



Revenus du secteur minier de la RDC : Améliorer la redevabilité par l'analyse des rapports sur les paiements aux gouvernements

Kaisa Toroskainen,
Alexander Malden
et Jean Pierre Okenda

DECEMBRE 2020

Sommaire

MESSAGES CLES	3
NOTE DE SYNTHÈSE	4
1. INTRODUCTION	9
2. VUE D'ENSEMBLE DES PAIEMENTS DANS LE SECTEUR MINIER DE LA RDC	13
3. UTILISATION DES RAPPORTS SUR LES PAG À L'APPUI DES RAPPORTS ITIE DE LA RDC	20
4. RENFORCEMENT DES RAPPORTS SUR LES PAG	31
5. DE MEILLEURS RAPPORTS SONT NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LA GOUVERNANCE	36
6. CONCLUSION	38
ANNEXE	39

Messages clés

- En vertu des lois sur la divulgation des paiements effectués aux gouvernements de l'Union européenne (UE), du Canada et du Royaume-Uni, dix entreprises minières internationales ont déclaré avoir versé des paiements de plus de deux milliards USD à des entités gouvernementales de la République démocratique du Congo (RDC) depuis 2015.
- Les rapports sur les paiements versés aux gouvernements (PaG) pourraient améliorer la redevabilité des entreprises et des gouvernements envers les citoyens concernant les paiements du secteur minier en RDC.
- Les rapports sur les PaG sont un bon complément au processus de déclaration de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). Ils peuvent soutenir les efforts de l'ITIE-RDC à produire l'étude de cadrage ITIE, des rapports financiers exhaustifs et des mesures correctives de la Validation ITIE de 2019, ainsi qu'à mettre en œuvre les exigences en matière de déclaration par projet et les divulgations systématiques.
- Les rapports sur les PaG peuvent fournir des données et des informations sur les éléments suivants :
 - les tendances des paiements en vertu des impôts et redevances augmentés par le code minier révisé du 2018, et paiements parafiscaux en dehors du code minier en particulier pour les entreprises publiques (EP) notamment en présentant un tableau plus complet de la contribution fiscale des projets miniers
 - la mise en œuvre incomplète des paiements pour le développement local
 - la complexité accrue de la façon dont les revenus circulent des entreprises minières à travers les entités gouvernementales de la RDC
 - les ventes d'actifs miniers par le gouvernement et les entreprises publiques, essentielles pour garantir que la RDC bénéficie de ses dotations en minéraux nécessaires à la transition énergétique mondiale
- Les rapports sur les PaG soulignent l'importance d'une divulgation rapide et intégrale des contrats, nécessaire pour une redevabilité complète des paiements perçus par les entités gouvernementales de la RDC, en particulier les entreprises publiques.
- Pour que les rapports sur les PaG soient les plus utiles possibles à ces fins, il est recommandé que les entreprises déclarantes et les organismes de réglementation de l'UE, du Canada et du Royaume-Uni améliorent leur qualité, leur couverture et leur pertinence contextuelle à la lumière du régime fiscal et parafiscal de la RDC.

Note de synthèse

En vertu des lois de l'Union européenne (UE), du Canada et du Royaume-Uni, dix entreprises minières internationales ont déclaré avoir versé un ensemble des paiements de plus de deux milliards USD à des entités gouvernementales de la République démocratique du Congo (RDC) depuis 2015. Ces entreprises ayant divulgué les paiements aux gouvernements (PaG) représentent la majorité (62 pourcent) des revenus miniers déclarés dans le rapport 2016 de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) de la RDC.

Les rapports sur les PaG améliorent la redevabilité des entreprises et du gouvernement envers les citoyens en ce qui concerne les revenus miniers en RDC, en complétant le processus de déclaration de l'ITIE. Le Secrétariat de l'ITIE-RDC peut utiliser les rapports sur les PaG dans le but de produire l'étude de cadrage 2020 de l'ITIE, des rapports financiers exhaustifs et des mesures correctives de la Validation 2019 de l'ITIE, et afin de mettre en œuvre les exigences en matière de déclaration par projet et les divulgations systématiques. Les organismes gouvernementaux de la RDC peuvent utiliser ces données pour déclarer les revenus comme l'exige le code minier de 2018. La société civile, les organes de contrôle et les partenaires internationaux, notamment le Fonds monétaire international (FMI), peuvent également bénéficier de l'utilisation des données sur les PaG pour effectuer le suivi des questions cruciales de politique et de gouvernance en RDC. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- **Les tendances des paiements en vertu de l'augmentation des taxes et des redevances du code minier de 2018.** En 2017 et 2018, les paiements de taxes et de redevances par des grands projets ont augmenté juste avant leur fermeture ou leur mise en état d'entretien et maintenance en raison de la baisse des prix du cobalt, de l'augmentation des coûts de production et de la hausse des taxes induite par la révision du code minier.
- **Les paiements parafiscaux importants en dehors du code minier** effectués en particulier aux entreprises publiques. Par exemple, les rapports sur les PaG de Lundin Mining Corporation montrent les frais de consultance importants que cette entreprise a versé à la Gécamines, la plus grande entreprise publique. ;
- **La mise en œuvre partielle des paiements pour le développement local en vertu du code minier de 2018.** Les rapports sur les PaG remis par Glencore et Eurasian Resources Group (ERG), entre autres, font état de redevances versées directement aux provinces et aux entités territoriales décentralisées, mais pas au nouveau Fonds minier pour les générations futures (FOMIN) ;
- **La fragmentation accrue de la façon dont les revenus transitent des entreprises minières aux finances publiques de la RDC.** Les rapports sur les PaG montrent que, de 2015 à 2018, 45 organismes gouvernementaux de la RDC ont perçu des revenus dont beaucoup n'étaient pas basés sur le régime fiscal du code minier ;
- **Le manque de transparence quant à la vente d'actifs miniers par les entreprises publiques et par le gouvernement, et autres paiements négociés par les entreprises publiques.** Ivanhoe Mines a divulgué un transfert de 105 millions USD d'actifs supplémentaires à l'État de la RDC dans l'un des plus grands projets de cuivre au monde, Kamo-a-Kakula. Cette transaction n'était pourtant pas couverte dans les rapports ITIE.

Pour que les rapports sur les PaG soient les plus utiles possibles à ces fins, il est nécessaire que les entreprises déclarantes et les organismes de réglementation de l'UE, du Canada et du Royaume-Uni améliorent leur qualité, leur couverture et leur pertinence contextuelle à la lumière du régime fiscal et parafiscal de la RDC. Ainsi, les recommandations suivantes sont formulées à l'attention de différents acteurs.

AU COMITE EXECUTIF ITIE DE LA RDC

- En coordination avec les entreprises déclarantes, développer un modèle de déclaration spécifique à la RDC répondant aux exigences de déclaration du code minier, des PaG et de l'ITIE et incluant les revenus fiscaux et parafiscaux spécifiques.
 - *L'annexe du présent rapport et les données provenant du site resourceprojects.org peuvent servir de point de départ pour identifier les flux de paiements pertinents.*
- Lors de la préparation du rapport de cadrage de l'ITIE, utiliser les rapports sur les PaG pour identifier les paiements et les entités bénéficiaires qui dépassent le seuil de matérialité de la déclaration ITIE.
- Utiliser les rapports sur les PaG pour identifier les projets qui doivent faire l'objet d'un rapport distinct dans le cadre de la déclaration ITIE par projet.
- Identifier les sources de revenus que les sociétés mères doivent déclarer et demander à la filiale de la RDC de les divulguer séparément afin de ne pas attribuer artificiellement des paiements par projet.
- Comparer les montants, les destinataires, les flux de paiement et d'autres données pour vérifier et questionner les déclarations ITIE.
- Utiliser les rapports sur les PaG pour identifier les paiements qui ne sont pas attribués à des modalités de paiement connues et rechercher la divulgation de documents contractuels ou autres où figurent les modalités de paiement.

AUX ENTREPRISES DÉCLARANTES

- Comparer le cadre de déclaration des PaG, en particulier la désignation des types de paiements et des entités gouvernementales bénéficiaires, aux modèles de déclaration ITIE et aux rapports d'autres entreprises de la RDC.
 - *L'annexe du présent rapport et les données provenant du site resourceprojects.org peuvent servir de point de départ pour identifier les flux de paiements pertinents.*
- S'assurer que les rapports sur les PaG divulguent les paiements couverts par le code minier, les contrats et les paiements parafiscaux. Il s'agit notamment des paiements ponctuels et récurrents aux entreprises publiques, des paiements aux entités infranationales, y compris les agences financières provinciales et les paiements destinés au développement communautaire, ainsi que des paiements liés à la vente ou à l'achat d'actifs miniers, y compris les transferts en nature.
 - *Par exemple, le rapport 2016 sur les PaG d'Ivanhoe Mining visait à divulguer le transfert d'actifs en nature.*
- Fournir suffisamment de détails pour l'interprétation des déclarations dans les notes explicatives. Cela est essentiel lorsque les paiements s'écartent des paiements habituels du régime fiscal, tels que les paiements ponctuels pour

les transferts d'actifs, les paiements en nature et les paiements aux entreprises publiques. Cela est également important dans les cas où la catégorie de paiement des PaG est insuffisante, comme dans le cas des impôts en RDC.

- *Par exemple, les rapports sur les PaG de Glencore et d'ERG subdivisent les impôts en deux catégories supplémentaires, l'impôt sur les bénéfices et profits et la retenue à la source. Cela permet d'apparier les « impôts » à un niveau plus désagrégé. Les entreprises peuvent subdiviser encore davantage les divulgations fiscales à l'aide de notes sur des lignes individuelles de paiement et en clarifiant les informations dans le référentiel comptable des PaG.*
- Déclarer volontairement les paiements significatifs et les opérations importantes qui ne sont pas visés par les exigences de déclaration des PaG. Cela favorise la transparence et la redevabilité.
 - *Par exemple, Glencore a volontairement déclaré les droits de douane, les taxes provinciales de voirie et à l'exportation ainsi que les paiements à la Gécamines dans son rapport 2018¹. Cela permet à Glencore de communiquer sa contribution financière totale à la RDC.*

AUX ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION DES PAYS DOTÉS DE LOIS RELATIVES AUX PAG

- Améliorer les modèles de déclaration afin d'accroître la normalisation des rapports sur les PaG et exiger des déclarations fiscales plus détaillées, qui, en RDC, tendent à inclure diverses taxes ;
 - *Par exemple, Ressources naturelles Canada (RNCan), l'organisme de réglementation responsable de la gestion de la divulgation établie par la LMTSE au Canada, a élaboré un modèle de déclaration pour les rapports appliquant la Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif (LMTSE), un modèle sur lequel d'autres organismes de réglementation pourraient se fonder et qu'ils pourraient élargir.*
- Appliquer les exigences de déclaration. Par exemple, l'organisme de réglementation luxembourgeois devrait veiller à ce que, dans son rapport de paiement 2020 couvrant l'exercice 2019, ERG respecte pleinement la directive comptable de l'UE en ce qui concerne la couverture des entités gouvernementales bénéficiaires.
- Publier des orientations visant à clarifier les points suivants :
 - 1 La déclaration des entités gouvernementales. Dans sa version la plus récente des lignes directrices de la LMTSE, RNCan a indiqué que les meilleures pratiques en matière de déclaration précisaient le nom « du ministère ou de l'organisme du bénéficiaire qui a reçu le paiement »². Le Primary Market Bulletin de février 2019, publié par la Financial Conduct Authority du Royaume-Uni, qui régit les divulgations de Glencore, indique clairement que « cette politique a pour objectif que les parties prenantes soient en mesure d'évaluer au profit de quelle entité gouvernementale précise un

1 Glencore, *Payments to governments report 2018* (2019), p. 10, www.glencore.com/dam/jcr/c9cea7dd-9fe6-4f9b-bd6a-e82f72672075/Glencore_Payments_to_governments_report_2018-.pdf. Les taxes à l'importation figurant dans le rapport PaG de Glencore pour 2016 sont inférieures à celles figurant dans le Rapport ITIE en raison de l'inclusion de la TVA dans les données ITIE et du calendrier de prise en compte des paiements dans la comptabilité. Communication par courriel de Glencore PLC, 10 février 2020.

2 RNCan, *Lignes directrices de la Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif* (2018), p. 13, https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/mining-materials/PDF/ESTMA-Guidance_f.pdf.

- paiement a été effectué »³. ERG renvoie à l'alinéa 2 de l'article 43 (chapitre 10) de la directive comptable de l'UE, qui stipule que seul le montant total des paiements à chaque gouvernement doit être inclus, comme justification pour ne pas déclarer auprès de quelle entité gouvernementale l'entreprise a effectué chaque paiement. Les organismes de réglementation de l'UE et du Luxembourg devraient préciser que les entreprises sont tenues de ventiler les paiements par bénéficiaire et de faire appliquer la déclaration.
- 2 Les déclarations de coentreprise. Les organismes de réglementation doivent veiller à ce que les entreprises déclarent les paiements des coentreprises, même lorsque chaque partenaire d'une coentreprise en contrôle individuellement moins de 50 %. Il est d'une importance cruciale que Barrick Gold, en tant qu'exploitant de Kibali, la plus grande mine d'or de la RDC, déclare de préférence les paiements pour l'ensemble du projet, ou au moins sa part de 45 %.
 - 3 Les frais de service en tant que PaG. Confirmer que les paiements des frais de consultance et des améliorations d'infrastructures, effectués au profit de la Société nationale d'électricité - SNEL) et du Centre d'Expertise, d'Évaluation et de Certification des Substances Minérales Précieuses et Semi-précieuses (CEEC), constituent des PaG et que les entreprises sont donc tenues de déclarer.
- Élargir le champ d'application des déclarations pour y inclure les éléments suivants :
 - 1 Les droits de douane et taxes à l'exportation. Le cas de la RDC montre qu'il s'agit de paiements significatifs et importants versés par les entreprises d'exploitation des ressources naturelles qui justifient une transparence et un suivi supplémentaires. Les paiements devraient être déclarés par entité gouvernementale bénéficiaire et, dans la mesure du possible, attribués à un projet particulier.
 - 2 Les paiements pour l'achat d'actifs de l'industrie extractive auprès du gouvernement ou de l'entreprise publique.
 - 3 Les prêts aux investisseurs accordés à des entités gouvernementales.
 - 4 Les entreprises publiques de la RDC ont souvent utilisé des prêts d'investisseurs, qu'elles remboursent sous forme de bénéfices non distribués ou d'autres paiements. Il est essentiel de les consigner dans les rapports sur les PaG.
 - 5 Sans aller jusqu'à l'inclusion de ces flux de paiements supplémentaires, la législation sur les PaG devrait explicitement permettre la divulgation d'autres types de paiements au-delà des sept catégories actuelles, lorsque cela est pertinent dans un pays spécifique, afin d'améliorer la surveillance et la redevabilité. Cela serait conforme à la proposition de loi initiale de la Commission européenne sur les PaG, laquelle comprenait une catégorie de paiement ayant trait à « d'autres avantages directs pour le gouvernement concerné »⁴. *Par exemple, la loi sur les PaG des États-Unis, Dodd-Frank Section 1504, comprend également une formulation permettant aux entreprises de divulguer « d'autres avantages importants »*⁵.

3 UK Financial Conduct Authority (« FCA »), *Primary Market Bulletin* (février 2019), www.fca.org.uk/publication/newsletters/primary-market-bulletin-20.pdf.

4 Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports associés de certaines formes d'entreprises* (octobre 2011), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0684&from=EN>.

5 Congrès des États-Unis, loi intitulée « *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* », Section 1504 q 1 C II, (janvier 2010), www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/qswaps/documents/file/hr4173_enrolledbill.pdf.

AUX PAYS D'IMMATRICULATION DES PRINCIPALES ENTREPRISES EXTRACTIVES

- Adopter des lois sur les PaG
 - 1 La Securities and Exchange Commission (SEC) des États-Unis mène un autre processus de réglementation pour l'article 1504 de la loi Dodd-Frank, la réglementation du pays sur les PaG. La SEC devrait adopter une règle finale ferme pour l'article 1504, en s'alignant sur la norme mondiale de transparence des paiements établie dans l'UE, au Canada et en Norvège. AngloGold Ashanti, en tant qu'entreprise minière américaine opérant en RDC, devrait être tenue de divulguer ses PaG lorsque les États-Unis mettront en œuvre un nouveau règlement pour l'article 1504 de la loi Dodd-Frank.
 - 2 L'engagement des entreprises chinoises dans le secteur minier de la RDC s'est considérablement intensifié⁶. Il serait utile que les entreprises chinoises publient des rapports sur les PaG. Ceux-ci devraient inclure les prêts accordés sur le modèle de la Sicominex.

6 Les projets importants comprennent la participation de China Molybdenum à TFM, l'investissement de Zinjin Mining dans le projet Kamo-a-Kakula, la participation de China Nonferrous Metals Corporation (CNMC) dans Metalkol et Deziwa et l'accord de partage de la production de Hong Kong Excellen Mining conclu avec la Gécamines.

