

# Lutter contre la corruption dans l'exploitation artisanale du cobalt et de l'or :

Comment la fiscalité détourne du commerce légal les actrices et acteurs de la chaîne d'approvisionnement en République Démocratique du Congo



La communauté internationale soutient la mise en place de chaînes d’approvisionnement responsables pour l’activité minière artisanale à l’échelle de la République démocratique du Congo (RDC), particulièrement dans les secteurs de l’étain, du tungstène, du tantale (les « 3T<sup>1</sup> »), de l’or et, maintenant, du cobalt. La corruption entretenue par une fiscalité inadéquate constitue un obstacle majeur à l’établissement d’un approvisionnement transparent et légal. En outre, les efforts déployés n’ont pas permis de réduire les taux de contrebande et de commerce informel<sup>2</sup>.

Les taxes élevées et les procédures administratives complexes incitent les actrices et acteurs du secteur de l’exploitation minière artisanale à se tourner vers le commerce informel et illicite, même lorsque le commerce légitime est possible. Cette situation compromet tous les efforts déployés pour assainir les chaînes d’approvisionnement, d’autant plus que les projecteurs sont braqués sur le cobalt et l’or.

## Cartographier les taxes et les redevances pour favoriser la transparence

IMPACT a mis en œuvre le projet Cartographier les frais<sup>3</sup> pour lutter contre la corruption et le commerce illicite en RDC. Il vise à favoriser la transparence des taxes et des redevances en amont des chaînes d’approvisionnement en cobalt artisanal. Ce projet appuie les parties prenantes du secteur à l’échelle provinciale et nationale afin qu’elles répertorient les taxes, redevances et formalités administratives exigées par la loi à chaque étape du processus d’approvisionnement en cobalt, et formulent des propositions quant à la manière d’accroître la transparence et la légalité de sa commercialisation.

Le projet s’appuie sur des travaux similaires réalisés dans le secteur de l’or artisanal en Ituri.

En 2022, IMPACT a élaboré quatre fiches techniques décrivant les taxes, redevances et formalités requises pour le transfert interprovincial, l’exportation ainsi que l’achat et la vente d’or artisanal dans la province de l’Ituri et son extraction dans cette même province<sup>4</sup>. La création de fiches techniques similaires pour le secteur du cobalt, avec les parties prenantes concernées, est déjà entamée.

Nos conclusions et nos recommandations sont fondées sur des consultations multipartites touchant tous les maillons des chaînes d’approvisionnement en cobalt et en or d’exploitation artisanale. Ces consultations ont eu lieu dans le cadre d’ateliers organisés à Kinshasa, en provinces de Lualaba et Ituri<sup>5</sup>. Ils regroupaient des décideurs politiques, des experts des mines et des régies financières, des exploitantes et exploitants artisanaux membres de coopératives minières, des négociantes et négociants,

des tenanciers des dépôts, des actrices et acteurs du secteur de la transformation, ainsi que des membres de la société civile afin de discuter des diverses taxes et de formuler des recommandations visant à accroître la transparence à l’échelle des secteurs visés.

## La corruption au sein des chaînes d’approvisionnement en cobalt et en or

Si les minerais de conflit (les 3T et l’or) ont fait l’objet d’une attention particulière en RDC au fil des ans, le cobalt est devenu de plus en plus recherché et essentiel dans la foulée de la transition énergétique. Tant pour l’or que pour le cobalt, on constate une production artisanale importante qui s’accompagne de mauvaises conditions de travail, de violations des droits de la personne et de répercussions environnementales néfastes.

Comme l’exploitation minière artisanale demeure une activité largement informelle à l’échelle du pays, les divers acteurs de la chaîne d’approvisionnement, dont les exploitantes et exploitants, les coopératives minières et même les négociantes et négociants, sont exposés à la corruption. Dans le cas du cobalt, la rareté des sites miniers artisanaux viables pousse les exploitantes et exploitants à exercer leurs activités sur les sites de grandes sociétés minières, s’enfonçant ainsi davantage dans l’illégalité<sup>6</sup>.

