CONSORTIUM
MAKUTA YA MAENDELEO

Améliorer la transparence des redevances minières : Recommandations au Comité Exécutif ITIE/RDC

Analyse du rapport assoupli
ITIE 2018-2020

Juin 2021

Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un partenariat entre plusieurs organisations de la société civile actives en République Démocratique du Congo, réunies au sein du consortium Makuta ya Maendeleo.

Le consortium vise à améliorer la gestion des recettes destinées aux communautés locales dans les régions minières en République Démocratique du Congo. Les membres sont :

- Action pour la Défense des Droits Humains (ADDH)
- Cadre de Concertation de la Société Civile sur les Ressources Naturelles en Ituri (CdC/Ituri)
- Initiative de Bonne Gouvernance et des Droits Humains (IBGDH)
- Justice Pour Tous (JPT)
- Le Centre Carter
- Resource Matters

Le consortium Makuta ya Maendeleo remercie le Fiscal Transparency Innovation Fund pour son soutien au projet.

MAKUTA
YA MAENDELEO

Introduction

Cette note est destinée au Groupe Multipartite ITIE de la RDC aux fins de contribuer à l'amélioration des déclarations des revenus résultant de la redevance minière, en particulier les quotités de 15% et de 10% dues respectivement aux ETD et au FOMIN.

La note résume les conclusions des analyses faites sur les déclarations des redevances minières et formule des recommandations pour les améliorations des déclarations et des prochains rapports ITIE. Dans cette optique, les recommandations peuvent aider à améliorer la qualité de l'étude thématique en cours sur la perception et l'allocation des redevances minières locales.

Les conclusions de nos analyses soulèvent des préoccupations par rapport aux informations publiées dans le rapport ITIE assoupli sur les quotités de la redevance locales, qui méritent d'être adressées pour améliorer les déclarations dans l'avenir.

Analyse: L'ITIE et les redevances minières

MAKUTA YA MAENDELEO

Contexte

Le 31 mars 2021, le Groupe Multipartite de l'ITIE de la RDC a publié le Rapport Assoupli ITIE couvrant les exercices 2018-2019 et le 1er semestre 2020. Ce rapport comprend un large éventail d'informations actualisées dont celles relatives à la redevance minière.

Le Consortium Makuta ya Maendeleo, qui travaille pour la bonne gouvernance des revenus destinés aux communautés locales, s'est réuni à Goma en avril 2021 pour analyser ce rapport, précisément les déclarations des quotités de la redevance minière destinée aux niveaux infranationaux.

L'analyse a consisté à évaluer l'exhaustivité et la qualité des déclarations rapportées des quotités de la redevance minière des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées (ETD).

Les documents suivants ont été utilisés :

- Le cadre juridique relatif aux redevances minières ;
- La Norme ITIE 2019 ;
- Les exigences de l'ITIE relatives à la déclaration assouplie ;
- Le rapport assoupli des exercices 2018, 2019 et 2020 (1er semestre) ("le Rapport Assoupli") ; et
- Les termes de référence du consultant chargé de la production du rapport thématique sur la collecte et la gestion de la redevance minière.
- Le rapport de cadrage 2018-2019 et premier trimestre 2020

Aperçu global

De cette analyse, il ressort que le rapport assoupli dans son chapitre sur la redevance minière ne fournit pas d'informations exhaustives et détaillées.

Plus précisément, les lacunes suivantes ont été notées :

- Divergences entre les déclarations de paiements faites par les entreprises et celles des recettes déclarées par quelques ETD qui ont fourni des déclarations ;
- Absence de déclarations de la redevance minière de certaines entreprises concernant notamment les quotités de 15% et de 10% dues aux ETD et au FOMIN ;
- Peu de déclarations de paiement concernant la quotité de 10% de la redevance destinée au Fonds Minier ("FOMIN") ;
- Insuffisance de désagrégation des paiements et des recettes par ETD et par projet minier ;
- Écarts non expliqués entre les chiffres figurant sur les notes de débit des divisions de mines et dans le rapport assoupli ;
- Absence d'informations détaillées sur l'impact du Covid-19 sur le secteur extractif et son implication sur les revenus des entités locales.

