



***Exposé des motifs pour l'élaboration du Rapport pilote
ITIE-RDC 2014***

Secteur minier artisanal et secteur forestier



Mars 2016

I. Introduction

La Norme ITIE vise la promotion de la transparence, la bonne gouvernance et la redevabilité dans le secteur des Industries extractives, à savoir des industries gazières, minières et pétrolières. Toutefois, elle encourage instamment les pays ITIE à aller au-delà de ce cadrage dans la mise en œuvre des processus nationaux.

Conformément aux Exigences de la Norme, la République Démocratique du Congo a, à ce jour, publié huit (8) Rapports ITIE afférents aux exercices de 2007 à 2014 et couvrant exclusivement les Industries minières et pétrolières, à l'exception du rapport jumelé 2008-2009 dans lequel le Comité Exécutif avait tenté l'expérience de prendre en compte l'artisanat minier en intégrant les Comptoirs dans le périmètre ITIE.

Mais, dans le souci de dépasser la Norme et d'étendre le champ de la transparence à d'autres secteurs, comme c'est le cas dans certains pays de mise en œuvre, plusieurs demandes ont été formulées par différents partenaires en faveur de l'intégration de la forêt et de l'artisanat minier dans le processus ITIE. Au regard de ces demandes, le Comité Exécutif avait initié et financé deux études de cadrage pour délimiter le nombre des opérateurs et des flux, et aussi circonscrire le contexte de ces deux secteurs en vue de lui permettre de décider de leur intégration dans le processus ITIE, eu égard aux conclusions des études.

A cet effet, deux Cabinets de renom avaient été recrutés à l'issue d'un processus d'appel d'offres pour mener ces études et remettre leurs conclusions sur l'opportunité, la faisabilité et même les modalités d'intégration de l'artisanat minier et de la forêt dans le processus ITIE.

Il s'agit des Cabinets PricewaterhouseCoopers, pour le secteur minier artisanal, et Moore Stephens, pour le secteur forestier. Conformément aux Termes de Référence de leur recrutement, ces deux Cabinets avaient rendu leurs Conclusions dans les rapports d'étude de cadrage respectifs.

Après avoir été soumis au débat des parties prenantes, les deux rapports de cadrage ont été validés par le Comité Exécutif à sa réunion du 04 novembre 2015.

Toutefois, le Comité Exécutif avait convenu qu'il soit au préalable produit des rapports pilotes qui pourront lui permettre de se saisir de tous les enjeux pour décider définitivement de l'opportunité et de modalités d'intégration de l'artisanat minier et de la forêt dans les rapports ITIE ou de l'abandon du projet. Au fait, cette

position était prise pour concilier les deux tendances qui s'étaient dégagées dans la salle lors du débat.

En effet, la première tendance était de ceux qui avaient estimé qu'il ne valait pas la peine d'intégrer les deux secteurs dans le processus vu le faible niveau des revenus rapportés dans les études: **8 356 422 USD** en 2014 pour le secteur forestier, et **9 878 569 USD** en 2013 pour l'artisanat minier. La seconde tendance était de ceux qui avaient soutenu que l'intégration de ces deux secteurs dans les rapports ITIE pourra aider à y instaurer la transparence et la bonne gouvernance, et donc, à accroître les revenus de l'Etat; sinon, ce serait laisser l'occasion à ceux qui profitent de cette situation opaque de continuer à piller les richesses du pays et à s'enrichir illégalement.

Eu égard à tout ce qui précède, le présent Exposé des motifs pour l'élaboration du rapport pilote ITIE-RDC 2014-Artisanat et Forêt se veut avoir pour rôle de fournir au Comité Exécutif plus d'éclairage sur cette question d'intégration de la forêt et de l'artisanat minier dans les rapports ITIE. Pour cela, il se fonde sur les informations complémentaires recueillies à l'issue des ateliers de formation qui ont été organisés et des missions de sensibilisation effectuées dans les provinces où les études de cadrage ont été menées.

