5.2 CADRES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS: IMPORTANTS FACTEURS DE SUCCES

Pour un mineur artisanal, les avantages de l'exploitation légale doivent être supérieurs aux coûts des permis, bail, impôts et redevances. Cependant, non seulement les mineurs artisanaux doivent voir des avantages d'exploitation en toute légalité, ils doivent avoir la *capacité financière, personnelle et technique* pour remplir les obligations administratives et légales.

Des modèles efficaces juridiques et institutionnels pour le secteur des minéraux considèrent les points suivants:

- **La diversité et les différentes catégories de mineurs.** Différents types de mineurs ont différentes raisons de choisir (ou d'être obligés) de travailler dans les mines légalement ou illégalement. Comprendre *qui* sont les mineurs, *comment* ils utilisent l'exploitation minière, et *ce* qu'elle leur apporte est au cœur de la conception des structures d'incitation pour la formalisation. Les cadres juridiques peuvent exiger plus d'une catégorie de permis d'ASM pour tenir compte de la diversité et fournir une possibilité d'aller de l'avant au fur et à mesure que les activités deviennent plus formelles. Le renforcement de la capacité augmente les obligations légales qui, à leur tour, devraient entraîner une augmentation des bénéfices.
- **Légiférer les mandats institutionnels:** De nombreux pays mettent en évidence des objectifs politiques ambitieux et bien conçus liés à l'ASM mais ne fournissent pas de mandat légal aux institutions d'exploitation minière pour les atteindre. L'appui de l'ASM doit être formellement inscrit dans les programmes et budgets de travail des autorités d'exploitation minière. La définition institutionnelle des rôles, fonctions et obligations des ministères des mines, des unités et des bureaux dans la loi minière, et encore plus spécifiquement des règlements, non seulement fournit un mandat clair et légal, mais fournit aussi une base pour faire pression et recevoir des fonds du Gouvernement Central pour remplir ce mandat. Elle peut également réduire les pouvoirs discrétionnaires et de la responsabilité de l'aide.
- **Réconciliation des priorités internationales, nationales et locales.** L'institutionnalisation de mesures de politique sans prêter suffisamment attention au contexte et aux conséquences peut avoir des répercussions négatives, ce qui pourrait exacerber la pauvreté et la marginalisation des mineurs artisanaux et pousser le commerçant de minéraux plus profondément dans la clandestinité. Certaines décisions politiques gouvernementales peuvent être très acclamées au niveau international et, selon toute apparence, être fermes. L'examen de l'impact au niveau du village est essentiel, mais, ce qui est logique pour le gouvernement, peut ne pas être logique pour les mineurs et peut en fait entraver le développement.
- **Rendre les lois sur l'exploitation minière artisanale réalistes pour les structures existantes de la production et du commerce.** Divers exemples montrent l'importance de la formalisation des structures existantes plutôt que d'essayer de reconfigurer l'exploitation minière artisanale dans un modèle juridique qui peut être idéal du point de vue de la gouvernance, mais irréalisable pour les mineurs artisanaux. De nombreuses consultations avec des mineurs artisanaux est un préalable à l'élaboration d'une structure juridique et fiscale appropriée et une garantie que les mineurs ont un sentiment d'appropriation du processus. Cela, à son tour, apporte une plus grande légitimité à la législation finale, ce qui signifie que les mineurs sont plus susceptibles de s'y conformer.

- **Les arrangements institutionnels adéquats.** Les "autorités" ou "commissions" quasi-indépendantes qui partiellement ou totalement génèrent des fonds de fonctionnement à travers leurs activités sont, en principe, plus susceptibles de remplir leurs fonctions. Toutefois, elles ont généralement besoin de systèmes bien établis de génération de revenus pour "décoller" et des moyens efficaces pour assurer la bonne utilisation des fonds.
- **Gestion régionale par opposition à la gestion centrale.** La gestion régionale a un sens dans les grands pays en particulier, ou aux endroits où il y a beaucoup d'activités minières artisanales. Cependant, une bonne gestion peut être entravée par un manque de capacités institutionnelles et de ressources au niveau local. Des mécanismes qui garantissent la capacité et la bonne gouvernance à ce niveau sont donc importants.
- **Administration, réglementation et application.** Plusieurs pays de diamants et de pierres précieuses, y compris la RCA, ont mis en place des bureaux spécialisés pour gérer les exportations et percevoir des redevances. Cela a permis de formaliser la phase d'exportation, mais n'incite pas la légalisation de l'activité minière. Des mécanismes efficaces simples pour fournir des rapports et faire le suivi de la production jusqu'à l'exportation sont nécessaires pour promouvoir les rapports officiels, le paiement des redevances et des impôts et pour évaluer l'efficacité des modifications aux dispositions fiscales et juridiques. Le système guyanais est instructif. Toutefois, le dragage organisé, mécanisé est très différente des pratiques et des arrangements en RCA. Dans le cas d'un grand nombre de mineurs relativement dispersés, le système de la Commune de Madagascar d'enregistrement peut être un exemple plus réalisable si les capacités techniques et de gestion sont suffisamment développées.

5.3 LE FACTEUR FINAL

Bien que les résultats du modèle économique soient prometteurs, la principale expérience acquise d'autres instances est que les coûts réduits des permis, des redevances et des impôts à l'exportation peuvent stimuler l'octroi de permis, surtout s'il est appuyé par une législation minière bien conçue, mais le plus grand défi à la formalisation réside dans la mise en œuvre.

Des charges réduites pour les permis et les impôts marqueraient la première étape importante vers la réalisation du potentiel de développement complet de l'ADM en RCA. Les résultats de ces réformes indispensables, cependant, doivent finalement être déterminés par la législation fiscale et de l'exploitation minière centrée sur l'incitation, par l'engagement institutionnel, par le financement adéquat pour la mise en œuvre et, surtout, la responsabilité de la performance.

ANNEXE 1: ETUDES DE CAS

Des études de cas détaillées ont été menées dans les pays d'ADM et une synthèse succincte des approches utiles d'autres pays d'ASM est fournie dans cette section.

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Il est de notoriété publique qu'entre 75 et 95% des diamants de la RDC proviennent des exploitations minières artisanales informelles, principalement des provinces de Kasai.¹⁵⁸ En 2009, la RDC a produit environ 22 millions de carats de diamants, essentiellement de qualité industrielle, d'une valeur totale de 226 millions de dollars américains.¹⁵⁹

Le secteur minier artisanal de la RDC est régi par la Loi No. 007/2002 du 11 juillet 2002 portant sur le Code minier (*Code Minier*),¹⁶⁰ et le protocole d'application contenu dans le Décret No. 038/2003 du 26 mars 2003.¹⁶¹ En vertu de la loi en vigueur en RDC, l'exploitation minière artisanale englobe les méthodes d'exploitation minière non-industrielles simples par l'unique recours au matériel et aux procédés artisanaux, et tout ressortissant congolais possédant un permis valide d'exploitation artisanale y a droit (Art. 5). L'exploitation doit avoir lieu dans une zone d'exploitation minière artisanale (AMZ) donnée, et ne peut dépasser 30 mètres de profondeur. Toute exploitation minière artisanale pratiquée dans une zone non désignée à cet effet est considérée techniquement illégale. Les groupes de mineurs des exploitations artisanales désirant effectuer des recherches minières dans une zone d'exploitation minière artisanale, en utilisant des méthodes industrielles ou semi-industrielles doivent se constituer en coopérative et obtenir le consentement du ministre des Mines. Seuls les titulaires du permis d'exploitation artisanale peuvent être membres de la coopérative, et l'organisation doit être à but non-lucratif (*Règlement Minier*, Art. 234).

En DRC, l'exploitation minière artisanale est régie par le Ministère national des Mines (*Ministère des Mines*), seul responsable de l'accord du droit d'exploitation minière¹⁶² et chargé de la gestion du secteur minier conformément au Code national des Mines (*Code Minier*).¹⁶³ Le ministère est chargé de la création des zones d'exploitation artisanales, il autorise également les commerçants à acheter les minerais issus de cette exploitation et délivre les permis pour le traitement des produits.¹⁶⁴ Directement après le ministère des Mines, suit le *Secrétariat Général des Mines*, responsable de toutes les questions relatives à l'administration des mines. La direction des Mines est le seul organe directeur reconnu responsable de l'inspection et du contrôle de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en matière de santé, sécurité, production, transport, procédures de travail et ventes. Important ! La Direction manque de capacité technique et logistique pour exercer pleinement ces tâches, ce qui

¹⁵⁸ Wardell Armstrong, 2008.

¹⁵⁹ KPCS, 2009.

¹⁶⁰ GoDRC, 2003b.

¹⁶¹ Pole Institute, 2010

¹⁶² GoDRC, 2003.

¹⁶³ GoDRC 2003

¹⁶⁴ PACT, 2010.

constitue un handicap majeur dans la motivation des mineurs à se conformer à la norme.¹⁶⁵ En outre, la Direction traite les demandes d'agrément des commerçants autorisés à commercialiser les produits issus de l'exploitation minière artisanale.¹⁶⁶

SAESSCAM, CTCPM, CEEC, et CAMI constituent un groupe d'organes directeurs relevant directement du Ministère des Mines, et un appui technique à l'exploitation minière artisanale en RDC. Parmi ces organes, les plus importants dans la détermination de la formalisation de l'ASM sont les suivants :

- **SAESSCAM** - le Service pour l'Assistance et l'organisation de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (*Service d'assistance et d'encadrement artisanal et de l'exploitation minière à petite échelle*) a été officiellement créé pour améliorer l'organisation des pratiques d'ASM et aider à formaliser le secteur. Actuellement, SAESSCAM collecte 15% des recettes de l'exploitation artisanale, dont 5% sont officiellement destinés à la remise en valeur des terres et au développement social. Malheureusement, SAESSCAM est sérieusement limité en raison du manque de ressources.¹⁶⁷
- **CEEC** - le Centre d'évaluation, d'expertise et de certification (*Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification*) évalue et certifie la valeur, la qualité et la quantité des minerais précieux et semi précieux – y compris les diamants - avant leur exportation de la RDC.¹⁶⁸
- **CAMI** - le Cadastre minier (*Cadastre Minier*) gère l'affectation des terres pour les activités d'exploitation minière et s'assure de l'absence de tout chevauchement des terres accordées pour l'exploitation minière industrielle et des zones d'exploitation minière artisanale. CAMI a autorité sur l'accord des droits d'exploitation minière.¹⁶⁹

Les autorités provinciales ont également des responsabilités dans la gouvernance du secteur minier artisanal, y compris dans la délimitation des zones d'exploitation minière artisanale (par exemple, le Gouverneur provincial) et l'émission de cartes de mineurs artisanaux (par exemple, le chef de la division de l'exploitation minière). Dans les zones importantes d'exploitation artisanale, les autorités de district peuvent également jouer un rôle dans le contrôle des activités d'exploitation minière et le respect de la loi.

Pour procéder à l'exploitation minière artisanale en RDC, un mineur est requis d'obtenir une carte d'exploration artisanale, accordée par le chef de la Division provinciale des mines pour un an, et renouvelable sans limitation pour une autre. Tous les ressortissants congolais âgés de plus de 18 ans, qui n'ont pas été sanctionnés au titre de l'article 27 du code minier ou de l'article 215 du Code familial, sont éligibles pour obtenir la carte d'exploration artisanale. D'autres entités éligibles sont: "a) tout individu majeur, qui est un ressortissant étranger et a un domicile sur le territoire national; b) toute entité légale constituée en vertu de la loi congolaise, qui a son siège administratif enregistré sur le territoire national et dont l'objet social est l'achat et la vente des substances minérales de l'exploitation minière artisanale."¹⁷⁰ Ceux qui sont inéligibles pour obtenir les Cartes sont les fonctionnaires de l'Etat (forces armées, justice, police, sécurité, employés, agences); b) tout individu qui a été frappé d'incapacité dans le cadre du Code loi sur la famille; c) toute personne reconnue coupable de violation du code minier; d) une personne dont la carte d'exploitation/de commerçant a été retirée (Art. 26 et 27). La carte n'autorise pas son titulaire à vendre ou traiter les minéraux obtenus à travers la

¹⁶⁵ PACT, 2010.

¹⁶⁶ PACT, 2010.

¹⁶⁷ PACT, 2010.

¹⁶⁸ Plus précisément les diamants, l'or, le coltan et autres métaux précieux (gouvernement de la RDC, 2003b).

¹⁶⁹ Gouvernement de la RDC, 2003b, pg. 14

¹⁷⁰ PACT, 2010

production artisanale, et peut être retirée si les normes sont violés (Art. 112). Officiellement tous les mineurs doivent avoir cette carte, mais très peu l'ont.¹⁷¹

Les titulaires d'une carte d'exploitation artisanale ont de nombreuses obligations en vertu de la loi en ce qui concerne, par exemple, la santé, la sécurité et la protection de l'environnement; l'indemnisation des éleveurs et des propriétaires fonciers, le respect des lois coutumières et des traditions locales ainsi que tous les règlements territoriaux pertinents, la législation et autres.¹⁷²

Les négociants qui vont dans la brousse sont étiquetés de *trafiquants*. La plupart n'ont pas payé les 500 \$ pour la *carte de négociant*. Généralement, ils pourraient payer à la Division des Mines environ 20 \$ par mois pour une carte.¹⁷³ Le Ministère des Mines estime qu'il y a près de 100.000 négociants et *trafiquants* dans les zones d'extraction de diamants.¹⁷⁴

Le taux de formalisation des mineurs artisans de diamants en RDC est faible pour deux raisons principales. D'abord, les institutions étatiques qui régissent le secteur ont d'énormes contraintes de capacité, au point qu'ils ne sont même pas en mesure d'imprimer suffisamment de cartes. Deuxièmement, une série de facteurs dissuasifs empêchent les mineurs d'obtenir leur carte. Par exemple, si la carte est censée coûter 25 \$ US, les mineurs peuvent se trouver dans l'obligation de payer plus. Ils sont également confrontés à des difficultés logistiques pour atteindre les centres d'émission, ne sont pas pénalisés pour ne pas être titulaires d'une carte, et beaucoup estiment qu'il n'y a pas de réels avantages à en posséder une.¹⁷⁵ Une autre raison majeure est que la carte ne permet de creuser que dans une zone déterminée, alors que les mineurs sont très mobiles, ce qui nécessite l'achat de plusieurs cartes. Cela reflète l'importance d'appréhender la situation locale lors de la conception des systèmes d'octroi de permis. Une approche suggérée est de valider la carte pour toute la province et/ou de réduire considérablement ces charges afin que les cartes soient accessibles aux mineurs à un coût nominal.¹⁷⁶

GUYANA

L'exploitation des mines et des carrières représentait 11% du PIB de la Guyane en 2009. L'or représentait à lui seul 36,7% des exportations de la Guyane et la bauxite une autre proportion de 10, 3% en 2009.¹⁷⁷ Les exportations de diamants se sont élevées à 14,6 millions de dollars en 2009, représentant seulement 1, 9% des exportations de la Guyane en raison de la dépression sur les marchés mondiaux du diamant et le passage de l'ASM du diamant à l'or.¹⁷⁸ Par conséquent, il n'est pas surprenant que la formalisation de l'industrie minière soit une grande priorité pour le gouvernement national.

