



Ministry of Foreign Affairs



LEVIN SOURCES

Projet Madini : Analyse comparative des régimes fiscaux et de leurs implications pour le commerce des 3TG de l'EMAPE au Rwanda, en Ouganda, au Burundi et en RDC

À L'ATTENTION DE :

Madini Project Consortium (International Alert, Eurac, International Peace Information Service, OGP et Justice Plus)

OCTOBRE 2021

Analyse comparative des régimes fiscaux et de leurs implications pour le commerce des 3TG de l'EMAPE au Rwanda, en Ouganda, au Burundi et en RDC

Octobre 2021

À propos de ce rapport : analyse comparative réalisée par Levin Sources Limited pour le compte du projet Madini.

Auteurs : ce rapport a été rédigé par Olivia Lyster et Ashley Smith-Roberts avec des contributions de Stephen Turyahikayo, Daniel Ngendakuriyo et de membres du consortium du projet Madini : International Alert, International Peace Information Service, Eurac, OGP et Justice Plus.

Photo de couverture : International Peace Information Service©

Remerciements : les auteurs tiennent à remercier les membres du consortium International Alert, Eurac, International Peace Information Service, OGP et Justice Plus pour leur participation assidue au présent rapport. Nous souhaitons également remercier les principaux groupes d'intervenants interviewés – parmi lesquels les experts du secteur et les représentants des gouvernements – pour le temps qu'ils ont consacré au présent rapport et leurs précieuses contributions.

Avis de non-responsabilité : le présent rapport a été élaboré à partir de sources et de données que Levin Sources juge fiables au moment de la rédaction, mais Levin Sources ne garantit pas leur exactitude ni leur exhaustivité. Le rapport est fourni à des fins d'information et ne doit pas être interprété comme constituant un cautionnement, une représentation ou une garantie de quelque nature que ce soit. Les auteurs déclinent toute responsabilité quant aux conséquences, quelles qu'elles soient, de la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport, individuellement ou dans leur ensemble. Les opinions et informations fournies sont établies à la date de la publication du rapport et peuvent être modifiées sans préavis.

Tous les textes et images sont la propriété de Levin Sources©

Levin Sources est une entreprise de conseil à finalité sociale qui favorise le passage des matières premières par des systèmes où la bonne gouvernance et les bonnes pratiques commerciales sont la norme.

Notre équipe de base est constituée de stratèges, de chercheurs, de gestionnaires de projets, d'éducateurs et de communicateurs dotés de compétences multidisciplinaires et d'une expertise collective dans les domaines suivants : chaînes d'approvisionnement durables, industries extractives, science et ingénierie des minerais, biodiversité et conservation, droits de l'homme et groupes vulnérables, gestion responsable et bonne gouvernance.

Nous avons la confiance de tous les acteurs dans la filière des minerais, qu'il s'agisse des sociétés figurant au Fortune 500, des PME, des associations professionnelles, des organismes de certification, des ONG, de la société civile, des gouvernements des États fragiles ou des économies du G20.

Pour en savoir plus, veuillez consulter www.levinsources.com.

TABLE DES MATIERES

Projet Madini : Analyse comparative des régimes fiscaux et de leurs implications pour le commerce des 3TG de l'EMAPE au Rwanda, en Ouganda, au Burundi et en RDC	1
Acronymes	4
1. Exposé des enjeux.....	5
Le commerce illicite des minerais dans la Région des Grands Lacs	5
Historique des discussions sur l'harmonisation fiscale dans la RGL	6
2. Comparaison des régimes fiscaux du Rwanda, de l'Ouganda, du Burundi et de la RDC	8
2.1. Rwanda	8
Régime fiscal applicable aux minerais	9
Éléments incitatifs et dissuasifs pour le commerce formel	12
2.2. Ouganda	14
Régime fiscal applicable aux minerais	14
Éléments incitatifs et dissuasifs pour le commerce formel	18
2.3. Burundi.....	19
Régime fiscal applicable aux minerais	20
Éléments incitatifs et dissuasifs pour le commerce formel	22
2.4. RDC.....	23
Régime fiscal applicable aux minerais	23
Éléments incitatifs et dissuasifs pour le commerce formel	28
2.5. Analyse comparative	31
Montant des taxes perçues	31
Institutions qui prélèvent des taxes	34
Recommandations	38

ACRONYMES

3T	Étain (<i>tin</i>), tungstène et tantale
3TG	Étain (<i>tin</i>), tungstène, tantale et or (<i>gold</i>)
AGR	African Gold Refinery
ASGM	Exploitation aurifère artisanale et à petite échelle
EMAPE	Exploitation minière artisanale et à petite échelle
BIF	Franc burundais
BRB	Banque centrale du Burundi
CEEC	Centre d'Expertise, d'Évaluation et de Certification des Substances Minérales Précieuses et Semi-précieuses
ISOC	Impôt des sociétés
DGI	Direction générale des impôts de RDC
DGSM	Direction de l'étude géologique et des mines, Ouganda
RDC	République démocratique du Congo
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
EAC	Communauté d'Afrique de l'Est
ETD	Entités territoriales décentralisées
RGL	Région des Grands Lacs
CIRGL	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
LSM	Exploitation minière à grande échelle
NISR	Institut national de la statistique du Rwanda
OBM	Office burundais des mines et carrières
OBPE	Office burundais pour la protection de l'environnement
OBR	Office burundais des recettes
O/SESG-GL	Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les Grands Lacs
PAYE	Pay as You Earn (retenue de l'impôt à la source)
RDB	Office rwandais du développement
RMB	Office rwandais des mines, du pétrole et du gaz
RRA	Office rwandais des recettes
RWF	Franc rwandais
MRC	Mécanisme régional de certification
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SAEMAPE	Service d'Assistance et d'Encadrement de l'Exploitation Minière Artisanale et à Petite échelle
EAU	Émirats Arabes Unis
UN GoE	Groupe d'experts des Nations Unies
URA	Office ougandais des recettes
USGS	Institut d'études géologiques des États-Unis
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZEA	Zone d'exploitation artisanale

1. EXPOSE DES ENJEUX

Le présent document d'information examine la relation entre les régimes fiscaux applicables aux minerais et la contrebande de minerais dans la Région des Grands Lacs (RGL), tant à l'intérieur des pays qu'entre eux. Il présente une vue d'ensemble et une analyse comparative des régimes fiscaux applicables à la production artisanale et à petite échelle (EMAPE) d'étain, de tungstène, de tantale et d'or (3TG) en Ouganda, au Rwanda, au Burundi et en RDC, en examinant les principaux éléments incitatifs et dissuasifs pour la production et le commerce formels des 3TG dans la région contenus dans les cadres juridiques et réglementaires de ces pays.

Actuellement, la contrebande illicite de minerais coûte au gouvernement de la RDC, selon une estimation prudente, 22 millions USD par an (voir [Section 2.4](#)), ce qui freine le développement et contribue à la déstabilisation de l'économie nationale. Reconnaissant à la fois i) que l'harmonisation fiscale a longtemps été présentée comme une stratégie clé pour décourager la contrebande de minerais et accroître la transparence dans la RGL, et ii) que les régimes fiscaux ne constituent probablement qu'un des nombreux facteurs qui encouragent ou découragent le commerce formel, les recommandations présentées dans ce rapport visent à faciliter la conformité fiscale pour les acteurs qui souhaiteraient opérer de manière formelle mais pour qui la charge (financière ou logistique) fiscale est trop importante. À cette fin, l'étude présente des recommandations au projet Madini selon les axes suivants : i) parvenir à une compréhension plus approfondie de l'environnement fiscal en RDC afin de tirer parti des résultats de cette étude, de les compléter et de consolider l'argumentaire sur cette question, ii) sur la base des enseignements provenant des pays voisins, prôner en RDC un régime fiscal plus simple et plus harmonisé susceptible de promouvoir la conformité fiscale et la formalisation dans le secteur de l'EMAPE tout en augmentant les recettes publiques, et iii) promouvoir une réforme fiscale dans l'ensemble de la RGL, et notamment plaider auprès de la CIRGL pour qu'elle soutienne les réformes.

LE COMMERCE ILLICITE DES MINERAIS DANS LA REGION DES GRANDS LACS

Le commerce illicite des minerais est l'un des principaux défis auxquels est aujourd'hui confronté le secteur minier – en particulier le segment EMAPE – dans la RGL. Il se présente sous diverses formes : la contrebande à l'intérieur du pays, des minerais étant échangés entre le site minier et le point d'exportation sans être officiellement déclarés à l'État, ce qui permet d'éviter les charges fiscales et les taxes ; et la contrebande entre pays, ou transfrontalière, des minerais produits dans un pays étant passés en contrebande au-delà des frontières vers des pays voisins, où ils sont souvent déclarés à tort comme provenant de ce pays voisin et sont officiellement exportés depuis celui-ci. Dans les deux cas, il peut en résulter d'importantes pertes fiscales pour l'État producteur des minerais.

Dans la RGL, d'importantes quantités de minerais de contrebande proviennent de la RDC. On estime par exemple qu'une part considérable de l'or artisanal qui quitte la RDC sans être déclaré passe la frontière en contrebande vers les pays voisins tels que l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie, pour se diriger ensuite vers les grandes plaques tournantes du commerce international de l'or, en particulier les Émirats Arabes Unis (EAU). Ce commerce s'effectue via un réseau complexe de relations entre différents acteurs en RDC et au-delà. Des minerais sont aussi passés en contrebande par d'autres frontières, par exemple du Burundi vers le Rwanda et la Tanzanie, mais à une échelle bien plus modeste. La contrebande de minerais congolais est aussi étroitement associée à d'autres problématiques en lien avec la chaîne d'approvisionnement en minerais, comme le financement des conflits et l'implication de groupes internationaux de criminalité organisée et d'acteurs illicites, pour qui les flux illicites de minerais de contrebande présentent un intérêt fiscal permanent. Par conséquent, la question de la contrebande de minerais congolais est étroitement liée aux efforts de paix et de stabilité en RDC.

Avant l'adoption de la loi américaine Dodd-Frank en 2010, l'étain était considéré comme le plus grand contributeur économique au financement des conflits en RDC. En 2008, il a rapporté pas moins de 115 millions USD aux groupes armés (The Enough Project, 2008). Le coltan (tantale) congolais n'a pas rapporté autant aux

groupes armés (environ 12 millions USD en 2008), mais il était d'une plus grande importance pour la production mondiale, avec environ 15 à 20% du marché mondial (The Enough Project, 2008, 2009). La production de tungstène a rapporté, cette même année, environ 7,4 millions USD aux acteurs armés en RDC (The Enough Project, 2008).

Aujourd'hui, après la loi Dodd-Frank, la situation est sensiblement différente. Les chercheurs de l'IPIS n'ont trouvé aucun acteur armé présent sur près de 80% des sites d'étain, de tungstène et de tantale (3T) visités en RDC entre 2015 et 2020 (659 sur 831) (IPIS, 2020). De même, l'ITSCI, qui surveille plus de 1200 sites dans l'est de la RDC et couvre environ 95% des exportations de 3T EMAPE provenant de la RGL, rapporte qu'il subsiste très peu de difficultés pour ce qui est de garantir l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement. En outre, les divergences dans les données d'importation et d'exportation mondiales qui existaient pour l'étain et le tantale avant l'entrée en vigueur de la loi Dodd-Frank ont fait place à des données plus cohérentes, en lien avec le développement des efforts de due diligence au cours de cette période. Durant la même période, on a constaté une augmentation du nombre de cas dans lesquels la RDC est déclarée comme pays d'origine officiel des importations de tantale, ce qui donne à penser qu'une plus grande part du minerai de tantale, qui pouvait auparavant faire l'objet de contrebande depuis les pays voisins, est désormais correctement déclarée comme congolaise (Schütte, 2019).

Néanmoins, des difficultés subsistent en termes de commerce illicite et de taxation des 3T, notamment en RDC. Premièrement, si l'ingérence des groupes armés dans les chaînes d'approvisionnement des 3T a diminué, elle n'a pas été éliminée. La présence de groupes armés sur les sites miniers a été constatée dans certaines zones où l'activité est particulièrement importante, mais elle a aussi été documentée dans des zones où des programmes de *due diligence* sont en place (IPIS and Ulula, 2019). Les barrages routiers restent une source importante de taxation informelle des minerais par des acteurs armés étatiques comme non étatiques, ces groupes s'assurant ainsi une source importante de revenus (IPIS, 2017). Deuxièmement, de récents rapports du groupe d'experts des Nations Unies continuent de faire état i) de la contamination des chaînes d'approvisionnement de l'ITSCI par des minerais produits illégalement et ii) de la contrebande de 3T provenant de concessions industrielles, soit directement par-delà les frontières, soit en étant « blanchis » par des sites voisins couverts par des systèmes de *due diligence* et de traçabilité (Zounmenou *et al.*, 2020a).

La contrebande d'or, en revanche, représente toujours un risque important dans la région et est responsable de lourdes pertes de recettes publiques, principalement en RDC mais aussi dans d'autres juridictions. L'or produit de manière artisanale dans l'est de la RDC est probablement le minerai le plus utilisé pour financer les groupes armés et les réseaux illicites dans la région, et la plupart des observateurs confirment que de nombreux mineurs EMAPE et autres acteurs ont migré des 3T vers l'or EMAPE. En 2013, on a estimé que jusqu'à 98% de l'or EMAPE dans l'est de la RDC quittait le pays sans être déclaré (Nelson Alusala *et al.*, 2014, para 171). Le présent rapport estime que ce chiffre pourrait désormais atteindre 99,5%, bien que les données fiables sur la production et le commerce de l'or EMAPE soient rares, ce qui implique que les estimations sont approximatives. Les exportations EMAPE officielles de la RDC restent négligeables, avec une moyenne d'environ 200 kg par an (en 2018, elles n'étaient que de 56 kg) (IMPACT, 2020). Le commerce informel de l'or entraîne ainsi un manque à gagner important pour les autorités de la RDC. En 2018, en partant d'une estimation prudente de 15 tonnes de production artisanale d'or, le gouvernement de la RDC aurait subi un manque à gagner de 10,82 millions de dollars rien qu'en taxes à l'exportation (IMPACT, 2020). Selon les chiffres de 2020, les pertes estimées atteindraient pas moins de 22 millions USD¹.

HISTORIQUE DES DISCUSSIONS SUR L'HARMONISATION FISCALE DANS LA RGL

C'est dans le contexte d'une contrebande importante de 3TG que le débat sur l'harmonisation fiscale dans la RGL a été lancé. L'harmonisation fiscale a été présentée comme une solution à la contrebande transfrontalière

¹ Calculs de la présente étude (voir section 2.4 pour plus d'informations)

lors de l'introduction de la Déclaration de Lusaka à l'occasion du Sommet spécial de la CIRGL sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs (« Déclaration de Lusaka »), soutenue par tous les États membres de la CIRGL le 15 décembre 2010 (CIRGL, 2010). La Déclaration de Lusaka a appelé à l'harmonisation de la législation nationale entre les États membres en tant que deuxième des six outils développés en vue de freiner l'exploitation illégale des ressources naturelles (CIRGL, 2010). Les autres outils comprennent : 1) le mécanisme de certification régional ; 3) une base de données régionale sur les flux des minerais ; 4) la formalisation du secteur minier artisanal ; 5) la promotion de l'Initiative de Transparence dans l'Industrie Extractive (ITIE) ; et 6) un mécanisme régional d'alerte précoce (CIRGL, 2010). La Déclaration appelle au soutien de la communauté internationale dans son ensemble pour aider à renforcer l'initiative régionale de la CIRGL et soutenir ces efforts d'harmonisation fiscale (CIRGL, 2010).

Lors d'une réunion du Forum CIRGL-OCDE-UN GoE sur les chaînes d'approvisionnement responsables, qui s'est tenue du 13 au 15 novembre 2013 à Kigali, les États membres ont reconnu la nécessité de soutenir davantage les efforts visant à « lutter contre la concurrence fiscale dommageable, l'évasion fiscale et les prix de transfert » et à améliorer les investissements miniers régionaux, notamment par le développement de « l'harmonisation fiscale » (OCDE, 2013). Parmi les recommandations supplémentaires figure la recherche de partenariats pour soutenir l'harmonisation des taxes du secteur minier au niveau provincial en RDC (OCDE, 2013).

Après la Déclaration de Lusaka et les réunions qui ont suivi, les appels à l'harmonisation fiscale dans l'ensemble du secteur des 3TG de la CIRGL ont, au fil des ans, attiré l'attention d'une série d'ONG, d'ateliers et d'autres initiatives des gouvernements et de la société civile. Les 5 et 6 juillet 2017 à Nairobi, au Kenya, la CIRGL et le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les Grands Lacs (O/SESG-GL) se sont réunis, à la demande des ministres de la Défense de la CIRGL et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), pour élaborer des recommandations à l'intention des États membres de la CIRGL afin d'harmoniser les régimes fiscaux aux niveaux provincial, national et régional et de rendre publiques, en tandem, les statistiques de production et d'exportation des ressources naturelles (Abdas, 2017). Les statistiques sur le commerce de l'or ont ici fait l'objet d'une attention particulière (Abdas, 2017). Ces recommandations visaient à favoriser la mise en œuvre du Cadre de paix, de sécurité et de coopération pour la RDC et la région (Abdas, 2017). La même année, le secrétaire exécutif de la CIRGL et les exportateurs régionaux ont officiellement recommandé une renégociation des taux de prélèvement sur les minerais payés aux prestataires de services de traçage des minerais et une harmonisation des taxes dans toute la région (CIRGL, 2017). La deuxième édition du Mécanisme régional de certification (MRC), publiée en 2019 et approuvée par les responsables de tous les États membres de la CIRGL, demande au Comité régional de la CIRGL de « faciliter la discussion des États membres en vue d'harmoniser les structures fiscales et tarifaires pour aider à réduire les incitations à la contrebande » et de « travailler avec les États membres pour réduire les incohérences au sein des différents cadres régionaux des États membres. »

Malgré les nombreux exemples de déclaration publique concernant l'harmonisation fiscale régionale, très peu de progrès ont été réalisés depuis la signature de la Déclaration de Lusaka en décembre 2010. Un rapport conjoint de Sofala Partners et Better Chain publié en avril 2019 fait état d'un objectif de diffusion visant à soutenir les efforts d'harmonisation des taxes minières dans toute la région des Grands Lacs. Le rapport souligne que, bien que l'harmonisation fiscale ait été reconnue par les gouvernements de la région des Grands Lacs, ceux-ci « n'ont, pour l'essentiel, pas mis en œuvre les changements nécessaires à ce jour. » Le rapport reconnaît la complexité de la dynamique politique entre les États de la RGL, en particulier la RDC, le Rwanda et l'Ouganda, et le fait que les niveaux élevés de corruption dans le secteur minier constituent « un problème structurel qui ne pourrait être résolu qu'en combinant une réforme nationale du monde de l'entreprise en RDC et une harmonisation régionale des régimes tarifaires et fiscaux. » Malheureusement, conclut-il, « la volonté politique de mettre en œuvre de tels changements fait actuellement défaut » (Sofala and Better Chain, 2019). Malgré ces défis, la question de l'harmonisation fiscale reste aujourd'hui un point de discussion important dans la RGL, y compris au niveau national. Pas plus tard qu'en janvier 2021, Joseph Ikoli Yombo Yapeke, secrétaire

général du ministère des Mines de la RDC, a plaidé pour que l'UE use de son influence politique et commerciale pour soutenir l'harmonisation fiscale au niveau régional entre les États membres de la CIRGL.² Bien que politiquement délicate, la question reste au premier plan des discussions sur la lutte contre la contrebande de minerais dans la RGL. L'entrée imminente de la RDC dans la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) (EAC, 2021) peut s'avérer une plateforme intéressante pour la poursuite de ces discussions.

Dans ce contexte, le présent rapport fournit un certain cadre dans lequel des discussions plus approfondies peuvent avoir lieu. Ce rapport reconnaît les difficultés qu'implique la mise en œuvre de l'harmonisation fiscale dans la RGL. Comme indiqué ci-dessus, le sujet politiquement sensible de l'harmonisation fiscale a suscité beaucoup de débats et peu d'actions. C'est pourquoi, reconnaissant le rôle que les régimes fiscaux peuvent jouer dans l'incitation (ou la dissuasion) de la contrebande, ce rapport donne un aperçu du régime fiscal applicable aux 3TG produits de façon artisanale en Ouganda, au Rwanda, au Burundi et en RDC, avec une attention particulière pour la contrebande de minerais congolais. En comparant les régimes fiscaux de chaque pays, ce rapport met aussi en évidence les divergences entre les régimes fiscaux en question, ainsi que la façon dont ces régimes pourraient changer de manière à encourager davantage le commerce formel des minerais et de maximiser les recettes publiques dans la région. Les régimes fiscaux présentés et comparés sont applicables aussi bien à l'or qu'aux 3T. Cependant, étant donné les progrès considérables réalisés par le secteur des 3T dans la réduction de la contrebande (et les progrès limités réalisés par le secteur de l'or, qui représente toujours une part significative des recettes publiques perdues), ce rapport se concentre avant tout sur les défis posés par la production et le commerce informels de l'or.

2. COMPARAISON DES REGIMES FISCAUX DU RWANDA, DE L'OUGANDA, DU BURUNDI ET DE LA RDC

Cette section donne une vue d'ensemble des régimes fiscaux pour les 3TG EMAPE au Rwanda, en Ouganda, au Burundi et en RDC, des niveaux estimés de conformité, et de la mesure dans laquelle les régimes encouragent ou découragent le commerce formel des minerais dans la région. Les analyses qui suivent fournissent un exposé de haut niveau des principaux fondements de chacun des régimes fiscaux. Vu la complexité notoire du droit fiscal, chaque aperçu par pays donne une vue simplifiée du régime fiscal applicable aux minerais afin de permettre une comparaison pertinente entre les juridictions. Dans cet esprit, seules les taxes et redevances payables directement aux entités gouvernementales ont été prises en compte.

