



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



RAPPORT DIAGNOSTIC SUR LA CONTREBANDE DES DIAMANTS EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

PRODUIT EN PARTENARIAT AVEC **DROITS DE
PROPRIETE ET ARTISANAT MINIER (USAID DPAM)**



N° de Contrat: 7200AA18D00003 / 7200AA18C00087

COR: Caleb Stevens, USAID Office of Land and Urban

Contractant: Tetra Tech

Auteurs: Terah U. De Jong, Luc Brosseni Yali, Christelle Kosse-Yazipo, Christian Olowi, Saint-Cyr Nganadora, Prospert Yaka Maïde et Aliou Bah

MAI 2019

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Tetra Tech.

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development by Tetra Tech, through USAID Contract No. 7200AAI8D00003 / 7200AAI8C00087, under the Strengthening Tenure and Resource Rights (STARR) II Indefinite Delivery Indefinite Quantity Contract (IDIQ).

Tetra Tech Contact(s): Mark Freudenberger, Project Manager
159 Bank Street, Suite 300
Burlington, VT 05402
Tel: (802) 495-0282
Fax: (802) 658-4247
Email: mark.freudenberger@tetrattech.com

Suggested Citation: De Jong, T. (2019). *Rapport diagnostic sur la contrebande des diamants en République centrafricaine*. Washington, DC: USAID Artisanal Mining and Property Rights Task Order under the Strengthening Tenure and Resource Rights II (STARR II) IDIQ.

Cover Photos: Terah DeJong, Prospert Yaka Maïde

RAPPORT DIAGNOSTIC SUR LA CONTREBANDE DES DIAMANTS EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

PRODUIT EN PARTENARIAT AVEC LE PROJET « DROITS
DE PROPRIETE ET ARTISANAT MINIER » (USAID DPAM)

MAI 2019

DISCLAIMER

The author's views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

SOMMAIRE

Sommaire.....	i
Abbréviations.....	iii
Résumé Exécutif.....	4
1.0 Contexte, Objectifs, et Methodologie.....	6
1.1 Contexte	6
1.2 Objectifs	7
1.3 Méthodologie	7
2.0 Facteurs contribuant à la contrebande.....	12
2.1 Etat de Lieu de la Contrebande.....	12
2.2 Le cadre opérationnel du Processus de Kimberley (Facteur 1)	14
2.3 La crise dans la chaîne d’approvisionnement (Facteur 2).....	15
2.4 Absence des mesures répressifs efficaces (Facteur 3)	15
3.0 Etat de lieu de la chaîne d’approvisionnement.....	16
3.1 Manque de financement et de production	16
3.2 Difficultés au niveau des bureaux d’achat.....	17
3.3 Nouveaux acteurs semi-industriels.....	19
3.4 Problématique des coopératives.....	20
3.5 Acteurs de la chaîne non-reconnus par le cadre actuel.....	22
4.0 Etat de lieu de la chaîne de traçabilité	23
4.1 Collecte des données statistiques	23
4.2 Gestion et exploitation des données.....	26
4.3 Transfert des colis et procédures d’exportation.....	27
4.4 Evaluation des diamants bruts	29
4.5 Défis institutionnels au niveau national et local	31
4.6 Comités et antennes de suivi	32
5.0 Etat de lieu des contrôles internes	33
5.1 Manque de définition ou application des sanctions.....	33
5.2 Rôle de l’usaf et d’autres corps habillés.....	34
5.3 Difficultés au niveau de l’aéroport de Bangui	35
5.4 Renseignements, saisie et confiscation.....	37
5.5 Dynamiques avec les pays voisins.....	39
5.6 Bonne diligence dans la gestion des autorisations.....	41
5.7 Communication, transparence et partage d’information.....	42

6.0	Observations sur l’orpaillage.....	44
6.1	Essor du secteur aurifère	44
6.2	Chaîne d’approvisionnement de l’or	45
6.3	Refléxions et Recommandations	45
7.0	Recommandations.....	47
	Pour le Gouvernement.....	47
	Pour le Processus de Kimberley.....	47
	Pour les Bailleurs et Partenaires Techniques	48
	Annexe A. Listes de Présence	49
	Annexe B. Ordres de Mission	50

ABBREVIATIONS

ALS	Antenne Locale de Suivi
ASM	Artisanal and Small-Scale Mining
BECDOR	Bureau d'expertise et de contrôle des diamants et de l'or
CAP	Connaissances, attitudes et pratiques (CAP)
CIRGL	Conférence internationale de la région des grands lacs
CLPR	Comité Local de Paix et Réconciliation
CLS	Comité Local de Suivi
DDRSC	Direction des données, de la régulation du suivi et de la commercialisation
DGMG	Direction générale des mines et de la géologie
DPAM	Droits de Propriété et Artisanat Minier (un projet financé par l'USAID)
DPDDA	Droits de propriété et développement du diamant artisanal
DR	Direction régionale
DST	Direction de la surveillance du territoire
GPS	Global Positioning System
IPIS	International Peace Information Service
PK	Processus de Kimberley
PGRN	Projet de gestion des ressources naturelles
SCPK	Système de certification du Processus de Kimberley
SPPK	Secrétariat permanent du Processus de Kimberley
MAHRN	Ministère de l'Action humanitaire et de la Réconciliation nationale
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in CAR
MMG	Ministère des Mines et de la Géologie
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OMD	Organisation Mondiale de la Douane
ONG	Organisation non-gouvernemental
OPJ	Officier de police judiciaire
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
SIG	Système d'Information Géographique
SODEMI	Société pour le Développement Minier en Côte d'Ivoire
UE	Union Européenne
UNCMCA	Union nationale des coopératives minières de la Centrafrique
USAF	Unité spéciale anti-fraude
USAID	United States Agency for International Development
USG	United States Government
USGS	United States Geological Survey
ZEA	Zone d'Exploitation Artisanale

RESUME EXECUTIF

Les exportations légales des diamants bruts en provenance de la République centrafricaine ont connu une baisse considérable depuis le début de la crise militaro-politique de 2013. Si une certaine proportion a toujours quitté le pays sans suivre la chaîne de traçabilité légale du PK, celle-ci ne représentait pas une partie majeure de la production. En 2018, les exportations légales étaient de 11.526 carats, soit 3% des 365.917 carats exportés en 2012, tandis que la production continue dans toutes les zones diamantifères. En effet, selon une étude scientifique par l'USGS, les cinq (5) zones autorisées par le PK à exporter ont produit 164.000 carats en 2017, soit la moitié de la production nationale estimée à 330.000 carats. Il est donc raisonnable de conclure que l'écart entre les exportations actuelles et la production historique et estimée représente le volume qui quitte le territoire en contrebande.

La contrebande est devenue dominante et implique un large éventail d'acteurs: les acheteurs légaux ne déclarent qu'une partie des achats, les acheteurs illégaux achètent des diamants ouvertement en province comme dans la capitale, les vols internes transportent des diamants depuis des zones contrôlées par des groupes armés, et les réseaux de l'aéroport international facilitent le passage des colis. L'objectif de cette étude n'est pas de cartographier tous les itinéraires de la contrebande, mais une partie importante de la contrebande transitent par le Cameroun via des frontières terrestres et les vols réguliers de Bangui.

L'étude diagnostique visait à recueillir les perspectives des parties prenantes et des experts sur la manière dont la contrebande est devenue largement plus importante que les exportations légales et comment inverser la tendance. Bien que financée par le projet DPAM, l'étude a été réalisée conjointement par les spécialistes du projet, les cadres du Ministère des Mines et de la Géologie et le Secrétariat Permanent du Processus de Kimberley. Cette approche visait non seulement à découvrir les facteurs clés de la contrebande, mais également à créer un consensus au niveau technique sur les stratégies et les changements à prendre en compte par le Gouvernement et les parties prenantes internationales. En tant que telle, l'approche de l'étude visait à contribuer à l'amélioration de l'élaboration des politiques et à identifier les priorités en matière d'engagement extérieur.

Le rapport est organisé autour de trois groupes de facteurs expliquant la situation actuelle. Le premier facteur est les difficultés dans la mise en œuvre du Cadre opérationnel pour la reprise des exportations de diamants bruts de la RCA, adopté par le Processus de Kimberley en 2015. L'objectif du PK avec ce Cadre opérationnel était d'alléger la pression sur la RCA, qui dépendait fortement des diamants pour les recettes et les moyens de subsistance de la population, en permettant une reprise partielle des exportations des zones répondant à certains critères. Cependant, le Cadre opérationnel ne fonctionne pas. Non seulement les diamants provenant de zones sous le contrôle de groupes armés entrent-ils facilement dans la chaîne d'approvisionnement mondiale, mais la chaîne de traçabilité du SCPK s'est effondrée. Cela est dû en partie à une incompatibilité fondamentale entre les exigences du Cadre opérationnel et les réalités de la chaîne d'approvisionnement organisée autour de bureaux d'achat opérant avec des marges serrées et des besoins élevés en fonds de roulement. Toutefois, cette défaillance est également due aux faiblesses institutionnelles qui existaient bien avant la suspension du PK en 2013, mais qui se sont aggravées après la crise.

Le deuxième groupe de facteurs concerne les changements et les dysfonctionnements dans la chaîne d'approvisionnement en diamants bruts. Le Cadre opérationnel du PK est l'une des causes principales de ces dysfonctionnements, notamment en ce qui concerne l'absence de financement et le départ des bureaux d'achat majeurs, mais ce n'est pas le seul problème. Les effets de la violence intercommunautaire dans les régions de l'Ouest, entraînant le déplacement d'acheteurs musulmans au Cameroun, est un facteur qui se fait sentir toujours car plusieurs acheteurs continuent d'acheter depuis l'autre côté.

Il y a également l'effet de la rupture du « tissu social » de la chaîne. La chaîne d'approvisionnement repose sur des relations socio-économiques complexes et des règles non-dites sur les rôles et le partage des bénéfices. Aujourd'hui, le système est marqué par l'aversion au risque, la méfiance et la confusion des rôles. Les artisans miniers sont moins enclins à accepter les marges des assureurs car ils connaissent le «vrai» prix payé par les contrebandiers. En plus, tout le monde est lourdement endetté, donc le peu de financement qui entre dans le système est mal utilisé. De même, les anciens acheteurs des bureaux d'achat ayant accès aux marchés internationaux deviennent des collecteurs. Ils asphyxient ainsi les collecteurs locaux sans accès à l'étranger. Plus généralement, les tendances internationales contribuent à la réduction des marges et à l'évolution des pratiques. L'émergence de l'exploitation aurifère a également une incidence sur la disponibilité de main-d'œuvre pour l'extraction de diamants et a créé de nouveaux défis à relever.

Le troisième groupe de facteurs concerne l'impunité en matière de contrebande et la prévalence d'autres activités illégales et frauduleuses. Bien que la fraude a toujours posé un problème en RCA, elle a atteint un point tournant où elle est devenue quasiment la norme. Plus la contrebande augmente, plus cela devient difficile à la contourner. Avant la crise, au moins une partie des personnes trouvées à l'aéroport de Bangui tentant la contrebande de diamants a été interpellés, grâce en partie aux avantages financiers que tiraient les agents effectuant les saisies. Aujourd'hui, la question se pose de pourquoi aucun contrebandier depuis quelques années n'a subi des conséquences pour ses actions, un fait qui montre l'inefficacité des contrôles et la puissance des réseaux de trafic.

En analysant ces différents facteurs, l'étude diagnostique visait à identifier des solutions pratiques à tous les niveaux. Pour le PK, un débat sérieux devrait avoir lieu sur la viabilité du Cadre opérationnel, en particulier l'obligation de vérifier à distance les colis chaque mois avant l'exportation. En outre, un examen sérieux de l'utilisation des diamants saisis par le gouvernement centrafricain ou d'autres pays est nécessaire sinon la lutte contre la contrebande sera en vain.

Pour le Gouvernement centrafricain, les responsables devraient voir dans le présent moment une opportunité rare pour repenser leur système de chaîne d'approvisionnement, notamment en ce qui concerne la manière dont les artisans miniers sont organisés, les données sont collectées et utilisées et le rôle institutionnel du Secrétariat Permanent du Processus de Kimberley. En ce qui concerne la chaîne d'approvisionnement, des consultations avec les bureaux d'achat et des experts externes sont nécessaires pour réévaluer les redevances et les taxes et l'organisation de la chaîne.

Cependant, aucun changement ne se produira sans le strict minimum en matière d'application des mesures de contrôles et de la répression, notamment à l'aéroport de Bangui, mais également en ce qui concerne les protections accordées aux trafiquants ou aux acteurs semi-industriels illicites opérant en coopérative. Les réseaux de trafic international nécessitent une attention particulière. Néanmoins le point de départ pour renverser la tendance devrait être l'application de la loi par le Gouvernement centrafricain, car tant que des efforts tangibles ne seront pas déployés, la chaîne d'approvisionnement légale restera affaiblie et le Gouvernement ne sera pas crédible dans ses efforts pour amener le PK à lever totalement la suspension.

De manière plus générale, la RCA pourrait bénéficier d'un dialogue approfondi sur le secteur minier, peut-être sous forme des états généraux, surtout en tenant compte de l'Accord de Khartoum et des activités d'extraction semi-industrielle et l'exploitation aurifère qui se développent. Le dialogue contribuera à susciter l'adhésion à la réforme, à générer des idées techniques et surtout à restaurer la confiance dans la chaîne d'approvisionnement, qui, à la fin du compte, ne concerne pas les pierres, mais les personnes - leurs vies, leurs moyens de subsistance et leur bien-être. La contrebande de diamants bruts touche donc des questions fondamentales de la gouvernance en RCA et devrait être considérée comme une priorité et une occasion de contribuer au processus plus large de consolidation de la paix et de relance économique.

I.0 CONTEXTE, OBJECTIFS, ET METHODOLOGIE

I.1 CONTEXTE

En 2015, le Processus de Kimberley (PK) a adopté un Cadre opérationnel pour la reprise des exportations légales des diamants bruts de la République centrafricaine, les exportations ayant été suspendues en 2013 par le PK suite à la crise militaro-politique. Cette reprise a été longuement attendue compte tenu de l'importance de la contribution des diamants bruts pour les recettes fiscales et les moyens de subsistance pour des milliers de centrafricains. Le Cadre opérationnel était une innovation pour le PK qui habituellement ne permet pas une levée partielle de suspension. Le Cadre permet l'exportation de la production uniquement des sous-préfectures diamantifères autorisées par l'Equipe de Monitoring du PK sous des conditions spécifiques. Jusqu'au mois de juillet 2019, cinq (5) sous-préfectures du sud-ouest sont des « zones conformes », et neuf (9) autres déclarées « zones prioritaires » selon les rapports des comités locaux de suivi PK des localités pour le Gouvernement.

Malheureusement, ce Cadre a connu un certain nombre de difficultés dans son application ; et le résultat est très décevant. Malgré le fait qu'il existe officiellement 16 bureaux d'achat Import-Export, les chiffres des exportations en 2018 sont catastrophiques. Les lenteurs dans l'approbation des colis avant l'exportation par l'Equipe de Monitoring du PK, une des conditions du Cadre opérationnel, ont engendré plusieurs problèmes. Même si le délai de traitement a été réduit en début 2018, les chiffres des exportations légales de diamants bruts de la RCA pour cette même année sont inférieurs à **14.000 carats**, en dehors des 66.000 carats des « stock piles » des années 2013, 2014, 2015 et début 2016 audités en fin 2017, puis exportés en janvier 2018.

En comparant ce résultat avec des chiffres historiques et des estimations de production annuelle actuelle, ce volume représente une minime partie de la production réelle. Le service géologique américain (USGS) a estimé, sur la base des analyses des images satellitaires de 2017, que 82% de la production annuelle estimée à **330.000 carats** sortent du pays en contrebande. Un volume important de production qui sort du territoire en contrebande proviendrait des zones non-conformes aux exigences du PK. En outre, l'USGS estime qu'environ 40% de la production des 5 zones conformes sont acheminées en suivant la chaîne légale.

Une étude en 2018, financée par le PNUD et l'UNICEF, a confirmé cette tendance avec une estimation de la contrebande compris entre 77% et 86% de la production actuelle des diamants. Cette même étude a souligné la nature inédite de cette situation, car en dépit de l'existence des réseaux de contrebande depuis des décennies, les bureaux d'achat ont historiquement pu absorber plus de 60% du volume dans la chaîne légale. De plus en plus, les bureaux d'achat et acteurs légaux ont du mal à concurrencer une chaîne illégale devenue dominante. Selon cette étude, cette contrebande passe par des frontières terrestres, notamment avec le Cameroun, la RDC, la République du Congo, sans oublier des réseaux basés dans la capitale.

En effet, la dimension sous-régionale et transnationale du phénomène est incontournable. Les rapports des experts des Nations Unies et des visites sur le terrain par l'Administration minière centrafricaine mettent en exergue le besoin de coordonner avec les pays voisins. A cet effet, le Gouvernement a organisé du 3 au 4 août 2016, une conférence des ministres en charge des mines de la sous-région aboutissant à des recommandations sur la traçabilité, la lutte contre la fraude, et les questions de coopération. Malheureusement le suivi de ces recommandations a été partiel. Au niveau international, le Groupe de Travail sur l'artisanat minier (WGAAP) du PK organise la mise en place d'une plateforme sous-régionale

de coordination. Ces activités sont conformes à la Résolution 2248 de 2018 du Conseil de Sécurité qui, dans son paragraphe 55, appelle à une meilleure coordination régionale pour lutter contre la contrebande.

Cependant, la coordination sous-régionale et l'extension des zones conformes ne vont pas seuls résoudre le problème de cette contrebande sans précédent. Des problèmes dans le fonctionnement de la chaîne et une faible application de lutte contre la contrebande sont à souligner.

Le projet « Droits de Propriété et Artisanat Minier » (DPAM), financé par l'USAID pour une durée initiale de 3 ans (2018 à 2021), apporte une assistance au Gouvernement pour poursuivre des réflexions sur les facteurs clés favorisant la contrebande en vue d'aboutir à des actions spécifiques et réalisables. En effet, le projet DPAM poursuit les approches techniques des précédents projets « Droits de Propriété et Développement du Diamant Artisanal » (DPDDA I et II). Le projet DPDDA II a appuyé l'Etat dans la mise en œuvre du Cadre opérationnel du PK, notamment le géo-référencement des chantiers miniers, la collecte des données sur les artisans et ouvriers miniers et des données de production à la base. Ce projet a en outre apporté un appui technique et financier, dans la confection des documents de traçabilité, la mise en place des comités locaux de suivi (CLS) prévus par le PK, et le renforcement des capacités matérielles et techniques des acteurs, surtout des « points focaux » rattachés aux Directions régionales, lesquels sont chargés de la surveillance sur le terrain.

Dans sa première composante, le projet DPAM poursuivra cet appui pour réduire ce phénomène de contrebande croissante tout en identifiant des mesures pour améliorer et renforcer la chaîne légale conforme au Cadre opérationnel. La présente étude diagnostique vise à créer un cadre d'analyse, de réflexion et surtout d'action permettant à tous les acteurs d'apporter leur pierre à la reconstruction de la chaîne légale. Cette analyse s'appuiera sur le travail antérieur déjà abattu, mais permettra également à identifier des actions prioritaires pour chaque acteur, y compris le Gouvernement, le secteur privé, la société civile et les partenaires techniques et financiers. En effet, avec l'arrivée de plusieurs projets d'appui au Gouvernement, les résultats de l'étude permettront à favoriser une harmonisation et la priorisation des activités afin de contribuer à la réduction de cette contrebande et au renforcement de la chaîne légale.

I.2 OBJECTIFS

L'objectif global de cette étude diagnostique est d'appuyer le Gouvernement de la RCA et les acteurs de la filière à lutter efficacement contre la contrebande des diamants bruts en faveur des exportations légales conforme au Cadre opérationnel du Processus de Kimberley.