1. Introduction

Le présent rapport analyse les paiements effectués par les entreprises opérant dans le secteur minier de la République démocratique du Congo (RDC). Son objectif est d'évaluer la valeur des rapports sur les paiements faits aux gouvernements (PaG) en tant que source de données opportune et désagrégée sur les paiements du secteur minier. Les rapports sur les PaG sont produits conformément aux lois sur les PaG récemment mises en œuvre dans l'UE⁷, au Royaume-Uni⁸, au Canada⁹ et en Norvège¹⁰. Ces lois exigent que les entreprises pétrolières, gazières et minières constituées ou cotées en bourse dans ces pays divulguent tout paiement égal ou supérieur à 100 000 euros effectué au profit d'entités gouvernementales¹¹. Les entreprises doivent classer les paiements selon les sept types de paiements suivants : impôts, redevances, droits de licence, améliorations d'infrastructure, droits de production, dividendes et bonus. Elles doivent également déclarer l'entité gouvernementale qui reçoit les paiements et elles doivent attribuer les paiements à un projet particulier, le cas échéant. Les entreprises doivent soumettre des rapports sur les PaG après la clôture de chaque exercice. En RDC, dix entreprises minières internationales ont divulgué des paiements de plus de 2 milliards USD à des entités gouvernementales de la RDC pour la période 2015-2018, et deux entreprises (Glencore et Ivanhoe Mines) avaient déjà présenté un rapport pour 2019 au moment de la publication du présent rapport.

Plusieurs raisons motivent la présente évaluation des rapports sur les PaG qui peuvent compléter les sources de données existantes de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) et du gouvernement de la RDC, et améliorer la transparence des revenus miniers de la RDC. Premièrement, les rapports peuvent aider à prendre des mesures correctives relatives à l'exhaustivité des données, recommandées dans le cadre de la Validation ITIE de la RDC en 2019, à améliorer la ponctualité de la déclaration, et à respecter les exigences de la Norme ITIE 2019 en ce qui concerne la déclaration par projet et la divulgation systématique par le biais de déclarations régulières, publiquement accessibles, des entreprises et du gouvernement. Deuxièmement, les rapports sur les PaG offrent un aperçu unique et désagrégé des paiements en vertu du code minier de 2018. Enfin, les rapports sur les PaG fournissent en temps opportun des données sur le contexte politique en évolution rapide du secteur minier de la RDC, y compris l'impact de la pandémie de coronavirus et l'intérêt pour les actifs de la RDC dans les minéraux essentiels nécessaires à la transition énergétique.

Bien que ce rapport démontre la valeur des rapports sur les PaG à ces fins, il met également en évidence les domaines dans lesquels il convient d'améliorer l'exactitude et la qualité de ces rapports et il présente pour les entreprises opérant en RDC et les organismes de réglementation nationaux des moyens d'améliorer les lacunes en

7 Union européenne, *Directive sur la comptabilité et la transparence* (2013), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0684&from=EN>.

8 Royaume-Uni, *The Reports on Payments to Governments Regulations* (2014), www.legislation.gov.uk/ukdsi/2014/9780111122235/contents.

9 Gouvernement du Canada, *Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif (LMTSE)* (2014), www.mcan.gc.ca/maps-tools-publications/publications/minerals-mining-publications/lmtse/18183?_ga=2.97667295.1561891321.1604421615-871863652.1604421615.

10 Norvège, *Forskrift om land-for-land rapportering* (2013), www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-land-for-land-rapportering/id748525.

11 En 2010, les États-Unis ont adopté leur propre loi sur les PaG, l'article 1504 de la loi Dodd-Frank Wall Street Reform Act. Le règlement d'application de la loi a été abrogé par l'administration Trump en 2017 et, au moment de la publication du présent rapport, aucun nouveau règlement d'application n'a été convenu. AngloGold Ashanti, en tant qu'entreprise minière américaine opérant en RDC, sera tenue de divulguer ses PaG lorsque les États-Unis mettront en œuvre une nouvelle réglementation pour l'article 1504 de la loi Dodd-Frank.

matière de rapports. À partir de ces améliorations, les deux cadres de déclaration pourraient être harmonisés à l'avenir. Cela permettrait aux entreprises d'alléger le fardeau de l'élaboration des rapports et d'améliorer leur efficacité.

Bien que ce rapport vise principalement à soutenir le processus de l'ITIE, d'autres représentants des organismes de surveillance tels que le gouvernement, les inspecteurs et les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle essentiel dans l'utilisation des données pour l'analyse des politiques et dans l'examen minutieux des rapports ITIE et PaG pour améliorer leur qualité (voir l'Encadré 1).

Encadré 1. Le rôle du gouvernement et de la société civile dans l'utilisation et l'amélioration des rapports sur les PaG

Les données de l'ITIE ont été essentielles pour permettre aux organes de contrôle de vérifier les paiements du secteur extractif. Les organisations de la société civile (OSC) ont suivi les paiements en comparant les données de l'ITIE avec les modalités fiscales figurant dans les lois et les contrats, comme indiqué dans les mini-études de cas présentées dans le présent rapport. Par exemple, le Carter Center a aidé les OSC à effectuer des études de cas sur les paiements versés dans le cadre de grands projets miniers. À partir de ces études de cas, les OSC ont identifié des défis transversaux en matière de redevabilité fiscale, entre autres le manque de transparence des contrats et les risques d'évasion fiscale¹². Toutefois, l'insuffisance des données de l'ITIE¹³ a limité ces analyses. La comparaison des modalités juridiques et contractuelles avec les données à jour par projet offertes par les rapports sur les PaG peut appuyer une analyse indépendante en temps opportun et contextualiser les paiements déclarés.

On observe une méconnaissance des rapports sur les PaG parmi les parties prenantes en RDC, en particulier parmi les représentants du gouvernement et au sein du secrétariat de l'ITIE. Les ministères des Finances et des Mines peuvent utiliser les rapports sur les PaG pour retracer les paiements effectués dans le secteur. Les autorités gouvernementales et les inspecteurs de la RDC peuvent utiliser les rapports sur les PaG pour identifier les paiements effectués au profit des entreprises publiques afin de vérifier les informations relatives aux états financiers et aux revenus transférables au gouvernement. Les institutions d'audit telles que la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances peuvent utiliser les rapports sur les PaG comme source d'enquêtes et d'audits.

Tous les acteurs concernés peuvent envoyer des commentaires, repérer les inexactitudes et s'engager auprès des entreprises pour améliorer la qualité de leurs rapports. Les entreprises peuvent également faire participer activement les parties prenantes de la RDC à leurs rapports afin de solliciter des commentaires et de favoriser l'utilisation de leurs rapports. Pour illustrer cette forme d'engagement, Kosmos Energy a organisé une série d'ateliers dans ses pays d'exploitation. Au cours de ces ateliers, les représentants de l'entreprise diffusent des informations sur leurs divulgations en matière de transparence et travaillent avec les collectivités concernées par leurs activités extractives pour comprendre les données fournies.¹⁴

Les rapports sur les PaG constituent une source précieuse de données permettant d'obtenir une vue d'ensemble des paiements collectés dans le secteur minier de la RDC. Y figurent les paiements établis dans le régime fiscal du code minier, ainsi que ce que l'on appelle les *paiements parafiscaux* (voir l'Encadré 2). En mettant davantage en lumière ces paiements parafiscaux, les rapports sur les PaG soutiennent les initiatives visant à modéliser de manière exhaustive les paiements qui réduisent l'assiette fiscale

12 Voir par exemple, The Carter Center, *The Carter Center and Partners to Present Key Findings from DRC Mining Sector Fiscal Analyses* (2017), www.cartercenter.org/news/pr/drc-021417.html; OEARSE, *Pile ou face : Qui gagne et qui perd dans le projet KCC en RDC ?* (2019), <http://congominer.org/reports/1633-pile-ou-face-qui-gagne-et-qui-perd-dans-le-projet-kamoto-copper-company-en-rdc>.

13 Consultation des parties prenantes sur les résultats préliminaires de la présente étude, décembre 2019, Kinshasa.

14 Kosmos Energy, *2018 Corporate Sustainability Report* (2019), kosmosenergy.com/cr-report/English%20flipbook/flipbook/inc/html/13.html?page=12.

des bénéficiaires en RDC et à surveiller la vente d'actifs miniers¹⁵. Enfin, ils peuvent également soutenir le suivi de la mise en œuvre des dispositions du code minier de 2018 pour le développement local.

Encadré 2. Le concept de paiements parafiscaux en RDC

Le concept de *paiements parafiscaux* ou de *parafiscalité* est spécifique au contexte du secteur minier de la RDC. Il fait référence à la taxation parallèle au régime fiscal officiel et exclusif du code minier. Les paiements parafiscaux consistent en divers droits et taxes que le code minier ne prévoit pas, mais que divers organismes d'État tels que les autorités douanières, les administrations locales et les entreprises publiques imposent néanmoins aux entreprises minières¹⁶.

Dans ce rapport, nous présentons six études de cas d'entreprises qui sont tenues de produire des rapports sur les PaG, lesquels illustrent les utilisations complémentaires des données sur les PaG et ITIE. Les disparités illustrées par ces études de cas n'indiquent aucune déclaration erronée de la part d'une partie. Ce sont des exemples de la façon dont ces données peuvent ouvrir des pistes de recherche et d'investigation plus poussées par les parties prenantes, en fonction de leurs mandats respectifs.

Outre les données sur les paiements, l'accessibilité publique des contrats miniers est essentielle pour une vision globale des paiements en RDC. Les contrats conclus en dehors du code minier définissent les modalités de nombreux paiements, et la comparaison des paiements réels avec leurs modalités n'est possible que lorsque ces contrats sont publics. La divulgation des contrats relatifs aux ressources naturelles est une exigence légale en RDC depuis 2011¹⁷. Bien que la divulgation se soit considérablement améliorée, plusieurs contrats d'importance cruciale sont toujours absents du domaine public¹⁸. Il s'agit notamment des contrats conclus par les entreprises publiques.

- Le présent document d'information utilise les sources et méthodologies suivantes. Les données récapitulatives de l'ITIE pour la RDC compilées sur le site ResourceData du Natural Resource Governance Institute (NRGI) (resourceprojects.org) et sur le site de l'ITIE-RDC¹⁹. Nous avons nettoyé les données récapitulatives en harmonisant les noms des entreprises et des sources de revenus, en réaffectant les paiements aux catégories corrigées et en ajoutant des informations sectorielles. Les données résumées que nous avons utilisées dans le présent document couvrent la période de 2010 à 2016, pour laquelle les données étaient continuellement disponibles lorsque nous avons effectué cette recherche fin 2019.

15 FMI, *Five takeaways from Democratic Republic of the Congo's IMF Program* (2019), www.imf.org/en/News/Articles/2019/12/20/na122019five-takeaways-from-the-democratic-republic-of-the-congos-imf-program.

16 NRGI, *Fiscalité du nouveau code minier* (2018), p. 2, 19, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/la-fiscalite-du-nouveau-code-minier-de-la-republique-democratique-du-congo_0.pdf; Carter Center, *A State Affair. Privatizing Congo's Copper Sector* (2017), p. 43, www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/congo-report-carter-center-nov-2017.pdf.

17 Gouvernement de la RDC, *Décret N° 011/26 du 20 mai 2011 portant obligation de publier tout contrat entre l'État ou une Entreprise du Portefeuille et un ou plusieurs partenaires privés et ayant pour objet la recherche, l'exploration ou l'exploitation des ressources minières, pétrolières et forestières* (2011), <https://www.resourcedata.org/dataset/rgi-mai-2011-portant-obligation-de-publier-tout-contrat-ayant-pour-objet-les-ressources-naturelles->.

18 NRGI, *Advocacy memo to pursue effective and exhaustive disclosure of mining and petroleum contracts in the DRC* (2019), non publié.

19 Le processus de nettoyage des données peut ne pas avoir détecté toutes les erreurs dans les données originales et il peut avoir introduit de nouvelles erreurs. Les auteurs encouragent les lecteurs à leur signaler toute erreur potentielle afin d'améliorer continuellement la qualité des données. NRGI, ResourceData, consulté en avril 2020, resourcedata.org; et ITIE-RDC, Données ITIE, consulté en avril 2020, itierdc-data.masiavuvu.fr/donnees-itie.

- Les données des rapports sur les PaG tirées du site ResourceData.org du NRGi. Nous avons nettoyé les données récapitulatives en supprimant les déclarations en double et en corrigeant les erreurs introduites par le processus de conversion des rapports sur les PaG vers un format lisible par machine.
- Nous avons utilisé les contrats miniers du site officiel du ministère des Mines de la RDC, de ResourceData du NRGi et de CongoMines pour comparer les données ITIE et les PaG aux modalités de paiement²⁰.
- Nous avons cartographié les principaux flux de paiement dans les lois et les contrats de la RDC, les noms des flux de paiement de l'ITIE, les catégories de PaG et les organismes de recouvrement (voir l'Annexe).

20 Ministère des Mines de la RDC, consulté en avril 2020, mines-rdc.cd/fr/ ; NRGi, ResourceData, consulté en avril 2020, resourcedata.org ; et site Internet de CongoMines, consulté en avril 2020, congominer.org.

2. Vue d'ensemble des paiements dans le secteur minier de la RDC

Cette section présente un aperçu des paiements déclarés dans les rapports ITIE et PaG.

DONNÉES ITIE

L'ITIE est la principale source de transparence sur les paiements du secteur minier en RDC depuis que le pays a adhéré à l'Initiative en 2007. Le Rapport ITIE 2016 de la RDC a divulgué plus de 1,02 milliard USD de paiements émanant de 104 entreprises minières. L'un des avantages de l'ITIE est que le cadre de la déclaration est adapté pour rendre compte de la variété des flux de paiement dans chaque pays. Cela signifie qu'en RDC, elle inclut tous les paiements prélevés dans le secteur minier de la RDC, y compris les paiements parafiscaux présentés dans l'Encadré 1.

La Figure 1 montre la valeur cumulée des paiements par type entre 2010 et 2016 selon les données de l'ITIE. Parmi les paiements les plus importants, **les droits de douane, les impôts sur le revenu et les redevances minières versées à l'État** sont fixés par le régime fiscal généralement applicable du code minier de 2002, tel que révisé en 2018. Il est surprenant que les droits de douane représentent la catégorie de paiement la plus élevée. En effet, la modélisation par le NRG1 du régime fiscal de 2002 du code minier de la RDC estime la contribution des droits de douane à 5 % des recettes totales du gouvernement provenant d'un projet minier typique, bien en-deçà de la contribution des impôts sur le revenu, des redevances et de la participation de l'État²¹. Leur niveau élevé peut s'expliquer par plusieurs facteurs allant des importations importantes au cours de la mise en valeur de la mine à l'inclusion de la taxe sur la valeur ajoutée dans les données de l'ITIE pour certaines années ou à des importations excédentaires de carburant pour les ventes intérieures en vertu du régime préférentiel du code minier de 2002²².

En revanche, la part de **l'impôt sur les bénéfices** est faible par rapport au modèle, qui prévoit qu'il contribue jusqu'à 65 % des revenus d'un projet typique²³. Les données de l'ITIE montrent que l'impôt sur le revenu dépend également fortement d'un nombre limité de projets tels que ceux de la mine Tenke Fungurume (TFM) et de la mine Mutanda. Plusieurs raisons, parmi lesquelles des exonérations fiscales généreuses accordées à certains projets miniers, comme dans les conventions minières de Banro et le projet Sicomin, la planification fiscale par les entreprises minières internationales, ainsi que des faiblesses dans l'administration fiscale de la RDC, peuvent expliquer ces tendances²⁴.

21 Lassourd, T., *La fiscalité du nouveau code minier de la République Démocratique du Congo* (NRGI, 2018), p. 18, resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/la-fiscalite-du-nouveau-code-minier-de-la-RD-congo.

22 Consultation des parties prenantes sur les résultats préliminaires de cette recherche, décembre 2019, Kinshasa.

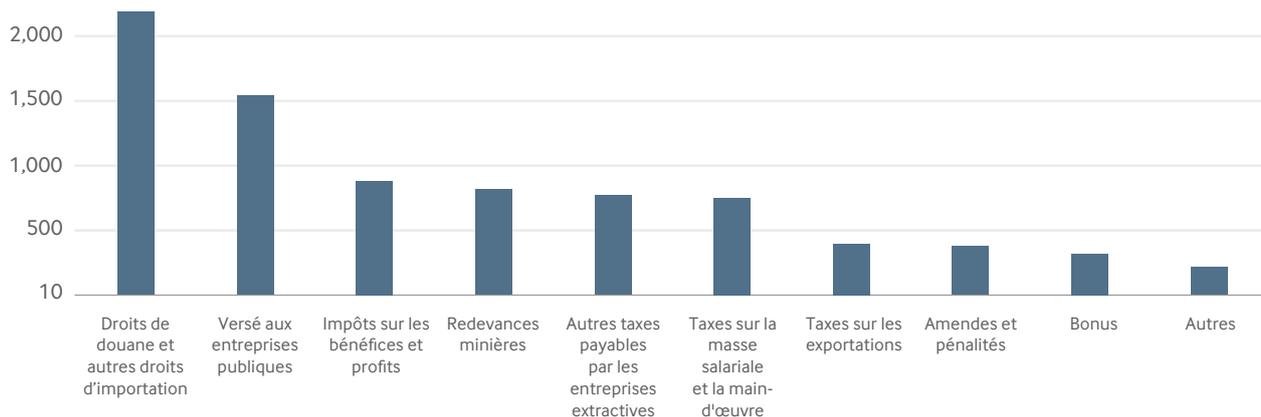
23 Lassourd, T., *La fiscalité du nouveau code minier*, p. 18.