Comme IMPACT l’a constaté dans le secteur de l’or, on impose à certaines parties prenantes de l’approvisionnement en cobalt artisanal, dont les coopératives minières et les tenanciers des dépôts, des taxes et des redevances superflues qui ne figurent dans aucune loi<sup>7</sup>. Selon un rapport de l’OCDE, certaines coopératives et des agents de l’État extorquent aux

1 L’étain, le tungstène, le tantale (« tin, tungsten, tantalum », en anglais) sont des minéraux collectivement désignés sous le vocable « 3T ».

2 Oscar Katho et coll., *Le projet Or Juste : leçons apprises pour l’avenir de l’or artisanal en République démocratique du Congo*, IMPACT, mars 2021. [https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2021/03/IMPACT\\_Just-Gold-Lessons\\_March-2021\\_FR-web.pdf](https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2021/03/IMPACT_Just-Gold-Lessons_March-2021_FR-web.pdf).

3 IMPACT, *Cartographier les frais*. Consulté : 2023-05-19. <https://impacttransform.org/en/work/project/mapping-payments/>

4 IMPACT, *Cartographie des taxes et droits payables dans la chaîne d’approvisionnement de l’or artisanal en RDC*, 31 mai 2022. <https://impacttransform.org/fr/cartographie-taxes-or-artisanal-rdc/>.

5 Des ateliers ont eu lieu à Kinshasa et à Kolwezi (de mars à mai 2023) pour le secteur du cobalt et à Kinshasa et à Bunia (de 2020 à 2022) pour le secteur de l’or.

6 Des activités minières artisanales se déroulent sur ces concessions avec de l’autorisation expresse et écrite du titulaire et une demande de renonciation par le titulaire sur la partie empiétée par la zone d’exploitation artisanale tel que prévu à l’article 30, littéra e, de la loi n° 007/2002 du 11 Juillet 2002 portant Code Minier telle que modifiée et complétée par la loi n°18/001 du 09 Mars 2018.

7 Conclusions tirées des ateliers multipartites tenus à Kinshasa et à Kolwezi en mai 2023.



exploitantes et exploitants du secteur du cobalt artisanal des paiements officieux pouvant atteindre 20 % de la valeur totale de leur production<sup>8</sup>.

L'imposition de taxes et redevances exorbitantes aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement en minerai artisanal décourage ces personnes d'exercer leurs activités de façon légitime. Si le prix de la production et du commerce licites devient trop lourd, il sape la légalité et freine donc la participation à tous les efforts en cours pour établir des chaînes d'approvisionnement responsables.

Comme le minerai est traité en RDC pour en extraire le cobalt, le régime fiscal ne fait pas partie des facteurs contribuant à la contrebande transnationale. En effet, les coopératives minières et les dépôts orientent toute la production artisanale du cobalt vers les entités de traitement. Ce sont ces dernières qui ont l'autorisation d'exporter le cobalt traité vers les raffineries. Néanmoins, la chaîne d'approvisionnement en amont du cobalt artisanal connaît l'imposition des taxes et paiements non prévus par la loi, ce qui contribue à la corruption.

Il y a longtemps qu'on étudie le rôle catalyseur de la corruption à l'égard de la contrebande<sup>9</sup>. Le secteur aurifère artisanal de la RDC est fragilisé par des taxes et des redevances exorbitantes qui conduisent les acteurs de la chaîne d'approvisionnement à l'illégalité, comme c'est le cas dans le secteur du cobalt. Les acteurs évitent les voies officielles et ne déclarent qu'un faible pourcentage<sup>10</sup>. La contrebande transfrontalière vers des régions où les taxes à l'exportation sont moins élevées rend le régime fiscal de la RDC pratiquement inapplicable.

## Pleins feux sur l'or

En accompagnant la coopérative et l'exportateur au fil du processus d'exportation entre 2017 et 2019, le projet Or Juste a recensé 26 étapes auprès de multiples organismes et représentants du gouvernement, certains exigeant de nombreuses visites sur une période de deux semaines. Les acteurs de la chaîne d'approvisionnement exportant de l'or du projet Or Juste<sup>11</sup> depuis l'Ituri ont dû payer pour ce faire jusqu'à 12 % de sa valeur totale.