Les objectifs spécifiques suivants ont contribué à la réalisation de l'objectif global :

- 1) recueillir et analyser les différents points de vue des acteurs étatiques et les acteurs de la filière du diamant en RCA sur les facteurs favorisant la contrebande des diamants bruts en mettant un accent sur les frontières et les villes de commerce du diamant dans les zones conformes ;
- 2) identifier des difficultés dans la mise en œuvre du Cadre opérationnel du PK, notamment en ce qui concerne l'efficacité des comités et antennes de suivi, la collecte et le traitement des données statistiques, et l'application des mesures spéciales de suivi et de contrôle ;
- 3) formuler des recommandations concrètes et spécifiques sur le plan opérationnel, institutionnel et réglementaire visant à lutter efficacement contre la contrebande et à renforcer la chaîne légale.

I.3 METHODOLOGIE

La méthodologie de l'étude diagnostique a mis l'accent sur la collecte des informations fiables et précises avec une approche participative et inclusive. L'étude ne prétend pas fournir une vision compréhensive de

la contrebande ni fournir une liste exhaustive de tous les problèmes du secteur. En revanche, la méthodologie de l'étude a permis aux acteurs de s'exprimer sur les problèmes les plus importants en vue d'avoir une vision commune sur des solutions viables et prioritaires à ces problèmes.

Le travail a été organisé en plusieurs phases, à savoir :

Phase de Recherche et Concertation Préliminaire.

Dans un premier temps, les experts du projet DPAM, notamment son Conseiller technique, ont mené des entretiens et des analyses préliminaires afin d'identifier des tendances générales et les questions à approfondir. Entre les 20 et 28 février 2019, les experts ont fait une revue des études et rapports déjà existants et ont mené quelques entretiens avec des personnes ressources à Bangui. L'équipe a également participé à l'atelier de restitution de l'évaluation des Comités Locaux de Paix et de la Réconciliation (CLPR) et des Antennes Locales de Suivi (ALS) dirigé en début de l'année par le Coordonnateur de la Composante 2 du projet DPAM, afin de tenir compte des conclusions de cette importante étude.

Ensuite, dans le cadre de la mission de démarrage et de prise de contact du projet DPAM sur le terrain entre les 2 et 5 mars, plusieurs exercices participatifs et entretiens ont été menés à Carnot et à Berbérati. Le Secrétaire Permanent du Processus de Kimberley (SPPK) et son adjointe ont participé à ces rencontres dans les villages miniers de Somica et Sama II, et avec des collecteurs à Carnot et à Berbérati. Ces rencontres ont permis de faire des premières observations sur la situation et mener des réflexions avec les représentants de l'Administration minière déconcentrée.

Ces premières réflexions ont été présentées et débattues lors d'un atelier d'échange organisé le 6 mars 2019 à Bangui en présence de plusieurs acteurs essentiels de l'Administration comme la Direction Générale des Mines et de la Géologie, MG, l'USAF, la DDRSC, le BECDOR, la DGSP, la Direction Générale de la Police, la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Transports Aériens (voir liste de présence en annexe). L'atelier a permis d'identifier certaines recommandations et observations qui font partie intégrante du présent rapport, et de peaufiner les questions et l'organisation pratique de l'étude.

Phase de Recherche et d'Observation sur le Terrain.

Après cette phase initiale, une mission a été organisée sur le terrain pour approfondir les discussions et les observations. Deux équipes ont été constituées. Une équipe a été coordonnée par le SPPK, avec comme membres les personnalités suivantes :

- Luc Florentin Simplicie BROSSINI YALI, Secrétaire Permanent du Processus de Kimberley ;
- Terah Ulrich DE JONG, Conseiller technique du Projet DPAM ;
- Christian OLOWI, Directeur des Données, de la Régulation et de Suivi de la Commercialisation, DGMG ;
- Aliou BAH, Président des acheteurs des diamants de Côte d'Ivoire, Consultant DPAM.

La première équipe a visité les sous-préfectures de Berbérati, de Carnot et de Gamboula. Sur le terrain, la mission a été pleinement appuyée par le Directeur Régional des Mines n°2 (Berbérati), les Chefs de Service de Carnot et de Gamboula, les Chefs d'Unité Opérationnelle de l'USAF, le Préfet de Mambéré-Kadeï (Berbérati), et le Sous-préfet de Gamboula.

La deuxième équipe a été coordonnée par le Chargé de Mission en Matière de Défense, avec comme membres :

- Lieutenant-Colonel Georges KAZANGBA, Chargé de Mission en matière de Défense, Ministère des Mines et de la Géologie ;

- Christelle KOSSE-YAZIPO, Secrétaire Permanente Adjointe du Processus de Kimberley ;
- Prosper YAKA MAÏDE, Coordonnateur des Composantes 1 et 3, Projet DPAM ;
- Saint-Cyr NGANADORA, Chef de Service Préfectoral des Mines de Boda.

Cette équipe a visité les zones de Bagandou et de Nola. L'équipe a été soutenue par la participation sur le terrain du Chef de Service Préfectoral des Mines de Nola, le Commandant de Compagnie de la Gendarmerie Nationale de Nola et le Sous-préfet de Nola.

Il était prévu de traverser la frontière avec le Cameroun pour échanger avec les acteurs miniers, les autorités administratives et locales à Kentzou et à Yokadouma. Cependant, après avoir été informé de la mission par le Ministre des Mines et de la Géologie, son homologue camerounais a demandé le report de la visite au Cameroun pour permettre une pleine participation des acteurs camerounais. L'équipe s'est appuyée donc sur des personnes ressources dans les villes frontalières dans la perspective de l'organisation d'une mission complémentaire au Cameroun pour une restitution et l'approfondissement des conclusions et des recommandations.

Phase de Discussion et de Validation des Résultats et Recommandations.

Suite à la phase de terrain, le projet DPAM a organisé une restitution des membres des deux équipes pour compiler les observations et les recommandations. Ces recommandations ont été présentées et débattues pendant un atelier organisé le 18 avril 2019 à Bangui (voir la liste de présence en annexe). Cet atelier a permis d'améliorer les recommandations en vue de finaliser le présent rapport et d'élaborer une feuille de route.

Compte tenu du report de la mission au Cameroun, ainsi que les initiatives en cours organisées par le WGAAP du PK pour mettre en place une harmonisation régionale, il a été retenu de finaliser la présente étude et de faire sa restitution pendant la mission au Cameroun et au PK. Par ailleurs, il a été convenu d'organiser davantage de réunions de concertation et de discussion dans le cadre de l'élaboration de la feuille de route. Ce document constituera l'émanation d'une vision commune entre l'Etat, les acteurs de la filière, les partenaires techniques et financiers, et la société civile, en conformité avec l'esprit tripartite du Processus de Kimberley.

Pour la collecte et l'analyse de l'information, les outils suivants ont été utilisés :

La revue de la littérature. Les experts ont pris en compte les rapports et études existantes tels que les rapports du projet DPDDA II, du Groupe d'experts de l'ONU et du Processus de Kimberley.

Les entretiens semi-structurés avec des personnes ressources et des parties prenantes clés. Ces entretiens ont été structurés autour d'une liste indicative de questions clés, mais avec la possibilité d'aborder d'autres thèmes en fonction de l'évolution de la discussion.

Les focus groups avec des acteurs clés. Les focus groups sont des entretiens semi-structurés avec un groupe restreint de personnes ressources ou parties prenantes clés pour déceler des points de divergence et de convergence. Ils permettent de créer un environnement de confiance pour un type d'acteurs ou d'animer des discussions entre différents types d'acteurs. Des focus groups ont été organisés avec des collecteurs et des artisans miniers.

Des ateliers et audiences d'échange. Les ateliers d'échange ou des audiences permettent à un plus grand nombre d'acteurs, dans un environnement plus formel, de s'exprimer et de partager leurs points de vue. Les réunions plus élargies permettent à l'expression des frustrations ou des doléances, à l'identification des leaders d'opinion et à tenir compte des dynamiques de communication entre différentes catégories d'acteurs. Des audiences ont été organisées à Bagandou et à Gamboula.

Des rencontres en aparté. Des rencontres individuelles ont été organisées suite à des réunions plus élargies pour permettre aux acteurs de partager des informations jugées sensibles dans un environnement privé. Certes, ce type de rencontre permet d'avoir certaines vérités mais les chercheurs doivent faire attention à trianguler et à vérifier les informations reçues pour s'assurer de leur fiabilité..

L'observation directe. L'observation directe des sites de production minière artisanale, des lieux de vente, des bureaux des services déconcentrés des mines, etc. a permis à l'équipe de la mission de comprendre les différentes réalités et de recouper les informations des acteurs avec ces observations tangibles.

Les exercices participatifs. Les Méthodes d'Approche et de Recherche Participative (MARP) ont permis d'avoir des informations subtiles et sensibles en très peu de temps. Les outils utilisés dans la présente étude sont les jeux de rôle sur la chaîne frauduleuse, une matrice historique et des diagrammes de Venn. Ces exercices ont permis à des populations cibles à participer pleinement dans l'étude.

Questions de recherche clés

Les questions de recherche suivantes ont structuré les échanges et les exercices participatifs de recherche :

L'efficacité des contrôles et des mesures répressives :

- les mécanismes de partage d'information et de coordination au niveau local (notamment concernant les CLS, les ALS, la DR, la Douanes, la Justice, les brigades territoriales, l'USAF, etc.) ;
- les mécanismes de reporting, de suivi et de transparence des actions répressives ;
- l'implication des communautés de base dans l'application des règles ;
- les systèmes de veille contre les abus par les agents de l'état ;
- la coordination entre les autorités dans les zones frontalières terrestres ;
- la saisie et la confiscation au niveau local, national et régional, y compris les incitations à la dénonciation des contrevenants ;
- les garde-feux dans l'attribution et le retrait des autorisations aux collecteurs et aux coopératives ;
- les capacités techniques et opérationnelles des entités chargées de l'application de la loi ;
- la coopération avec d'autres projets et structures chargés de la lutte contre la criminalité.

L'efficacité du cadre opérationnel du PK :

- les principales motivations des acteurs pour vendre légalement ou en contrebande (ex. proximité à des centres d'achat, localisation des acheteurs dans les pays voisins, le racket, etc.) ;
- les mécanismes de sensibilisation et de suivi sur le terrain ;
- les mécanismes de partage d'information et de coordination au niveau local (fonctionnement des ALS et CLS) ;
- les mécanismes de reporting, de suivi et de transparence dans les actions des structures du PK ;
- la collecte et la saisie des informations statistiques ;
- le transfert et la gestion des informations statistiques ;
- le fonctionnement de mesures spéciales dans le transfert des colis ;

- la fluidité du système de l'exportation ;
- la position des points focaux du SPPK dans l'Administration minière.

Questions à moyen et à long terme :

- le rôle institutionnel de l'USAF ;
- la formalisation des acteurs intermédiaires (coxeurs, débrouillards, les propriétaires de site) ;
- le niveau et la stratégie de collecte des données de production ;
- des mesures incitatives pour dénoncer la fraude ;
- la mise en place des zones d'exploitation artisanale (ZEA) ;
- l'implication des villages miniers dans la gestion des ressources.

Afin de pouvoir harmoniser les différents points de vue et des informations collectées, des séances de restitution internes ont été organisées chaque soir pendant les deux missions sur le terrain. Ensuite, au retour les deux équipes ont harmonisé leurs observations. Le Conseiller technique du projet DPAM a consolidé toutes ces informations et a rédigé la première version du présent rapport, qui a ensuite été passé en revue par le Secrétaire Permanent du PK et les autres membres des équipes. Les observations et les améliorations concernant les recommandations proposées pendant l'atelier de restitution organisé le 18 avril 2019 ont été prises en compte, ainsi que des observations additionnelles apportées le 16 mai 2019 par le Ministère des Mines et de la Géologie.

De ce qui précède, le présent rapport s'est fixé comme objectif de recueillir et d'analyser l'ensemble des enjeux et des préoccupations des acteurs avec une approche participative tout en s'inscrivant dans l'esprit tripartite du Processus de Kimberley. Les conclusions issues du présent rapport ne représentent pas forcément la position du Gouvernement centrafricain, ni du Gouvernement américain ou encore moins du Processus de Kimberley. Il s'agissait de produire une analyse fidèle aux réalités observées de la présente situation dans l'optique de baliser le terrain pour l'élaboration d'une feuille de route crédible, pratique et réalisable.

2.0 FACTEURS CONTRIBUANT A LA CONTREBANDE

2.1 ETAT DE LIEU DE LA CONTREBANDE

Le tableau suivant illustre de façon concrète la crise dans la filière du diamant en RCA actuellement et le niveau de la contrebande sans parallèle historique dans le pays.

STATISTIQUES SUR LES EXPORTATIONS DE LA RCA CONFORMES AU PROCESSUS DE KIMBERLEY (SOURCES : BECDOR et SPPK RCA)	
ANNEE	VOLUME EN CARATS
2003	329,643.00
2004	348,205.16
2005	382,756.00
2006	419,528.35
2007	467,710.53
2008	377,209.12
2009	311,779.42
2010	301,557.62
2011	323,575.50
2012	365,916.63
2013	125,872.08
2014	0
2015	0
2016	12,641.05
2017	59,408.22
2018	11,525.93 ¹

A cause de la crise dans la chaîne, entraînant un tarissement de financement, il est fort probable que le niveau de production dans plusieurs zones du pays a baissé, une réduction déjà prise en compte dans les estimations de l'USGS. L'écart donc entre l'estimation de la production réelle et les exportations est flagrant, et démontre le présumé volume de pierres qui quitte le territoire sans passer par la chaîne légale.

¹ Ce chiffre ne tient pas compte de 66 737,71 carats exportés en 2018 qui provenaient d'un stock pile de diamants produits en 2013, 2014 et 2015.

Cet état de fait est d'autant plus remarquable, vu que le nombre d'acheteurs et de producteurs officiels dans le pays est comparable à d'avant la crise.

La question qui se pose est la suivante: par où et comment sortent toutes ces pierres ? Quelques éléments de réponse ont été recueillis au cours des observations et des entretiens. Concernant les acteurs, il s'agit:

- Des « aventuriers » (acheteurs ponctuels) qui descendent dans la capitale pour acheter des pierres dans des hôtels ou d'autres établissements et qui ressortent soit à l'insu des autorités ou avec leur complicité.
- Des commerçants qui utilisent le diamant (et l'or) comme moyen de change. Le produit est exporté à un centre comme Dubaï, puis la devise étrangère est soit vendue à d'autres commerçants ou bien utilisée pour acheter et importer des marchandises. Ces marchandises (comme des motos) sont souvent utilisées pour payer les artisans miniers.
- Des réseaux de criminalité transfrontalière qui impliquent des acteurs connus sur le plan international pour leur activités illicites de commerce de pierres et métaux précieux (souvent d'origine libanaise), mais également d'autres nationalités comme les indiens, les chinois, les tchadiens, etc.
- Des collecteurs et des bureaux d'achat légalement constitués qui déclarent seulement une partie des achats et des exportations réellement effectués.
- Des élites et des personnalités qui ont la capacité d'éviter les contrôles à l'aéroport international de Bangui et les frontières terrestres.
- Des coopératives minières qui facilitent l'exportation pour des collecteurs, ou pour leur propre compte à des partenaires à l'étranger. Parfois, il y a une vraie production semi-industrielle financée ou menée par un partenaire étranger ou bien il s'agit d'une production achetée ailleurs. Le nombre de coopératives minières a sensiblement augmenté depuis 2016 à 369 au moment de l'étude.

Concernant les circuits de la contrebande, plusieurs constats ont été faits, mais qui, encore une fois, nécessitent une vérification et un approfondissement par les autorités et les experts :

- Le Cameroun est souvent cité comme la plaque tournante pour la contrebande des diamants et or centrafricain. Les produits sortent par les frontières terrestres. Même si certains acheteurs musulmans sont revenus en Centrafrique, plusieurs sont restés, surtout ceux qui sont relativement plus riches. Des anciens acheteurs de bureaux d'achat fermés se trouvent surtout à Bertoua qui est le centre majeur d'achat et de financement de l'or et des diamants dans l'est de Cameroun. Au-delà des anciens acheteurs réfugiés au Cameroun, d'autres acheteurs illicites opèrent également depuis le Cameroun.
- La destination initiale des pierres dépend de la facilité du mouvement, de la source de financement, des prix du marché et des charges. Dans un cas de figure, des acheteurs illicites et des intermédiaires en RCA sont financés depuis le Cameroun et doivent ramener leurs produits vers le lieu de financement. De façon plus générale, la concentration d'acheteurs de l'autre côté et leur facilité de travailler avec moins d'entraves (voir moins de coûts) qu'en RCA se traduit en prix plus élevés attirant encore plus de pierres. La porosité des frontières est également un atout pour les contrebandiers.
- Une partie significative des pierres provenant de toutes les zones minières passe par l'aéroport de Bangui, souvent transitant par des vols domestiques (ONU, privé, etc.) et puis par des vols internationaux. La destination initiale pour cette contrebande est souvent le Cameroun, facilitée en partie par la disponibilité de plusieurs compagnies qui desservent Douala à partir de Bangui. Selon des acheteurs interviewés, il n'est pas intéressant d'aller loin si les marges bénéficiaires sont suffisamment intéressantes juste à côté.

- Selon les statistiques du PK, la majeure partie des diamants centrafricains transitant par le Cameroun ne rentrent pas dans les chiffres officiels du pays sinon ils sont exportés par d'autres réseaux. On peut imaginer différents cas de figure, comme le mouvement des pierres en Afrique de l'Ouest grâce aux vols fréquents et à l'existence des réseaux de trafic dans la région.

Ces informations nécessitent une investigation approfondie, mais ce qui a été présenté ci-dessus est inquiétant car cela démontre que la contrebande est devenue ancrée et banalisée. Une fois que les acteurs « prennent goût », cela devient plus difficile de revenir dans la voie préexistante surtout si la voie légale reste compliquée et la voie illégale simple. Pour renverser la tendance, il faut comprendre les facteurs structurels qui sont de trois (3) catégories :

- 1) les facteurs liés à la mise en œuvre du Système de Certification du Processus de Kimberley (SCPK) en RCA ;
- 2) les facteurs liés aux dysfonctionnements dans la chaîne d'approvisionnement ;
- 3) les facteurs liés aux dysfonctionnements dans les mesures de répression et les contrôles internes.

2.2 LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTEME DE CERTIFICATION DU PROCESSUS DE KIMBERLEY (FACTEUR 1)

Les faiblesses dans la chaîne de traçabilité du PK se situent à deux niveaux. D'abord, les difficultés spécifiques liées au Cadre opérationnel, et ensuite les problèmes liés à la chaîne qui existaient avant la crise et qui sont devenus apparents et plus graves à ce jour.

La conclusion de l'étude a révélé que les objectifs du Cadre opérationnel sont loin d'être atteints, et aggravent la contrebande. En outre, le bilan n'est pas positif par rapport à l'objectif assigné, celui de permettre un flux des diamants provenant des zones sous contrôle du Gouvernement.

Premièrement, le fait d'exporter une seule fois par mois, pousse les bureaux d'achat d'opérer selon deux schémas parallèles d'achat: un schéma légal avec les bordereaux et un schéma illégal sans bordereau, afin d'assurer d'une disponibilité financière adéquate.

Deuxièmement, l'incertitude dans le processus d'exportation avec la possibilité d'avoir des colis bloqués est démotivant. En somme, la procédure devient de plus en plus lourde. Ces réalités affectent fortement la chaîne qui a besoin de fonds de roulement et aussi d'investissements conséquents pour accroître les activités.

En somme, le PK doit faire une évaluation du Cadre opérationnel et corriger certaines dispositions.

Cependant, la conclusion n'est pas que si l'on supprimait le Cadre opérationnel, tout rentrerait dans l'ordre. Par exemple, une des difficultés de la mise en œuvre du Cadre opérationnel est l'exigence des données de production et d'achat limité aux artisans patentés. Or, le système de registre de production n'a pas bien fonctionné même avant la crise, et convainc difficilement l'Equipe de Surveillance de la RCA (KP Monitoring Team). La problématique des coopératives « fictives » est aussi à souligner, ainsi que des défaillances majeures dans le système de centralisation et d'analyse des données statistiques, qui sont le cœur de la chaîne de traçabilité.

Vu que les zones de production significatives sont encore non-conformes, il est important de mener des réformes pour rendre la chaîne de traçabilité plus performante et crédible, ce qui accélérera le processus de normalisation par le PK. En somme, une revue totale du système de traçabilité et des contrôles internes depuis l'artisan minier jusqu'à l'exportateur s'avère nécessaire.