2.1. RWANDA

Le secteur des minerais au Rwanda est devenu de plus en plus important pour la trajectoire de développement du pays. La production et les exportations de minerais du pays ont été dominées au cours du siècle écoulé par les 3T, l'or et les pierres précieuses, la part des exportations de minerais dans les exportations totales fluctuant entre 20 et 40%. Il est vraisemblable que le secteur gagnera encore en importance au cours des prochaines décennies. Selon la Stratégie nationale de transformation économique (NST₁) (2017-2024), le Rwanda aspire à devenir un pays à revenu intermédiaire d'ici 2035 et un pays à revenu élevé d'ici 2050 (Republic of Rwanda, 2017). Un objectif ambitieux de croissance annuelle moyenne du PIB de 9,1% est nécessaire pour atteindre ces objectifs. Le secteur minier a été choisi, parmi d'autres secteurs prioritaires, pour favoriser la réalisation des objectifs NST₁. Ces dernières décennies, les exportations de minerais figuraient parmi les principaux produits d'exportation du pays en termes de revenus en devises. Les revenus des exportations de minerais devraient atteindre, selon les objectifs, 1,5 milliard USD d'ici 2024, contre 373 millions USD en 2017, la part des minerais

² Cette proclamation a eu lieu lors de la conférence multipartite des 13 et 14 janvier du ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ) et de l'Initiative pour des minerais responsables (RMI) pour la mise en œuvre et l'impact du règlement de l'UE sur les minerais de conflit.

dans les exportations totales passant de 32,9% en 2017 à 49,6% en 2024 (Republic of Rwanda, 2017). En 2020, les exportations totales de minerais s'élevaient à 733 millions USD (RMB, 2021).

Pour que le secteur des minerais puisse réaliser sa contribution potentielle au programme de transformation économique et de prospérité du pays, le gouvernement rwandais, par l'intermédiaire du Rwanda Mines Petroleum and Gas Board (RMB), a revu la politique minière de 2009. Le processus de révision s'est achevé en 2019, mais la politique est toujours en attente de l'approbation du cabinet. Selon la proposition de Politique minière de 2019, la vision du gouvernement rwandais est de transformer le secteur des minerais en un secteur vivant, dynamique et efficace en promouvant l'expertise géologique, les investissements dans l'exploitation minière, la valeur ajoutée, les connexions et l'exploitation minière responsable afin de stimuler la transformation économique, l'industrialisation, la croissance et le développement. Le régime fiscal et la gestion des recettes ont été identifiés comme l'un des domaines clés à modifier en priorité. Selon la Politique, un des grands défis est que les bénéfices que l'État tire actuellement des revenus du secteur minier ne sont pas optimaux, ceci pour des raisons diverses telles que la capacité de surveillance limitée du gouvernement, ou encore des pratiques comme les prix de transfert et les entreprises qui vendent à elles-mêmes.

Le Rwanda est un important producteur de 3T EMAPE, avec une production d'or relativement limitée. Depuis que l'on s'oriente vers une plus grande formalisation de l'EMAPE au Rwanda – le code minier de 2018 fait disparaître le terme 'artisanal' et ne délivre plus que des permis d'exploitation minière à petite échelle –, l'EMAPE se déroule en grande partie dans le cadre d'accords de sous-traitance avec des détenteurs de permis d'exploitation minière. Les sous-traitants emploient à leur tour des mineurs en vue de travailler sur un site déterminé, et ces mineurs sont reconnus comme employés du sous-traitant du titulaire du permis minier. Que les détenteurs de permis aient recours ou non à des accords de sous-traitance, ils restent responsables de toutes les obligations liées au permis, comme le paiement des taxes, les exigences en matière de santé et de sécurité et les réglementations environnementales. Ces dernières années, le gouvernement a favorisé la simplification de la chaîne d'approvisionnement en décourageant le recours aux négociants intermédiaires au profit de la vente directe de la production aux transformateurs/exportateurs (The East African, 2016). En avril 2021, un total de 35 permis d'exploration, 32 permis d'exploitation minière à petite échelle, 92 permis d'exploitation minière à moyenne échelle, 15 permis d'exploitation minière à grande échelle, 36 permis de commerce de minerais et 3 permis de traitement de minerais avaient été délivrés par le RMB et étaient toujours valables. Le pays compte une fonderie d'étain, connue sous le nom de LuNa Smelter, et une raffinerie d'or, l'Aldango Gold Refinery.

En termes de commerce international, le Rwanda est un pays central pour le transit des concentrés de minerais 3T provenant de ses voisins. Si la majorité des exportations rwandaises de 3T sont vraisemblablement légitimes (qu'il s'agisse de produits d'origine nationale ou en transit officiel), les cargaisons en provenance du Rwanda peuvent aussi contenir des produits de contrebande (Schütte, 2019). Ces dernières années, le Rwanda a déployé des efforts concertés pour lutter contre la contrebande de minerais. Cela se traduit, par exemple, par la création d'un service de traçabilité des minerais au sein du RMB et par l'arrestation d'un certain nombre de négociants illégaux (voir p. ex. Rwanda National Police, 2017, 2020, 2021). Le Rwanda est devenu un exportateur d'or de plus en plus important, les exportations officielles ayant augmenté de manière significative ces dernières années, malgré une production locale très réduite.³ Une étude des chaînes d'approvisionnement en or passant par le Rwanda a mis en lumière certains risques de contrebande d'or congolais dans le pays (voir p. ex. IMPACT, 2020).

REGIME FISCAL APPLICABLE AUX MINERAIS

Le Rwanda dispose d'un régime fiscal et d'un cadre opérationnel général bien structurés et bien établis. En 2020, le pays est classé 38^e sur 190 à l'indice de la Banque mondiale sur la facilité de faire des affaires, et est

³ Les auteurs ont obtenu des données sur les exportations d'or auprès de la Banque nationale du Rwanda lors d'un entretien en mai 2021. Des données de haut niveau sur les exportations figurent sur le site [Rapport annuel de la Banque nationale du Rwanda 2019/2020](#), lequel indique que les revenus des exportations d'or ont augmenté de 754,6% au cours de l'exercice 2019/2020.

entre autres classé 38^e/190 pour la facilité de payer des impôts et 88^e/190 pour le commerce transfrontalier. Il existe un certain nombre de taxes, droits et prélèvements applicables aux chaînes d'approvisionnement des 3TG EMAPE au Rwanda. Le tableau 1 ci-dessous donne un aperçu des taxes et des droits qui s'appliquent aux entités du secteur minier.

Tableau 1 : Taxes et droits à payer sur la production, l'importation et l'exportation EMAPE des 3TG au Rwanda

Spécifique au secteur des mines et des minerais

Redevances sur les minerais. La redevance sur les minerais a été introduite en 2013 pour tenter d'améliorer la contribution du secteur minier aux recettes fiscales du gouvernement. Les redevances sur les minerais sont régies par la loi N°55/2013 du 02/08/2013 sur la taxe minière. La classification des minerais est fixée par l'arrêté du Premier ministre n° 218/03 du 27/10/2015. La redevance sur les minerais applicable aux métaux de base (dont les 3T) est de 4% de la valeur brute des ventes, tandis qu'elle est de 6% pour les métaux précieux (dont l'or) et de 6% pour les pierres précieuses. Les redevances sur l'ensemble des minerais sont payables à l'Office Rwandais des Recettes (RRA) au point d'exportation.

Frais applicables au secteur minier. Les frais à payer par les sociétés minières sont fixés par les Règlements du Chief Executive Officer N° 005/mines/RMB/2019 du 18/07/2019 déterminant les zones potentielles d'exploitation minière, les critères de catégorisation des mines, les modalités et conditions requises de demande de permis minier et d'appel d'offres. Les frais sont fixés pour différents permis miniers et varient en fonction de la taille de l'exploitation. Tous les frais sont payables à l'Office Rwandais des Recettes (RRA). Les frais applicables aux chaînes d'approvisionnement EMAPE au Rwanda sont ceux qui portent sur le permis d'exploitation minière à petite échelle, le permis de commerce des minerais et le permis de traitement des minerais. Le permis d'exploitation minière à petite échelle coûte 1 800 USD et est valable 5 ans. Des droits de permis annuels de 449,50 USD sont également perçus, ainsi qu'un loyer annuel de surface de 6,50 USD par hectare. Le coût des permis de commerce de minerais comprend 200 USD de frais de demande de permis non remboursables et 100 USD de frais de permis par permis, lequel a une validité de 5 ans. Un montant annuel de 4 994 USD est également perçu au titre des droits de permis annuels. Les frais applicables aux permis de traitement des minerais comprennent des frais de demande non remboursables de 100 USD par an, des frais de renouvellement de permis de 100 USD et des frais de permis annuels de 100 USD.

Taxes sur la traçabilité des minerais. Les taxes sur la traçabilité des minerais sont perçues par le RMB, qui prélève une taxe de 180 USD par tonne de coltan exporté, 130 USD par tonne de cassitérite et 130 USD par tonne de wolframite, applicables au point d'exportation. Le RMB utilise cette taxe pour payer les services de traçabilité des minerais aux sociétés et coopératives minières ainsi qu'aux négociants en minerais. Actuellement, le RMB compte plus de 120 agents de terrain chargés des minerais, basés au niveau des districts, qui offrent des services de traçabilité des minerais en plus des inspections quotidiennes des sites miniers. La taxe couvre les salaires des agents de terrain chargés des minerais ainsi que les frais généraux du système de traçabilité des minerais. Ces taxes de traçabilité sont perçues en sus des frais éventuels appliqués par les programmes de due diligence en amont.

Applicable au secteur des mines et des minerais

Taxes générales sur les entreprises. Les entreprises minières, comme toute autre exploitation commerciale, sont soumises au paiement d'impôts et de taxes. Les sociétés et coopératives minières, ainsi que les négociants en minerais, ont l'obligation de déclarer et de payer leurs impôts conformément aux lois en vigueur. Les impôts généraux comprennent l'impôt sur le revenu des sociétés (CIT), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la retenue de l'impôt à la source (Pay as You Earn ou PAYE), les droits de douane et les précomptes. Toutes les entreprises doivent être enregistrées auprès de l'Office rwandais du développement (Rwanda Development Board ou RDB) et les coopératives doivent être enregistrées auprès de l'Agence coopérative rwandaise (Rwanda Cooperative Agency), ainsi qu'auprès de la RRA. Bien qu'il existe des incitants fiscaux en termes d'exonération de la TVA et de taux d'imposition sur les sociétés, ceux-ci ne s'appliquent

généralement qu'au secteur minier à grande échelle et nécessitent des investissements importants pour être d'application. Outre les taxes et impôts précités, tous les employeurs sont tenus de verser une cotisation de sécurité sociale égale à 8,6% de la rémunération brute de leurs travailleurs, ce qui inclut une cotisation de 6% au régime de retraite obligatoire, 2% versés pour l'assurance contre les risques professionnels et 0,6% pour le régime de congés et d'allocations de maternité.

Prélèvements à l'importation. Deux taxes d'importation sont applicables à l'importation de minerais au Rwanda. La première est une taxe de développement des infrastructures (établie par la loi N°34/2015 du 30/06/2015) au taux de 1,5% de la valeur d'importation et payable au point d'importation sur tous les biens, dont les importations de minerais ne sont pas exemptées. La seconde est une taxe sur les marchandises importées pour le financement des activités de l'Union africaine (prévue par la loi N°19/2017 du 28/04/2017), fixée à 0,2% de la valeur en douane et collectée par le service des douanes du RRA au point d'importation.

TVA. Auparavant, tous les minerais vendus sur le marché intérieur étaient soumis au paiement d'une TVA de 18%. Cependant, suite à des problèmes de retard de remboursement par le RRA, le gouvernement a choisi en 2015 de classer les minerais (parmi d'autres biens et services) échangés sur les marchés locaux comme étant à taux zéro, ce qui signifie qu'ils sont exonérés du paiement de la TVA. Cela vaut également pour les exportations de minerais. Par contre, cela ne s'applique pas aux importations de minerais. Selon l'art. 3 de la loi N° 37/2012 du 09/11/2012, les biens et services importés sont soumis à une TVA de 18%, sans exonération pour les importations de minerais. La TVA est bien sûr récupérable et peut être déduite des charges des entreprises, ce qui signifie que l'application de la TVA au point d'importation n'augmente pas le coût net de chaque opération. Cependant, étant donné les retards historiques dans les remboursements de taxes par les autorités rwandaises, elle constitue, pour les importateurs de minerais, un obstacle susceptible de décourager la déclaration officielle d'importations de minerais. (Voir les principaux points d'attention pour plus de détails.)

Malgré un régime fiscal bien établi, la mise en œuvre de ce régime s'avère difficile au Rwanda (comme ailleurs) et la contribution du secteur des minerais aux recettes fiscales globales reste faible. Selon le RRA, au cours de l'exercice 2018/19, un total de 4,9 milliards RWF (4,9 millions USD) a été collecté en redevances minières et d'autres taxes pour 0,4 milliard RWF (0,4 million USD) ont été collectées dans le secteur minier, sur un total de 1 400 milliards RWF (1,4 milliard USD) de taxes dans l'ensemble des secteurs. Cela signifie que la contribution effective du secteur minier aux recettes fiscales totales n'est que de 0,4%. Les recettes fiscales devraient cependant être beaucoup plus élevées (voir la figure 1). En 2019, les exportations d'or ont atteint 313 millions USD, ce qui aurait dû générer, rien qu'en redevances minières, des recettes fiscales de 18,6 milliards RWF (18,6 millions USD). Or, pour l'exercice 2018/19, à peine 4,9 milliards RWF (4,9 millions USD) ont été collectés pour l'ensemble des exportations de minerais, et pour l'exercice 2019/20, 2,8 milliards RWF (2,8 millions USD) ont été perçus en redevances minières (les données pour le total des taxes sur les minerais n'étant pas disponibles). Cela signifie que la valeur réelle du secteur des minerais ne bénéficie pas au Rwanda, ce qui suggère une forte incidence du commerce informel ou illicite.

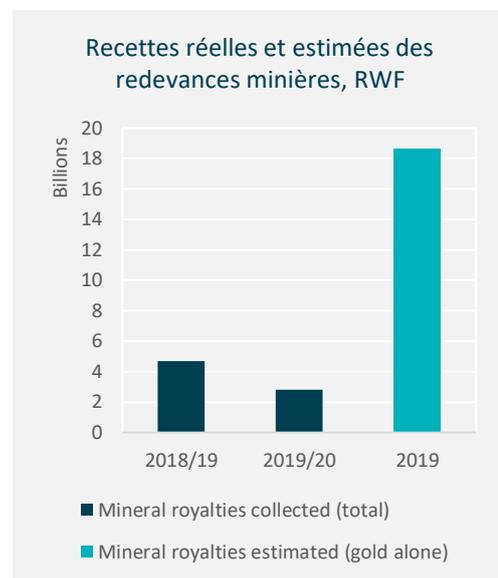


Figure 1: Estimation des redevances minières au Rwanda. Source : RRA

Il est important de noter que les redevances minières, les taxes et les frais de permis ne sont pas les seuls moyens par lesquels un secteur EMAPE peut contribuer à une économie. Dans une étude de 2018 sur les contributions économiques des 3T EMAPE au Rwanda, on estime que les mineurs artisanaux et à petite échelle

ont contribué aux économies locales pour 39,5 millions USD sous forme de dépenses en 2015 (Barreto *et al.*, 2017a). Cette même étude constate que les dépenses en TVA sur les biens locaux s'élevaient à 63% des redevances payées en 2015 et étaient presque quatre fois supérieures au montant probablement payé en impôts sur le revenu, ce qui suggère que même la contribution informelle de l'EMAPE peut être substantielle, or elle est rarement prise en considération (Barreto *et al.*, 2017a). Ceci nous rappelle que les contributions économiques locales existantes de l'EMAPE doivent être cernées avec précision et prises en compte dans les régimes fiscaux miniers si l'on veut que ces régimes favorisent une plus grande conformité fiscale au sein de l'EMAPE.

ÉLÉMENTS INCITATIFS ET DISSUASIFS POUR LE COMMERCE FORMEL

Ces dernières années, le Rwanda est devenu, avec l'Ouganda, un des principaux acteurs dans les exportations d'or au départ de la région. Malgré les efforts visant à renforcer les mesures contre le commerce illégal de minerais (l'art. 50 du Code minier 2018, par exemple, stipule que toute personne interceptée avec des minerais sans preuve de leur origine est passible d'une amende administrative égale à 10% de la valeur des minerais et que les minerais sont confisqués), il est vraisemblable qu'une grande partie de l'or exporté du Rwanda entre illégalement en RDC. La figure 2 montre les exportations de 3TG de 2015 à 2020. Alors que les exportations de

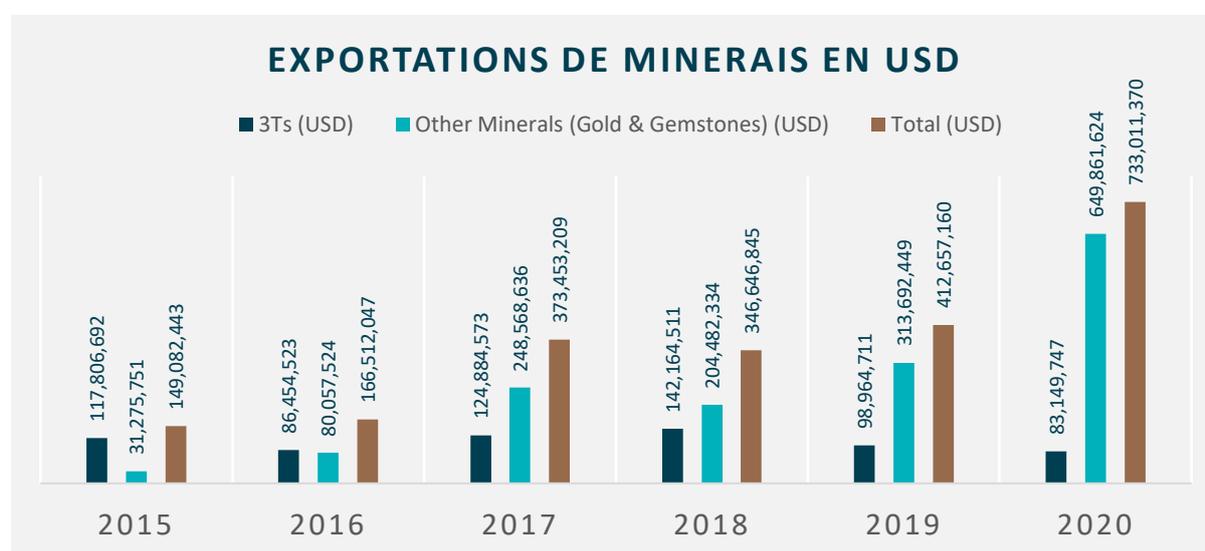


Figure 2 : Exportations rwandaises de 3TG en USD. Source : Banque nationale du Rwanda, [Institut national de la statistique du Rwanda \(NISR\)](#)

3T sont restées relativement stables, les exportations d'or⁴ du Rwanda ont explosé. Il est fort peu probable que cela provienne d'une augmentation de la production d'or rwandaise. Bien que les statistiques sur la production d'or au Rwanda soient difficiles à obtenir, les dernières estimations de l'United States Geological Survey (USGS) étaient de 319 kg et 336 kg en 2015 et 2016 respectivement. Même au prix mondial le plus élevé en 2016 pour une pureté de 100%, la production estimée en 2016 n'atteindrait qu'une valeur d'environ 15 millions USD, ce qui est bien en-deçà de ce qui a été exporté cette année-là et plus de 40 fois moins que les exportations déclarées en 2020.

Il est possible que l'augmentation des exportations soit due à des niveaux plus élevés d'importations légales de minerais en provenance des pays voisins – la Banque mondiale a fait état de 242 millions USD d'importations d'or au Rwanda en 2019 (World Bank, 2019b). Le fait que le Rwanda se positionne comme une plaque tournante pour la création de valeur dans la région, ajouté au développement de la capacité de raffinage de l'or, signifie qu'il est susceptible d'encourager l'accroissement des importations là où c'est possible. Cependant, il est

⁴ Le Rwanda ne décompose pas les statistiques sur les exportations d'or. On peut toutefois supposer que l'or constitue la majeure partie des exportations classées dans la catégorie « autres minerais », étant donné que la production de pierres précieuses dans le pays est jugée négligeable (USGS 2016).

probable qu'il existe des niveaux potentiellement élevés de contrebande d'or congolais passant par le Rwanda. Premièrement, même l'or déclaré importé au Rwanda peut ne pas avoir été exporté légalement de la RDC, comme le montrent les exemples rapportés par Impact où des négociants ont créé des filières de faux papiers pour des minerais en transit au Rwanda qui n'existaient pas en RDC (IMPACT, 2020). Deuxièmement, il subsiste des divergences entre la quantité d'or légalement importée et produite et la quantité déclarée exportée en 2019. Les importations et la production atteignent au maximum une valeur de 257 millions USD, ce qui laisse 56 millions USD non comptabilisés. Ceci peut s'expliquer en partie par l'augmentation de la valeur de l'or entre l'importation et l'exportation, mais le reste est vraisemblablement lié à des flux de minerais passés en contrebande. Troisièmement, les exportations d'or du Rwanda sont probablement sous-déclarées dans une proportion importante. Le Groupe des Nations Unies sur les exportations constate qu'alors que le Rwanda a déclaré 2 163 kg d'or exporté en 2018, les Émirats Arabes Unis – une plaque tournante mondiale reconnue pour l'or africain de contrebande – ont officiellement importé 12 539 kg du Rwanda au cours des neuf premiers mois de l'année (Zounmenou *et al.*, 2019). Les opérations de contrebande utiliseraient le Rwanda comme pays de transit pour l'or de contrebande à destination des EAU, ce qui inclut la création d'entités commerciales fantômes qui semblent exister uniquement dans les documents de transit rwandais (IMPACT, 2020). D'importants contrebandiers tels que Karim Somji, qui est lié à des opérations de contrebande selon les rapports du groupe d'experts des Nations Unies, opéreraient depuis le Rwanda (Zounmenou *et al.*, 2020b). De même, Aldango LTD, la raffinerie d'or récemment établie au Rwanda, a été créée au sein d'un réseau d'entreprises lié à Alain Goetz, lequel a été associé à une importante contrebande transfrontalière d'or congolais traversant la RGL (en particulier via l'Ouganda) pour aboutir sur le marché international (Zounmenou *et al.*, 2020b). La raffinerie aurait également payé des contrebandiers congolais en liquide, éludant ainsi les déclarations formelles qui seraient soumises à l'impôt (Zounmenou *et al.*, 2020b).