24 Carter Center, *Improving Governance of Revenues from the Mining Industry* (2017), congomines.org/system/attachments/assets/000/001/220/original/TCC_EIGP_REV_Improving_Governance_of_Revenues_-_Cross-Cutting_Lessons_%28...pdf?1487024488, p. 4 ; FMI, *DRC selected issues paper* (2019), p. 11-12, www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1CODEA2019002.ashx. www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1CODEA2019002.ashx.

D'autres flux de paiements importants sont de nature parafiscale. Les provinces productrices de cuivre de la région du Katanga collectent deux types de taxes de voirie et sur les exportations de concentré de cuivre déclarés sous **autres taxes payables par les entreprises extractives** dans les données de l'ITIE. Les provinces justifient ces taxes en amassant des fonds pour entretenir les routes servant au transport des minéraux et en décourageant l'exportation de minéraux concentrés²⁵. Les provinces ont aussi dû augmenter leurs propres revenus parce que le Trésor ne leur transférait pas une part des redevances comme il aurait dû le faire selon la clé de répartition du code minier de 2002²⁶. Par conséquent, ces taxes ne relèvent pas du régime fiscal du code minier qui exemptent les entreprises de toutes les taxes non prévues dans le code. Toutefois, les provinces ont le droit constitutionnel de percevoir leurs propres recettes²⁷.

Les douanes et autres organismes d'État prélèvent **des taxes à l'exportation**, bien que le code minier exempte les entreprises minières du paiement de droits à l'exportation pour les produits minéraux²⁸. Il plafonne également les services fournis par les agences d'État à 1 % de la valeur des exportations. Cependant, les analystes signalent que l'administration des douanes ne respecte pas toujours ce plafond parce qu'elle a le droit de conserver une partie des droits qu'elle perçoit²⁹.

Figure 1. Paiements par type selon les données de l'ITIE, de 2010 à 2016, en USD M



25 ACIDH, *Les revenus des taxes provinciales du secteur miniers et leurs affectations dix ans après, quel impact ?* (2018), p. 11, congomines.org/system/attachments/assets/000/001/500/original/Les_revenus_des_taxes_provinciales_ACIDH_IBGDH.pdf?1535986991.

26 ITIE-RDC, *Rapport ITIE 2015* (2017), eiti.org/files/documents/rapport_de_conciliation_itie-rdc_2017_-_final_signe.pdf.

27 Gouvernement de la RDC, « Loi no 18/001 modifiant et complétant la Loi no 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier » (Code minier de la RDC), Article 220, mines-rdc.cd/fr/wp-content/uploads/simple-file-list/code_minier/CODE-MINIER.pdf.

28 Gouvernement de la RDC, « Décret N°038/2003 du 26 Mars 2003 Portant Règlement Minier 2019 » (Réglementation du secteur minier de la RDC), Article 509, mines-rdc.cd/fr/wp-content/uploads/simple-file-list/reglement_minier/Reglement-Minier-26-mars-2003.pdf.

29 Global Witness, *Regime cash machine* (2017), p. 26, www.globalwitness.org/documents/19146/Regime_Cash_Machine_Report_Final_Single_pages_BXObnlm.pdf.

Selon les données de l'ITIE, la deuxième catégorie de paiements en importance est celle des **paiements combinés versés aux entreprises publiques**. Leur ampleur souligne le rôle spécial que jouent les entreprises d'État dans la perception des revenus miniers. En 2017, huit entreprises publiques étaient actives dans le secteur minier³⁰. La plus importante d'entre elles est la Gécamines, qui détient des participations minoritaires dans des coentreprises ou qui a conclu d'autres formes d'accords de partenariat avec plus de 20 projets miniers³¹. Les entreprises publiques bénéficient du fait que le gouvernement leur a accordé les gisements miniers après avoir restructuré le secteur minier. Par la suite, les investisseurs ne pouvaient accéder à ces dépôts qu'en achetant ou en louant des actifs auprès d'entreprises publiques ou en formant des coentreprises avec elles, en échange de divers paiements négociés dans le cadre d'accords de vente d'actifs et de coentreprise entre investisseurs d'entreprises publiques.

La Figure 2 présente les paiements aux entreprises publiques ventilés par type. La plupart d'entre eux sont parafiscaux, c.-à-d. ne sont pas régis par le code minier. Les revenus provenant des **ventes des actifs** et des **pas-de-porte** (bonus de signature), qui constituent la majorité des paiements, sont de nature ponctuelle et liés aux ventes de participations d'entreprises publiques à des investisseurs privés. **Les redevances payables aux entreprises publiques** (différentes des royalties versées à l'État, redevance minière, stipulées dans le code minier), **les frais de consultance** et **les loyers d'amodiation**, sont récurrents. Enfin, certains paiements sont ponctuels, tels que ceux effectués pour **renoncer à exercer le droit de préemption des entreprises publiques**.

Par rapport à ce qui devrait constituer des revenus importants pour les actionnaires minoritaires, les entreprises publiques n'ont perçu aucun **dividende** de leur participation à des coentreprises. Cela est probablement imputable à un certain nombre de facteurs, notamment les paiements parafiscaux qui réduisent l'assiette fiscale des impôts sur les bénéficiaires, les différentes formes d'évasion fiscale et les prêts consentis par les investisseurs aux entreprises publiques pour couvrir leur part du financement de projets que les entreprises publiques ont remboursés en dividendes futurs³². La difficulté de percevoir des dividendes a incité les entreprises publiques à négocier d'autres revenus dans leurs accords conclus avec les investisseurs.

Le niveau de détail des paiements des entreprises publiques dans les rapports ITIE est dû aux efforts considérables déployés par l'ITIE-RDC pour améliorer les rapports, à la suite du plaidoyer de la société civile en faveur de la sensibilisation aux paiements des entreprises publiques, un domaine du secteur minier de la RDC où la redevabilité de comptes fait défaut³³. L'Annexe fournit plus de détails sur la base des paiements perçus par les entreprises publiques.

30 GECAMINES, SAKIMA, SODIMICO, SOKIMO, SCMK-Mn, COMINIÈRE, MIBA, SACIM. Voir aussi : Rapport Contextuel ITIE-RDC 2017-2018 (2019), p. 56, drive.google.com/file/d/1G-rFT2qRhdZGmlB2_wBvi5n4ROEr1d/view.

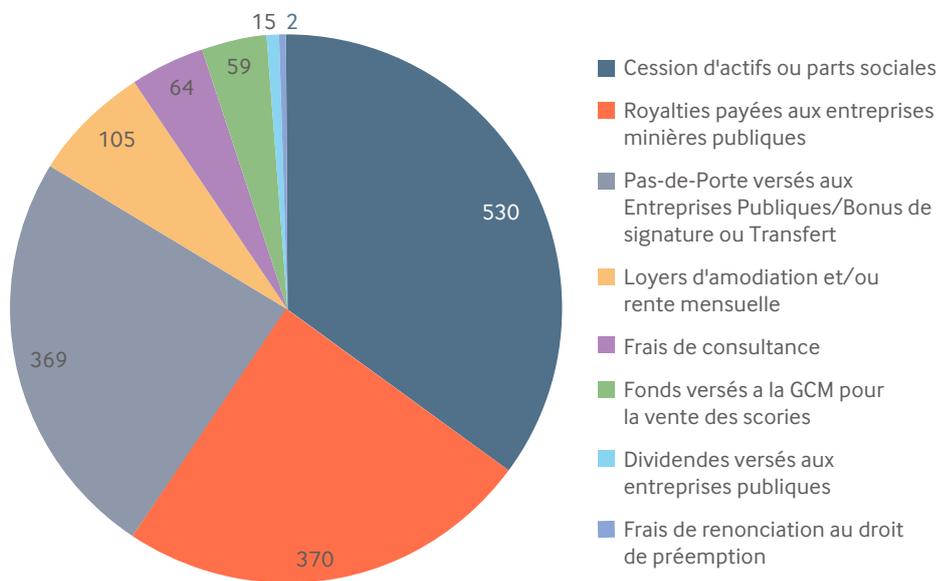
31 Les revenus gouvernementaux les plus importants sont ceux de Kamoto Copper Company, de Metalkol et de Boss Mining. Rapport Contextuel ITIE-RDC 2018-19 (2019), p. 58.

32 Carter Center, *A State Affair. Privatisation du secteur du cuivre du Congo* (2017), p. 34, www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/congo-report-carter-center-nov-2017.pdf.

33 *Rapport contextuel complémentaire ITIE-RDC* (2018), eiti.org/files/documents/2016_drc_eiti_supplementary_contextual_report_august_2018.pdf; Coalition Pour La Gouvernance des entreprises publiques du Secteur Extractif (COGEP), cogep-rdc.org; Carter Center, *A State Affair. Privatizing Congo's Copper Sector*.

Malgré la richesse des données et leur pertinence contextuelle, les Rapports ITIE de la RDC présentent des limites quant à la façon dont ils appuient la redevabilité. Premièrement, la RDC et d'autres pays mettant en œuvre l'ITIE publient les rapports ITIE avec un retard important, généralement deux ans après l'année de déclaration, ce qui limite leur utilisation pour le suivi et l'analyse en temps opportun. Deuxièmement, les rapports pâtissent d'un manque d'exactitude et de couverture de tous les paiements importants. En 2019, la Validation ITIE de la RDC a soulevé 13 mesures correctives à prendre d'ici avril 2021, concernant, par exemple, la couverture complète des paiements et l'identification des seuils de matérialité³⁴. Le Rapport ITIE 2017 a été publié à la dernière minute en décembre 2019 et couvre un ensemble plus restreint d'entreprises et de types de paiements que les rapports précédents³⁵.

Figure 2. Paiements aux entreprises publiques de la RDC selon les données de l'ITIE de 2010 à 2016, en USD M



Les résultats de la Validation et les difficultés afférentes à la production des rapports reflètent la difficulté de produire des rapports exacts et complets sur les paiements dans le contexte du régime parafiscal, de la fragmentation des organismes de recouvrement et du secret de certains paiements et de leurs modalités³⁶. Étant donné que la Norme ITIE 2019 impose des exigences de déclarations supplémentaires pour les paiements au niveau des projets à partir de 2020 et encourage de plus en plus l'intégration de la déclaration ITIE dans les rapports réguliers des pays et des entreprises, l'exactitude et l'actualité des données seront essentielles pour que la RDC réponde à ces exigences³⁷.

34 Voir la décision du Conseil d'administration de l'ITIE <https://eiti.org/fr/decision-conseil/2019-55>.

35 L'analyse sur laquelle s'appuie le présent document d'information a été menée en 2019 et couvre les données de l'ITIE de 2010 à 2016.

36 FMI, *DRC selected issues paper* (2019), p 5. www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2019/1CODEA2019002.ashx.

37 Les déclarations par projet font partie de la Norme ITIE depuis 2013, mais n'ont pas été opérationnalisées en raison de l'opposition de l'industrie.

Tableau 1. Déclarations des paiements aux gouvernements des entreprises en RDC³⁸

Entreprise divulgateur	Juridiction déclarante	Années de déclaration	Projets opérationnels dans le pays	Total des paiements divulgués pour 2018 (en USD)
Alphamin Resources Corporation	Canada	2016 - 2017	Projet Bisie Tin	...
Banro Corporation	Canada	2016 - 2017	Banro Congo Mining S.A.	...
	Canada	2016 - 2017	Kamituga Mining S.A.	...
	Canada	2016 - 2017	Lugushwa Mining S.A.	...
	Canada	2016 - 2017	Namoya Mining S.A.	...
	Canada	2016 - 2017	Twangiza Mining S.A.	...
Barrick Gold (Holdings) Limited (anciennement Randgold Resources Limited) ³⁹	Royaume-Uni	2018	Projets d'exploration - Randgold Resources Congo SARL	221 870
	Royaume-Uni	2016 - 2018	KGL Isiro S.A.R.L.	22 628
Eurasian Resources Group (Accès par le biais du portail des documents d'entreprise du Luxembourg)	Luxembourg	2016 - 2018	Boss Mining	33 702 721
	Luxembourg	2016 - 2018	Frontier Mine	39 471 515
	Luxembourg	2016 - 2018	Metal Kolwezi (Metalkol)	1 283 798
Glencore PLC	Royaume-Uni	2015 - 2019	Katanga	79 275 000
	Royaume-Uni	2015 - 2019	Mutanda	513 467 000
Ivanhoe Mines Limited	Canada	2016 - 2019	Kipushi	2 700 000
	Canada	2016 - 2019	Kamoa-Kakula	31 450 000
	Canada	2016 - 2019	Exploration Régionale en RDC	310 000
Katanga Mining Limited ⁴⁰	Canada	2016 - 2018	Kamoto Copper Company S.A.R.L.	79 275 251
Loncor Resources Incorporated	Canada	2016 - 2019	Ngayu	326 490
Lundin Mining Corporation	Canada	2017	Tenke Fungurume Mine	...

DONNÉES DES PAG

Les rapports sur les PaG complètent les rapports ITIE et aident à surmonter les limites susmentionnées en fournissant des données plus actuelles et mieux désagrégées. Comme indiqué dans l'introduction, dix entreprises minières internationales ont divulgué plus de 2,1 milliards USD de paiements aux entités gouvernementales de la RDC pour la période 2015-2018, avec trois entreprises (Glencore, Ivanhoe et Loncor Resources) ayant déjà divulgué les paiements pour 2019 au moment de la publication du présent rapport. Les entreprises ont versé ces paiements à 45 entités gouvernementales du pays attribuées à 20 projets miniers⁴¹ (voir le Tableau 1).

38 Le nom de chaque entreprise contient un lien hypertexte vers ses rapports PaG sur son site Internet. En outre, les rapports peuvent être consultés sur le portail de la LMTSE du gouvernement canadien et sur le portail de la UK Companies House. Le portail resourceprojects.org du NRGi contient également toutes les données mondiales PaG dans un format normalisé et lisible par machine.

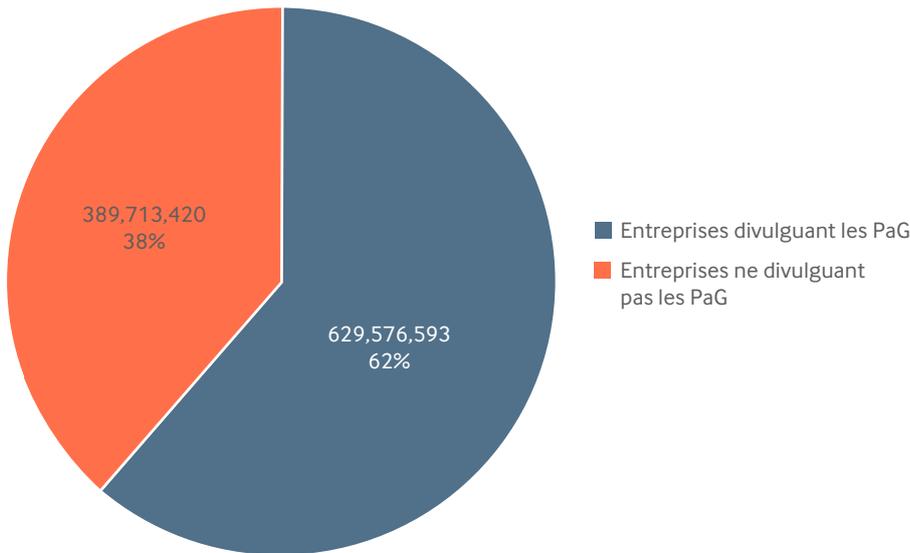
39 Randgold Resources et Barrick Gold ont fusionné en 2019. Auparavant, les deux entreprises avaient produit des rapports distincts pour les projets énumérés dans le tableau. Toutefois, Barrick Gold n'a pas présenté de rapport sur son plus grand projet en RDC, la mine d'or Kibali, car elle contrôle une part égale de 45 % du projet avec AngloGold Ashanti et n'est donc pas tenue de produire un rapport PaG. Voir Barrick Gold, Rapport 2019 de la LMTSE, p. 5, barrick.q4cdn.com/788666289/files/sustainability/Barrick-2019-Extractive-Sector-Transparency-Act-Report.pdf.

40 En raison des participations de Glencore dans Katanga Mining, les deux entreprises ont divulgué les paiements effectués par Katanga pour sa Kamoto Copper Company.