2.3 LA CRISE DANS LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT (FACTEUR 2)

La deuxième catégorie de facteurs découle de la première, à savoir, la crise actuelle dans la chaîne d'approvisionnement. Cette crise est due aux événements militaro-politiques qu'a connus le pays depuis 2013. Les bureaux d'achat actuels ne fonctionnent pas de la même manière que les bureaux d'achat avant la crise. Sur le terrain, les collecteurs se disent étonnés qu'il y ait officiellement 16 bureaux d'achat, car il n'existe pas de bureaux secondaires d'achat qui financent les activités. Sans capital, le flux de pierres tarit et la chaîne tombe dans un cercle vicieux de déclin.

Il y a également un phénomène de fragilisation du « tissu social » de la chaîne, c'est-à-dire, un manque de confiance qui affecte le comportement des acteurs. A cause du fait que tout le monde s'est endetté pendant la crise, et que chacun connaît des difficultés, le peu de financement qui entre est souvent utilisé pour survenir à des besoins au lieu d'investir dans le travail. Les collecteurs qui sont revenus du Cameroun disent ne pas avoir du capital. Pour leur part, les artisans se méfient des collecteurs, surtout car la crise a démantelé et démasqué certaines pratiques, comme le fait de coordonner entre collecteurs pour garder les prix à un certain niveau avantageux. Plusieurs contrebandiers proposent un meilleur prix car ils ne préfinancent pas, donc les attentes et les mentalités ont changé.

De façon générale, il faut une masse critique d'activité pour que la chaîne fonctionne. Comme un collecteur à Carnot a dit : « quelques gouttes qui tombent du ciel, ce n'est pas la pluie ». En d'autres termes, il faut un volume minimum de financement et de production pour que la filière marche. Cependant, la concurrence déloyale par les contrebandiers empêche l'investissement et la relance du secteur. Ces facteurs ne sont pas faciles à résoudre, mais en revoyant les incitations des uns et des autres, on peut faire du progrès.

2.4 ABSENCE DES MESURES REPRESSIVE EFFICACES (FACTEUR 3)

La troisième catégorie de facteurs derrière la flambée de la contrebande concerne le manque de mesures répressives efficaces. Le dicton de « la carotte et le bâton » est fondamental : sans bénéfices pour un comportement légal et sans conséquences pour un comportement illégal, le comportement illégal gagnera toujours. Le manque de répression efficace relève d'une fragilité institutionnelle face à des réseaux de trafiquants de plus en plus implantés ainsi que des problèmes techniques de capacité et de coordination. On constate actuellement de l'impunité et un système complexe de protection à différents niveaux où un coup de fils peu empêcher les agents des mines et de sécurité à faire leur travail.

Il y a par ailleurs des problèmes spécifiques d'ordre technique. Par exemple, le système de prime à la dénonciation ne fonctionne plus. Des problèmes se trouvent au niveau du paiement de ces primes ainsi que le fait que le PK n'autorise pas l'exportation des pierres dont l'origine est inconnue. De plus, le manque de coordination entre les forces de l'ordre (l'USAF, la Gendarmerie, la Police, la Douanes) empêche l'application efficace des lois. Il y a par ailleurs des questions sur le mandat et l'efficacité de l'USAF. Enfin, des insuffisances dans la gestion et l'utilisation des données statistiques pour lutter contre la fraude est à souligner. Ces aspects avec des suggestions concrètes pour l'amélioration seront proposées plus loin.

3.0 ETATS DES LIEUX DE LA CHAINE D'APPROVISIONNEMENT

3.1 MANQUE DE FINANCEMENT ET DE PRODUCTION

Les collecteurs et les artisans miniers se plaignent d'absence de financement et de baisse de la production. Les causes sont diverses, dont la plus évidente est le manque de financement des activités par les bureaux d'achat. A cause de l'insécurité et des risques dans l'environnement des affaires dans le secteur minier, le Cadre opérationnel du PK contraignant et la contrebande croissante, les bureaux d'achat hésitent à investir, ce qui affecte la disponibilité des fonds auprès des collecteurs et des artisans miniers.

Le profil des bureaux d'achat a également changé, car les « gros » bureaux ne sont plus opérationnels (Sodiam et Badica), et les nouveaux ne sont pas aussi puissants en termes de réseaux et capital. Parmi les nouveaux, il y a également ceux qui n'exportent quasiment rien, ou rien par la voie légale, et ceux qui se focalisent sur une certaine qualité de pierres (« les ramasseurs de cerises »). Il y a également ceux qui sont moins disposés à financer les travaux des artisans. En général, ceux qui financent les activités sont des acheteurs locaux qui sont les plus disposés à le faire.

Sur le terrain, la situation des collecteurs a changé. Avec la crise, la majorité des acteurs du secteur diamant sont endettés, ou ils ont perdu leur capital. Il y a certes des cas de retour et de réintégration de certains collecteurs réfugiés au Cameroun, mais selon certains observateurs ceux qui sont revenus ont moins de capital. Les plus riches sont restés au Cameroun où ils continuent de travailler et de gagner avec moins de risque et de lourdeur administrative qu'en RCA. Ceux qui sont restés ou rentrés d'exiles travaillent sans l'appui financier des bureaux d'achat. On constate un phénomène croissant de vente entre collecteurs, ce qui est interdit par la législation minière.²

Il en est de même pour certains artisans qui sont obligés de s'endetter auprès des collecteurs pour payer d'autres dettes au lieu de financer le travail. Plusieurs collecteurs ont constaté que les artisans dans l'ouest sont plus « éveillés » et sont familiers avec le prix mercurial du diamant. Avant la crise, il était connu que les collecteurs par solidarité se communiquaient entre eux pour maîtriser les prix et faire du bénéfice, mais ce système s'est effondré avec la violence intercommunautaire. Les contrebandiers et les acheteurs installés au Cameroun payent au « bon » prix, en utilisant même les nouveaux outils comme les colorimètres pour proposer les prix d'achat. Les attentes des artisans ont évolué avec la crise, leurs contacts avec les contrebandiers les ont éduqués. Certains artisans connaissent les prix pratiqués par qualité (triaux ou mêlés), il n'y a souvent pas de grande différence entre leurs prix et ceux pratiqués par les collecteurs, ce qui fragilise le schéma de vente classique.

Par ailleurs, l'utilisation des creuseurs journaliers (les « katamans ») dans l'exploitation a augmenté. Dans ce schéma, les creuseurs sont payés à la tâche au lieu d'être payé par pourcentage sur les revenus de la

² L'Alinéa 2 de l'Article 148 du Code minier centrafricain interdit formellement toute transaction entre collecteurs. Cette disposition a été rappelée aux collecteurs dans une note circulaire adressée à leur attention par le Ministère des Mines et de la Géologie en avril 2019. Une des raisons évoquées pour cette disposition est la difficulté de faire des réconciliations statistiques en cas de vente entre collecteurs. Cependant, cette difficulté ne se poserait pas en cas de numérisation des bordereaux d'achat et l'attribution des identifiants uniques à chaque acteur (voir en dessous). Il est à noter aussi que cette interdiction est difficile à appliquer à cause des réalités dans le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement en Centrafrique comme dans tout pays producteur artisanal. Spécifiquement, la vente entre collecteurs se fait pour des raisons de manque de liquidité, pour le remboursement des dettes, pour répondre à une demande spécifique de certaines qualités de pierres, parmi d'autres raisons. Une analyse des conséquences et les justifications de cette disposition s'avère nécessaire à court terme mais aussi dans le cadre d'une révision éventuelle des textes règlementaires.

production. A cause des difficultés économiques, plusieurs préfèrent ce système pour une garantie de rémunération directe, évitant les mauvaises surprises relatives aux résultats négatifs des exploitations. Par conséquent, l'utilisation des journaliers augmente les coûts d'investissement pour les financiers, ce qui engendre un cycle de moins de chantiers miniers, et moins de production.

Il faut noter aussi que plusieurs artisans sont payés en nature par des acheteurs (motos, matériels de construction, etc.). Cette pratique réduit la quantité d'argent partagé entre le chef de chantier et ses ouvriers, ce qui peut démotiver les ouvriers et les inciter à devenir ouvriers journaliers ou partir dans les zones d'orpaillage.

Ces nouvelles tendances ont pour conséquence la réduction dans la disponibilité du financement, et poussent les acteurs à se débrouiller en vendant entre eux, en cherchant d'autres circuits de financement et de vente, et en perturbant le circuit légal de production et de commercialisation.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Etudier la pertinence et les conséquences de l'application des sanctions contre la vente entre collecteurs telles que définies par l'Article 148 du Code minier.
2. Appliquer les règles concernant l'établissement de bureaux secondaires en province par les bureaux d'achat, et fermer ceux qui refusent de se conformer aux réglementations en vigueur, notamment l'Article 154 du Code minier.
3. Approfondir l'analyse des tendances dans la filière à l'international pour étudier si le cadre réglementaire de la RCA centré sur des grands bureaux d'achat fortement capitalisés est toujours adapté aux réalités du marché du diamant brut.
4. Mener une réflexion sur les mesures à prendre pour la réduction des coûts d'investissement pouvant favoriser la relance comme la diminution des frais d'établissement de bureau d'achat ou un appui technique et matériel aux acteurs sur le terrain.
5. Etudier davantage comment appuyer et organiser des exploitations semi-mécanisées comme c'est le cas de plus en plus dans l'or.
6. Organiser des forums, des ateliers et des séminaires à l'image des « états-généraux » du secteur pour permettre à tous les acteurs d'exposer les problèmes et proposer des pistes de solutions.
7. Elaborer une politique nationale de développement de l'exploitation artisanale et à petite échelle, intégrant dans un document stratégique général du secteur, en amont du processus de révision des textes réglementaires.

3.2 DIFFICULTES AU NIVEAU DES BUREAUX D'ACHAT

Plusieurs observations ont déjà été faites concernant les bureaux d'achat mais il y a des difficultés additionnelles à souligner. D'abord, une réalité délicate est l'absence officielle de plusieurs « grands acteurs » comme les acheteurs liés à Badica et à Sodiam, les deux grands bureaux qui faisaient la promotion des diamants centrafricains avant la crise. En général, la composition des bureaux d'achat n'est pas constante ; ils peuvent fermer à tout moment pour des raisons politiques ou économiques.

Cependant, les acheteurs et les collecteurs qui ont travaillé avec des anciens bureaux d'achat n'ont pas disparu dans la nature, mais sont alliés à d'autres bureaux. Aujourd'hui la question se pose : si Badica et Sodiam sont officiellement fermés ou inactifs, où sont leurs acheteurs et collecteurs ? On peut supposer qu'un grand nombre continuent d'exercer car les vrais diamantaires sont des diamantaires à vie ayant attrapé « la fièvre sans remède ». Dans le cadre d'une relance du secteur, il faudrait que le Gouvernement

parvienne à identifier ces acteurs, afin de pouvoir les écouter et les sensibiliser au respect de la législation minière en vigueur afin de pouvoir les faire décider, si possible, à un retour dans la chaîne légale.

Par ailleurs, il est important de réfléchir sur le fait que même si la suspension du PK est entièrement levée, la relance ne sera pas automatique du fait que la chaîne est suffisamment bouleversée et fragilisée. La reprise des activités sera progressive et nécessitera plusieurs actions fortes pour améliorer le climat des affaires. Investir des milliards de FCFA nécessite un minimum de chance de réussite ; la concurrence déloyale des contrebandiers ne va pas disparaître du jour au lendemain, et surtout si l'insécurité y demeure dans certaines régions.

Certains acheteurs ont également exprimé leurs doutes sur la capacité des grands bureaux d'achat de revenir car les marges ne sont plus comme avant, sauf dans les zones de l'Est où les artisans sont selon eux moins « éveillés » et les pierres sont d'une meilleure qualité. Une des pistes de solution à explorer est donc de voir comment réduire les coûts administratifs et les charges afin de rendre la chaîne légale intéressante et de pouvoir concurrencer les réseaux illicites. Ceci nécessite une réflexion approfondie et concertée sur l'ensemble de la chaîne. Il faudrait aussi débattre davantage cet « éveil » des artisans miniers, car en soi-même, ce n'est pas mauvais que ceux qui sont en bas de la chaîne soient moins perdants et moins exploités ; d'ailleurs c'est l'objectif de plusieurs projets dont DPDDA I et DPDDA II Des projets d'appui au secteur peuvent soutenir les artisans miniers et les collecteurs souhaitant devenir moins dépendants du financement extérieur.

Cependant, comme un acheteur a dit, « *Si on te coupe le bout de ton boubou, c'est avec ce morceau qu'on fait les poches.* » En d'autres termes, il faudrait que les artisans comprennent que même si leurs financiers ne paient pas au vrai prix, leurs bénéfices permettent d'avoir le capital nécessaire pour financer les artisans miniers. C'est en acceptant de gagner moins que la chaîne fonctionne. En revanche, il faudrait aussi se poser la question si la chaîne traditionnelle est juste et toujours viable, surtout pour ceux qui souffrent en bas de la chaîne. Seul le dialogue, la sensibilisation et l'analyse concertés pourront trouver des réponses à cette question et ainsi restaurer la confiance nécessaire pour réparer le « tissu social » de la chaîne.

Dans le cadre de cette analyse, il faudrait réfléchir et étudier davantage la fiscalité des exportations avec l'objectif de maximiser les recettes et aussi maximiser les exportations légales. Par exemple, actuellement le Ministère est en train d'expérimenter avec l'exigence des valeurs minimum par trimestre (\$600,000) que chaque bureau doit forcément exporter au risque de perdre son agrément. Il faudrait aussi penser à une approche avec des incitations positives (« la carotte ») au lieu des incitations purement négatives (« le bâton ») selon laquelle la taxe marginale d'exportation diminue selon la valeur des exportations. Par exemple, pour une valeur allant jusqu'à \$500,000 dans une année donnée, la taxe pourra être fixée assez élevée comme à 8%, mais une fois ce seuil dépassé, la taxe peut être diminuée à 6%, ainsi de suite avec la plus basse taxe marginale pour les plus gros exportateurs. La logique économique est souvent beaucoup plus incitative que la logique coercitive.

Concernant les seuils minimums, cela permet de réprimer les bureaux d'achat véreux qui n'exportent pas assez. On pourrait également considérer comment utiliser le principe des seuils pour classifier les différents acteurs et même permettre à d'autres types d'acteurs à exporter. Le monopole des bureaux d'achat est le modèle préféré depuis des décennies, mais la fragmentation du marché international, des chaînes d'approvisionnement alternatifs et les effets de la technologie dans le commerce des diamants bruts est une tendance à prendre en compte.

Enfin, il faudrait aussi tenir compte de la tendance mondiale de l'approche « bonne diligence » tels que pratiqués par l'OCDE et dans le cadre de l'or, la loi de l'Union européenne sur les minerais de conflits. Il s'agit d'une approche qui met l'accent sur l'autorégulation et la gestion des risques par les acteurs de la filière. Par exemple, au lieu d'obliger le Gouvernement à saisir et à contrôler tout, les bureaux d'achat seront tenus de garder des archives détaillées sur leurs sources d'approvisionnement, les collecteurs avec

lesquels ils travaillent, et de justifier cela en cas d'audit par un grossiste en Europe ou en Inde. Ce modèle est complémentaire au pouvoir régalién de l'Etat qui gardera son rôle de régulation et de veille.

Ceci est aussi pertinent pour le Cadre opérationnel du PK. Au lieu d'obliger chaque exportation à subir une analyse approfondie par l'Etat et par l'Equipe de Monitoring avant de sortir, certains bureaux qui ont fait la preuve de bonne gestion et pratiques internes pourront exporter avec moins d'entraves. Le PK et le Gouvernement pourront mener des audits et vérifications, mais l'accent sera mis sur une responsabilité partagée de bonne diligence par le Gouvernement et le secteur privé.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

8. Dans le cadre des forums de réflexion sur le secteur, prévoir des séances de travail techniques avec les acheteurs expérimentés en RCA et ceux qui sont au fait des tendances mondiales afin d'analyser la viabilité du modèle traditionnel.
9. Etudier les taxes et redevances au niveau des bureaux d'achat pour rendre la chaîne légale attrayante et réaliste. Par exemple, considérer un barème de taxe marginal évolutif : plus on exporte dans une année donnée, plus la taxe marginale baisse. Un tel schéma si bien calculé augmenterait le volume légale et les recettes fiscales.
10. Etudier les effets et les résultats de la nouvelle disposition fixant des seuils minimums de valeur à exporter par trimestre au risque de perdre son agrément de bureau d'achat.
11. Etudier l'option de permettre à des exportateurs à moyenne échelle de pouvoir exporter sous un régime différent que les gros bureaux d'achat, comme c'est le cas pour les coopératives minières actuellement et plusieurs cas de figure dans la contrebande.
12. Etudier des options pour tenir compte des tendances vers une approche de bonne diligence, auto-régulation et responsabilité partagée entre Etat et secteur privé dans l'organisation de la chaîne de traçabilité.

3.3 NOUVEAUX ACTEURS SEMI-INDUSTRIELS

La mission a constaté l'arrivée de plusieurs acteurs semi-industriels qui agissent sous différentes formes : titulaires de permis de recherche, titulaires de permis d'exploitation artisanale semi-mécanisé, coopératives minières ou sociétés minières. Cette tendance est beaucoup plus prononcée dans le secteur de l'or, et cela engendre des tensions sociales dans plusieurs localités, surtout lorsque ces entités sont contrôlées majoritairement par des étrangers avec l'implication des cadres et des élites du pays. L'incident à Sosso-Nakombo en octobre 2018 avec les acteurs chinois n'est pas une anomalie ; des tensions ont été constatées à Gamboula, Nola et Bagandou dans le même sens pendant la mission.

Cette problématique récurrente dans l'or est pertinente pour le secteur du diamant. D'abord, les opérateurs de dragues peuvent récupérer des diamants associés à l'or. Par ailleurs, il est probable que l'exploitation semi-mécanisée des minerais dont le diamant aura plus d'importance dans les années à venir, compte tenu de l'épuisement des réserves, du coût de la main d'œuvre et de l'accès à la technologie.

Pour préparer cet avenir, il faudrait :

- Dans le cadre du dialogue autour du secteur et la réforme des textes, réfléchir à comment promouvoir l'accès à ces technologies pour des nationaux sans créer des barrières à un rôle d'appui et de partenariat avec les étrangers.

- Etudier de près les considérations environnementales, vu que la semi-mécanisation entraîne des conséquences plus néfastes. En Afrique de l'Ouest, par exemple, certaines localités où on pratique l'exploitation artisanale semi-mécanisée subissent des crises environnementales sérieuses.
- Prévoir des mécanismes de gestion de conflits autour de ces nouveaux acteurs. D'abord, le zonage et la planification spatiale sont nécessaires pour protéger les intérêts des propriétaires terriens qui sont souvent des artisans miniers, chefs de chantier. Une revue de l'expérience de DPDDA I de délivrance de document de propriété à ces chefs de chantiers permettrait de voir la pertinence de la sécurisation foncière en zone minière pour éviter du conflit. La mise en place de zones d'exploitation artisanale prévue par la loi mais jamais mise en application pourra aider.
- Clarifier les règles liées à la mécanisation selon chaque type d'autorisation ou de permis, en laissant une marge de flexibilité. Par exemple, dans une zone d'exploitation artisanale, on pourrait envisager l'utilisation ponctuelle de bulldozers pour décaper le stérile et pour la réhabilitation du site.
- Fixer des normes dans les négociations entre les exploitants semi-industriels et les communautés. Les conflits actuels tournent autour de l'emploi des jeunes de la localité, et de la perception d'une implication opaque de certaines autorités administratives et locales dans le partage des gains. Un système « d'arrangement » entre les communautés et les opérateurs engendre des conflits. Il faudrait plutôt des négociations transparentes et claires sur les moyens que ces entités verseront aux communautés et ensuite mettre en place des comités locaux de développement contrôlés par des populations et non pas par des autorités ou des élites. Par exemple, vu qu'en RCA les maires ne sont pas élus, il faudrait s'assurer pour une meilleure légitimité que la gestion des fonds générés par l'exploitation semi-industrielle soit confiée à une entité représentative de toutes les couches sociales.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

13. Aborder dans les forums sur le secteur le sujet des relations entre les exploitants semi-industriels et les communautés.
14. Préparer des procédures et des canevas de protocole d'accord pour la mise en place d'entités représentatives pour la gestion des conflits et la gestion des fonds versés par des exploitants semi-industriels pour le développement local.
15. Inclure dans la stratégie nationale sur l'exploitation artisanale des stratégies d'appui à la professionnalisation du secteur à travers un accès aux équipements appropriés.
16. Permettre l'utilisation du matériel semi-mécanisé dans des zones d'exploitation artisanale (ZEA) avec des autorisations additionnelles spécifiques à chaque type de semi-mécanisation et en tenant compte de l'impact environnemental.

