

THE  
CARTER CENTER



# Améliorer la Gouvernance des Revenus des Industries Minières

**Leçons transversales des analyses fiscales et  
parafiscales de 5 projets miniers en R.D. Congo**

**Février 2017**



Cette note est rendu possible par le soutien du peuple britannique à travers le Department for International Development (DfID) du Royaume-Uni. Le contenu de cette étude est de la seule responsabilité du Centre Carter et ne reflète pas forcément les avis du gouvernement britannique ni du DfID, ni des partenaires du Centre Carter.

## **INTRODUCTION**

En partenariat avec les organisations locales de la société civile (OSC), les services étatiques les entreprises minières, et les institutions internationales, le Centre Carter, au cours des sept dernières années, s'est employé à améliorer la transparence et la redevabilité dans le secteur minier industriel de la République Démocratique du Congo (RDC).

Le Centre Carter a mis en place un programme de renforcement des compétences des acteurs de la société civile afin de mieux les outiller dans la recherche, l'analyse et le plaidoyer sur les questions de gestion des ressources naturelles. La fiscalité minière est l'un des domaines dans lesquels son apport a été le plus remarquable en République Démocratique du Congo.

Bien que des progrès en matière de divulgation des données fiscales aient été réalisés grâce à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), il subsiste des grands défis dans le paiement, la collecte et la gestion des revenus provenant du secteur extractif. Si la divulgation des informations des revenus est une condition préalable à la transparence et à la redevabilité, l'information obtenue n'est utile que lorsque le public a la capacité technique et la possibilité d'utiliser ces données, en vue de l'amélioration des mécanismes de paiement, de collecte et de redistribution des revenus issus de l'exploitation des ressources extractives.

Grâce à l'appui financier de la Coopération suédoise (Swedish International Development Agency, SIDA en sigle), le Fiscal Transparency Innovation Fund (FTIF en sigle) du Department of State des Etats-Unis d'Amérique et l'US Agency for International Development (USAID en sigle), et la Coopération britannique (Department for International Development, DfID en sigle), le Centre Carter a mis en œuvre une série de formations en faveur des organisations de la société civile congolaise. Les formations dispensées par le Centre Carter sur les analyses fiscales visent à doter les acteurs de la société civile des connaissances sur le régime fiscal applicable au secteur extractif, sur les sources des obligations fiscales et parafiscales, sur les modalités de calcul des différents flux et les risques y afférents ; afin qu'ils soient en mesure de mener des actions informées de plaidoyer.

Dans le cadre de cette formation, jusque là le Centre Carter a appuyé six organisations et réseaux de la société civile des Provinces du Haut-Katanga, de l'Ituri, du Lualaba et du Sud-Kivu dans la réalisation des recherches qui ont portées sur l'analyse des flux de revenus fiscaux et parafiscaux et leur impact sur le budget de l'Etat, ainsi que dans l'amélioration des conditions de vie des communautés. Les leçons tirées portent sur cinq projets miniers, à savoir, Kibali Goldmines (Randgold Resources), Twangiza Mining (Banro Corporation), Frontier SA (Eurasian Resources Group et, antérieurement, First Quantum Minerals), Kamoto Copper Company (Glencore) et Mutanda Mining (Glencore). Ces analyses étaient menées par des organisations de la société civile ayant reçu du Centre Carter une formation sur la fiscalité minière en République Démocratique du Congo dont : le Cadre de Concertation de la société civile de l'Ituri sur les Ressources Naturelles (CDC\RN), la Maison des Mines du Kivu (MMKI), l'Action pour la Défense des Droits Humains (ADDH), l'Initiative Bonne Gouvernance et Droits Humains (IBGDH) et la synergie entre le Comité de Suivi pour la

Contribution des Communautés et Eglises à la Transformation Humaine (COSCCET) et DéTECTIVES-Experts pour les Droits au Quotidien (DEDQ). Les rapports sur ces cinq projets sont disponibles sur [www.congomines.org](http://www.congomines.org).

A l'issu de ces différentes études, des problèmes et risques majeurs en matière fiscale que présentent les projets miniers ont été révélés. Il a été noté que parmi les problèmes et risques identifiés, certains sont spécifiques à chacun des projets étudiés et d'autres sont transversaux. Ces problèmes et risques transversaux méritent une attention particulière afin d'améliorer les politiques et pratiques dans la gouvernance des revenus générés par les industries extractives.