Les droits miniers en Guyane appartiennent à l'Etat et sont réglementés par la Commission de Géologie et des Mines de la Guyane (GGMC). Les permis commerciaux de diamants délivrés par la GGMC sont exigés pour acheter, vendre et exporter les diamants. Pour s'enregistrer, les négociants en diamants doivent avoir un siège social et le permis doit être renouvelé chaque année, en visitant simplement la GGMC et en payant les charges exigées (75 \$ US pour le permis commercial et 50 \$ US pour une autorisation commerciale). Seuls les citoyens guyanais, les résidents légaux, ou les sociétés constituées en Guyane sont autorisés à obtenir le permis commercial.

¹⁷¹ Partenariat Afrique Canada et CENADEP, 2007.

¹⁷² Partenariat Afrique Canada et CENADEP, 2007.

¹⁷³ Partenariat Afrique Canada et CENADEP, 2007.

¹⁷⁴ Partenariat Afrique Canada et CENADEP, 2007.

¹⁷⁵ PACT, 2010.

¹⁷⁶ Manque mondiale, 2008. .

¹⁷⁷ Banque de Guyane, 2009.

¹⁷⁸ KPCS, 2009; Banque de Guyane, 2009.

En ayant à l'esprit la formalisation de tout le *secteur* minier artisanal, les autorités de la Guyane ont pris un certain nombre de mesures proactives et réussies pour formaliser l'industrie à tous les stades de la chaîne de production (des mineurs aux exportateurs). Les réformes sont généralement considérées un succès en raison de leur simplicité. Premièrement, les charges pour les permis ont été réduites à des tarifs accessibles. Les permis sont facilement accessibles à des prix de 5 \$ US seulement pour les mineurs de diamants, de 50 \$ US pour les dragues et de 75 \$ US pour les négociants et les exportateurs. Deuxièmement, dans une mesure destinée aux acheteurs et aux commerçants, les redevances et les impôts à l'exportation sont simples et rationalisés, là où le gouvernement génère des revenus. Les redevances (3%) sont payés sur la base d'une valeur standard de 75 \$ US par carat, indépendamment de la qualité. En Guyane, un diamant moyen est évalué à 100 \$ US par carat et les exportateurs le considèrent comme un système de redevance équitable et simple.¹⁷⁹ Troisièmement, un système de suivi simple a été conçu sur la base d'un système de rapports sur le site d'exploitation minière et l'acheteur marginal. Quatrièmement, le permis est délivré pour l'unité principale de production, la drague, qui doit être enregistrée et immatriculée soit au siège de la GGMC ou à un bureau régional.

Semblable à de nombreuses juridictions, la Guyane dispose du système 'premier arrivé premier servi' pour les demandes de site de minéraux. La location est également versée en sus des frais de permis et augmente avec le temps et en fonction de la surface.¹⁸⁰ La plupart des demandes sont destinées aux exploitations minières à moyenne échelle, d'autant plus que les exploitations à petite échelle se font rares et celles à grande échelle exigent des mesures supplémentaires, comme les évaluations d'exploration.¹⁸¹ Cependant, en Guyane, l'exploitation minière de diamants en majorité s'effectue au moyen de bacs à piston mécanisés appelés dragues ou resumidors.¹⁸² Le propriétaire de drague doit être un citoyen ou résident légal de la Guyane, et théoriquement parlant, les mineurs qui y travaillent doivent posséder un permis de travail, une réalité bien différente de la pratique.¹⁸³ D'ordinaire, une drague de quatre pouces emploie une équipe d'exploitation minière composée de quatre personnes, une drague de cinq pouces cinq personnes, et une drague de six pouces a besoin d'une équipe de six personnes. Souvent, le propriétaire de drague emploie un mineur supplémentaire en prévision des cas de maladie ou de blessure.¹⁸⁴ Une fois la drague enregistrée, elle est inscrite dans le grand livre principal de la GGMC et le commis d'administration ouvre un fichier de drague où sont généralement conservés tous les dossiers de production dans un système numéroté. En avril 2006, la Guyane a enregistré 3.683 dragues. Les propriétaires de drague sont tenus de conserver des fiches de production contenant les informations portant sur l'emplacement de la drague, les heures, le diesel utilisé et, surtout, sa production hebdomadaire de diamants. Les contrôles sur le terrain effectués de manière coordonnée et cohérente menés par les autorités de la Guyane contribuent à l'exactitude des données traitées.¹⁸⁵

Lorsque les propriétaires de drague vendent leurs diamants à un acheteur, l'opérateur/gestionnaire de la drague détache deux des trois copies de cette feuille de production. Une copie est insérée dans le dossier de production de la drague et l'autre accompagne les diamants tout au long de la chaîne d'achat; les diamants sans une feuille de production s'exposent à un risque de saisie. La troisième copie est envoyée à l'autorité fiscale de la Guyane qui calcule les redevances dues sur la valeur standard. Une fois la redevance versée, la feuille est ensuite transmise à la GGMC où elle est sauvegardée dans le fichier de drague qui contient toutes les feuilles de production relative à ladite drague. Lorsque l'exportateur final fait sa demande d'exportation des diamants, la feuille de production

¹⁷⁹ Blore, 2006.

¹⁸⁰ Shawn Blore, courrier électronique à Jennifer Hinton, 4 octobre 2010

¹⁸¹ Shawn Blore, courrier électronique à Jennifer Hinton, 4 octobre 2010

¹⁸² Shawn Blore, courrier électronique I à Jennifer Hinton, 4 octobre 2010

¹⁸³ Shawn Blore, courrier électronique à Jennifer Hinton, 4 octobre 2010

¹⁸⁴ Blore et autres, 2006

¹⁸⁵ Elbow, 2010.

qu'il présente (celle qui accompagne les diamants) est comparée aux informations contenues dans la base de données de la GGMC des dossiers de production de la drague en vue d'en garantir l'authenticité.¹⁸⁶ Comme mesure complémentaire, les acheteurs de diamants sont tenus de conserver un registre quotidien de tous leurs achats de diamants en utilisant un formulaire (appelé "Relevé des transactions quotidiennes de diamants") fourni par la GGMC. Pour chaque achat, le formulaire enregistre la date, le nom du vendeur, le numéro de la feuille de production, le nombre de pierres et de carats, et le numéro du bloc de réclamations sur lequel les diamants ont été extraits. Chaque mois, lesdits formulaires sont présentés à la GGMC qui les enregistre dans le fichier du commerçant.¹⁸⁷

En vertu de ce système, les acheteurs peuvent uniquement acheter chez les mineurs enregistrés car les diamants sont suivis de la source à l'exportation, payer régulièrement les redevances domaniales car l'audit est envisageable. Bien que l'approvisionnement soit restreint et soumis à la participation dans le cadre du système de suivi, les exportateurs ne sont pas restreints dans leur vente. Ces derniers sont libres de vendre à qui ils veulent et peuvent être payés en dollars américains, mais ne sont pas assujettis aux conditions de rapatriement de bénéfices.¹⁸⁸ Toutefois, pour lutter contre le financement illicite, la GGMC a instauré des réformes de financement de l'exploitation minière obligeant ainsi les commerçants à présenter à travers une banque ou par d'autres documents de transfert monétaire, une source évidente et légale des fonds qui ont servi à l'achat des diamants des '*Garimpeiros*' (mineurs à petite échelle).

Avec l'approche intégrée qui cible la chaîne d'approvisionnement, les impôts réduits, le suivi simple, les mesures dissuasives (saisie de biens, contrôles sur le terrain) et incitations à la participation (vente et exportation réussies), la Guyane a réussi à formaliser la quasi-totalité du secteur minier. L'illégalité a désormais un prix et pas des moindres.¹⁸⁹

Si les mesures prises par la Guyane portent généralement la marque du succès, il n'en demeure pas moins vrai que le pays dispose d'un certain nombre d'attributs à même d'avoir une incidence sur la trans-exploitableté.¹⁹⁰ D'abord, la Guyane possède une petite population (environ 800.000 personnes) et une superficie petite et gérable. Deuxièmement, la qualité des diamants est relativement constante et ne nécessite pas d'évaluation particulière. Troisièmement, les pouvoirs publics ont un bon niveau de capacité par rapport aux autres régions productrices de diamants à l'instar de l'Afrique sub-saharienne. Et quatrièmement, la Guyane a une expérience en création d'agences compétentes de l'Etat et semi-autonomes pour les principaux secteurs économiques dont l'exploitation minière; à titre d'exemple, la GGMC, a été créée en 1979. Enfin, tout porte à croire que le système fonctionne car, ce dernier vise et travaille avec des unités de production, à savoir les dragues, censées être beaucoup plus gérables, traçables et accessibles en lieu et place de cibler des mineurs particuliers.

LIBERIA

En 2009, le Libéria a officiellement produit 28.368 carats soit une valeur d'environ 11, 25 millions de dollars américains, avec une valeur moyenne par carat d'environ 400 dollars. Près de 98% des exportations de minéraux du Libéria proviennent de l'ASM et prend en charge au moins 100.000 mineurs artisanaux.¹⁹¹ En tenant en compte du rôle primordial que jouent les diamants en tant que moyens de subsistance de milliers de mineurs artisanaux au Libéria, et du rôle desdits diamants dans le conflit, le Ministère des Terres, des Mines et de l'Energie (MLME) a pris au fur à mesure un certain nombre de mesures dans l'optique de développer le secteur d'ASM. Il s'agit notamment de l'adoption

¹⁸⁶ Blore, 2006.

¹⁸⁷ Blore, 2006

¹⁸⁸ Blore, 2006

¹⁸⁹ Shawn Blore, courrier électronique à Jennifer Hinton, 4 octobre 2010

¹⁹⁰ Elbow, 2010.

¹⁹¹ Garrett & Lintzer, 2010.

d'une nouvelle politique minérale (2010) conformément aux meilleures pratiques internationales, selon la législation en vigueur prenant à charge la mise en œuvre du KPCS, l'établissement d'un système d'octroi de permis transparent et clarifiant les procédures d'accès, la formation, la mise en service et la fidélisation des inspecteurs d'extraction de diamants, tout en mettant sur pied des bureaux extérieurs régionaux pour l'autorité en charge des diamants.

Le MLME procède actuellement à mettre en vigueur des nouveaux règlements spécifiques à l'octroi de permis d'exploitation minière artisanale (Permis de classe C). La loi sur l'exploitation minière et des minéraux (MML, 2000) et l'amendement du chapitre 40 de la MML (2004) spécifique aux diamants et au KP comprennent des dispositions qui sont censées apporter certaines contraintes aux 'meilleures pratiques'.¹⁹² Des propositions différentes pour les règlements de la classe C sont actuellement sous étude, et l'une d'elles, conforme à la MML (2000, 2004) prévoit des mesures provisoires pour d'octroi de permis aux mineurs artisanaux. Des caractéristiques principales et uniques proposées dans le projet de règlements seront sous peu publiées dans un prochain rapport de l'USAID, mais de manière générale comprennent, la réduction des charges pour le permis, la simplification du processus de demande, l'attribution des droits aux mineurs à recevoir un appui consultatif du gouvernement, et l'interdiction de l'utilisation des équipements lourds et de terrassement.

En outre, au cours des derniers mois, le Comité du Groupe de Travail en matière de Diamants du Libéria s'est réuni régulièrement pour définir un plan d'action et assigner les responsabilités et les objectifs cibles pour leur réalisation. Plusieurs objectifs auraient déjà été atteints et sont liés à la vérification du processus de suivi des diamants dans le but d'éliminer les faux reçus, la sensibilisation des courtiers afin de les rapprocher du processus, la promotion de la formation des coopératives d'ASM et le renforcement de la collaboration avec les autorités fiscales alors des lacunes importantes impliquent encore la mise en place et le renforcement des capacités de fonctionnement de l'inspectorat des mines, les mécanismes d'application et d'engagement du pouvoir judiciaire, entre autres efforts.

Liberia fait encore face à un défi en ce qui concerne la formalisation de son secteur d'exploitation minière artisanale. Seulement 12.8% des 100.000 mineurs artisanaux du pays travaillent avec un permis de classe C.¹⁹³ Le faible nombre de mineurs formalisés et les opérations de contrebande importantes sont dus à une combinaison de manque d'incitations, une pléthore de mesures dissuasives, un manque de mise en application et la méconnaissance des lois et des procédures et, dans de nombreux cas, la capacité à les respecter.

Premièrement, il est logistiquement difficile pour l'ASM de les formaliser. Vu que l'octroi du permis est centralisé à Monrovia, les mineurs doivent investir du temps et d'argent pour se rendre à la capitale. Des saisons de pluies intenses restreignant le transport rendent l'obtention des permis plus propice aux gens d'affaires basés à Monrovia plutôt qu'aux mineurs.