3.4 PROBLEMATIQUE DES COOPERATIVES

La mission a remarqué des dysfonctionnements dans le système des coopératives minières en RCA. D'abord, il faudrait s'interroger sur le fait que le nombre de coopératives agréées pour l'or et le diamant a sensiblement augmenté depuis 2016. Il y a peu de transparence sur celles qui ont été agréées, leurs sources de financement, leurs partenaires étrangers et leurs lieux d'activités. Il y a donc une forte perception par les acteurs de base—notamment les collecteurs et les artisans miniers—que les coopératives sont des « fausses coopératives » souvent appelées coopératives « bancos ».

Différents cas de figure peuvent exister :

- Des petites sociétés minières avec un dirigeant ou un bailleur qui contrôle tout le capital mais qui détient une forme juridique de coopérative car c'est plus facile et surtout moins cher sur le plan fiscal.
- Des bailleurs étrangers qui passent par des nationaux afin de contourner le code minier qui réserve l'exploitation artisanale aux centrafricains. De ce cas de figure, les partenaires peuvent payer 20% des gains au créateur de la coopérative pour pouvoir opérer.
- Un acheteur et exportateur de pierres qui finance des équipes d'artisans miniers ou bien qui achète des pierres des débrouillards afin de pouvoir les exporter, ce qui est autorisé pour les coopératives.³
- Les coopératives qui sont utilisées pour attirer des investisseurs étrangers parfois en bonne foi et parfois pour les duper.

On constate donc une perception partagée par la plupart des acteurs que le système des coopératives minières est loin de son esprit original qui était de promouvoir les producteurs nationaux. La structure qui est censée représenter les 350 coopératives minières, l'Union nationale des coopératives minières de Centrafrique (UNCMCA), est perçue comme fortement politisée et peu représentative des acteurs sur le terrain. A Berbérati, par exemple, les artisans miniers se fâchent quand ils entendent le terme « coopérative » en se rappelant des cas avant la crise où du matériel de travail destiné à des artisans était détourné, selon eux. Ceci est dommage car il existe une volonté, surtout avec les difficultés de financement et le phénomène d'artisans « éveillés » depuis la crise de s'organiser différemment.

Un programme d'appui prévu par la Banque mondiale apportera un début de solution mais seulement si des problèmes de fond sont abordés. A la racine est le fait que la catégorie de coopérative englobe plusieurs types d'acteurs. A priori, une PME centrafricaine avec un partenaire étranger n'est pas une mauvaise chose pour le développement du secteur, mais en « se déguisant » en coopérative cela crée des confusions. Une réflexion doit être menée dans ce sens pour décortiquer les différentes motivations et différents types d'acteurs pour que ceux qui souhaitent travailler normalement puissent le faire.

Il faudrait aussi s'assurer de la prise en compte de l'Acte uniforme sur les sociétés coopératives de l'OHADA dont la RCA est signataire. Car les coopératives minières sont loin d'être conforme à la définition dans cette loi. Selon l'Article 4, « *La société coopérative est un groupement autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs, au moyen d'une entreprise dont la propriété et la gestion sont collectives et où le pouvoir est exercé démocratiquement et selon les principes coopératifs* ». Il y a du travail à faire afin de se rapprocher de cet idéal.

³ Les coopératives minières peuvent exporter sans passer par un bureau d'achat si la valeur de l'exportation est d'au moins 20.000.000 FCFA. Cependant, depuis la crise on autorise souvent des exportations en dessous de ce seuil.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

17. Mener une réflexion pour identifier les différents types d'acteurs réunis sous la catégorie de coopérative minière et pour comprendre leurs motivations.
18. Clarifier les cadres de collaboration entre coopératives minières centrafricaines avec leurs partenaires financiers.
19. Mener une réflexion sur comment promouvoir l'émergence de petites sociétés minières nationales y compris par une fiscalité adaptée.
20. Etudier la possibilité de permettre à des centrafricains souhaitant exporter des diamants sans passer par des bureaux d'achat de le faire pour éviter que ces acteurs abusent de la forme juridique de coopérative minière et en tenant compte des risques pour la chaîne.
21. Mener des expériences pilotes avec des « vraies » coopératives conformément à la définition de la loi OHADA.
22. Mener une étude approfondie sur le cadre de gestion des coopératives minières en RCA notamment le fonctionnement et le rôle de l'UNCMCA.

3.5 ACTEURS DE LA CHAÎNE NON-RECONNUS PAR LE CADRE ACTUEL

L'organisation de la chaîne d'approvisionnement du diamant artisanal est complexe, et souvent la législation ne tient pas compte de la logique de cette organisation, ni de certaines catégories d'acteurs qui jouent des rôles importants. Quelques rôles qui existent dans la réalité mais qui ne sont pas officiellement reconnus dans la chaîne actuelle sont : les coxeurs, les débrouillards, les chefs d'équipe (« kapita »), des PME sous forme de coopérative, et des petits exportateurs n'ayant pas les moyens de devenir bureau d'achat et travaillant dans la clandestinité. La mission s'est interrogée sur la définition et les rôles de ces acteurs illégaux :

- Les coxeurs sont généralement des intermédiaires des bureaux d'achat ou des grands collecteurs sur le terrain. Parfois on appelle « coxeur » aussi des démarcheurs qui mettent en relation un acheteur et un vendeur moyennant une petite commission.
- Les débrouillards sont des acheteurs informels qui peuvent être : les petits commerçants (les boutiquiers qui achètent à côté de leurs activités principales), les artisans miniers qui achètent en dehors de leurs chantiers, les collecteurs n'ayant pas les moyens ou la volonté de se régulariser, et toutes autres personnes non-autorisées à faire le commerce des pierres et métaux précieux.
- Les chefs d'équipe (« kapita ») représentent le chef de chantier et organisent le travail sur le terrain. Dans d'autres pays, ils ont un statut particulier vu leur rôle dans le suivi de la production.
- Les PME sous forme de coopérative sont des entrepreneurs miniers qui optent pour la forme de coopérative pour réduire les coûts, les impôts et pour contourner les formalités administratives.
- Les petits exportateurs informels sont des individus ou organisations ayant des acheteurs partenaires à l'étranger mais n'ayant pas le niveau de capital nécessaire pour devenir bureau d'achat. Parfois, ils passent par des bureaux d'achat existants, des coopératives minières ou en entière clandestinité. Ce cas concerne beaucoup plus l'or et augmente avec l'utilisation des nouveaux modes de communication comme WhatsApp, etc.

La question est de savoir faut-il tenir compte ou pas de ces différentes fonctions dans une réforme juridique éventuelle. D'une part, des solutions comme la délivrance des « cartes de coursier » comme cela

se fait ailleurs pour des petits collecteurs peuvent être étudiées. D'autre part, ajouter trop de nouvelles catégories et formalités administratives peut alourdir le système et constituer un frein à la formalisation.

Concernant les opérateurs clandestins, après avoir compris leurs motivations et contraintes, une réflexion similaire sur leur formalisation serait souhaitable. D'une part, il faudrait réprimer fermement les acteurs illégaux qui nuit l'intégrité de la chaîne. D'autre part, il faudrait s'assurer que ceux qui ont la volonté de travailler dans la légalité aient les conditions fiscales et administratives favorables. Par exemple, dans l'hypothèse d'une réforme de la législation, on peut envisager des seuils et taxes bien définis pour permettre à des PME centrafricaines et même des petits ou moyens exportateurs à exercer leurs activités sans nuire à d'autres acteurs de la chaîne.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

23. Tenir compte de l'ensemble des typologies d'acteurs dans la réforme de la chaîne légale : les *coxeurs*, les *débrouillards*, et les petites et moyennes entreprises exploitantes et exportatrices.
24. Considérer des options pour formaliser le rôle de certains de ces acteurs comme la délivrance de « cartes de coursiers » par les collecteurs.
25. Etudier comment formaliser des PME exploitants et acheteurs qui exportent à travers des coopératives minières ou en clandestinité en autorisant des collecteurs et exploitants semi-industriels à exporter avec des limites bien déterminées, ou bien en créant une voie facile à exporter sous la couverture d'un bureau d'achat.
26. Formaliser et promouvoir des cadres de collaboration, de transfert de technologies et de financement par des étrangers en partenariat avec des nationaux.

4.0 ETATS DES LIEUX DE LA CHAINE DE TRAÇABILITE

4.1 COLLECTE DES DONNEES STATISTIQUES

Les données statistiques fiables sont essentielles pour la chaîne de traçabilité. Vu qu'il s'agit d'une traçabilité documentaire au lieu d'une traçabilité physique de chaque pierre, une documentation adéquate est l'outil principal des contrôles internes. Sans des données les plus fiables possibles, il est très difficile de lutter contre la fraude et la contrebande.

Malheureusement, la collecte des données pose des difficultés énormes dans ce pays si vaste, avec des moyens trop limités qui rendent inefficace les contrôles sur l'étendue du territoire. Dans de tels contextes, des approches pragmatiques sont essentiels pour rendre plus performant et adapter le système de collecte des données sur papier.

L'équipe a confirmé cette difficulté car la chaîne documentaire en RCA est cassée à deux niveaux. D'abord, il manque des données de production en dépit du fait que les artisans miniers sont censés remplir des registres de suivi de production et amener ces souches aux DR et chefs de service une fois par mois. En dehors du fait que tous les artisans miniers ne soient pas enregistrés, il y a peu d'incitation pour la plupart à remplir ce registre. En revanche, il y a souvent une incitation à *ne pas* remplir le registre car cela peut être utilisé par différents acteurs pour des tracasseries.

Il faudrait donc réfléchir de façon critique sur le bien-fondé du modèle actuel et chercher des alternatives. Cette réflexion doit tenir compte des objectifs inhérents à la collecte de ces données. Ce n'est pas réaliste d'avoir des chiffres pour toutes les pierres qui sortent de la terre ; même les pays développés ne parviendraient pas à atteindre cet objectif. Il s'agit plutôt d'avoir suffisamment de données pour pouvoir détecter des anomalies et mener des investigations.

Deux bonnes pratiques en la matière sont à considérer. Il s'agit de :

- Créer un système incitatif pour enregistrer la production au niveau communautaire. Dans certains pays, une rétrocession aux collectivités d'un pourcentage de la taxe à l'exportation proportionnelle à la production enregistrée peut donner une impulsion à enregistrer. En RCA, ce système aurait des difficultés, mais le principe peut être appliqué dans le cadre des zones pilotes d'exploitation artisanale (ZEA) ou la cogestion avec des villages prévu dans le cadre du projet DPAM. Dans le cas des ZEA ou des coopératives villageoises, le système de gestion peut inclure l'enregistrement de la production et une incitation à travers un pourcentage prélevé à la source pour les villages riverains et proportionnel à la production.
- Effectuer le suivi de la production à une échelle plus grande que le chantier minier individuel. Une option à considérer est la cartographie des « foyers miniers », souvent appelés des « sites miniers ». Il s'agit d'une zone géographique regroupant un certain nombre de chantiers. Il faudrait baser la délimitation des sites sur les pratiques locales de dénomination. Le plus souvent, il s'agit d'un village, mais cela peut également être un cours d'eau ou un ancien site semi-industriel. Une fois identifiés et délimités, des sites miniers peuvent être utilisés pour suivre la production. Sur le bordereau d'achat dans le champ de la provenance, on noterait le site minier en utilisant des noms standards identifiés lors d'un recensement des sites. Une estimation de la production pourra donc être dégagée des souches de bordereaux d'achat à une échelle plus fine que la sous-préfecture mais moins fine que le chantier.
- Créer des dispositifs de suivi par sondage ou estimation. Par exemple, si le site est un village, un responsable coutumier peut faire l'enregistrement des chefs de chantiers du site et enregistrer la production agrégée mensuelle. Les ALS peuvent aussi avoir la responsabilité pour cette tâche. Si les acteurs savent que l'enregistrement est anonyme et agrégé, cela pourra réduire la réticence de déclarer. Des « attestations de production mensuelle » peuvent être délivrées par les ALS, ce que les artisans peuvent utiliser pour attirer des investisseurs ou éviter des difficultés avec les autorités. Des méthodes plus sophistiquées peuvent également être considérées, comme l'utilisation des images satellitaires au niveau de Bangui pour estimer le niveau d'activité d'un site avec des vérifications sur le terrain. Pour ce cas, le projet DPAM prévoit appuyer le transfert de compétences de l'USGS qui effectue ce type d'analyse.

Il y a différentes options mais le principe est de suivre la production à une échelle collective au lieu d'une échelle individuelle, car cela suffirait pour la chaîne de traçabilité documentaire, même si l'idéal c'est le suivi individuel. Ce sont des approches complémentaires : des artisans peuvent maintenir des registres mais le suivi et la collecte peuvent être faits au niveau collectif par les ALS et l'Administration. Ceci éviterait aussi la dépendance sur des registres officiels qui sont souvent chers à produire et en rupture de stock.

Pendant la mission, l'équipe a constaté que certains artisans rencontrés sont diligents dans l'utilisation de leurs cahiers officiels, ce qui est à féliciter, mais la majeure partie utilise plutôt des cahiers banals pour suivre les dépenses, tandis que certains chefs de village détiennent des registres pour suivre différentes informations y compris le nombre de chantiers dans leurs localités. Il s'agit de bâtir sur ces pratiques existantes pour pouvoir disposer d'un minimum d'information nécessaire pour faire fonctionner la chaîne.

Par contre, pour des grosses pierres, une vigilance particulière est nécessaire. En RCA, les « grosseurs » sont définis comme les diamants qui dépassent 4,80 carats. Le suivi est plus important compte tenu de la

valeur élevée. L'équipe de la mission a constaté que la pratique est de déclarer ces pierres à l'USAF et au DR, et selon plusieurs personnes, des ponctions sont souvent prélevées par les autorités sur ces pierres et payées le plus souvent par les collecteurs, même si ce n'est pas prévu par la loi.

Un regard particulier est nécessaire sur cette pratique car d'un côté, il s'agit d'un prélèvement illégal qui peut inciter des acteurs à tenter de cacher la pierre, mais d'autre part, cela pourrait générer des fonds nécessaires pour financer le suivi sur le plan local pourvu que de tels prélèvements soient formalisés et plus transparents. A considérer aussi si la définition de « grosseur » est justifiée. Il faudrait s'assurer que ces grosses pierres soient systématiquement enregistrées sur le terrain et les informations mises à la disposition du BECDOR et du SPPK pour sa prise en compte pendant les exportations. Ceci est nécessaire, car la traçabilité individuelle de ces pierres rares est nécessaire pour la crédibilité du système et pour s'assurer qu'elles suivent la chaîne légale.

Concernant la collecte des données de commercialisation, la RCA était un leader mondial quand elle a adopté le système des bordereaux d'achat même avant la mise en place du SCPK en 2003. Cependant, des dysfonctionnements dans la gestion et l'utilisation de ces données représentent la deuxième faille dans la chaîne de traçabilité.

Un problème se pose au niveau de l'identité du vendeur sur le bordereau d'achat. Normalement, un collecteur doit acheter auprès d'un artisan patenté. Ceci est souvent vérifié par l'Equipe de Monitoring du PK quand les acheteurs des bureaux d'achat achètent auprès des artisans. Or en réalité, il est difficile qu'un collecteur ou un acheteur refuse de payer une pierre car le vendeur n'a pas ses papiers. En plus, les collecteurs achètent auprès des débrouillards, des coxeurs, d'autres collecteurs et des artisans non-patentés. Le résultat est que souvent des collecteurs peuvent arriver à falsifier des bordereaux ou bien maintenir des circuits d'achat parallèles sans traçabilité.

Ce n'est pas évident de faire face à ce problème, mais si l'objectif est d'avoir des données fiables, il faut considérer comment rendre la déclaration de tous les achats facile. Par exemple, on peut reconnaître la position des coursiers sous la tutelle des collecteurs, avec des cartes et identifiants, pour permettre à des petits acheteurs de se formaliser. Pour les artisans non-patentés ou d'autres individus, le collecteur peut quand même noter son nom, son contact et sa provenance pour permettre au DR ou à l'USAF de faire un suivi et de le sensibiliser, car en principe ce n'est pas le travail du collecteur de s'assurer que l'artisan ait payé ses papiers. C'est ainsi au moins que c'est perçu par les collecteurs.

Par contre, pour des grosses pierres, les DR peuvent régulariser l'artisan non-patenté ou prélever le montant de la patente auprès de l'acheteur de façon systématique avec une légère amende du retard de paiement de la patente. De cette manière, on ne pénalise pas un artisan qui n'a pas encore les moyens réunis pour payer sa patente, mais on l'encourage à le faire le plus tôt possible pour éviter des amendes. Pour encourager les collecteurs à tout déclarer, on évite aussi de pénaliser les collecteurs d'avoir effectué des petits achats auprès des acteurs non-enregistrés, pourvu qu'ils déclarent le site minier de provenance et tous les détails sur l'identité du concerné pour un suivi par l'Administration.

Il n'y a pas une seule solution, et toute réforme aura des risques d'effet pervers, mais il faut quand même tenter de trouver le juste équilibre entre le pragmatisme et la légalité, sinon les systèmes parallèles prendront le dessus, comme c'est le cas actuellement.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

27. Considérer des solutions complémentaires au registre de suivi de production qui tiennent compte des pratiques existantes, comme l'utilisation des cahiers banals et un cahier au niveau du village.
28. Identifier des incitations à enregistrer la production comme le prélèvement de pourcentages par le village, la commune ou pour un comité de gestion de zone d'exploitation artisanale.
29. Etudier l'option de suivre la production à une échelle collective en répertoriant des sites miniers selon la pratique locale de dénomination et en responsabilisant un gestionnaire du site (comme les ALS) à suivre la production de façon agrégée.
30. Ajouter le nom du site minier sur le bordereau d'achat pour pouvoir utiliser les données de commercialisation et estimer la production désagrégée par site.
31. Encourager les artisans et les collecteurs à déclarer les pierres sur les bordereaux en privilégiant la sensibilisation au lieu de la sanction pour rendre la régularisation facile.
32. Permettre et appuyer les artisans non-patentés de régulariser leur situation sans grande pénalité lors des trouvailles.
33. Prévoir des primes et des cérémonies de récompense pour les artisans et les sites miniers ayant enregistré le plus de production.

4.2 GESTION ET EXPLOITATION DES DONNEES

Le deuxième maillon faible dans la chaîne de traçabilité se situe entre les premiers acheteurs et les bureaux d'achat. Les souches des bordereaux d'achat des collecteurs sont réunies au niveau des DR, compilées pour faire des rapports, et puis transférées à Bangui. Lors des exportations, par contre, le SPPK vérifie les bordereaux d'achat des bureaux d'achat sans forcément réconcilier cette information avec les bordereaux d'achat des collecteurs ayant vendu à ces bureaux. Cette réconciliation est censée être faite sur le terrain, mais sans la numérisation des données, c'est un travail fastidieux qui ne permet pas de maintenir une archive numérique ou de faire des analyses approfondies.

La solution n'est pas compliquée mais nécessite une réforme dans les pratiques actuelles. Il faudrait que chaque Chef de service ou DR numérise les souches des bordereaux d'achat pour permettre la mise à disposition de ces données électroniques au SPPK, au CGIGSM, à la DDRSC et au BECDOR avant même la compilation des données dans les rapports ou le transfert des souches physiques. Dans le cadre des contrôles de routine mais surtout pendant les exportations, des comparaisons des chiffres permettront de savoir si les achats sont cohérents. Par exemple, si un bureau d'achat achète beaucoup plus auprès d'un collecteur que ce collecteur a déclaré avoir acheté, l'incohérence pourrait signaler une anomalie. Si les données des bordereaux des collecteurs indiquent trop d'achat d'un site minier connu pour être non-actif, cela peut également signaler une anomalie.