41 Bien que ce document d'information porte sur le secteur minier, les entreprises pétrolières de ces pays produisent également des rapports PaG. Parmi les entreprises qui produisent des rapports PaG sur le secteur pétrolier figurent par exemple Total et Tullow Oil.

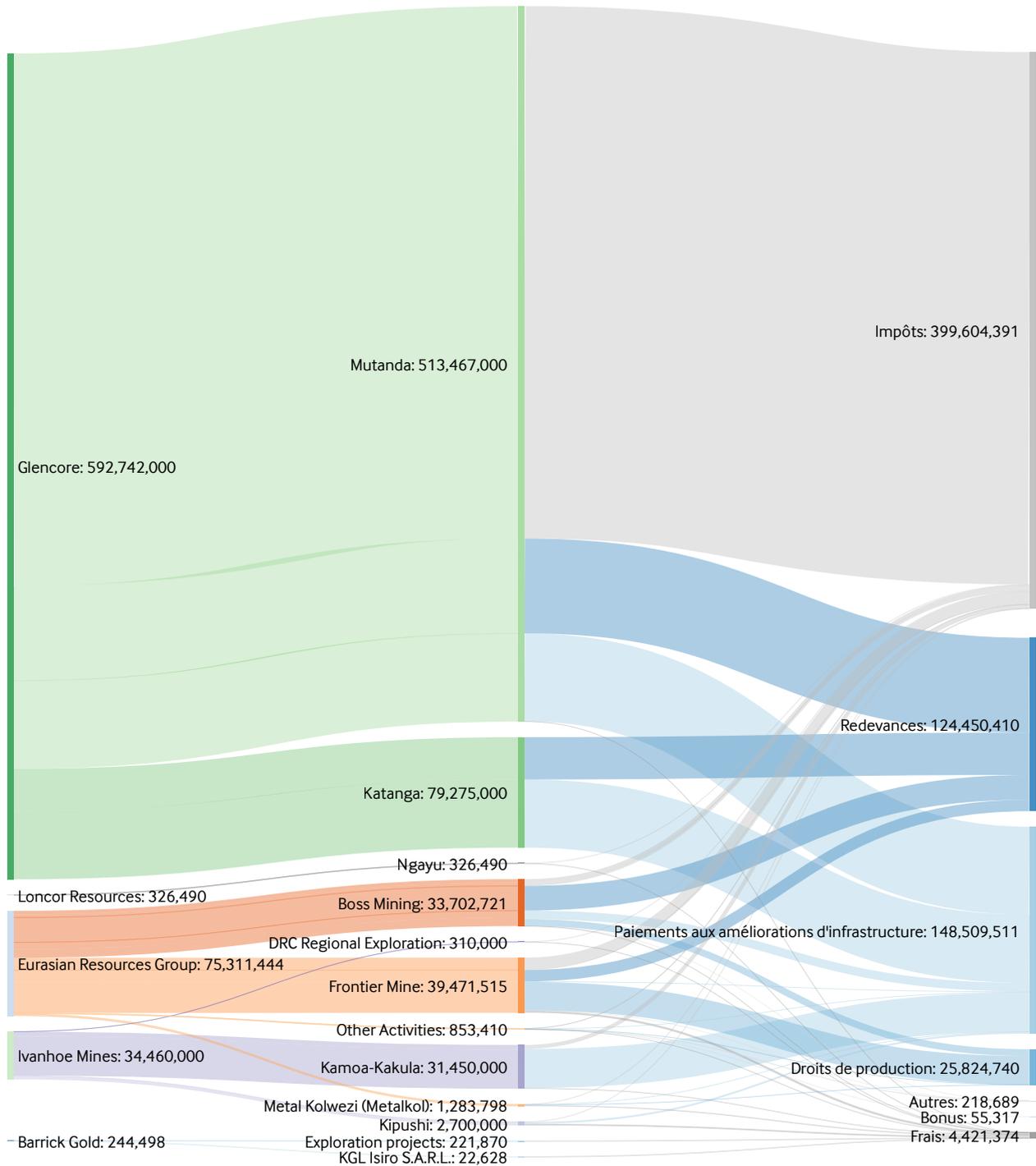
Les entreprises minières divulguant les PaG contribuent à la majorité des revenus miniers dans le pays. Sur un total de 1,02 milliard USD de paiements des entreprises minières divulgués dans le Rapport ITIE 2016 de la RDC, les entreprises divulguant les PaG ont versé 630 millions USD, soit 62 pourcent (voir la Figure 3). Ce chiffre ne comprend pas les paiements effectués par Barrick Gold relativement à Kibali en tant qu'exploitant de la mine. Si Barrick Gold divulguait les paiements effectués pour cette mine, les paiements des entreprises divulguant les PaG équivaldraient à 710 millions USD, soit 70 pourcent du total des paiements.

Figure 3. Part des revenus miniers totaux dans le Rapport ITIE 2016 de la RDC divulgués par les entreprises déclarant les PaG (en USD)



Rien qu'en 2018, six entreprises minières (Barrick Gold, Eurasian Resources Group, Glencore, Ivanhoe Mines, Katanga Mining et Loncor Resources) ont versé 703 millions USD de paiements à 22 entités gouvernementales de la RDC, attribués à neuf projets miniers. En RDC, les **impôts** et les **paiements pour des améliorations d'infrastructure** sont les catégories les plus importantes déclarées dans les rapports de PaG, suivies par les **redevances** et les **droits de production** (voir la Figure 4). Les rapports n'enregistrent pas de **dividendes** versés à l'État de la RDC ou aux entreprises publiques. Nous analysons chaque type de paiement plus en détail à la section 4 du rapport.

Figure 4. Paiements des entreprises minières à des entités gouvernementales de la RDC en 2018 (en USD)⁴²



42 Nous avons supprimé les divulgations de Katanga Mining pour Kamoto Copper Company de ce graphique car elles constituent une duplication de celles rapportées par Glencore pour Katanga en raison de la participation de Glencore dans Katanga Mining.

3. Utilisation des rapports sur les PaG à l'appui des Rapports ITIE de la RDC

La Norme ITIE 2019 exige des déclarations par projet pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2018. Cela impose à l'ITIE-RDC de divulguer ses déclarations par projet (voir l'Encadré 3). Les rapports sur les PaG montrent qu'en RDC, les paiements sont, dans leur grande majorité, attribuables à un projet particulier (voir le Tableau 3). L'ITIE-RDC peut utiliser les rapports sur les PaG pour identifier les paiements effectués par projet et publier des déclarations par projet conformément au guide en quatre étapes du Secrétariat international de l'ITIE⁴³. Les rapports sur les PaG peuvent également aider l'ITIE-RDC à prendre les mesures correctives prescrites dans son processus de Validation en ce qui concerne l'exhaustivité des divulgations et l'identification des documents de paiement.

Encadré 3. Exigence relative aux déclarations par projet dans la Norme ITIE 2019

La Norme ITIE 2019 présente en détail les exigences et les attentes en matière de transparence auxquelles tous les pays mettant en œuvre l'ITIE doivent se conformer.⁴⁴

La Norme ITIE 2019 contient des améliorations aux exigences en matière de transparence dans plusieurs domaines importants, notamment les déclarations environnementales, les données sur l'emploi ventilées par sexe, la transparence du commerce des matières premières et la transparence des contrats.

Un domaine important d'amélioration est l'exigence ITIE relative aux déclarations par projet, qui sera maintenant mise en œuvre de façon proactive par les entreprises et les gouvernements. La Norme ITIE clarifie désormais la définition précise de « projet » que tous les pays mettant en œuvre l'ITIE doivent utiliser pour les déclarations sur les exercices clos le 31 décembre 2018 ou après cette date. La nouvelle définition de « projet » de l'ITIE sera fondée sur le contrat ou tout autre accord juridique entre un gouvernement et une entreprise. Elle s'alignera sur la définition figurant dans la loi de l'UE sur la transparence des activités extractives (chapitre 10 de la directive comptable de l'UE), qui facilitera l'harmonisation des informations relatives aux paiements. En conséquence, le prochain Rapport ITIE, courant l'année 2018, doit inclure la divulgation des paiements par projet.

ÉTAPE 1. IDENTIFICATION DES ACCORDS JURIDIQUES RÉPONDANT À LA DÉFINITION DE « PROJET »

Chaque cycle de déclaration de l'ITIE commence par une étude de cadrage par laquelle le secrétariat technique de l'ITIE-RDC détermine le champ d'application des entreprises à inclure dans le rapport de cette année. Dans le passé, du fait de la nature fragmentée, parafiscale et opaque des paiements, il a été difficile pour l'étude de cadrage de l'ITIE d'identifier tous les projets importants, les flux de paiements et les entités destinataires que le Rapport ITIE doit couvrir⁴⁵. Étant donné que le secrétariat national de l'ITIE se propose de mettre en œuvre les exigences relatives aux déclarations par projet, les rapports sur les PaG peuvent faciliter l'étude de cadrage en fournissant des données sur les paiements effectués par projet conformément à

43 Secrétariat international de l'ITIE, *Note d'orientation 29 sur les déclarations par projet* (2020), https://eiti.org/files/documents/guidance_note_29_french.pdf.

44 ITIE, *la Norme ITIE* (2019), <https://eiti.org/fr/document/norme-itie-2019>.

45 POM, *contribution à la détermination du périmètre et seuil de matérialité du Rapport ITIE-RDC 2012* (2014), www.itierdc.net/wp-content/uploads/2016/04/SC3-1.pdf.

l'exigence obligatoire du code minier révisé de déclarer les paiements par projet⁴⁶.

Actuellement, l'ITIE-RDC établit des rapports au niveau de l'entité juridique. Dans certains cas, les entités juridiques correspondent déjà à un projet tel que défini par l'Exigence ITIE, soit parce qu'elles sont des entités d'actifs uniques, soit parce que les accords juridiques regroupent des licences interconnectées en un projet^{47,48,49}. Quoiqu'il en soit, selon l'évaluation du Secrétariat international de l'ITIE, dans l'ensemble, le Rapport ITIE 2016 ne présente que des rapports partiels au niveau des projets⁵⁰. Plusieurs entreprises, par exemple l'entreprise publique Gécamines et Ruashi Mining, détiennent plusieurs permis non reliés et ne déclarent pas séparément chaque permis. Les rapports sur les PaG des entreprises minières et des coentreprises partenaires des entreprises publiques peuvent être utiles pour comprendre à quels projets se rapportent les différents revenus des entreprises publiques.

ÉTAPE 2. IDENTIFICATION DES FLUX DE REVENUS À DÉCLARER PAR PROJET

Les rapports sur les PaG obligent les entreprises à divulguer les paiements par type et par entité gouvernementale. Ce cadre de déclaration permet également la divulgation des paiements qui ne sont attribués à aucun projet. Par conséquent, l'ITIE-RDC peut utiliser les rapports sur les PaG pour identifier les flux de revenus que les entreprises doivent déclarer au niveau de la société mère afin de ne pas attribuer artificiellement des paiements par projet. Cela peut aider l'ITIE à vérifier qu'elle saisit tous les paiements au niveau de l'entreprise qui dépassent le seuil de matérialité dans les rapports de l'ITIE, à améliorer l'exactitude des rapports sur les paiements et à corriger les écarts de déclaration. À titre d'exemple, en 2018, ERG a divulgué plus de 850 000 USD d'impôts, redevances, droits et droits de production qui ne sont attribués à aucun de ses grands projets miniers (Frontier, Boss ou Metalkol). L'ITIE-RDC peut utiliser ces divulgations pour communiquer avec ERG et déterminer à quoi ces paiements se rapportaient et pourquoi ils n'ont pas été attribués à un projet particulier.

ÉTAPE 3. DÉTERMINER QUI DOIT DÉCLARER QUOI

Selon les directives du Secrétariat de l'ITIE sur les déclarations par projet, « dans le cas d'arrangements conclu par plusieurs parties, il pourrait être nécessaire d'établir les types de paiements qui seront effectivement versés par les différentes parties au contrat. Il pourrait également être utile d'examiner les paiements effectués par différentes entreprises ou reçus par différents organes gouvernementaux, y compris des entreprises d'État »⁵¹. Dans le secteur minier de la RDC, de telles situations peuvent se produire avec des paiements par projet effectués par des entreprises

46 Gouvernement de la RDC, Code minier de la RDC 2018, Article 1, 29bis. « Mine distincte : mine distincte d'une autre mine existante et de ce fait nouvelle, qui fait l'objet d'un nouveau droit minier d'exploitation ou d'un contrat d'amodiation, dès lors qu'elle concerne un gisement distinct nécessitant des méthodes d'exploitation et des procédés de traitement séparés ainsi que des moyens de production nettement individualisés, ou du fait de leur éloignement ou de leurs conditions d'exploitation, nécessitant la création d'installations minières distinctes ».

47 Cette forme de déclaration par projet se produit lorsqu'une entreprise exploite une seule mine dans le pays, de sorte que les paiements effectués par cette entreprise sont par défaut effectués relativement à ce projet. Frontier SPRL couvrant la licence PE 13080 en est une illustration.

48 Si plusieurs accords sont essentiellement interreliés, le groupe multipartite doit clairement identifier et documenter les cas qui sont considérés comme un seul projet.

49 Par exemple, la Compagnie de Traitement des Rejets de Kingamyambo/Metalkol, qui couvre les permis AECP 3198, 3199, 4282, 4283, 4284, 4285, 4286.

50 Communication par courriel avec le Secrétariat international de l'ITIE dans le cadre du processus de recherche pour le présent document d'information.

51 Secrétariat international de l'ITIE, *Note d'orientation 29 sur les déclarations par projet* (2020), https://eiti.org/files/documents/guidance_note_29_french.pdf.

détenant une participation minoritaire dans une coentreprise, ainsi que les recettes perçues par des entités gouvernementales autres que celles prévues par le code minier et selon des modalités qui ne sont pas accessibles au public. Par ailleurs, étant donné que les formats des rapports sur les PaG sont moins détaillés et prédéterminés que les formats des Rapports ITIE, ils ont produit des informations sur les types de paiements et les bénéficiaires gouvernementaux qui n'étaient pas indiqués dans les Rapports ITIE, ou ils ont déclaré différemment les mêmes flux de paiement dans les rapports sur les PaG et les Rapports ITIE. Nous examinons des exemples de ces situations ci-dessous et déterminons comment les parties prenantes peuvent comparer les deux systèmes de déclaration pour vérifier les déclarations.

Identification des paiements manquants et des bénéficiaires gouvernementaux dans les Rapports ITIE

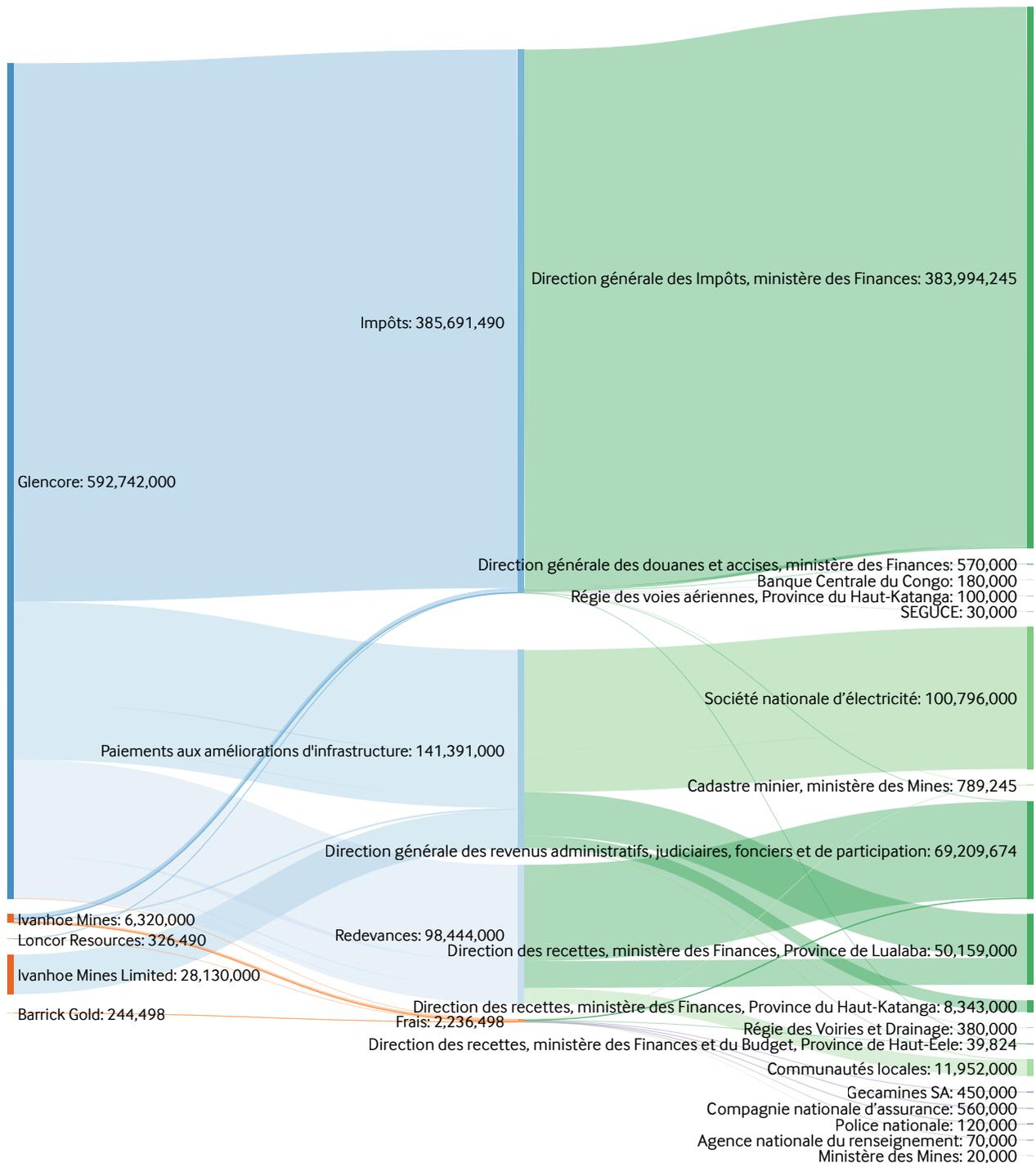
Les rapports sur les PaG font état de paiements versés par le secteur minier à une multitude d'organismes gouvernementaux. L'ITIE-RDC peut utiliser les rapports sur les PaG pour identifier les entités gouvernementales en dehors de celles qui, selon les directives du code fiscal minier, devraient être incluses dans le processus de rapprochement pour les paiements de projets afin de vérifier la nature et la base des paiements divulgués par les entreprises minières.