Il existe une différence frappante avec l'Ouganda, pays voisin qui impose une redevance de 5 % sur la valeur de la quantité d'or extraite durant la période visée plutôt qu'une taxe à l'exportation. Le processus d'exportation complexe et les taxes élevées sur l'or artisanal favorisent la contrebande.

En 2022, IMPACT a travaillé avec plusieurs parties prenantes pour recenser les paiements et les formalités administratives exigés par la loi qui concernent la chaîne d'approvisionnement en or artisanal, puis les a publiés dans des fiches techniques. Les 26 étapes d'exportation de l'or ont été réduites à 9 (comme le veut la loi) et le nombre de taxes et de redevances a également diminué.

Ces fiches techniques se sont avérées des guides de référence utiles pour les parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement. Depuis que ces documents ont été publiés, notre exportateur partenaire dans la province de l'Ituri s'en est servi pour décourager les pratiques illégales.

## Pleins feux sur le cobalt

En 2023, IMPACT a commencé à travailler avec les parties prenantes pour analyser les taxes, les redevances et les formalités administratives touchant la chaîne d'approvisionnement en cobalt artisanal. Alors que le secteur du cobalt fait l'objet d'une attention particulière en RDC, on constate des lacunes en matière de compréhension du régime fiscal du secteur du cobalt artisanal et du fardeau des exigences nationales et provinciales (et leurs répercussions sur les acteurs de la chaîne d'approvisionnement).

Les premières données indiquent qu'on impose trop de taxes et redevances aussi bien formelles qu'informelles aux coopératives minières et tenanciers de dépôts.

Quant aux paiements applicables à la production dans les sites miniers qu'effectuent les coopératives minières ainsi que les exploitantes et exploitants, on en a recensé huit en termes de taxes et/ou redevances. Pour s'acquitter de ses obligations fiscales, une coopérative minière doit déboursier plus de 18000 \$ USD pour commencer à travailler sur un site minier, en plus de payer des redevances fondées sur le volume.

En s'appuyant sur la législation provinciale et nationale, les parties prenantes ont fait la cartographie de paiements applicables au secteur minier artisanal du cobalt. Au niveau de l'extraction par exemple, le nombre de paiements à effectuer passerait de huit à quatre. Ceci permettrait aux coopératives minières d'éviter des paiements informels tels que les 10 500 \$ USD exigés par SAEMAPE au titre de frais d'avis technique d'installation dans le site minier, un paiement non soutenu par une base légale.

8 OCDE, *Des chaînes d'approvisionnement interconnectées : un examen complet des défis et des possibilités en matière de devoir de diligence pour l'approvisionnement en cobalt et en cuivre de la République démocratique du Congo*, 2019. <https://mneguidelines.oecd.org/Des-chaines-d-approvisionnement-interconnectees-un-examen-complet-des-defis-et-des-possibilites-en-matiere-de-devoir-de-diligence.pdf>

9 IMPACT, *Les intermédiaires : ces négociants qui compromettent les efforts de la République démocratique du Congo en faveur de la production d'or sans conflit*, septembre 2020. [https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2020/09/The-Intermediaries\\_Sept-2020\\_FR-web.pdf](https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2020/09/The-Intermediaries_Sept-2020_FR-web.pdf)

10 *Ibid.*

11 Oscar Katho et coll., *Le projet Or Juste : leçons apprises pour l'avenir de l'or artisanal en République démocratique du Congo*, p. 45 à 47.

12 Exemples : bordereaux de constat de production et attestations de transport.

## Recommandations au gouvernement de la RDC pour lutter contre la corruption dans le secteur minier artisanal du cobalt :