En effet, la disponibilité des données statistiques numérisées est un grand défi à relever, mais ce n'est que le début, car il faudrait faire des analyses régulières pour déceler des anomalies et informer ceux qui sont habilités à faire des vérifications. En soi-même, les anomalies ne signalent pas forcément la fraude, mais cela fournit des indices qui pourront être analysés. Pour pouvoir marcher, il faudrait que chaque acteur enregistré ait un identifiant qui ne change pas d'une année à une autre, car sinon c'est difficile de faire les croisements et le suivi à long terme.

Il faudrait aussi standardiser le circuit des données et les responsabilités à chaque niveau. La numérisation des données en province nécessiterait la mise à disposition des moyens humains et matériels pour le faire, et surtout une directive hiérarchique. Ensuite, une décision administrative devrait clarifier qui aura accès à ces informations et comment elles doivent être exploitées. Par exemple, un canevas de rapport d'analyse trimestriel pourra être élaboré pour permettre aux décideurs d'avoir un état des lieux et de déceler des points d'action.

En résumé, l'équipe a relevé les défis suivants :

- la numérisation des données ;
- le transfert des données aux utilisateurs clés (DDRSC, SPPK, BECDOR, etc.) dans le temps nécessaire pour faire des analyses pertinentes ;
- le besoin de désigner clairement les rôles et les responsabilités à tous les niveaux ;
- le besoin d'exploiter et d'analyser ces informations en vue d'une prise de décision.

Même si les bases sont présentes surtout au niveau des bordereaux d'achat, des améliorations sont urgemment nécessaires pour faire fonctionner la chaîne de traçabilité qui dépend de la collecte, la synthèse, la vérification de la qualité et surtout l'exploitation de ces statistiques.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

34. Elaborer une stratégie de collecte, de saisie, de gestion et d'analyse des données statistiques liée aux acteurs de la chaîne et leurs activités de production et de commercialisation.
35. Formaliser cette stratégie avec des directives ou textes réglementaires qui clarifie le flux des informations physiques et numériques.
36. Mettre en place un système de numérisation des bordereaux d'achat sur le terrain avec un système de transfert électronique des données aux services concernés à Bangui chaque mois.
37. S'assurer que toutes les structures concernées aient des agents désignés pour saisir et participer dans la gestion des données, surtout au niveau des directions régionales et le CGIGS.
38. Mettre en place une base des données intégrées pour pouvoir faire des croisements et des comparaisons, à court terme avec Excel mais à long terme intégrée avec le cadastre.
Prévoir des formations sur l'utilisation des tableaux croisés dynamiques dans Excel pour vite déceler des anomalies et faire des synthèses.
40. Prévoir des formations et la mise à disposition de matériel nécessaire pour exécuter la stratégie, surtout le transfert électronique.
41. Attribuer des identifiants uniques aux acteurs pour permettre un suivi efficace.
42. Mettre en place un canevas de rapport d'analyse statistique à préparer de façon trimestrielle par la DDRSC et le SPPK pour faire un état de lieu de la chaîne de traçabilité et signaler des anomalies aux parties concernées.

4.3 TRANSFERT DES COLIS ET PROCEDURES D'EXPORTATION

Le Cadre opérationnel du PK prévoit des mesures spéciales pour s'assurer de la non-contamination des pierres provenant des zones non-conformes dans les colis approuvés pour exportation. Parmi ces mesures, les colis provenant des zones conformes doivent être transportés sous scellé avec une fiche de transfert visée par le DR et l'USAF, puis contrôlé au niveau du BECDOR avant d'être remis au bureau d'achat. L'Equipe de Monitoring du PK vérifie les listes d'artisans miniers et collecteurs patentés dans les zones conformes et comparent les bordereaux d'achat avec ces listes. Enfin, l'Equipe de Monitoring analyse

les photos des pierres. Les demandes d'autorisation d'exportation sont soumises une fois par mois, et depuis la fin de l'année 2018, l'Equipe donne sa réponse une semaine après.

La mission a observé des difficultés dans l'application de ce système dans la pratique. Concernant le transfert des colis, pour certains bureaux d'achat leur mode d'organisation rend le système très coûteux. Généralement des bureaux d'achat mettent à disposition un fonds de roulement à leurs acheteurs en province pour acheter, mais selon la taille et le degré d'expérience, les responsables des bureaux à Bangui doivent vérifier que les produits achetés correspondent aux montants préfinancés. Il est donc arrivé que certains bureaux se voyaient dans l'obligation d'effectuer des missions sur le terrain pour vérifier, ou bien de transporter les pierres à Bangui pour vérification, puis retransporter les pierres en province pour mettre le scellé, puis revenir à Bangui pour préparer l'exportation. Les coûts, les risques sécuritaires et la lourdeur de ce système encourageant beaucoup à chercher des arrangements alternatifs. Donc au niveau du PK, il faut se poser la question de la fiabilité des fiches de transfert.

La fiabilité des données sur les bordereaux d'achat est également à mettre en cause. En dehors de problèmes de ratures ou illisibilité, la réalité est qu'il est facile de falsifier les informations sur la provenance, le nom de l'artisan, ainsi de suite. C'est pour cela que les données statistiques dans son ensemble sont essentielles à la crédibilité de la chaîne documentaire, car cela permet de faire des analyses et situer les transactions individuelles dans un contexte global. En le faisant, des problèmes peuvent ressortir, mais en regardant un seul bordereau, ce n'est pas évident. La pratique du PK à vérifier que tel ou tel vendeur sur le bordereau est sur la liste d'artisans autorisés n'est pas une preuve que ce diamant ait été acheté dans tel endroit, tel jour et de la main de telle personne.

Par ailleurs, la question se pose sur la valeur ajoutée du système de vérification des catégories et des photos utilisées par le PK avant de valider des exportations. Il est peu probable de pouvoir détecter scientifiquement des pierres des zones non-conformes de l'Ouest provenant de la même formation géologique. L'équipe a pu entendre parler de plusieurs cas concrets de diamants de l'Ouest provenant des zones non-conformes mais qui ont été tout simplement notés sur le bordereau comme étant d'une zone conforme, ce qui est passé inaperçu par l'Equipe de Monitoring.

Pour les pierres de l'Est, selon les acheteurs interviewés, ceux qui sont expérimentés dans le domaine en RCA peuvent distinguer les diamants des deux zones, mais c'est généralement par expérience et non pas par analyse objective. En effet, des contrebandiers peuvent utiliser cette même expérience pour mélanger des pierres de différentes tailles et provenance. Des plaintes de l'Equipe de Monitoring sur la qualité des images est légitime dans certains cas, et les points focaux doivent continuer d'améliorer la qualité des photos même si la luminosité n'est pas bonne dans la salle. Mais même avec des images sous microscope, les techniques utilisées par l'Equipe du Monitoring n'ont pas fait leur preuve quant à leur capacité de distinguer l'origine dans des colis mélangés, même si la RCA est indirectement en train de contribuer à la recherche dans ce sens. Dans tout état de cause, le fait de vérifier les photos et les bordereaux ou pas ne changent pas le fait que tous les diamants de la RCA sont en train de sortir d'une manière ou d'une autre, et donc de ce point de vue, les mesures spéciales ne marchent pas.

Toute revue ou tentative de changement du Cadre opérationnel se heurtera à des enjeux politiques et institutionnels au niveau du PK et ailleurs, mais sur le plan technique, une revue s'avère nécessaire pour tenir compte des résultats de cette expérience jamais essayée dans l'histoire du PK et l'évolution de la situation socio-politique et dans la filière depuis 2015.

Un changement de paradigme qui adoptera des éléments de l'approche de « bonne diligence » pourrait nourrir la réflexion, sans pour autant sortir forcément du cadre du SCPK. Par exemple, le PK peut toujours avoir accès à des informations y compris des photos. Le PK peut même proposer de mettre à disposition des scanners plus sophistiqués, payés par l'industrie du diamant, pour tester des nouvelles techniques de traçabilité comme la cartographie des inclusions, l'intelligence artificielle dans l'interprétation des images,

et surtout les signatures des spectromètres. Mais ceci doit être fait de commun accord avec le Gouvernement et sans créer une entrave aux exportations légitimes.

Sur la base des informations statistiques et des images, le PK peut toujours mener des contrôles et investigations, peut-être en s'appuyant davantage sur des experts payés par l'Industrie des diamants pour venir effectuer des audits de temps à autre, pour mener des formations et pour faire des audits dans les pays destinataires des pierres exportées comme les Emirats Arabes Unis, Israël et Belgique. Cependant, une révision du Cadre opérationnel doit abandonner l'approbation préalable systématique qui constitue une entrave au rétablissement de la chaîne légale. Par ailleurs, le PK devrait être plus transparent dans la méthodologie utilisée pour la vérification de l'origine des pierres, en mettant à disposition toutes les données et modèles appliqués.

L'Equipe peut en revanche faire des audits et exiger des autorisations préalables pour des bureaux d'achat et opérateurs spécifiques où des anomalies sont constatées ou soupçonnées. Le Cadre révisé peut également prévoir des mesures sévères ciblant les compagnies et individus qui font la contrebande comme les interdictions de voyage, le gel des comptes, les fouilles spéciales aux aéroports, ainsi de suite. Ce dernier sortirait du Cadre proprement dit mais chaque pays participant du PK est libre de prendre des mesures conformément à leurs lois et les lois internationales.

Un tel changement de paradigme nécessiterait une appropriation de l'approche et la bonne foi du Gouvernement, le PK et les acheteurs. Cela nécessite aussi une nette amélioration dans la qualité des données statistiques et sa mise à disposition aux acteurs concernés. Ceci n'est pas évident, mais si l'objectif est d'avoir une meilleure visibilité sur les flux des pierres et mieux cibler les actions de répression et de veille, une revue des mesures spéciales s'avère nécessaire pour la crédibilité de la RCA et l'image du Gouvernement, mais aussi l'image et la crédibilité du PK.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

43. Accélérer le processus de mise en conformité des sous-préfectures surtout dans l'Ouest vu les forts risques de contamination.
44. Conduire une revue critique et participative des mesures spéciales du Cadre opérationnel et considérer des modifications à court et à long terme pour rendre la chaîne de traçabilité crédible.
45. Enlever l'exigence de vérification préalable systématique avant les exportations par l'Equipe de Monitoring du PK pour permettre la reprise réelle des exportations légales.
46. Alléger les procédures de validation des exportations en mettant un accent sur des audits et vérifications ciblées par acteur et par anomalie ou risque constaté.
47. Etudier comment renforcer une approche basée sur la « bonne diligence » et responsabilité partagée avec le secteur privé.

4.4 EVALUATION DES DIAMANTS BRUTS

L'évaluation des diamants bruts avant l'exportation est un point critique dans la chaîne de traçabilité. Plusieurs faiblesses dans le système actuel ont été observées. Dans un premier temps, le BECDOR n'utilise pas une liste de référence des prix conforme aux pratiques et normes internationales. Le « mercuriale » a été révisé il y a deux ans, après plus d'une décennie sans mise à jour, tandis que le marché mondial évolue rapidement. Pour pouvoir percevoir des recettes fiscales adéquates, se conformer aux exigences du PK en matière de certification, et pour augmenter la transparence et la confiance des exportateurs, un

abonnement à une liste comme AdTec qui est mis à jour mensuellement est souvent recommandé par les experts belges qui font les formations des évaluateurs gouvernementaux.

Cependant, pour pouvoir utiliser cette liste, les évaluateurs auront besoin de revoir les systèmes de triage pour être conformes aux listes de prix référentiels utilisés dans le monde, à savoir, celles basées sur les classifications du GIA au lieu des vieux systèmes belges. Ensuite, une évaluation indépendante des pratiques actuelles par des experts en évaluation gouvernementale pourra aider à identifier les besoins et les failles dans les pratiques actuelles, et identifier les points nécessitant une formation. Par exemple, dans le Diamond Office à Anvers, les évaluateurs n'effectuent pas le triage des colis sinon vérifient la conformité des poids et des valeurs présentés par les bureaux. Généralement les exportateurs sont mieux placés pour faire le travail du triage, et le rôle de l'évaluateur indépendant est de vérifier les choix et puis appliquer le barème approprié.

Cette même évaluation indépendante par des experts en la matière doit aboutir à des changements dans l'aménagement de l'espace physique qui est trop petit et mal éclairé, ainsi que l'équipement à la disposition des évaluateurs, comme par exemple, des détecteurs de faux diamants.

Sur le plan institutionnel, une attention particulière doit être faite sur le choix des évaluateurs avec des concours de sélection transparents et rigoureux, une vérification approfondie de la bonne moralité et un engagement de rester évaluateur pendant un certain nombre d'années pour éviter le départ des experts après avoir investi dans leurs formations. Il faudrait aussi s'assurer que les évaluateurs soient bien rémunérés pour réduire le risque de corruption. Dans l'organisation interne, les évaluateurs sélectionnés de façon aléatoire de la liste pour une évaluation donnée ne doivent pas être informés trop à l'avance. Ils doivent aussi signer des codes de conduite avec des pénalités lourdes en cas d'abus. Un modèle de prime pour les évaluateurs basés sur la valeur expertisée peut également créer une incitation positive réduisant le risque de dessous-de-table ou des pourboires. Tous ces éléments doivent être regroupés dans un guide des procédures et soutenus par les partenaires techniques et financiers.

Le Gouvernement peut également faire un choix de parcourir des cabinets spécialisés dans l'évaluation indépendante, ce qui favorise une évaluation correcte. Comme une évaluation fiable est nécessaire pour des bureaux d'achat pendant les importations et pour rapatrier les fonds de leurs banques, une amélioration est nécessaire pour augmenter les revenus de l'Etat, et également pour la viabilité de la chaîne.

Enfin, il faudrait s'assurer que les fonctions d'évaluation et d'expertise soient indépendantes des fonctions de délivrance des autorisations et de gestion des données. Afin de réduire les risques de conflits d'intérêt, généralement le bureau d'expertise ne fait que l'expertise. La délivrance et la gestion des bordereaux d'achat, la gestion des données statistiques, et d'autres fonctions liées aux autorisations et au contrôle de la chaîne devraient être séparées entre différentes structures avec des responsabilités clairement définies.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

48. S'abonner à une liste de prix mise à jour de manière régulière et partagée avec les exportateurs pour pouvoir augmenter les recettes fiscales, la prévisibilité et la transparence.
49. Mener une évaluation indépendante des pratiques et des besoins du BECDOR par un expert en évaluation gouvernementale en vue de préparer des formations et l'élaboration d'un guide des procédures.
50. S'assurer d'un processus rigoureux et transparent pour identifier et former des nouveaux évaluateurs.
51. Appliquer des règles strictes en matière de code de bonne conduite et de veille, et considérer des primes de caisse basées sur la valeur expertisée.
52. Réaménager la salle d'expertise conformément aux normes et bonnes pratiques.
53. Tenir compte du principe de séparation des rôles dans la délivrance des autorisations, la gestion des données et l'expertise des diamants dans la revue fonctionnelle prévue dans le cadre du projet PGRN de la Banque mondiale.

4.5 DEFIS INSTITUTIONNELS AU NIVEAU NATIONAL ET LOCAL

L'équipe a abordé de façon indirecte des difficultés d'ordre institutionnel qui sont ressortis dans l'examen des causes et solutions de la contrebande. La plupart de ces observations ont été intégrées dans d'autres parties du rapport, mais quelques-unes nécessitent une mention additionnelle. En dépit de la revue du rôle du SPPK financée par le projet DPDDA II, cette structure n'a pas encore une base juridique clairement définie ; ce qui affaiblit sa position institutionnelle, son accès à des moyens et sa crédibilité.

En principe, le SPPK est le premier responsable de toute la chaîne. Le Secrétariat est à la fois un organe de coordination interministérielle, de représentation à l'international mais aussi un organe technique opérationnel avec une capacité d'actionner l'Administration minière pour réussir sa mission. Chaque pays a la latitude de structurer sa représentation, mais le constat actuel est que le SPPK occupe une position floue et faible relative à d'autres pays.

Le manque de moyens de l'Administration minière pour réussir ses missions est un fait avéré. Ceci n'est pas un défi limité au secteur des mines, mais il devrait avoir des solutions si la chaîne doit fonctionner comme il faut. Actuellement, l'Administration minière sur le terrain manque de moyens : pas de véhicules, pas de motos, pas de carburant, pas de budget. Un commandant d'unité de l'USAF a fait part du fait qu'ils ont reçu comme dotation pour l'année passée 25 enveloppes et une rame de papier. Dans ces conditions, l'Administration se débrouille, souvent en s'appuyant sur les contributions des acheteurs et collecteurs qu'ils sont censés contrôler.

En termes de ressources humaines, la situation reste préoccupante, surtout au niveau des services déconcentrés (les DR et les Chefs de services) qui sont généralement seuls ou bien avec un appui administratif limité. Or, il faudrait plusieurs ingénieurs dynamiques et compétents pour sillonner les sites miniers. L'idée avec les « points focaux PK » était de combler ce vide, mais c'était une solution temporaire qui nécessite une action institutionnelle pour fournir une solution durable.

Une piste de solution est de réfléchir à comment formaliser les nombreux arrangements qui existent sur le terrain actuellement, comme les ponctions sur les grosseurs. Une formalisation de certains pourcentages prélevés à la source peut générer des fonds pour le fonctionnement des services déconcentrés et les collectivités locales tout en augmentant la transparence.

Une revue de la fiscalité au niveau national pourrait aider à amortir les coûts de fonctionnement, car la répartition des frais et taxes à l'exportation doit permettre le financement de l'impression des carnets de bordereaux, la participation dans les conférences, les visites de terrain, ainsi de suite. Dans la clé de répartition actuelle, par exemple, 0,5% de la taxe est destinée à une ligne « informatique » (REIF) mais ce n'est pas clair de quoi il s'agit. Une revue compréhensive de la fiscalité dépasse le mandat de cette étude, mais une rationalisation des taux et surtout les clés de répartition permettraient le bon fonctionnement de la chaîne légale.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

54. Clarifier et formaliser le rôle institutionnel du SPPK pour lui permettre de remplir ses fonctions pleinement et avoir accès à des moyens adéquats.
55. Affecter des jeunes techniciens et ingénieurs comme les « points focaux » pour renforcer les ressources humaines au sein de chaque DR et service. Parmi leurs missions, la saisie des données statistiques, la sensibilisation des acteurs et le suivi des activités sur les sites miniers.
56. Prévoir des primes basées sur la performance à tous les niveaux, comme par exemple des bonus pour les chefs de service ayant enregistré le plus de patentes.
57. Trouver des solutions pour les fonds de roulement aux services déconcentrés comme la mise à disposition de crédit de fonctionnement ou la formalisation de pratiques de taxation informelle.
58. Revoir la clé de répartition des fonds générés par l'exportation pour s'assurer du financement de la chaîne de traçabilité dans le cadre d'une revue générale de la fiscalité.

4.6 COMITES ET ANTENNES DE SUIVI PK

Le Gouvernement s'est fortement mobilisé en 2016 et 2017 pour mettre en place des Comités de suivi PK au niveau national et local comme prévu par le Cadre opérationnel. Cette initiative est à féliciter malgré des moyens limités. Toutefois, les comités peinent à fonctionner par manque de moyens, de disponibilité et une mauvaise appropriation de leurs missions

L'idée derrière ce volet du Cadre opérationnel était de promouvoir la coordination et le partage d'information. Au niveau national, il s'agissait de compenser pour le fait que le SPPK en RCA n'était pas structuré de façon à favoriser une coordination technique intra et interministériel. Dans la pratique, le comité national s'est réuni pour valider la proposition des zones conformes mais ne tient pas de réunions régulières. Par ailleurs, il y avait une mauvaise interprétation du terme « point focal » dans le Cadre opérationnel, le point focal étant le terme utilisé pour le SPPK et non pas une personne à part.

Au niveau local, les CLS se sont réunis une ou maximum deux fois pour valider les zones. Or, l'esprit au niveau local était de permettre à des parties prenantes locales de partager les informations et de s'assurer d'une bonne vigilance du secteur, remontant les informations au comité national, qui aurait à son tour remonté les informations au PK. Malheureusement cet objectif n'est pas atteint.