1. Incohérences entre les paiements déclarés par les entreprises et les revenus déclarés par les ETD

Constats

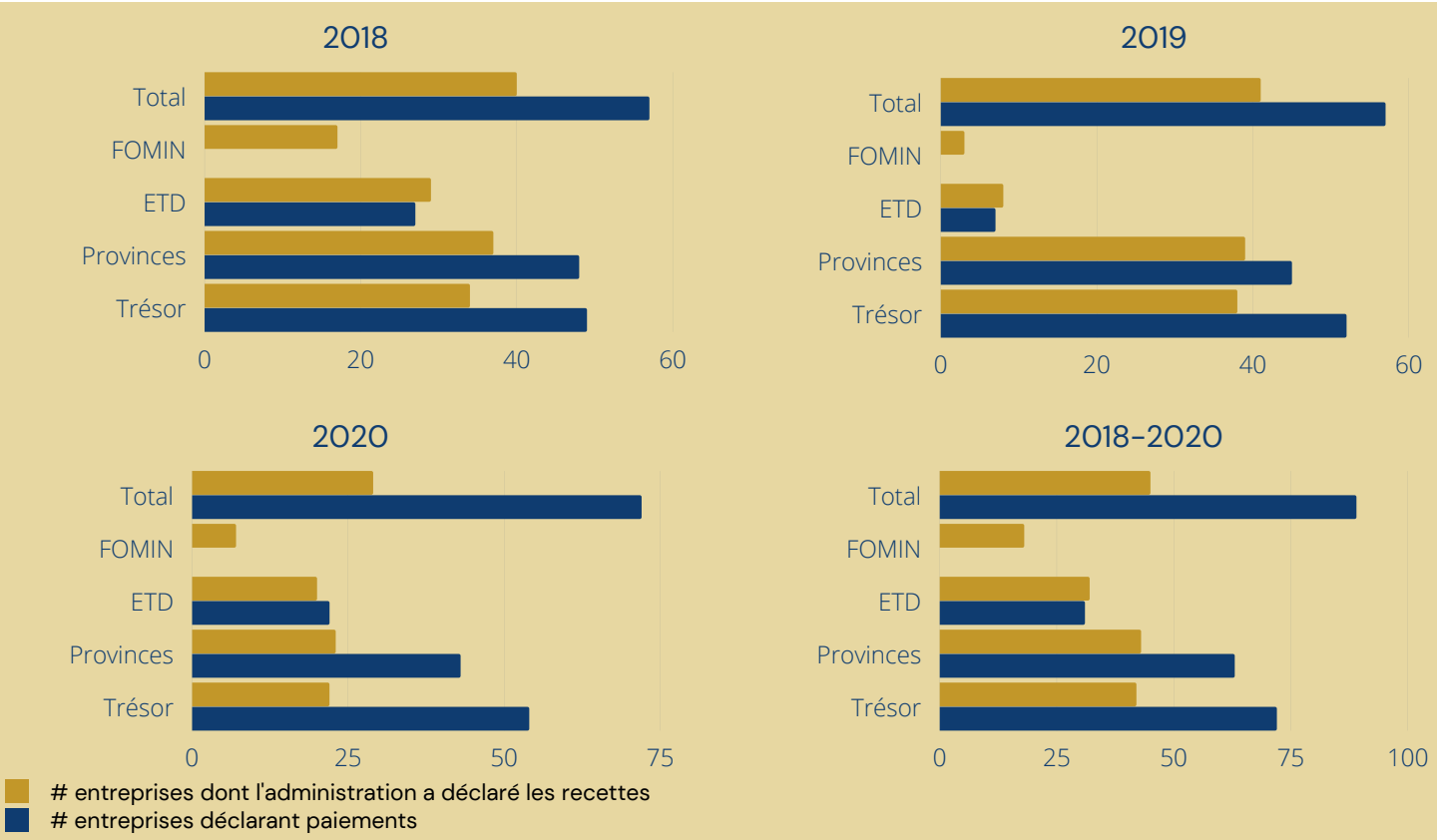
L'analyse a révélé des écarts importants entre les déclarations faites par les entreprises et celles des différents niveaux étatiques, respectivement indiquées dans les tableaux 74 et 75 du rapport assoupli.

Écarts entre le nombre d'entreprises répertoriées dans les tableaux de paiements et recettes

Pour commencer, le tableau 74 (paiements) répertorie 45 entreprises tandis que le tableau 75 (recettes) répertorie 89 entreprises. Le nombre des entreprises ayant déclaré avoir payé la redevance minière est largement inférieur à celui dont les provinces et ETD déclarent avoir reçu le paiement de ce flux.

Le nombre des entreprises qui ont déclaré le paiement de la redevance minière est supérieur au nombre des entreprises pour lesquelles l'administration a déclaré avoir reçu des recettes.

Les graphiques suivants illustrent cette situation :



Incertitude sur le nombre des entreprises répertoriées

Il n'est pas clair de comprendre le nombre exact des entreprises prises en compte pour la déclaration de la redevance minière dans le rapport assoupli.