Mais, avant d'en arriver là, il convient de retracer ici les différentes étapes du projet d'intégration, de faire après une articulation logique des arguments pour ou contre cette intégration, pour terminer avec une petite conclusion et quelques recommandations.

II. Organisation des différentes étapes du projet en fonction de la problématique de départ, des hypothèses et de la démarche

a) Problématique de départ

Dans de nombreux pays riches en ressources naturelles, l'exploitation de ces ressources s'associe souvent à la pauvreté, aux conflits, à la fraude et à la corruption par manque de transparence, non seulement dans les paiements que les exploitants versent aux gouvernements et les revenus que les gouvernements perçoivent de ces exploitants, mais aussi, dans les chaînes d'approvisionnement en ce qui concerne

l'artisanat minier. Cet état de choses n'a pas laissé indifférentes les parties prenantes impliquées dans le secteur des ressources naturelles.

C'est ainsi que dans le cas de la RDC, motivés par les progrès accomplis dans la transparence des Industries minières et pétrolières, le Gouvernement Congolais, la

CIRGL, le Secrétariat International de l'ITIE, l'Union Européenne avaient formulé des demandes en faveur de l'intégration de l'artisanat minier et de la forêt dans le processus ITIE.

➤ **Demande du Gouvernement**

Concernant le secteur forestier, tout est parti du Décret du 16/7/ 2009 portant organisation et fonctionnement de l'ITIE en son article 2 où, par extension, le bois est considéré comme une ressource non renouvelable devant donc faire l'objet de déclaration à l'ITIE. C'est ainsi qu'à sa réunion du 31/08/2012, sur demande du Ministre de l'Environnement, Conservation de la Nature & Tourisme, le Comité Exécutif de l'ITIE-RDC avait décidé d'intégrer dans le processus ITIE le secteur bois. Et même, c'était à la suite de cette décision que les antennes provinciales du Secrétariat Technique ont été ouvertes dans les provinces de Bandundu et de l'Equateur.

Concernant l'artisanat minier, à plusieurs occasions le gouvernement, à travers le Comité Exécutif, et les Parties Prenantes n'ont cessé d'émettre le souhait que ce secteur soit réintégré dans le processus de déclaration ITIE, après qu'il l'ait été dans les Rapports 2008 et 2009 qui n'avaient pas rencontré les espoirs. C'est dans ce souci que, lors de sa réunion du 29 avril 2014, le Comité Exécutif avait pris la décision de rouvrir l'antenne réduite de l'Est (à Goma) avec comme mission de collecter les données de l'artisanat minier.

➤ **Demande de la CIRGL**

Dans une étude pilote, « *Promouvoir la transparence des recettes de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (ASM) et les chaînes d'approvisionnement des ressources minières dans la Région des Grands Lacs* », la CIRGL avait constaté que les Rapports ITIE mettaient l'accent jusque là sur les activités minières et pétrolières industrielles, marginalisant l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (ASM) et ses chaînes d'approvisionnement respectives. Elle avait également relevé que l'ASM constituait une activité économique importante en ce qui concerne la production et l'exportation des ressources minières dans plusieurs de ses Etats membres.

Dans le cadre de cette étude, au vu des constats faits ci-dessus, la CIRGL avait demandé que l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (ASM) et les chaînes d'approvisionnement des ressources minières soient intégrées dans le processus ITIE, soutenant que des recherches précédentes ont montré que certains processus nationaux de l'ITIE ont introduit l'ASM dans leurs rapports ou projettent de le faire dans un futur proche.

➤ **Demande de l'UE**

A la suite des discours prononcés par le Gouvernement et les partenaires au développement tels que l'UE, la BAD et la MONUSCO à la Conférence minière de Goma, il ressort que les groupes armés naissent le plus souvent de l'appétit minier, se développent presque tous, s'enrichissent et se renforcent grâce aux revenus tirés de l'exploitation illégale des ressources naturelles. A cette occasion, les participants avaient demandé d'intégrer le secteur minier artisanal dans les Rapports ITIE afin d'y instaurer la transparence et mettre fin à l'exploitation et au commerce illicites des minerais à l'Est du pays

➤ **Demande du Secrétariat International de l'ITIE**

Dans une lettre adressée au Coordonnateur National de l'ITIE-RDC en fin 2013, et à plusieurs autres occasions, le Secrétariat international de l'ITIE avait demandé à la RDC d'examiner la faisabilité d'intégrer le secteur minier artisanal dans les déclarations ITIE en menant au préalable une étude d'impact de l'exploitation artisanale à l'Est du Pays.