Deuxièmement, l'absence de capacité de l'agence des mines est problématique. Les agents et inspecteurs des mines reçoivent des salaires dérisoires et ne sont pas alloués des fonds, allocations ou encore le transport requis pour l'exécution de leurs fonctions. En conséquence, les agents de terrain peuvent marcher jusqu'à 9 ou 10 heures pour atteindre les sites d'ASM. Dans les zones forestières reculées, le seul moyen d'hébergement et d'approvisionnement en nourriture proviennent des mineurs artisanaux eux-mêmes, ce qui entraîne un conflit d'intérêts pour l'agent.¹⁹⁴ Bien qu'accompagné par un patrouilleur, les agents de MLME dans l'exercice de leurs fonctions sont souvent confrontés et surpassés en nombre par les groupes de mineurs illégaux qui peuvent être menacés de perdre leur gagne-pain. Les réseaux téléphoniques sont pauvres ou non existants dans de nombreuses zones et les agents du MLME sont souvent complètement isolés de toute forme de support extérieur.¹⁹⁵ En réalité, en prenant une position de ligne dure autoritaire (qui est promu par certains) il n'est pas pratique et

¹⁹² Hinton, 2010a.

¹⁹³ Garrett & Carstens, 2008. En 2008, le MLME n'a émis que 877 permis de classe C. (Temple, 2010)

¹⁹⁴ Temple, 2010.

¹⁹⁵ Temple 2010.

peut faire courir aux agents du MLME de grands risques en termes de blessures ou de pertes de vie. En outre, le potentiel est élevé pour des activités telles que le prélèvement de fonds pour infractions, fournir des revendications non-enregistrées, passer outre des infractions de permis en échange de paiement, participer à l'achat de minéraux, et la collusion avec les tiers étrangers (étrangers ou basés à Monrovia) est probable. Exacerbant tous ces problèmes, la plupart des inspecteurs des mines et des responsables régionaux ont reçu une formation marginale et beaucoup d'entre eux n'ont qu'une formation limitée.

Enfin, la structure juridique de l'exploitation minière artisanale, comme préconisée par le code minier, est incompatible avec la réalité de la façon dont l'exploitation minière est structurée sur le terrain, ce qui rend impossible ou peu attrayante pour les mineurs artisanaux de formaliser leurs activités.¹⁹⁶ Par exemple, la taille standard de la parcelle autorisée est de 25 acres qui "oblige les exploitants miniers artisanaux à chercher un appui financier pour travailler une telle parcelle de manière efficace, ce qui augmente les niveaux d'endettement et de pauvreté."¹⁹⁷

SIERRA LEONE

Depuis le début de la décennie, le gouvernement de Sierra Leone (GSL) restructure son secteur minier en vue de favoriser sa formalisation et le respect du système de certification du Processus de Kimberley (KPCS). Sierra Leone est le premier pays des "diamants de la guerre" à tester un certificat pour ses exportations de diamants en 2000, avant d'appliquer le KPCS en 2003. En 2005, ses "mesures de politique relatives à l'exploitation minière à petite échelle et artisanale et à la commercialisation des minéraux précieux" ont été élaborées afin de prévoir des dispositions, y compris les charges du secteur artisanal. Le Code minier de 2004 a été récemment remplacé par le Parlement qui a promulgué la "Loi sur les mines et les minerais de 2009" et le pays est en train d'élaborer une version révisée de la politique minière artisanale. Entretemps, les mesures de politique de 2005 sont toujours en application.¹⁹⁸

Le Département des Mines patronné par le Ministère des ressources minérales a délivré des permis à l'exploitation minière artisanale, l'exploitation minière à petite échelle, aux revendeurs et exportateurs. Les permis pour la reconnaissance, l'exploration et l'exploitation minière à grande échelle sont également délivrés par le Département des Mines, sur la recommandation du Conseil consultatif des minéraux, et avec l'approbation du gouvernement.

La réglementation régissant l'exploitation minière artisanale est énoncée dans la Loi sur les mines et les minéraux, mais la commercialisation des diamants, y compris les impôts à l'exportation et les charges connexes, est actuellement couverte par les *mesures de politique* 2005. Les mineurs artisanaux ont un droit minier sur presque un demi-hectare, et les permis d'exploitation à petite échelle peuvent couvrir 1 à 100 hectares. Seuls les autochtones sierra léonais peuvent demander et recevoir des permis d'exploitation artisanale, soit à titre individuel soit comme organisation. Les permis d'exploitation artisanale sont délivrés par le Département des Mines, et seulement si la demande est accompagnée d'une "copie certifiée conforme de l'accord entre le demandeur et le Comité d'affectation des mines de la chefferie ou les occupants légitimes ou propriétaires des terres pour lesquelles le permis d'exploitation minière artisanale est accordé" (Article 88.2).

Les mineurs artisanaux ne doivent payer aucune redevance sur leur production (les exportateurs payent une redevance de 3% au point d'exportation, ce qui concorde avec les impôts à l'exportation régionale des diamants dans les pays voisins). Alors que la nouvelle loi établit un barème d'impôts pour les mineurs artisanaux, les droits anciens sont toujours appliqués.¹⁹⁹ Les mineurs ne paient une redevance

¹⁹⁶ Temple, 2010.

¹⁹⁷ Temple, 2010. P.

¹⁹⁸ Samuel Koroma, Bureau de l'or et du diamant du gouvernement, appel téléphonique avec Levin, 4 octobre 2010.

¹⁹⁹ Andrew Keili, CEMMATS, email à Levin, 5 octobre 2010. En vertu de la nouvelle loi, le coût total est de 550.000 Leones par demi-hectare, soit 143 \$, environ 300 \$ par acre.

au gouvernement qu'au moment de la demande de permis. En vertu de la législation précédente, le coût total d'un permis d'un acre pour l'exploitation minière artisanale était d'environ 800.000 Le (soit environ 270 \$ selon les taux de change de 2005).²⁰⁰

Dans le cadre de la reconstruction d'après-guerre et des efforts visant à normaliser le secteur et à introduire le KPCS, les exportations de diamants de Sierra Leone ont connu une augmentation spectaculaire de 226.000 carats (2001) à près de 700.000 carats en 2004, mais ensuite une chute à partir de ce pic de 240.000 carats en 2008 et 400.000 carats en 2009. Depuis 2004, la production artisanale a diminué en proportion du total des exportations, principalement en raison de terres occupées par les grands exploitants, la dématérialisation des réserves qui a conduit à la consolidation des activités artisanales en unités de "petite échelle" et une décision de nombreux creuseurs artisanaux d'après-guerre de retourner à leurs moyens de subsistance traditionnels. Dans le même temps, les avantages de la formalisation du secteur ont été supprimés puisque de nombreux chercheurs de diamants sont retournés à l'exploitation minière sans permis (mais avec la permission des autorités traditionnelles à qui ils vont payer leur "location de surface" traditionnelle²⁰¹), déçus que la formalisation ne vaut pas son pesant d'or dans un secteur qui est de plus en plus à risques sur le plan financier et qui n'apporte aucun avantage, tel que le droit à se maintenir dans les lieux, octroyé à l'origine.²⁰²

Les recherches de 2006 sont instructives. En 2005, et à la hauteur du Programme de gestion intégrée des diamants de l'USAID, qui vise à encourager les mineurs à s'enregistrer, le taux de formalisation dans le principal district diamantifère de Kono était d'environ 50%.²⁰³ Toutefois, le taux d'octroi des permis est en baisse de 18% sur l'année précédente en raison des fortes pluies qui avaient augmenté les coûts des mineurs, de la mise en place d'importants arriérés d'impôts sur les exportateurs, et d'une augmentation des charges de permis d'environ 100 \$.²⁰⁴ Sur la base de cette expérience – et suite au quasi-effondrement du secteur des diamants artisanaux du pays en raison de la récession mondiale, au début de 2009, le Ministère des Mines a pris la décision de réduire le coût des permis à 500.000 Le en plus des charges de 100.000 Le, soit 156 \$.²⁰⁵ Comme le secteur est en voie de redressement, le Ministère envisage de le faire revenir à 800.000 Le.²⁰⁶

En 2004, Levin a mené des recherches avec des chercheurs de diamants artisanaux dans le district de Kono afin de déterminer leurs motivations ou pas de structuration des activités. Elle a découvert que la structure des moyens de subsistance et des biens d'un mineur détermine sa décision de pratiquer l'exploitation minière légalement ou illégalement.²⁰⁷

²⁰⁰ Droits d'octroi de permis pour le bail d'une exploitation minière en coopérative ou artisanale par acre, par an : 200.000 Le. D'autres charges : charge de réhabilitation (200.000 Le), Certificat du gestionnaire de la mine (100.000 Le), charge de suivi (100.000 Le); et paiements aux autorités traditionnelles, y compris la location de surface d'environ 100.000 Le. (Gouvernement de Sierra Leone, 2005)

²⁰¹ Andrew Keili, CEMMATS, email à Levin, 5 octobre 2010. Pour obtenir leur licence, les mineurs artisanaux doivent également payer « la location de surface » aux autorités de la chefferie locale, dont le prix varie selon la chefferie et selon la position sociale du mineur. Dans les cas où les mineurs choisissent de ne pas obtenir un permis d'exploitation du gouvernement central, ils payent généralement des loyers à la surface pour « normaliser » leurs activités au niveau local, bien qu'elles restent techniquement illégales.

²⁰² Estelle Levin, interviews avec les représentants de GOSL et les mineurs artisanaux 2007, 2009.

²⁰³ En 2005, près de 2.400 licences d'exploitation minière artisanale ont été délivrées en Sierra Leone (Levin & Gberie, 2006). A l'époque, la population totale ADM était estimée à 200.000, avec la grande majorité (peut être 150.000) dans le district de Kono, le cœur de l'ADM. (Levin 2005) Les licences de l'ADM couvrent jusqu'à 50 travailleurs ; un nombre type serait plus proche de 30, soit un taux de 48% de légalité.

²⁰⁴ Levin & Gberie, 2006, Voir note en fin de texte 5.

²⁰⁵ Basé sur le taux de change de juin de 3850 Leones = 1 \$. (Andrew Keili, CEMMATS, email à Levin, 5 octobre 2010).

²⁰⁶ Andrew Keili, CEMMATS, email à Levin, 5 octobre 2010.

²⁰⁷ Levin, 2005, p. 79.

“Le choix d’exploiter une mine légalement ou non est encadré par la force des réseaux de protection des personnes, si elles peuvent se financer, s’il existe d’autres moyens de subsistance mis à leur disposition, et l’attrait relatif de ces autres options. L’exploitation minière légale est le meilleur choix pour quelqu’un qui ne peut se permettre d’obtenir le permis et exploiter la mine sans assistance. Les mineurs légaux indépendants ont des droits explicites et exécutoires et une plus grande liberté de vendre aux personnes de leur choix ... Pour d’autres, l’option juridique impose de conclure un accord de prise en charge afin de fournir le permis et/ou les coûts de production. Si la mine est improductive, le mineur peut se trouver sans gains à la fin de l’année, ou, pire encore, endetté. ... L’exploitation minière illégale ... offre aux particuliers une plus grande indépendance et une plus grande part des gains. ... Pour les creuseurs qui exploitent les mines pour compléter leur principal gagne-pain, les transactions illégales (c’est-à-dire gado ou overkicking) sont plus réalisables que de travailler dans un groupe légalement constitué. ”

Pour d’autres, l’exploitation minière légale n’est pas une option: “Ou bien ils ne peuvent se permettre le permis, ou bien ils sont exclus de la participation à un groupe légalement constitué en raison de leur sexe ou âge”. A l’autre extrémité du spectre, “où les gens ont de solides contacts sociaux, l’exploitation minière illégale est le meilleur choix car elle offre une plus grande rentabilité et une plus grande indépendance. En d’autres termes, l’exploitation minière illégale est l’option préférable du riche et le sort du pauvre”.²⁰⁸

Comprendre *qui* sont les mineurs, comment ils utilisent l’exploitation minière, et ce qu’elle leur rapporte sont les éléments essentiels pour la conception des structures d’incitation appropriées pour la formalisation.

TANZANIA

Le secteur minier de la Tanzanie a connu une croissance spectaculaire ces dernières années, une croissance de 15,6% en 2006 et 10,7% en 2007 et comprenant environ 3,5% du PIB.²⁰⁹ Les diamants ont représenté environ 1% du total des exportations minérales en 2008 et avaient une valeur d’environ 22,3 millions de dollars américains, dont la grande partie provenait de la production à l’échelle industrielle.²¹⁰ Même s’il est vrai que le secteur minier artisanal produit officiellement une minorité de minéraux de la Tanzanie, il emploie environ 500.000 mineurs artisanaux produisant des pierres de couleur, des diamants, de l’or, et d’autres matières premières, par comparaison, les mines formalisées comptent 8.000 emplois.²¹¹

Malgré le potentiel du secteur à accélérer une croissance économique rapide, les préoccupations selon lesquelles les minerais n’ont pas assez contribué à l’amélioration de la vie des pauvres sont très répandues, en particulier pour ceux qui vivent à proximité des mines. Ce qui a permis au gouvernement de nommer un comité d’examen des contrats miniers en novembre 2007 chargé de l’examen de tous les contrats miniers industriels. En juillet 2008, ce comité a recommandé que les redevances minières sur les diamants et les pierres précieuses de couleur bruts soient augmentées de 5 à 7%, et les diamants et les pierres de couleur taillés partent de 0 à 3%.²¹² Ces recommandations ont finalement été introduites dans la Loi sur les mines de 2010, qui a été promulguée en avril 2010. Cette loi s’ajoute à la politique minière nationale 2009 du gouvernement.

L’ancienne loi (en vertu de la politique sur les minerais de 1997) et la politique de 2009 stipulent l’engagement de la Tanzanie dans l’aide accordée aux mineurs artisanaux autochtones. Dans le cadre

²⁰⁸ Levin, 2005, p. 79.

²⁰⁹ US Geological Survey, 2008a.

²¹⁰ KPCS, 2008; Macfarlane, 2008; Levin, Mitchell & Macfarlane, 2008, Annexe 12.

²¹¹ Ministère des Finances et des Affaires économiques, 2008, L’enquête économique 2007: Dar Es Salaam, Tanzanie, Ministère des Finances et des Affaires économiques, 208 p.