En effet, le rapprochement entre le tableau 74 (qui fournit les déclarations des paiements) et celui 76 qui fournit les statistiques des entreprises , dégage des écarts de chiffres. Pour l'année 2018, le tableau 76 parle de 37 entreprises ayant payé la quotité de 50 % du trésor public national alors que le tableau 74 parle de 38 entreprises. Le tableau 76 parle de 37 entreprises ayant payé la quotité de 25 % alors que le tableau 74 parle de 39 entreprises.

Le même constat est fait pour l'exercice 2019. Le rapprochement des tableaux 74 et 76 démontre qu'il y a une entreprise de moins sur le tableau 76 par rapport au nombre des entreprises ayant effectué le paiement de la redevance minière aux provinces repris dans le tableau 74 et un surplus de 5 entreprises pour les entreprises ayant effectué le paiement aux ETD.

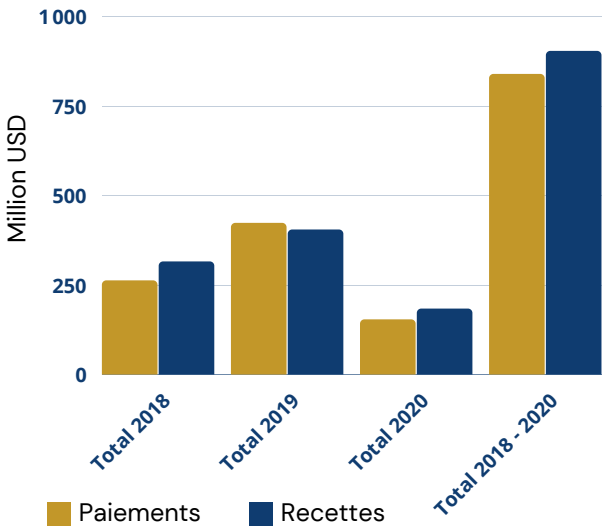
Pour l'exercice de 2020, le rapprochement a démontré qu'il y a une entreprise de plus pour la quotité de 50% dans le tableau 76, une pour la quotité de 25% et cinq pour la quotité de 15 %.

Ce constat est le même dans le rapprochement des tableaux 75 et 76 consacrés aux recettes. L'analyse démontre une entreprise de moins sur le nombre des entreprises ayant payé la quotité de la redevance minière revenant au pouvoir central en 2018 dans le tableau 76 et une entreprise de plus sur le total des entreprises ayant payé la quotité de 25% des provinces la même année.

Ces écarts ne permettent pas de comprendre combien d'entreprises ont réellement payé les quotités de la redevance minière aux différentes entités étatiques et par conséquent savoir s'il y a eu ou pas respect des dispositions du code minier 2018.

Écarts entre les déclarations de paiements des entreprises et celles des recettes perçues par les ETD

Au-delà du nombre d'entreprises participant au processus de déclaration, il existe d'énormes différences entre les montants repris dans les deux tableaux (paiements / recettes), comme indiqué dans le diagramme ci-dessous. Par exemple, en 2018, l'administration fiscale a déclaré avoir perçu 52 millions USD de plus que ce que les entreprises disent avoir payé (315,5 millions USD comparés à 262 millions USD).