## **ANALYSE**

La présente note a pour but de présenter les leçons transversales tirées de conclusions des études de cas sus évoquées. L'esprit de cette note n'est pas de présenter tous les problèmes et risques identifiés sur l'ensemble des flux analysés, mais plutôt quelques-uns qui sont transversaux. De ces cinq rapports, il se dégage quelques leçons transversales dont notamment, la non-rétrocession de la redevance minière par le gouvernement congolais conformément à l'article 242 du Code Minier, le non-paiement d'un Impôt sur le Bénéfice et Profit (IBP) significatif à l'Etat congolais par les entreprises minières, la non-publication par les entreprises minières de leurs états financiers, la sous-évaluation des actifs miniers vendus par les entreprises du portefeuille de l'État (EPEs) dans le secteur minier sans appels d'offre, le manque de transparence dans la gestion des revenus par les entreprises minières du portefeuille de l'État et la publication incomplète des contrats, annexes et avenants des projets miniers par le gouvernement.

***Leçon 1 : La rétrocession de la redevance minière par le gouvernement central aux provinces et entités territoriales décentralisés n'est pas conforme à l'article 242 du Code Minier ; et cela prive les gouvernements infranationaux des revenus significatifs.***

La redevance minière est une obligation légale conformément au Code Minier en ces articles 240, 241 et 242 qui détermine l'assiette, le taux et la répartition entre le gouvernement central, provincial et l'entité locale où le projet minier est implanté. Selon l'article 242, la redevance minière a aussi comme finalité de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations de la zone dans laquelle opère le projet minier à travers la construction des infrastructures socio-économiques de base. La répartition de cette taxe est fixée par l'article 242 du Code Minier à raison de 60% au pouvoir central, 25% à la province et 15% à l'Entité Territoriale Décentralisée (ETD) dans laquelle est basé le projet minier.

Cette clé de répartition n'est pas respectée malgré que la loi l'oblige. Il ressort des conclusions des études que, les provinces et les entités locales n'ont pas effectivement bénéficié de leur dû sur la redevance minière versée par les cinq entreprises étudiées au trésor public. Cela prive les

provinces et les entités locales de revenus leur permettant de répondre aux actions de développement touchant directement les communautés.

A titre d'exemple, dans le cadre de l'analyse du projet KCC, il s'est dégagé que pour ce qui est des années 2009 à 2014, l'ancienne province du Katanga devrait percevoir un montant total de 28.633.742 USD sur 54.791.867 USD de redevance payée par l'entreprise au trésor national, dont 17.896.089 USD au chef-lieu de la province, et 10.737.653 USD à l'entité concernée par le projet. Malheureusement, les provinces ne reçoivent pas généralement ce qu'ils devraient percevoir : « sur un total de 160 million de dollars déclaré reçu par la DGRAD des sociétés installées dans la Province de Katanga seulement 12 223 746 USD ont été payés par le Ministère des Finances en faveur de la Province de Katanga et confirmés par cette dernière soit l'équivalent de 8% qui est largement inférieur aux 25% prévus par la Loi ».<sup>1</sup>

Mesure corrective :

- ✓ Le gouvernement central devrait veiller au respect de la réglementation en vigueur notamment en matière de l'application de l'article 242 du Code Minier, en assurant 25% des recettes de la redevance minière soient affectées à la province et 15% des recettes de la redevance minière soient affectées à l'Entité Territoriale Décentralisée (ETD).

***Leçon 2 : Les paiements de l'Impôt sur le Bénéfice et Profit (IBP) à l'Etat congolais sont minimisés par les entreprises minières, et donc l'IBP ne ressort pas régulièrement parmi les flux les plus importants des paiements dans le secteur.***

L'IBP est un flux fiscal payé par le titulaire de droit minier à l'Etat, au titre des bénéfices réalisés après un exercice passé, au taux de 30%, conformément au Code Minier en son article 247.

En cas de résultat négatif ou perte, l'article 92 du Code général des impôts exige que, l'entreprise soit assujettie à un impôt minimum fixé à 1/1000 du chiffre d'affaire déclaré. Ce taux a été révisé à 1/100 par la Loi des finances de 2014 à son article 10.

Il ressort des leçons transversales des études sur KCC, Twangiza, Kibali Gold mines, MUMI et Frontier que la perception de ce flux très important souvent demeure hypothétique ; voir presque nulle. L'assiette de ce flux est le bénéfice net et dans la pratique, les entreprises minières pourraient recourir à la stratégie de minimisation de l'assiette d'une part, par la surévaluation des immobilisations, l'augmentation des charges opérationnelles, le recours aux emprunts

---

<sup>1</sup> Rapport ITIE-RDC 2014, page 98.

auprès des entreprises filiales de la maison mère et d'autre part, par l'amortissement des immobilisations à 60%<sup>2</sup> dès la première année.