La Figure 5 montre les paiements de 2018 divulgués par les entreprises déclarant les PaG. Les entités gouvernementales que le régime fiscal minier désigne comme entités destinataires des impôts et redevances ont reçu une part importante des revenus miniers : la Direction Générale des Impôts du Ministère des Finances (DGI) perçoit la majorité des impôts, tandis que la Direction générale des recettes domaniales, judiciaires et de participation (DGRAD) perçoit des redevances. Toutefois, les tendances des bénéficiaires ne correspondent pas toutes au régime fiscal : la Société nationale d'électricité a reçu des paiements pour des améliorations d'infrastructure et les provinces de la région du Katanga ont reçu une part importante des revenus.

La Figure 5 montre également une série de paiements plus modestes mais importants reçus par les entités gouvernementales au-delà de ceux stipulés dans le code minier. Entre 2015 et 2018, les années pour lesquelles la déclaration de PaG est disponible, 45 entités gouvernementales au total ont reçu des paiements d'entreprises minières au moins une fois. Cela témoigne de la nature parafiscale de nombreux paiements. Cela pourrait être problématique parce que plusieurs organismes percevant des revenus peuvent détourner des flux de revenus du Trésor national⁵².

52 FMI, *IMF Country Report No. 19/286, DRC Selected Issues*, (2019), p. 11-12, www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1CODEA2019002.ashx.

Figure 5. Paiements versés par des entreprises minières à des entités gouvernementales de la RDC en 2018 (en USD)⁵³



Le processus de rapprochement de l'ITIE ne comprenait pas certains de ces paiements. Le Cas 1 ci-dessous décrit les paiements effectués par Banro au profit du Centre d'Expertise, d'Évaluation et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC), une entité gouvernementale non incluse dans le processus de rapprochement de l'ITIE.

53 Nous avons supprimé les divulgations de Katanga Mining pour Kamoto Copper Company de ce graphique car elles constituent une duplication de celles rapportées par Glencore pour Katanga en raison de la participation de Glencore dans Katanga Mining. Nous n'avons pas non plus inclus les paiements du Eurasian Resources Group dans la Figure 5, car ERG n'a pas divulgué ses paiements par entité gouvernementale bénéficiaire.

Cas 1. Droits versés par Banro au Centre d'Expertise, d'Évaluation et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC)

Dans ses rapports sur les PaG et ITIE de 2016 et 2017, Banro a déclaré des paiements de 2 680 000 USD chaque année au Centre d'Expertise, d'Évaluation et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses, (CEEC). Le mandat du CEEC consiste à évaluer les diamants, l'or, le coltan et d'autres minéraux précieux et semi-précieux, à fournir un soutien technique aux comptoirs commerciaux, aux intermédiaires et aux fonderies en surveillant et en contrôlant les flux minéraux et financiers, à certifier le paiement des taxes à l'exportation des minéraux, à former des évaluateurs de minéraux congolais, à promouvoir l'exploitation des diamants, de l'or et du coltan et d'autres substances précieuses et semi-précieuses, à améliorer le prix imposé par les minéraux précieux et semi-précieux congolais, et à lutter contre la fraude⁵⁴. Le rapport de cadrage 2016 de l'ITIE indiquait que le CEEC perçoit des paiements importants et recommandait leur inclusion dans les futurs rapports⁵⁵. En conséquence, le Rapport ITIE 2017 comprend des déclarations d'entreprises, dont Banro, sur les paiements au CEEC. Toutefois, le CEEC devrait uniquement percevoir la *taxe rémunératoire* des mineurs artisanaux. Par conséquent, il est difficile d'identifier la base exacte et les modalités des paiements effectués par Banro. Le CEEC lui-même n'a pas fourni de déclaration pour le processus ITIE malgré les demandes répétées du groupe multipartite de l'ITIE⁵⁶. À l'avenir, le Secrétariat de l'ITIE pourra utiliser les rapports sur les PaG pour identifier plus tôt les paiements aux CEEC.

L'ITIE et d'autres parties prenantes peuvent utiliser les rapports sur les PaG pour vérifier les redevances perçues par des entités infranationales. Le code minier révisé oblige les entreprises minières à verser des redevances à diverses entités comme suit: 50 % au gouvernement national (DGRAD), 25 % à la province productrice, 15 % à l'autorité décentralisée (Entité territoriale décentralisée, ETD) et 10 % à un nouveau Fonds minier pour les générations futures (FOMIN). Le Rapport Contextuel ITIE 2017-2018 indique que les paiements de redevances aux provinces correspondaient étroitement à cette clé de répartition. Toutefois, il a enregistré des écarts entre la clé de répartition et les paiements réels au niveau des entités territoriales décentralisées et du FOMIN⁵⁷. Selon le Rapport Contextuel ITIE, en 2019, les entreprises minières ont commencé à verser des paiements au FOMIN. Elles ont déposé les paiements sur un compte temporaire au Cadastre minier, qui a déclaré avoir perçu 8 millions USD en février 2019. Les fonds ont ensuite été transférés à la Banque centrale, mais ni la Banque centrale ni le ministère des Finances n'ont déclaré avoir reçu des paiements au nom du FOMIN⁵⁸. Les paiements directs aux entités territoriales décentralisées et au FOMIN répondent aux besoins essentiels du développement local⁵⁹. Ils soulignent également la complexité de la façon dont les revenus des entreprises minières transitent par les finances publiques de la RDC, ce qui rend indispensables la transparence et la traçabilité de ces revenus.

Le manque de clarté de la réglementation concernant les entités infranationales auxquelles les entreprises devraient verser des paiements lorsque les mines

54 Gouvernement de la RDC, *Décret n° 11/28 du 07 juin 2011 fixant les statuts d'un établissement public dénommé Centre d'Expertise, d'Évaluation et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses* (2011), Article 4, www.leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Code%20Minier/D.11.28.07.06.2011.html; PACT, *PROMINES Study: Artisanal Mining in the Democratic Republic of Congo* (2010), p. 86, congomines.org/system/attachments/assets/000/000/349/original/PACT-2010-ProminesStudyArtisanalMiningDRC.pdf?1430928581.

55 Rapport de cadrage ITIE-RDC 2016 (2017), p. 17, drive.google.com/file/d/1G-319TCZ5Onw201xH69j7An3Aaf/view.

56 ITIE-RDC, *Rapport ITIE 2017* (2019), p. 10.

57 Rapport Contextuel ITIE-RDC 2017- 2018 (2019), p. 82 -83.

58 Ibid., p. 86-87.

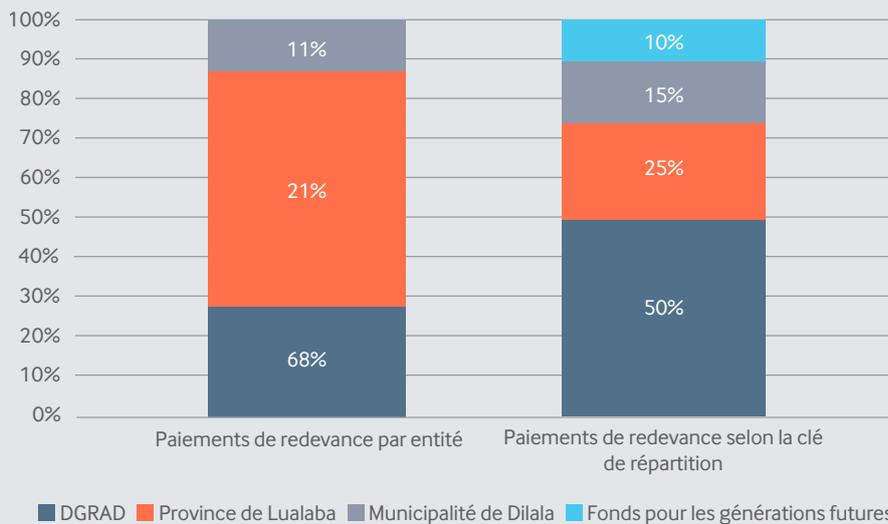
59 Okenda, J P. *Innovations de la nouvelle législation minière de la RDC : opportunités, défis et perspectives de mise en œuvre* (NRGI, 2019), https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/innovations_de_la_nouvelle_legislation_miniere_de_la_rdc_opportunités_défis_et_perspectives_de_mise_en_oeuvre_0.pdf.

chevauchent plusieurs entités territoriales décentralisées, ainsi que la lenteur de la mise en œuvre du FOMIN sont parmi les principaux obstacles à la mise en œuvre effective du code minier⁶⁰. Les conséquences de cette situation peuvent être observées dans les rapports sur les PaG de Kamoto Copper Company (KCC) dans le Cas 2 ci-dessous.

Cas 2. Les tendances en matière de redevances de la Kamoto Copper Company révèlent des difficultés de mise en œuvre du code minier en 2018

La Figure 6 illustre la répartition des paiements de redevances par Kamoto Copper Company (KCC) en 2018, selon les rapports sur les PaG de Glencore et de Katanga Mining. En 2018, la répartition des paiements de KCC à des entités de différents niveaux ne correspondait pas entièrement à la clé de répartition des redevances pour trois raisons. Premièrement, les dispositions révisées du code minier sont entrées en vigueur à la mi-2018. Deuxièmement, Glencore signale qu'en raison de l'incertitude initiale quant à savoir quelle autorité décentralisée est admissible à la part de 15 %, elle a commencé par retenir le paiement. Après avoir résolu l'incertitude, KCC a effectué le paiement au profit de la Commune de Dilala. Troisièmement, Glencore n'a versé aucun paiement au FOMIN en 2018 parce qu'elle n'avait pas encore reçu d'avis officiel de perception⁶¹.

Figure 6. Paiements de redevances déclarés par KCC par entité gouvernementale, 2018



Identifier les types de paiement éventuellement manquants dans les Rapports ITIE

Notre analyse fait état de deux types de paiements pour lesquels les rapports sur les PaG fournissent des renseignements supplémentaires qui ne figurent pas dans les Rapports ITIE.

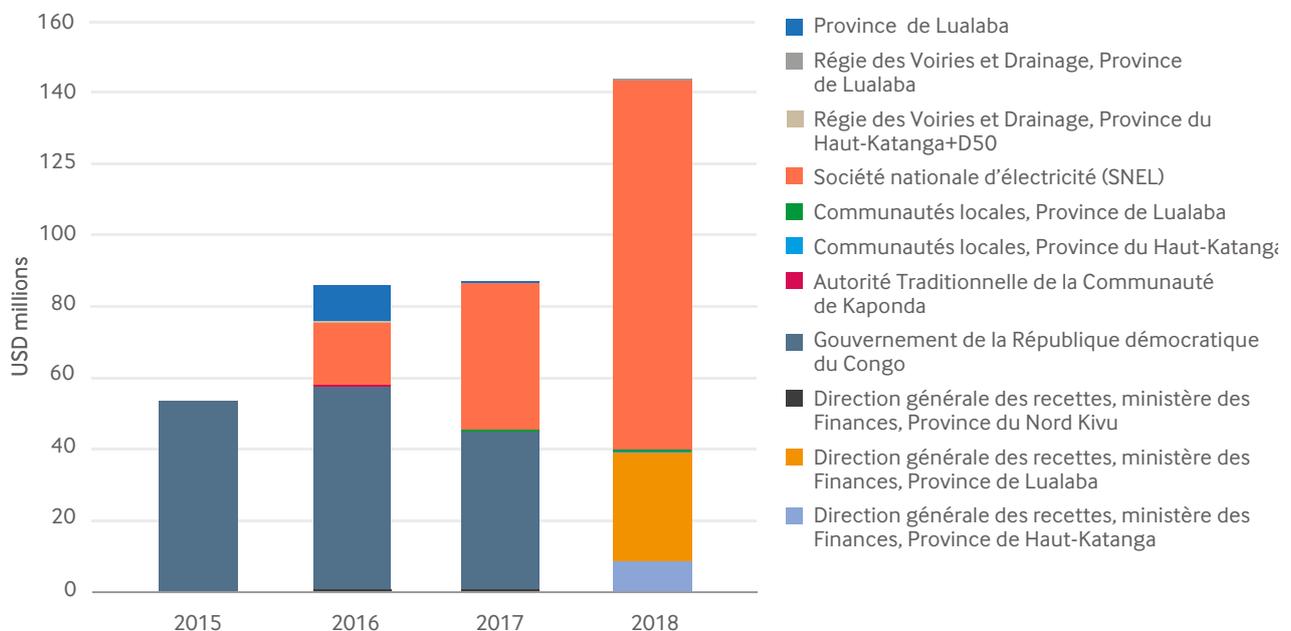
Les paiements pour des améliorations d'infrastructure sont le deuxième type de paiements en importance déclarés dans les rapports PaG. Ils peuvent dépasser des flux de revenus clés, comme les redevances. Les plus importants contributeurs aux paiements d'infrastructure sont les deux projets de Glencore, Mutanda et Kamoto Copper Company (KCC) (voir la Figure 7). La *Société Nationale d'Électricité* (SNEL) est

60 Okenda, *Innovations de la nouvelle législation minière de la RDC*.

61 Okenda, *Innovations de la nouvelle législation minière de la RDC*.

la plus importante bénéficiaire de paiements pour des améliorations d'infrastructure. Selon Glencore, ses paiements à la SNEL sont des prêts pour la réhabilitation de l'infrastructure de production et de transport de la SNEL. La SNEL rembourse la dette et les intérêts à KCC et à Mutanda au moyen de déductions sur les factures d'électricité payables par les deux mines⁶². Ivanhoe a fourni des explications similaires pour ses paiements à la SNEL⁶³. Ces paiements ne doivent pas être confondus avec ceux déclarés comme paiements sociaux et environnementaux dans les Rapports ITIE. La société civile a suggéré que ces paiements devraient être inclus dans le champ d'application de l'ITIE en déclarant qu'il s'agit de paiements importants à des entités gouvernementales⁶⁴. Bien que le groupe multipartite de l'ITIE-RDC ait décidé de ne pas les inclure dans le champ d'application de la déclaration, la couverture de ces paiements dans les rapports sur les PaG a permis de soulever un débat sur leur taille, leur nature et leur base et d'améliorer la redevabilité. Ce type d'exposition pourrait aider à mieux comprendre les autres paiements déclarés comme paiements d'amélioration des infrastructures.

Figure 7. Paiements pour les infrastructures par entité gouvernementale bénéficiaire, de 2015 à 2018⁶⁵



Les paiements liés à la vente d'actifs miniers peuvent passer inaperçus dans les Rapports ITIE s'il y a peu d'information publique sur ces transactions. Parmi les mesures correctives requises dans la Validation ITIE 2019 figurent la « divulgation publique complète des actifs octroyés et transférés », la « liste accessible au public des entreprises dans lesquelles l'État ou une entreprise publique détient une participation » et une « description des conditions associées aux participations »⁶⁶. Le Cas 3 ci-dessous illustre comment les rapports sur les PaG fournissent des informations

62 Communication par courriel de Glencore PLC, 10 février 2020.

63 Ivanhoe Mines, *Notice annuelle: Pour l'exercice clos le 31 décembre 2017*, (2018), p. 31, www.sedar.com/search/search_en.html; PWYP and World Vision, *Mini étude de cas de PCQVP-Canada— Examen des données par projet au titre de la LMTSE* (à venir).