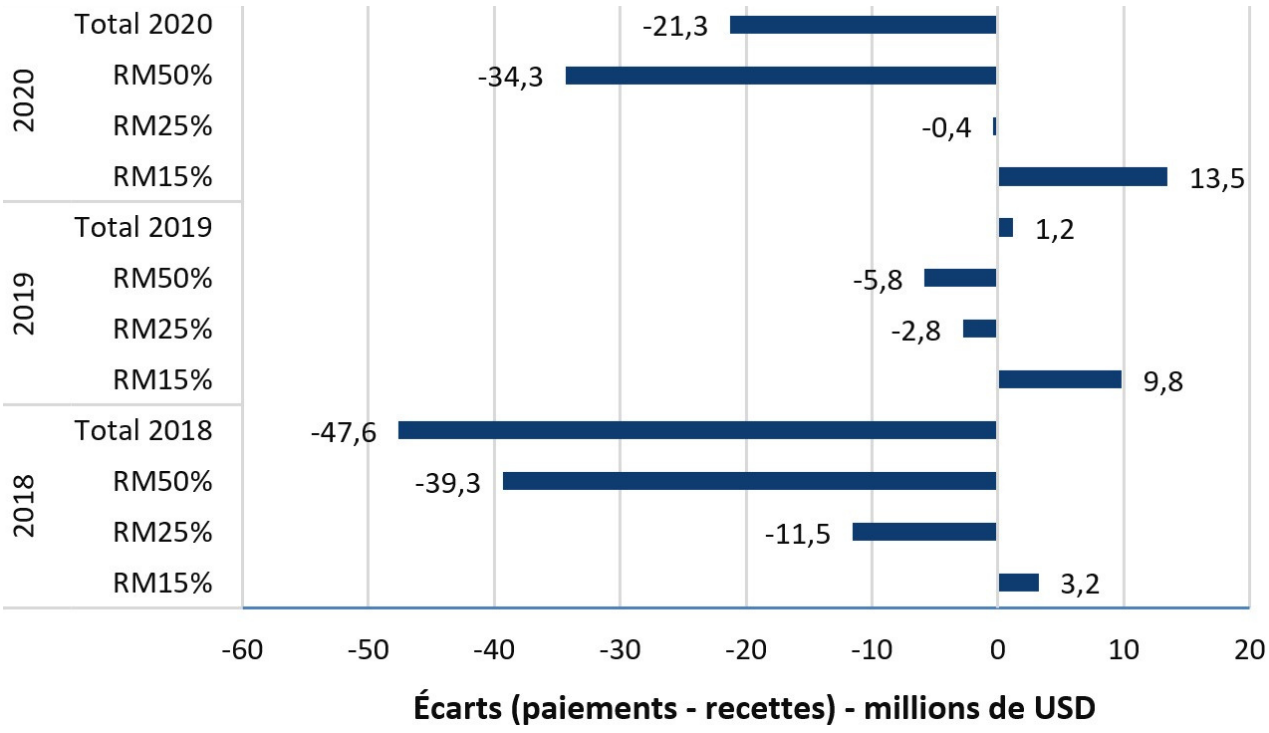


En excluant la quotité du FOMIN et les entreprises qui n'apparaissent pas dans les deux tableaux, les différences se réduisent sur les 44 entreprises qui ont fourni leurs déclarations, mais elles restent considérables. Par exemple, les différences entre les paiements et les recettes pour la période globale 2018-2020 passe de 64,3 millions USD à 36,3 millions USD.

De plus, une ventilation de ces différences par entité bénéficiaire (national / provincial / ETD) révèle également des écarts considérables :

- Les paiements de la quotité de 15% aux ETD sont supérieurs aux montants que les ETD déclarent avoir reçus.
- Les divergences sont remarquables pour les paiements et recettes pour chaque province et cela pour toutes les années d'exercice (tableau 72 quotités de 25%)
- Dans le même ordre, les paiements au Trésor et aux provinces (0% et 25%) sont systématiquement inférieurs à ce que ces derniers déclarent avoir reçus.

Le graphique en barres ci-dessous présente un résumé des écarts de 44 entreprises qui apparaissent dans les deux tableaux en utilisant les valeurs disponibles dans le rapport (chiffres en millions de dollars).



Aussi, les écarts entre les paiements et les recettes des entreprises individuelles sont également très importants, surtout en ce qui concerne les paiements opérés au profit des ETD. Ci-dessous quelques exemples marquants des écarts relevés dans les tableaux 74 et 75 du rapport assoupli :

- En 2019, Tenke Fungurume a déclaré des paiements de l'ordre de 92,8 millions USD contre 68,2 millions USD déclarés comme reçus par toutes les entités gouvernementales. De plus, les ETD bénéficiaires n'ont pas fait de déclarations alors que la société a déclaré avoir payé 13,2 millions USD.
- En 2019, Twangiza Mining a déclaré avoir payé respectivement 0,15 millions USD et 0,37 millions USD aux ETD et aux provinces, tandis que ces deux entités n'ont pas fait de déclaration de perception des recettes de cette entreprise.
- La même année, Kamoto Copper Company a déclaré des paiements de 14,6 millions USD au trésor alors que ce dernier a déclaré avoir reçu de KCC 26,7 millions USD. Pour la quotité de la province, KCC dit avoir payé 13,7 millions USD, alors que la province a déclaré avoir perçu 15,3 millions USD. Pour la quotité de 15%, les ETD bénéficiaires ont déclaré avoir reçu 8,7 millions USD alors que la compagnie a déclaré avoir payé 5,4 millions USD.
- La Gécamines n'a déclaré que les paiements pour la quotité de 25%. Cependant dans le tableau des recettes, il y a seulement les recettes de 2018 et 2019 pour les quotités de 50%, 25% et 15% et celles de 2019 et 2020 pour la quotité de 10%. Elle n'a pas fourni les recettes de l'année 2020 pour les quotités de 50%, 25% et 15% ainsi que celles de l'année 2018 pour la quotité de 10%.