En ce qui concerne les éléments fiscaux incitatifs et dissuasifs pour la production et le commerce formels de minerais, il est peu vraisemblable que le régime fiscal soit le seul – ou même le principal – facteur de dissuasion pour le commerce formel des 3TG (principalement l'or) au Rwanda. Le commerce illicite de marchandises de grande valeur fonctionne au sein de réseaux complexes constitués d'individus et de groupes puissants, souvent liés au crime organisé, et n'a donc pas pour seul élément déclencheur des régimes fiscaux défavorables dans les pays producteurs/de transit. Cependant, certains éléments du régime fiscal sont susceptibles de faire obstacle à la viabilité commerciale pour ceux qui souhaiteraient opérer de manière formelle. L'un de ces éléments est la question des importations de minerais non compétitives. Premièrement, la TVA prélevée sur les importations de minerais est susceptible de constituer un obstacle important au développement des chaînes d'approvisionnement de 3TG EMAPE formelles passant de la RDC au Rwanda. Bien que la TVA soit remboursable sur les intrants achetés, les commerçants rwandais ont subi des retards importants dans la perception des remboursements de TVA, ce qui affecte la trésorerie⁵. Il en résulte que l'approvisionnement (légal) en minerais en dehors du Rwanda pour le traitement et la réexportation n'est pas compétitif. Si le gouvernement rwandais veut atteindre les objectifs fixés dans sa stratégie nationale 2017-2024, l'exportation de biens et de services haut de gamme à haute valeur ajoutée, y compris les minerais transformés, est essentielle. Pour que les activités des négociants internationaux ou des principaux acteurs du traitement des minerais au Rwanda soient viables commercialement – dans un secteur où le capital est cher et les marges étroites –, les implications en termes de trésorerie du paiement de la TVA sur les minerais importés sont de nature à décourager l'exportation formelle de minerais de la RDC et leur importation au Rwanda. Deuxièmement, le fait que des redevances minières sont payables sur les minerais importés ainsi que sur les minerais produits localement signifie que l'import-export de minerais – y compris par les personnes impliquées dans l'ajout de valeur et le traitement des minerais – entraînerait le paiement de taxes minières dans deux pays distincts, ce qui pourrait rendre les réexportations (légales) rwandaises non compétitives sur le marché mondial. (Voir [Analyse comparative \(section 2.5\)](#) pour plus de détails)

⁵ Entretien avec un expert en minerais. Mai 2021.

Malgré ces implications, le régime fiscal minier du Rwanda offre des indications importantes quant à la manière dont la taxation peut être bien appliquée dans un secteur aussi informel que l'EMAPE. Premièrement, la perception de redevances minières au point d'exportation est un processus relativement simple et rentable, tant pour l'État que pour les acteurs de la chaîne d'approvisionnement. Deuxièmement, le régime fiscal au Rwanda est clair, évitant les ambiguïtés quant à la légalité de certaines taxes. Ceci, ajouté au fait que toutes les taxes sont payables à une seule entité – la RRA –, réduit le risque de parafiscalité⁶ tout au long de la chaîne d'approvisionnement dans la mesure où les acteurs de cette chaîne savent clairement à qui les taxes doivent être payées. Cette clarté et cette simplification sont rendues possibles par de solides pratiques de redistribution qui font en sorte que les autorités locales bénéficient de manière adéquate des recettes perçues au niveau central. Enfin, l'objectif du Rwanda de simplifier les chaînes d'approvisionnement en dissuadant les négociants et les intermédiaires apporte aussi plus de simplicité dans le commerce de l'or dans le pays et réduit les possibilités de fuite de minerais. Cependant, il faut tenir compte de l'économie politique et des impacts de ce type de politique sur les moyens d'existence. Tout d'abord, elle ne serait pas nécessairement applicable dans un contexte comme celui de la RDC où les négociants et les intermédiaires jouent un rôle important dans les chaînes d'approvisionnement de l'EMAPE. Deuxièmement, la simplification pourrait entraîner la concentration de l'offre de minerais dans les mains d'un petit nombre d'exportateurs puissants, ce qui créerait des perturbations en réduisant la concurrence et pourrait avoir un impact sur les prix offerts aux producteurs.

2.2. OUGANDA

On estime que l'Ouganda abrite au total quelque 300.000 mineurs EMAPE, dont 40.000 mineurs d'or artisanaux et environ 1.700 mineurs de 3T (Barreto *et al.*, 2017b). La production artisanale de 3T y est limitée, mais il s'agit d'un important pays de transit, avec une tendance historique à la contrebande de 3T EMAPE vers le Rwanda (Schütte, 2019). Avec la création de raffineries d'or dans le pays, l'Ouganda est devenu un exportateur d'or de plus en plus important dans la région, avec des liens étroits avec les Émirats Arabes Unis, vers lesquels il exporte 99% de son or. L'Ouganda est une importante plaque tournante pour les minerais de contrebande en provenance de la RDC et du Sud-Soudan, constituant une source significative de flux d'or à haut risque vers Dubaï (Lezhnev, 2021). Le régime fiscal ougandais relatif aux minerais a fait l'objet de nombreux débats, les faibles taxes à l'exportation étant considérées comme un important facteur contribuant à la contrebande d'or en provenance de la RDC. Cette section s'intéresse au régime fiscal associé à la fois à la production et aux importations de 3TG en Ouganda, avec une attention particulière pour les aspects du régime fiscal qui encouragent ou découragent le commerce formel des minerais.

REGIME FISCAL APPLICABLE AUX MINERAIS

Le commerce et la production de minerais de l'Ouganda sont régis par la politique minière et minérale (Mining and Mineral Policy) de 2018, la loi sur l'exploitation minière (Mining Act) de 2003 et le règlement sur l'exploitation minière (Mining Regulations) de 2004. En mai 2018, une nouvelle politique minière et minérale a été approuvée par le cabinet en vue de fournir une base sur laquelle la législation sectorielle pourrait s'appuyer en réponse aux lacunes de la loi et du règlement de 2003 et 2004. L'adoption récente de la loi portant modification de la loi sur les mines (Mining Amendment Act) de 2021⁷, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021, est une étape importante dans le développement du régime minier ougandais. Elle introduit des taxes à l'exportation sur les minerais transformés comme non transformés, ce qui modifie considérablement l'environnement réglementaire des exportations de minerais dans le pays et constitue une soupape de sûreté potentielle – bien que coûteuse – à l'interdiction d'exporter des minerais non transformés. Bien qu'il soit encore trop tôt pour analyser dans quelle mesure la loi de 2021 sera respectée dans la pratique, cette loi constitue un changement important dans la dynamique minérale régionale et pourrait bien avoir un impact sur les flux illégitimes de minerais dans la région. D'autres réformes législatives sont également prévues, notamment le

⁶ Dans cette étude, il faut entendre par taxes et redevances « parafiscales » celles qui sont jugées juridiquement ambiguës.

⁷ Copie vue par l'équipe de recherche. Nous sommes en train de vérifier auprès d'autres ministères la véracité des changements signalés qui ont été adoptés par le Parlement.

remplacement de la loi minière de 2003, qui a déjà été approuvé par le cabinet et sera présenté au Parlement (Reuters, 2021).

Le tableau 2 ci-dessous donne un aperçu des taxes, droits et prélèvements applicables aux chaînes d'approvisionnement en 3TG EMAPE en Ouganda.

Tableau 2 : Taxes et droits à payer sur la production, l'importation et l'exportation de 3TG par l'EMAPE en Ouganda

Spécifique au secteur des mines et des minerais

Redevances sur les minerais. L'Ouganda prélève une redevance de 5% de la valeur de production sur tous les minerais produits dans le pays, payable sur déclaration (au point de production) à l'Office ougandais des recettes (URA) par l'intermédiaire de la Direction de l'étude géologique et des mines (DGSM). La méthode de calcul des redevances à payer tient compte d'une pureté de 95% pour l'or et de 75% pour les 3T. La redevance a été portée de 3 à 5% en 2016. Si la redevance n'est pas payée au point de production, elle doit être payée par l'opérateur/exportateur avant l'exportation.

Les recettes des redevances sont partagées entre le gouvernement central (80%), le gouvernement local et la juridiction administrative locale où s'effectue l'exploitation minière (17%) et le propriétaire foncier (3%). Pour l'application des redevances, aucune distinction n'est faite selon la taille de l'exploitation minière ou le type de minerai. En 2017, un décret présidentiel a été édicté pour lever les redevances minérales afin de stimuler les flux d'or dans la raffinerie récemment créée dans le pays, African Gold Refinery (AGR). Cependant, on ne sait pas précisément dans quelle mesure ce décret a été mis en application, les données recueillies lors d'entretiens suggérant qu'il n'a pas été appliqué de manière cohérente à l'ensemble des exportations de minerais.

Taxes sur la production et le commerce des minerais. Les droits sur la production et le commerce des minerais en Ouganda sont perçus par la DGSM et l'URA. Ils comprennent les droits pour les permis d'exploitation minière, la location minière annuelle et les permis commerciaux (ces derniers sont classés selon les catégories métaux de base et métaux précieux). Pour le secteur EMAPE, il est nécessaire d'obtenir un permis de prospection pour l'exploration (140 USD / an), un permis d'emplacement (permis EMAPE) (224 USD, deux ans renouvelables), y compris les frais pour l'enregistrement (140 USD) et le journal officiel (84 USD) du permis d'emplacement, et une redevance annuelle pour la location minière (280 USD).

Les négociants sont tenus d'acquiescer un permis de négociant en minerais (840 USD par an pour les métaux de base, dont les 3T, et 1400 USD par an pour les métaux précieux, dont l'or) et de s'acquiescer des frais pour l'enregistrement (140 USD) de chaque permis.

Droits d'importation de minerais. Les minerais importés en Ouganda sont soumis à des droits d'importation de minerais de 1% de la valeur importée et à l'obtention d'une demande d'importation de minerais (280 USD) pour chaque importation. Les importations de minerais ne peuvent être effectuées que par des personnes titulaires d'un permis de négociant en minerais. Les minerais importés ne sont pas soumis au paiement de redevances.

Taxes à l'exportation de minerais. La loi de 2021 portant modification de la loi sur les mines (Mining Amendment Act) impose semble-t-il des taxes à l'exportation sur les exportations de minerais transformés et non transformés, payables à l'URA par l'exportateur. Ces amendements, entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2021, introduisent une taxe à l'exportation de 5% de la valeur de chaque kg d'or transformé exporté, ou de 10% de la valeur brute des minerais non transformés (The Republic of Uganda, 2021).

Applicable au secteur des mines et des minerais

Taxes générales sur les entreprises. Les entreprises minières, comme les autres entreprises, sont soumises au paiement de taxes et d'impôts. Les sociétés et coopératives minières, ainsi que les marchands de minerais, ont l'obligation de déclarer et de payer leurs impôts conformément aux lois en vigueur. Les impôts

généraux comprennent l'impôt sur les sociétés, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la retenue de l'impôt à la source (Pay as You Earn ou PAYE), les contributions au Fonds national de sécurité sociale (NSSF) et la taxe sur les services locaux, payable aux autorités locales.

Au cours des dix dernières années, l'Ouganda est devenu l'une des plus grandes plaques tournantes pour l'or de la RGL, ce qui, jusqu'il y a peu, se reflétait dans son régime fiscal minier. L'or, premier produit d'exportation du pays, a dépassé le café pour la première fois en 2018 et la valeur des exportations d'or a été multipliée par 100 en dix ans (Biryabarema, 2020). L'or arrive en tête des importations ougandaises en provenance de la CAE, figurant parmi les principaux produits importés de Tanzanie, du Kenya et du Burundi au cours de l'exercice 2019/20 (Annual Revenue Performance Report 2019/20 de l'URA). Cependant, il est notoire qu'une part significative des exportations d'or ougandaises provient frauduleusement des pays voisins (e.g. Behalal *et al.*, 2018). Les faibles taxes à l'exportation ont été vues comme un incitant majeur pour la contrebande d'or de la RDC vers l'Ouganda (Lezhnev, 2021). Toutefois, les avantages de l'accroissement des exportations au cours des dix dernières années ne sont pas encore visibles à l'échelle du pays. Malgré les récentes initiatives de formalisation, comme l'enregistrement biométrique des mineurs artisanaux, la délivrance de cartes d'identité et la promotion des associations minières, ainsi que les discussions sur la suppression des redevances minières du secteur EMAPE, la réalité est loin d'être positive. Les redevances minières sont toujours payables au niveau du site minier à un taux susceptible de désavantager les petits producteurs. Le secteur a été en proie à des expulsions armées très médiatisées,⁸ les activités d'exploration des LSM étant apparemment privilégiées au détriment des mineurs artisanaux. L'afflux d'or importé a, semble-t-il, un impact négatif sur les prix de l'or produit localement, lequel n'est pas concurrentiel par rapport à des importations meilleur marché, soumises à des taxes beaucoup plus faibles (1% pour l'importation contre 5% de redevances minières) (McCool, 2019). Le secteur EMAPE joue un rôle important dans le développement local, la création d'emplois dans le secteur étant estimée en 2018 à plus d'un million d'emplois directs et indirects qui bénéficient à environ 10% de la population du pays (Barreto *et al.*, 2017b), or la production EMAPE locale semble relativement négligée au détriment de la promotion des réexportations.

Cependant, les récents changements apportés au régime fiscal pourraient fortement perturber le statu quo. Avant l'introduction de la loi de 2021 modifiant la loi sur l'exploitation minière, l'Ouganda s'était clairement positionné comme une plaque tournante pour les réexportations régionales d'or. Alors que ses redevances minières pour les minerais EMAPE produits localement étaient comparables à celles de ses voisins (5% en Ouganda contre 6% au Rwanda), son régime d'importation et de réexportation de minerais comportait des taxes et des frais nettement inférieurs à ceux des autres pays de la région (voir la figure 8 de l'Analyse comparative ([Section 2.5](#))). Sur les 1,25 milliard USD d'exportations d'or mentionnés en 2020, dont on pense que la grande majorité était destinée aux EAU, seuls 375.515 USD sont comptabilisés dans les statistiques de production de la DGSM (bien que la valeur réelle soit probablement plus élevée compte tenu de la sous-déclaration). Il restait donc 1,249 milliard USD de réexportations présumées qui bénéficiaient de taux d'imposition très faibles (1% au point d'importation et 0% au point d'exportation) par rapport aux autres pays de la région. Cependant, l'introduction de la loi de 2021 modifiant la loi sur les mines peut, à cet égard, être le signe de changements significatifs qui, s'ils sont pleinement mis en œuvre, causeront probablement des perturbations importantes dans les chaînes d'approvisionnement en minerais de l'EMAPE dans la région. Les nouvelles taxes à l'exportation de 5% sur l'or transformé et de 10% sur les minerais non transformés (rien n'est prévu en ce qui concerne les 3T transformés étant donné le manque de capacité de transformation dans le pays) augmentent sensiblement le coût des exportations depuis l'Ouganda. Elles sont aussi nettement plus élevées que la taxe à l'exportation proposée par le ministre des Finances, de la Planification et du Développement économique en mars 2021, à savoir 200 USD/kg sur l'or transformé et 1% de la valeur d'exportation des minerais

⁸ Citons à titre d'exemple les dizaines de milliers de mineurs artisanaux qui ont été expulsés en 2017 par les forces armées ougandaises de sites EMAPE implantés de longue date à Mubende, ceci par décret présidentiel au nom de la formalisation et d'une meilleure réglementation du secteur EMAPE ([Daily Monitor](#) 2017).

non transformés (Minister of Finance Planning & Economic Development, 2021). Les changements initialement proposés auraient, il est vrai, légèrement augmenté les coûts de réexportation, mais ceux-ci seraient restés inférieurs à ceux des pays voisins de l'Ouganda, le pays gardant ainsi son attrait pour l'or produit dans la région. En revanche, les changements apportés par la loi récemment modifiée sont susceptibles de perturber cet équilibre (voir [Éléments incitatifs et dissuasifs pour le commerce formel](#) pour un examen plus approfondi).

Il ressort clairement des récents changements que l'objectif de l'Ouganda est d'augmenter les recettes de l'État provenant de la production minière. C'est compréhensible dans la mesure où la perception des recettes en Ouganda, tant dans le secteur minier qu'en général, est relativement faible. Le ratio impôts/PIB de l'Ouganda en 2018 (11,8%) était inférieur de 4,7 points de pourcentage à la moyenne des 30 pays africains figurant dans les Statistiques des recettes publiques en Afrique 2020 de l'OCDE (16,5%), et il était également inférieur à la moyenne pour l'Amérique latine et les Caraïbes (23,1%) (OECD, 2020b). Cependant, l'Ouganda a enregistré une croissance significative de son registre fiscal au cours des cinq dernières années, en particulier avec l'inscription des personnes physiques dans le registre fiscal (Uganda Revenue Authority, 2020). Dans un secteur informel tel que l'EMAPE, cet élargissement de l'assiette fiscale est essentiel pour accroître le recouvrement des recettes. Sur le total des recettes fiscales, la contribution actuelle des mines et des carrières est minime, représentant généralement moins de 1% du total des recettes nettes perçues par l'URA (Uganda Revenue Authority, 2020). Les mines et les carrières se classent au 19^e rang sur 22 secteurs pour la perception des recettes au cours de l'exercice 2019/20 (Uganda Revenue Authority, 2020). Dans ce contexte, l'introduction des nouvelles taxes à l'exportation pourrait accroître les performances du secteur, en particulier du secteur aurifère, l'or constituant le produit d'exportation le plus précieux de l'Ouganda (Source UBS/URA). Sur la base des chiffres de 2020, la nouvelle taxe sur les exportations d'or transformé générerait à elle seule des recettes de l'ordre de 62 millions USD, soit 50% de plus que la valeur totale des recettes perçues pour le secteur des mines et des carrières en 2019 (using export figures from Biryabarema, 2020). L'augmentation des recettes collectées sur les exportations d'or contribuerait également à réduire le déficit de la balance commerciale de l'Ouganda, qui atteignait 14.136,22 milliards UGX (4,2 milliards USD) au terme de l'exercice 2019/20.

Il n'est pas certain, toutefois, que le pays profitera pleinement de ces recettes fiscales. Vu l'interdiction présumée des exportations de minerais non transformés, en vigueur depuis 2013, il est probable que la majeure partie des exportations d'or de l'Ouganda passe par des raffineries. Cependant, le pays ne bénéficie pas forcément des recettes fiscales liées aux activités de ces raffineries. Il a été rapporté, par exemple, que l'African Gold Refinery (AGR) – l'une des raffineries les plus en vue du pays – a exporté de l'or pour des millions de dollars dans le cadre d'une importante exonération fiscale, bénéficiant d'exemptions pour l'importation et l'exportation d'or pendant au moins dix ans (Global Witness, 2017; The Economist, 2019). Malgré les plaintes déposées par les autorités fiscales ougandaises à l'encontre d'AGR, on ignore dans quelle mesure la raffinerie contribue aux recettes fiscales à l'heure actuelle (Lewis and Hobson, 2020). Alors qu'AGR se décrit non pas comme une société de négoce mais comme un fournisseur de services de traitement des minerais, des investigations ont montré des liens entre AGR et d'autres sociétés liées basées aux EAU et ailleurs, toutes ayant des liens avec Alain Goetz. Goetz, l'ancien PDG d'AGR, est cité dans plusieurs rapports du groupe d'experts de l'ONU comme étant lié de manière significative à la contrebande de minerais dans la région, ce qui inclut semble-t-il de grandes quantités d'or provenant de l'est de la RDC, ainsi que d'autres endroits, dont 300 millions USD provenant du Venezuela (malgré les sanctions américaines sur les exportations de ce pays) (McCool, 2019; Biryabarema, 2020).