A toutes ces demandes, il convient d'ajouter celles des participants aux ateliers de formation des agents et cadres du secteur forestier à Kinshasa, et des agents et cadres du secteur minier artisanal à Goma.

b) Hypothèses

Se fondant sur toutes les demandes formulées, le Comité Exécutif avait inscrit dans sa Feuille de route logique de 2014 pour la production du rapport 2012, deux activités relatives respectivement à la couverture de l'exploitation minière artisanale à l'Est du pays et à la couverture de l'exploitation forestière.

Toutefois, il se pose le problème de l'intérêt et de l'opportunité de cette intégration qui suscite deux questions fondamentales:

- Y a-t-il vraiment de l'intérêt à intégrer ces deux secteurs dans le processus ITE?
- Le moment est-il favorable pour cette intégration ou certains préalables s'imposent?

Face à la problématique posée, les différents partenaires avaient estimé que l'intégration immédiate de l'artisanat minier et de la forêt dans le processus ITIE pourrait permettre d'instaurer la transparence dans ces secteurs et de lever un pan de voile sur leur contribution aux recettes de l'Etat.

c) Démarche

La démarche approuvée par le Comité Exécutif pour la couverture l'artisanat minier et de la forêt dans le processus ITIE avait consisté à recruter un Administrateur Indépendant et procéder par des études de cadrage.

- **Réalisation des Etudes de Cadrage**

Comme nous l'avons dit dans l'introduction, deux Cabinets de renom avaient été recrutés à l'issue d'un processus d'appel d'offres pour mener les études de cadrage sur l'artisanat minier et la forêt afin de permettre au Comité Exécutif de voir dans quelle mesure il peut intégrer ces deux secteurs dans les rapports ITIE.

Les deux Cabinets recrutés étaient PricewaterhouseCoopers, pour le secteur minier artisanal, et Moore Stephens, pour le secteur forestier. Ces deux Cabinets avaient fait leur travail et avaient produit des projets de rapports de cadrage qui ont été révisés en ateliers par les parties prenantes le 07/09/2015 pour l'artisanat minier, et le 10/09/2015 pour la forêt. Les projets de rapports ainsi révisés et améliorés, avaient été validés par le Comité Exécutif à sa réunion du 04 novembre 2015 en convenant qu'il sera d'abord produit des rapports pilotes qui ne pourront être soumis à aucun examen des Instances de l'ITIE Internationale. Ainsi, avait-il fallu commencer les activités de formation et de sensibilisation des acteurs de deux secteurs.

- **Formations et missions de sensibilisation à la collecte des données**

Dans le cadre du processus d'élaboration des rapports pilotes-artisanat minier & forêt, comme cela a été décidé par le Comité Exécutif, trois ateliers de formation

ont été organisés à l'attention des agents, cadres et acteurs du secteur minier artisanal et du secteur forestier. Il s'agit de:

- l'atelier de Kinshasa, qui avait regroupé les acteurs du secteur forestier de Kinshasa, Bandundu et Equateur;
- l'atelier de Goma, qui avait regroupé les acteurs du secteur minier artisanal du Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema et de la Province Orientale démembrée;
- l'atelier de Lubumbashi qui a aussi regroupé les experts venus des Organisations de la Société Civile, des Indépendants et des Agents de l'Administration publique de l'ex-Province du Katanga

Après ces différents ateliers, les Experts du Secrétariat Technique ont été déployés dans les provinces démembrées de Bandundu, Equateur, Province Orientale et du Katanga ainsi que dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu en missions de sensibilisation à la collecte des données pour le Rapport pilote ITIE-RDC 2014-Artisanat minier et Forestier (A&F). Faute de temps et de moyens ils n'ont pas couvert les Provinces démembrées de deux Kasai où prédomine l'artisanat minier essentiellement de la filière diamantifère.