Recommandations au Comité Exécutif ITIE-RDC

- Clarifier l'écart entre le nombre des entreprises qui ont déclaré des paiements et celui des entreprises pour lesquelles l'administration déclare avoir perçu la redevance minière ;
- Corriger les lacunes de déclarations dans le rapport thématique qui est en cours de réalisation et répondre aux inquiétudes d'exhaustivité et de fiabilité des données divulguées en expliquant tous les écarts entre les déclarations des entreprises et des entités gouvernementales ;
- Classer les différents opérateurs miniers assujettis à la redevance minière par catégorie en distinguant les entreprises minières en production et les unités de traitement en vue de faciliter l'utilisation des données ;
- Mettre sur pied une mécanisme de suivi et de contrôle de la collecte des revenus de la redevance minière des provinces et des ETD.

2. Absence des déclarations de la redevance minière de pour certaines entreprises concernant notamment les quotités de 15% et de 10% dues aux ETD et au FOMIN[1]

Constats

La norme ITIE 2019 exige l'exhaustivité des déclarations des entités gouvernementales et des entreprises du périmètre (Exigence 4.1). Il y a cependant des lacunes dans les déclarations des redevances minières payées par les entreprises et celles des recettes fournies par les entités étatiques.

Dans les deux tableaux du rapport assoupli, les colonnes correspondant aux quotités des ETD sont dans la plupart des cas vides, même si les quotités des autres entités (nationale, provinciale) comportent des données. En 2019, sur les 45 entreprises incluses dans le tableau 74 (paiements), seules 29 entreprises ont déclaré des paiements aux ETD. En ce qui concerne les recettes, sur les 89 entreprises incluses dans le tableau 75, il y a des déclarations de recettes des ETD de 27 compagnies seulement. Sur les 49 entreprises qui figurent dans les deux tableaux, seules 28 ont déclaré des paiements aux ETD.

Il s'ensuit que de nombreuses entreprises et ETD n'ont pas déclaré ou n'ont pas encore payé aux ETD. Quoi qu'il en soit, ceci n'est pas conforme à l'exigence d'exhaustivité des déclarations qui requiert que toute entreprise ou entité gouvernementale remplissant les critères d'inclusion dans le périmètre du rapport puisse déclarer les paiements et/ou recettes perçues.

Le rapport lui-même souligne que « le nombre d'entreprises qui ont payé les quotités de la redevance minière 10% et 15% revenant respectivement au FOMIN et aux ETD est inférieur à celui des entreprises qui ont payé les quotités de 25 et 50% revenant aux Provinces et au Gouvernement central » (p. 214).

Par ailleurs, le rapport n'inclut pas des entités de traitement dans son périmètre d'entreprises, rendant difficile le suivi de la redevance minière dans des provinces comme le Sud-Kivu ou le Maniema où l'exploitation minière est principalement artisanale.

Recommandations au Comité Exécutif

- S'assurer que le rapport thématique complémentaire sur la redevance minière qui est en cours d'élaboration complète les informations manquantes afin de rendre plus compréhensible et indispensable la transparence de gestion de la redevance minière ;
- Prendre de mesures nécessaires afin de garantir l'exhaustivité des déclarations des entreprises et entités infranationales, et expliquer les écarts constatés ;
- Garantir la désagrégation des données dans le rapport thématique complémentaire, notamment par province, par ETD et par projet si po;
- Renforcer les capacités des ETD sur l'ITIE et la collecte des données relatives à la publication des rapports ITIE ;
- Étendre les processus de numérisation de l'administration publique aux niveaux des ETD.

[1] Il est à noter que le Comité Exécutif avait opté de ne pas inclure les entités territoriales décentralises dans le périmètre des entités gouvernementales déclarantes pour raisons des restrictions des déplacements vers les ETD prises par le gouvernement dans le contexte de la pandémie Covid-19. Le Comité Exécutif avait estimé que les ETD n'étaient pas encore familiarisées au processus ITIE et que leur intégration requérait une assistance technique et un renforcement de capacité soutenu. Nonobstant, le rapport assoupli a pu fournir des déclarations de quelques ETD. Ceci constitue une avancée dans l'intégration de ces entités et la transparence des revenus perçus par ces entités.