Les recettes provenant des 3T sont vraisemblablement beaucoup plus faibles que celles tirées de l'or, la majeure partie des 3T étant probablement produite localement en Ouganda. Il est difficile d'évaluer l'impact sur le secteur des 3T de l'interdiction sur les exportations de minerais non transformés en 2011. Bien qu'il n'y ait, semble-t-il, pratiquement pas d'exportations (légales) de 3T en provenance de l'Ouganda en raison du manque de capacités de traitement des 3T dans le pays, la production s'est poursuivie, avec notamment un essor de la production de coltan récemment (voir la figure 3). Si la loi de 2021

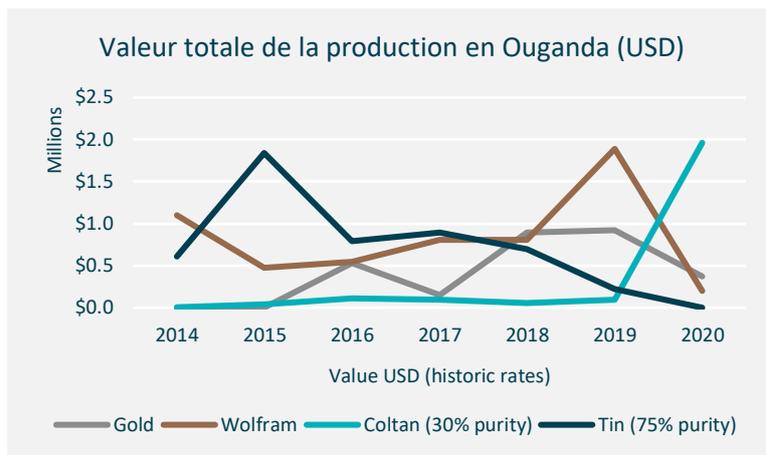


Figure 3: Valeur de la production officielle de 3TG en Ouganda, 2014-2020. Source : DGSM

modifiant la loi sur l'exploitation minière lève théoriquement l'interdiction de facto sur les exportations de 3T en autorisant l'exportation de minerais non transformés, la taxe de 10% sur ces derniers est extrêmement élevée. Cela risque de rendre l'exportation de 3T non transformés commercialement non viable, et de loin la plus chère de la région. Il sera essentiel de surveiller les impacts de cette taxation accrue sur les exportations, les recettes fiscales et le commerce illicite dans le secteur 3T afin de comprendre les répercussions du régime fiscal modifié sur les minerais ougandais.

ÉLÉMENTS INCITATIFS ET DISSUASIFS POUR LE COMMERCE FORMEL

Le gouvernement ougandais a pris un certain nombre d'engagements en vue de réduire la contrebande et de promouvoir la production et les exportations formelles de 3TG. Cette perspective aurait été l'un des facteurs à la base de l'engagement du président Museveni à annoncer la suppression des redevances minières sur la production d'or en 2017 (Daily Monitor, 2017). Quant à savoir à quel point les mesures i) ont été mises en œuvre ou ii) ont eu un impact sur les niveaux de commerce illicite de minerais dans le pays, cela reste incertain.

En théorie, jusqu'aux amendements de cette année, les coûts inférieurs associés aux importations et aux réexportations de minerais en Ouganda rendaient les importations légales de minerais concurrentielles au niveau régional par rapport aux pays voisins. Même si les taux de redevance étaient faibles, vu les grandes quantités d'or de la région que l'Ouganda réussissait à attirer pour les réexporter, les redevances étaient de nature à faire rentrer un montant significatif dans les caisses de l'État. Dans la pratique, toutefois, les faibles droits d'importation et les droits d'exportation nuls, alliés à un manque apparent de surveillance et d'application des exigences requises en matière de chaîne de contrôle et de traçabilité des minerais, ont eu pour effet d'attirer en Ouganda l'or de contrebande de toute la région. Le phénomène n'est pas nouveau : en 2007, l'Uganda Commercial Impex, une société associée à l'époque aux importations illégales de minerais de la RDC, a été sanctionnée par le Conseil de sécurité des Nations Unies (UN Security Council, 2007; IMPACT, 2020). Un rapport du Groupe d'experts de l'ONU de 2020 a estimé qu'en 2019, 95% des exportations d'or ougandaises étaient d'origine non ougandaise. Le rapport a pu établir que des contrebandiers congolais avaient vendu de l'or à AGR et à d'autres raffineries de la région, même si toutes les raffineries concernées ont nié avoir connaissance de ces ventes (Zounmenou et al., 2020b). Selon The Sentry, en 2018, AGR raffinait sciemment 100 à 150 kg d'or provenant de l'est de la RDC par semaine, soit un total annuel de 5,2 à 7,8 tonnes (The Sentry, 2018). Alain Goetz, l'ancien CEO d'AGR, a admis publiquement en 2017 que son entreprise travaillait avec de l'or « non documenté » provenant de « petits revendeurs » (Goethals, 2019; IMPACT, 2020). Les recettes du gouvernement ougandais ont aussi souffert des exonérations fiscales accordées à des entreprises telles qu'AGR, qui exportent de grandes quantités d'or tout en contribuant très peu aux recettes publiques.

En conséquence, bien que le régime fiscal ougandais soit en théorie de nature à contribuer à la valeur ajoutée des minerais régionaux en permettant des réexportations compétitives de minerais, le manque d'application de la traçabilité des minerais et la prolifération du commerce illicite ont compromis toute incitation aux exportations formelles. Toutefois, si les modifications au régime réglementaire annoncées se concrétisent, les exportations ougandaises deviendront les plus chères de la région (voir la figure 7 dans [Section 2.5 – Analyse comparative](#)). Cela risque de décourager fortement le commerce formel et de rendre les exportations légales ougandaises fort peu viables commercialement.

La modification du code minier désavantagera encore plus les petits producteurs, y compris l'EMAPE. Pour les minerais produits localement, les taux de redevance de 5% payables au point de production en vertu de la loi précédente étaient déjà de nature à désavantager les petits producteurs. Les hauts taux de redevance ont probablement incité à ne pas déclarer officiellement la production et ont peut-être encouragé certains à déclarer faussement de l'or produit en Ouganda en tant qu'importation de minerais. Le fait que les nouvelles taxes à l'exportation soient payables à la fois sur les minerais produits localement et sur les réexportations de minerais est susceptible d'exacerber encore ce risque. Il est possible que la promotion des coopératives ou des associations minières, ainsi que la fourniture de services de développement comme l'accroissement des capacités et l'accès au financement au secteur EMAPE, puissent aider quelque peu à atténuer ces inconvénients. Néanmoins, vu les niveaux relativement faibles de la production de minerais en Ouganda (par rapport à la valeur totale des exportations), il aurait été plus logique que le gouvernement ougandais impose les taxes supplémentaires uniquement aux réexportations de minerais et, ce faisant, atténue le risque de désavantager davantage les petits producteurs locaux tout en équilibrant les coûts d'exportation dans la région.

Un deuxième risque pour les exportations d'or – vu le manque de transparence dans les relations entre les raffineries et l'État en Ouganda – est que les raffineries pourraient être en mesure de négocier une sorte d'exonération des nouvelles taxes à l'exportation, similaire à l'exonération fiscale dont AGR aurait bénéficié. Cela risquerait de concentrer l'approvisionnement en or ougandais dans les mains d'un petit nombre d'acteurs, dont un au moins est suspecté d'avoir des liens étroits avec la contrebande de minerais dans la région. Si un tel réseau prenait racine et gagnait en force, cela augmenterait sans aucun doute le commerce illicite de l'or de la RDC vers l'Ouganda et au-delà. En réaction, des groupes de la société civile ougandaise ont demandé des amendements à la loi sur l'exploitation minière afin d'aligner les exonérations fiscales du secteur minier sur le protocole général des exonérations fiscales, qui requiert l'approbation du Parlement (Transparency International Uganda et al., 2016). Ce serait un premier pas vers plus de responsabilité et de transparence dans le secteur. En outre, les accords fiscaux défavorables conclus avec des raffineries telles que l'AGR sapent le potentiel de perception de taxes sur les exportations de minerais de l'Ouganda. Si l'augmentation des taxes à l'exportation permet en théorie d'accroître les recettes publiques émanant du secteur, des taux élevés dans un secteur largement informel aux marges si limitées sont susceptibles de décourager le respect des règles, ce qui rend peu probable une augmentation des recettes. Des taxes à l'exportation plus réduites, appliquées uniquement aux réexportations de minerais, auraient pu contribuer à élargir l'assiette fiscale et à augmenter les recettes publiques provenant du secteur, ainsi qu'à encourager le commerce formel des minerais depuis et via l'Ouganda. Les impacts réels de la législation restent incertains et doivent être suivis de près, même si les premières indications suggèrent que les exportations officielles ont chuté de manière drastique et que les acteurs rencontrent des difficultés pour obtenir des documents d'exportation pour les minerais non transformés⁹.

2.3. BURUNDI

Bien que le Burundi soit riche en ressources minérales, la volatilité économique et politique de ces dernières années a lourdement pesé sur les performances fiscales du pays. Le ralentissement économique qui a fait suite à une crise électorale et politique en 2015 s'est accompagné d'une diminution des recettes fiscales et non

⁹ Entretien avec un expert du secteur, octobre 2021.

fiscales couplée à une baisse drastique des ressources provenant des donateurs internationaux (UNICEF, 2017). Le secteur des minerais apporte néanmoins une contribution de plus en plus importante à l'économie du pays. Contrairement à la situation de 2015, qui a vu la fermeture de 30% des mines du Burundi en raison du faible niveau de production et d'un manque d'accès au marché, en 2019, les exportations de minerais ont, pour la première fois, dépassé le thé et le café en termes de recettes en devises fortes (Reuters, 2019). Les 3T, l'or et plus récemment la production de terres rares ont le potentiel pour apporter une contribution essentielle à l'économie du Burundi dans le futur.

L'extraction minière au Burundi est menée presque exclusivement par l'EMAPE, à une échelle, il est vrai, beaucoup plus réduite que dans la RDC et le Rwanda voisins. Bien que le pays abrite d'importants gisements de tantale et d'étain, faisant partie de la « Kibaran Belt » (Schütte, 2019), l'infrastructure limitée constitue un obstacle à des niveaux d'industrialisation plus élevés. Au Burundi, les EMAPE formelles opèrent généralement sous la forme de coopératives ou d'associations, mais il subsiste un niveau élevé d'informalité. Les 3T produits au Burundi sont souvent introduits en contrebande au Rwanda et exportés depuis ce pays (Schütte, 2019). La contrebande de 3T vers le Burundi en provenance de la RDC, par contre, tend à être limitée, les itinéraires de contrebande privilégiant le Rwanda (Schütte, 2019). Le Burundi a toujours constitué une importante route commerciale pour l'or de contrebande en provenance de la RDC, mais cela semble se réduire en raison i) de l'instabilité politique dans le pays qui perturbe les routes traditionnelles du commerce de l'or et ii) de la concurrence du Rwanda qui devient, en plus de l'Ouganda, une route de contrebande d'or de plus en plus importante dans la région (IMPACT, 2020).

Alors que les 3T sont négociés et exportés par le biais de comptoirs d'achat privés, l'or ne peut être exporté légalement que par la Banque centrale. Cette décision, prise en novembre 2019 au nom de la stabilisation de la monnaie nationale, a été à la fois applaudie en tant que mesure fiscale favorisant le rapatriement de fonds provenant des ventes d'or, et critiquée pour le risque qu'elle comporte de pousser des exploitants d'or existants à la clandestinité et d'accroître ainsi le commerce d'or illicite dans le pays (Manishatse, 2019; VOA, 2019).

REGIME FISCAL APPLICABLE AUX MINERAIS

Le secteur des minerais au Burundi est principalement régi par le Code minier de 2013 et ses amendements de 2016, ainsi que par le Règlement minier de 2015. Le Code minier traite à la fois de l'EMAPE et de l'exploitation minière à grande échelle (LSM) même si, comme indiqué plus haut, l'essentiel de l'activité minière dans le pays – et toute la production de 3T et d'or – est artisanale ou à petite échelle.

Tableau 3 : Taxes et redevances payables sur la production EMAPE, l'importation et l'exportation de 3TG au Burundi

Spécifique au secteur des mines et des minerais

Redevances sur les minerais. Les taux de redevances sur les minerais sont définis dans le Règlement minier du Burundi de 2015. Pour l'EMAPE, ils sont fixés à 3% pour les métaux de base (y compris le cobalt), 2% pour les métaux précieux et les pierres précieuses (y compris l'or) et 1,5% pour les autres substances, y compris les 3T. Les redevances sont payables au point d'exportation pour chaque lot de minerais et doivent être payées à l'Office Burundais des Recettes (OBR). Depuis la décision de 2019 d'autoriser la seule Banque centrale à gérer les exportations d'or, on ne sait pas précisément dans quelle mesure les redevances sur les minerais sont perçues pour le secteur.

Frais applicables au secteur minier. Les frais du secteur minier applicables à l'EMAPE comprennent les droits de permis et les redevances superficielles. Pour les producteurs EMAPE, les droits de permis sont fixés à 600 USD par hectare pour 2 ans renouvelables (payables en BIF à l'Office burundais des mines et carrières

(OBM)). Une redevance superficière annuelle de 5000 USD pour l'or, 1500 USD pour le coltan et 1000 USD pour la cassitérite et la wolframite, payable à l'OBM, est également prélevée auprès des producteurs EMAPE.

Les comptoirs de commerce se voient imposer des droits de permis relativement élevés de 35.000 USD pour 2 ans renouvelables pour l'or et 10.000 USD pour 2 ans renouvelables pour les 3T. Le niveau élevé des coûts fixes pour les comptoirs de commerce (par rapport aux coûts relativement bas que l'on trouve par ailleurs dans le régime fiscal minier) suggère une préférence pour le maintien d'un nombre réduit de comptoirs officiels. On ignore dans quelle mesure les comptoirs pour le commerce de l'or sont restés opérationnels ou ouverts après l'interdiction de 2019 sur les exportations d'or par des entités privées.

Autres frais. Au cours des recherches effectuées dans le cadre de cette étude, il a été signalé que deux taxes supplémentaires étaient souvent appliquées au commerce international de minerais en provenance du Burundi, bien qu'elles ne figurent ni dans le Code minier ni dans le Règlement minier. La première est une taxe à l'exportation de 0,2% pour l'or, de 1% pour la cassitérite et la wolframite et de 2% pour le coltan. La seconde est une taxe de rapatriement de devises de 1% de la valeur de chaque transfert. Nous ignorons dans quelle mesure ces taxes sont appliquées dans la pratique aux exportations de minerais.

Autres taxes. La production de 3T au Burundi est soumise à une taxe locale forfaitaire, payable à la commune dans laquelle se trouve l'exploitation. Pour le secteur EMAPE, la taxe est fixée à 500 BIF/mois (0,25 USD) pour le coltan, 200 BIF (0,10 USD)/mois pour la production de cassitérite et de wolframite et 200.000 BIF (100 USD)/an pour les coopératives minières.

Les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en minerais sont également soumis à une taxe environnementale payée annuellement par les comptoirs de commerce (2 millions BIF / 1019 USD), les coopératives minières (1 million BIF / 509 USD) et les transporteurs de produits miniers (0,5 million BIF / 255 USD) à l'Office burundais de protection de l'environnement (OBPE).

Applicable au secteur des mines et des minerais

Taxes générales sur les entreprises. Les entreprises minières, comme les autres entreprises commerciales, sont soumises au paiement de taxes et d'impôts. Les taxes et impôts généraux comprennent l'impôt des sociétés (IS), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la retenue de l'impôt à la source (Pay as You Earn ou PAYE). Les taux d'IS sont plus élevés pour les sociétés qui ont un chiffre d'affaires plus élevé et qui emploient plus de travailleurs. Il existe un certain nombre d'exonérations fiscales, comme des taux réduits pour les sociétés opérant dans la zone franche et employant plus de 100 travailleurs burundais permanents. Cependant, nous ne savons pas précisément dans quelle mesure ces exonérations s'appliquent ou bénéficient aux entreprises du secteur 3TG.

L'OBM et l'OBR ne fournissent pas d'informations détaillées sur la perception des recettes dans le secteur minier au Burundi, ce qui témoigne d'un manque de transparence en termes de partage des données (le Burundi était classé 165/180 dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International en 2020 (Transparency International, 2021)). Cependant, la conformité fiscale est faible dans tout le pays, avec un ratio impôt/PIB de 15% en 2019. Il est probable que ce chiffre soit encore plus bas dans un secteur informel tel que l'EMAPE.

Notez que l'absence d'exigences fiscales pour les importations de minerais dans le tableau ci-dessus est due à l'absence d'importations officielles de minerais au Burundi. Étant donné que le pays ne dispose pas d'infrastructures permettant de créer de la valeur ajoutée, il n'a pas de secteur de réexportation formel. Cependant, le rôle du Burundi en tant que plate-forme pour le transit de l'or introduit en contrebande depuis la RDC est bien documenté. Les routes terrestres entre le Sud-Kivu et Bujumbura ont été identifiées comme des voies de contrebande essentielles pour l'or (IMPACT, 2020). Des hauts fonctionnaires burundais ont été cités dans des rapports du groupe d'experts des Nations Unies dès 2009 en lien avec d'importants réseaux de

contrebande d'or (Mahtani *et al.*, 2009). Plus récemment, le groupe d'experts des Nations Unies a fait état de divergences dans les données du commerce international, ce qui laisse supposer que la contrebande se poursuit. En 2018, le Burundi a officiellement exporté 601,7 kg d'or vers Dubaï, mais les statistiques des Émirats Arabes Unis indiquent que les négociants à Dubaï ont reçu plus de 2130,57 kg en provenance du Burundi au cours des 9 premiers mois de l'année (Zounmenou *et al.*, 2019). Il semble néanmoins que les troubles politiques et leurs répercussions économiques, notamment une crise de liquidité et une pénurie de dollars américains, ont contribué à réduire le rôle du Burundi en tant que plaque tournante pour la contrebande de minerais, en particulier d'or, en provenance de la RDC (IMPACT, 2020).

ÉLÉMENTS INCITATIFS ET DISSUASIFS POUR LE COMMERCE FORMEL

L'un des aspects les plus marquants du régime fiscal applicable aux minerais du Burundi est le niveau extrêmement élevé des coûts fixes associés à l'exploitation légale, ce qui est particulièrement frappant pour l'or. La figure 4 montre une moyenne annuelle des coûts fixes associés à la production et à l'exportation d'or au Burundi, en Ouganda et au Rwanda. Le Burundi présente des coûts fixes beaucoup plus élevés que ceux de ses voisins. Dans un contexte où toute la production de 3TG est actuellement assurée par des petits opérateurs, ces coûts fixes semblent exorbitants dans un pays dont le PIB par habitant a récemment été classé comme le plus bas du monde (World Bank, 2019a). Il ne fait aucun doute que ces coûts fixes élevés ont un effet dissuasif sur le commerce formel. Les redevances minières, en revanche, sont beaucoup plus faibles au Burundi qu'en Ouganda ou au Rwanda, s'élevant à 2% pour l'or et à 1,5% pour les 3T (contre 6% et 4% respectivement au Rwanda, et 5% pour tous les minerais en Ouganda). Si les coûts fixes pouvaient donc être davantage alignés sur les taux des redevances minières, cela pourrait favoriser des niveaux plus élevés de formalisation et donc de conformité fiscale dans le secteur des minerais au Burundi.

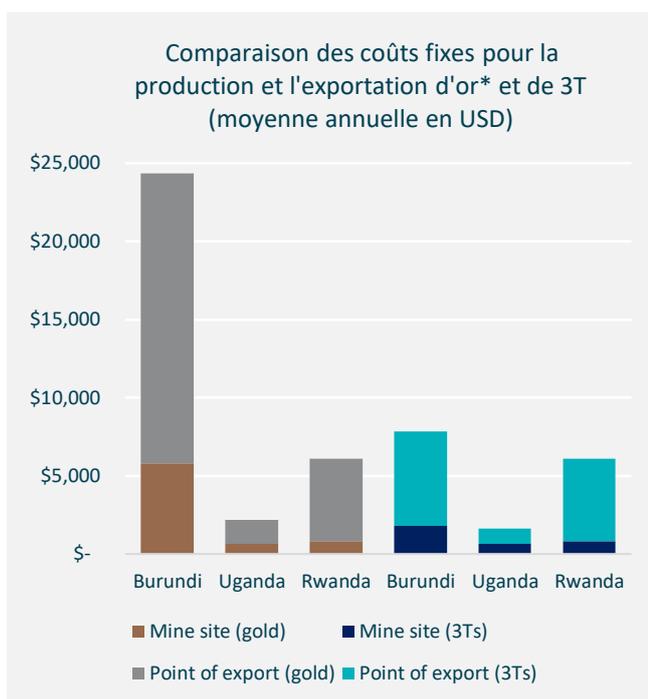


Figure 4: Comparaison des coûts fixes pour les exportations d'or. Source : calculs de l'auteur.

* sur la base des coûts prélevés sur la chaîne d'approvisionnement en or avant l'interdiction des exportations d'or par des entités privées en 2019

Il convient également de noter l'existence de taxes qui ne sont pas inscrites dans les textes juridiques qui régissent le secteur EMAPE au Burundi, mais qui, dans la réalité, sont apparemment prélevées sur les exportations de minerais. Il s'agit notamment d'une taxe à l'exportation de 0,2% pour l'or, de 1% pour la cassitérite et la wolframite et de 2% pour le coltan, ainsi que d'une taxe de rapatriement de devises de 1% de la valeur de chaque transfert. Les recherches menées dans le cadre de cette étude ont montré que ces taxes, étant donné leur statut juridique ambigu, suscitent une certaine réticence de la part des acteurs de la chaîne d'approvisionnement et qu'elles servent très probablement à saper la confiance dans le régime juridique, créant une certaine confusion pour les acteurs de la chaîne. Ces taxes devraient être clarifiées dans les textes juridiques ad hoc afin d'atténuer ces risques.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une question fiscale, l'interdiction en 2019 des exportations d'or par des entités privées au Burundi joue sans aucun doute un rôle dans l'encouragement ou la dissuasion du commerce formel de l'or. Il n'a pas été possible, dans le cadre de cette étude, d'obtenir des informations sur les prix payés par la Banque centrale du Burundi (BRB) aux négociants en or dans le pays,

même s'il est peu probable que la banque soit en mesure d'offrir des prix compétitifs dans un secteur où les prix sont souvent élevés et les marges bénéficiaires réduites. Cette situation est susceptible de pousser des acteurs existants du commerce d'or vers la clandestinité et d'encourager la contrebande d'or hors du Burundi, soit directement vers les plates-formes internationales du commerce de l'or tels que les EAU, soit par la frontière vers le Rwanda ou l'Ouganda voisins. Sur le long terme, cette situation n'est pas de nature à contribuer positivement aux recettes publiques du Burundi et pourrait saper encore davantage la confiance et la stabilité dans le secteur.