²¹² Mining Journal, 2008b, Débat politique, en Tanzanie—Un encart dans le Mining Journal: Mining Journal, août, p. 5.

du nouveau Code minier, le gouvernement mettra en place un nouveau Fonds de développement des mines, dont le but sera, entre autres objectifs, de soutenir les mineurs artisanaux et à petite échelle.

En vertu de la nouvelle loi, seuls les ressortissants tanzaniens seront en mesure d'exploiter les pierres précieuses et les non ressortissants de Tanzanie désirant pratiquer l'exploitation minière doivent constituer des coentreprises avec les citoyens tanzaniens. Selon la loi, le gouvernement devra mettre de côté des domaines spécifiques qui fonctionnent comme des zones tampons pour réduire les conflits entre les exploitations minières à grande échelle et les mineurs artisanaux. Enfin, alors que le gouvernement est interdit de délivrer des permis d'exploitation des pierres précieuses aux sociétés étrangères, les accords actuels ne sont pas affectés. Une autre loi récemment adoptée par le Parlement a interdit l'exportation des diamants et autres pierres précieuses (tanzanite, émeraudes, rubis, saphirs, turquoises et topaze) de la Tanzanie. Le but de l'interdiction d'exportation est de développer une industrie de coupe et de polissage sur le terroir et d'accroître l'usage local des pierres précieuses.

La plupart des diamants d'extraction artisanale sont exploités illégalement dans la mine Mwadui et ses environs,²¹³ un site de 146 hectares situé dans la région de Shinyanga au nord de la Tanzanie. L'exploitation artisanale se pratique dans cette mine depuis le début des années 1900. La Williamson Diamond Mine à Mwadui a récemment participé à une coentreprise entre le gouvernement tanzanien et DeBeers, même si l'exploitation minière était encore active pendant cette période. Les mineurs légaux et illégaux travaillent actuellement dans les graviers alluvionnaires de la région. Environ 20.000 mineurs artisanaux sont actuellement actifs, soutenus par un important réseau de financement et d'achat bien développé. Avant 2008, environ 20.000 carats de la moyenne de la région, 80.000 à 120.000 carats de la production artisanale de diamants étaient considérés comme illégaux et provenaient du site de Williamson Diamond Mine. Le chiffre d'affaires annuel des diamants de l'ASM est d'une valeur estimée à 14 millions de dollars américains.²¹⁴ L'exploitation minière artisanale est de loin la source de revenus la plus importante dans la région ; 75% des familles de la région interrogées ont déclaré que cette exploitation représentait leur source de revenus la plus importante.²¹⁵ Toutefois, parce qu'elle est informelle, elle a peu d'impact sur le développement global de la région puisque peu de revenus rentrent dans les caisses de l'Etat.²¹⁶

Une série d'efforts ont été consentis ces dernières années pour formaliser l'exploitation minière de diamants, mais l'intention d'un bon nombre a été particulièrement axée sur le partenariat de Mwadui Community Diamond, qui a stagné en 2008 lorsque la Williamson Diamond Mine a été racheté par Petra Diamonds.²¹⁷ Les plans comprenaient la création d'une coopérative de creuseurs qui pourrait fournir l'accès au crédit pour les creuseurs, contribuant à leur indépendance financière, ainsi que des initiatives visant à instaurer la transparence des prix du diamant. En tant que tel, le Ministère de l'énergie et des minerais de la Tanzanie a promis de créer un Centre d'évaluation de diamants qui permettrait aux mineurs artisanaux de la région de connaître la valeur de leurs découvertes.

AUTRES JURIDICTIONS

Un certain nombre de pays ont pris des mesures pour soutenir la formalisation de l'ASM. Des composants utiles ayant contribué à certains succès ont été mis en évidence.

²¹³ KPCS , 2008; Macfarlane, M. 2008; Levin, Mitchell & Macfarlane, 2008, Annex 12.

²¹⁴ McFarlane, 2008.

²¹⁵ McFarlane, 2008.

²¹⁶ McFarlane, 2008 citant le Rapport e cours Fév 2007.

²¹⁷ McFarlane, 2008.

1. MADAGASCAR²¹⁸

Selon les estimations, 100.000 à 150.000 orpailleurs malgaches produisent une à deux tonnes d'or par an.²¹⁹ Les amendements récents des dispositions du Code minier de Madagascar (2005) visent à améliorer la formalisation de l'ASM grâce aux réductions considérables des charges d'immatriculation et de permis, et aux simplifications dans les procédures. Un mineur ou un groupe paie seulement 10.000 Ariary (soit 5,50 \$) pour obtenir un permis annuel (Carte d'Orpailleur ou carte de laveur et débourbeur d'or) qui lui donne le droit de débourber de l'or dans un canal de lavage (lits de rivières ou alluvions récentes). Disponibles uniquement pour les personnes de plus de dix-huit ans de nationalité malgache ou aux associations locales d'orpailleurs légalement constituées, les paiements sont effectués dans leur "commune", une unité administrative locale, autorisée à délivrer des permis et chargée de l'application des pratiques de protection de la sécurité et respectueuses de l'environnement par les orpailleurs (Article 85). La production individuelle et les revenus varient de 1 à 5 \$ par jour; à l'échelle internationale, les exploitants d'alluvions aurifères produisent environ 0,2 gramme par jour qui serait vendu aux prix locaux à 3 \$ environ, soit un rapport de revenu mensuel des frais de permis annuel d'environ 10,9 \$.

Les collecteurs (acheteurs locaux) doivent obtenir une *Carte de Collecteur d'Or* de la *Commune* au prix de 100.000 Ariary, soit 5 \$ par an pour chaque *Commune* dans laquelle ils sont enregistrés. Le collecteur paye une redevance de 2% sur la production en fonction de son prix d'achat chez le producteur (facture conjointement signée sur site à l'appui). Les obstacles à cette procédure incluent le taux élevé d'analphabétisme (qui freine la documentation des ventes), la confusion des procédures de recouvrement des redevances reversées à la *Commune* et aux gouvernements respectifs et le manque des capacités de la *Commune* à promouvoir et à conseiller les mineurs dans l'application des pratiques sécuritaires et écologiquement responsables.

Toutefois, l'on observe un taux élevé d'enregistrement. Des 1500 chercheurs d'or dans la *Commune* d'Antanimbary en 2006, 1383 ont obtenu leurs permis. La baisse du taux d'enregistrement observée l'année d'après est en grande partie due aux fortes pluies et à l'éloignement du centre administratif, alors que 40 des 55 collecteurs enregistrés ont renouvelé leur permis l'année suivante.

2. UGANDA²²⁰

Alors que l'Ouganda n'est pas un pays producteur de diamants, près de 200.000 hommes (55%) et femmes (45%) se sont engagés dans l'extraction artisanale de l'or, de l'étain, du coltan, du tungstène et d'une gamme de minerais industriels (le calcaire, les granulats de pierre, le sel, l'argile etc.). Dans un effort de soutenir la formalisation, le gouvernement ougandais, avec l'appui de la Banque mondiale, a entrepris des grandes campagnes de formation et de sensibilisation entre 2007 et 2009. Cette action a été marquée par la formation et la collaboration entre un comité de 20 membres issus de plusieurs organismes gouvernementaux compétents, la formation intensive de près de 200 formateurs composés de fonctionnaires du gouvernement local et de mineurs leaders, et la formation de base ultérieure de plus de 1.000 mineurs artisanaux. Afin d'assurer les bénéfices du programme aux hommes et femmes, le comité était composé d'un expert en genre formé dans les premières phases de la formation. Le genre a été intégré dans les programmes et des efforts supplémentaires (par exemple, garde des enfants sur place) ont été consentis pour soutenir la mobilisation, la participation et les avantages pour les femmes mineurs.

Dans une période après la mise en œuvre, les résultats ci-après ont été observés :

- Octroi de plus de 80 permis de prospection, demandes de 50 permis de localisation (et octroi de 10) aux stagiaires.

²¹⁸ Levin, 2007; ONG Green 2006..

²¹⁹ U.S. Geological Survey, 2005b. .

²²⁰ Hinton, 2009.

- Formation de plus de 20 associations minières à petite échelle locales et de l'Association nationale de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (NASMA).
- Preuve d'une amélioration des pratiques en matière d'épargne, augmentation des prix de vente, activités de valorisation et mesures initiées par les mineurs pour améliorer la gestion de l'environnement, la santé et la sécurité.
- La distribution aux mineurs des informations de contact des revendeurs de minerais autorisés et la sensibilisation des revendeurs ont également entraîné une quasi triple augmentation des redevances au cours des deux dernières années et le doublement des recettes non fiscales au cours d'une période de quatre ans.

Une stratégie nationale pour la promotion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en Ouganda a marqué l'aboutissement de ce projet, dans lequel sont détaillés les plans de travail, les budgets et les cadres de suivi et évaluation des performances.²²¹

Dans ses efforts pour suivre l'or et les diamants exportés illégalement à proximité de la RDC, la Division des Mines du Département de recherche géologique et des mines a pris des mesures pour accroître l'échange d'informations avec l'Autorité des douanes et des recettes de l'Ouganda et via un Groupe de travail technique intersectoriel du Bureau des Statistiques de l'Ouganda. Mais un problème demeure : les impôts à l'importation et à l'exportation de 0,5% (inférieurs à ceux exigés des redevances à 3%) ont incité de nombreux revendeurs de minerais à déclarer l'origine étrangère l'or extrait localement, ce qui compromet davantage l'importance économique du secteur minier. Des mesures supplémentaires ont inclus des notifications écrites trimestrielles adressées aux districts pour leurs redevances (17% des redevances) payables pour la collecte du Ministère des Finances tandis que la Division des Mines sensibilise également peu à peu les propriétaires fonciers (et collectent les copies des titres fonciers), afin d'assurer leur notification à percevoir leur part des redevances de 3%.

Comme identifié dans la stratégie nationale de l'ASM, des contraintes majeures à la formalisation se rapportent à l'octroi des permis bureaucratique et centralisé coûteux (~ 350 \$ exclusivement pour les frais de transport et d'assistance)²²², le manque de compétences et de connaissance des procédures et, malgré les engagements de la politique minière, l'absence des rôles et des mandats des institutions dans la Loi sur les mines (2003) et la réglementation (2004). Les recommandations apportées aux réformes spécifiques juridiques, de politique et institutionnelles sont par conséquent en cours de révision. Les résultats positifs des activités de formation et de sensibilisation à ce jour témoignent des avantages de la procédure "prêcher par l'exemple" d'une bonne politique alors que les doutes de financement du programme à long terme font planer une ombre sur les progrès futurs.

3. GHANA

Peut être plus que tout autre pays, selon le Ghana (i) il n'existe aucune "meilleure pratique" sans application, et (ii) la formalisation et la légalisation de l'ASM est un long processus qui nécessite l'engagement indéfectible du gouvernement à créer des mesures incitatives à travers des interventions de base. Les expériences acquises au cours d'une décennie fournissent les informations utiles.

En 1989, lorsqu'un Comité de mise en œuvre de l'exploitation minière à petite échelle a été créé pour superviser "la Régularisation du projet de l'exploitation de l'or et du diamant à petite échelle", les efforts de formalisation ont commencé avec la délimitation de huit districts d'exploitation minière à petite échelle.²²³ Peu de temps après, la fourniture des services de vulgarisation de ces districts a été complétée par l'embauche d'agents de district et des gardiens de mines chargés de l'application de la Loi sur l'exploitation minière de l'or à petite échelle (Loi PNDC 218).

²²¹ Hinton, 2009.

²²² Sur la base des revenus mensuels d'un mineur ougandais moyen, le rapport du coût de licence des revenus mensuels des mineurs en Ouganda est d'environ 2,3 \$.

²²³ Yakubu, 2003.

Tout en reconnaissant les lacunes des capacités des agents du gouvernement chargés d'appliquer la loi, les agents ont été formés en matière de Loi sur les mines, la santé et aux problèmes de sécurité à l'ASM, et sur la géologie avant le déploiement. Des cours ultérieurs sur la "Formation des formateurs" ont été offerts aux responsables, y compris la gestion environnementale, la santé et la sécurité, la comptabilité de base et la planification et la gestion des projets.²²⁴ Même s'il est vrai que les craintes précédentes "d'arrestation" des chercheurs d'or ont créé un énorme écart avec le gouvernement, les perceptions des mineurs illégaux comme des "criminels" ont encore aggravé les tensions. Les responsables de district ont commencé à surmonter lentement cette situation à travers les efforts de collaboration avec les mineurs sur une base sociale, ce qui leur a permis de gagner leur confiance, de communiquer les avantages de la légalisation et de fournir la mesure incitative supplémentaire de l'appui technique.²²⁵

Cette action a été complétée par des partenariats ultérieurs entre le gouvernement et des organisations de développement en vue d'étendre l'assistance par le biais des plans "Location d'une pompe" et "location-vente" (ou location avec option d'achat), de l'assistance technique en introduisant les broyeurs à marteaux chinois (dont l'utilisation s'est généralisée), des essais pilotes sur la roche dure et du matériel d'exploitation minière des alluvions, un programme pour mettre les informations géologiques à la disposition des mineurs à petite échelle (donnant lieu à un certain nombre de zones délimitées appropriées), et la valorisation de trois sites dégradés.²²⁶ Les projets suivants ont considéré l'adaptation de la loi sur le mercure pour permettre aux mineurs d'acheter en toute légalité de petites quantités de mercure nécessaires à l'extraction de l'or et la formation sur l'utilisation sécuritaire du mercure.

