

# La gouvernance des fonds issus de la quotité des 15 % de la redevance minière destinée aux entités territoriales décentralisées. Cas du Kasaï oriental

Par Joseph CIHUNDA HENGELELA\*

## Résumé

*Cet article évalue la gouvernance des fonds issus de la quotité des 15 % de la redevance minière destinée aux entités territoriales décentralisées à partir de l'expérience du Kasaï Oriental. Il ressort de l'analyse que les entreprises minières s'acquittent de l'obligation légale de paiement de la redevance minière aux ETD mais la gestion de ces fonds n'est pas bonne à cause notamment de l'absence des autorités de contrôle au niveau local, des outils de planification du développement, de l'ignorance des textes juridiques et du manque des mesures réglementaires. L'étude est un plaidoyer à l'endroit de toutes les parties prenantes pour œuvrer à la levée des obstacles à la bonne gestion des fonds de la redevance minière au niveau des ETD et accélérer le développement à partir de la base.*

## Abstract

*This paper assesses the governance of funds from the 15 % share of the mining royalty destined for decentralized territorial entities based on the experience of Kasai Oriental. The analysis shows that mining companies fulfill their legal obligation to pay mining royalties to the DTEs, but the management of these funds is not good due to the absence of local control authorities, development planning tools, ignorance of legal texts and the lack of regulatory measures. The study is a plea to all stakeholders to work towards removing obstacles to the proper management of mining royalty funds at the DTE level and accelerate development from the ground up.*

## Introduction

Le constituant du 18 février 2006 avait levé l'option de créer trois niveaux pouvoirs dans l'organisation administrative de l'Etat. Il s'agit du pouvoir central constitué des institutions nationales, des Provinces et des Entités territoriales décentralisées (ETD)<sup>1</sup>. Le but visé par le constituant est celui de « consolider l'unité nationale » et de « créer des centres

\* Enseignant-Chercheur à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, Chercheur au Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de Droit en Afrique (CREEDA) et au Centre de Recherche en Sciences Sociales et Humaines (CRESH). E-mail : josephcihunda@gmail.com

1 Joseph Hengelela Cihunda, \*Decentralised Territorial Entities and Promotion of Local Governance under the Constitution of 18 February 2006 in the Democratic Republic of the Congo\*, in Charles

d'impulsion et de développement à la base ». En d'autres termes, le constituant a décidé que le développement de la RDC doit partir de la base, c'est-à-dire au niveau des ETD.

Aux termes de l'article 3 de la Constitution, les ETD sont les villes, les communes, les secteurs et les chefferies. Elles disposent de leur personnalité juridique et doivent être gérées par des animateurs élus directement par la population au niveau de la base. Les ETD jouissent de « l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques »<sup>2</sup>. En application de cette disposition de la Constitution, la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces (LOETD) détermine les catégories de ressources financières au profit des ETD.

#### Catégories des financières des ETD

Catégories de sources	Composition	Articles
Ressources propres	Impôt personnel minimum, recettes de participation, taxes et droits locaux	Articles 108–114
Ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces	40 % de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces.	Articles 115–116
Caisse nationale de péréquation	Non spécifié	Article 117
Ressources exceptionnelles	Emprunt, dons et legs	Articles 118–119

#### Sources de financement des ETD

Outre cette LOETD, d'autres lois ont prévu des ressources financières en faveur des ETD. Il s'agit notamment du Code minier qui dispose, en son article 242 (alinéa 1), que 15 % de la redevance minière sont destinés à l'ETD dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation minière et a obligé que les fonds de la redevance minière soient exclusivement affectés à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire<sup>3</sup>.

Cette étude se penche sur les fonds de la redevance minière perçus par les ETD du Kasai Oriental affectées par les activités minières de la Société Anhui Congo d'Investissement Minier (SACIM) qui exploite le diamant dans cette province. Il importe d'abord de circonscrire la portée de la redevance minière (A), de donner l'état des lieux de la redevance minière dans la province du Kasai Oriental (B) et d'analyser les perspectives pour l'amélioration de la gestion financière de la redevance minière au niveau des ETD (C).