2.4. RDC

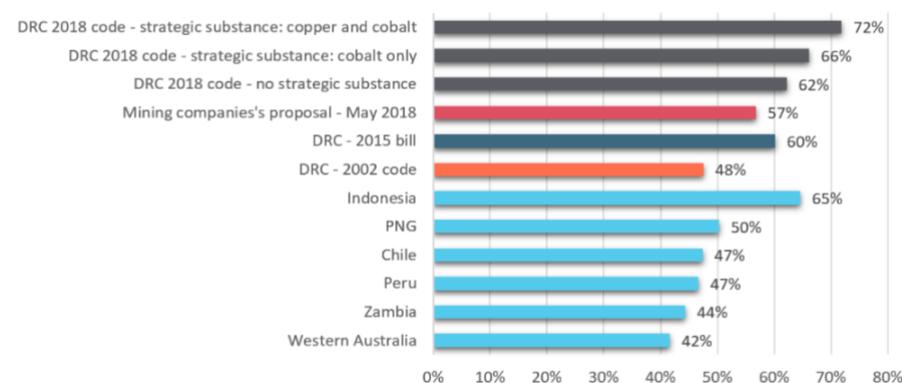
La RDC compte environ 2 millions de mineurs artisanaux qui extraient une grande variété de minerais (Geenen, Stoop and Verpoorten, 2021). L'est de la RDC, zone sur laquelle porte cette étude, abrite jusqu'à 382.000 mineurs artisanaux, dont 66% travaillent dans le secteur de l'or (Matthysen *et al.*, 2019). Les chaînes d'approvisionnement de l'EMAPE en RDC sont souvent longues et complexes, impliquant un grand nombre d'acteurs tout au long de la chaîne, dont les mineurs, les propriétaires de carrières, les prestataires de services et transformateurs, les coopératives, les petits négociants, les grands négociants, les comptoirs d'achat et unités de transformation, et d'autres encore. Contrairement à d'autres juridictions mentionnées dans ce document, comme le Rwanda, ces intermédiaires jouent un rôle important dans les chaînes d'approvisionnement en minerais congolais.

Le régime fiscal qui régit le secteur EMAPE congolais est notoirement lourd et complexe. Une application stricte de ces règles peut rendre l'exportation de l'or produit de manière responsable quasiment non viable, comme l'ont constaté un certain nombre de projets pilotes d'approvisionnement responsable dans la région. La complexité et les coûts élevés associés à ce régime incitent au commerce informel des minerais, en particulier de l'or, qui se prête à la contrebande compte tenu d'un ratio valeur/volume élevé. Cette section donne une vue d'ensemble du régime fiscal applicable à l'EMAPE en RDC et examine dans quelle mesure il est mis en application dans la pratique, puis identifie les aspects du régime fiscal qui constituent des facteurs incitatifs ou dissuasifs pour le commerce formel.

REGIME FISCAL APPLICABLE AUX MINERAIS

Le secteur des minerais en RDC est régi par le Code minier de 2018, qui est une révision du précédent Code minier de 2002. Le Code minier contient les exigences fiscales pour les grandes exploitations minières (LSM), tandis que le régime fiscal pour les EMAPE est plus décentralisé, généralement défini dans des décrets publiés par les autorités provinciales. Le Code minier 2018 résulte d'une révision majeure du code précédent, en vigueur depuis 2002. La révision a entraîné un certain nombre de changements clés, notamment des mesures légales et réglementaires pour la transparence, la traçabilité et la certification des substances minérales (article 7), l'introduction de zones d'exploitation minière artisanale (ZEA), l'obligation pour l'EMAPE d'opérer par le biais de coopératives (article 111) et la possibilité pour les titulaires de concessions minières d'affecter une partie de leur concession à l'exploitation artisanale (article 30). La révision du Code minier de 2002 en 2018 a également apporté des modifications

Average effective tax rate* from a cobalt/copper project based on the Ruashi mining project



* based on a 10% discount rate, assuming price and cobalt prices trigger the superprofit tax.

Source: NRGi, fiscal models

Figure 5: Comparaison des régimes fiscaux de diverses juridictions minières. Source : [NRGI \(2018\)](#)

importantes au régime fiscal. Ces changements, destinés à accroître les avantages économiques et fiscaux de l'exploitation minière industrielle pour le pays, incluaient de nouvelles taxes et des dispositions visant à simplifier les assiettes fiscales et à partager plus efficacement une partie des recettes avec les entités gouvernementales provinciales (Lassourd, 2018). Malgré ces changements, les régimes fiscaux miniers en RDC restent onéreux par rapport aux juridictions minières comparables (voir la figure 5 pour une comparaison des régimes industriels). Le régime des LSM a été évalué comme potentiellement dissuasif pour l'investissement compte tenu de son impact économique total, surtout après la prise en compte des taxes *de facto* (perçues en dehors du champ légal strict du régime) (Lassourd and Okenda, 2018). Le secteur de l'EMAPE ne fait pas exception, offrant un cadre complexe et onéreux dans lequel les acteurs de la chaîne d'approvisionnement sont censés opérer.

Le tableau 4 ci-dessous donne un aperçu des taxes et redevances applicables au secteur des 3TG EMAPE au Sud-Kivu et en Ituri (le projet Madini se focalisant sur ces zones géographiques). Il convient de noter à ce stade que bon nombre des taxes et redevances prélevées sur les acteurs de la chaîne d'approvisionnement sur le terrain occupent un espace ambigu sur le plan juridique. Certaines – telles que les taxes et redevances prélevées par les groupes armés ou les services de sécurité publique aux barrages routiers – sont clairement illégales, d'autres sont mentionnées explicitement dans les textes légaux spécifiques qui régissent le secteur minier. Beaucoup, cependant, se situent entre la légalité et l'illégalité. Distinguer les frais légaux de ceux qui sont illégaux ou juridiquement ambigus peut s'avérer un challenge. La recherche présentée dans cette étude étant de haut niveau, une étude plus approfondie de la fiscalité (et de la parafiscalité) en RDC est recommandée pour corroborer les conclusions de haut niveau présentées ici.

Tableau 4 : Taxes et redevances payables sur la production EMAPE, l'importation et l'exportation de 3TG en RDC

Spécifique au secteur EMAPE

Taxes sur la production et le commerce des minerais. La RDC impose une variété de frais, taxes et redevances tout au long des chaînes d'approvisionnement de 3TG EMAPE. Au niveau des sites miniers, les taxes et frais diffèrent généralement selon les provinces et sont fixés par les autorités provinciales respectives.

Ituri

Les taxes pertinentes sur la production EMAPE et le commerce des 3TG en Ituri sont clairement définies dans l'Arrêté Interministériel des Ministres Provinciaux N.07/EBK/004/CAB/MINPRO/P.I/MPIEE/2021 et N.06/JEN/006/CAB/MINICOFINCEA/P.I/2021. Les droits sont payables à la division minière provinciale et à l'autorité financière provinciale. Ils comprennent, entre autres, les éléments suivants :

- carte d'exploitation artisanale (droit annuel de 13,5 USD pour l'or et de 10 USD pour les 3T)
- carte de négociant (droit annuel de 75 à 150 USD pour l'or et de 70 à 100 USD pour les 3T)
- taxe sur les sites d'exploitation artisanale (200 USD pour l'or et 20 USD pour les 3T par an et par site)
- taxe d'agrément annuel pour coopératives d'exploitation minière artisanale (droit annuel de 400 USD pour l'or et de 200 USD pour les 3T)
- taxe sur enregistrement des dragues et motopompes d'exploitation minière (800 USD par an pour une drague et entre 75 et 500 USD par an pour les pompes, selon la capacité de la pompe)
- taxe sur la vente de matières précieuses EMAPE autres que les diamants et l'or (2% de la valeur de chaque vente pour les 3T, payable pour chaque transaction)
- taxe de 1% des produits de transaction d'or (et de diamant) d'exploitation artisanale perçue sur les transactions entre les exploitants artisanaux, les négociants et les comptoirs (1% de la valeur de chaque vente)
- taxe d'incitation à la transformation locale des concentrés de minerais de la province (150 USD par transaction)

- taxe sur autorisation de transport ou transfert de minerais (150 USD par transaction pour l'or et 0,5 USD/kg pour les 3T)

Pour chacune des taxes ci-dessus, l'Arrêté impose également des frais administratifs d'environ 10% de la valeur de la taxe.

Sud-Kivu

Au Sud-Kivu, la majorité des taxes et redevances sont fixées dans l'Arrêté Interministériel provincial N°.../CAB/MINIPRO/MEE/SK2021 et 08/021/GP/SK/CAB/MIN FIN.ECO.COM&IND/2021 du 29/01/2021 fixant les taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du Ministère provincial des Mines, Énergie et Environnement en Province du Sud-Kivu. Elles incluent entre autres :

- carte d'exploitation minière artisanale (10 USD / an)
- carte de négociant (300 à 500 USD par an pour les négociants en or et 300 USD pour les négociants en 3T)
- taxe d'agrément annuel pour coopératives d'exploitation minière artisanale (300 USD / an)
- taxe sur enregistrement des dragues minières, motopompes et autres équipements (allant de 30 à 1000 USD selon l'équipement)
- taxe sur les sites d'exploitation artisanale de l'or (250 USD/puits/an)
- taxe pour atténuation et réhabilitation de l'environnement minier de l'EMAPE (5% de la production de chaque puits)
- taxe sur la vente de matières précieuses d'EMAPE autres que les diamants et l'or (100 USD par an pour les 3T)
- taxe sur le transport de minerais (10 USD / lot de minerais)
- taxe sur le transfert de minerais vers une autre province (1% de la valeur du lot de minerais)

Les taxes ci-dessus sont normalement soumises à des frais administratifs, mais ces frais ne sont pas mentionnés dans le texte légal qui les définit, ce qui entraîne une certaine résistance au paiement de frais administratifs par les acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

Les autres taxes prévues dans les différents textes légaux au Sud-Kivu comprennent :

- taxe sur la production de minerais autres que l'or et le diamant, payable aux entités territoriales décentralisées (ETD) au niveau de la commune et de la chefferie / secteur (0,12 USD / kg)
- frais de service payés au Service d'Assistance et d'Encadrement de l'Exploitation Minière Artisanale et à Petite échelle (SAEMAPE) au niveau du site minier (FRSR) (5% de la production d'un site pour l'or, 0,15 USD / kg pour l'étain et le tungstène, 0,25 USD / kg pour le coltan). Dans la pratique, ceci n'est payé que dans certains territoires du Sud-Kivu.
- frais de service payés au SAEMAPE par les négociants (10 USD / mois pour l'or, 0,15 USD / kg pour l'étain et le tungstène, 0,25 USD / kg pour le coltan)

Enfin, il y a une redevance pour agrément de coopérative minière de 5000 USD payable au gouvernement central, prélevée une seule fois au cours de la vie d'une coopérative minière.

Les droits qui sont également perçus sur les entités de traitement des minerais (trouvés dans l'Arrêté Interministériel N° 0001/CAB.MIN/MINES/01/2019 et N° CAB/MIN/FINANCES/2019/009 du 22 février 2019 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du Ministère des Mines) incluent :

- taxe d'agrément pour une Entité de Traitement Catégorie A¹⁰ (5000 USD / 2 ans)

¹⁰ L'Arrêté ministériel n° 3163/CAB.MIN/MINES/01/2007 du 11 août 2007 portant réglementation des activités de l'entité de traitement et de l'entité de transformation des substances minérales catégorise les centres de traitement de 3T comme suit : Catégorie A : toute entité

- frais d'avance annuelle (50.000 USD / an)

Frais à l'exportation de minerais. Les frais et taxes payables au point d'exportation comprennent ceux prélevés sur les entités exportatrices (indépendamment du nombre d'exportations) et ceux prélevés sur les lots d'exportation individuels. Ils s'appliquent à toutes les exportations de minerais (quelle que soit la province d'où proviennent les minerais). Ceux qui sont prélevés sur les entités exportatrices sont décrits dans l'Arrêté Interministériel N° 0001/CAB.MIN/MINES/01/2019 et N° CAB/MIN/FINANCES/2019/009 du 22 février 2019 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du Ministère des Mines. Ils comprennent, pour l'or :

- taxe pour agrément de comptoir d'achat et de vente de substances minérales autorisées (5000 USD/an)
- redevance d'acheteur pour comptoir d'or (1000 USD/an pour les comptoirs qui comptent 10 acheteurs ou moins)
- redevance pour acheteur supplémentaire, lorsqu'un comptoir compte plus de 10 acheteurs (1500 USD par an pour l'or)
- caution pour agrément de comptoir d'achat et de vente de substances minérales autorisées (or) (2500 USD à la création du comptoir). En théorie, ces frais sont remboursables, mais dans la pratique, ils ne sont pas remboursés.)
- Taxe sur l'autorisation d'exportation (200 USD/an pour l'or)

Pour les 3T :

- Taxe sur agrément de l'entité de traitement de catégorie A (5000 USD par an)
- Taxe sur l'autorisation de traitement ou de transformation des substances autres que les produits d'exploitation artisanale (300 USD/an)

En plus de ce qui précède, un certain nombre de taxes et de droits sont prélevés au point d'exportation pour chaque lot de minerais. Ceci inclut notamment, pour l'or :

- Droit de sortie (dans l'Arrêté Interministériel N° 0459/CAB.MIN/MINES/01/2011 et N° 295/CAB.MIN/FINANCES/2011 du 11 novembre 2011, le droit est fixé à 0,5% de la valeur de vente). Toutefois, les recherches menées dans le cadre de cette étude ont révélé que dans la pratique, on appliquait 1,5% sur la base d'une clause mentionnée dans un autre texte de loi. Après l'opposition initiale des acteurs de la chaîne d'approvisionnement, qui ont stoppé les exportations pendant plusieurs mois, 1,5% est devenu le taux accepté.
- Taxe d'intérêt commun (1% de la valeur d'achat de chaque lot, payable aux autorités provinciales)
- Taxe rémunératoire (0,5% de la valeur de vente, réparti entre un certain nombre d'entités publiques)

Pour les 3T, après le rétablissement du paiement des redevances minières pour la production artisanale en 2019 suite aux révisions du Code minier en 2018, les droits applicables aux exportations de 3T EMAPE comprennent :

- Taxe rémunératoire (1% de la valeur de vente, payable à la DGDA)
- Redevances minières (3,5% de la valeur de vente pour la cassitérite et la wolframite et 10% de la valeur de vente pour le coltan, répartis entre le Trésor, la province / les autorités locales et le fonds minier)

Applicable au secteur des mines et des minerais

Taxes générales sur les entreprises. Les négociants, les entités de traitement et les comptoirs sont tenus d'opérer en tant que personne morale et doivent être titulaires d'un RCCM (Registre de commerce et de crédit mobilier). Ils sont soumis au paiement de taxes par le biais d'un Registre de commerce. Ils doivent ainsi

de traitement qui effectue des opérations de traitement des minerais pour produire un concentré comme produit de base ; Catégorie B : toute entité de traitement qui, à partir de minerais ou de concentrés, produit du métal raffiné comme produit commercialisable.

payer à la Direction Générale des Impôts (DGI) 30% des bénéfices ou l'équivalent de 1% du chiffre d'affaires annuel, l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour leurs agents et les cotisations à la caisse nationale de sécurité sociale.

Comme le montre clairement le tableau 5, le régime fiscal congolais est très complexe. Les dispositions fiscales relatives aux chaînes d'approvisionnement en minerais d'exploitation artisanale sont contenues dans différents textes juridiques et varient souvent selon les provinces. En outre, il existe un grand nombre de taxes parafiscales qui sont liées d'une manière ou d'une autre au régime fiscal, mais qui ne sont pas strictement inscrites dans le droit écrit – p. ex. la perception au Sud-Kivu, en sus des taxes, de frais administratifs qui n'apparaissent pas dans les textes juridiques qui régissent ces taxes. La réalité est que la légalité fiscale dans le secteur des minerais congolais est un véritable casse-tête, même pour ceux qui ont une vaste expérience et de nombreux contacts dans le secteur. Il en résulte que pour le mineur artisanal congolais moyen, ou même pour l'agent de l'État en milieu rural, la nature et le nombre exacts des taxes à prélever sont généralement un mystère.

Cette étude s'est penchée sur la parafiscalité (taxation illégale ou juridiquement ambiguë) uniquement dans le contexte des exportations de minerais, mais des rapports ont montré que ces taxes existent à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement congolaise. Au point d'exportation, certaines procédures – comme la délivrance d'un certificat de non-objection à l'exportation par la Division du commerce extérieur, pour ne citer qu'un exemple – sont censées être gratuites, mais dans la pratique, une taxe de 50 USD est généralement perçue avant la délivrance du certificat. D'autres montants, comme les commissions pour diverses entités gouvernementales, sont prélevés de manière informelle en pourcentage de la valeur FOB¹¹ des marchandises exportées. Bien que ces prélèvements soient courants, ils sont strictement informels, si bien que les intervenants dans la chaîne d'approvisionnement s'opposent souvent à leur paiement. Cela crée également une confusion parmi les acteurs de la chaîne, à qui il incombe de savoir quelles taxes doivent être payées à quelle entité, lesquelles sont strictement légales, lesquelles sont parafiscales mais néanmoins obligatoires pour que l'exportation ait lieu, etc. À son tour, cette confusion est susceptible d'avoir un impact négatif sur la conformité fiscale en général et d'inciter à la corruption, avec des acteurs qui, en pratique, doivent louvoyer dans le système pour réduire les coûts (para)fiscaux et la charge logistique que représente le paiement des taxes et redevances à toute une série d'entités.

Il y a un certain nombre de facteurs qui influencent les niveaux élevés de parafiscalité en RDC. L'un d'eux, qui se manifeste principalement au niveau des sites miniers, est la question des agents de l'État non payés ou sous-payés. Le service EMAPE congolais – SAEMAPE – est chargé d'assister et d'encadrer l'EMAPE, ce qui inclut la collecte des recettes fiscales dans le secteur. Cette structure organisationnelle permet aux organismes de surveillance et d'exécution de prendre en compte les questions spécifiques à l'EMAPE. Mais dans bien des cas, les agents appartenant à ces institutions qui opèrent au niveau des sites n'ont pas les compétences requises et ne sont pas enregistrés, ce qui signifie qu'ils ne reçoivent pas de salaire de l'État. Selon des rapports émanant de la société civile, sur les 128 agents du SAEMAPE en Ituri en 2018, seuls 7 étaient enregistrés et donc payés par l'État (Bulongo, 2018). Il en résulte que les agents de l'État prélèvent des taxes informelles afin de combler ce déficit salarial.

Évaluer la conformité fiscale dans le secteur minier artisanal congolais est difficile vu le manque de données sur les recettes fiscales perçues. Certaines données étant collectées à différents niveaux de pouvoir local, il n'a pas été possible, dans le cadre de cette étude, de déterminer la contribution des recettes fiscales du secteur des minerais aux recettes totales collectées, ceci en raison d'un manque d'accès aux données. Cependant, on peut supposer, compte tenu du très faible ratio impôt/PIB de 7,5% – bien en dessous de la moyenne africaine de 16,5% (OECD, 2020a) – et du caractère informel du secteur EMAPE, que la conformité à l'impôt est vraisemblablement très faible et que les pertes dues au commerce informel des minerais sont importantes. Ceci

¹¹ Valeur marchande des biens au point d'évaluation uniforme (c'est-à-dire au point de douane à l'exportation) (OCDE 2003)

est corroboré par des données anecdotiques provenant du secteur : un récent rapport émanant de la société civile du Sud-Kivu indique par exemple que la taxe de 1% sur les transactions minières payable par les négociants n'est pratiquement jamais payée (Bulongo, 2019).

La faible perception des recettes dans le secteur aurifère EMAPE s'explique en partie par le fait que les taxes sur la production des sites miniers sont collectées au niveau de la coopérative minière (lorsqu'il y a une coopérative en activité). La production est déclarée en présence d'un agent du SAEMAPE / Division des Mines et la taxe est calculée en conséquence. Cependant, la chaîne d'approvisionnement dans le secteur EMAPE congolais est fortement fragmentée. L'utilisation de l'or comme monnaie, tant pour le remboursement des dettes et le préfinancement que pour le paiement des salaires des travailleurs, signifie que bien souvent, seule une petite partie de l'or produit sur un site déterminé passe par les mains de la coopérative, le reste étant réparti entre d'autres acteurs. Cela signifie que la proportion d'or qui parvient à la coopérative – et sur laquelle sont calculées les taxes sur la valeur en pourcentage telles que la FSFR – représente une importante sous-déclaration de la production totale d'or, ce qui se traduit vraisemblablement par des recettes officielles bien inférieures à celles prévues par le régime fiscal, mais avec une taxation informelle au profit d'agents de l'État non payés ou sous-payés dont le niveau est difficile à évaluer.