64 OEARSE and Resource Matters, *Publiez Ce Que Vous Consommez: Inclure les paiements d'électricité dans le Rapport ITIE-RDC 2016* (2016), <http://congominer.org/reports/1486-inclure-les-paiements-d-electricite-dans-le-rapport-itie-rdc-2016>.

65 La Figure 7 inclut les paiements pour des améliorations d'infrastructure déclarées par Glencore, Alphamin Resources Corporation et Ivanhoe.

66 ITIE. « Décision du Conseil d'administration de l'ITIE 2019-55/BM-45 », 16 octobre 2019, <https://eiti.org/fr/decision-conseil/2019-55>.

sur un transfert de participations au gouvernement de la RDC qui, à ce jour, n'a pas été saisi dans les rapports de l'ITIE. Il s'agit d'un exemple de la façon dont l'ITIE-RDC peut utiliser les rapports sur les PaG pour améliorer l'exhaustivité et aborder les mesures correctives.

Cas 3. Rapport d'Ivanhoe sur la transaction Kamo-Kakula

Kamo-Kakula d'Ivanhoe Mining devrait être la plus grande mine de cuivre de l'Afrique et la deuxième plus grande mine de cuivre au monde⁶⁷. La participation du gouvernement de la RDC au projet était initialement de 5 %, conformément aux exigences minimales du code minier de 2002 pour les nouveaux permis. En novembre 2016, Kamo Holding, filiale d'Ivanhoe Mining et de Zijin Mining, ont transféré une participation supplémentaire de 15 % au gouvernement de la RDC. Au lieu de payer les actions supplémentaires en espèces, le gouvernement a proposé les conditions suivantes, énoncées dans un projet d'accord de transfert :

1. Transfert d'un franc congolais à Kamo Holding
2. Ratification et validation du processus d'acquisition de licence Kamo et exemption de Kamo des litiges en RDC relatifs à la transaction
3. Appui à Kamo pour obtenir un traitement préférentiel offert en vertu d'une loi de 2014 sur les projets de coopération (mise en place pour le projet Sicominex)^{68,69}.

L'application de la loi sur le traitement préférentiel signifierait que le projet serait exempté d'impôts et de paiements. Le rapport PaG 2016 d'Ivanhoe comprenait le paiement d'un bonus de 105 millions USD reflétant la valeur des actions transférées au gouvernement de la RDC. Le rapport d'Ivanhoe permet de poursuivre l'enquête, notamment sur la question de savoir si les actions supplémentaires engagées par la RDC compensent adéquatement la perte de taxes et de revenus résultant du traitement favorable accordé au projet Kamo-Kakula. Au moment de la publication de ce rapport, les investisseurs chinois ont injecté des capitaux supplémentaires dans Ivanhoe et le projet Kamo au cours des dernières années, et il n'y a eu aucune annonce publique concernant l'application d'un traitement préférentiel au projet Kamo-Kakula. Le gouvernement n'a pas publié la version finale de l'accord de transfert de participation. Il n'a pas non plus déclaré le transfert dans les Rapports ITIE : le Rapport contextuel ITIE pour 2017 indique que la participation de la RDC au projet est restée à 5 % de 2016 à 2018⁷⁰.

Vérification des montants déclarés

Le groupe multipartite de l'ITIE peut vérifier les montants déclarés par les entreprises et les entités gouvernementales par rapport aux déclarations dans les rapports PaG. Cette vérification est particulièrement pertinente en ce qui concerne les paiements effectués aux termes de contrats et au profit d'entreprises publiques, et souligne la nécessité d'une publication complète des contrats. Le Cas 4 présente un exemple de comparaison des frais contractuels déclarés par Lundin Mining pour la mine Tenke Fungurume (TFM) dans les rapports sur les PaG et ITIE pour appuyer le processus de rapprochement. Il souligne également que sans transparence des contrats, il est difficile de confirmer la base des paiements.

67 Amos et al., *The giant Kamo-Kakula project in the Democratic Republic of Congo* (Journal of the Southern African Institute of Mining and Metallurgy, 2018), www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2225-62532018001100003.

68 *Convention de cession des actions entre Kamo Holding et la République Démocratique du Congo* (2016), www.mines-rdc.cd/resourcecontracts/contract/ocds-591adf-5851624654/view#/pdf. Traduction des auteurs.

69 Gouvernement de la RDC, Loi no 14/005 portant régime fiscal, douanier, parafiscal, des recettes non fiscales et de change applicable aux conventions de collaboration et aux projets de coopération du 11 février 2014, congominex.org/system/attachments/assets/000/000/615/original/Loi-du-11-f_C3_A9vrier-2014.pdf?1430929400.

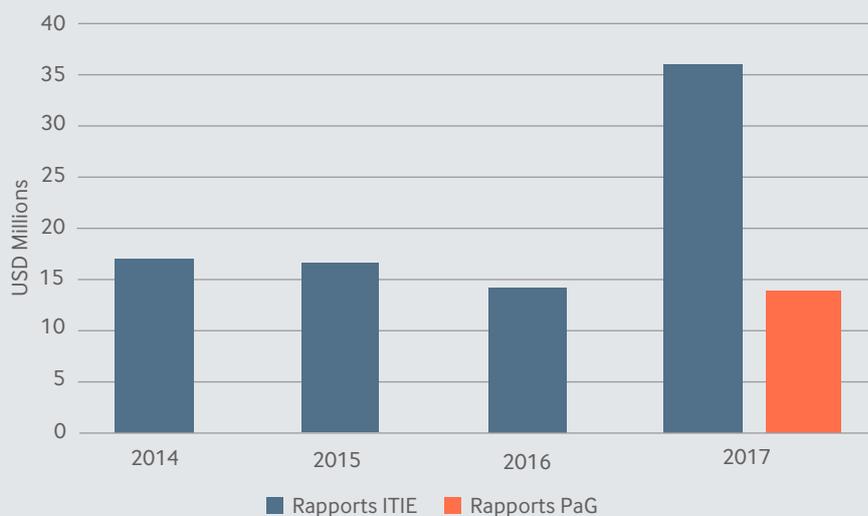
70 Gouvernement de la RDC, *Rapport ITIE 2017* (2019), p. 55. Ivanhoe Mining n'a pas répondu aux questions par NRGi concernant la situation actuelle de la transaction des 15 % des actifs, la publication de la version finale d'accord y relatif, et l'application de la régime fiscal et douanier préférentiel au projet Kamo.

Cas 4. Lundin Mining rend compte des droits versés à la Gécamines

Lundin Mining est un ancien propriétaire de la mine Tenke Fungurume (TFM), la plus grande mine de cuivre de la RDC et l'une des plus importantes sources de revenus de l'État. Lundin est cotée en bourse au Canada et assujettie à la loi canadienne sur la LMTSE. Dans son rapport des PaG de 2017, elle a déclaré avoir payé 14,6 millions USD à la Gécamines. Les données de l'ITIE de 2014 à 2016 montrent que TFM a payé à la Gécamines des frais de consultance variant entre 14 et 17 millions USD par an. Après avoir consulté le Rapport ITIE 2017, nous constatons que les frais de consultance de TFM sont passés à plus de 37 millions USD, ce qui dépasse les frais déclarés dans le rapport PaG de Lundin pour la même année⁷¹. Lundin n'a pas répondu aux questions du NRGJ sur cet écart.

La nature des services de conseil que TFM a acquis auprès de la Gécamines et la base de calcul des frais y afférents, qui représentent un type de paiement parafiscal, ne sont pas publiques. Le contrat de coentreprise signé entre TFM et la Gécamines stipule que « les parties conviennent de conclure un contrat de consultance »⁷². Ni la Gécamines ni les autorités du secteur minier n'ont rendu public cet accord de consultance malgré l'obligation légale de le faire. En 2018, China Molybdenum a acheté les actions de Lundin et Freeport McMoran dans TFM et détient maintenant 80 % de TFM, la Gécamines conserve sa part de 20 %. Il n'y a aucune information dans le domaine public sur la poursuite de l'entente de consultance entre TFM et la Gécamines depuis l'arrivée du nouveau propriétaire. Étant donné que China Molybdenum n'est pas assujettie à la déclaration de PaG, cette source d'information n'est plus disponible pour les paiements par TFM, l'une des plus grandes mines de cuivre et de cobalt en RDC.

Figure 8. Frais de consultance versés à la Gécamines, USD M.



ÉTAPE 4. CONVENTION D'UN CADRE ET DE FORMULAIRES DE DÉCLARATION

Comme les entreprises déclarant les PaG génèrent la majorité des revenus miniers, les rapports sur les PaG peuvent rendre les déclarations par projet plus efficaces au sein de l'ITIE. Au-delà de la comparaison des deux systèmes de déclaration, ils pourraient à l'avenir être progressivement fusionnés. Cette fusion permettrait au processus de rapprochement de l'ITIE d'utiliser les rapports sur les PaG comme point de départ, améliorant ainsi l'efficacité de la collecte des données. Par ailleurs, une telle fusion aiderait également l'ITIE-RDC à intégrer la divulgation des données sur les paiements

71 Gouvernement de la RDC, *Rapport ITIE 2017* (2019), p. 41.

72 Générale des Carrières et des Mines (GECAMINES), Lundin Holdings Ltd, Tenke Fungurume Mining S.A.R.L., Joint Venture Agreements (Accords de coentreprise), 2010, Article 15, www.resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-2701755628/view#.

par projet conformément aux divulgations systématiques encouragées par l'ITIE (voir l'Encadré 4).

Encadré 4. Divulgation systématique de l'ITIE

À mesure que l'ITIE continue de se développer, on s'attend de plus en plus à ce que la transparence du secteur de l'extraction ne se limite pas aux rapports de l'ITIE, mais soit intégrée aux divulgations publiques des gouvernements et des entreprises. L'ITIE s'attend désormais à ce que les pays de mise en œuvre élaborent des plans pour intégrer la mise en œuvre de l'ITIE dans les déclarations des entreprises et des gouvernements. La Norme ITIE 2019 indiquait que pour réaliser des progrès exceptionnels, les pays de mise en œuvre doivent respecter les exigences de l'ITIE « par des divulgations systématiques dans les systèmes des gouvernements et des entreprises »⁷³. Les rapports sur les PaG offrent à l'ITIE-RDC la possibilité d'intégrer les informations d'entreprise existantes dans ses exigences de déclaration.

L'élaboration d'un cadre commun de déclaration qui utilise une nomenclature cohérente correspondant aux modalités fiscales et contractuelles propres à la RDC permettrait au rapport PaG d'une entreprise de satisfaire à son obligation de déclaration en vertu de l'ITIE. La cartographie figurant à l'Annexe du présent rapport peut servir de point de départ à l'élaboration d'un cadre de déclaration commun.

Les organismes gouvernementaux de la RDC peuvent également bénéficier des rapports sur les PaG pour répondre aux exigences de déclaration et intégrer les données de paiement dans les déclarations gouvernementales régulières. L'article 25 du règlement minier exige que toutes les entités gouvernementales déclarent trimestriellement leurs recettes et autres statistiques⁷⁴. Pour se conformer à cette exigence, la CTCPM (Cellule technique de coordination et de planification minière), qui assure la coordination technique du secteur minier sous la tutelle du ministère des Mines, est en train de créer un portail de données en ligne qui comprendra des statistiques à jour sur les revenus du secteur minier. Le portail de données peut utiliser les rapports sur les PaG pour contrôler et vérifier les données de paiement provenant des systèmes gouvernementaux et des rapports ITIE. Jusqu'à ce que le portail soit complet, les rapports de PaG constituent la seule source d'informations actuelles et désagrégées sur les revenus selon le code minier révisé (voir le Cas 5).

73 ITIE, La Norme ITIE (2019), <https://eiti.org/fr/document/norme-itie-2019>.

74 Voir le portail en ligne, qui comprend des espaces réservés pour les modèles de déclaration désagrégés: emine.ht2techinfo.cd/. Au moment où nous avons réalisé notre recherche, le portail ne contenait encore aucune donnée.

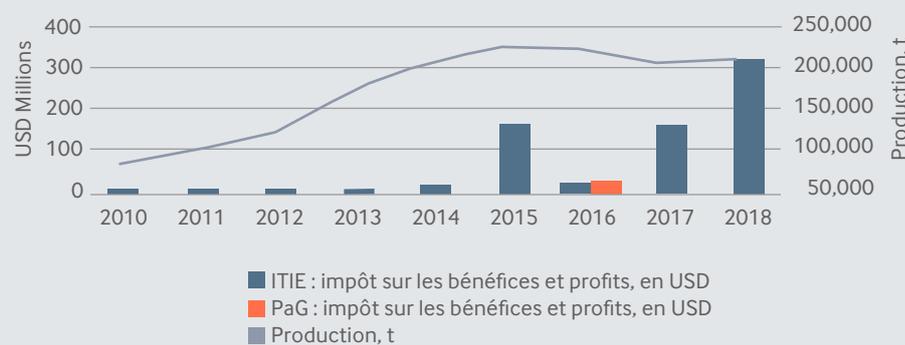
Cas 5. Suivi des paiements en vertu du code minier révisé

La révision de 2018 du code minier vise à accroître la prise en charge du secteur minier par les gouvernement et sa contribution au développement local. Elle a établi un impôt sur les bénéfices excédentaires, a augmenté les redevances pour tous les minéraux et accru la participation de l'Etat. En novembre 2018, le gouvernement a déclaré par décret que le cobalt, la colombo-tantalite (coltan) et le germanium étaient des substances stratégiques, une décision qui a entraîné un taux de redevance de 10 %⁷⁵. Le code révisé a également introduit une nouvelle clé de répartition des redevances et exige que les entreprises minières versent un pourcentage de leur chiffre d'affaires à un fonds de développement communautaire.

Les déclarations des rapports PaG montrent une augmentation des paiements d'impôt sur le revenu des sociétés de 2017 à 2018 pour les plus importants projets miniers en termes de recettes publiques : Mutanda, Frontier et KCC. Toutefois, l'augmentation de la charge fiscale et l'évolution récente du marché mettent ces revenus en péril.

En 2019, Glencore a suspendu ses activités à la mine Mutanda en raison de la baisse des prix du cobalt, de la diminution des qualités de minerai et de l'augmentation de la charge fiscale^{76,77}. D'autres entreprises ont également annoncé des pressions financières en raison de la baisse des prix et d'un régime fiscal plus contraignant⁷⁸. Depuis mars 2020, en raison du ralentissement économique et de la baisse des prix des produits de base causée par la pandémie de coronavirus, il est particulièrement important que le gouvernement et d'autres parties prenantes soient en mesure de prévoir avec exactitude les recettes publiques.

Figure 9. Paiements de l'impôt sur le revenu des sociétés de la mine de Mutanda et production de cuivre, de 2010 à 2018



75 Gouvernement de la RDC, « Décret no 18/042 du 24 novembre 2018 portant déclaration du cobalt, le germanium et la colombo-tantalite comme des substances minérales stratégiques », http://congominer.org/system/attachments/assets/000/001/533/original/Strategic_Substances_Decree.pdf?1543917928.

76 « Glencore's Mutanda Closing May Be Bargaining Tactic with DRC », Africa Report, 15 août 2019, www.theafricareport.com/16284/glencore-mutanda-closure-may-be-bargaining-tactic-with-drc.

77 La réouverture dépendra de la faisabilité économique de l'expansion de la mine en vertu du code minier de 2018. Communication par courriel de Glencore, 10 février 2020.

78 En plus de Mutanda, le deuxième producteur de cobalt en importance, TFM, a averti qu'elle risquait de se trouver en « zone déficitaire » à la suite de la baisse des prix et de la hausse des taxes, et Boss Mining a été placée en état d'entretien et maintenance pendant qu'elle « envisage de nouvelles méthodes de production ».

4. Renforcement des déclarations dans les rapports PaG

Les règlements de PaG de l'UE, du Canada et de la Norvège sont nécessairement vastes et adaptables pour servir de modèle de déclaration aux entreprises minières, pétrolières et gazières déclarant des paiements pour des activités extractives dans tous les pays d'exploitation. Comme cela est indiqué dans la section précédente, les sept grandes catégories ont été utiles pour faire ressortir certains paiements non déclarés par l'ITIE. Toutefois, en raison de l'absence de modèles de déclaration adaptés au régime fiscal et parafiscal spécifique de la RDC, les entreprises opérant en RDC déclarent leurs paiements de manière inégale d'une année à l'autre et les unes par rapport aux autres. Les entreprises ont manqué plusieurs occasions de déclarer des paiements importants, surtout ceux de nature parafiscale. Pour que les rapports sur les PaG contribuent au maximum au processus de l'ITIE et à la transparence des revenus du secteur minier en RDC en général, leur qualité et leur niveau de détail peuvent être considérablement améliorés.

