

Briser le cycle

Dissocier les acteurs armés de la chaîne d’approvisionnement en or en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs à travers la réforme fiscale et la lutte contre le blanchiment d’argent

Par l’équipe d’Enough

Mai 2017

Résumé

Bien que des progrès notables aient été réalisés en vue de rompre le lien entre l’exploitation d’étain, de tantale et de tungstène et les acteurs des conflits en République démocratique du Congo (RDC) et dans la région des Grands Lacs, l’exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) de l’or demeure une source de revenus essentielle pour certains éléments parmi les forces armées congolaises, les groupes armés et les réseaux criminels. S’appuyant sur des enquêtes de terrain menées dans la région des Grands Lacs, cette note d’information souligne la nécessité d’opérer une réforme fiscale et de lutter contre le blanchiment d’argent. Elle fournit des recommandations aux autorités nationales et provinciales de la RDC, aux banques, aux raffineries d’or et autres membres de l’industrie aurifère, au gouvernement des États-Unis, aux États européens, à l’Union européenne et aux autres gouvernements de la région des Grands Lacs dans l’optique de résoudre ces problèmes cruciaux.

Introduction

Depuis quelques années, le système de traçabilité et de certification de l’étain, du tantale et du tungstène s’améliore visiblement dans la région des Grands Lacs, notamment en République démocratique du Congo (RDC) et au Rwanda. En conséquence, il est devenu beaucoup moins facile pour les groupes armés – étatiques ou non – et d’autres réseaux criminels de tirer profit de l’exploitation et de la taxation de l’étain, du tantale et du tungstène, appelés minéraux 3T (de l’anglais *tin*, *tantalum* et *tungsten*). Avec la multiplication des sites miniers de 3T certifiés de ne pas être liés aux conflits en RDC, s’ajoutant à la mise en place d’un dispositif de traçabilité et de certification, les producteurs de 3T en RDC et au Rwanda ont pu accéder plus facilement aux marchés internationaux ; cela grâce à la confiance suscitée en aval par l’observation du Guide OCDE sur le devoir de diligence et la conformité au

1 The Enough Project • enoughproject.org

Briser le cycle: Dissocier les acteurs armés de la chaîne d’approvisionnement en or en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs à travers la réforme fiscale et la lutte contre le blanchiment d’argent

Mécanisme de certification régional de la CIRGL. Alors que dans ses deux derniers rapports, le Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC a fait part de sa préoccupation à l'égard des signes d'augmentation de la contrebande de minéraux provenant de mines non certifiées (qui restent donc liées aux conflits) intégrant la chaîne d'approvisionnement légitime, un ample consensus subsiste entre l'industrie, la société civile, le gouvernement et d'autres observateurs sur le fait que des progrès significatifs ont été réalisés en vue de dissocier les groupes armés de la filière 3T.

L'or issu de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) dans l'est de la RDC est une toute autre histoire. En effet, de multiples rapports du Groupe d'experts des Nations Unies s'accordent à considérer cette filière comme la source de revenus la plus importante et la plus régulière pour les groupes armés et les réseaux criminels organisés basés en RDC, en particulier pour une partie des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), à travers l'imposition de taxes illégales sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. Cette contamination potentielle de la filière en aval comporte des répercussions inévitables pour les négociants, les raffineries, les bijoutiers et les institutions financières.

Cette note d'information montre que les taux d'imposition inéquitables et non viables sur l'ensemble de la filière aurifère EMAPE, ainsi que l'absence de signaux d'alarme sur la lutte internationale contre le blanchiment d'argent, sont des dispositions permettant la perpétuation du commerce d'or lié aux conflits. Il existe en particulier un système fiscal parallèle qui encourage la déclaration d'un volume minimal d'or issu du secteur EMAPE au niveau de la production, du commerce et de l'exportation. Ces problèmes ouvrent la porte au commerce illégal d'or lié au conflit provenant de la RDC, favorisant ainsi la saisie des fonds par les groupes armés et les dirigeants de l'armée congolaise ainsi que le blanchiment d'argent et les problèmes qui en dérivent pour les entreprises dans la filière, leurs banques et d'autres institutions financières. L'or issu du secteur EMAPE est commercialisé séparément de la production aurifère industrielle de la RDC, laquelle a augmenté de façon exponentielle ces dernières années, notamment grâce à la hausse substantielle de la production des mines de Banro et Kibali.