Une autre raison, plus significative, de la maigre collecte de revenus dans le secteur des 3TG EMAPE est le niveau élevé d'informalité et de commerce illicite dans les chaînes d'approvisionnement EMAPE, en particulier pour l'or. En 2012, l'ITIE a estimé que les pertes pour la RDC liées uniquement à l'EMAPE aurifère s'élevaient à 8 millions de dollars par an, un chiffre qui a probablement augmenté depuis. En 2020, les exportations de l'EMAPE ont été déclarées pour un total de 2,3 millions USD. Les chiffres réels sont beaucoup plus élevés. En 2013, le groupe d'experts de l'ONU a estimé que 98% de l'or de l'EMAPE était sorti en contrebande de la RDC. Si cela reste vrai, cela porterait la production de l'EMAPE en 2020 à une valeur de 119 millions USD. Si nous prenons l'estimation plus récente de BGR selon laquelle 15 à 22 tonnes d'or EMAPE sont produites par an en RDC, la valeur est encore plus élevée, atteignant au moins 742 millions USD aux prix d'aujourd'hui¹² (Neumann *et al.*, 2019). Cela signifie que 99,5% de l'or qui quitte la RDC n'est pas comptabilisé dans les exportations officielles. En termes de pertes de recettes fiscales, les écarts sont considérables. Même si l'on ne tient compte que des 3 taxes à l'exportation s'élevant à 3% de la valeur des exportations¹³, on constate que les recettes revenant à l'État s'élèvent à 22,2 millions de dollars.

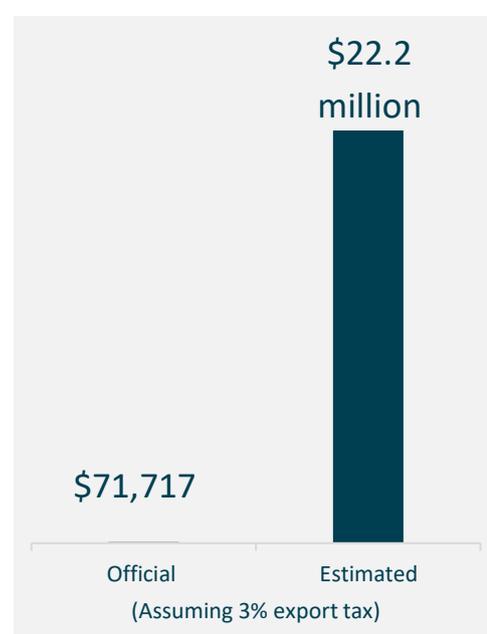


Figure 6: Perception potentielle de recettes sur la production d'or réelle estimée

ÉLÉMENTS INCITATIFS ET DISSUASIFS POUR LE COMMERCE FORMEL

L'existence de régimes fiscaux distincts pour l'EMAPE et les exploitations à grande échelle (LSM) en RDC et la présence d'institutions chargées spécifiquement de la surveillance et de l'encadrement du secteur EMAPE sont des points forts pour la gouvernance du secteur EMAPE au Congo et pourraient, en théorie, contribuer à accroître le commerce formel de minerais dans le pays. Cependant, différents facteurs liés à la mise en

¹² Prix de 55 USD/g, en supposant une pureté de 90%

¹³ Frais de sortie, en prenant le taux de 1,5% payé dans la pratique ; taxe d'intérêt commun (1%) ; taxe rémunératoire (0,5%)

application sapent ces structures de gouvernance, fournissant de nombreux éléments de nature à encourager le commerce informel ou illicite des minerais EMAPE dans le pays et vers l'étranger.

Premièrement, l'ambiguïté juridique dans laquelle s'inscrivent de nombreuses taxes et redevances est un puissant facteur de dissuasion pour le commerce formel. Déterminer quelles taxes sont pleinement légales et lesquelles ne le sont pas est un processus complexe du fait, d'une part, de la nature décentralisée de la gouvernance du secteur EMAPE, et d'autre part, de textes juridiques contradictoires ou qui se chevauchent. Par ailleurs, compte tenu du fait que ces taxes sont payables à différentes institutions, il incombe à chaque acteur de la chaîne d'approvisionnement de savoir quelles taxes doivent être payées, combien et à qui. Dans un environnement juridique complexe, cela peut entraîner de la confusion et décourager au respect des règles fiscales. La clarification des taxes et redevances payables par les chaînes d'approvisionnement de l'EMAPE dans chaque juridiction serait un premier pas vers l'incitation à la conformité fiscale. La province de l'Ituri a déjà fait un pas dans ce sens avec l'élaboration d'un arrêté qui fixe l'ensemble des taxes et des droits (y compris les frais administratifs) applicables à la production et au commerce du secteur des minerais EMAPE dans la province. Si le nombre de droits et de taxes n'a pas diminué, la clarification des droits qui sont à payer fournira sans aucun doute une base juridique aux acteurs de la chaîne pour i) s'opposer à tous droits qui ne seraient pas mentionnés dans l'arrêté et ii) mieux faire connaître, tant aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement qu'aux agents de l'État, le régime fiscal légal en vigueur dans la province. Même si cela ne résoudra pas en soi le problème de la perception de taxes parafiscales sur le terrain, c'est un pas dans la bonne direction.

Deuxièmement, le nombre de taxes et d'entités qui prélèvent des taxes est un facteur dissuasif pour le commerce formel, étant donné la charge administrative que représente, pour les intervenants de la chaîne d'approvisionnement, l'obligation de s'assurer du paiement d'un grand nombre de taxes et de frais à différents organismes, en différents endroits et à différents niveaux de la chaîne d'approvisionnement. Comme évoqué plus en détail dans l'analyse comparative ([Section 2.5](#)), cela constitue un obstacle important à la mise en conformité pour les intervenants de la chaîne d'approvisionnement et cela contribue probablement à la contrebande de minerais et au sous-paiement des taxes et des droits.

Troisièmement, la charge cumulée qu'implique le régime fiscal de l'EMAPE peut entraîner des coûts élevés pour les acteurs de la chaîne, ce qui compromet la viabilité commerciale d'un secteur aux marges étroites. Prenons, par exemple, les coûts disproportionnés associés à la production d'or au Sud-Kivu. La taxe de 5% payable au SAEMAPE sur la production d'or et la taxe de 5% pour la réhabilitation environnementale des sites miniers représentent à elles seules 10% de la valeur de la production, ce qui rendrait vraisemblablement toute exploitation non viable. On ignore dans quelle mesure, précisément, ces taxes sont prélevées dans la pratique, mais leur existence même est susceptible d'inciter les acteurs à rechercher des moyens détournés pour les éviter.

Les coûts élevés imposés aux coopératives sont également susceptibles de désavantager les petits acteurs. Cela contribue – comme cela a été évoqué dans la littérature – à la concentration du pouvoir des coopératives EMAPE dans les mains d'un cercle fermé d'acteurs (de Haan and Geenen, 2016). Les 5000 dollars nécessaires pour obtenir l'autorisation de créer une coopérative, par exemple, excluent les petits producteurs dont l'accès aux investissements est limité. Les taux élevés de taxation sur la production – au Sud-Kivu, 10% de la valeur de la production est théoriquement prélevée (5% par le SAEMAPE et 5% pour la réhabilitation de l'environnement) – signifient que les coopératives ont besoin d'une solide trésorerie pour y faire face, ce qui, à nouveau, désavantage ceux qui ont moins de moyens ou pousse ceux qui ont moins de capacité financière vers l'informalité.

Il en va de même au point d'exportation, surtout si l'on tient compte des taxes et des frais juridiquement ambigus. Dans une étude de cas datant de 2018, Bulongo a analysé le coût de toutes les taxes et redevances (y compris celles qui sont juridiquement ambiguës) qui auraient été payés par un comptoir basé à Bukavu pour l'exportation de 4 kg d'or cette année-là (Bulongo, 2019). En supposant que l'exportation ait eu lieu en un seul

lot, Bulongo a estimé que le comptoir aurait payé plus de 17.000 USD, soit 11% de la valeur d'achat de l'or exporté. Si d'autres taxes, comme l'impôt sur les sociétés, étaient prises en compte, le coût serait encore plus élevé. De même, Impact a estimé qu'une exportation d'or EMAPE depuis la RDC est susceptible de se voir prélever 8-11% de son volume en taxes d'exportation, charges et frais, une part qui passe à 18-22% si le transport est également pris en compte (Katho *et al.*, 2021). Cet exemple montre les pressions fiscales auxquelles sont confrontés les comptoirs qui cherchent à opérer de manière formelle et souligne à quel point les coûts élevés sont de nature à favoriser les exportations illicites d'or depuis la RDC. Diverses preuves anecdotiques le confirment. Il est d'usage courant que les négociants échangent un faible pourcentage de leur or avec les comptoirs enregistrés. Ils disposent ainsi d'une trace écrite légitime pour justifier leur permis, tout en passant en contrebande la majeure partie de leur production afin d'éviter les coûts élevés associés au régime officiel. Les comptoirs auraient un comportement similaire, n'exportant officiellement qu'une petite partie de l'or qu'ils achètent.

Dans le cas de l'EMAPE, dans un contexte d'informalité généralisée, l'objectif d'un régime fiscal devrait être d'inciter davantage de producteurs, de négociants et d'exportateurs de minerais à vendre leurs minerais par des voies légales. Dans le contexte de l'est de la RDC, les principaux facteurs dissuasifs pour le commerce formel identifiés dans le cadre du régime fiscal de l'EMAPE sont i) les frais de taxation élevés à payer tout au long de la chaîne d'approvisionnement, ii) les ambiguïtés quant à savoir ce qui constitue une taxe légale ou formelle et iii) le nombre élevé d'entités habilitées à prélever des taxes à différents points de la chaîne. Si l'on y ajoute le niveau extrêmement élevé des taxes parafiscales prélevées sur la chaîne d'approvisionnement, le résultat global est un régime fiscal lourd, auquel il est extrêmement difficile pour les acteurs de se conformer pleinement tout en assurant la viabilité commerciale de leurs activités. Cela montre qu'il est nécessaire de simplifier radicalement le régime fiscal en RDC afin d'encourager les exportations formelles. L'introduction d'une taxe unique au point d'exportation, telle qu'une redevance minière, pourrait grandement contribuer à une plus grande formalisation. Cela aurait comme avantage d'être plus simple et plus efficace à la fois pour les acteurs de la chaîne d'approvisionnement et pour les autorités de la RDC. Pour les acteurs de la chaîne, cela rendrait la situation moins confuse quant à savoir quels coûts doivent être payés à tel ou tel niveau de la chaîne d'approvisionnement. Pour l'État, cela réduirait la charge de la collecte des taxes pour la plupart des entités. Cela permettrait aux organismes de surveillance de l'EMAPE, notamment le SAEMAPE et les agents provinciaux de la Division des Mines, de promouvoir de meilleures pratiques en matière de chaîne de contrôle et de meilleures conditions de travail dans le secteur EMAPE, sans avoir à suivre et taxer la production. Par ailleurs, si les autorités au niveau des sites avaient avant tout pour mandat de soutenir l'EMAPE (et non de collecter des taxes), cela renforcerait vraisemblablement la confiance entre les autorités et l'EMAPE.

Tableau 5 : Estimation des recettes générées par une formalisation accrue

	Exportations (USD)	Recettes estimées (taxe à l'exportation) ¹⁴
50% d'exportations formelles	259 875 000 \$	7 796 250 \$
25% d'exportations formelles	185 625 000 \$	5 568 750 \$
5% d'exportations formelles ¹⁵	37 125 000 \$	1 113 750 \$
2020 (estimé officiel)	2 390 581 \$	71 717 \$

¹⁴ Basé sur un total de 3% (frais de sortie, en prenant le taux de 1,5% payé dans la pratique ; taxe d'intérêt commun (1%) ; taxe rémunératoire (0,5%))

¹⁵ Basé sur la limite inférieure de l'estimation de BGR (15 tonnes par an), évaluée à 742 millions \$ (en prenant 55 \$/g à 90% de pureté)

Source : [CTCPM \(2020\) Statistiques Minières](#)

Tout en reconnaissant que la formalisation prend du temps, le tableau 5 montre que même un résultat de 25% d'exportations formelles d'or générerait des revenus conséquents pour l'État. Cela montre également l'importance de se concentrer sur la formalisation des exportations d'or. En 2020, on estime que les recettes provenant de la seule taxe à l'exportation (4,5%¹⁶) générées par les exportations de 3T EMAPE officiellement déclarées ont atteint 5.500.349 USD, soit bien plus que les 71.717 USD estimés pour l'or. Cependant, compte tenu du niveau beaucoup plus élevé des exportations formelles dans le secteur des 3T¹⁷, il reste moins de marge pour une croissance des revenus dans ce secteur. À l'inverse, si 25% seulement des exportations d'or se faisaient légalement, la valeur de la taxe à l'exportation dépasserait à elle seule les recettes actuelles générées par les exportations de 3T.

2.5. ANALYSE COMPARATIVE

La section qui suit propose une analyse comparative des régimes fiscaux décrits dans les sections précédentes. Bien que toutes les conclusions soient basées sur les recherches menées dans le cadre de cette étude sur les régimes fiscaux applicables à la production et à l'exportation de 3TG EMAPE dans chacun des quatre pays cibles, il convient de noter que le droit fiscal est notoirement complexe et que les conclusions ci-après reposent sur des modèles et des estimations simplifiés censés refléter au mieux les situations complexes sur le terrain.

MONTANT DES TAXES PERÇUES

Afin de comparer les coûts réels associés aux régimes fiscaux de l'Ouganda, du Rwanda, du Burundi et de la RDC, nous avons estimé le montant des taxes prélevées sur l'exportation de 3 kg d'or (d'une valeur estimée à 148.500 USD¹⁸) et d'une tonne de cassitérite (d'une valeur estimée à 25.065 USD¹⁹) depuis chacune des juridictions en question.²⁰ Pour ce faire, nous avons créé des modèles simplifiés basés sur un certain nombre d'hypothèses : i) une chaîne d'approvisionnement simple, avec seulement deux groupes d'acteurs (production/importation et exportation), ii) la prise en compte uniquement des paiements effectués directement à une entité gouvernementale, iii) un prix identique à l'importation et à l'exportation (pour des raisons de cohérence géographique et compte tenu des marges très étroites qui caractérisent le secteur), iv) l'hypothèse selon laquelle les entités impliquées exportent 1 lot de minerais par mois (afin d'éviter un biais en faveur de coûts fixes élevés tels que les licences) et v) une absence de transformation des minerais (pour permettre des comparaisons dans les pays où les installations de transformation des minerais ne sont pas disponibles), entre autres.

¹⁶ Redevance minière (3,5%) et taxe rémunératoire (1%)

¹⁷ Selon l'ITSCI, 95% de la production de 3T EMAPE dans la région des Grands Lacs est couverte par leur initiative

¹⁸ En supposant 55 \$/g à 90% de pureté

¹⁹ En supposant 33 \$/kg à 75% de pureté

²⁰ Les valeurs de 3 kg et 1 tonne ont été choisies comme valeurs de production mensuelle raisonnables pour un site EMAPE. Les exportations se font normalement en plus grandes quantités (p. ex. 25 tonnes pour la cassitérite), mais il a été jugé raisonnable de garder les mêmes valeurs par souci de cohérence, afin de pouvoir comparer les 4 juridictions choisies.

La figure 7 et le tableau 6 montrent les coûts associés à ces exportations. Les coûts ont été calculés séparément pour l'Ituri et le Sud-Kivu en RDC, étant donné leurs régimes fiscaux différents au point de production.

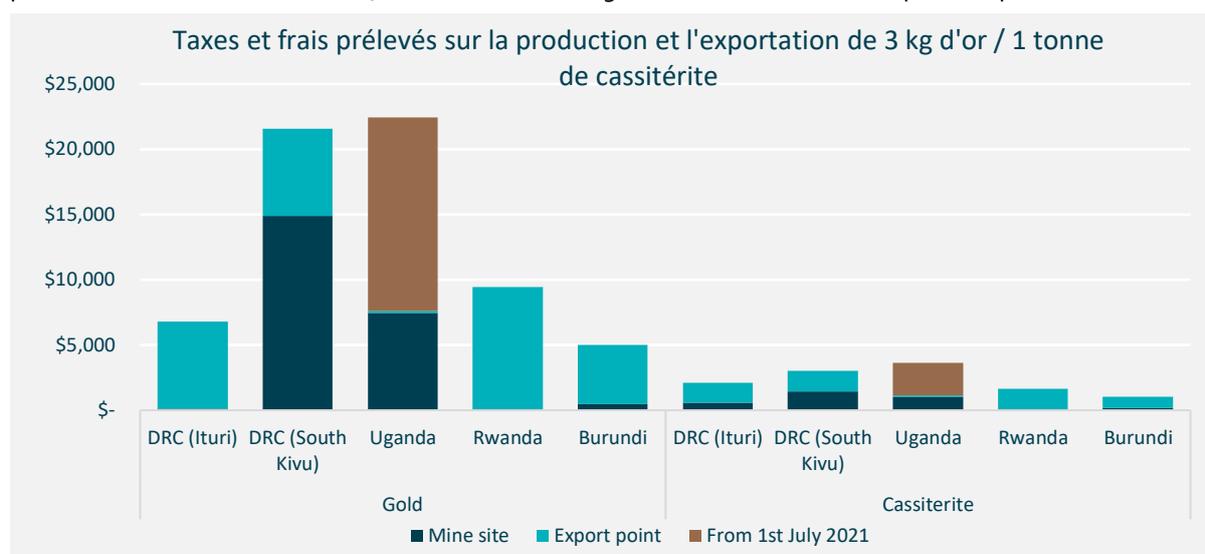


Figure 7: Montant estimé des taxes à payer sur l'exportation de cassitérite et d'or non transformés

Les résultats montrent les disparités entre les régimes fiscaux des différents pays. Au Rwanda et au Burundi, les redevances minières sont payables au point d'exportation, tandis qu'en Ouganda, les redevances minières sont payables au point de production, selon la déclaration mensuelle de la valeur de la production. Cela ne signifie pas nécessairement qu'en Ouganda, la charge des coûts est toujours supportée par les mineurs, car il est probable que les coûts soient pris en compte dans les prix de vente des minerais, mais les redevances élevées au point de production sont de nature à désavantager les petits acteurs, surtout si l'on considère les coûts d'investissement élevés souvent associés au secteur. Les exportateurs, quant à eux, ont tendance à opérer comme des « agrégateurs » et sont donc moins susceptibles de subir de lourdes contraintes de trésorerie.

Les chiffres montrent la charge fiscale qui sera engendrée par les amendements prévus au régime fiscal ougandais, qui entre en vigueur le 1^{er} juillet. Selon notre modèle, les taxes à payer sont estimées à 22.457 \$ – soit 15% de la valeur de vente totale estimée – pour une exportation de 3 kg d'or (non transformé) produit en Ouganda conformément à la nouvelle législation. Même l'or transformé – qui est en réalité plus susceptible d'être exporté depuis l'Ouganda – entraînerait le paiement d'une taxe estimée à 15.032 USD, soit 10% de la valeur de vente estimée d'une exportation de 3 kg d'or produit localement. Ces chiffres semblent déraisonnables et remettent assurément en question la viabilité commerciale des exportations d'or du pays. Comme indiqué à la [Section 2.2](#), les raffineries pourraient être en mesure de négocier une sorte d'exonération des nouvelles taxes à l'exportation. Toutefois, cela i) compromettrait l'augmentation prévue des recettes publiques provenant du secteur et ii) concentrerait les exportations d'or dans les mains d'une élite puissante, ce qui risquerait de renforcer les liens existants présumés avec la contrebande de minerais en provenance des pays voisins.

Tableau 6 : Montant estimé des taxes à payer sur l'exportation de cassitérite ou d'or non transformé

Country	Mine site	Import point	Export point	From 1st July 2021	Total	% of export value
Gold (3 kg)						
DRC (Ituri)	\$ 109		\$ 6,691		\$ 6,801	5%
DRC (South Kivu)	\$ 14,90		\$ 6,691		\$ 21,59	15%
Ouganda	\$ 7,478		\$ 128	\$ 14,850	\$ 22,457	15%
Ouganda (imported)		\$ 1,76	\$ 128	\$ 14,850	\$ 16,74	11%

Rwanda	\$ 67		\$ 9,351		\$ 9,419	6%
Rwanda (imported)		\$ 2,52	\$ 9,351		\$ 11,875	8%
Burundi	\$ 484		\$ 4,513		\$ 4,997	3%
Cassiterite (1 tonne)						
DRC (Ituri)	\$ 550		\$ 1,569		\$ 2,120	8%
DRC (South Kivu)	\$ 1,441		\$ 1,569		\$ 3,011	12%
Uganda	\$ 1,056		\$ 82	\$ 2,506	\$ 3,645	15%
Uganda (imported)		\$ 531	\$ 82	\$ 2,506	\$ 3,120	12%
Rwanda	\$ 67		\$ 1,573		\$ 1,641	7%
Rwanda (imported)		\$ 426	\$ 1,573		\$ 1,999	8%
Burundi	\$ 150		\$ 877		\$ 1,02	4%

Les résultats pour la RDC diffèrent considérablement entre le Sud-Kivu et l'Ituri. Cela est dû en grande partie à deux taxes payables au Sud-Kivu mais pas en Ituri : une taxe de 5% prélevée sur la production de chaque site par le SAEMAPE, l'administration des mines artisanales, et une autre taxe de 5% prélevée sur la production pour la réhabilitation des sites miniers et l'atténuation des impacts environnementaux. Cette dernière est entrée en vigueur cette année en remplacement d'une taxe antérieure de 1 USD par mineur EMAPE par an sur un site minier, une valeur qui représentait une charge financière bien plus réduite. Il est clair que la perception de ces taxes dépasserait de loin ce qui est commercialement viable pour la production d'or. La taxe de réhabilitation environnementale ayant été introduite récemment, nos recherches n'ont pas permis de déterminer dans quelle mesure elle est prélevée dans la pratique. Cependant, l'application de la taxe est probablement très faible. En ce qui concerne les 5% prélevés par le SAEMAPE, il est fait état d'une application variable selon les territoires. Vu le nombre insuffisant d'agents du SAEMAPE et de la Division des Mines, il est vraisemblable qu'une grande partie de la production réelle n'est pas déclarée et que les taxes ne sont pas perçues.