Les conclusions de l'étude de cas sur le projet Frontier démontre que les résultats nets pour les exercices 2013, 2014 et 2015 étaient négatifs soit respectivement : 11.413.216 USD, 351.674.377 USD et 271.039.137 USD. Cette situation a pour conséquence que l'IBP payé par cette entreprise se présente de la sorte : 198.769 USD en 2013, et 6.206.723 USD en 2014. Ils correspondent à un IBP minimum calculé au taux de 1/100 du chiffre d'affaire conformément au code général des impôts. Ces paiements d'un IBP minimum ont été fait quelques années après que Frontier ait été l'entreprise la plus contributrice en termes de l'IBP, mais cette distinction était perdue après que les titres aient été retirés par l'État.

#### Mesures correctives :

Le Parlement devrait adopter une réglementation qui fixe :

- ✓ Un seuil du capital propre que doivent avoir les investisseurs dans les projets miniers ;
- ✓ La durée de récupération de l'amortissement des immobilisations pour les projets miniers ;
- ✓ Des limites plus strictes sur la manipulation de prix de transfert.

En plus,

- ✓ L'État devrait prioriser la rétention des permis pour les entreprises qui font déjà une contribution significative de l'IBP.

***Leçon 3 : La non-publication par les entreprises minières de leurs états financiers empêche la capacité du public de faire un bon monitoring du secteur et des analystes de comprendre si les activités minières sont avantageuses pour l'État et le peuple congolais.***

Les états financiers sont une représentation financière structurée des événements affectant une entreprise, et des transactions réalisées par celle-ci. Ils visent à fournir des informations sur la situation financière, les actifs et passifs, et les flux de trésorerie d'une entreprise, ces informations sont utiles pour les ONG qui travaillent dans le domaine mais aussi pour les citoyens en général. Les états financiers servent ainsi à comparer dans le temps la performance d'une entreprise et sa capacité financière.

Les conclusions de ces études ont démontré qu'il n'est pas facile d'accéder aux états financiers des entreprises minières opérant en RDC, ce qui rend le suivi des recettes minières difficiles. Parfois, il faut recourir à des rapports financiers des maisons mères, qui eux aussi ne fournissent pas les informations réelles des projets miniers en RDC. Plusieurs exemples peuvent être

---

<sup>2</sup> Article 249 du Code Minier

avancés, mais à titre illustratif, les états financiers de Glencore de 2011 à 2014, démontrent qu'il y a des bénéfices générés par le projet Mutanda;<sup>3</sup> alors que ce n'est pas claire si c'est ça la situation au niveau du projet Mutanda Mining en RDC.

Mesure corrective :

- ✓ Le gouvernement devrait préconiser une réglementation (loi, décret, arrêté) obligeant la publication des états financiers des entreprises minières, comme c'est le cas pour la publication des contrats afin que les entreprises se conforment à l'acte uniforme OHADA en matière de divulgation des rapports d'activités et des états financiers des entreprises

***Leçon 4 : Les actifs miniers de l'Etat et des entreprises minières du portefeuille de l'État sont souvent vendus sans appel d'offre ni une bonne évaluation de leur valeur, lesquels risquent des manques à gagner.***

Une entreprise publique, ou entreprise du portefeuille de l'État (EPE), est une entreprise dans laquelle l'État ou d'autres collectivités territoriales exerce(nt) directement ou indirectement une influence dominante, du fait de leur participation dans le capital social. L'influence dominante est présumée lorsque les pouvoirs publics détiennent directement ou indirectement la majorité du capital souscrit de l'entreprise ou disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise, ou peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise.

Les résultats de différents rapports ci-haut renseignés ont démontré à ce sujet qu'il existe de nombreux problèmes dans la gestion des revenus des entreprises appartenant à l'Etat. Ces problèmes se situent à plusieurs niveaux, notamment l'absence d'étude préalable d'évaluation d'actif minier avant la vente et le manque d'appel d'offre.

Le rapport d'IBGDH intitulé « *Mutanda Mining : un retrait qui fait gagner le géant* » met en lumière que les pertes des revenus enregistrés ont été causées par la sous-estimation de la valeur réelle des actifs miniers vendus par l'entreprise du portefeuille de l'État, la Générale des Carrières et des Mines (Gécamines). Aucun appel d'offre n'était publié, et donc ce n'est pas claire si la Gécamines a essayé de maximiser la valeur de ces ventes des actifs qui faisaient partie du patrimoine congolais. Selon les estimations faites par IBGDH, les royalties que pourrait par exemple gagner la Gécamines entre 2011 à 2016 dépassent de loin le paiement reçu pour la vente des actifs dans le projet Mutanda et Kansuki réalisée en 2011.