Ceci ne veut pas dire qu'il n'y a pas de coordination ou de partage d'information. La mission a constaté plusieurs exemples positifs au niveau local où les préfets ou sous-préfets ont joué un rôle fédérateur en réunissant les acteurs et en créant la coordination. Dans ses réflexions, l'équipe a recommandé de bâtir sur ces pratiques existantes pour recadrer complètement les missions de ces comités. Par exemple, le « comité local » peut exister sous l'égide du Conseil de sécurité au niveau d'une sous-préfecture. Une fois

par trimestre, une réunion spéciale sectorielle peut être dédiée au secteur minier, avec la participation des autorités mais aussi des opérateurs économiques et des forces de l'ordre.

L'utilisation d'un canevas standard d'ordre de jour et de PV de réunion avec des informations concrètes et chiffrées aiderait le Comité national et l'Equipe du Monitoring du PK à pouvoir mieux apprécier la situation sur le terrain. Actuellement, les actions de coordination sur le terrain ne sont pas communiquées au niveau national et international, ce qui réduit la crédibilité du Gouvernement vis-à-vis du PK.

Des antennes locales de suivi (ALS) ont été créées comme dénombremments des CLS dans chaque localité minière. Les ALS ont comme rôle la collecte des renseignements et ils sont composées d'un représentant de la société civile (souvent la jeunesse), des artisans miniers et de la chefferie locale. Les ALS rencontrées sont démotivées par le manque de moyens, manque d'activités par les CLS et la manque de primes de dénonciation de la fraude. Les ALS dans l'état actuel ne sont pas opérationnelles, mais dans le cadre de la redynamisation des CLS et la mise en place de sites pilotes de gestion communautaire, une revue de leur rôle serait utile. Comme les ALS jouent aussi un rôle dans la collecte de renseignements, la mise à disposition des primes à la dénonciation de fraude apportera une motivation additionnelle.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

59. Revoir la composition du Comité national pour s'assurer de leur disponibilité et leurs contributions techniques.
60. Recadrer le rôle du Comité national en l'intégrant dans une réforme du SPPK ou en créant une entité de coordination à part avec des moyens adéquats.
61. Recadrer le rôle du Comité local en l'intégrant dans le système existant comme une réunion sectorielle trimestrielle présidée par le Sous-Préfet.
62. Elaborer un canevas d'ordre de jour et de PV de réunion pour les CLS afin d'orienter les points à aborder et documenter les informations et décisions pour le Comité national et le PK.
63. Tenir compte des ALS dans les expériences pilotes de ZEA ou des coopératives villageoises.

5.0 ETATS DES LIEUX DES CONTROLES INTERNES

5.1 MANQUE DE DEFINITION OU APPLICATION DES SANCTIONS

Quand l'équipe a posé la question à un acheteur de savoir pourquoi décide-t-on de passer par la contrebande, la réponse était, « Pourquoi pas ? ». Lorsqu'il n'y a pas de conséquence pour frauder, ce n'est plus rationnel économiquement de travailler légalement. Si on s'en tient au principe qu'il faut que ce soit facile à suivre la chaîne légale et difficile à suivre la chaîne illégale, l'application des sanctions est l'outil primordial pour ériger des barrières.

Or, l'équipe de l'étude n'a pas pu avoir un seul cas de quelqu'un qui a été renvoyé en prison pour la contrebande. En revanche, le Code minier prévoit des sanctions pour différents types d'infractions, qui sont soit des amendes, soit des peines de prison. Le plus souvent, les amendes transactionnelles (le paiement de l'amende applicable par la loi sur place) ou la saisie des pierres sont les sanctions appliquées sur le terrain. Comme la mise aux arrêts est rarement exécutée, les sanctions sont peu dissuasives.

Un cas partagé pendant la mission était d'une jeune personne venue du Cameroun pour acheter quelques pierres. Après avoir été dénoncé par un « indicateur », une saisie a été effectuée, et le colis transmis à Bangui avec le PV, conformément à la législation minière. Cependant, la personne en question était tout de suite libérée et informée que la Commission lui informera de la suite de la procédure. La personne est sans doute rentrée au Cameroun avec d'autres pierres et la perte justifiée par son bailleur comme une dépense accessoire.

Il y a également un déséquilibre dans l'application des sanctions sur le terrain. Tandis que les artisans et des acteurs sur le terrain sont souvent ciblés pour la fraude par l'USAF, les réseaux de contrebandiers agissent dans l'impunité vraisemblablement en complicité avec certaines personnalités pouvant les protéger. Tant que cette situation demeure, la lutte contre la fraude sur le terrain n'arrivera pas à endiguer le phénomène de la contrebande. Comme dit un collecteur : « *On ne s'assoie pas dans les magnans pour enlever les magnans.* » Autrement dit, cela ne sert à rien d'enlever la fourmi de ton pied quand tu es assis dans leur nid.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

64. Lutter contre la culture d'impunité avec quelques actions de répression des contrebandiers de haut niveau bien médiatisées.
65. Appliquer le maximum de sanctions prévues dans le Code minier et d'autres textes applicables pour les contrebandiers.
66. Etudier les raisons techniques relevant du système pénal et judiciaire pour lesquelles l'application des sanctions de prison est rarement appliquée.

5.2 ROLE DE L'USAF ET D'AUTRES FORCES DE L'ORDRE

L'efficacité et le rôle institutionnel de l'USAF ont fait l'objet de beaucoup de débats et de remarques des intervenants pendant la mission.

Plusieurs cadres de l'Administration minière se sont focalisés sur le besoin de rendre opérationnelle la police minière qui serait entièrement sous le contrôle du Ministère en charge des Mines tel que prévu par la loi. Le fait que l'USAF est composée d'éléments détachés de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale rend difficile la maîtrise de ces éléments ainsi que le renforcement de leurs capacités, car ils peuvent être réaffectés à tout moment une fois formée dans le domaine minier.

En effet, les agents de l'USAF ne sont pas des spécialistes dans les mines même s'ils ont la formation et la qualité d'officier de police judiciaire et donc ils sont habilités à constater tout type d'infraction que ce soit du code minier ou autre. Ils ont besoin de suivre des formations spécialisées dans la lutte contre la contrebande ou la criminalité dans le secteur des mines, qui est un domaine spécifique en RCA comme ailleurs.

En revanche, il faudrait poser la question différemment car sur un plan institutionnel, avoir une police minière n'est pas la seule option et peut-être pas la meilleure. Une étude comparative approfondie pourrait faire ressortir les expériences et les bonnes pratiques ailleurs, et nourrir les réflexions dans la revue fonctionnelle prévue par le PGRN sur financement de la Banque mondiale.

En effet, le travail quotidien de suivi, de contrôle et même de la répression est d'abord un travail civil où les ingénieurs des mines sont mieux placés pour le faire car étant des spécialistes en la matière. Par ailleurs, l'expérience montre que lorsque les agents de l'état emploient une approche de proximité auprès des acteurs et apportent un appui technique, l'adhésion aux règles devient plus efficace. La présence des éléments armés sur le terrain augmente la peur et la méfiance.

Cela ne veut pas dire que les forces de l'ordre n'ont pas un rôle capital à jouer, mais c'est plutôt un rôle d'appui à l'Administration minière en cas d'insécurité ou dans le cadre d'une action de répression où la force ou la menace de la force est nécessaire, comme un déguerpissement ou une arrestation. Le fait que les différentes localités disposent d'entre 5 et 12 éléments de l'USAF, tandis que le DR ou le chef de service est généralement seul, illustre ce déséquilibre dans l'approche.

Ce déséquilibre est ressenti sur le terrain où témoignage après témoignage, les artisans n'ont pas une bonne image des « minaires » comme ils sont appelés, évoquant des cas où ils sont utilisés comme la main forte des assureurs dans le cadre des litiges et donc pas comme des acteurs neutres. Vu que la législation centrafricaine prévoit un rôle important pour l'USAF dans le dispositif, il faudrait dans ce cas s'assurer que les éléments aient des formations adéquates et des moyens de travail y correspondants. Des dispositifs de veille, de plainte et de redevabilité sont également essentiels en cas d'abus de pouvoir.

Au niveau national, il y a un chevauchement et une confusion dans les rôles de contrôles et de la répression. A titre illustratif, l'USAF, la Police nationale et la Douane jouent des rôles similaires à l'aéroport international dans le dispositif de contrôle et de suivi des exportations. Par exemple, la Police nationale a effectué une saisie en mai 2019 dans un vol humanitaire sans l'implication de l'USAF.

La clarification de rôles et la coordination entre les forces de l'ordre pourrait également faire objet d'amélioration. Par exemple, la DST détient les informations sur les voyageurs et les manifestes dans les hôtels. Une meilleure coordination permettrait de suivre et de cibler des personnes suspectes. Pour pouvoir faire des fouilles dans les hôtels, un mandat du procureur est nécessaire, donc une coordination avec le Ministère de la Justice est également essentielle. Au niveau de l'aéroport, c'est la police nationale qui contrôle les passagers domestiques. Une cellule mixte de coordination et d'action rapide avec toutes les parties prenantes aiderait à avoir une meilleure coordination.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

67. Dans le cadre de la revue de la législation, prévoir une étude comparative des bonnes pratiques en matière des polices minières et des modes alternatifs de répression.
68. Dans le cadre de la revue fonctionnelle du Ministère en charge des Mines, étudier les textes de base qui régissent le fonctionnement de la police minière.
69. Renforcer le rôle de l'Administration minière dans le contrôle et la répression, ainsi que l'appui technique et la sensibilisation pour créer plus de confiance entre les acteurs et l'Etat.
70. Etablir un mécanisme de plainte et de veille contre des abus commis par les éléments des forces de l'ordre en zone minière.
71. Développer des modules de formation pour les éléments nouvellement affectés à l'USAF sur le Processus de Kimberley, leurs attributions et le code de bonne conduite.
72. Définir un cadre de collaboration entre l'USAF, la Police nationale, la Douanes et les autres services impliqués dans l'application de la loi.

5.3 DIFFICULTES AU NIVEAU DE L'AEROPORT DE BANGUI

Même s'il est difficile à prouver, l'aéroport de Bangui est probablement la principale voie de sortie pour une grande partie des diamants de la contrebande, dépassant une centaine de milliers de carats par an, d'une valeur estimée dans les milliards de francs CFA. Comme mentionné, même si le Cameroun est probablement la plaque tournante de la contrebande, ceci est dû en partie au fait que Douala est la destination la mieux servie à partir de Bangui avec en moyenne un vol par jour.

Les dysfonctionnements au niveau de l'aéroport sont nombreux. D'abord, il y a des réseaux d'autorités aéroportuaires qui facilitent le passage des contrebandiers. Souvent ce passage est préparé à l'avance et plusieurs ont témoigné de pouvoir monter dans l'avion et recevoir des colis par un agent ayant accès au tarmac. En effet, le grand nombre de personnes ayant un accès au tarmac est à revoir, même si cela a apparemment été fait dernièrement.

Ensuite, les contrôles effectués par l'USAF sont d'une efficacité douteuse. Les éléments de l'USAF se trouvent à l'entrée avant l'enregistrement et après le scanner pour poser des questions aux passagers et éventuellement ouvrir les bagages. Même si les contrôles aléatoires peuvent avoir un effet dissuasif, des fouilles corporelles discrètes seraient plus efficaces. Il faudrait néanmoins des caméras visibles pour dissuader les auteurs de la corruption.

En effet, le paiement des agents à l'aéroport pour faciliter le passage des colis est un phénomène même pour les exportateurs légaux, qui doivent payer de nombreux pourboires pour passer au risque de rater leurs vols.

Cela dit, en matière de diamants, comme les détecteurs de métaux et les rayons x ne montrent pas les pierres, la meilleure approche est les renseignements. Développer et maintenir des listes de personnes suspectes qui seront assujetties à des fouilles obligatoires peuvent être une stratégie. Une coordination rapide et efficace avec les agents de l'aéroport est également capitale. La création d'un groupe WhatsApp pour vite partager les informations à temps peut aider. Même si les renseignements sont parfois utilisés, la pratique n'est pas systématique avec des listes noires et des listes rouges.

Tout cela n'aide pas pour les personnes protégées. L'USAF est généralement absente du salon d'honneur par lequel beaucoup de diplomates, de directeurs et des hommes d'affaires passent. En effet, l'accès à ce circuit n'est pas forcément réservé à des vrais VIP, et même si l'USAF était présente, les agents n'ont pas la force hiérarchique de fouiller ou d'arrêter une personnalité politique ou un diplomate.

Même pour des personnes qui ne sont pas à ce niveau, des réseaux les protègent. La mission a été témoin, par exemple, d'un jeune centrafricain venant sur un vol onusien de Ndele dans la zone rouge qui s'est fâché lorsque l'agent de police a insisté de fouiller son bagage. Il a refusé et la décision hiérarchique était finalement de le laisser partir. Dans ces conditions, les fouilles deviennent purement symboliques car les contrebandiers sont exemptés.

Or, pour les vols nationaux, surtout les vols de l'ONU venant de Bria, de Ndele et d'autres villes diamantifères, la fouille et la vérification doivent être systématiques et approfondies vu le haut risque de trafic des pierres. La Minusca pourrait aider en permettant ou même en aidant directement la fouille des passagers lorsque ces vols arrivent dans la capitale.

En somme, l'organisation de l'aéroport en ce moment est très favorable à la contrebande. Tout se vend. L'application des règles est facultative pour certaines catégories de personnes où des personnes avec les moyens et accès aux réseaux et les contrôles sont symboliques et ciblent ceux qui n'ont pas de pierres.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

73. Appliquer les dispositions légales concernant les 20% de prime pour ceux qui attrapent ou qui dénoncent les contrebandiers afin de créer une incitation économique réelle pour lutter contre la corruption actuelle.
74. Définir clairement le cadre de collaboration entre l'USAF et les autres forces de sécurité à l'aéroport, ainsi qu'avec les différents services de protocole de l'état.
75. Etablir et utiliser des listes de personnes suspectes pour cibler les fouilles, basées sur une analyse de statistiques par la DGMG, des bases de données de l'OMD, des renseignements, etc.
76. Collaborer avec la Minusca pour insister que les passagers des vols humanitaires provenant des zones à haut risque de contrebande soient assujettis à des fouilles par la Police nationale, l'USAF et par des agents de la Minusca de façon systématique.
77. Contrôler particulièrement les vols en destination du Cameroun.
78. S'assurer que tout type de passager, y compris les hôtesses de l'air et les voyageurs passant par le Salon d'honneur, soit assujettis à des contrôles.
79. Clarifier et appliquer les règles concernant l'accès au Salon d'honneur et l'accès des agents au tarmac.
80. Installer des caméras pour filmer les actions de contrôles à l'Aéroport, et toutes les étapes des exportations légales.
81. Afficher clairement des avertissements et des sanctions pour la contrebande, avec une annonce régulière à cet effet, ainsi que des numéros auxquels des passagers peuvent témoigner des abus constatés.

5.4 RENSEIGNEMENTS, SAISIE ET CONFISCATION

Si c'est facile de cacher les diamants physiquement, ce n'est pas forcément le cas pour des informations sur qui est entré en possession des pierres. Pour cette raison, et dû au fait que les diamants sont facilement invisibles aux yeux des contrôles aléatoires, les systèmes de collecte et d'utilisation des renseignements sont essentiels pour un contrôle efficace. Ce fait est connu par les autorités centrafricaines qui par le passé et même aujourd'hui effectuent des saisies et confiscations sur la base des fuites d'information et des dénonciations. Pendant la mission, une personne a été attrapée à l'aéroport de Bangui sur cette base, ainsi que quelques personnes sur le terrain. En province comme dans la capitale, l'USAF développe un réseau « d'indicateurs » qui fournissent des informations vitales.

On constate cependant que ce système est moins efficace que par le passé, dû en partie au phénomène généralisé de personnes protégées mais également le manque de fonds pour financer la collecte des informations. En effet, des dénonciations sont rarement gratuites, et donc il faudrait un modeste budget pour motiver ces personnes. Par ailleurs, pour que le système de saisie et de confiscation marche véritablement, il faut des primes liées à la valeur de la marchandise, sinon quelques billets font passer les colis des contrebandiers.

Officiellement, il est prévu dans la loi minière que 20% des procédés de vente de marchandises confisquées est censé être partagé entre les agents ou les citoyens ayant facilité la saisie. En réalité, il est rare que les agents sur le terrain aient une suite une fois le colis confisqué est transféré à Bangui à la Commission de Saisie. Ce fait démotive les agents et peut les inciter à prendre illicitement une des pierres ou d'effectuer des arrangements.

Les pratiques de cette Commission peuvent être améliorées. Le SPPK ne fait pas partie de la Commission, ce qui est nécessaire compte tenu de sa responsabilité pour la conformité avec le Système de Certification. Ce serait souhaitable d'améliorer la communication sur les décisions de confiscation, l'organisation des ventes aux enchères et l'utilisation des procédés de vente. Ce serait également intéressant de voir dans la répartition comment profiter de cette source de financement pour amortir les coûts de fonctionnement de la chaîne de traçabilité sur le terrain.

Un dilemme particulier relève du fait que l'exportation des pierres provenant des zones non-conformes est interdite selon le Cadre opérationnel du PK. Pour cette raison, l'État a aucune incitation à saisir de façon officielle les pierres provenant de cette zone ou par des acteurs frauduleux car ces achats risquent d'être bloqués par le PK pendant l'exportation.

Au niveau du PK, il faudrait donc réfléchir avec le Gouvernement centrafricain sur ce problème et trouver une solution durable. Le PK doit débattre si c'est mieux de fermer les yeux à des millions de dollars de diamants provenant des zones rouges qui pénètrent le marché international de façon clandestine, ou bien de permettre cette pénétration dans des conditions contrôlées. Par exemple, des ventes spéciales des pierres saisies par l'État dont l'origine est invérifiable pourraient être organisées sous l'égide d'une bourse internationalement reconnue et avec des garanties que la répartition des procédés de vente de ces pierres contribue à la paix et à la stabilité à travers des fonds spéciaux.

Il y a également de bonnes idées et initiatives mentionnées au cours de l'enquête. Par exemple, un agent de l'USAF à Bangui a commencé à suivre des réseaux sociaux—Facebook et Twitter—pour avoir des indices sur des personnes essayant de vendre des pierres. Vu l'augmentation de l'utilisation de l'Internet comme documenté par des ONG internationales, c'est une approche à développer. En effet, une fois les questions de coordination institutionnelle clarifiées, des formations sur des techniques d'enquête en collaboration avec des experts ou même des agents des douanes ou forces de l'ordre à l'étranger qui suivent la contrebande pourraient être utiles. La contrebande étant un phénomène transfrontalier, une approche transfrontalière de lutte contre la contrebande est nécessaire.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

82. Partager systématiquement les PV de saisie avec le SPPK et intégrer ces données dans les rapports annuels et la base des données.
83. Prévoir des sources de financement pour inciter ceux qui dénoncent ou révèlent la fraude.
84. Mettre en place une prime d'incitation pour les personnes qui arrivent à enregistrer des preuves de transactions frauduleuses surtout avec des vidéos.
85. Mettre en place une cellule ou une plateforme de coordination nationale et internationale sur les questions de renseignements liées à la contrebande.
86. Organiser des formations sur les techniques d'enquête en matière de contrebande des pierres et métaux précieux en partenariat avec des structures de coordination à l'étranger comme Interpol et l'OMD.
87. Constituer et utiliser des listes de personnes ou entités suspectes (listes rouges et listes noires) dans les enquêtes et les fouilles aux frontières sur la base des renseignements et des anomalies statistiques.
88. Suivre l'arrivée, les départs et les manifestes des hôtels détenus en utilisant ces listes rouges et noires en partenariat avec la DSPJ.
89. Clarifier les procédures et la mise en application des 20% de prime aux agents ou aux dénonciateurs pour créer une véritable incitation pour la saisie légale.
90. Rendre les décisions de saisie et de confiscation publique pour sensibiliser les acteurs et rendre le processus plus transparent.
91. Clarifier avec le PK la procédure à prendre pour la liquidation et l'exportation des pierres dont l'origine n'est pas connue afin de maîtriser le flux des diamants illicites sur le marché international et augmenter les coûts de la contrebande.