Les coûts d'importation estimés ont également été calculés selon les mêmes hypothèses que celles décrites ci-dessus pour le Rwanda et l'Ouganda (le Burundi et la RDC ont été exclus en raison de l'absence d'importations formelles de minerais). La figure 8 donne une estimation des coûts relatifs de l'importation légale de 3 kg d'or (non transformé) de l'Ituri vers le Rwanda et l'Ouganda. L'impact du système rwandais de redevances payables sur tous les minerais – produits et importés – apparaît clairement, avec des coûts fiscaux élevés pour les minerais importés. Dès lors, les coûts élevés et une plus grande conformité présumée aux redevances au Rwanda sont susceptibles d'encourager la contrebande d'or en provenance de la RDC afin d'éviter le paiement de taxes dans les deux pays.

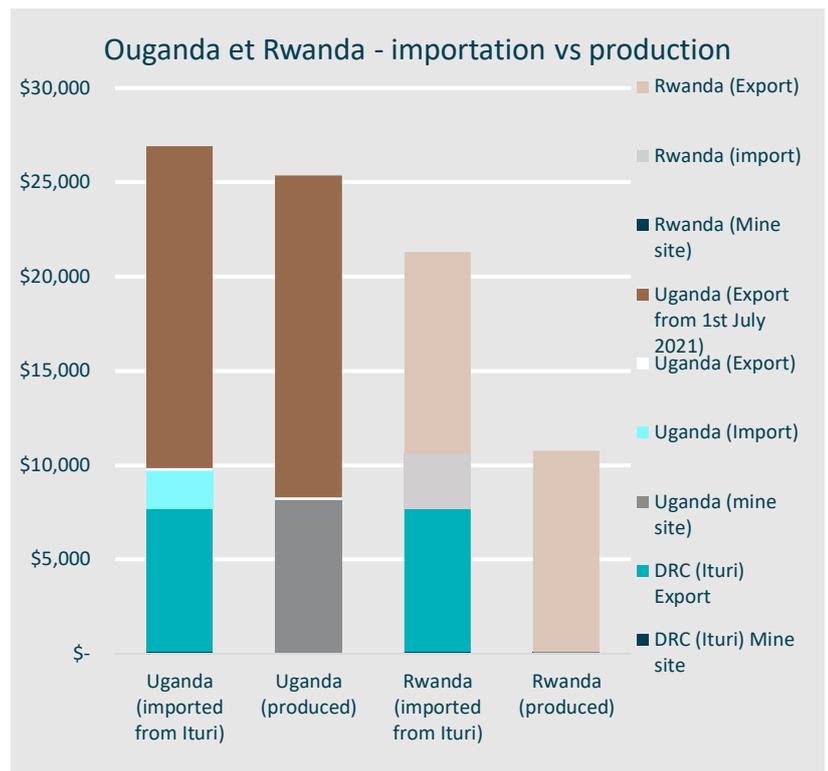


Figure 8: Coûts relatifs des réexportations légales d'or depuis le Rwanda et l'Ouganda

À l'inverse, en Ouganda, les importations ont toujours été bon marché – les importations en provenance d'Ituri ne coûtent guère plus en termes de taxes que la production ougandaise locale. En théorie, cela aurait pu encourager le commerce formel en évitant la situation rwandaise de coûts élevés à la fois dans le pays producteur et dans le pays importateur. Mais la réalité est que certains négociants ont profité des faibles coûts d'importation (et de l'absence quasi-totale d'exportations) pour faire passer de l'or en contrebande de la RDC (évitant ainsi toute taxe officielle) vers l'Ouganda et l'exporter ensuite à un coût quasi nul. Cette réalité est illustrative du fait que les régimes fiscaux régionaux, mal alignés, ne sont pas le seul facteur incitant à la contrebande. Les régimes fiscaux du Rwanda et de l'Ouganda étaient très différents, pourtant la contrebande régionale est restée importante, des rapports faisant état d'un commerce illégal étendu via ces deux pays. Toutefois, à partir de juillet 2021, l'entrée en vigueur de droits d'exportation élevés sur les minerais transformés comme non transformés fera des exportations ougandaises les plus chères de la région. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure et de quelle manière ces changements i) seront mis en œuvre ou ii) perturberont les routes commerciales illégales existantes. Compte tenu des niveaux élevés de contrebande qui existent déjà en Ouganda et dans la région, le renforcement des informations sur la chaîne de contrôle et la conformité des exportations sera plus que jamais essentiel pour endiguer les flux d'or de contrebande.

INSTITUTIONS QUI PRELEVENT DES TAXES

Le nombre de taxes à payer et le nombre d'institutions qui prélèvent des taxes sur un bien ou un service déterminé font partie des facteurs non fiscaux qui peuvent avoir un impact sur le respect du paiement des taxes. C'est le cas pour le secteur des minerais dans la région des Grands Lacs. La figure 9 présente une comparaison du nombre d'entités qui prélèvent des taxes sur une chaîne d'approvisionnement aurifère EMAPE typique en RDC, au Rwanda, en Ouganda et au Burundi. L'Ituri et le Sud-Kivu sont présentés séparément vu les différences entre leurs régimes fiscaux pour l'EMAPE.

Au Rwanda, l'Office rwandais des recettes (Rwanda Revenue Authority) est la seule entité collectant des taxes pour les chaînes d'approvisionnement en or à petite échelle (pour les 3T, le RMB prélève également une petite taxe de traçabilité sur les minerais). En Ouganda, l'autorité fiscale ougandaise perçoit 99% des taxes prélevées, l'Ouganda Printing and Publishing Corporation percevant une petite taxe pour la publication des licences

minières. Au Burundi, la collecte des taxes est répartie entre l'Office des mines (OBM), l'Office des recettes (OBR) et l'Office de l'environnement (OBPE).

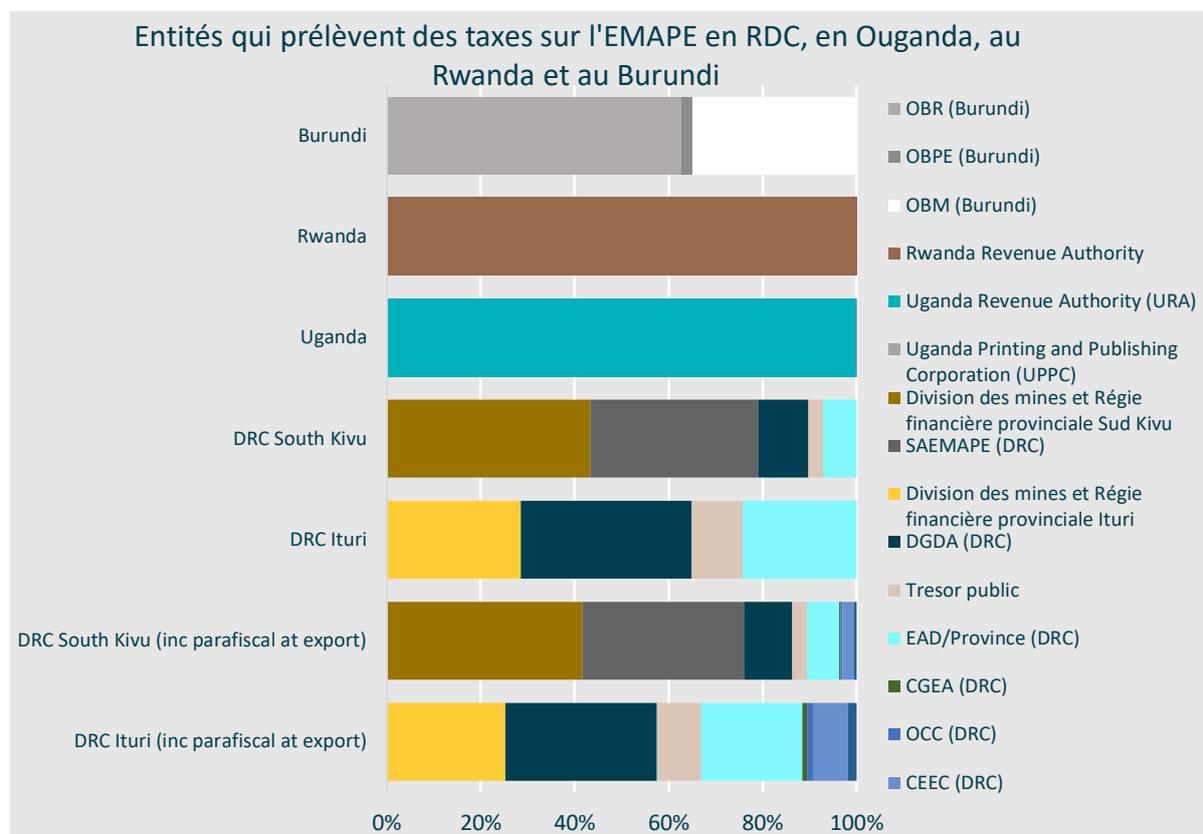


Figure 9: Entités qui prélèvent des taxes sur la production, l'importation et l'exportation de 3TG EMAPE

La RDC, pour sa part, possède une pléthore d'entités collectant des taxes (officielles) tout au long des chaînes d'approvisionnement en minerais. Les barres 'RDC Sud-Kivu' et 'RDC Ituri' dans le graphique ci-dessous montrent les entités qui sont impliquées dans la collecte des recettes fiscales officielles telles que définies dans la législation fiscale, en Ituri et au Sud-Kivu. Les deux barres du bas, quant à elles, montrent les entités impliquées dans la collecte des taxes si l'on tient compte des autres taxes parafiscales prélevées au point d'exportation. Ces taxes parafiscales au point d'exportation ne sont pas nécessairement illégales, car elles apparaissent dans divers documents ministériels. Bien qu'elles ne fassent pas partie, à proprement parler, du régime fiscal, elles constituent des paiements obligatoires au point d'exportation et il est donc important de les prendre en considération. La figure 9 ne prend en compte que les paiements parafiscaux qui sont prélevés au point d'exportation. Il existe également de nombreux prélèvements – formels, informels et juridiquement ambigus – qui sont couramment opérés à d'autres niveaux de la chaîne d'approvisionnement. Dans un rapport de 2017, des groupes de la société civile ont répertorié en Ituri 46 taxes et redevances distinctes payables le long de la chaîne d'approvisionnement en or, constituant un sérieux obstacle au commerce légal ((CdC/RN), 2017).

La société civile a signalé que les acteurs, tout au long des chaînes d'approvisionnement, s'opposaient aux nombreuses taxes formelles et informelles auxquelles ils étaient soumis (Bulongo, 2019).

Si l'on considère uniquement les taxes parafiscales au point d'exportation, cette étude montre qu'elles n'alourdissent pas énormément la valeur totale des taxes prélevées sur la chaîne d'approvisionnement (voir figure 10). Ce n'est pas nécessairement le coût des taxes parafiscales (au point d'exportation) qui constitue un obstacle à la conformité, mais plutôt le nombre de taxes perçues à différents niveaux et par différentes institutions. Cela crée également une confusion quant à ce qui est légal et ce qui est illégal. L'Ituri, par exemple, a récemment légalisé dans un arrêté le paiement de 'frais techniques' (frais administratifs) au-delà de chaque taxe et redevance, clarifiant ainsi ce qui, au Sud-Kivu, reste une structure juridiquement ambiguë. Bien que cela n'aide pas à réduire le nombre de taxes payées ou d'entités prélevant des taxes, la transparence est le premier pas vers la levée des obstacles au paiement des taxes le long des chaînes d'approvisionnement.



Figure 10: Valeur des taxes parafiscales (point d'exportation uniquement) par rapport aux taxes totales. Source : Résultats de la présente étude

Il est donc clair qu'il existe, en RDC, un besoin urgent de simplifier le régime fiscal applicable aux 3TG (et aux autres minerais) de l'EMAPE. Une solution peu coûteuse et efficace (tant pour l'État que pour les intervenants de la chaîne d'approvisionnement) consisterait à imposer une taxe unique au point d'exportation qui remplacerait toutes les autres taxes et redevances variables payables pour chaque lot de minerais. Cela permettrait i) d'éviter le paiement de petites taxes et redevances à toute une série d'entités, ii) d'établir clairement, tant pour les acteurs de la chaîne d'approvisionnement que pour les entités gouvernementales, quelles taxes doivent être payées, iii) de faciliter le contrôle de la conformité fiscale avec une preuve de paiement unique, iv) de créer de la stabilité dans le secteur en évitant aux acteurs de la chaîne de se voir prélever des taxes et redevances inopinées dont ils n'étaient pas informés, et v) de réduire le risque de parafiscalité et de faciliter l'identification de la taxation informelle.

Toutefois, si la simplification semble être une solution logique, la réussite de sa mise en œuvre dépend d'un certain nombre de facteurs connexes. Premièrement, la collecte centralisée des recettes fiscales repose sur une distribution efficace de ces recettes aux entités et services qui en ont besoin. L'Ouganda a enregistré une amélioration de la redistribution des revenus miniers aux gouvernements locaux ces dernières années (Natural Resource Governance Institute and UNDP, 2016), en partie grâce à une sensibilisation accrue des gouvernements locaux. En RDC, la redistribution des revenus du secteur minier tels que les redevances n'a pas toujours été efficace, mais elle s'est légèrement améliorée ces dernières années, notamment avec l'introduction du Code minier 2018 (Toroskainen, Malden and Okenda, 2020). Dans un pays aussi vaste, géographiquement diversifié et politiquement décentralisé que la RDC, la collecte des recettes au niveau provincial et leur redistribution au niveau local est probablement l'approche la plus logique, surtout si l'on tient compte du système déjà existant de taxation des transferts de minerais entre provinces pour atténuer la perte de valeur minérale qui survient lorsque les minerais sont exportés depuis une province autre que celle où ils sont produits. Deuxièmement, les changements de politique doivent s'accompagner d'une profonde compréhension de l'économie politique de taxation au niveau local. À titre d'exemple, la perception de taxes par le SAEMAPE au niveau des sites miniers est importante pour de nombreux agents de l'État afin de compenser les salaires impayés. Des problèmes de ce type devraient être évalués et corrigés pour éviter le risque d'ancrer davantage la parafiscalité dans le secteur EMAPE congolais. Cela permettrait à des entités

comme le SAEMAPE de se concentrer sur le suivi et l'assistance au secteur EMAPE, ce qui profiterait à son tour aux intervenants de la chaîne d'approvisionnement.

RECOMMANDATIONS

Ce document d'information donne un aperçu de haut niveau des régimes fiscaux de l'Ouganda, du Rwanda, du Burundi et de la RDC afin de mettre en lumière la relation entre la taxation des minerais et le commerce illicite des minerais dans la région des Grands Lacs. Il donne un aperçu des principales taxes et redevances associées à la production et au commerce des 3TG dans chaque pays, ainsi qu'une évaluation de leur application. Il montre les pertes énormes subies par les gouvernements – plus particulièrement dans le secteur aurifère EMAPE – dans la région, même dans des environnements fiscaux simplifiés et régis de manière relativement efficace. Il s'est penché sur les forces et les faiblesses de chaque régime fiscal en ce qui concerne l'incitation à la contrebande de minerais dans la région, en montrant comment les régimes se comparent les uns aux autres et en soulignant les points faibles qui pourraient encourager la contrebande, la fausse déclaration de l'origine des minerais et les faibles niveaux de conformité fiscale. Cependant, il est important de noter que le régime fiscal d'un pays n'est assurément pas le seul – ni même le principal – facteur de dissuasion pour le commerce formel des 3TG dans la région des Grands Lacs. Le commerce illicite de marchandises de grande valeur fonctionne au sein de réseaux complexes constitués d'individus et de groupes puissants, souvent liés au crime organisé, et n'a donc pas pour seul élément déclencheur des régimes fiscaux défavorables dans les pays producteurs/de transit.

Dans ce contexte, le tableau qui suit présente des recommandations concrètes au projet Madini et aux acteurs qui y sont associés afin de promouvoir dans la région des changements de politique fiscale qui encouragent davantage le commerce formel des minerais au sein et en dehors de la région, maximisent les recettes publiques provenant du secteur et favorisent la conformité fiscale des acteurs de la chaîne d'approvisionnement. Si les régimes fiscaux ne sont sans doute pas la cause première du commerce illicite des minerais dans la région, il existe des domaines dans lesquels la politique fiscale constitue un obstacle à la viabilité commerciale pour ceux qui souhaiteraient opérer de manière officielle mais pour lesquels les exigences fiscales actuelles sont trop lourdes. C'est en ayant à l'esprit ces acteurs que les recommandations ci-dessous ont été élaborées.

Recommandation	Principaux acteurs
<p>1) Développer une compréhension plus approfondie de l'environnement fiscal en RDC, afin d'exploiter et de compléter les résultats de la présente étude et d'apporter de nouveaux éléments pour étayer le plaidoyer sur cette question</p> <p>a) Mener des recherches supplémentaires – comme c'est déjà prévu – sur les taxes et redevances prélevées le long des chaînes d'approvisionnement des 3TG en RDC.</p> <p>Les recherches devraient se concentrer sur les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Établir dans quelle mesure les taxes et redevances 'pleinement légales' sont collectées dans la pratique. Sont-elles collectées dans toutes les zones minières ? Sont-elles collectées par les bonnes personnes ? Les bons montants sont-ils perçus ? Quelle est la part de la production qui échappe à la taxation et quelles sont les taxes les moins/plus payées ? - Établir dans quelle mesure les taxes et prélèvements parafiscaux sont appliqués aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement – qui prélève les taxes informelles, quel est le montant prélevé, quelle est la charge fiscale totale pour les acteurs de la chaîne, en quoi cela varie-t-il selon la zone géographique, dans quelle mesure la parafiscalité est-elle opportuniste ou ancrée/institutionnalisée, etc. <p>L'économie politique de la taxation dans les zones visées par le projet est un important sujet à couvrir dans le cadre de cette recherche. Qui bénéficie actuellement de la taxation informelle ? Dans quelle mesure les activités du projet vont-elles perturber cette dynamique et quelles pourraient être les implications de ces perturbations ? Du point de vue du plaidoyer, quels seraient les 'opposants' et quels seraient les 'partisans' d'un régime fiscal simplifié et plus transparent pour l'EMAPE ? Comment tirer avantage du soutien des partisans pour garantir un impact positif à long terme et la durabilité des objectifs du projet ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acteurs de la chaîne d'approvisionnement, y compris les acteurs des sites miniers, les négociants (à tous les niveaux), les investisseurs/financiers, les transporteurs, les transformateurs, les agrégateurs et les exportateurs (formels et informels) ✓ Société civile ✓ Autorités coutumières ✓ Programmes de Due Diligence en amont ✓ Ministères provinciaux des Mines, Division des Mines, Police des Mines, CEEC, SAEMAPE
<p>b) Mener un examen consultatif des résultats de la recherche décrite ci-dessus au niveau provincial.</p> <p>Profiter de cet examen pour obtenir des soutiens en faveur de la simplification et pour mieux cerner les éléments susceptibles d'encourager ou de dissuader différents groupes de soutenir une simplification du régime fiscal (ainsi que la concurrence potentielle entre eux).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministères provinciaux des Mines, Division des Mines, Police des Mines, CEEC, SAEMAPE ✓ Société civile ✓ Acteurs de la chaîne d'approvisionnement, notamment les agrégateurs et les exportateurs
<p>2) Plaider pour une réforme fiscale en RDC</p> <p>a) Plaider pour la simplification et la clarification du régime fiscal au niveau provincial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministères provinciaux des Mines ✓ Société civile

<ul style="list-style-type: none"> i. Plaider pour une clarification de la base légale des frais techniques au Sud-Kivu, en suivant l'exemple du gouvernement provincial d'Ituri cette année. ii. Plaider pour une clarification d'autres taxes et frais juridiquement ambigus, p. ex. préciser si le droit de sortie est de 0,5% ou 1,5%. iii. Plaider pour l'harmonisation des régimes fiscaux dans l'est de la RDC, afin d'éviter des situations dans lesquelles il est beaucoup plus coûteux de produire de manière légale dans une province que dans une autre (p. ex. la redevance pour réhabilitation environnementale au Sud-Kivu) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acteurs de la chaîne d'approvisionnement, notamment les agrégateurs et les exportateurs
<ul style="list-style-type: none"> b) Plaider pour une simplification et une harmonisation du régime fiscal au niveau national <ul style="list-style-type: none"> i. Il semble qu'il y ait déjà une volonté politique en ce sens. Entamer un dialogue avec la nouvelle administration minière pour comprendre les obstacles et les possibilités de simplification. ii. Plaider pour qu'il y ait moins de chevauchements entre les réglementations nationales, provinciales et locales (ETD), p. ex. en ce qui concerne les frais d'établissement des coopératives 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Autorités minières nationales ✓ Autorités minières provinciales ✓ Société civile ✓ CIRGL ✓ Communauté d'Afrique de l'Est – pression régionale (et risques en cas d'approbation ?) ✓ Programmes de due diligence et organismes internationaux de normalisation
<ul style="list-style-type: none"> c) Baser le plaidoyer sur un dialogue inclusif avec les acteurs concernés <ul style="list-style-type: none"> i. Afin d'instaurer la confiance entre les agences (ce qui est nécessaire pour qu'un système simplifié de collecte de taxes puisse fonctionner), entamer des dialogues qui incluent toutes les agences impliquées dans les chaînes d'approvisionnement EMAPE, du site minier au niveau provincial. Ceci devrait également inclure les autorités coutumières. ii. Chercher à établir des liens avec des acteurs partageant les mêmes vues, comme les chambres de commerce aux niveaux national et provincial (FEC Mines) en RDC, susceptibles d'appuyer les efforts de plaidoyer et d'élargir les connaissances sur les difficultés de la conformité dans la pratique. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministères provinciaux des Mines, Division des Mines, Police des Mines, CEEC, SAEMAPE ✓ ETD ✓ Autorités coutumières ✓ Acteurs de la chaîne d'approvisionnement, y compris les acteurs des sites miniers, les négociants (à tous les niveaux), les investisseurs/financiers, les transporteurs, les transformateurs, les agrégateurs et les exportateurs (formels et informels) ✓ Société civile
<ul style="list-style-type: none"> d) Collaborer avec des acteurs qui ont déjà travaillé sur la question. <ul style="list-style-type: none"> i. Collaborer avec des partenaires partageant les mêmes vues, comme la FEC évoquée ci-dessus ou encore les comités provinciaux de suivi (CPS) qui présenteront une voix collective plus forte vis-à-vis du gouvernement de la RDC. Tirer les leçons de ce qui a fonctionné et de ce qui n'a pas fonctionné auprès de ceux qui ont plaidé auparavant. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ FEC Mines au Sud-Kivu, en Ituri ✓ CPS au Sud-Kivu et en Ituri ✓ IMPACT / Just Gold ✓ Projet Zahabu Safi ✓ The Sentry ✓ Peace Direct ✓ Programmes de Due Diligence ✓ Autres acteurs partageant les mêmes vues

- ii. De hauts responsables du gouvernement de la RDC ont déclaré à The Sentry qu'ils avaient pris conscience du problème et qu'ils s'efforçaient de réduire les taxes, en coordination avec les gouvernements provinciaux.
- iii. IMPACT plaide depuis huit ans en faveur de la réduction des taxes, de la réforme et de l'harmonisation fiscales dans le cadre de son projet Just Gold.
- iv. Le projet Zahabu Safi est actuellement confronté à des défis similaires et cherche des solutions.