PRINCIPAUX DÉFIS CONCERNANT LES RAPPORTS PAG

La qualité des rapports est particulièrement limitée dans sept domaines :

- 1) les paiements aux entreprises publiques ;
- 2) les impôts ;
- 3) les taxes provinciales de voirie et sur les exportations ;
- 4) les droits de douane et taxes à l'exportation ;
- 5) la contribution au développement communautaire ;
- 6) les entités gouvernementales ;
- et 7) d'autres questions de conformité et de couverture.

Paiements aux entreprises publiques

Contrairement à l'importance des paiements aux entreprises publiques dans les données de l'ITIE, les rapports sur les PaG de 2016 à 2018 n'enregistrent que deux transactions avec des entreprises publiques. Le manque de couverture des transactions des entreprises publiques dans les rapports sur les PaG est probablement lié à leur nature parafiscale (voir le Cas 4 sur les frais de consultance de TFM ci-dessus). De plus, les paiements pour l'achat d'actifs miniers ne font pas explicitement partie des directives de déclaration de PaG (voir, par exemple, le Cas 6, qui souligne comment le rapport PaG d'ERG ne fait pas état d'un paiement lié à l'achat d'actifs).

Une mauvaise couverture des paiements aux entreprises publiques pourrait contrevenir aux exigences en matière de déclaration dans les rapports PaG, qui couvrent les paiements versés aux entreprises publiques « exerçant des attributions publiques »⁷⁹. Bien que les entreprises publiques de la RDC soient structurées comme des sociétés à responsabilité limitée, elles assument des fonctions gouvernementales et exercent des pouvoirs conférés par le code minier, qui s'étendent au-delà de ceux des entreprises minières privées opérant dans le pays. Le code minier révisé de 2018 et des autres lois ont officialisé leur rôle dans la vente d'actifs miniers et la collecte de bonus de signature pour les actifs dans lesquels ils ont investi.

79 RNCAN, *Lignes directrices de la loi LMTSE (2018)*, https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/mining-materials/PDF/ESTMA-Guidance_f.pdf.

Cas 6. Ventes des actifs Metalkol

Situé dans la province de Lualaba de la ceinture de cuivre de la RDC⁸⁰, Metal Kolwezi (Metalkol) est l'un des principaux actifs de cuivre et de cobalt d'ERG en RDC. En 2016, la Gécamines et sa filiale SIMCO ont vendu leur participation collective de 25 % dans le projet Metalkol pour 170 millions USD⁸¹. Aux termes du contrat de vente, la Gécamines percevait ce montant en trois versements, 80 millions USD à la signature de l'accord, 40 millions USD dans les 30 jours suivant la réception du premier versement et 50 millions USD un an après l'achèvement de la vente⁸².

En 2016, la Gécamines a déclaré à l'ITIE qu'elle avait reçu un montant partiel de 110 millions USD⁸³. Contrairement à cette déclaration, l'examen par l'ITIE des états financiers de 2016 de Gécamines a révélé qu'il restait une dette de seulement 43 millions USD à la Gécamines, ce qui indique que 127 millions USD avaient été réglés dans le cadre de la transaction⁸⁴. La déclaration ITIE de la Gécamines identifiait le paiement provenant d'une entité extraterritoriale. Son bénéficiaire effectif était inconnu, car Metalkol n'avait pas déclaré ses bénéficiaires effectifs dans le cadre du processus ITIE et Metalkol a d'abord refusé l'acquisition⁸⁵. Toutefois, correspondance de Highwind Properties, une filiale d'ERG, a révélé que le paiement provenait de cette entreprise contrôlée par ERG⁸⁶. La Gécamines n'a pas soumis ces actifs à un appel d'offres public ni communiqué le contrat de vente dans les 60 jours suivant la transaction, contrairement aux exigences d'un décret du gouvernement de 2011⁸⁷.

La transparence des contrats de vente d'actifs, des paiements et des bénéficiaires est essentielle car, dans le passé, les actifs miniers de la RDC ont été vendus au-dessous de la valeur du marché puis revendus pour une plus grande valeur par le biais de sociétés intermédiaires situées dans des juridictions extraterritoriales⁸⁸. Par conséquent, il est problématique qu'ERG, la société mère de Metalkol soumise à la directive comptable de l'UE, n'ait pas déclaré les paiements effectués à la Gécamines dans ses rapports PaG⁸⁹. Cette transaction n'a été découverte qu'au moment de la publication du Rapport ITIE de 2016. Au contraire, ERG a déclaré une redevance négative de 17 millions USD dans son rapport PaG pour 2016, indiquant que le montant se rapportait à un remboursement de la Gécamines en tant qu'ancien partenaire de coentreprise. L'absence de divulgation complète des documents contractuels restants dans le domaine public limite la compréhension de la base de ce remboursement.

80 Accord de partenariat entre la RDC, la Gécamines et Highwind Group Properties Limited relatif à l'exploitation de la décharge de Kingamyambo, Musonoie et Kisobantu Valley, article 2, (5 avril 2016), drive.google.com/file/d/16W5nCJ7Qw3_aJTpHGvukCl3TyDe_3ipU/view.

81 Protocole d'accord du 5 avril 2016 entre Highwind Group Properties Ltd, Dezita Investments SARL et la Gécamines en présence de la Kingamyambo Waste Treatment Company, www.mines-rdc.cd/resourcecontracts/contract/ocds-591adf-7609261874/view#; "Carter Center Urges DRC to Disclose Sale Contract for State-owned Mining Company's Metalkol Share" (le Carter Center exhorte la RDC à divulguer le contrat de vente de la participation de l'entreprise minière publique Metalkol), Carter Center, 26 octobre 2016, congomines.org/system/attachments/assets/000/001/194/original/Carter_Center_Metalkol-Asset-Sale_Press-Release_2016-10-26_ENGLISH.pdf?1477652165.

82 Accord de partenariat entre la RDC, la Gécamines et Highwind Group Properties Limited relatif à l'exploitation de la décharge de Kingamyambo, Musonoie et Kisobantu Valley, article 3.2, (5 avril 2016), drive.google.com/file/d/16W5nCJ7Qw3_aJTpHGvukCl3TyDe_3ipU/view.

83 Rapport de conciliation ITIE-RDC 2016 (2018), p. 7, eiti.org/document/2016-democratic-republic-of-congo-reconciliation-eiti-report.

84 *Rapport contextuel supplémentaire ITIE-RDC 2016* (2018), p. 45, drive.google.com/file/d/1JVPyPgiGzieGjRe-N8ux-213s6lx92zp/view.

85 ERG, *Metalkol RTR Clean Cobalt Performance Report* (2019), p. 16, www.ergafrica.com/wp-content/uploads/Metalkol-Clean-Cobalt-Performance-Report_July-2019.pdf.

86 *Rapport de conciliation ITIE-RDC 2016*, p. 20.

87 « Congo urged to release contract on Metalkol stake sale », Reuters, 26 octobre 2016. www.reuters.com/article/congo-mining/congo-urged-to-release-contract-on-metalkol-stake-sale-idUSL8N1CV90S.

88 Natural Resource Governance Institute, *Copper Giants: Lessons from State-Owned Mining Companies in the DRC and Zambia* (2015), resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_NMC_English.pdf.

89 En réponse aux questions posées par NRGi sur son rapport PaG, ERG a évoqué que la définition des paiements aux gouvernements à déclarer selon le point 5 de l'article 41 (Chapitre 10) de la Directive sur la comptabilité et la transparence de l'UE n'inclut pas les paiements de l'achat d'actifs d'un organisme d'État ou entreprise publique, en tant que la raison de non-déclaration.

Il importe de souligner que le fait de ne pas couvrir les paiements des entreprises publiques limite l'utilité des rapports sur les PaG en RDC. Par le passé, les entreprises publiques ont vendu des actions d'actifs miniers importants à des prix inférieurs à la valeur marchande par le biais d'intermédiaires politiquement liés⁹⁰. La RDC détient plus de 60 % des réserves mondiales de cobalt et d'importants gisements d'autres minéraux et métaux tels que le lithium nécessaire à la production de batteries dans une société électrifiée. Les entreprises publiques détiennent des parts importantes dans les permis d'exploration et de production de ces minéraux convoités par les investisseurs⁹¹. Les rapports sur les PaG devraient couvrir entièrement les paiements versés aux entreprises publiques, y compris l'achat de participations auprès d'entités sous contrôle gouvernemental, afin d'assurer la transparence des transactions et de leur valeur.

Certains paiements aux entreprises publiques, comme les redevances et les frais de consultance, sont déductibles des impôts sur les bénéfices. Selon des modèles indépendants, le régime fiscal de la RDC dépend fortement des impôts sur les bénéfices pour les revenus du secteur minier⁹². Toutefois, la recherche sur les impôts sur les bénéfices a montré qu'ils produisent constamment des revenus inférieurs aux estimations⁹³. L'une des raisons est que les paiements parafiscaux aux entreprises publiques imposent un fardeau supplémentaire à la rentabilité des projets miniers et réduisent ainsi l'assiette à partir de laquelle l'administration centrale perçoit les recettes fiscales. Une analyse antérieure du NRGi a montré que pour la seule année 2015, Ruashi Mining aurait payé trois fois son impôt réel sur le revenu des sociétés (10,4 millions USD) si les paiements à la Gécamines n'avaient pas augmenté ses coûts et réduit ses bénéfices⁹⁴. La couverture de tous les paiements aux entreprises publiques aide les entreprises déclarantes à communiquer l'étendue complète de leur contribution fiscale et parafiscale en RDC.

Impôts

La déclaration ITIE en RDC distingue trois catégories d'impôts sur les bénéfices : l'impôt sur les sociétés, la retenue à la source (sur les dividendes et sur les prestations des personnes non résidentes en RDC) et les impôts ordinaires et exceptionnels sur les bénéfices et profits. De plus, les entreprises extractives sont tenues de payer d'autres impôts. Par contre, les déclarations de PaG ne comprennent qu'une seule catégorie d'impôts. Cette catégorie unique semble insuffisante pour rendre compte des différents impôts et paiements parafiscaux de la RDC. Les rapports sur les PaG de Glencore et d'ERG ont volontairement ventilé les impôts sur les bénéfices selon le régime fiscal de la RDC, ce qui permet une plus grande complémentarité entre les deux systèmes de déclaration.

90 Africa Progress Panel, *Africa Progress Report: Equity in Extractives* (2013), p. 56, static1.squarespace.com/static/5728c7b18259b5e0087689a6/t/57ab29519de4bb90f53f9fff/1470835029000/2013_African+Progress+Panel+APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf; Global Witness, *Secrecy Surrounding Glencore's Business Deals in The Democratic Republic of Congo: Risks Exposing Shareholders to Corrupt Practices* (2012), www.globalwitness.org/documents/17969/DRC-GW_secret_sales_memo_May_9_2012_ENG.pdf.

91 *Rapport Contextuel ITIE-RDC 2017*, p.56.

92 Lassourd, *Fiscalité du nouveau code minier*, p.18.

93 Carter Center, *Improving Governance of Revenues from the Mining Industry* (2017), p. 4, congomines.org/system/attachments/assets/000/001/220/original/TCC_EIGP_REV_Improving_Governance_of_Revenues_-_Cross-Cutting_Lessons_%28...pdf?1487024488.

94 Lassourd, *Fiscalité du nouveau code minier*, p. 21.

Taxes provinciales de voirie et sur les exportations

Les taxes de voirie et sur les exportations de concentrés sont un exemple important de paiements déclarés de façon désordonnée dans les rapports sur les PaG en raison de leur nature parafiscale. Ivanhoe a déclaré avoir versé des paiements à l'Office des routes et du drainage de la province de Lualaba pour des améliorations d'infrastructure. Si ce paiement est effectivement la taxe provinciale de voirie perçue par le même organisme, Ivanhoe devrait l'enregistrer comme une taxe plutôt qu'un paiement d'améliorations d'infrastructure, par souci de clarté et de comparabilité avec les taxes de voirie et sur les exportations de concentrés de cuivre (autres impôts payables par les entreprises extractives) dans les Rapports ITIE. De 2016 à 2018, ERG a déclaré des paiements de droits de production pour ses projets Frontier, Boss et Metalkol, bien qu'il n'y ait pas de droits de production dans le régime fiscal légiféré de la RDC, et qu'ils n'existent pas dans les contrats de ces projets. ERG a précisé que ce qu'il déclarait comme droits de production étaient les taxes provinciales à l'exportation⁹⁵. Glencore a qualifié les taxes de taxes provinciales routières et de taxes à l'exportation, ce qui permet de les comparer au régime fiscal de la RDC.

Bien que les exigences des rapports sur les PaG excluent les taxes à l'exportation, les taxes de voirie devraient entrer dans le périmètre des rapports, car elles sont payées en fonction du tonnage de production. En pratique, les entreprises peuvent décider d'établir des rapports sur les deux pour communiquer la contribution fiscale totale qu'elles apportent en RDC, comme l'a fait Glencore.

Droits de douane et taxes à l'exportation

Les droits de douane sont le type de paiement le plus important pour la majorité des années disponibles dans les données de l'ITIE. De même, les taxes à l'exportation figurent parmi les dix premiers paiements selon les données de l'ITIE, bien qu'elles n'aient aucune base dans le code minier⁹⁶. En raison de l'importance de ces paiements perçus par la Direction générale des douanes (DGDA), ils méritent une analyse plus attentive dans un souci accru de redevabilité, et pourtant ils sont actuellement exclus des exigences de déclaration de PaG.

Contribution au développement communautaire

Le code minier de 2018 exige que les entreprises minières versent 0,3 % de leur chiffre d'affaires brut à un fonds de développement local. Le législateur a modélisé cette exigence légale d'après la convention minière de TFM⁹⁷. Toutefois, l'exploitation minière de Lundin ne couvrait pas les paiements consacrés au développement communautaire dans son rapport PaG pour TFM. D'autres rapports sur les PaG couvrant les paiements au titre du nouveau code minier, en vigueur à partir du milieu de 2018, ne font état d'aucun paiement pour cette contribution. Une telle absence est due à la lenteur de la mise en œuvre des structures institutionnelles pour gérer les contributions au développement communautaire⁹⁸.

Les précédents de paiements similaires au titre du développement communautaire provenant d'autres pays montrent qu'à l'avenir, lorsque les entreprises commenceront à verser des paiements au fonds de développement local, elles devront les inclure dans les rapports PaG. À titre d'exemple, les paiements versés par les entreprises pétrolières et gazières à la Commission de développement du delta du Niger au Nigeria, qui sont

95 Communication par courriel de ERG en réponse à l'enquête du NRCI, 10 août 2020.

96 ITIE-RDC, *Rapport ITIE 2015* (2017), p. 185, drive.google.com/file/d/1VMolHv8pzmrc6kMt8POJl81LU9Y_raw/view.

97 Okenda, *Innovations de la nouvelle législation minière de la RDC*, p. 12-13.

98 Communication par courriel de Glencore PLC, 10 février 2020.

tenues d'acquitter un prélèvement de 3 % sur leur budget annuel, ont été divulgués dans le cadre de ces réglementations des paiements aux gouvernements⁹⁹. De même, dans son rapport *Under the Surface: Looking into payments by oil, gas and mining companies to governments* (Sous la surface : examen des paiements des entreprises pétrolières, gazières et minières aux gouvernements), Transparency International EU a collaboré avec Vedanta Resources et a confirmé que dans le cas du paiement de redevances par l'entreprise pour la mine de zinc-plomb Rampura Agucha au Rajasthan, l'entreprise avait divulgué les paiements à la District Mineral Foundation dans son rapport PaG de 2016¹⁰⁰.

Entités gouvernementales

La qualité des rapports sur les entités gouvernementales s'est considérablement améliorée depuis les premiers rapports sur les PaG portant sur les paiements en RDC en 2015. À titre d'exemple, Glencore est passée, dans la plupart des cas, de la simple déclaration de tous les paiements au « Gouvernement de la République démocratique du Congo » en 2015, à la désignation de l'entité gouvernementale destinataire. Quoiqu'il en soit, l'absence de désignation normalisée des entités au fil des ans et entre les entreprises rend difficile l'utilisation systématique des données. Dans le cas le plus extrême, les entreprises n'ont pas du tout déclaré les entités bénéficiaires : ERG, qui est constituée au Luxembourg, n'a déclaré que les paiements par type de paiement et non par entité bénéficiaire. Le fait ne pas identifier les entités destinataires rend la déclaration beaucoup moins utile. Par exemple, ERG a déclaré plus de 6 millions USD en paiements d'infrastructure par le projet Boss Mining dans son rapport PaG de 2018. Étant donné qu'il n'y a pas de fondement juridique pour les paiements d'améliorations d'infrastructure dans le régime fiscal général, il est impossible de comprendre comment ils contribuent aux revenus et aux résultats de développement du gouvernement sans divulguer l'entité gouvernementale qui a reçu ces paiements. De même, le manque de clarté sur la base des redevances payées aux agences postales, aériennes et autres agences du secteur non minier rend difficile leur rattachement aux obligations légales et contractuelles.