III. Traitement de la documentation et de l'information

a) Interprétation des données chiffrées du cadrage et du contexte

Les résultats de deux études de cadrage menées respectivement par les Cabinets PricewaterhouseCoopers, pour le secteur minier artisanal, et Moore Stephens, pour le secteur forestier ont révélé que les revenus de l'Etat réalisés en 2013 étaient de **9 878 569 USD** pour l'artisanat minier, et de **8 356 422 USD** en 2014 pour la forêt.

Au regard de ces chiffres, il y a lieu de constater que la contribution précise de l'artisanat minier et de la forêt aux recettes fiscales de l'Etat est relativement très faible, à raison notamment:

- du caractère informel généralisé qui est en contradiction avec la mission de l'ITIE dont le principe fondamental repose sur le rapprochement des flux de paiements et de revenus officiels;
- de l'absence des Services de l'Etat dans certaines zones d'exploitation;
- des ponctions opérées par certains agents véreux sur les recettes de l'Etat;
- de l'immixtion des autorités politico-administratives et militaires dans l'exploitation minière artisanale et forestière;
- de la détention par ces mêmes autorités des unités de production minières artisanales et forestières qui ne paient rien à l'Etat;
- de la fraude fiscale du à la sous-estimation de la production par certains opérateurs et agents de l'Etat
- de non communication dans le délai des données demandées par certains Services percepteurs ;
- etc.

b) Eléments des rapports de missions du Secrétariat Technique sur terrain

➤ Secteur minier artisanal

Les missions de collecte ont couvert la Province du Nord Kivu et partiellement celles du Sud Kivu et la Province Orientale démembrée. Elles n'ont pas couvert les provinces du Katanga et les deux Kasai démembrées ainsi que celle du Maniema concernées également par l'exploitation artisanale pour des raisons évoquées ci-dessus

De l'analyse et du traitement des données reçues des entités perceptrices étatiques dans ces trois provinces, il ressort que les Recettes perçues en 2014 s'élèvent à 5.634.809.5\$ USD réparties comme suit :

| Entités | Recettes perçues en USD |
|-----------------|-------------------------|
| DGI | 1.067.274,82 |
| DGDA | 383.410,12 |
| DGRAD | 954 525,70 |
| DIR PROV RECET. | 916.109,24 |
| CEEC | 410.309,81 |
| SAESCAM | 1.223.825,36 |
| ITRI | 1.500,00 |
| AUTRES ENTITES | 745.639,10 |
| TOTAL GENERAL | 5.702.594,00 |

Note : Certaines Entités perceptrices n'ont pas transmis les données dans le délai (ex: SAESSCAM Sud Kivu). D'autres ont carrément refusé de les communiquer (cas de ITRI Nord Kivu)

➤ Secteur forestier

A l'issue des missions effectuées dans les provinces démembrées de Bandundu, Equateur et Province Orientale, et après analyse et compilations des données, nous avons obtenu que les recettes de l'Etat perçues par ses différentes Entités en 2014 s'élèvent à **10 388 146,23 USD**, ventilées comme suit:

| Régies | Recettes perçues en USD |
|--------------|-------------------------|
| DGI | 1 700 121,00 |
| DGRAD | 2 338 121,23 |
| DGDA | 1 069 084,00 |
| DGREQ | 2 220 341,00 |
| DGRPO | 1 780 975,00 |
| BRB | 1 279 504,00 |
| Total | 10 388 146,23 |

Dans la collecte de ces informations, nous avons rencontré des problèmes liés, notamment à:

- une faible capacité de conservation des informations qui ne rassure pas que toutes les recettes avaient été captées pour qu'on juge de leur importance réelle;
- une forte mobilité des agents, surtout dans les Directions provinciales des recettes;
- l'appropriation du processus: les personnes formées lors des ateliers susmentionnés ne sont pas, pour la plupart, celles que nous avons trouvées pour nous fournir les informations. Avec ces nouvelles figures, il fallait recommencer à expliquer le processus ITIE en leur demandant en même temps de le comprendre à peine et de fournir les informations, ce qui n'était pas certain et facile.
- particulièrement pour l'artisanat minier, l'insuffisance de temps et de moyens n'a pas permis la collecte des données de toutes les filières et dans toutes les provinces.