3) Plaider pour une réforme fiscale dans la région des Grands Lacs

- a) Plaider pour une réforme fiscale au Rwanda, en Ouganda, au Burundi et en Tanzanie. Même si la présente étude ne s'est pas intéressée spécifiquement à la Tanzanie, ce pays est considéré comme une route importante pour la contrebande de minerais en provenance de la région des Grands Lacs. Le projet Madini devrait aussi chercher à mieux comprendre le flux de minerais passant par la Tanzanie et les incitants et obstacles actuels au commerce formel des minerais. Voici quelques exemples de mesures politiques spécifiques qui soutiendront et encourageront le commerce formel des minerais à l'intérieur et au départ de la région des Grands Lacs :
 - i. Transparence accrue des rapports publics sur la production et les exportations de minerais, ventilés par minerai. Des données de qualité et faciles d'accès sont essentielles pour assurer la transparence de la chaîne d'approvisionnement, permettant la collaboration entre les acteurs sur les flux de minerais et l'identification des disparités qui peuvent mettre en lumière la contrebande de minerais. Le partage d'informations doit être amélioré tant à l'intérieur des pays de la RGL qu'entre eux. Le partage d'informations sur le commerce des minerais, les exportations et la collecte des revenus entre les agences concernées (étude géologique, ministère des mines, autorités fiscales, douanes) dans chaque pays est essentiel pour obtenir une image précise de la production et du commerce (formels et informels) des minerais dans cette juridiction. Cette compréhension favorisera à son tour le commerce légal. Il est également essentiel de fournir des données précises sur la production et le commerce des minerais au niveau international. L'un des moyens d'améliorer la communication des données pourrait être le partage régulier de données ventilées sur les exportations de minerais avec la Division de statistique des Nations Unies (UNSD) en vue de les inclure dans la base de données COMTRADE de l'ONU. Une autre possibilité est la mise en œuvre effective de la base de données de suivi des minerais de la CIRGL, qui a été

- ✓ Au Rwanda, en Ouganda, au Burundi et en Tanzanie :
 - Ministère des Mines
 - Autorités fiscales
 - Ministère du Commerce
- ✓ Secrétariat de la CIRGL

développée mais n'est pas encore opérationnelle. Une autre option serait d'intensifier les efforts pour inclure les données relatives à l'EMAPE dans les rapports de l'ITIE.

- ii. Promouvoir la création de valeur ajoutée dans la région en réduisant les obstacles aux réexportations légales des 3TG, en particulier de l'or. Ces obstacles sont différents d'un pays à l'autre. Au Rwanda, par exemple, la TVA est payable sur toutes les importations, ce qui pose des problèmes de trésorerie aux importateurs. Une exonération de la TVA devrait être envisagée pour les importations de minerais. Les pays de la région des Grands Lacs pourraient également évaluer l'intérêt d'incitants fiscaux pour le commerce des minerais non transformés dans la région afin de favoriser la création de valeur ajoutée dans la région.
 - iii. Pour accroître les revenus de l'État provenant de l'EMAPE, qui sont minimes dans toute la région, privilégier l'extension de l'assiette fiscale plutôt que de relever les taux d'imposition. Chaque pays dispose d'un important secteur EMAPE, qui a le potentiel de générer des revenus significatifs pour l'État. L'État devrait se concentrer sur une extension *inclusive* de l'assiette fiscale, le secteur EMAPE étant soutenu via un processus de formalisation dont les bénéfices peuvent revenir à la fois aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement (par le biais de taxes rétrocédées sous la forme d'un soutien au secteur au niveau local) et à l'État (via l'augmentation des revenus). Les États pourraient envisager de former des agents fiscaux en matière d'imposition des minerais, de renforcer leurs capacités et de taxer les secteurs informels.
 - iv. Promouvoir la coopération entre les États membres de la RGL sous la forme d'échanges bilatéraux, en particulier des accords visant à éviter la double imposition des minerais échangés dans la région.²¹ L'entrée prévue de la RDC dans la Communauté d'Afrique de l'Est pourrait faciliter la mise en place de ce type d'accords.
- b) Plaider pour une collaboration accrue et une communication transparente entre les États de la RGL. Un commerce des minerais sain et formel à l'intérieur de la RGL profitera à tous les États. Un meilleur partage des données et la collaboration entre les autorités de chaque pays, notamment les douanes, la police des mines, le contrôle des frontières, etc., permettront une plus grande transparence des chaînes d'approvisionnement en minerais et un meilleur suivi des flux régionaux de minerais. Il s'agit notamment d'encourager la collaboration entre la RDC, l'un des principaux producteurs d'or EMAPE informel, et les

²¹ Les choses ont déjà quelque peu bougé à cet égard, avec par exemple la signature d'un accord de prévention de la double imposition entre la RDC et le Rwanda plus tôt cette année ([AllAfrica 2021](#)). On ignore encore précisément dans quelle mesure cela s'applique aux minerais, et il faudra davantage d'accords de ce type au niveau régional pour faciliter le commerce légal des minerais dans la région.

pays voisins afin de réduire les disparités entre les chiffres d'exportation (hors de la RDC) et les chiffres d'importation (dans les pays voisins).

- c) Plaider auprès de la CIRGL pour promouvoir les réformes ci-dessus, notamment :
 - i. Encourager une communication et une collaboration transparentes et efficaces entre les États membres
 - ii. Faciliter le partage des données par la mise en œuvre de la base de données de suivi des minerais
 - iii. Plaider pour une meilleure inclusion des EMAPE, qui sont souvent informelles et peu susceptibles de pouvoir supporter le poids de régimes fiscaux onéreux pour les minerais

4) Plaider en faveur d'un pilote fiscal pour le projet Madini

- a) Utiliser la plateforme de dialogue mise en place lors du plaidoyer pour la simplification afin d'aborder la question d'un pilote fiscal potentiel pour le projet Madini en vue du pilotage d'une structure fiscale simplifiée

Cela ne peut se faire qu'après l'ouverture d'un espace de dialogue constructif. Cela ne se produira peut-être pas au cours de la durée de vie du projet Madini, mais cela peut constituer une belle opportunité pour une poursuite du travail dans le futur par les acteurs de la chaîne d'approvisionnement. Renforcer les capacités des partenaires du projet et des acteurs de la chaîne d'approvisionnement afin qu'ils puissent poursuivre le plaidoyer en faveur de cette question et d'autres questions similaires une fois le projet Madini terminé.

- b) Collaborer avec d'autres projets ayant les mêmes vues afin de a) renforcer le plaidoyer en faveur d'un tel projet pilote et b) donner plus d'ampleur au projet pilote, s'il y a lieu

- ✓ Autorités minières et fiscales nationales
- ✓ Ministères provinciaux des Mines, Division des Mines, Police des Mines, CEEC, SAEMAPE
- ✓ Autorités coutumières
- ✓ Acteurs de la chaîne d'approvisionnement, y compris les acteurs des sites miniers, les négociants (à tous les niveaux), les investisseurs/financiers, les transporteurs, les transformateurs, les agrégateurs et les exportateurs (formels et informels)
- ✓ Partisans de la simplification fiscale identifiés au cours du projet pour soutenir le plaidoyer

BIBLIOGRAPHIE

- (CdC/RN), Cadre de Concertation de la société civile de l'Ituri sur les ressources naturelles (2017) *Trop de taxes pour peu de recettes : rapport d'enquête sur les taxes perçues du secteur minier artisanal de l'or en Ituri en 2015*.
- Barreto, M. L. et al. (2017a) *Economic Contributions of Artisanal and Small-scale Mining in Rwanda: Tin, Tantalum and Tungsten*.
- Barreto, M. L. et al. (2017b) *Economic Contributions of Artisanal and Small-scale Mining in Uganda: Gold and Clay*.
- Behalal, Z. et al. (2018) *S/2018/531 - Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*.
- Biryabarema, E. (2020) 'Uganda gold exports more than doubled to \$1.2 bln last year | Reuters', *Reuters*. Available at: <https://www.reuters.com/article/ozabs-uk-uganda-gold-idAFKBN2oY1WA-OZABS> (Accessed: 8 June 2021).
- Bulongo, S. L. (2018) *CAPTATION DE LA PRODUCTION DE L'OR ARTISANAL EN PROVINCE DE L'ITURI : Défis et stratégies*.
- Bulongo, S. L. (2019) *LES FUITES, LES CHARGES ET LE POTENTIEL FISCAUX DANS LE SECTEUR MINIER ARTISANAL EN PROVINCE DU SUD KIVU*.
- Daily Monitor (2017) 'Remove the royalty paid on gold – Museveni orders - Daily Monitor', *Daily Monitor*, February. Available at: <https://www.monitor.co.ug/uganda/business/commodities/remove-the-royalty-paid-on-gold-museveni-orders-1689188> (Accessed: 29 May 2021).
- EAC (2021) 'DRC President to launch EAC Verification Mission to the country', *East African Community*, 22 June. Available at: <https://www.eac.int/press-releases/2118-drc-president-to-launch-eac-verification-mission-to-the-country> (Accessed: 28 June 2021).
- Geenen, S., Stoop, N. and Verpoorten, M. (2021) 'How much do artisanal miners earn? An inquiry among Congolese gold miners', *Resources Policy*, 70, p. 101893. doi: 10.1016/j.resourpol.2020.101893.
- Goethals, K. (2019) "'Gold is a dirty business, even if I do say so myself" - De Standaard', *De Standaard*, April. Available at: https://www.standaard.be/cnt/dmf20190503_04370790 (Accessed: 29 May 2021).
- Global Witness (2017) *Under-mined: How corruption, mismanagement and political influence is undermining investment in Uganda's mining sector and threatening people and environment*. Available at: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/oil-gas-and-mining/uganda-undermined/> (Accessed: 29 May 2021).
- de Haan, J. and Geenen, S. (2016) 'Mining cooperatives in Eastern DRC The interplay between historical power relations and formal institutions', *Extractive Industries and Society*, 3(3), pp. 823–831. doi: 10.1016/j.exis.2016.05.003.
- IMPACT (2020) *The Intermediaries: Traders Who Threaten the Democratic Republic of Congo's Efforts for Conflict-Free Gold*. Available at: www.greencom.ca (Accessed: 7 April 2021).
- IPIS (2017) 'Everything that moves will be taxed': the political economy of roadblocks in North and South Kivu (2017) - IPIS. Available at: <https://ipisresearch.be/publication/everything-moves-will-taxed-political-economy-roadblocks-north-south-kivu/> (Accessed: 7 April 2021).
- IPIS (2020) *Interactive Web Map of ASM in the DRC*. Available at: <https://www.ipisresearch.be/mapping/webmapping/drcongo/v6/#-3/28/5/4/1/> (Accessed: 7 April 2021).
- IPIS and Ulula (2019) *Assessing the impact of due diligence programmes in Eastern DRC: A Baseline Study*. Available at: <https://drive.google.com/file/d/1D6egXzgd9qT4SHo8ALZCSXHQGiWSrTv1/view> (Accessed: 7 April 2021).
- Katho, O. et al. (2021) *The Just Gold Project: Lessons for the Future of Artisanal Gold in Democratic Republic of Congo*. Available at: www.greencom.ca (Accessed: 27 September 2021).
- Lassourd, T. (2018) *La fiscalité du nouveau code minier de la République Démocratique du Congo*. Available at: <https://www.mines-rdc.cd/fr/> (Accessed: 25 May 2021).
- Lassourd, T. and Okenda, J.-P. (2018) 'Is the Democratic Republic of Congo's New Mining Fiscal Regime Up to the Task? | Natural Resource Governance Institute', *Natural Resource Governance Institute*. Available at: <https://resourcegovernance.org/blog/democratic-republic-congo-new-mining-fiscal-regime-task> (Accessed: 23 November 2018).

Lewis, D. and Hobson, P. (2020) 'Race to refine: the bid to clean up Africa's gold rush', *Reuters*, 15 January. Available at: <https://uk.reuters.com/article/uk-gold-africa-refineries-insight/race-to-refine-the-bid-to-clean-up-africas-gold-rush-idUKKBN1ZEoXJ> (Accessed: 29 July 2020).

Lezhnev, S. (2021) *Conflict Gold to Responsible Gold: A Roadmap for Companies and Governments BRIEFING*.

Mahtani, D. et al. (2009) *S/2009/603 - Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, UN Security Council*. Available at: <https://undocs.org/S/2009/603> (Accessed: 30 May 2021).

Manishatse, L. J. (2019) 'IWACU English News | The voices of Burundi – Only Burundi Central Bank to buy and sell gold', *Iwacu*. Available at: <https://www.iwacu-burundi.org/englishnews/only-burundi-central-bank-to-buy-and-sell-gold/> (Accessed: 30 May 2021).

Matthysen, K. et al. (2019) *Mapping artisanal mining areas and mineral supply chains in eastern DRC (2019) - IPIS*. Available at: <https://ipisresearch.be/publication/mapping-artisanal-mining-areas-mineral-supply-chains-eastern-drc/> (Accessed: 1 June 2021).

McCool, A. (2019) 'Uganda's gold boom leaves small-scale miners behind | Business and Economy | Al Jazeera', *AlJazeera*, July. Available at: <https://www.aljazeera.com/economy/2019/7/19/ugandas-gold-boom-leaves-small-scale-miners-behind> (Accessed: 29 May 2021).

Minister of Finance Planning & Economic Development (2021) *The Mining (Amendment) Bill, 2021*.

Natural Resource Governance Institute and UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*.

Nelson Alusala et al. (2014) *S/2014/42: Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*.

Neumann, M. et al. (2019) *Traceability in Artisanal Gold Supply Chains in the Democratic Republic of the Congo - Lesson Learned from the Kampene Gold Pilot Project (2019)*. Available at: www.bgr.bund.de.

OECD (2020a) *Revenue Statistics in Africa 2020 — Democratic Republic of the Congo*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-classification-taxes-interpretative-guide.pdf> (Accessed: 31 May 2021).

OECD (2020b) *Revenue Statistics in Africa 2020 — Uganda*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-classification-taxes-interpretative-guide.pdf> (Accessed: 29 May 2021).

Republic of Rwanda (2017) '7 Years Government Programme: National Strategy for Transformation (NST 1)'.

Reuters (2019) 'Burundi's mineral exports overtake tea, coffee in hard currency earnings | Reuters', *Reuters*. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-burundi-mining-idUSKCN1UP1EK> (Accessed: 30 May 2021).

Reuters (2021) 'New law would allow Uganda to take stakes in private mining | Reuters', *Reuters*. Available at: <https://www.reuters.com/world/africa/new-law-would-allow-uganda-take-stakes-private-mining-2021-04-14/> (Accessed: 22 June 2021).

RMB (2021) 'Explained: exploration, gold demand, performance of 3Ts during pandemic...', *Rwanda Mines, Petroleum and Gas Board*. Available at: https://www.rmb.gov.rw/index.php?id=100&tx_news_pi1%5Bnews%5D=124&tx_news_pi1%5Bday%5D=16&tx_news_pi1%5Bmonth%5D=4&tx_news_pi1%5Byear%5D=2021&cHash=1599a55fb711f9edo6of5af834do33e (Accessed: 22 June 2021).

Rwanda National Police (2017) 'Marine police intercept 400 kgs of untagged minerals'. Available at: https://www.police.gov.rw/media-archives/news-detail/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5660&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=d2b7ee084e3153edbo352227054b7c9 (Accessed: 22 June 2021).

Rwanda National Police (2020) 'Nyaruguru: Over 360 kgs of smuggled minerals intercepted'. Available at: https://police.gov.rw/media-archives/news-detail/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=15335&cHash=c3bed205151fa309b1407a0c6e2d58cc (Accessed: 22 June 2021).

Rwanda National Police (2021) 'NGORORERO: Vehicle intercepted with 630 kgs of smuggled minerals'. Available at: <https://www.police.gov.rw/media-archives/news-detail/news/ngororero-vehicle-intercepted-with-630-kgs-of-smuggled-minerals/> (Accessed: 22 June 2021).

Schütte, P. (2019) 'International mineral trade on the background of due diligence regulation: A case study of tantalum and tin supply chains from East and Central Africa', *Resources Policy*, 62, pp. 674–689. doi:

10.1016/j.resourpol.2018.11.017.

Sofala and Better Chain (2019) *The barriers to financial access for the responsible minerals trade in the GLR*. Available at: www.sofalapartners.com (Accessed: 13 April 2021).

The East African (2016) 'Rwanda bans middlemen in minerals trade - The East African'. Available at: <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/business/rwanda-bans-middlemen-in-minerals-trade--1352928> (Accessed: 22 June 2021).

The Economist (2019) 'Gold blush - How can Uganda export so much more gold than it mines?', *The Economist*, 23 May. Available at: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/05/23/how-can-uganda-export-so-much-more-gold-than-it-mines> (Accessed: 29 July 2020).

The Enough Project (2008) 'Armed Groups' Estimated Profits from trade in Tin, Tantalum, Tungsten and Gold'. Available at: [http://www.enoughproject.org/files/publications/Armed Groups Profits - 3Ts and Gold 2008.xls](http://www.enoughproject.org/files/publications/Armed%20Groups%20Profits%20-%203Ts%20and%20Gold%202008.xls).

The Enough Project (2009) *A Comprehensive Approach to Congo's Conflict Minerals*. Available at: <https://enoughproject.org/files/Comprehensive-Approach.pdf> (Accessed: 7 April 2021).

The Republic of Uganda (2021) *The Mining (Amendment) Act, 2021*.

The Sentry (2018) *The Golden Laundromat: The Conflict Gold Trade from Eastern Congo to the United States and Europe*. Available at: https://cdn.thesentry.org/wp-content/uploads/2018/10/GoldenLaundromat_Sentry_Oct2018-final.pdf (Accessed: 1 May 2019).

Toroskainen, K., Malden, A. and Okenda, J. P. (2020) *DRC's Mining Revenues: Increasing Accountability by Analyzing Payments to Governments Reports*.

Transparency International (2021) *Corruption Perceptions Index 2020*. Available at: www.transparency.org/cpi (Accessed: 30 May 2021).

Transparency International Uganda *et al.* (2016) 'Mining Act of Uganda 2003: Proposed Amendments Developed by a Civil Society Working Group', (May), pp. 1–54. Available at: [http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/acts/The Mines and Minerals Act, 2015.pdf](http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/acts/The%20Mines%20and%20Minerals%20Act,%202015.pdf).

Uganda Revenue Authority (2020) *Annual Revenue Performance Report FY 2019/2020*. Available at: https://www.ura.go.ug/openFile.do?path=/webupload//upload//download//staticContent//TOPMENU//9907//10192_RPR.pdf (Accessed: 23 June 2021).

UN Security Council (2007) 'SC/8987 - Sanctions Committee concerning Democratic Republic of Congo Adds Two Individuals'. Available at: <https://www.un.org/press/en/2007/sc8987.doc.htm> (Accessed: 29 May 2021).

UNICEF (2017) *Fiscal Space Profiles of Countries in Eastern and Southern Africa Case Study - Burundi Fiscal Space Analysis*.

VOA (2019) 'Le commerce d'or confié à la Banque centrale, une décision critiquée', *Voice of America Afrique*, November. Available at: <https://www.voaafrique.com/a/burundi-le-commerce-d-or-confié-à-la-banque-centrale-une-décision-critique/5183604.html> (Accessed: 30 May 2021).

World Bank (2019a) *GDP per capita (current US\$) - Burundi | Data*. Available at: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=BI&most_recent_value_desc=false (Accessed: 30 May 2021).

World Bank (2019b) *Rwanda Trade | WITS | Text*. Available at: <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/en/RWA/textview> (Accessed: 22 June 2021).

Zounmenou, D. *et al.* (2019) *S/2019/469: Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*.

Zounmenou, D. *et al.* (2020a) *Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*. Available at: <https://www.undocs.org/S/2020/482> (Accessed: 16 June 2020).

Zounmenou, D. *et al.* (2020b) *S/2020/482 - Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*. Available at: <https://www.undocs.org/S/2020/482> (Accessed: 14 April 2021).