Autres problèmes de conformité et de couverture

Banro Corporation n'a pas publié de rapport PaG pour l'exercice 2018. L'entreprise a été radiée de la Bourse de Toronto en 2018. Toutefois, selon les lignes directrices de la loi LMTSE, l'entreprise doit déclarer si elle remplit deux des trois critères suivants : avoir des actifs à hauteur d'au moins 20 millions CAD, générer au moins 40 millions CAD de revenus ou employer au moins 250 employés en moyenne.

En 2019, Barrick Gold a acquis la participation de 45 % de Randgold dans la coentreprise Kibali Gold Mine avec AngloGold Ashanti (45 %) et SOKIMO (10 %). Bien que Barrick Gold ne détienne pas de participation majoritaire dans cette coentreprise et ne soit pas tenue de rendre compte de ses paiements, en tant qu'entreprise exploitant la mine de Kibali, la déclaration de l'ensemble de la coentreprise de Kibali contribuerait à renforcer la transparence. Les autres coentreprises partenaires de Barrick Gold ont adopté cette approche à l'égard d'autres coentreprises également contrôlées, conformément aux directives supplémentaires

99 Malden, A. *Nigeria Oil and Gas Revenues* (Natural Resource Governance Institute, 2017), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nigeria-oil-revenue.pdf.

100 Transparency International, *Under the Surface: Looking into payments by oil, gas and mining companies to governments* (2018), transparency.eu/wp-content/uploads/2018/10/Under-the-Surface_Full_Report.pdf.

fournies par RNCAN en août 2017 et en avril 2018¹⁰¹.

101 Dans son rapport PaG, NovaGold a inclus 100 % des paiements effectués par Donlin Gold LLC, une coentreprise 50/50 entre Barrick et NovaGold pour « améliorer la transparence ». Barrick Gold., *Rapport LMTSE 2019 (2020)*, p. 5, [barrick.q4cdn.com/788666289/files/sustainability/Barrick-2019-Extractive-Sector-Transparency-Act-Report.pdf](https://www.barrick.q4cdn.com/788666289/files/sustainability/Barrick-2019-Extractive-Sector-Transparency-Act-Report.pdf).

5. De meilleurs rapports sont nécessaires pour améliorer la gouvernance

Des rapports plus efficaces et complémentaires utilisant les rapports sur les PaG et les données ITIE sont enfin de compte importants car ils produisent des données destinées à analyser et à relever les défis politiques et de gouvernance dans le secteur minier de la RDC.

Le gouvernement, la société civile et les médias peuvent utiliser les rapports sur les PaG pour surveiller la perception des recettes en vertu du code minier révisé. Le Rapport ITIE ayant été retardé, et compte tenu de l'absence d'établissement complet de rapports de recettes du gouvernement, les rapports sur les PaG offrent un aperçu unique des tendances des paiements en vertu du code minier de 2018. Les rapports sur les PaG montrent une augmentation des paiements de l'impôt sur le revenu des sociétés de 2017 à 2018 pour les plus importants projets miniers en termes de recettes publiques : Mutanda, Frontier et KCC. Toutefois, l'évolution récente du marché, notamment l'incidence de la pandémie de coronavirus sur les prix des produits de base, met ces revenus en péril, ce qui donne une importance croissante à l'accès aux sources de données en temps opportun.

Les rapports combinés PaG et ITIE présentent un tableau plus complet de la charge fiscale imposée aux entreprises minières en RDC par les paiements parafiscaux. Ces paiements comprennent les paiements aux entreprises publiques, les taxes à l'exportation et les taxes provinciales, ainsi que les paiements aux services des douanes. Les rapports sur les PaG fournissent des renseignements supplémentaires sur les paiements d'amélioration des infrastructures. La ventilation des rapports sur les PaG par projet peut aider à intégrer les paiements parafiscaux aux modèles financiers par projet et à comparer les paiements modélisés aux revenus réels.

Les paiements aux entreprises publiques comptent parmi les paiements parafiscaux les plus élevés et continueront probablement d'être importants à l'avenir. L'appétit des investisseurs pour les minéraux essentiels de la RDC dans l'optique de la transition énergétique pourrait conduire à une nouvelle vague de ventes d'actifs par les entreprises publiques qui contrôlent ces ressources essentielles. Pour que les citoyens profitent au maximum des transactions potentielles, les ventes futures d'actifs par les entreprises publiques et le gouvernement devraient être menées de façon concurrentielle et conformément aux exigences du code minier de 2018¹⁰². La Gécamines a annoncé son intention de renégocier les contrats de coentreprise pour générer des revenus¹⁰³. En 2018, elle a conclu des accords avec ERG et Glencore qui visent à augmenter les paiements qu'elle perçoit des coentreprises KCC et Boss

102 « Règlement minier de la RDC », (2018) Article 25 septies.

103 « Mining Indaba : le moral de l'industrie minière au beau fixe, malgré les annonces fracassantes de la RDC », Jeune Afrique, 8 février 2018, www.jeuneafrique.com/528933/economie/mining-indaba-le-moral-de-lindustrie-miniere-au-beau-fixe-malgre-les-annonces-fracassantes-de-la-rdc.

Mining^{104,105}. À ce jour, les rapports sur les PaG font état d'une tendance continue des entreprises publiques à ne pas percevoir de dividendes des coentreprises. Il reste à voir si elles réussissent à négocier une augmentation des dividendes ou d'autres revenus.

Les rapports sur les PaG peuvent appuyer la surveillance de la divulgation des contrats en détectant les paiements fondés sur des contrats qui pourraient ne pas être du domaine public. Une transparence totale des contrats et des paiements liés aux transactions de vente d'actifs est nécessaire pour contrôler que le gouvernement et les entreprises publiques vendent effectivement les actifs à leur juste valeur marchande et que les paiements sont effectués conformément à la loi. Sans la transparence de ces ententes, l'existence de certains types de paiements et les informations permettant d'identifier qui a l'obligation d'effectuer ou de percevoir un paiement seraient inconnues du public. Le FMI a récemment intégré la divulgation des contrats dans les conditions de ses prêts pour la RDC.

Le code minier de 2018 a engendré de nouveaux défis dans le suivi des paiements perçus par un nombre croissant d'organismes gouvernementaux, que les rapports sur les PaG peuvent aider à retracer. Les rapports sur les PaG montrent qu'un grand nombre d'entités gouvernementales perçoivent des revenus du secteur minier. Les paiements directs aux provinces, aux entités territoriales décentralisées et au FOMIN répondent aux besoins essentiels du développement local. Toutefois, la mise en œuvre des paiements de développement communautaire et la perception directe des redevances par les entités territoriales décentralisées sont en cours et complexifient encore la façon dont les revenus des entreprises minières passent par les finances publiques de la RDC. En même temps, les rapports sur les PaG montrent que les entreprises continuent de payer des impôts provinciaux, bien qu'ils ne soient pas inclus dans le code minier et que les provinces perçoivent désormais également des redevances directes. Enfin, les paiements d'infrastructure et autres paiements aux organismes tels que le CEEC fragmentent la perception des recettes du secteur minier.

104 Avec l'accord de renégociation conclu avec Glencore, le montant du bonus dû à la Gécamines a augmenté, passant de 35 USD à 110 USD et à 170 USD dans certains scénarios par tonne de minéraux découverts, [www.gecamines.cd/Comprese/KCC%20-%20Communiqu%C3%A9%20de%20presse%20G%C3%A9camines%20\(accord%20transactionnel\)%20-%2013%20juin%202018%20\(FR\).pdf](http://www.gecamines.cd/Comprese/KCC%20-%20Communiqu%C3%A9%20de%20presse%20G%C3%A9camines%20(accord%20transactionnel)%20-%2013%20juin%202018%20(FR).pdf).

105 L'accord conclu avec ERG a fait passer le taux du montant du bonus de la Gécamines de 35 USD à 165 USD par tonne de minéraux découverts. « Gécamines redéfinit avec ERG les bases de leur partenariat dans Boss Mining », *Finacial Afrik*, 10 décembre 2018, www.finacialafrik.com/2018/12/10/gecamines-redefinit-avec-erg-les-bases-de-leur-partenariat-dans-boss-mining.

6. Conclusion

Le présent rapport d'information a mis en évidence la valeur ajoutée des rapports sur les PaG en tant que source de données complémentaires sur les revenus du secteur minier en RDC. Nous proposons les prochaines étapes suivantes. L'ITIE-RDC peut utiliser ce document d'information comme guide pour mettre à contribution les rapports PaG, alors qu'elle se prépare à produire l'étude de cadrage et le rapport des déclarations ITIE 2018-2020, qu'elle se penche sur les mesures correctives de la Validation ITIE 2019 et qu'elle met en œuvre les exigences relatives aux déclarations par projet et aux divulgations systématiques. Les entreprises peuvent améliorer la qualité, la couverture et la pertinence contextuelle de leurs rapports sur les PaG concernant la RDC. Les organismes de réglementation nationaux peuvent appliquer et améliorer la réglementation en utilisant les études de cas présentées dans le présent rapport. Enfin, la société civile et le gouvernement peuvent examiner les rapports sur les PaG et les utiliser comme source de données et améliorer leur qualité en faisant part de leurs préoccupations. Les acteurs internationaux peuvent continuer à faire connaître les rapports sur les PaG et à en faciliter l'utilisation, y compris par le dialogue entre les parties prenantes.

Annexe

Tableau 4. Flux de revenus du secteur minier, sources des modalités fiscales, agences de recouvrement et cartographie selon la nomenclature des rapports ITIE et PaG

Type de revenu	Assiette fiscale	Agence de recouvrement	Source légale (à partir de 2018)	Nomenclature ITIE	Nomenclature PaG
Impôt sur le revenu des sociétés	Bénéfices	DGI	Droit général Code minier	Impôts ordinaires sur le revenu, les bénéfices et les profits : Impôt sur les bénéfices et profits (IBP) OU Impôts exceptionnels sur le revenu, les bénéfices et les profits : Impôt spécial forfaitaire (ISF)	Impôts prélevés sur le revenu, la production ou les bénéfices des sociétés, à l'exclusion des impôts prélevés sur la consommation ¹⁰⁵
Retenue à la source sur les prestataires de services non résidents	Paiements pour les biens et services	DGI	Droit général Code minier	Impôts ordinaires sur le revenu, les bénéfices et les profits :	Impôts prélevés sur le revenu, la production ou les bénéfices des sociétés, à l'exclusion des impôts prélevés sur la consommation
Retenue à la source sur les plus-values	Bénéfices	DGI	Droit général Code minier	Impôts ordinaires sur le revenu, les bénéfices et les plus-values : Impôt mobilier (IM)	Impôts prélevés sur le revenu, la production ou les bénéfices des sociétés, à l'exclusion des impôts prélevés sur la consommation
Redevances d'État (redevance minière)	Production/ventes	DGRAD, provinces, EDT et FOMIN	Code minier	Redevances minières (RM)	Redevances
Pas de porte (bonus de signature)	Valeur de l'actif/de réserve	DGRAD	Code minier	Bonus : Pas-de-porte versés à l'État	Bonus de signature, de découverte et de production
Droits de douane	Production/ventes	DGDA	Droit général Code minier	Droits de douane et autres droits à l'importation : Droits et Taxes à l'importation (DTI)	-
Participation de l'État au capital	Bénéfices	DGRAD	Code minier	Participation de l'État (au capital) : Dividendes versés à l'État	Dividendes ¹⁰⁶
Paiements pour le développement communautaire	Turnover (chiffre d'affaire)	TBD	Code minier	-	Autre ?
Taxes à l'exportation	Production/ventes	DGDA	-	Taxes sur les exportations : Droits et Taxes à l'importation (DTE)	-
Taxes de voirie	Production/ventes	DRHKAT et DRLU ¹⁰⁷	-	Autres impôts à payer par les entreprises d'exploitation des ressources naturelles : Taxes de voirie et drainage	Impôts prélevés sur le revenu, la production ou les bénéfices des sociétés, à l'exclusion des impôts prélevés sur la consommation
Taxes à l'exportation sur les concentrés de cuivre	Production/ventes	DRHKAT et DRLU	-	Autres impôts à payer par les entreprises d'exploitation des ressources naturelles: Taxe provinciale sur les concentrés	-
Contribution au développement de l'infrastructure	Varie selon le contrat	Divers	Ad hoc ou contrat	-	Paiements pour des améliorations d'infrastructure
-	-	-	-	-	Droits de production

106 Comme les taxes sur la valeur ajoutée, les impôts sur le revenu des particuliers ou les taxes de vente.

107 À l'exception des dividendes versés par une entreprise à un gouvernement à titre d'actionnaire ordinaire de cette entreprise, et le dividende est versé au gouvernement aux mêmes conditions qu'aux autres actionnaires ordinaires, et le dividende n'est pas versé en remplacement des droits de production ou des redevances.

108 Direction des Recettes de Haut Katanga, Direction Générale des Recettes de Lualaba.

Paiements aux entreprises publiques¹⁰⁸

Type de revenu	Assiette fiscale	Agence de recouvrement	Source (en 2018)	Nomenclature ITIE	Nomenclature PaG
Participation des entreprises publiques au capital	Bénéfices	Entreprises publiques	Contrats		Dividendes ¹⁰⁹
Pas de porte (bonus de signature)	Valeur de l'actif/ de réserve	Entreprises publiques	Contrats	Versé à une ou des entreprise(s) publique(s) : Pas-de-Porte versés aux entreprises publiques/ Bonus de signature ou Transfert	
Redevance de l'Entreprise publique	Production/ ventes	Entreprises publiques	Contrats	Versé à une ou des entreprise(s) publique(s) : Redevances payées aux entreprises minières publiques	Redevances / Autre ?
Revenus de la vente d'actifs	Valeur de l'actif/ de réserve	Entreprises publiques	Contrats, Loi sur le désengagement de l'État dans les entreprises publiques ¹¹⁰ Code minier	Versé à une ou des entreprise(s) publique(s) : Cession d'actifs ou parts sociales	-
Bail ou location de licences minières	Varie selon le contrat	Entreprises publiques	Contrats	Versé à une ou des entreprise(s) publique(s) : Loyers d'amodiation et/ou rente mensuelle	Droits de licence, droits de location, droits d'entrée et autres considérations relatives aux licences ou aux concessions
Baux pour l'équipement	Varie selon le contrat	Entreprises publiques	Contrats		Droits de licence, droits de location, droits d'entrée et autres considérations relatives aux licences ou aux concessions
Frais de renonciation au droit de premier refus	Varie selon le contrat	Entreprises publiques	Ad hoc ou contrat	Versé à une ou des entreprise(s) publique(s) : Frais de renonciation au droit de préemption	Droits de licence, droits de location, droits d'entrée et autres considérations relatives aux licences ou aux concessions
Fonds versés à la GCM pour la vente des scories	Production/ ventes	Entreprises Publiques	Contrats	Fonds versés à la GCM pour la vente des scories	-
Bonus de production	Production/ ventes	Entreprises Publiques	Contrats	Bonus : Paiement contractuel sur seuil de production atteint	Bonus de signature, de découverte et de production
Frais de consultance	Varie selon le contrat	Entreprises Publiques	Contrats	Livré/payé à une ou des entreprise(s) publique(s) : Frais de consultance OU Frais administratifs pour les services gouvernementaux: Prestations de services	Droits de licence, droits de location, droits d'entrée et autres considérations relatives aux licences ou aux concessions
Prêts aux entreprises publiques	Varie	Entreprises Publiques	Contrats ou ad hoc	-	-

109 Tableau basé sur les flux matériels identifiés dans le Rapport contextuel de l'ITIE 2018 ; A State Affair ; et OEARSE, 2019, p. 41 et 45.

110 À l'exception des dividendes versés par une entreprise à un gouvernement à titre d'actionnaire ordinaire de cette entreprise, et le dividende est versé au gouvernement aux mêmes conditions qu'aux autres actionnaires ordinaires, et le dividende n'est pas versé en remplacement des droits de production ou des redevances.

111 Gouvernement de la RDC, Loi no 08/008 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales sur le désengagement de l'État dans les entreprises publiques.

LES AUTEURS

Kaisa Toroskainen est consultante et ancienne responsable du programme Afrique au sein de NRGi. Alexander Malden est responsable du programme gouvernance au sein de NRGi. Jean-Pierre Okenda est responsable pays pour la RDC chez NRGi.

REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient les recherches de Thomas Lassourd qui ont informé les conclusions de ce rapport. Les auteurs remercient également les relecteurs du rapport, notamment Amir Shafaie, Evelyne Tsague, Descartes Mponge, Joseph Williams, Matthieu Salomon, ainsi que Daniel Mulé, Christoffer Claussen Emily Nickerson. Les participants aux ateliers de présentation de la recherche à Kinshasa en décembre 2019 ont fourni de précieux commentaires et ont informé le rapport final.

L'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI, Natural Resource Governance Institute) est une organisation indépendante à but non lucratif qui aide les populations à tirer le meilleur parti des richesses pétrolières, gazières et minières de leur pays, grâce à la recherche appliquée ainsi qu'à des approches innovantes de renforcement des capacités, de conseil technique et de plaidoyer.
Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.resourcegovernance.org