3. Lacunes concernant la quotité de la redevance minière due au FOMIN

Constats

L'analyse des tableaux 74 et 75 du rapport assoupli révèle également une absence de paiements et recettes du FOMIN. En effet, les colonnes correspondant au FOMIN sont totalement vides dans le tableau des recettes (tableau 75), suggérant que le FOMIN n'a pas déclaré les recettes d'aucune entreprise. Du côté des entreprises, seules 4 ont déclaré avoir effectué des paiements au FOMIN en 2018, 17 ont déclaré en 2019 et 7 ont déclaré en 2020. Cela diverge d'ailleurs légèrement de la situation décrite dans le tableau 76 du rapport (p. 214), qui indique le nombre 3, 17 et 9 des entreprises ayant déclaré en 2018, 2019 et 2020.

Dans l'ensemble, ceci indique qu'il existe un sérieux problème de collecte de recettes par le FOMIN. Bien que le rapport explique l'absence des déclarations de recettes du FOMIN comme conséquence du fait que les notes de débit et de perception n'ont pas été transmises par les Services attitrés aux entreprises (p. 172), le rapport ne donne pas le montant manquant.

Recommandations au Comité Exécutif

- Demander des déclarations additionnelles des entreprises et de l'entité étatique ayant perçu les recettes pour le compte du FOMIN, et expliquer tout éventuel écart.

4. Absence ou insuffisance de désagrégation des paiements et des recettes par ETD et par projet minier

Le Groupe Multipartite a opté pour la désagrégation par agence financière, par flux de revenu et par entreprise, et autant que possible par projet. Ceci est conforme à l'exigence 4.7 de la Norme qui exige ce type de désagrégation.

Constats

Le Rapport Assoupli[2] n'est pas conforme à l'exigence 4.7, puisqu'il ne renseigne pas à quelle ETD les entreprises ont effectué leurs paiements. Concrètement, les habitants du Lualaba ne peuvent pas savoir si l'argent de la redevance de KCC a été payé à la commune de Dilala, la ville de Kolwezi ou encore une autre ETD. Les habitants du Haut-Uele ne savent pas si Kibali Gold a payé aux différentes ETD dans lesquelles elle a des activités d'exploitation minière. Ces cas ne sont que des exemples. La situation est la même pour toutes les entreprises et ETD. Cela limite énormément la transparence de ces flux et les chances de responsabiliser les entreprises et les administrations locales pour leurs paiements et leur gestion.

De plus, ni le rapport assoupli, ni le tableau complémentaire fourni par le Secrétariat ITIE ne donnent des informations par projet minier. Cette information est particulièrement importante dans la mesure où elle permettra de faire sortir de manière transparente la répartition des redevances minières entre ETD. En effet, sur base des accords ad hoc non prévus par le code minier, les ETD se partagent souvent la redevance minière entre elles lorsqu'une entreprise minière a des activités minières d'exploitation dans plusieurs ETD ou dans les scénarios de superposition des ETD dans les milieux urbains.

De même, les déclarations de la quotité de 15% des recettes reçues par chacune des ETD reprises au tableau 73 du rapport assoupli, sur les recettes de la quotité de 15% de la redevance minière par ETD, ne sont pas ventilées par société.

Le rapport ne permet pas non plus de savoir quelle est la valeur ajoutée au niveau de chaque ETD pour les entreprises dont les activités s'étendent sur plusieurs ETD, c'est-à-dire les cas de chevauchement des activités minières d'exploitations sur plusieurs ETD.

Pour permettre de mieux capter la redevance minière en fonction du lieu d'exploitation comme le prévoit le Code Minier, il faudrait déclarer la redevance par projet minier plutôt que par entreprise.
En outre, les informations publiées dans le tableau complémentaire évoqué ci-haut n'ont jamais été discutées ni adoptées par les parties prenantes, moins encore par le Comité Exécutif. Leur publication sur le site web de l'ITIE est intervenue après le partage du premier draft de cette note avec le Comité Exécutif à travers le Secrétariat ITIE.

[2] Elle énonce que "les données ITIE soient ventilées par projet individuel, par entreprise, par entité de l'État et par flux de revenus"

Recommandations

- S'assurer que le rapport complémentaire en cours d'élaboration inclut les déclarations des paiements et des recettes par ETD précise, et si possible par projet ;
- Demander et rendre disponibles les chiffres de la valeur ajoutée produite dans des mines et des usines séparément par entreprise. La valeur ajoutée d'une mine est la valeur des minerais bruts avant traitement. La valeur ajoutée d'une usine serait la différence entre la valeur des minerais bruts et la valeur après traitement (hydroxyde de cobalt moins latérite de cobalt, par exemple) ;
- Solliciter du gouvernement l'accélération du processus d'adoption et de publication de l'Arrêté interministériel portant modalité de répartition et de gestion des quotités de 15% et 25% de la redevance minière en cas de chevauchement des projets miniers sur plusieurs provinces et/ou ETD et en cas de superposition des ETD.