5.5 DYNAMIQUES AVEC LES PAYS VOISINS

L'étude a couvert tout particulièrement les zones frontalières avec le Cameroun. Malheureusement, la visite des villes camerounaises qui sont vraisemblablement les points de transit des contrebandiers a été reportée. Néanmoins, quelques personnes ressources qui sont venues à Gamboula pour échanger avec l'équipe, ont confirmé les informations partagées par des collecteurs à Bangui et ailleurs. Selon ces acteurs et les observations directes de l'équipe, le Cameroun est peut-être la première destination des pierres qui sortent en contrebande, en dépit du retour de plusieurs réfugiés.

Le facteur majeur derrière ce mouvement est l'effondrement de la chaîne légale en RCA, et des perturbations dans la chaîne de financement et de commercialisation. Néanmoins, il y a des facteurs au Cameroun qu'il faudrait creuser davantage. Par exemple, ce n'est pas clair comment une grande concentration d'acheteurs et de contrebandiers puissent opérer depuis Bertoua et Douala sans difficultés. Ce serait intéressant d'étudier dans un premier temps la liste des acteurs habilités à acheter au Cameroun et de partager ces données avec les autorités centrafricaines pour comparaison. Normalement, les points focaux PK des pays respectifs devraient servir de liaison pour le partage de ces types d'informations, et de même maintenir des listes noires communes, mais il faudrait voir sur le plan institutionnel si c'est faisable.

Les mêmes types de difficultés que connaît la RCA en matière de gestion de l'aéroport, les réseaux de protection et autres pourraient être aussi des facteurs au Cameroun. Ce serait important d'étudier les dispositions relatives aux sanctions et à la saisie et à la confiscation. Des missions conjointes des autorités

camerounaises et centrafricaines pour étudier ces problèmes des deux côtés de la frontière pourraient aider à identifier des solutions et à créer des liens de collaboration. Comme pour la RCA, une véritable volonté politique est nécessaire pour démanteler ces réseaux. Il faudrait aussi clarifier avec le PK si le Cameroun pourrait organiser des ventes aux enchères et des exportations des diamants bruts saisis et confisqués, en supposant qu'une grande partie de ces pierres proviendrait de la RCA.

Pour le moment, l'harmonisation fiscale ne paraît pas être un grand facteur derrière la contrebande des diamants, mais une fois que la RCA arrive à mieux maîtriser ses contrôles internes, cela pourrait devenir des aspects à tenir en compte. L'idéal étant que les deux pays harmonisent non pas seulement les droits de sortie sinon les coûts réels effectifs d'une exportation, c'est-à-dire les coûts en tenant compte des patentes, autorisations et frais divers nécessaires pour opérer et pour exporter. Pour le moment, sans compter les taxes à l'exportation, les charges pour un acheteur au Cameroun sont apparemment plus bas, selon des collecteurs centrafricains.

Au niveau local, la coordination transfrontalière se fait principalement par le biais du corps préfectoral des deux côtés de la frontière. Ce serait idéal de renforcer cette collaboration en utilisant par exemple la même liste de personnes suspectes pour contrôler certains mouvements. Il faudrait aussi prévoir des mécanismes pour gérer les cas des camerounais arrêtés en Centrafrique car la mission a appris de certaines instances où les autorités camerounaises œuvrent pour la libération des personnes arrêtées en Centrafrique pour possession illégale des pierres. Il faudrait qu'aux deux côtés il y ait une véritable volonté de coordonner et de lutter contre l'impunité.

L'étude n'a pas abordé directement les autres frontières mais Brazzaville aurait été mentionnée par plusieurs acteurs comme une ville similaire de Douala avec une concentration d'acheteurs illégaux. Comme au Cameroun, les prix d'achat sont généralement plus élevés pour l'or et pour les diamants, ce qui attire les contrebandiers. Concernant la RDC, le Tchad et le Soudan, la contrebande est plus difficile à comprendre vu que cela se passe dans les zones sous contrôle des groupes armés. L'équipe a entendu parler des pierres qui transitent par Juba et arrivent à Douala dans certains cas. Comme les circuits de contrebande ne sont pas forcément créés en fonction de la proximité géographique mais plutôt la concentration d'acheteurs (et par ricochet des prix attractifs) ce cas de figure n'est pas impossible.

Enfin, dans la même veine, la lutte contre la contrebande ne doit pas concerner que les pays d'Afrique centrale. A travers les réseaux aériens, les pierres peuvent facilement être écoulées en Afrique de l'Ouest. Une vigilance particulière est nécessaire au niveau du Togo, du Libéria, de la Sierra Leone, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Ghana. Une étude internationale approfondie pourrait également aider à mieux

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

92. Organiser des missions d'évaluation conjointe entre la RCA et le Cameroun pour analyser les forces et faiblesses et identifier les opportunités de coordination et d'harmonisation.
93. Organiser un atelier de validation de ces propositions à haut niveau politique et débiter sa mise en œuvre.
94. Formaliser des protocoles de partage d'information régulière entre les points focaux de la RCA et le Cameroun concernant les identités des acheteurs agréés, les achats, les exportations et les personnes suspectes en matière de contrebande.
95. Attirer l'attention des pays en Afrique de l'Ouest sur les risques de contamination des pierres de la RCA dans leurs chaînes d'approvisionnement et veiller à leurs statistiques d'exportation.
96. Partager les informations sur des personnes suspectes avec l'Interpol et d'autres mécanismes de coordination policière et douanière afin de permettre aux autorités à Dubaï, en Europe ou aux Etats-Unis de prendre des mesures spéciales de contrôle à leurs frontières.

comprendre les mécanismes par lesquels les pierres arrivent dans les usines de taille en mettant un accent sur Dubaï et l'Inde.

5.6 BONNE DILIGENCE DANS LA GESTION DES AUTORISATIONS

Les sanctions administratives telles que le retrait des agréments ou infliger des amendes peuvent aussi être des mesures incitatives importantes dans le dispositif des contrôles internes. Tout commence par l'octroi des agréments à des bureaux d'achat et des collecteurs où un renforcement de la bonne diligence s'avère nécessaire. D'abord, il faudrait étudier l'option, conformément aux normes de l'ITIE, d'enquêter et de publier l'origine et la composition des propriétaires réels de tous les bureaux d'achat et les sociétés minières. Ceci aiderait à instaurer une culture de transparence et aux autorités étrangères à veiller sur des sociétés qui importent des produits miniers de la RCA.

Ensuite, pour les collecteurs la procédure exige une enquête de moralité par la DSPJ, mais généralement cette enquête est biaisée ou superficielle, se limitant à une revue du casier judiciaire et une vérification dans la base des données d'Interpol. Or, l'Administration minière est la première source d'information, car la plupart d'acteurs ont des antécédents dans le pays. Il faut une base des données et des identifiants uniques qui ne changent pas d'une année à une autre pour centraliser et exploiter cette information. La publication des noms, nationalités et chiffres agrégés d'achat chaque année aidera aussi à la société civile de faire des observations et à instaurer une culture de transparence. L'utilisation d'autres ressources comme la base des données de l'OMD est essentielle.

Dernièrement, le Ministère tente de mettre en place de telles mesures de veille à travers une commission dédiée à la revue des dossiers de renouvellement de l'agrément des collecteurs. Même si l'esprit est bon, dans l'application les collecteurs se plaignent de devoir se déplacer jusqu'à Bangui pour des longues périodes afin de présenter des informations comme les anciens bordereaux qui normalement doivent également être à la portée de l'Administration. Par ailleurs, les exigences très contraignantes mais souvent contournées pour les collecteurs étrangers, notamment la résidence de minimum cinq (5) années et la construction d'une maison de 50.000.000 FCFA, constituent un facteur poussant certains à la clandestinité ou à des « arrangements » pour pouvoir être dispensé de ces lourdes conditions.

Pour les bureaux d'achat, le retrait de l'agrément en cas de manque d'exportation est motivant. Actuellement, la majorité des 16 bureaux d'achat agréés n'ont fait aucune exportation en 2018. Des amendes peuvent également constituer des sanctions administratives pour ceux qui n'atteignent pas ce quota. Cependant, il faudrait que les amendes et les conditions soient réalistes et raisonnables. Par exemple, l'exigence de construire un immeuble d'une valeur de 350.000.000 FCFA et d'avoir au minimum 5 bureaux secondaires est difficile à appliquer.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

97. Etablir des identifiants uniques pour les acteurs de la filière pour pouvoir les suivre d'une année à une autre dans des bases de données.
98. Mettre en place des bases de données des infractions, saisies et confiscations à utiliser dans les décisions sur le renouvellement, et utiliser ces informations pour mettre à jour des bases de données internationales d'Interpol et de l'OMD.
99. Prévoir des sanctions administratives en termes de seuils minimums par catégorie d'acteur à atteindre sous peine d'amende ou de retrait de l'agrément pour une période déterminée.
100. Revoir les conditions pour les collecteurs étrangers et les bureaux d'achat pour s'assurer de leur applicabilité dans la pratique et en veillant contre des effets pervers.

5.7 COMMUNICATION, TRANSPARENCE ET PARTAGE D'INFORMATION

De façon générale, le mode de communication officiel dans l'Administration n'est souvent pas compatible avec le besoin d'informations rapides pour pouvoir agir. Pour pallier ce décalage, la mise en place de systèmes électroniques parallèles est nécessaire, comme la proposition ci-dessus de prévoir un système de saisie et de transmission de données statistiques provisoires provenant des bordereaux d'achat sur le terrain. Ces systèmes viennent en complémentarité avec les systèmes officiels, car cela permet d'exploiter certaines informations le temps que ça prend de consolider et valider dans la voie officielle.

Cependant, il faut quand même s'assurer que dans les circuits de partage d'informations officielles, que toutes les personnes soient informées le plus directement possible. Par exemple, les rapports du terrain doivent souvent passer par plusieurs étapes (Chef de service – DR – Dir Cab – Ministre - SPPK). Une rationalisation de ces schémas de partage s'avère nécessaire, surtout en prévoyant des liens plus directs au SPPK, à l'USAF et au BECDOR pour les PV de constat de saisie, les rapports périodiques, etc.

Des stratégies informelles sont également à encourager, comme des groupes WhatsApp pour les points focaux du PK de la sous-région, ou un groupe sur tous les cas de saisie à l'aéroport. L'implication du grand public peut également être une stratégie intéressante. Une page Facebook pour passer des informations et encourager dans les commentaires et des contributions peuvent améliorer l'environnement de confiance et élucider des informations utiles, comme plusieurs villes en Afrique de l'Ouest utilisent avec succès dans le cadre des approches de police de proximité.

En effet, la contrebande comme d'autres activités illégales sont aussitôt des phénomènes où les normes et les valeurs sociales peuvent avoir un impact significatif. En soi-même, mettre des affiches et des numéros téléphoniques dans l'aéroport pour dénoncer un cas suspect ne va pas régler le problème, mais cela peut renforcer le message que ce comportement n'est pas acceptable. Lorsque des cas d'arrestation ou de saisie se produisent, et ces cas sont bien médiatisés, cela renforce le message que l'illégalité n'est pas sans conséquence, et peut aider à réduire le caractère généralisé de l'impunité

Une communication efficace et surtout une transparence sont des outils nécessaires à changer les attitudes surtout vis-à-vis de la volonté et de la capacité des autorités à agir. Par exemple, une page Facebook et un site Web qui publient les noms de tous les collecteurs et invitent le public à porter plainte peuvent engendrer des vrais changements dans les perceptions. Une communication officielle sur la valeur des diamants confisqués et la répartition des fonds, y compris la récompense reçue par l'agent ayant effectué la saisie, peut avoir des effets multiplicateurs positifs. La même stratégie peut être adoptée dans la communication envers l'étranger au niveau du PK: plus de transparence, même sur des aspects négatifs,

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

101. Encourager l'utilisation de WhatsApp pour les différents groupes de coordination et de partage d'information même de façon transfrontalière.
Prévoir des activités (ateliers ou forums) ainsi que des numéros confidentiels pour permettre la collecte des plaintes par les communautés et les acteurs sur les abus spécifiques ou d'autres préoccupations.
103. Prévoir des numéros téléphoniques ou des sites Facebook que le grand public peut utiliser pour dénoncer des cas de fraude ou de contrebande.
104. Inclure dans les rapports annuels du PK, le nombre d'infractions constatées et la valeur des diamants saisis après liquidation.
105. Médiatiser les cas de répression des contrebandiers et leur expulsion du pays.
106. Prévoir des primes et des décorations pour les citoyens et les agents de l'Etat ayant plus contribué à réduire la contrebande.

aura un effet positif sur l'image du pays, pourvu que l'exposition des problèmes soit accompagnée par une description des mesures entreprises pour faire face aux difficultés.

5.8 IMPLICATION ET SENSIBILISATION DES COMMUNAUTES

Sans l'implication des communautés, il n'est pas possible de maîtriser la filière du diamant ou de l'or issus de la production artisanale. Il s'agit d'abord d'une question d'efficacité : même avec tous les moyens du monde, des agents de l'Etat ne peuvent pas avoir le même regard ou le même intérêt que les acteurs de base qui dorment dans les communautés où des cas de contrebande ou de fraude commencent.

Pour cette raison, le projet DPAM a mis beaucoup d'accent sur le principe de cogestion entre l'Etat et les villages comme une bonne pratique. Pour ce faire, il faut que cette cogestion soit formalisée par un accord ou une convention, ce qui responsabilise la communauté à s'y intéresser au suivi des règles. Cet intérêt est plus efficace si c'est également pécuniaire, comme la pratique en Côte d'Ivoire où les villages organisés en coopérative prélèvent des taxes à la source et s'organisent en conséquence. Le projet DPAM vise à tester de tels modèles en RCA sous forme de ZEA ou de coopérative villageoise.

Pour l'Administration, cette approche – comme l'approche de bonne diligence et l'auto-régulation – nécessite un changement de paradigme. Ce n'est pas évident car l'image de l'Etat centraliste et fiscaliste est ancrée dans les esprits. Cependant, une gouvernance basée sur une responsabilité partagée est la seule voie permettant d'avancer, surtout en tenant compte des manques de moyens de l'Etat et la suspicion de la population envers l'Etat.

L'équipe a observé que pour la plupart des communautés minières, l'Etat se fait sentir uniquement lorsqu'il est sollicité pour résoudre les litiges et réprimer. Des visites de routine, l'appui technique, la sensibilisation et la communication de proximité manquent. Par contre, des plaintes d'abus et même d'exactions par l'USAF sont nombreuses.

Cette situation doit interpeller l'Etat sur le rôle approprié de la répression sur le terrain dans le contexte actuel. Le fait de punir ou d'amender des creuseurs et des artisans, tout en laissant les grands contrebandiers passer moyennant quelque chose, ne contribue pas à créer un environnement de confiance. Pénaliser des acteurs qui souffrent déjà de la situation peut engendrer de la méfiance, de la résignation ou même aller jusqu'à la violence quand « trop c'est trop ». Pour cette raison, la présence des forces de l'ordre dans un rôle d'appui et de sécurisation de l'Administration minière semble à étudier avec attention.

Il s'agit par ailleurs d'une question de priorisation. Les infractions possibles dans le Code minier sont nombreuses, mais l'Administration peut faire des choix stratégiques sur les priorités. La question qui se pose est si un *nagbata* (un ouvrier ou un artisan minier) trouvé avec des pierres à un corridor est plus important à réprimer qu'un acheteur qui maintient deux registres parallèles : un pour la voie légale et un autre pour la contrebande. Il y a une place pour la priorisation, la sensibilisation et même la clémence.

Dans le même ordre d'idées, la responsabilisation et la cogestion avec les communautés sont à encourager, et parfois cela nécessite une souplesse dans l'application de la loi. Par exemple, au lieu d'arrêter le *nagbata* avec les deux pierres, il faudrait appeler l'ALS de son village pour enquêter et sensibiliser la personne, et puis signaler au chef de village le besoin que ces artisans aient leurs papiers. Cette problématique touche donc des questions fondamentales en termes de relations entre les citoyens et l'Etat, mais représente également une opportunité à faire des progrès vers une amélioration dans la confiance des populations à l'égard de leur gouvernement.

SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

107. Poursuivre la mise en place des coopératives villageoises ou des ZEA pilotes pour tester des modèles de cogestion des revenus et de contrôle de la filière en partenariat avec l'Etat.
108. Promouvoir la planification spatiale et économique à travers les plans de développement local (PDL) pour orienter les investissements et priorités.
109. Encourager les agents avec des moyens adéquats à faire des visites de routine dans les communautés pour créer un environnement de confiance.
110. Prendre au sérieux les plaintes des communautés surtout concernant des accusations d'abus ou d'exactions par les forces de l'ordre.
111. Adopter une approche avec clémence et souplesse pour des petites infractions, et prioriser la sanction des grandes infractions.

6.0 OBSERVATIONS SUR L'ORPAILLAGE

6.1 ESSOR DU SECTEUR AURIFERE

La mission a porté sur la contrebande des diamants bruts, mais plusieurs observations ont été également faites sur le secteur de l'or et qui méritent une attention particulière, même si le projet DPAM prévoit une étude de la filière de l'or plus tard dans l'année 2019.

L'équipe a visité un site minier de Moboma à côté de Bagandou où plus de 1.000 creuseurs travaillent sur un filon et plusieurs personnes habitent dans un campement à côté. Des acheteurs opérant à travers une coopérative minière sont des bailleurs principaux de plusieurs équipes, fournissant des détecteurs de métaux, un marteau-piqueur et un groupe électrogène, même si le concassage et le lavage sont faits sans mécanisation et sans mercure observé.

La production de la semaine avant la visite d'une seule équipe était de 6,3 kilos, exportée à Dubaï, et dont le traitement et le transport ont été accompagnés par l'USAF. Cette production d'un jour d'une seule équipe dans un seul site représente environ 10% de la production officielle exporté en 2018 pour tout le pays. Selon une personne ressource, il y a au moins 35 financiers travaillant avec les équipes sur le site.

A côté de Bagandou, une deuxième « coopérative minière » opère avec une drague. Les opérateurs sont apparemment des chinois qui travaillent en collaboration avec de personnalités politiques. Les jeunes sont mécontents de ce qu'ils aperçoivent comme le manque d'emploi ou de bénéfices de cette opération, estimée à pouvoir extraire 200 grammes par jour des alluvions.

Dans la zone de Gamboula visitée par l'équipe, l'orpillage des alluvions et des filons est également en pleine activité. L'équipe a observé des opérations mixtes où des sluices et tapis artisanaux sont utilisés en conjonction avec des jigs pour extraire des diamants.

Aux alentours de Dilapoko, à 30 kilomètres au nord de Gamboula, une zone d'exploitation continue jusqu'à Amadagaza sous contrôle des groupes armés. Selon des personnes ressources travaillant dans la zone, elle est active avec plusieurs filons minéralisés en cours d'extraction. Il y a au moins trois (3) équipes de dragueuses-suceuses chinoises sur la rivière entre le Cameroun et la RCA.

Il ressort donc que l'orpillage est une activité importante dans des zones traditionnellement diamantifères avec des valeurs énormes. La crise dans le secteur du diamant a poussé beaucoup de travailleurs à

s'intéresser à l'or, un phénomène observé ailleurs dans le monde. La croissance de l'activité doit interpeller à aborder des réformes dans le secteur artisanal dans son ensemble, pas uniquement pour le diamant, car cela représente un manque à gagner pour l'Etat mais aussi un secteur porteur pour le développement.

6.2 CHAINE D'APPROVISIONNEMENT DE L'OR

En termes de la chaîne d'approvisionnement, l'orpaillage observé est à la fois similaire et différent que la filière du diamant. D'un côté le préfinancement et des contrebandiers sont récurrents, mais les prix sont plus prévisibles et moins spéculatifs que ceux des diamants. Selon des informations préliminaires à Bagandou qui nécessitent une confirmation, les équipes financées peuvent vendre leur or à 15.000 FCFA par gramme. Si indépendant, le prix peut aller jusqu'à 18.000 FCFA par gramme, et les acheteurs occasionnels du Cameroun ou de la République du Congo peuvent payer jusqu'à 21.000 FCFA par gramme. Le coût d'investissement est environ 8.000 FCFA par équipe par semaine, outre l'équipement.