M. Fombad and NicoSteytler (ed.), *Decentralisation and Constitutionalism in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 365.

- 2 Pamphile MabiliaMantuba-Ngoma, \*Le processus actuel de décentralisation en RDC: enjeux et défis\*, in Pamphile MabiliaMantuba-Ngoma (dir.), *Le processus de décentralisation en République-Démocratie du Congo*, Kinshasa, FKA, 2009, p. 35 ; Ibrahima Niane et al., *La consolidation du cadre démocratique en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, PNUD, 2012, pp. 118-122.
- 3 Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier telle que modifiée et complétée par la Loi n°18/001 du 09 mars 2018, *JORDC*, 59<sup>ème</sup> année, Numéro spécial du 3 mai 2018.

## A. La portée de la Redevance minière

La Redevance minière (RM) est un impôt prélevé sur un minerai en fonction de sa valeur lors de sa vente ou de son exportation. Elle revêt une importance capitale pour l'Etat dans la mesure où elle lui assure des revenus directs et stables<sup>4</sup>. Le caractère de l'impôt de la RM est attesté par le fait qu'il est déduit comme charge avec le paiement de l'impôt sur le bénéfice et profit (IBP). La compréhension de la portée de la redevance minière requiert de s'interroger sur les personnes assujetties, l'assiette imposable, le taux, le recouvrement, la répartition et l'affectation.

### I. Personnes assujetties et assiette impossible

Suivant l'article 240 du Code minier, la RM doit être payée par des personnes détentrices des Permis d'exploitation (PE), des Permis d'exploitation des rejets (PEJ), des Permis d'exploitation de petite mine (PEPM), des Autorités d'exploitation de carrières permanente (AECP) des matériaux de construction d'usage courant, et les Entités de traitement et/ou de transformation agréées.

L'assiette de la RM est calculée sur la base de la valeur commerciale brute de tout produit marchand, à compter de la date de commencement de l'exploitation effective. La redevance minière est due au moment de la sortie du produit marchand du site de l'extraction ou des installations de traitement pour expédition.

### II. Taux de la Redevance Minière

Le Taux de la RM varie en fonction de la nature du produit marchand qu'elle doit frapper. Le tableau fait des différents taux en pourcentage tels que fixés par l'article 241 du Code minier.

#### Taux de la RM

Nature du minerai	Taux en %	Types des minerais
Matériaux de construction d'usage courant	0	Calcaires à ciment, Gypse, Concassées, Pierres de taille, Argiles, Asbest, Diatomites, Talc, Barite, Micas et Zéolite
Minéraux industriels	1	Terres Rares (REE), Cadmium, Antimoine, Germanium (classé stratégique), Arsenic, Rhénium, Zirconium, Indium, Sélénium, Bismuth et Thallium

4 ITIE-RDC, *Etat des lieux de la répartition et de l'affectation de la redevance minière ainsi que de la rétrocession de 10% des recettes pétrolières de catégorie B aux provinces productrices. Exercices 2018-2019 et 1<sup>er</sup> semestre 2020*, Kinshasa, 2021, p. 23.

Hydrocarbures solides et autres substances non citées	1	Charbon-Tourbe, Sable asphaltique, Schistes bitumineux.....
Fer et les métaux ferreux	1	Fer, Manganèse, Nickel, Chrome, Cobalt (classé stratégique), Molybdenium, Vanadium, Tungstène-Wolfram, Tantale, Niobium, Tellurium, ...
Métaux non ferreux et/ou de base	3,5	Aluminium, Magnésium, Titane, Béryl, Cuivre, Plomb, Zinc, Etain...
Métaux précieux	3,5	Or, Argent, Eléments du Groupe de Platine (PGE),...
Pierres précieuses et de couleur	6	Diamant, Groupe du Béryl (émeraude, aquamarine...), Groupe du Corindon, Chrysobéryl, Cordiérite, Grenat, Serpentine, Diopside, Tourmaline...
Substances stratégiques	10	Cobalt, Germanium, coltan

### III. Répartition et affectation de la redevance minière

Les revenus générés par la RM sont répartis comme suit et versés par le titulaire du titre minier dans le compte bancaire de chaque bénéficiaire<sup>3</sup>.