---

<sup>3</sup> Glencore, Rapport annuel 2015, p174-175

D'après le rapport 2013 de l'Africa Progress Panel<sup>4</sup> dans juste six cas des ventes des actifs de la Gécamines et de l'EPE la Société de Développement Industriel et Minier au Congo (SODIMICO) entre 2010-2012, « la République démocratique du Congo a perdu au moins 1,36 milliard de dollars de revenus à cause de la sous-appréciation des actifs miniers qui ont été vendus à des sociétés offshore. » Le rapport a souligné qu'en 2011 la Gécamines avait vendu 20 % de ses actifs des mines de Mutanda à Rowny Assets Limited, une entreprise enregistrée dans les Iles Vierges, et 25 % de ses actifs des mines de Kansuki à Biko Invest Corp, également enregistrée dans les Iles Vierges. Deux entreprises enregistrées en République Démocratique du Congo, Mutanda Mining et Kansuki Mining, ont, au nom de leurs partenaires dans les Iles Vierges, divulgué dans les rapports ITIE le paiement de 189 millions USD à la Gécamines pour l'acquisition de ces actifs en 2011.<sup>5</sup> Un autre paiement de 20 millions USD à la Gécamines pour la cession des actifs était fait en 2012, pour une somme totale de 209 millions USD.<sup>6</sup> Mais aujourd'hui, Mutanda produit plus de cuivre que presque tout autre entreprise minière en RDC, et plus de cobalt que tout autre pays du monde sauf le Chili.

Un autre exemple est le cas de Twangiza Mining, étudié par la MMKi. Pour ce projet, le gouvernement a octroyé plusieurs permis à l'investisseur canadien, Banro, pour explorer et exploiter les sites au Sud Kivu et au Maniema, avec une exonération presque totale des taxes.<sup>7</sup> Jusque-là, les chercheurs de la société civile n'ont pas trouvé d'évidence qu'aucune évaluation de la valeur de ces actifs ni des exonérations était faite avant que l'accord ait été signé.

#### Mesures correctives :

- ✓ Les entreprises du portefeuille de l'état devraient procéder à des évaluations préalables sur la valeur des actifs miniers avant de les céder ;
- ✓ Le Ministère de Portefeuille devrait obliger à la soumission de la procédure d'appel d'offre toute vente portant sur les actifs miniers des entreprises du portefeuille de l'Etat;
- ✓ Le Parlement devrait mettre en place des mesures sanctionnant les mandataires publics qui procèdent aux ventes des actifs des entreprises publiques sans une évaluation préalable.

***Leçon 5 : Le manque de transparence par rapport à la gestion des revenus générés par les entreprises minières du portefeuille de l'Etat remet en cause la confiance du grand public que le peuple congolais bénéficierait de ces revenus.***

Les entreprises appartenant à l'Etat génèrent des revenus significatifs. Elles perçoivent de leurs partenariats des revenus des flux dont notamment le pas de porte, les royalties, le loyer d'amodiation, et les ventes d'actifs entre autres.

<sup>4</sup> <https://eiti.org/fr/news/generer-retombees-en-rdc>

<sup>5</sup> Rapport ITIE-RDC 2011

<sup>6</sup> Rapport ITIE-RDC 2012

<sup>7</sup> Convention Banro, comme amendée

Selon les différentes études de cas analysées, malgré les revenus perçus par les EPEs de leurs partenariats, il se dégage qu'aucune d'entre-elles n'a réussi à retrouver une situation financière viable. Cela peut s'observer à travers quelques facteurs dont la faible production, la vétusté accentuée des infrastructures, le non-paiement des travailleurs, et les endettements excessifs, parmi des autres.

Dans la pratique, deux problèmes majeurs se posent : la clé de répartition de ces revenus entre l'Etat et l'EPE n'est pas toujours claire ni respectée ; et les allocations et affectations de ces revenus ne semblent toujours pas être à l'intérêt de l'entreprise ni son actionnaire unique l'État.