Ces différentes missions nous ont également permis d'identifier de nouveaux flux et Opérateurs suivants qui n'avaient pas été captés lors des études de cadrage:

Pour le secteur forestier:

Nouveaux flux:

- Permis de sortie pour les bateaux chargés de l'évacuation des grumes des forêts au centre de traitement;
- Autorisation de stockage des produits pétroliers nécessaires au fonctionnement des machines;
- Taxe sur détention des instruments de mesure dans les chantiers, usines et ateliers;
- Visite annuelle des ports;
- Homologation Port/Beach;
- Autorisation de transport des biens.

Pour le secteur minier artisanal:

Nouveaux flux:

- Autorisation de transport des minerais (DRP)
- Taxe d'intérêt commun sur transaction des substances minérales (DRP)
- Contribution des opérateurs miniers au développement de la Province (Ministère provincial des mines)
- Frais d'expertise(CEEC)
- Certificat d'origine (CEEC)
- FSR négociant (SAESSCAM)
- FSR au puits (SAESSCAM)
- Taxe rémunératoire (SAESSCAM)

Nouveaux Opérateurs:

- MINING PROCESSING CONGO(MPC)
- HUA YING
- ALPHA GOLD
- METACHEM
- AFRICAN SMELTING CONGO
- COOPERAMA

Les problèmes cernés ainsi que les informations complémentaires recueillies lors des ateliers et missions, nous ont poussés à développer une argumentation logique sur la problématique de l'intégration de l'artisanat minier et de la forêt dans les rapports ITIE pour en apprécier l'intérêt, l'opportunité et la faisabilité.

IV. Articulation logique des arguments

Les missions sur terrain effectuées dans les différentes provinces à forte concentration nous ont, comme nous l'avons dit ci-haut, aidés à cerner un certain nombre de problèmes qui n'ont pas permis d'avoir l'assurance de l'exhaustivité des informations collectées.

Parmi ces problèmes, nous avons cité fondamentalement le problème de l'appropriation effective du processus ITIE par les acteurs de ces deux secteurs d'une part, et d'autre part, le problème d'archivage ou d'absence d'une base de données au niveau de différentes Entités de l'Etat chargées de recouvrement.

En effet, comme les parties déclarantes ne se sont pas encore approprié effectivement le processus, cela ne les motive pas du tout à s'impliquer outre

mesure pour déclarer correctement à l'ITIE. Et même motivées, l'absence d'une base de données ne leur permet pas, non plus, de fournir les informations dans les détails requis par le processus de conciliation conformément à la Norme ITIE.

Le problème d'archivage ou de conservation de l'information est lui-même dû à un travail encore manuel dans la plupart des cas, et à une forte mobilité des agents qui a fait que les agents en postes n'avaient pas la tâche facile de se retrouver dans les paperasses laissées par leurs prédécesseurs pour réunir toutes les informations. Ce problème de mobilité s'est davantage amplifié avec le découpage des provinces qui a été à la base de nouvelles mises en place. C'est le cas illustratif de la Brigade des Recettes de Bandundu (BRB), devenue Régie Financière du Kwilu (RFIK) où, lors de notre passage, les nouveaux gestionnaires n'avaient pas encore accès à la documentation pour nous fournir des informations.