Les premiers efforts pour soutenir l'ASM ont donné des résultats variables, mais ont démontré un engagement exceptionnel de la part du gouvernement et par conséquent, des progrès notables ont été accomplis. Entre 1998 et 2002, selon les rapports officiels, la production a augmenté de 2 à 7% pour l'or et de 40 à 80% pour les diamants.²²⁷ Et pourtant, seuls 620 permis ont été accordés durant cette période, qui selon les mineurs est dû à un processus d'autorisation complexe qui peut prendre jusqu'à six mois.²²⁸

Le Ghana a également eu du mal à formaliser son secteur artisanal du diamant, comme l'indique cet extrait de Hilson (2008) : *"Peu de mines de diamants en dehors de la concession GCD possèdent un permis. En août 2008, seules six mines de diamants à petite échelle autorisées dans le pays ne fonctionnent pas sur les terres GCD, et à l'époque, une seule était active. L'épuisement rapide des diamants sur la concession GCD a cependant alimenté un regain d'activités illégales, en particulier dans le sud-ouest d'Akwatia vers Oda et AssinFosu. Les moteurs de cette activité effrénée d'exploitation illégale des diamants sont probablement semblables à ceux des mines d'or artisanales illégales : des retards dans le traitement des permis, des paiements de charges coûteuses pour le traitement des demandes, et une indisponibilité des terres géologiquement viables pour lesquelles vous pouvez vous enregistrer (Hilson & Potter, 2005)"*.²²⁹

Comme le démontre les expériences d'exploitation du diamant et de l'or au Ghana, une procédure d'octroi de permis simple est primordiale pour encourager les mineurs à s'enregistrer.

²²⁴ Yakubu, 2003.

²²⁵ Yakubu, 2003.

²²⁶ Yakubu, 2003.

²²⁷ Aryee, 2003.

²²⁸ Azameti, E., 2003.

²²⁹ Hilson, 2008.

4. PEROU

Le manque de consultation adéquate avec les mineurs hommes et femmes et d'autres parties prenantes de l'ASM (c'est-à-dire la dépendance unique à la sélection descendante) peut facilement entraîner des défaillances dans la formalisation. Le Pérou a réussi à éviter cet écueil dans sa loi 27651

“Formalisation et promotion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle”, un exemple remarquable de consultation et de participation constructives lorsque les propositions formelles des réformes des lois et règlements ont été reçues d'associations de l'ASM et largement consacrées par la législation.

Le secteur minier péruvien a connu une croissance exponentielle depuis le début des années 1990. En 1993, l'exploitation minière représentait près de 3% du PIB et a atteint 11% en 2000.²³⁰ En 2000, sa contribution était presque égale à la moitié des recettes en devises avec des recettes d'exportation de 24 milliards de dollars américains.²³¹ En 2005, l'exploitation minière représentait plus de 60% de l'ensemble des recettes d'exportation du pays. Dans un secteur presque totalement informel en 2000, en 2008 50% des mineurs artisanaux étaient des exploitants officiels, grâce aux cadres juridiques relatifs à la facilitation.²³²

Avant 2002, le code minier du Pérou était élaboré pour faciliter les investissements à grande échelle et des multinationales dans le pays. Mais entre 2001 et 2002, les mineurs artisanaux se sont organisés pour persuader leur gouvernement à réviser le code minier afin de le rendre également approprié à leur méthode d'exploitation. Le système a tout simplement empêché l'octroi des permis aux mineurs artisanaux. En 2002 le code a été modifié pour reconnaître l'ASM sur la base de la zone titre et de la capacité de production, et a pris des dispositions en phase avec les réalités d'exploitation artisanale.²³³

Le succès de l'expérience du Pérou repose sur un certain nombre de facteurs.

Tout d'abord, alors que dans de nombreux autres pays “le caractère informel constitue un problème majeur pour les autorités, mais seulement un problème mineur pour les mineurs artisanaux”, au Pérou, la situation était l'inverse, en grande partie en raison de la criminalisation de la possession de dynamite et la dépendance des mineurs artisanaux des concessions propriétaires d'eau.²³⁴ Deuxièmement, une constellation particulière d'événements, à savoir un environnement réceptif et le désir des mineurs artisanaux d'obtenir des autorisations, ainsi que la mise en place d'une intervention de développement financée par la Suisse, Proyecto GAMA, qui a été conçue pour normaliser le secteur, à la condition d'une combinaison de facteurs positifs.²³⁵ Parmi les autres facteurs de réussite, l'on peut citer l'identification des intérêts similaires entre les parties d'opinions divergentes ; la volonté politique nécessaire pour régler une situation intenable à terme ; le talent d'organisation et d'initiative des chefs d'exploitation artisanale et un lien étroit entre les chefs traditionnels et leur base, qui étaient également prêts à intégrer les mineurs femmes comme leaders. Cette situation a été renforcée davantage par un climat constructif de plusieurs parties prenantes et la présence des parties prenantes externes impartiales qui pourraient agir comme médiateurs et facilitateurs, et fournir des fonds et d'autres ressources pour les activités de promotion.²³⁶

Hruschka (2003) a identifié les expériences acquises de celles du Pérou en matière de formalisation initiée par un cadre juridique, en termes “d'équilibre entre les obligations et les conformités”.²³⁷

²³⁰ *Commerce et Environnement*, 1994.

²³¹ U.S. Geological Survey, 2008b.

²³² CASM, 2008.

²³³ Medina 2003; Hruschka, 2003.

²³⁴ Hruschka, 2003, p. 10.

²³⁵ Hruschka, 2003.

²³⁶ Hruschka, 2003, pps. 25-6.

²³⁷ Hruschka, 2003, p. 24.

- “Si les obligations des mineurs artisanaux sont inconsistantes, la conformité sera sans objet et ne s'appliquera pas”.
- “Tant que les coûts des mineurs artisanaux nécessaires à la satisfaction des obligations de formalité sont inférieurs à ceux du caractère informel ou compensés par les bénéfices complémentaires de la formalisation, la conformité volontaire s'appliquera à un niveau adéquat de la mise en vigueur”.
- “Si les coûts des mineurs artisanaux pour une conformité aux obligations de formalité sont égaux ou supérieurs aux coûts du caractère informel et ne sont pas compensés par les bénéfices, la conformité doit être exécutée sous la menace de la force coercitive”.
- “Si le coût de l'exécution de la conformité dépasse les recettes publiques tirées de la formalisation, la mise en application des obligations deviendra de plus en plus impossible et la conformité sera remplacée par la fraude”.

5. PHILIPPINES

La loi No. 7942 de la République des Philippines ou “Loi de 1995 relative à l'exploitation minière” régit l'exploitation des ressources minérales aux Philippines. La section 42 de la loi stipule que l'exploitation minière à petite échelle doit être régie par la Loi No. 7076 de la République (Loi des Philippines relative à l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, 1991) et par d'autres lois pertinentes.

Aux Philippines, plus de 300.000 mineurs artisanaux et à petite échelle travaillent de manière active et les deux-tiers sont engagés dans l'exploitation aurifère. Presque 100% des minéraux industriels des Philippines et près de 80% de son or sont principalement produits par l'ASM.²³⁸ Reconnaisant son importance économique et sociale, le gouvernement a institué un certain nombre de lois régissant l'orpaillage et le vannage (PD 1150), l'exploitation des gisements de petite taille (PD 1899), l'identification et la séparation des zones d'ASM (RA 7076) et les règles de sécurité minière dans le cadre de l'ASM (AO No. 97-30). Les mineurs peuvent entrer en possession d'une variété de permis renouvelables valides pendant un à trois ans et subordonnés à la production limitée, la non-mécanisation, l'interdiction des explosifs, et l'exclusion des enfants du travail.²³⁹ Les permis sont axés sur des produits de base. Selon PD 1899 tout l'or doit être directement vendu à la Central Bank ou au niveau de ses postes d'achat officiels situés dans les zones aurifères. Lorsqu'un domaine minier à petite échelle est désigné dans un droit minier existant, PD 1899 exonère également les mineurs à petite échelle des obligations de travail annuel, du paiement des impôts, des bails et des impôts fonciers, et leur accorde en outre un taux de redevance réduit à hauteur de 1,5%.

À quelques exceptions près, les bureaux d'exploitation à petite échelle décentralisés mettent en œuvre la plupart des fonctions de réglementation, de surveillance et d'assistance technique connexes à l'ASM. La société de développement des ressources naturelles est chargée de la gestion des ruées, tandis que la délimitation et la désignation des zones ASM au niveau provincial est assumée par les conseils de réglementation minière des multiples parties prenantes.²⁴⁰ Ces conseils sont en outre chargés de la gestion et de la réglementation desdites zones, y compris de la résolution des conflits.

Une grande partie de ce travail est financée par 15% des recettes publiques tirées de l'exploitation minière via le Fonds de protection de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Les financements sont essentiellement alloués à la diffusion des informations et à la formation des petits exploitants en matière de sécurité, de santé et de protection de l'environnement, et à la mise en place des équipes de sauvetage et de récupération dans les mines, y compris l'acquisition d'équipements de secours nécessaires en cas d'urgence telle que les glissements de terrain, l'effondrement d'un tunnel,

²³⁸ Bugnosen, 2004.

²³⁹ Bugnosen, 2004.

²⁴⁰ Bugnosen, 2004.

etc. Le fonds est également accessible aux petits exploitants en cas d'accident et/ ou de graves événements imprévus.

Bugnosén (2004) soutient l'échec d'un certain nombre de mesures législatives relatives à l'ASM et la réussite de bien d'autres. Les échecs sont : les tentatives de désigner des zones d'ASM ; l'autorisation des activités dans les concessions existantes ; les dispositions trop restrictives pour l'obtention de permis ; et le besoin de permis multiples en fonction du stade des opérations (exploitation minière, autorisation et commercialisation). Des succès ont été observés en termes de mesures de contrôle de la ruée vers l'or qui ont permis le recouvrement des impôts, la protection de l'environnement dans ces zones, et les efforts pour empêcher les opérations nuisibles pour le sable et le gravier. L'émergence des 'contrats miniers' dans lesquels les entreprises officielles achètent des minerais aux producteurs d'ASM, a été jugée prometteuse, même s'il est vrai que les communautés locales indigènes ont exprimé leur inquiétude sur leurs capacités à stimuler les activités incontrôlées²⁴¹.

²⁴¹ Bugnosén, 2004; Caballero, 2004.

ANNEXE 2: MODÈLE ÉCONOMIQUE

Dans le modèle économique, la première feuille de travail permet à l'utilisateur de modifier les principaux critères (exemple : nombre de mineurs, frais d'immatriculation, redevances et taxes) dans l'optique d'évaluer l'incidence des différents critères sur les résultats.

Table One: Economic Contributions of ADM versus License Costs, Royalties and Taxes

ENTRÉE DES DONNÉES		
1	Nombre estimatif d'artisans miniers du diamant (patentés ou non)	80,000
2	Cout de la patente annuelle (cout/patente)	\$5
3	Taux de royalty (%)	1.5%
4	Taxe d'exportation (%)	3.0%
Indicateurs optionnels de développement économique		
1	PIB national (en millions de USD)	\$1,988
2	Recettes totales sur taux de change (en millions de USD)	\$500

 Entrer le nombre estimatif total d'artisans miniers patentés et non-patentés
 Entrer le cout annuel proposé de la patente
 Entrer le taux de royalty proposé
 Entrer la taxe d'exportation proposée
 OPTIONNEL: entrer le PIB national
 OPTIONNEL: entrer les recettes totales sur taux de change

RECETTES ATTENDUES DE L'ETAT		
1	Recettes non-fiscales (patentes et locations)	\$329,425
2	Royalties	\$714,562
2	Recettes de taxes d'exportation	\$2,473,363
TOTAL		\$3,517,349

AUTRES CONTRIBUTIONS ECONOMIQUES AU DEVELOPPEMENT		
1	Valeur de la production artisanale de diamant officiellement déclarée	\$82,445,433
2	% du diamant artisanal dans le PIB	4.2%
3	% du diamant artisanal dans les recettes sur taux de change	16.5%
Contribution au PIB		\$82,445,433

1	Revenus annuels des artisans miniers - Contribution économique locale	\$57,843,200
2	Création économique (multiplicateur économique local)	\$86,764,800
Contribution économique locale totale		\$144,608,000

1	Emploi direct dans l'artisanat minier (nombre d'individus)	80,000
2	Emploi indirect (craqueurs, ouvriers, petits commerçants, etc)	400,000
3	Nombre de travailleurs associés (local et régional)	240,000
4	Bénéficiaires indirects (nombre de dépendants)	2,160,000
Total bénéficiaires de l'artisanat minier du diamant		2,880,000

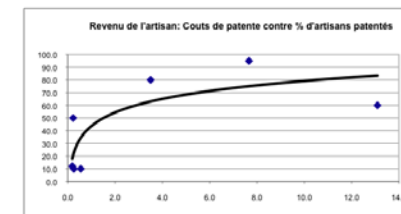
DONNÉES D'APPUI AU SECTEUR DU DIAMANT ARTISANAL		
1	Nombre total estimatif d'artisans miniers du diamant	80,000
2	% d'artisans patentés (prévision fiscale)	82.4%
3	Production annuelle moyenne estimée par artisan minier (cts)	8
4	Valeur moyenne par carat (point de vente au site de production)	\$90.38
5	Valeur moyenne par carat (point d'exportation)	\$156.42
6	Revenus moyens annuels par artisan minier	\$723.04

Dans le modèle économique, la deuxième feuille de travail annonce les effets des différents coûts de permis.