Bénéficiaires	%
Pouvoir central	50
Province	25
ETD dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation	15
Fonds Minier pour les générations futures (FOMIN)	10

### IV. Recouvrement de la redevance minière

Les modalités de recouvrement de la RM sont déterminées par les textes légaux fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du pouvoir central, et portant réforme des procédures relatives à l'assiette au contrôle et aux modalités de recouvrement de recettes non fiscales. Il s'agit de l'Ordonnance-loi n° 18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition tel que révisé à ce jour et l'Ordonnance-loi n° 13/03 du 23 février 2013 portant réforme des procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales.

La procédure de recouvrement comprend les étapes suivantes : l'établissement et le dépôt de la déclaration d'origine et de vente des produits miniers marchands; le contrôle de l'assiette de la RM; le moment de la vente des produits miniers marchands et du paiement de la RM, et la répartition de la RM en cas de chevauchement.

Le paiement de la RM intervient au plus tard le cinquième jour du mois qui suit celui de la réception de la note de perception ou du titre de paiement. Le dépassement de ce délai entraîne une pénalité de 1000 USD par jour de retard dans le chef de l'opérateur. La Déclaration d'origine et de vente comporte notamment les mentions suivantes :

- l'identité complète du titulaire, du détenteur de l'entité de traitement et/ou de transformation et du titulaire de l'autorisation d'exploitation des carrières permanente ;
- les références de son droit minier ou de carrière ou de l'arrêté d'agrément concerné;
- la nature et l'origine des produits marchands;
- la quantité, la qualité et les prix par unité et total des produits marchands vendus;
- l'identité des acheteurs;
- les modalités de règlement du prix de vente.

Dès réception de la déclaration d'origine et de vente visée ci-dessus, le titulaire du droit minier ou des carrières, détenteur de l'entité de traitement et/ou de transformation envoie une copie de ladite déclaration au Gouverneur de la Province concernée et à l'autorité de l'ETD du lieu d'exploitation.

#### *V. Affectation des fonds de la RM*

Suivant l'alinéa 2 de l'article 242 du Code minier de 2002, « **les fonds résultant de la répartition...; en faveur des Entités Administratives Décentralisées..., sont affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire** ». L'affectation des fonds de la redevance minière reçus par le Gouvernement central et les provinces n'a pas été déterminée par le législateur minier ni de 2002 ni celui de 2018. Cependant, la révision du Code minier de 2018 a créé un nouveau bénéficiaire de la redevance minière. Il s'agit du Fonds Miniers pour les Générations futures (FOMIN)<sup>5</sup>. Il bénéficie de 10 % de la redevance minière déduits sur les 60 % que recevait le Gouvernement central. Depuis mars 2018, le Gouvernement central ne perçoit que 50 % au lieu de 60 comme avant l'entrée en vigueur du Code minier révisé.

Deux constats peuvent être mis en exergue. Le premier est la contestation de la pré-affectation des fonds de la RM pour les ETD. Dès la perception de ces fonds des entreprises, certaines autorités des ETD les ont affectés aux dépenses de salaires, d'équipement et de voyages. Pour elles, la RM est une recette propre qui être utilisée pour n'importe quel besoin de l'entité. Après des actions de plaidoyer, l'on est arrivé à un entendement partage sur le fait que ces fonds doivent exclusivement servir à financer les infrastructures de base d'intérêt communautaire.