Conclusion

Le régime fiscal actuel, excessivement lourd, a effectivement engendré une économie monstrueuse de l'or issu du secteur EMAPE dans l'est de la RDC. Cette économie est soumise à des taux d'imposition exorbitants, qui conduisent inévitablement à la fraude collective.

S'ils payaient ces impôts, les producteurs, les négociants et les exportateurs ne pourraient pas subsister à long terme dans ce secteur. En raison du manque à gagner pour l'administration fiscale, du moins en partie, la plupart des agents gouvernementaux ne sont pas payés et vivent donc de la rémunération qui leur est versée de façon informelle par les producteurs, les négociants et les exportateurs, qui se voient dans l'obligation de ne déclarer qu'une partie du volume effectivement produit et commercialisé.

Un régime fiscal compétitif et transparent pour l'or issu du secteur EMAPE (qui pourrait être basé sur des droits fixes plutôt que sur des taxes ad valorem) permettrait d'accroître considérablement les recettes publiques, aussi bien à l'échelon national que provincial. Cette augmentation de recettes servirait à financer les organismes d'État chargés du contrôle du secteur minier ainsi qu'à renforcer les capacités des coopératives du secteur EMAPE et des petites entreprises minières. Le volume d'or déclaré augmenterait ainsi considérablement tout au long de la filière, aussi bien aux points de production qu'aux points de

2 The Enough Project • enoughproject.org

Briser le cycle: Dissocier les acteurs armés de la chaîne d'approvisionnement en or en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs à travers la réforme fiscale et la lutte contre le blanchiment d'argent

transport et d'exportation, condition sine qua non d'un système de traçabilité et de certification conforme aux exigences de l'OCDE et de la CIRGL. Cela contribuerait grandement à dissocier les groupes armés – étatiques ou non – et les réseaux criminels de la filière aurifère EMAPE. L'élimination de ces énormes flux financiers illégaux liés à l'or du secteur EMAPE réduirait les possibilités de blanchiment d'argent, ce que continuerait autrement de déstabiliser la sécurité et l'économie de la RDC.

En l'absence d'une réforme fiscale radicale du secteur aurifère EMAPE, en particulier à l'échelle provinciale, la fraude fiscale généralisée ne cessera pas. Dans ce cas, les efforts de mise en place d'un système de traçabilité et de certification conforme aux exigences de l'OCDE et de la CIRGL se heurteront aux obstacles d'une réalité brutale et embarrassante. Le Guide OCDE sur le devoir de diligence et le Mécanisme de certification régional de la CIRGL préconisent le prélèvement de taxes légales tout au long de la filière. Tant que ce problème ne sera pas résolu, la grande majorité de l'or issu du secteur EMAPE en RDC ne sera pas déclarée et restera donc illicite.