Nombre d'artisans miniers contre cout de la patente							
	DONNÉES D'ENTRÉE	COUT 1	COUT 2	COUT 3	COUT 4	COUT 5	COUT 6
1	Cout total de la patente annuelle (cout/patente)	\$5	\$25	\$50	\$75	\$100	\$150
	Données fixes						
2	Nombre estimatif d'artisans miniers du diamant (patentés ou non)	80,000	80,000	80,000	80,000	80,000	80,000
3	Taux de royalty (%)	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
4	Taxe d'exportation (%)	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
BÉNÉFICES ATTENDUS							
	Nombre attendu d'artisans patentés	65,885	31,900	27,652	26,236	25,528	24,820
	Recettes fiscales et non-fiscales totales	\$3,517,349	\$2,341,007	\$2,720,544	\$3,237,115	\$3,787,945	\$4,923,863
	Valeur de la production officiellement déclarée	\$82,445,433	\$39,917,988	\$34,602,057	\$32,830,080	\$31,944,092	\$31,058,103
DONNÉES D'APPUI AU SECTEUR DU DIAMANT ARTISANAL							
1	Nombre total estimatif d'artisans miniers du diamant	80,000	80,000	80,000	80,000	80,000	80,000
3	Production annuelle moyenne estimée par artisan minier (cts)	8	8	8	8	8	8
4	Valeur moyenne par carat (point de vente au site de production)	\$90.38	\$90.38	\$90.38	\$90.38	\$90.38	\$90.38
5	Valeur moyenne par carat (point d'exportation)	\$156.42	156.42	156.42	156.42	156.42	156.42
6	Revenus moyens annuels par artisan minier	\$723.04	\$723.04	\$723.04	\$723.04	\$723.04	\$723.04
	RATIO REVENU MENSUEL DE L'ARTISAN/COUTS DE LA PATENTE	12.1	2.4	1.2	0.8	0.6	0.4
	% attendu d'artisans patentés	82%	40%	35%	33%	32%	31%

INSÉRER D'AUTRES PAYS POUR UNE MEILLEURE CORRELATION

	Ratio Revenus des artisans/Cout de la patente	% Artisans patentés	Source	COUTS DE PATENTE	Nombre de mois de revenu d'un artisan minier
Guyane	7.7	95.0	Blone, 2008	Guyana	0.1
Sierra Leone	0.2	50.0	Levin, 2008	Sierra Leone	4.4
Ouganda	0.3	10.0	Hinton, 2009 (zones aurifères seulement)	Uganda	3.9
RCA	0.5	10.0		CAR	1.8
Sri Lanka	3.5	80.0	Dharmaratne, P., 2004; Amarasinghe, S.D., 1999	Sri Lanka	0.3
Liberia	0.2	12.0	Wallace and Lepol, 2008; Garrett and Carstens, 2009)	Liberia	5.3
Madagascar	13.1	60.0	Levin, 2008 (ONG Green sites only)	Madagascar	0.1
Corrélation	4.41	Note: Cette corrélation est utilisée pour calculer le % d'artisans patentés selon le cout de la patente			



Les multiplicateurs du modèle RCA sont liés au modèle économique. Ils peuvent être changés ICI et les données des premier et deuxième feuillets changeront automatiquement.

MULTIPLICATEURS STANDARD	Standard	Modèle RCA	Commentaires
Capital généré par création économique	2.0	1.5	Chiffre estimatif bas du a des données insuffisantes
Emploi indirect généré par l'artisanat minier (inclue les creuseurs, ouvriers, petits commerçants et autres travailleurs locaux)	2.5	5.0	Le nombre d'artisans correspond généralement aux chefs creuseurs. Seuls les artisans (80 000) sont inclus dans ce modèle, tandis que 400 000 ouvriers supplémentaires ont pu être comptabilisés par la revue des études.
Emploi généré par l'artisanat minier et les emplois indirects	2.0	0.5	Chiffre estimatif bas du a des données insuffisantes
Bénéficiaires indirects (nombre de dépendants)	selon le pays	3.0	Bien que le taux de fertilité soit de 4,6, les personnes âgées, handicapés et autres dépendants éloignés sont exclus

Source: Adapted from Hinton, 2009; Priester, 2010; ICMM, 2009

ASSOMPTIONS IMPORTANTES: données sur la RCA

1. Nombre estimatif d'artisans miniers = 80,000
2. Production quotidienne des artisans miniers = 8 cts/jour
3. Revenus des artisans miniers = 280/mois
4. Prix moyen (point de vente)

Source

Exclue les creuseurs, ouvriers et autres fournisseurs de biens et de services qui peuvent totaliser 400 000 hommes, femmes et enfants.

Entre 400 000 et 800 000 carats produits par 50 000 artisans miniers (Chupzei 2009:24, "Impacts de l'artisanat minier de l'or et du diamant sur le niveau socio-économique et l'environnement dans le Parc National Sangha Tri, bassin du Congo)

Bien que les creuseurs ne reçoivent qu'environ \$50/mois (combiné avec la production de diamant, cela correspond aux estimations de Chupzei), les chefs de chantier (qui peuvent obtenir une patente) gagnent environ \$280/mois. Source: Wardell Armstrong, 2010, Edgmont Institute.

Déduit des revenus annuels estimés à \$723/an (Chupzei 2009:24, "Impacts de l'artisanat minier de l'or et du diamant sur le niveau socio-économique et l'environnement dans le Parc National Sangha Tri, bassin du Congo)

Fourni par le Ministère des Mines (2010)

Officially Reported Production by Value (USD)	48,563,336
Officially Reported Product by Volume (Carats)	310,469
Average Price Per Carat	156.4

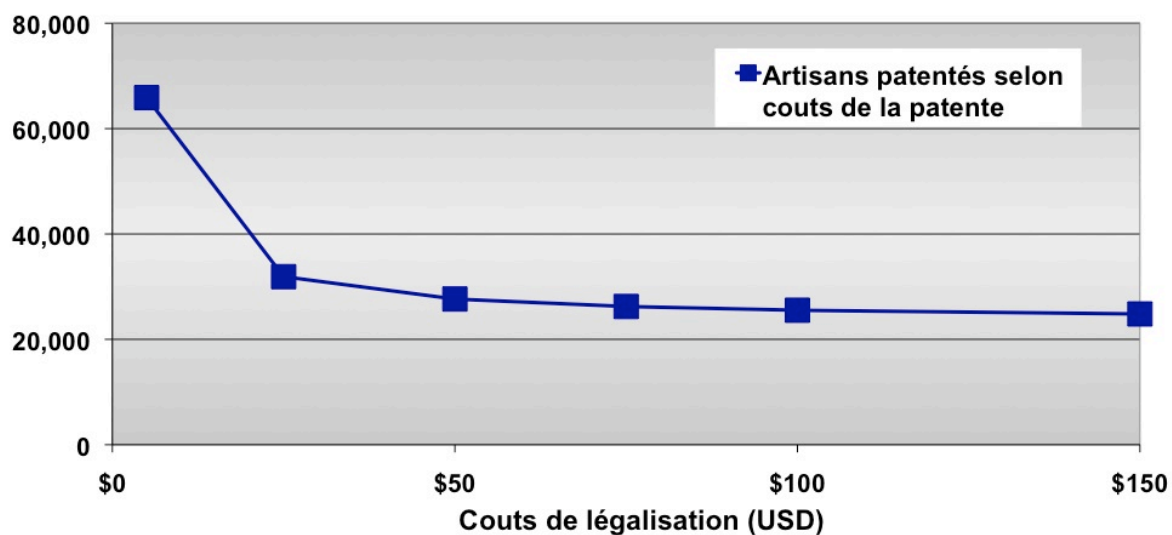
Taux de change: 1 USD = 480 XAF

MEILLEURS RATIOS	
Revenu de l'artisan minier/Couts de la patente	7.6
Revenus des artisans miniers/Taux de taxation total	128.0
% artisans patentés/Couts de la patente	1.6
% Production exportée totale/Taux de taxation total	26.7

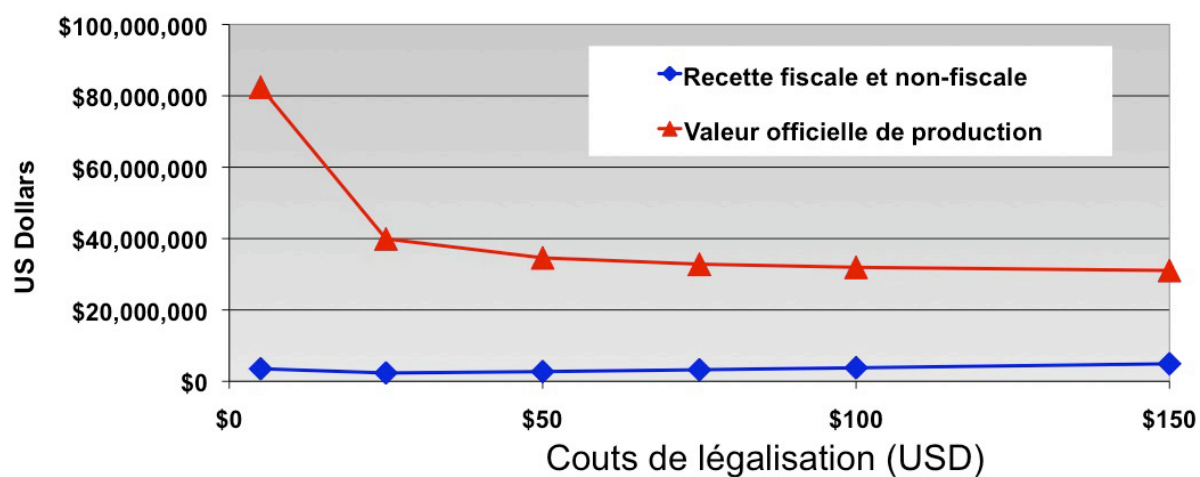
Source: Guyana Case Study

La troisième feuille de travail reporte les effets des coûts des différents permis sur le nombre prévu de mineurs autorisés, qui ont déclaré officiellement leur production de diamants et leurs recettes fiscales et non fiscales.

Nombre d'artisans patentés selon Cout de la patente



Recettes de l'Etat et Production officielle selon Couts de légalisation



ANNEXE 3: COMPOSANTES CONJOINTES RELATIVES AUX CADRES JURIDIQUES ET FISCAUX

Les besoins fiscaux en ASM sont certes fonction des pays, mais la majorité d'entre eux comprennent des dispositions relatives à :

- Préparation du permis et, dans certains cas, les frais d'arpentage et de délimitation ;
- Les charges de permis et, dans certains cas, la location des minerais (par unité de surface) ;
- Droits de renouvellement et de transfert ;
- Redevances ;
- Taxes sur les importations ou exportations ;
- Autorisation (exemple : impact environnemental, captage des eaux)

Afin d'encourager et de soutenir le développement minier responsable, un cadre fiscal favorable doit être harmonisé accompagné de politiques et de la législation portant sur les mines en vigueur. Les politiques portant sur les mines des pays les plus progressistes qui reconnaissent l'importance de l'ASM font une description générale du sous-secteur et de ses catégories ; les objectifs de l'Etat sur une politique évidente conforme à l'ASM ; l'identification des rôles des pouvoirs publics, les responsabilités et fonctions nécessaires pour la réalisation de ces objectifs, et la définition des stratégies destinées à lutter contre les obstacles et à saisir les opportunités.

La législation sur l'ASM varie quelque peu d'un pays à un autre, mais souvent elle comporte les dispositions relatives à :²⁴²

- La définition du pays de l'exploitation artisanale et minière à petite échelle ;
- La simplification des procédures d'autorisation de permis et / ou la législation spécifique à l'exploitation minière à petite échelle ;
- Types de droits miniers ;
- Taille des concessions ;
- Simplification des évaluations de l'impact sur l'environnement et des programmes de protection ;
- Durée d'occupation et de renouvellement ;
- L'attribution transparente des droits miniers, et selon le principe du premier arrivé premier servi
- Droit de cession et hypothèque des droits miniers ;

²⁴² Bugnosen, 2004; Hentschel et autres, 2002; UNECA, 2002.

- L'évolution des droits miniers (par exemple, d'une concession de l'ASM à des baux miniers à plus grande échelle) ;
- Les droits artisanaux et miniers à petite échelle s'appliquent uniquement au niveau national ;
- Le choix des zones précises pour l'exploitation artisanale et minière à petite échelle ;
- La décentralisation de l'attribution et de l'administration des droits miniers ; et
- L'Autorisation des permis informelle / non consignée dans un document.

Quelques cadres réglementaires distinguent l'exploitation « artisanale » de l'exploitation minière « à petite échelle ». En Ethiopie néanmoins, les mineurs sont en mesure d'obtenir soit un « bail minier artisanal » ou un « bail minier à petite échelle », baux qui sont différents sur la durée de l'occupation et la taille des concessions. Les différents besoins des différentes catégories de mineurs ne sont pas toujours pris en considération, constituant en général un obstacle pour la majorité des artisans marginalisés. Les six principaux types de permis ASM sont les suivants :

- *Permis informels ou qui ne sont pas consignés dans un document* : Ces permis, accordés en général pour l'exercice des activités non commerciales de l'ASM (par exemple l'extraction minière industrielle pour la construction de logements personnels), visent à soutenir les groupes autochtones et les propriétaires fonciers.
- *Autorisation permis strata* : Les droits sont donnés par rapport à une hauteur définie (exemple : 15 m en Ethiopie, 50 m en Papouasie-Nouvelle Guinée).
- *Autorisation du groupe* : L'utilisation des procédures d'enregistrement simplifiées favorise l'exercice des activités des associations ou des coopératives des mineurs dans des zones précises.
- *Autorisation du permis d'exploitation minière* : Les exigences de permis sont fonction du minerai exploité. Les produits miniers destinés à l'industrie ou à la construction sont souvent classés de façon différente selon la valeur unitaire élevée des minerais (or, diamants, pierres précieuses). Souvent, les permis des produits miniers destinés à l'industrie sont réglementés par les autorités locales, tandis que les autres sont autorisés par l'administration centrale.
- *Permis décalés et uniques* : L'autorisation d'un permis décalé nécessite un permis distinct à chaque étape de l'exploitation minière (par exemple : la prospection, l'exploration, l'extraction), tandis que les permis uniques étendent les activités de l'exploration à la production et à la commercialisation.
- *Permis nationaux ou octroyés par l'administration locale* : Etant entendu que l'octroi du permis relève soit d'une juridiction nationale ou locale, dans certains cas, les mineurs doivent se conformer aux règlements et procédures d'octroi de permis aux niveaux étatique et national.

D'autres modèles de permis, à l'exemple de la répartition des zones délimitées pour l'ASM ou les réserves de l'ASM, sont prévus dans la législation de la plupart des pays africains. Bien que les différends entre les concessionnaires d'entreprise et les artisans illégaux doivent encore être réglés, l'identification des régions à fort potentiel minéral, conjuguée à d'autres incitatifs, peut encourager efficacement la migration des artisans vers les zones délimitées dans l'intérêt des deux parties, en particulier en cas d'urgence.