5. Écarts entre les notes de débit des Divisions de mines et le Rapport Assoupli ITIE

Constats

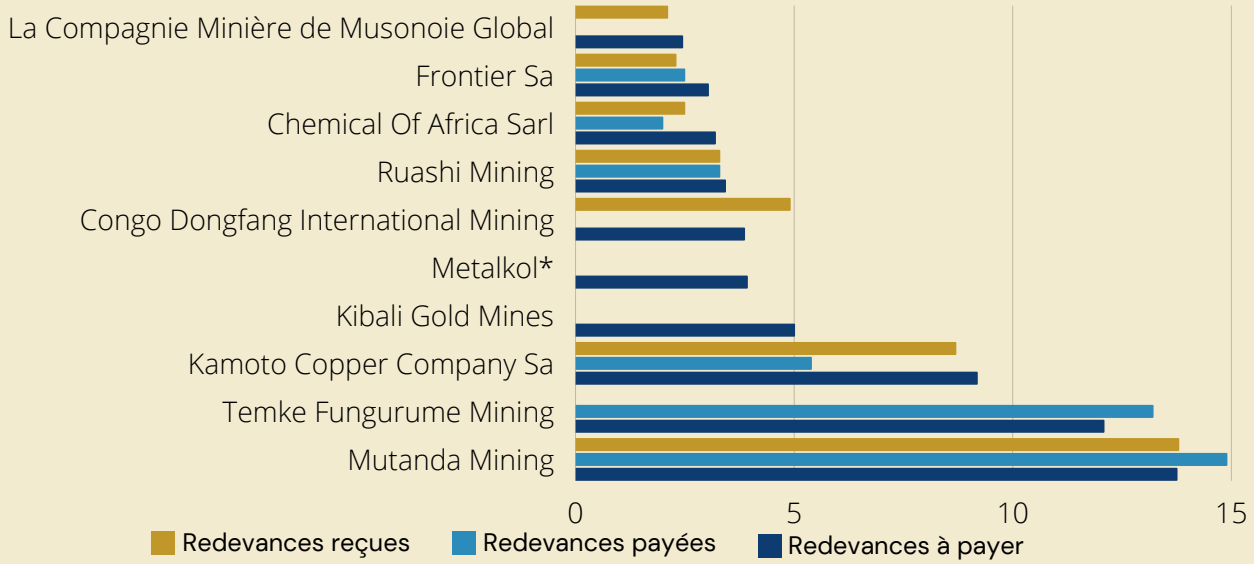
Un des principes fondateurs au cœur de l'ITIE est que la mise en œuvre du processus parvienne à renforcer la gestion des finances publiques et de faire respecter l'obligation de rendre des comptes.

Les chiffres présentés dans le tableau 74 du rapport assoupli (paiements) diffèrent de loin des ceux repris dans les notes de débit des Divisions provinciales des mines collectés par le Consortium Makuta ya Maendeleo.

En effet, le graphique ci-dessous montre des écarts énormes entre les montants de la redevance à payer à l'ETD tel que renseigné dans les notes de débit des Divisions provinciales de Mines, et les paiements réellement effectués ainsi que les recettes perçues (tableaux 74 et 75 du rapport assoupli), en 2019 pour les 10 compagnies avec les plus grands chiffres dans leur notes de débit.

Recommandations

- Bien que les déclarations ITIE soient basées sur les notes de perception, et pas sur les notes de débit, le rapport complémentaire devrait fournir l'explication sur les écarts énormes entre les notes de débit et les paiements effectivement effectués ainsi que les recettes perçues dans la perspective d'améliorer le mécanisme de collecte des informations et de renforcer la gestion des finances publiques.



Sources : Redevance à payer : notes de débit ; Redevance payées : rapport assoupli - tableaux 74 ; Redevance reçues : rapport assoupli - tableaux 75.

* Metalkol ne figure pas dans les Tableaux 74 et 75 du Rapport Assoupli alors qu'elle devait payer $5 million à l'ETD, et ce alors qu'elle est incluse dans plusieurs autres tableaux, y compris le tableau 66 reprenant l'état des déclarations des paiements et des recettes par entreprise, 1er semestre 2020.