Recommandations

1. L'Alliance Public-Privé pour le commerce responsable des minerais (APP) et/ou le Partenariat européen pour des minerais responsables (PEMR), ainsi que d'autres partenaires internationaux tels que la Banque mondiale et le FMI devraient travailler avec le ministère des Mines de la RDC et les gouverneurs des provinces du Sud-Kivu, du Nord-Kivu et d'Ituri afin de mettre en œuvre une réforme fiscale ambitieuse et un régime parafiscal pour l'or issu du secteur EMAPE, afin d'assurer sa compétitivité à l'échelle régionale. Cela augmenterait les recettes fiscales des autorités nationales et provinciales tout en dissuadant fortement le trafic illégal d'or vers les pays voisins tout en rendant le régime fiscal beaucoup moins contraignant.
 2. L'Envoyé spécial des Nations Unies dans la région des Grands Lacs, Saïd Djinnit, devrait travailler avec la CIRGL, l'APP et les gouvernements de la région des Grands Lacs pour harmoniser les taxes sur l'or dans cette région afin de dissuader la contrebande et d'encourager le commerce légal de l'or en le dissociant des conflits. Les négociations devraient impliquer plus particulièrement les principaux pays exportateurs d'or, à savoir la RDC, l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi. Il pourrait également être utile de faire appel à l'expertise technique de la Banque mondiale dans ce domaine.
 3. Alors que la question de la rétrocession entre les autorités nationales et provinciales pourrait manifestement constituer un frein à une réforme d'envergure, les autorités nationales et provinciales dans l'est de la RDC devraient instituer une dérogation spéciale permettant d'alléger la charge fiscale, éventuellement par le biais d'exonérations d'impôts, afin de favoriser les projets pilotes de traçabilité et de certification actuellement mis en œuvre. Cela permettra de démontrer que le cercle vicieux peut être transformé en cercle vertueux grâce à une augmentation du volume d'or déclaré dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et à l'accroissement des recettes fiscales qui en découlerait.
 4. Les banques et autres institutions financières en RDC, en Ouganda, au Rwanda et au Burundi, ainsi que les raffineries qui achètent de l'or dans la région des Grands Lacs, devraient tirer parti des signaux d'alarme spécifiques sur la lutte contre le blanchiment d'argent lancés dans le rapport GAFI/APG 2015 sur l'or afin d'identifier et de signaler les activités suspectes liées à l'or issu du
- 3 **The Enough Project** • enoughproject.org
Briser le cycle: Dissocier les acteurs armés de la chaîne d'approvisionnement en or en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs à travers la réforme fiscale et la lutte contre le blanchiment d'argent

secteur EMAPE et aux transactions financières associées. Ces signaux portent notamment sur l'or en provenance des mines non certifiées par des organismes indépendants.

5. Les banques et autres institutions financières en Amérique du Nord, au Moyen-Orient, en Europe et en Asie ayant des clients susceptibles d'opérer dans le secteur de l'or dans la région des Grands Lacs, ainsi que les autres raffineries d'or internationales, devraient tirer parti des signaux d'alarme spécifiques axés sur le commerce lancés dans le rapport GAFI/APG 2015 sur l'or afin d'identifier et de signaler les activités suspectes liées aux opérations avec les raffineries et les acheteurs d'or dans leur région. Cela concerne, entre autres, les transactions en espèces, l'or provenant de paradis fiscaux et l'absence d'un dispositif de certification approprié.
6. Les États-Unis, l'Union européenne et le Conseil de sécurité des Nations Unies devraient signaler les contrebandiers d'or liés aux conflits dont l'activité est documentée en RDC, en Ouganda et au Burundi afin d'appliquer des sanctions ciblées. En outre, la Cour pénale internationale devrait adopter une meilleure stratégie d'enquête sur les chaînes d'approvisionnement et poursuivre le pillage de ressources naturelles lié à des atrocités criminelles, en particulier le vol d'or dans le contexte du conflit armé en RDC. De plus, les représentants du département d'État américain et l'Envoyé spécial des Nations Unies dans la région des Grands Lacs, Saïd Djinnit, devraient exhorter l'Ouganda à couper ses liens avec les contrebandiers d'or et à renforcer le contrôle de la contrebande d'or dans les aéroports.
7. Le ministère des Mines et le Cadastre Minier (CAMI) de la RDC devraient classer davantage de mines dans la catégorie des zones d'exploitation artisanale (ZEA) et permettre aux coopératives minières de demander des permis d'exploitation.

4 The Enough Project • enoughproject.org

Briser le cycle: Dissocier les acteurs armés de la chaîne d'approvisionnement en or en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs à travers la réforme fiscale et la lutte contre le blanchiment d'argent