Le cas du débat autour du partage de pas de porte entre la SOKIMO et l'Etat Congolais peut servir d'illustration. En effet, le rapport du CdCARN intitulé « Qui perd gagne » relève que le partage équitable du pas de porte de 4.500.000 USD entre l'Etat et la SOKIMO en 2009 n'était pas justifié car l'Etat n'était ni actionnaire ni partie au contrat. Il n'existait aucun texte juridique ou contractuel en cette période soutenant cette répartition. C'est à partir d'août 2014, qu'il y'a eu une base règlementaire à travers l'arrêté interministériel.<sup>8</sup> En plus, malgré le fait que la SOKIMO avait droit à percevoir, en principe, plus que 100 million USD du projet de Kibali depuis le début du joint-venture, l'entreprise évoque toujours le manque d'argent comme justification pour le non-paiement des salaires et des autres obligations, lequel suggère que l'argent collecté n'est pas toujours alloué efficacement pour le bien-être de l'entreprise, ses travailleurs, et son actionnaire unique, l'État.

#### Mesures correctives :

- ✓ Le Ministère du Portefeuille devrait obliger la publication des états financiers des entreprises du portefeuille de l'État ;
- ✓ Le gouvernement et l'ITIE-RDC devraient expliquer comment les revenus perçus par les entreprises minières du portefeuille de l'État sont répartis entre ces entreprises et l'État lui-même, selon la loi et dans la pratique.
- ✓ Les entreprises du portefeuille de l'État devraient divulguer les détails de leurs dépenses quasi fiscales dans le processus ITIE-RDC
- ✓ L'État devrait améliorer la gestion des entreprises du portefeuille de l'État (par exemple par un renforcement des capacités des conseils d'administration et des hauts responsables)

***Leçon 6 : La publication des contrats, annexes et avenants des projets miniers par le Ministère de Mines n'est ni complète ni à jour, lequel entrave le monitoring et suivi des obligations des entreprises minières.***

<sup>8</sup> Arrêté interministériel n° 0349/CAB/MIN/MINES/01/2014 ET N°/CAB/MIN/FINANCES/2014/149 DU 18 AUG 2014 PORTANT FIXATION DES TAUX DES DROITS , TAXES ET REDEVANCES A PERCEVOIR A L'INITIATIVE DU MINISTERE DES MINES/SECRETARIAT GENERAL



La législation congolaise<sup>9</sup> prévoit de publier tout contrat conclu entre l'Etat ou une entreprise de l'Etat et un partenaire privé ayant pour objet les ressources naturelles. Cette publication se fait dans les 60 jours francs de sa signature. Le contrat comprend non seulement l'acte juridique principal, mais aussi les annexes.

Les résultats des projets analysés démontrent qu'il y a une publication incomplète des contrats. Il faut notamment noter que les amendements aux contrats ne sont que rarement publiés, ce qui entrave la capacité de la société civile à analyser les différents accords entre l'Etat congolais, les EPEs, et les investisseurs privés. Cette absence résulte en une transparence amoindrie, et une gouvernance plus faible du secteur extractif. Sur ce sujet, le Centre Carter est en échange constant avec le Secrétariat Technique de l'ITIE-RDC, pour arriver à une situation de transparence réelle, où tous les contrats et leurs amendements seraient publiés, et accessible à tous.

Mesure corrective :

- ✓ Le Ministère des Mines devrait publier tous les contrats, annexes, et avenants des projets miniers sur le site web du Ministère des Mines et ajouter les nouveaux contrats, annexes, et avenants, dans un délai le plus court possible.

## **CONCLUSION**

En conclusion, les différentes études donnent un aperçu général des défis du secteur minier en RDC : la non-rétrocession de la redevance minière par le gouvernement congolais conformément à l'article 242 du Code Minier, la minimisation des paiements de l'Impôt sur le Bénéfice et Profit (IBP) à l'Etat congolais par les entreprises minières, la non-publication par les entreprises minières de leurs états financiers, la sous-évaluation des actifs miniers vendus par les EPEs minières sans appel d'offre, le manque de transparence par rapport à la gestion des revenus générés par les EPEs, et la publication incomplète des contrats, annexes et avenants des projets miniers par le Ministère de Mines.

Mais comme nous l'avons noté, chaque problème a ses pistes de solution, et les différentes parties prenantes au secteur extractif ont toutes leur rôle à jouer dans l'amélioration de la situation. Un secteur minier dirigé selon les règles de bonne gouvernance, est un secteur extractif où la collaboration est constante entre l'Etat, les EPEs minières, les investisseurs privés, et la société civile. et seule la bonne collaboration peut aujourd'hui nous permettre de relever ces défis.

---

<sup>9</sup> Décret n°011/26 du 20 mai 2011 portant obligation de publier tout contrat ayant pour objet les ressources naturelles