- » Soutenir le processus de validation et appuyer publiquement les fiches techniques qui établissent les taxes et les redevances en vertu de la loi pour le transfert national et l'exportation du cobalt artisanal, ainsi que pour la production, le commerce et la transformation de ce minerai dans la province de Lualaba.
- » Abolir tous les paiements relatifs à la production, au commerce, au transfert, au traitement et à l'exportation du cobalt artisanal qui sont contraires au *Code minier* et aux textes réglementaires.
- » Publier un arrêté interministériel fixant des taux des droits et frais en rémunération des services rendus à percevoir par le SAEMAPE en vertu de l'article 542bis du *Règlement minier*.
- » Publier un Arrêté interministériel fixant le prix des carnets de bon d'achat et sachets inviolables édictés par le CEEC afin d'éviter de frais différents dans les diverses Provinces.
- » Harmoniser les régimes fiscaux national et provinciaux afin d'éviter la double imposition de taxes et de redevances.
- » Interdire la facturation de frais pour les documents obligatoires relatifs à la traçabilité et présentés comme étant gratuits dans l'Arrêté interministériel n° 0149/CAB.MIN/ MÎNES/01/2014 et n° 0116/CAB. MIN/FINANCES/ 2014 du 25 juillet 2014 portant manuel de procédure de traçabilité des produits miniers de l'extraction à la commercialisation, mais pour lesquels de nombreux organismes d'État exigent des frais<sup>12</sup>.
- » Interdire la perception par les services de l'Administration de Mines de frais administratifs et indemnités journalières à charge des opérateurs conformément aux dispositions de l'Article 3 de l'ordonnance-Loi n°18/003 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir central telle que modifiée et complétée à ce jour ainsi que les Articles 220 et 220 bis de la Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant *Code minier*.

- » Publier un arrêté ministériel fixant les modalités de perception de la taxe de 5 % du revenu annuel de chaque coopérative minière à titre de contribution aux coûts de réhabilitation des sites miniers, comme le prévoit l'article 417 du *Règlement minier*.
- » Instituer de nouvelles zones d'exploitation artisanale viables et soutenir les sites miniers actuels en s'assurant également de leur viabilité.

## Recommandations au gouvernement de la RDC pour lutter contre la corruption dans le secteur de l'or artisanal :

- » Appuyer publiquement les fiches techniques à venir qui établissent les taxes et les redevances en vertu de la loi pour le transfert national et l'exportation de l'or artisanal, ainsi que pour la production et le commerce de ce minerai dans la province de l'Ituri.
- » Abolir tous les paiements relatifs à la production, au commerce, au transfert et à l'exportation de l'or artisanal qui sont contraires au Code minier et aux textes réglementaires.
- » Publier un arrêté interministériel fixant des taux des droits et frais en rémunération des services rendus à percevoir par le SAEMAPE en vertu de l'article 542 bis du *Règlement minier*.
- » Harmoniser les régimes fiscaux national et provinciaux afin d'éviter la double imposition.
- » Fixer des taxes appropriées pour le secteur de l'or à petite échelle (dont les taux actuels sont ceux du secteur artisanal).
- » Publier un Arrêté interministériel fixant le prix des carnets de bon d'achat et sachets inviolables édictés par le CEEC afin d'éviter de frais différents dans les diverses Provinces.
- » Harmoniser les taxes à l'exportation avec celles des pays voisins afin de décourager la contrebande.
- » Offrir aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement des incitatifs fiscaux qui soient avantageux afin de promouvoir les investissements et le commerce légitime.
- » Simplifier la fiscalité en mettant à l'essai un point de paiement unique pour la taxe à l'exportation (guichet unique).

© IMPACT Transformer de la gestion des ressources naturelles, août 2023

Photo sur la couverture : Sebastian Meyer/Corbis via Getty Images - Mine de cobalt à Kasulo, République démocratique du Congo



Financé par  
l'Union européenne

Le projet **Cartographier les frais** est rendu possible grâce à l'appui financier de l'Union européenne. Des activités complémentaires à ce projet bénéficient d'une aide financière accordée par Microsoft. Des fonds en faveur de la transparence fiscale du secteur de l'or artisanal ont été précédemment octroyés par Affaires mondiales Canada, Google et GIZ pour le compte du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et avec l'appui financier de l'Union européenne.

Cette publication a été réalisée dans le cadre du projet Cartographier les frais d'IMPACT. Les idées, commentaires et opinions présentés dans cette publication relèvent de l'entière responsabilité de ses autrices et auteurs. Elles ne représentent ou ne reflètent pas nécessairement les opinions des bailleurs du projet.