Plusieurs cadres juridiques prévoient le suivi, l'exécution des évaluations ou des déclarations environnementales simplifiées, et la remise en état des sites miniers. Toutefois, les exigences d'une caution ou d'un impôt sur l'environnement destinées à la protection de l'environnement ont également été mises en place dans certains pays (exemple, la Guinée et la Zambie) et "l'élite" ou les mineurs de niveau élevé de l'exploitation à petite échelle doivent bénéficier du droit de préférence.

Les modèles juridiques destinés à garantir les pratiques d'excellence dans la gestion de l'environnement, la santé et la sécurité de l'ASM, à l'exemple de ceux rencontrés en Tanzanie, assurent en principe :

- Législation et réglementation propres à l'environnement ;
- Procédures d'évaluation de l'impact environnemental ;
- Procédures et fonds destinés à la réhabilitation du site ;
- Législation sur la santé et la sécurité ; et
- Suivi, élaboration des rapports et collecte des données.

La législation de la majorité des pays africains contiennent des dispositions relatives à la commercialisation des minerais :

- L'autorisation de permis aux revendeurs privés de produits miniers ;
- Stratégies/mesures incitatives destinées à décourager le commerce illégal ;
- Procédures d'exportation des produits miniers à l'intention des producteurs et des revendeurs ;
- Mesures incitatives pour encourager les pratiques destinées à accroître la valeur ajoutée telles que la sécurisation des redevances avant l'exportation et sa collecte sur les minéraux à valeur ajoutée après déduction des coûts de traitement ; et
- Industries à valeur ajoutée telles que les usines d'enrichissement.

ANNEXE 4: PROMOTION DU SOUS-SECTEUR DE L'ASM À TRAVERS LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT DU GOUVERNEMENT

MOZAMBIQUE : FONDS DE DEVELOPPEMENT DES MINES (MDF)²⁴³

Une administration des pouvoirs publics, le fonds de développement des mines (*Fundo do Fomento Mineiro*, FFM), offre des fonds aux petits exploitants miniers du Mozambique. Les mineurs doivent fournir une copie du permis d'exploitation minière, une preuve de garantie (20% du montant du prêt), une étude de faisabilité (y compris la vérification de marché), et un plan de remboursement des prêts. Les critères ci-dessus énumérés peuvent, certes, être hors de portée de la majorité des mineurs des exploitations artisanales et à petite échelle, cependant le programme fournit un mécanisme viable pour encourager les améliorations en vue d'une meilleure promotion des mines à petite échelle. Pour bénéficier du financement, les candidats doivent présenter une demande au président de la FFM et si les fonds requis sont destinés à l'achat du matériel, une proposition de prix doit y être jointe. L'utilisation inadéquate régulière des fonds, le manque de suivi dans la mise en œuvre et l'utilisation des fonds sont à l'origine d'un important manque à gagner.

NAMIBIE : FONDS DE DEVELOPPEMENT DES MINES (MDF)²⁴⁴

Grâce à la coordination entre le Centre d'assistance des petits mineurs de la Namibie chargé de l'évaluation des projets de l'ASM et la Direction des Mines et de la recherche géologique responsable des évaluations techniques, le MDF Namibien est géré par un conseil composé de représentants des institutions gouvernementales, de la Chambre des mines, de la communauté minière des petits exploitants et d'un expert minier local. Le MDF Namibien accorde un prêt à hauteur de 92 millions de dollars américains et une subvention de 9 millions de dollars américains pour le financement des projets à petite et grande échelle.

Grâce aux faibles taux d'intérêt, à une période de remboursement suffisante (5 ans et un délai de grâce de 2 ans), à une gestion suffisante des ressources et des exigences bureaucratiques minimum, plus de 90% des prêts ont été remboursés. Les projets, principalement destinés aux producteurs des moyennes ou grandes entreprises, notamment le fonçage de puits, le projet d'exploration, l'expansion d'une mine de spath fluor à ciel ouvert, les cuves de récupération de diamants, la mine de grenat et l'échec de deux

²⁴³ Dreschler, 2001.

²⁴⁴ Malango, 2004.

projets de tourmaline. Les défis actuels rencontrés par le gouvernement namibien consistent à assurer la durabilité des NSMAC afin de poursuivre les activités d'assistance et de formation de l'ASM (éventuellement génératrices de revenus par le biais des projets de l'ASM). Le développement du marché des pierres précieuses, grâce aux réformes de politique macroéconomique (par exemple l'élimination des redevances en faveur des droits à l'exportation) et l'établissement des centres responsables de l'achat de pierres précieuses sont également prévus.

Les ministères chargés de l'exploitation minière ne constituent *pas* des banques d'affaires ou des institutions de microfinance (IMF) et sont par conséquent souvent contestés pour leur manque d'expérience et de compétences dans la gestion efficace de ces programmes. Deux programmes récents s'appuient sur les institutions financières *existantes* tout en les sensibilisant sur les besoins du sous-secteur d'ASM.

PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE : FONDS DE DEVELOPPEMENT SOCIAL²⁴⁵

Grâce au soutien du gouvernement japonais, le fonds a porté, dans les communautés de l'ASM, sur le renforcement des compétences des entreprises et des microfinances. Dans la région cible de Wau, plus de 25% de stagiaires ont ouvert des comptes dans une IMF locale.

NIGERIA : GARANTIES DES PRETS DESTINES AU DEVELOPPEMENT DES MINES²⁴⁶

Financé par le gouvernement nigérian, ce modèle s'appuie sur le financement disponible des banques d'affaires tout en rendant le ministère du Développement des mines et de l'acier (MMSD) responsable de l'appui technique nécessaire pour la vérification de la faisabilité, de la garantie d'une utilisation appropriée et donc des prêts. Une sensibilisation intensive des banques, y compris les succursales bancaires des secteurs miniers, a abouti à la création dans certaines banques des " bureaux des mines".

Il s'avère indispensable de noter que la plupart des systèmes de financement précoces ont ciblé les mineurs des petites et moyennes entreprises plutôt que les mineurs *artisansaux*. La couverture des associations des coopératives d'épargne et de crédit locales (SACCOS), des IMF et des banques étant certes rare dans de nombreuses régions reculées, et s'appuyant sur des programmes de financement existants avec des approches adaptées aux milieux ruraux pauvres, en théorie avec des **garanties de prêts de support et d'intérêt raisonnable et les exigences de délai de paiement**, constitue cependant un départ. Le support de base pour le calcul, l'alphabétisation, la formation de l'organisation, l'amélioration des compétences des entreprises et les épargnes de groupe peuvent aider les mineurs des exploitations artisanales à amorcer les premières étapes cruciales de lutte contre la pauvreté.

Tiré de : Hinton, J., 2009, *Stratégie nationale pour la promotion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en Ouganda*, Rapport au ministère de l'énergie et de l'exploitation minière.

²⁴⁵ Hayes & Van Wauwe, 2009.

²⁴⁶ Hayes & Van Wauwe, 2009.

RÉFÉRENCES

- ARD, 2007, *The Mining Sector in Central African Republic with a Focus on Information Collection and Management Systems and Procedures*, Rapport non publié
- ARD.2010. *Note de Travail, Discussions Préliminaires relatives à la Question de la Patente d'Artisan Minier*. Salle de Réunion du Ministère des Mines, vendredi 10 septembre 2010, 10h. Document interne.
- Aryee, 2003, *Overview of artisanal mining and its regularization in Ghana*, Présentation à la Deuxième Assemblée générale annuelle de CASM, Elmina, Ghana, du 8 au 10 septembre 2003. Extraite de www.casmsite.org/programmes_learning_Elmina.htm.
- Azameti, E., 2003, *Regularization – a view from the bottom*, Présentation à la Deuxième Assemblée générale annuelle de CASM, Elmina, Ghana, du 8 au 10 septembre 2003. Extrait de www.casmsite.org/programmes_learning_Elmina.htm.
- Banque de Guyane, 2009. *Rapport Annuel*. Georgetown, Guyane: Banque de Guyane. 115 p. Extrait de <http://www.bankofguyana.org.gy/bog/images/Reports/annrep2009.pdf>
- Blore, S, 2006. *Triple Jeopardy: Triplicate Forms and Triple Borders: Controlling Diamond Exports from Guyana*, PAC occ. Document # 14, 2006.
- Blore, S, 2008. 'The Misery and the Mark-up: Miners' wages and diamond value chains in Africa and South America', in: Koen Vlassenroot and Steven Van Bockstael (Eds.), 2008, *Artisanal diamond mining. Perspectives and challenges*. Egmont. Gent: Academia Press. 66-92. [Disponible en français: l'exploitation minière artisanale des diamants: perspectives et défis (2009)].
- Blore, S. and Smillie, I., 2010. *An ICGLR-Based Tracking and Certification System for Minerals from the Great Lakes Region of Central Africa*. Partenariat Afrique Canada. Ottawa, Canada, mars 2010.
- Bugnoson, E. 2004, *Small Scale Mining Legislation in Philippines: A General Review*. Présentation à la Troisième Assemblée générale annuelle de CASM, Colombo, Sri Lanka, 12-14 octobre 2004. Extrait de www.casmsite.org/programmes_learning_Colombo.htm.
- Caballero, E., 2004, *Philippines: Traditional Artisanal Gold Mining In Indigenous Communities And Their Current Concerns*, Présentation à la Troisième Assemblée générale annuelle de CASM, Colombo, Sri Lanka, 12-14 octobre 2004. Extrait de www.casmsite.org/programmes_learning_Colombo.htm
- CASM, 2008. *Small Stories: 12 Stories About Small-Scale Mining*. Washington, D.C.: Communautés et Petite Échelle
- CASM. 2008. *Short Stories*. Washington D.C.: Banque mondiale. 32 pages. Extrait de: http://www.artisanalmining.org/userfiles/file/CASMshortstoriesBooklet_FINAL_low.pdf
- Chupezi, Tieguhong Julius, Verina Ingram, & Jolien Schure. 2009. *Study on impacts of artisanal gold and diamond mining on livelihoods and the environment in the Sangha Tri-National Park (TNS) landscape, Congo Basin*. CIFOR and IUCN: Yaoundé, Cameroun
- Dharmaratne, P., 2004, *Legal, Fiscal, Institutional And Infrastructural Development Of The Gem Industry In Sri Lanka*, Présentation à la Troisième Assemblée générale annuelle de CASM,

- Colombo, Sri Lanka, 12-14 octobre 2004, Extrait de www.casmsite.org/programmes_learning_Colombo.htm
- Diamond Development Initiative, 2010. *Property Rights and Artisanal Diamond Development (PRADD) Pilot Project*. Extrait de <http://www.ddiglobal.org/login/Upload/mod5PRADD.pdf>
- Dreschler, B., 2001, *Small-scale Mining and Sustainable Development within the SADC Region*, Commissioned by MMSD, 165p. Extrait de <http://www.iied.org/mmsd/>.
- Economist Intelligence Unit, 2006. *Central African Republic: Mining*. Londres: EIU Ltd.
- Elbow, Kent. 2010. *Memo on the Diamond Development Initiative: Workshop on the Guyana Model*. 7p.
- Document du process-verbal de l'atelier sur les Etats Généraux
- Garrett, N. & M. Lintzer, 2010 "Analysis of Past and Current Interventions in the artisanal diamond mining sector in Liberia" dans K. Vlassenroet & S. Van Bockstael, Livre à paraître. Egmont.
- Garrett, N. and Carstens, J., 2008, *Implementing Transparency in the Artisanal and Small Scale Mining Sector*, Rapport au BGR, 122p.
- Global Witness, 2008. *Loupe Holes: Illicit Diamonds in the Kimberley Process*, 28 octobre 2008. Londres: Global Witness. Extrait de http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/674/en/loupe_holes_illicit_diamonds_in_the_kimberley_proc.
- Hayes, K. and Van Wauwe, V., 2009., "Microfinance in Artisanal and Small Scale Mining" in *Background Papers: 9ème Conférence annuelle de CASM, Communautés et Exploitation Minière à Petite Échelle*, publ, pp. 1-8.
- Hentschel et al., 2001. *Global Report on Artisanal and Small Scale Mining, Report commissioned by the Mining, Minerals and Sustainable Development Project*, Publication d'IIED et WBCSD.
- Hentschel, T., Hruschka, F., and Priester, M. 2002. *Global Report on Artisanal and Small Scale Mining*. Rapport promu par le projet de l'exploitation minière, des minéraux et du développement durable, IIED et WBCSD publ., 67p.
- Hilson, 2008. "Mining and Rural Development: The trajectory of diamond production in Ghana" in K. Vlassenroet and S. Van Bockstael (2008) *Artisanal diamond mining: perspectives and challenges*. Egmont Institute: Belgium. [Disponible en français: l'exploitation minière artisanale des diamants: perspectives et défis (2009)].
- Hilson, G. and Clifford, M.J., 2010, "A 'Kimberley protest': Diamond mining, export sanctions, and poverty in Akwatia, Ghana," in *African Affairs*, Londres, v109 (436): 431-450.
- Hilson, G., 2002, *A Contextual Review of the Ghanaian Small Scale Mining Sector*, MMSD/IIED Rapport No. 76, 29p.
- Hinton, J., 2003, *Organization and Formalisation of Artisanal Mining in the Tapajos Region, Brazil*, Rapport au CETEM/IDRC, 55p.
- Hinton, J., 2009, *National Strategy for the Advancement of Artisanal and Small Scale Mining in Uganda*, Rapport au Ministère de l'énergie et du développement des minéraux.
- Hinton, J., 2010a. *Recommendations for Class C Mining Regulations and their Implementation and Future Amendments to the Mining and Minerals Act in Liberia*, Rapport à l'USAID, Projet de gouvernance et de gestion économique, 90p.
- Hinton, J., 2010b. *National Guidance Strategy for the Promotion of Gender Equity in Mining*, Rapport au Ministère de l'énergie et du développement des minéraux, 70p.