Pour l'artisanat minier, alors que PWC qui a travaillé sur l'ensemble des provinces a basé ses conclusions sur les Recettes 2013 afférentes aux impôts, taxes et autres droits liés à l'exportation essentiellement de la filière diamantifère ; le Secrétariat Technique qui avait l'ambition de couvrir, pour l'exercice 2014, toutes les provinces, toutes les filières(or, diamant, les 3T, cuivre et cobalt) et tous les droits, n'a collecté, faute de temps et de moyens, pour cet exercice que partiellement dans trois provinces les données de l'or et les 3T.

Cependant, il y a lieu de noter que pour la province du Katanga, particulièrement la filière cupro-cobaltifère, la production artisanale est prise en compte dans les rapports ITIE au travers les Entités de traitement retenues dans le Périmètre et qui en sont les principales consommatrices.

Pour le secteur forestier, et pour la même raison, le Secrétariat Technique n'a pas été en mesure de capter les données relatives à l'exploitation mi industrielle et artisanale dans les provinces du Congo Centrale, du Nord Kivu et dans le Katanga démembré.

En vue d'une lisibilité complète sur ces deux secteurs, plus de temps et de moyens sont requis pour permettre au Secrétariat Technique de collecter des données susceptibles de conduire à l'élaboration d'un Rapport pilote A&F plus étoffé et qui fera une bonne base de décision pour le Comité Exécutif.

V. Conclusion et recommandations

Il est vrai que l'intégration du secteur minier artisanal et du secteur forestier dans les rapports ITIE pourrait aider à y instaurer la transparence et la bonne gouvernance, et donc, à accroître progressivement les revenus de l'Etat. Et là, il y a intérêt pour les Communautés locales de connaître les revenus générés par ces secteurs et d'en débattre.

Mais, il est aussi vrai qu'au stade actuel, avec tous les problèmes évoqués ci-dessus (l'absence de bases de données, la mobilité des agents dans les Directions des

Recettes Provinciales, l'exploitation informelle, l'absence de l'Etat dans certaines zones d'exploitation, la non appropriation effective du processus ITIE par les acteurs), l'exploitation minière artisanale et forestière offre une opportunité relativement petite pour être intégrée dans les rapports ITIE. Cette intégration soulève également la question de faisabilité économique du point de vue des coûts qu'elle implique par rapport aux recettes de l'Etat, tout à fait marginales, qui sont collectées.

Nous pensons, pour ce faire, que le temps pour encourager les parties prenantes à soutenir l'intégration et contribuer à sa mise en œuvre efficace est fort déterminant pour la réussite ou l'échec de toute tentative visant à intégrer l'artisanat minier et la forêt dans les rapports ITIE.

Ainsi, après analyse minutieuse de différents problèmes soulevés ci-haut et des résultats obtenus à l'issue de la campagne de sensibilisation, nous recommandons:

-que 2016 soit une année de préparation et d'accompagnement des parties déclarantes pour les amener à s'approprier effectivement le processus et les stimuler, chacune, à investir dans la création d'une base de données en s'assurant qu'elle intègre bien les informations pertinentes pour les rapports ITIE. Et qu'à cette occasion, il soit désigné les Points focaux ITIE dans les différentes Structures concernées qui pourront veiller à la continuité des services en ce qui concerne les données ITIE. Même si les recettes déclarées sont passées de **8 349 438 USD** lors de l'étude de cadrage à **10 388 146,23USD** lors de nos missions pour le secteur forestier, l'exhaustivité n'en est pour autant pas garantie et assurée;

-que le rapport pilote de conciliation proprement-dit soit de ce fait produit en 2017, et que ce rapport puisse porter, nous le souhaitons, sur les données les plus récentes possibles, soit de 2016 (les données plus anciennes pouvant, dans les conditions décrites ci-haut, poser un problème sérieux d'exhaustivité);

-que le Gouvernement engage des efforts réels pour encourager une formalisation accrue de l'exploitation minière artisanale et forestière afin d'orienter les paiements vers le circuit officiel pour être ainsi captés dans les rapports ITIE, car nous devons non seulement maîtriser les recettes de l'Etat perçues et les publier, mais aussi, militer pour leur accroissement proportionnel à l'activité qui les génère. C'est aussi ça être Citoyen.