A Gamboula, selon une personne ressource interviewée, les prix sont plus bas : 15.000 FCFA par gramme pour les alluvions et 10.000 FCFA pour les filons minéralisés. Même en tenant compte des coûts d'investissement pour les filons, la différence entre ce prix et le prix de 21.000 par gramme pratiqué par les commerçants à Bertoua est très élevé. La taxe perçue par les groupes armés est de 25.000 FCFA par semaine par collecteur et 15.000 FCFA par semaine par coxueur, selon un jeune travaillant dans la zone.

Apparemment même les opérations chinoises sont financées par les commerçants camerounais basé à Bertoua. Ceux qui financent l'or depuis le Cameroun ne sont pas généralement ceux qui s'intéressent aux diamants, ce sont plutôt d'autres collecteurs et des grands acheteurs libanais qui dominent cette filière. En plus, ceux qui trouvent des diamants – rare mais souvent plus gros au long de la frontière – sont souvent payés en nature avec des motos, tandis que l'or, c'est en espèces.

Les collecteurs agréés centrafricains interviewés se disent ne pas vouloir acheter de l'or, mais avouent qu'ils le font « de temps en temps » sans bordereau car « ils vont vendre à quel bureau ? ». Les artisans pour leur part n'ont pas l'habitude de noter la production de l'or, car considéré comme secondaire au diamant. Cependant, il est clair que dans plusieurs localités, le commerce de l'or coexiste avec le commerce des diamants.

6.3 REFLEXIONS ET RECOMMANDATIONS

L'organisation de la filière de l'or est largement absente en RCA vu le fait que son essor soit relativement récent. L'étude PNUD-UNICEF de 2018 était la première tentative à documenter l'étendu du phénomène, et la cartographie des sites par IPIS contribuera dans ce sens.

Dans le cadre de la présente étude, la coexistence de l'or avec le diamant et les chevauchements dans les destinations et les réseaux de contrebande montrent l'importance d'une revue générale du secteur dans son ensemble en tenant compte des bonnes pratiques et des réalités spécifiques de chaque minerai. Quelques réflexions issues des observations et interviews par l'équipe suivent :

- Le mouvement de l'or est très sensible aux prix et aux coûts, car les marges sont souvent très petites. Un commerçant qui achète à 21.000 FCFA peut revendre à 21.500 FCFA. En effet des marges de 500 à 1.000 FCFA pour les collecteurs est typique dans beaucoup de pays, notamment en Afrique de l'Ouest.
- Vue cette sensibilité, avoir une fiscalité appropriée est même plus importante pour l'or que pour les diamants, où différentes variables peuvent compenser pour des taxes. La taxe actuelle de la RCA est 5,25% sur une base d'imposition de 15.000 FCFA pour la poudre et 17.000 FCFA pour l'or partiellement raffiné. Même si cette base d'imposition est inférieure au prix mondial au jour

d'aujourd'hui, selon des acheteurs d'or à Bangui qui ont des fonderies artisanales, cette taxe est trop élevée pour les inciter à rentrer dans la chaîne légale.

- Au-delà des taxes, les autres frais peuvent motiver ou démotiver l'achat légal, comme les coûts des licences, les coûts indirects de voyager jusqu'à Bangui au lieu de voyager au Cameroun, les tracasseries à payer, ainsi de suite.

Les spécificités de l'or nécessitent une réflexion sur comment rendre un système le plus fluide et attrayant possible avec des coûts assez bas. Si l'on estime la production réelle de 2 tonnes par an, comme l'étude PNUD-UNICEF de 2018, une taxe de 2% représenterait presque un milliard de francs CFA en recettes fiscales, quelque 20 fois plus que l'Etat gagne actuellement avec une taxe de 5,25%.

- Il faudrait par ailleurs réfléchir à permettre le transit de l'or par les frontières terrestres en s'acquittant des droits de sortie sur place, ouvrant également la possibilité de formaliser le commerce et capter un peu de revenu décentralisé. Même une taxe de 1% à Bangui ne serait pas une solution à la contrebande vers le Cameroun car les financiers et acheteurs sont là-bas, et les coûts de voyage de Gamboula à Bangui dépassent largement les coûts de voyage à Bertoua.
- L'or représente une opportunité plus facile que les diamants pour générer des fonds pour des villages. Si un village aurifère demande à ses artisans de contribuer juste 100 francs par gramme, cela pourrait générer 100.000 FCFA par kilo. Avec un peu d'organisation et un peu de chance, cela peut se traduire en des millions au profit du développement.
- L'or est plus propice à une organisation en société coopérative ou en PME que le diamant, car les prix et les risques sont plus maîtrisables, la psychologie de loterie moins prononcée et donc la possibilité de mutualisation et auto-financement plus faisables. Il faudrait donc réfléchir à promouvoir des expériences pilotes dans ce sens.
- Jusqu'au preuve du contraire, l'utilisation du mercure n'a pas trop pénétré les pratiques en RCA, ce qui est une opportunité pour éviter ce fléau environnemental en promouvant l'amélioration des techniques gravimétriques. Des unités semi-industrielles positionnées près des sites aurifères où le traitement est payé au sac pourrait être économiquement viable et également contribuerait à centraliser la production pour mieux organiser la traçabilité et le paiement des impôts.
- Même si la RCA est membre de la CIRGL, le Gouvernement n'est pas dans l'ensemble préparé pour l'application de la loi de l'Union européenne sur les minerais de conflits, basé sur le Guide de Bonne Diligence de l'OCDE. La RCA sera certainement classée comme une zone de conflit et à haut risque une fois que la loi entre en vigueur en 2021,. Le projet DPAM envisage un atelier introductif à ces obligations en 2019, mais l'Union européenne devrait aussi réfléchir à appuyer le Gouvernement à se préparer pour ce changement sinon l'organisation de la filière sera difficile.
- Souvent les gouvernements pensent qu'en s'impliquant dans l'achat de l'or, cela peut aider à maîtriser la filière, mais des sociétés d'état ou des schémas d'achat central ne peuvent pas marcher en monopole dans les états producteurs artisanaux. Par contre, un achat central par le Trésor public pourrait aider à constituer des réserves de devises étrangères, si cela s'avère prioritaire pour des raisons macroéconomiques.
- Les autorisations de commerce et d'exportation dans le cas de l'or devraient être moins coûteux que dans les diamants et plus facile à obtenir. Une décentralisation totale pour les collecteurs est à étudier avec attention. Une séparation totale est également à recommander : des bordereaux différents et plus simples et des autorisations différentes aussi. La centralisation à travers quelques bureaux d'achat n'est pas viable pour l'or non plus. Une revue donc de la législation s'avère nécessaire pour tenir compte de ces spécificités.

7.0 RECOMMANDATIONS

POUR LE GOUVERNEMENT

1. Evaluer de façon multipartite et participative les recommandations des Etats-Généraux de juillet 2003 aux fins de faire la mise à jour.
2. Procéder à une relecture du projet de la politique minière de la RCA et évaluer le document de stratégie du développement du secteur minier de 2015 en intégrant pleinement l'exploitation artisanale.
3. Revoir les textes régissant la chaîne de traçabilité et la conformité au Système de Certification du Processus de Kimberley sur la base d'analyse et de concertation sur des questions clés comme la police minière, les coopératives minières, etc.
4. Rendre la chaîne légale plus performante en procédant à une étude diagnostique sur la fiscalité minière.
5. Etudier les voies et moyens pour promouvoir la décentralisation et des approches de cogestion avec des communautés locales afin de réduire les conflits et promouvoir le développement.
6. Renforcer et clarifier le rôle institutionnel du Secrétariat Permanent du Processus de Kimberley comme organe de coordination et de représentation.
7. Améliorer le système de collecte et de gestion des données statistiques de production, de commercialisation, d'exportation, des acteurs, du cadastre et des infractions minières pour une transparence et incitation à l'investissement.
8. Renforcer les dispositifs de suivi et de contrôle des produits miniers en intégrant tous les services spécialisés sur l'ensemble du territoire et en organisant des opérations de répression de la contrebande.
9. Rendre efficace et opérationnel le Comité National de Suivi du Processus de Kimberley afin de produire des rapports périodiques.
10. Créer un cadre de coordination des Partenaires Techniques et Financiers.
11. Etablir un plan d'action pour le renforcement de la chaîne légale en se basant sur les observations et les recommandations de la présente étude.

POUR LE PROCESSUS DE KIMBERLEY

12. Mener une évaluation du Cadre opérationnel pour la Reprise des Exportations des Diamants Bruts de la République Centrafricaine de 2015 en vue d'une éventuelle modification.
13. Considérer comment intégrer une approche de bonne diligence dans la révision du Cadre opérationnel des exportations en RCA en complémentarité avec le Système de Certification et en conformité avec les engagements de l'industrie du diamant.
14. Clarifier et trouver une solution durable concernant la liquidation des pierres saisies ou confisquées dont l'origine est invérifiable.
15. Interpeller les Participants et les organisations qui coopèrent avec le PK à savoir l'OMD et l'Interpol à apporter une assistance technique et logistique à la lutte contre la contrebande et la criminalité transfrontalière liées aux activités minières en RCA.

POUR LES BAILLEURS ET PARTENAIRES TECHNIQUES

16. Tenir compte des résultats de la présente étude dans le cadre des activités du projet PGRN de la Banque mondiale surtout concernant la revue fonctionnelle du Ministère en Charge des Mines, et la revue de l'UNCMCA.
17. Soutenir les initiatives d'appui au développement intégré afin d'améliorer les conditions de travail, la protection de l'environnement et les moyens de subsistance dans les communautés minières avec une attention portée aux femmes et aux enfants.
18. Participer dans le processus d'élaboration de plan d'action de renforcement de la chaîne légale et appuyer sa mise en œuvre.
19. Coordonner étroitement avec des missions diplomatiques et la Minusca, à travers un « Groupe d'Amis » constitué de diplomates, afin d'harmoniser les messages et soutenir le Gouvernement pour le fonctionnement du secteur.

ANNEXE A. LISTES DE PRESENCE

TETRA TECH

Fiche de présence – AMPR

Atelier d'échange sur la Fraude et la Contrebande

Date: 7 Mars 2019
Localité: Bureau DPAM - Bangui

	Nom et Prénom	Genre	Fonction	Email	Téléphone	Affiliation	Signature
1	KETAFIO -th Kennedy		DA Transpae	kketafio@yahoofp	75 76 5039	MINISTRE	
2	DE JONG, Terah		CT	terah.dejong@capensar.org	75 73 09 88	DPAM	
3	MOSBY Zeph	M	Coord DPAM	smosby@dpam.rca	75 05 06 67	DPAM	
4	Makie Mwanasse	M	COP-DPAM	makie@dpam.rca	75 23 30 50	DPAM	
5	SAMBA UDJI Tanka	F	CSDCM	alfansyah@dpam.rca	75 76 39 79	MNG	
6	TROUQUETI Rochel	F	CSEA	trouqueti@dpam.rca	75 06 29 07	MNG	
7	KOSSE Y. Christelle	F	SPPR A	christelle.kosse@gmail.com	75 04 05 28	MNG	
8	NGAKATIRA St Cyr	M	CSP	ngakatira@dpam.rca	75 02 32 32	MNG	
9	YAKA NASE P.	M	Coord. Ld3	yaka.nase@dpam.rca	75 02 36 32	DPAM	
10	KANDAS Emmanuel	M	CU Centrale	kandasem@dpam.rca	75 50 86 65	USAF	
11	OLONI Christian	M	DDPSC	olochrist@dpam.rca	75 58 54 55	DGM	
12	CH. MALET, Flavien	M	D-USAFA	flavien.malet@y.fr	75-04-24-23	MNG	
13	SPP MBAILAW-BEBY	M	DSDP	bmbailaw@dpam.rca	75 06 46 07	DGPC	
14	PISSINGA Jean B	M	BECDOR	jpissinga@dpam.rca	75 58 54 53	DGM	
15	OUABOUA G Hy	M	DRM PA	ouaboug@dpam.rca	75 72 49 49	MNG	

Attendance Sheet – AMPR

TETRA TECH

Fiche de présence – AMPR

Atelier d'échange sur la Fraude et la Contrebande

Date: 7 Mars 2019
Localité: Bureau DPAM - Bangui

	Nom et Prénom	Genre	Fonction	Email	Téléphone	Affiliation	Signature
1	LANGATE Honoré	M	Inspecteur	langateh@dpam.rca	75 23 21 70	DGIA	
2	NGAKOLA-Cibika	M	P. CIONGA	ngakola@dpam.rca	75 04 24 19		
3	WENDO Valentin	M	DSPS	wendo@dpam.rca	75 58 56 29	DSPS	
4	THALO Jean François	M	Coordonateur	apdc.org@gmail.com	75 23 54 17	PPIS	
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							

FICHE DE PRESENCE - AMPR

Sous-Préfecture: Bangui Commune: Bangui 1^{er} Localité: Bangui
 Composante: _____ Date: 28/04/2019
 Type d'activité: Atelier de restitution au dialogue Lieu: Bangui
 Catégorie (s) ciblée (s): diagnostique de la contrefaçon agents OBT/Acteurs rivaux

N°	Nom (s) et Prénom (s)	Sexe	Fonction	Affiliation/Structure	Quartier/Village	Téléphone	Signature
1	YEKATEM Pimou Anthide	M	chef de service	DGM	Bou-Dabou	75352314	
2	CHANGEMENTI Boic-R	M	Membre ex-coop	CIONACA	Gabalabou	72-60-67-31	
3	NGATI SINDOU Ernest	M	Caissier	DRCM	Yangate	75505320	
4	MBALAPO Piuscace	F	chef de service	DGM	92 biseme	70-67-214	
5	SANDA Voni Fanta D	F	chef de sec	DGM	Sica 2	79 098998	
6	SINGA Francis	M	CSPE	DGM	Bimbo	75 10 50 50	
7	BEANGAI Nofhar	M	directeur	DGM	Cité Jean XXIII	75 05 91 25	
8	LABASSO-Acatole	M	D. CISA	CISA	BIMBO	72-557203	
9	POUNEKOUZOU CAMAILLOTV		Inspecteur	DOUANES	GALABADIA	75507665	
10	KOSSE-YAZIPO Christelle	F	SPPK A	SPPK	Bimbo	75040529	
11	TRIO-NGUELI Denise M	F	CSEA	DGM	92 lat	75068807	
12	MBREZAKO - Abel	M	ISD	NICSP	Bati	72743306	
13	OUABOUA G. Hyacinthe	M	DRMP 1	MNG	PK 12	75743737	
14	YAKA Marie Rospat	F	DPAM	DPAM	PK 14	7502822	
15	BROSSENI YALI Luc	M	SPPK	SPPK	PK 9	7507097	

N°	Nom (s) et Prénom (s)	Sexe	Fonction	Affiliation/Structure	Quartier/Village	Téléphone	Signature
16	MINANG Amel	M	Consultant	DPAM	Bou-Raké	72061875	
17	Simca Tuvionge	F	DAF	DPAM		79233033	
18	NDAKET Régis Norpuz	M	Consultant	AMPR	PK 17 Gablako	7275788	
19	NDONGO Benjamin	M	spécialiste MAE	DPAM		7209634	
20	NGONO-OBROU-Eveline	F	Secrétaire	BCAGS		75-84-10-60	
21	NDACKONAGI-ADAMINIQUE	M	Jardinier	DPAM		72-46-86-32	
22							
23							
24							
25							
26							
27							
28							
29							
30							
31							
32							
33							
34							
35							
36							

ANNEXE B. ORDRES DE MISSION

MINISTÈRE DES MINES ET DE LA GÉOLOGIE

DIRECTION DE CABINET #

CHARGE DE MISSION EN MATIÈRE
DES MINES

N° 030 /19/MMG/DIRCAB/CMM-.

REPUBLICQUE CENTRAFRICAINE
Unité - Dignité - Travail

POLICE AEROPORTUAIRE
RCA - AEROPORT BANGUI-MPOKO
22 MARS 2019
DÉPART

ORDRE DE MISSION

Les personnalités citées ci-dessous sont autorisées à se rendre à **Carnot, Berberati, Gamboula (MAMBERE KADEI) et Kentzou (CAMEROUN)**.

Il s'agit de :

- Monsieur **Luc Florentin Simplicie BROSENI YALI**, Secrétaire Permanent du Processus de Kimberley, Chef de Mission ;
- Monsieur **Terah DEJONG**, Coordonnateur de la composante 4 ;
- Monsieur **Christian OLOWI**, Directeur de la Commercialisation ;
- Monsieur **Aliou BAH**, Consultant ;
- Monsieur **Gaston NGAMA**, Chef de Service des Mines de Gamboula ;
- Adjudant-Chef **Charly NDOMETE**, Chef d'Unité de l'USAF ;
- Monsieur **Fidèle PIRI**, Sous-Préfet de Gamboula ;
- Monsieur **Arnold MINANG**, Logisticien du Projet AMPR ;
- Eléments de la sécurité.

DESTINATION : BANGUI – CARNOT- BERBERATI – GAMBOULA - KENTZOU - BANGUI.

MOTIF : Mission relative à l'étude diagnostique sur les facteurs contribuant à la contrebande des diamants bruts centrafricains en vue de renforcer les exportations légales conformes au Processus de Kimberley.

DATE DE DEPART : Le 22 mars 2019

DATE DE RETOUR : Le 28 mars 2019

MOYEN DE TRANSPORT : Véhicules du Projet AMPR et Avion de location

IMPUTATION : A la charge du Projet AMPR.

Fait à Bangui, le **19 MARS 2019**

LE MINISTRE DES MINES ET DE LA GÉOLOGIE.
Leopold MBOLI FATRAN

Rue de l'Industrie, BP 26 Bangui République Centrafricaine
Tél. +236 21 61 39 44 Fax : +236 21 61 06 46
Website : www.minenhyd.org

MINISTRE DES MINES ET DE LA GEOLOGIE

DIRECTION DE CABINET

CHARGE DE MISSION EN MATIERE
DES MINES

N° 029 /19/MIG/DIRGAB/GMM-



REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Unité - Dignité - Travail

ORDRE DE MISSION

Les personnalités citées ci-dessous sont autorisées à se rendre à **Bagandou, Ndolobo (LOBAYE), Nola (SANGHA MBAERE) et Yokadouma (CAMEROUN).**

Il s'agit de :

- Colonel **Georges KAZANGBA**, Chargé de Mission en matière de Défense, Chef de Mission ;
- Madame **Christelle KOSSE-YAZIPOU**, Secrétaire Permanent adjointe du Processus de Kimberley ;
- Monsieur **Prospert YAKA MAÏDE**, Projet DPAM ;
- Monsieur **Saint Cyr NGANADORA**, Chef de Service Préfectoral des Mines de Boda ;
- Monsieur **Thibaut KOLOKONDOKO**, Chef de Service Préfectoral des Mines de Nola ;
- Mme **CHOUR née GBADIN Géneviève**, Sous - Préfet de Nola ;
- Commandant de Compagnie de la Gendarmerie Territoriale de Nola ;
- Eléments de la sécurité.

DESTINATION : BANGUI – BAGANDOU – NDOLOBO – NOLA – YOKADOUMA – BANGUI.

MOTIF : Mission relative à l'étude diagnostique sur les facteurs contribuant à la contrebande des diamants bruts centrafricains en vue de renforcer les exportations légales conformes au Processus de Kimberley.

DATE DE DEPART : Le 20 mars 2019

DATE DE RETOUR : Le 26 mars 2019

MOYEN DE TRANSPORT : Véhicules du Projet AMPR

IMPUTATION : A la charge du Projet AMPR

Fait à Bangui, le 19 MARS 2019

LE MINISTRE DES MINES ET DE LA GEOLOGIE.



Leopold MBOLI FATRAN

Rue de l'Industrie BP 26 Bangui République Centrafricaine
Tél. +236 21 61 59 44 Fax : +236 21 61 06 46
Website : www.minenhyd.org

U.S. Agency for International Development

1300 Pennsylvania Avenue, NW

Washington, DC 20523

Tel: (202) 712-0000

Fax: (202) 216-3524

www.usaid.gov