MAKUTA
YA MAENDELEO

6. Manque d'informations sur l'impact du Covid-19 sur les revenus des entités locales

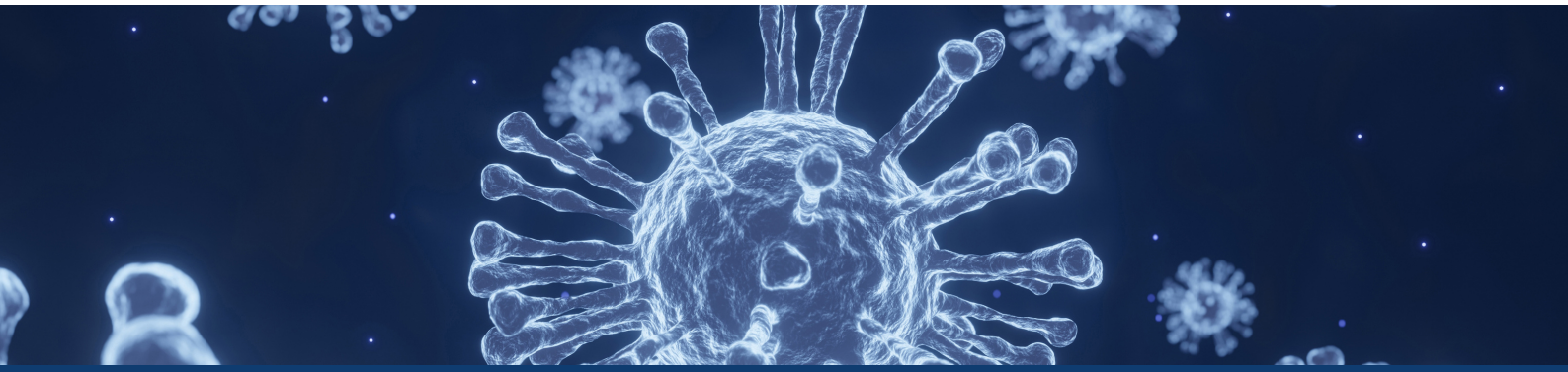
L'exigence concernant la déclaration assouplie requiert la divulgation des informations sur l'évolution du secteur et les perspectives des industries extractives pour 2020 et au-delà, à la lumière du Covid-19, les chocs des prix des matières premières et la possible diminution de la demande de matières premières à plus long terme. Concernant les revenus infranationaux, le rapport ITIE devra décrire les impacts de la pandémie sur ces revenus au courant de 2020 et au-delà.

Constats

Le rapport ITIE attribue la baisse des recettes au premier trimestre 2020 à l'impact de la pandémie Covid-19. Toutefois, le rapport assoupli omet de signaler si les budgets des entités locales dépendantes de la redevance minière ont été affectés ou pas (p. 169). En plus, le rapport est silencieux quant à l'impact potentiel de la pandémie sur les prévisions des revenus et des budgets des entités locales.

Recommandations

- Décrire l'impact éventuel de la pandémie Covid-19 sur les budgets locaux des entités locales en 2020 et au-delà, et si possible sur les prévisions budgétaires



Conclusion

Cette note illustre la pertinence des informations divulguées dans les rapports ITIE ainsi que leur potentielle utilisation dans la perspective de renforcer la transparence et la redevabilité dans la collecte et l'allocation de la redevance minière.

Cependant, les conclusions de l'analyse révèlent que ces informations ne peuvent véritablement répondre à cet objectif que lorsqu'elles sont divulguées selon les règles de l'ITIE et en tenant compte des priorités des parties prenantes. Pour l'heure, les déclarations de la redevance minière reprises dans le rapport ITIE sous analyse sont incomplètes et nécessitent des améliorations substantielles à travers notamment le rapport thématique en cours de réalisation.

Les redevances minières locales constituent à ce jour un enjeu national important dans le contexte de la RDC où les entités territoriales décentralisées (ETD) perçoivent directement leurs quotités pour le financement des projets et infrastructures d'intérêt communautaire suivant l'esprit du code minier de la RDC. L'exhaustivité des données sur les paiements de ces redevances est un outil majeur pour les citoyens pour mieux comprendre et débattre sur les défis de gestion de ces redevances au niveau local.

Le Consortium Makuta recommande que l'étude thématique en cours se penche de manière approfondie sur les insuffisances constatées dans le rapport assoupli en assurant la conformité aux exigences d'exhaustivité et de certification des données. Le Groupe Multipartite devra publier le rapport de cette étude dans les meilleurs délais en vue de combler les lacunes du rapport assoupli et de définir les priorités de la RDC en matière de gestion de la redevance allouée aux ETD.

Avec le soutien de