- Hinton, J.J., 2006, *Communities and Small Scale Mining: An Integrated Review for Development Planning*, Dans Press, CASM (Banque mondiale) publ, 214p.
- Hinton, J.J., Veiga, M.M., and Veiga, T., 2003, Clean Artisanal Mining Technologies, A Utopian Approach? Dans le *Journal of Cleaner Production*, 11:2, 99-115.
- Hinton, J.J., Veiga, M.M., Beinhoff, C, 2003, Women and Artisanal Mining: Gender Roles and the Road Ahead, Ch. 11 de *Socio-economic Impacts of Artisanal and Small-scale Mining in Developing Countries*, Balkema publ, ed. G. Hilson, Rotterdam.
- Hruschka, F. (2003). *Review of the Organisation Process of the Artisanal Miners in Peru (2000 - 2002)*. Non publié.
- International Monetary Fund, 2010. *Central African Republic Country Report, No.10/21*. Washington, DC: FMI. 75p. Extrait de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1021.pdf>
- International Study Group, 2010. *Africa's Mining Regimes: Framework Report*. AU et UNECA, Rapport non publié, 217p.
- Jacques, E., Zida, B., Billa, M., Greffi é, C., et al, 2002, *Artisanal And Small-Scale Gold Mines In Burkina Faso: Today And Tomorrow*, Rapport de BRGM non publié., 18p.
- Jha, Raghbendra. *Fiscal Policy in Developing Countries: A Synoptic View*. ASARC Document de travail 2007/01. Australian National University, Australia South Asia Research Centre. 39p. Extrait de <http://ideas.repec.org/p/pas/asarcc/2007-01.html>
- KPCS, 2007. *Annual Global Summary: 2007 Production, Imports, Exports and KPC Counts*. Extrait de <https://kimberleyprocessstatistics.org/static/pdfs/AnnualTables/2007GlobalSummary.pdf>
- KPCS, 2008. *Annual Global Summary: 2008 Production, Imports, Exports and KPC Counts*. Extrait de <https://kimberleyprocessstatistics.org/static/pdfs/AnnualTables/2008GlobalSummary.pdf>.
- KPCS, 2009. *Annual Global Summary: 2009 Production, Imports, Exports and KPC Counts*. Extrait de <https://kimberleyprocessstatistics.org/static/pdfs/AnnualTables/2009GlobalSummary.pdf>.
- Levin, E. 2006. "Reflections on the Political Economy of Artisanal Diamond Mining in Sierra Leone" in Gavin Hilson (editor) *Small Scale Mining, Rural Subsistence, and Poverty in West Africa. Experiences from the Small-scale Mining Sector*. Intermediate Technology Development Group Publishing.
- Levin, E. & Gberie, L. 2006. *Dealing for Development? A Study of Diamond Marketing and Pricing in Sierra Leone. FULL REPORT*. Mars 2006. Ottawa: PAC et DDI. à http://www.diamondfacts.org/pdfs/media/perspectives/case_studies/DDI_A_Study_of_Diamond_Marketing_and_Pricing.pdf.
- Levin, E. (2005) *From Poverty and War to Prosperity and Peace? Sustainable Livelihoods and Innovation in Governance of Artisanal Diamond Mining in Kono District, Sierra Leone*. University of British Columbia, Vancouver.
- Levin, E. 2008. *Scoping Study for Fairtrade Artisanal Gold: Tanzania*. 20 février 2008 Rapport non publié. Medellin: Association for Responsible Mining.
- Levin, E., Mitchell, H., and M. Macfarlane. 2008. *Feasibility Study for the Development of a Fair Trade Diamond Standard and Certification System*. Rapport non publié. Transfair USA.
- Levin, E.. 2007. *Ethical Assessment of Artisanally-Mined Gold. Antanimbary, Madagascar*, May 2007. Urth Solution. Rapport non publié.
- Levin, E. 2010. *Mineral Certification Schemes in the Great Lakes Region: A Comparative Analysis*. Bujumbura: GTZ.

- Macfarlane, M. 2008. "Annex 12. Mwadui Community Diamond Partnership" Rapport sur l'étude de cas pour Transfair USA, in Levin, E., Mitchell, H. & M. Macfarlane, 2008, *Feasibility Study for the Development of a Fair Trade Diamond Standard and Certification System*. Rapport non publié. Transfair USA.
- Malango, V., 2004, *Country Gemstone Experiences: Namibia*, Présentation à la Troisième Assemblée générale annuelle de CASM, Colombo, Sri Lanka, 12-14 octobre, 2004. Extrait de www.casmsite.org/programmes_learning_Colombo.htm
- Mbendi Information Services, 2010a. "Mining in Central African Republic- Overview." Extrait le 25 septembre 2010 de http://www.mbendi.com/indy/ming/af/cr/p0005.htm#5_
- Mbendi Information Services, 2010b. "Diamond Mining in Central African Republic – Overview." Extrait de <http://www.mbendi.com/indy/ming/dmnd/af/cr/p0005.htm>
- Medina, G., 2002, *Peru's New Artisanal Mining Law*, Présentation à la Première Assemblée générale annuelle de CASM, Ica, Pérou, 23-28 septembre 2002, www.casmsite.org/programmes_learning_Ica.htm
- Mining Journal, 2008, *Political debate, in Tanzania—A supplement to Mining Journal: Mining Journal*, Août, p. 5.
- Mitchell, Garrett & Levin, 2008. *Regulating Reality: Reconfiguring Approaches to the Regulation of Artisanally Mined Diamonds*. Egmont Institute: Belgium. à http://www.resourceglobal.co.uk/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=46&Itemid=41
- National Advocacy Coalition on Extractives (NACE), 2009. *Sierra Leone at the crossroads: Seizing the chance to benefit from mining*. Extrait de http://www.nacesl.org/NACE_Sierra%20Leone.pdf.
- Okedi J.P.O. 2010, *Mineral Investment for Sustainable Development in Uganda, An analysis of issues and challenges in the Fiscal and Regulatory Regimes*. Research Paper, University of Sydney, Australie. Non publié. 22p.
- ONG Green, 2006. *L'expérience d'Antanimbary dans le Cadre du Projet de Gouvernance des Ressources Minérales (PGRM): "Appui à la Gestion Décentralisée des Ressources Minérales de la Commune Rurale D'Antanimbary – Maevatanana"*, Présentation faite à la 6^{ème} Conférence annuelle de CASM, Antananarivo, 11 novembre 2006.
- Otchere, F., Veiga, M.M., Hinton, J.J., Farias, R. and Hamaguchi, R., 2004, Transforming Mining Open Pits Into Fish Farms, *Natural Resource Forum*, Vol 28, 216 - 228.
- PACT, 2010. *PROMINES Study: Artisanal Mining in the Democratic Republic of Congo*. Extrait le 4 octobre 2010 de <http://pactworld.org/galleries/resource-center/PROMINES%20Report%20English.pdf>.
- Pangea DiamondFields Plc. *Central African Republic: Political and Economic Climate & Mineral Industry, Policy and Regulations*. Extrait de http://www.pangeadiamondfields.com/car_profile.htm.
- Partnership Africa Canada and CENADEP, 2007. *Diamond Industry Annual Review: Democratic Republic of the Congo*.
- Pole Institute, 2010. *Blood Minerals: The Criminalization of the Mining Industry in Eastern DRC*. Goma: Pole Institute. 46 p.
- Precious Minerals Marketing Company Ltd., 2010. *Diamond Production and Marketing Services*. Extrait de <http://www.pmmcgghana.com/diamondproductionandmarketing.html>

- Priester, M., Levin, E., Carstens, J., Trappeniers, G. & H. Mitchell, 2010 (July). *Mechanization of Artisanal Alluvial Diamond Mining*. Initiative de Développement du Diamant.
- Seab Gems Ltd. *Mining Opportunities in Tanzania: Primary Prospecting License*. Extrait de <http://seabgems.com/Mining%20Opportunities%20Tanzania/Primary%20Prospecting%20License.html>
- Siegel, S. & M. Veiga, 2009 “Artisanal and small-scale mining as an extralegal economy: De Soto and the redefinition of ‘formalisation’” in *Resources Policy*, 2009, vol. 34, numéro 1-2, pp. 51-56.
- Siegel, S., 2007. *The Needs of Miners: Political Ethics, Mercury Abatement, and Intervention in Artisanal Gold Mining Communities*. Thèse de Doctorat, University of British Columbia, 226p.
- Tanzanian Ministry of Finance and Economic Affairs, 2008, *The economic survey 2007* Dar Es Salaam, Tanzanie: Ministère des Finances et des Affaires Économiques, 208 p.
- Temple, P, 2010, “The Legal and Non-legal Framework” in K. Vlassenroet & S. Van Bockstael, livre à paraître. Egmont Institute.
- Trade and Environment, 1994, *Case Study: Peruvian Mining*, Case 357. Extrait de <http://www1.american.edu/TED/perumine.htm>.
- U.S. Geological Survey, 2005b. “The Mineral Industry of Madagascar” dans *U.S. Geological Survey Minerals Yearbook – 2005*. Extrait le 11 avril 2007 de <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2005/mamyb05.pdf>.
- U.S. Geological Survey, 2008a. *Minerals Year Book Tanzania*. Extrait de <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2008/myb3-2008-tz.pdf>.
- U.S. Geological Survey, 2008b. *Minerals Yearbook: Peru*, US Geological Survey publ., 15p.
- UNECA, 2002, *Compendium on Best Practices in Small-scale Mining in Africa*, UNECA publ., Addis Ababa, Ethiopie, 112p.
- USAID 2008. *Property Rights and Artisanal Diamond Development Pilot Program – Central African Republic. Progress Report (May – July 2008)*. Septembre 2008. Rapport non publié.
- Veiga, M.M., and Hinton, J.J., 2002, Abandoned Artisanal Gold Mines in Latin America: A Legacy of Mercury Pollution, *Natural Resources Forum*, Vol. 26: 13-24.
- Wardell Armstrong, 2008, in K. Vlassenroet and S. Van Bockstael (2008) *Artisanal diamond mining: perspectives and challenges*. Egmont Institute: Belgium. [Disponible en français: l'exploitation minière artisanale des diamants: perspectives et défis (2009)].
- World Bank (2008) *Democratic Republic of Congo: Growth with Governance in the Mining Sector*. Extrait le 4 octobre 2010 de <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/drcgrowthgovernanceenglish.pdf>.
- Yakubu, B.R., 2003, *Regularization – technical approach and its shortcomings*, Présentation à la Deuxième Assemblée générale annuelle de CASM, Elmina, Ghana, 8-10 septembre 2003, www.casmsite.org/programmes_learning_Elmina.htm.

LEGISLATION EN VIGUEUR DANS LES PAYS

République centrafricaine :

RCA Code Minier 2009 – Loi n°9-005 du 29 avril 2009

Ordonnance No. 83.024 du 15 mars 1983 fixant les conditions de possession et de détention et réglementant l'exploitation et le commerce de l'or et des diamants bruts; Papiers officiels [TBC]

République démocratique du Congo :

RDC Code Minier 2002 - Loi N°. 007 / 2002 du 11 juillet 2002 ;
Règlement minier 2003 en RDC - DECRET N° 038 / 2003_DU 26 mars 2003
Code de la famille - Loi N°. 073 / 84 du 17 octobre 1984
Précis des lois sur l'environnement, 2003a
Guide pour les investisseurs miniers, 2003

Ghana :

Loi 218 de 1989 sur l'exploitation minière aurifère à petite échelle, loi 218 du PNDC
La loi de 1989 sur le mercure, loi 217 du PNDC

Libéria :

Loi de 2000 sur l'exploitation minière et des minéraux
Loi de 2000 sur l'exploitation minière et des minéraux 2000, *l'amendement du chapitre 40 a été adopté en 2004*
Loi de 2006 sur l'exploitation minière et des minéraux, loi 703 du 31 mars 2006

Madagascar :

Code de 1999 sur l'exploitation minière, loi N°. 99 022 du 30 août 1999
Réglementation de 2000 sur l'exploitation minière, loi No. 2000-170 du 15 mai 2000
Code de 2005 sur l'exploitation minière révisé, loi No. 2005-021 du 17 octobre 2005

Mozambique :

Statuts du Fonds de développement des mines (Décret No. 17 / 2005) en date du 24 juin 2005

Namibie :

Loi de 1996 sur le Fonds d'exploitation des minéraux de la Namibie

Nigéria :

Loi de 2007 sur les minéraux et l'exploitation minière

Pérou :

Loi 27651, 2002, « *Normalisation et promotion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle ;* » *Loi générale du Pérou sur l'exploitation minière*, Décret suprême No. 014-92-EM, Journal officiel du 4 juin 1992

Philippines :

Loi de 1991 sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle - Loi No. 7076 de la République
Loi de 1995 sur l'exploitation minière - Loi No. 7942 de la République
PD 1150 - Réglementation sur l'orpaillage et le vannage
PD 1899 - Exploitation des gisements de petite taille
RA 7076 - Identification et séparation des zones ASM
AO No. 97-30 - Règles de sécurité minière de l'ASM

Sierra Leone :

Réglementation de la loi 2009 sur les mines et les minéraux
La loi de 2009 sur les mines et les minéraux dans le supplément du Journal officiel de la Sierra Leone Vol. CXLI, No. 3 du 7 janvier 2010
Guide des tarifs, Annexe Un : Frais, dépenses et pénalités, 2009
Les détails des mesures de politique relatives à l'exploitation minière artisanale et à petite échelle et à la commercialisation des minéraux précieux, 2005

Tanzanie :

Loi de 2010 sur l'exploitation minière, loi N°. 14 / 10 du 24 avril 2010

La politique minérale de la Tanzanie de 2009, le ministère de l’Energie et des Mines, juillet 2009

La politique minérale de la Tanzanie de 1997, le Minsitère de l’Energie et des Mines, octobre 1997

Ouganda :

Loi de 2003 sur l’exploitation minière

Réglementation 2004 de l’exploitation minière, supplément des textes réglementaires No. 38 du Journal officiel de l’Ouganda N°. 57 Volume XCVII en date du 5 novembre, 2004,

Imprimé par UPPC, Entebbe

Règlements 2004 sur l’exploitation minière, Annexe Un

U.S. Agency for International Development

1300 Pennsylvania Avenue, NW

Washington, DC 20523

Tel: (202) 712-0000

Fax: (202) 216-3524

www.usaid.gov