Le deuxième constat est que la portée de ce concept n'a pas été définie. C'est ainsi que certains chefs des ETD ont utilisé les fonds de la RM pour la construction des cachots avec des équipements permettant aux pensions d'être à l'aise (octroi des écrans de télévision

5 Décret n°19/17 du 25 novembre 2019 portant organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé Fonds minier pour les Générations futures, \*FOMIN\* en sigle, <https://congo-mines.org/system/attachments/assets/000/001/731>, (Consulte le 18 mai 2023).

pour les prisonniers) ou des bâtiments administratifs ou encore des résidences des autorités locales. Le débat reste entier sur la détermination de la portée de ce concept. En effet, pour être considéré comme infrastructure d'intérêt communautaire, il faut que l'infrastructure soit d'un usage collectif et se situer dans la perspective de la période de l'après mine.

De 2002 à 2018, le Gouvernement central n'avait pas rétrocédé les fonds de la redevance minière aux ETD. Grâce à la révision du Code minier intervenue en 2018, les titulaires des droits miniers sont obligés de payer directement la quotité de 15 % de la redevance minière aux ETD bénéficiaires. Cependant, la gouvernance de ces fonds pose de sérieux problèmes de gouvernance allant de la perception à leur affectation et ce, dans toutes les provinces<sup>6</sup>. Cette étude se focalise uniquement sur les ETD de la province du Kasai Oriental.

## B. Etat des lieux des fonds de la redevance minière destinés aux et du Kasai oriental

La province du Kasai Oriental est une des 25 provinces de la RDC issue du démembrement de l'ancien Kasai Oriental avec le Lomani et le Sankuru. Elle a une superficie de 170.302 Km<sup>2</sup> et une population de 7.698.000 habitants répartis dans les quatre territoires suivants : Kabeya Kamwanga, Katanda, Lupatapata, Miabi et Tshilenge. Du point de vue minier, le Kasai Oriental est connu pour l'exploitation du diamant industriel exploité par la Société Minière de Bakwanga (MIBA) et la Société Annhui Congo pour l'Investissement Minier (SACIM). Mais son sous-sol dispose d'autres ressources telles que le cuivre, le cobalt et le fer. Cette étude porte sur la redevance minière payée par SACIM étant donné que la MIBA n'a pas encore commencé à s'acquitter de cette obligation légale.

*Tableau n°4 : Synthèse de la RM attendue et perçues par la Province (Quotités de 15 % et de 25 %)*

Suivant les informations fournies par la Division provinciale des Mines et par l'ITIE-RDC, les fonds de la redevance minière pour la Province et les ETD relatifs à la période 2018–2020 (1<sup>er</sup> semestre) s'élèvent à hauteur de 3.777.576,72 USD<sup>7</sup>.

Années	Quotités ETD (15 %) en USD	Quotités Province (25 %) en USD
2018	----	921 885, 91 \$
2019	605 252,06 \$	1 008 786,76 \$
2020	465 619,50 \$	776 032,50 \$

6 Voir notamment, Jean de Dieu MufutaNgindu, OmariMuterezi Fiston, Banza Wa Ilunga Rince et NgosaMumba Pascal, Les entités territoriales décentralisées(ETD) face à la redevance minière. Politiques économiques et gouvernance des ressources naturelles en République Démocratique du Congo, Revue Française d'Economie et de Gestion, Volume 3, Numéro 6, 2022, pp : 482 – 501.

7 ITIE-RDC, note 4.

<b>Total</b>	<b>1 070 871, 56 \$</b>	<b>2 706 705, 16 \$</b>
--------------	-------------------------	-------------------------

Source : Division provinciale des Mines

Tableau n°5 : Etat des lieux des recettes perçues par les ETD (15%RM) en provenance des sociétés assujetties

Les ETD bénéficiaires de la quotité 15 % de la redevance minière sont situées dans les territoires de Miabi et de Kabeya Kamwanga. Il s'agit des secteurs de Kakangayi, MovoNkatshia, Tshijiba, Tshilundu, la Commune de Miabi (Miabi) et le secteur de Mpemba (Kabeya Kamwanga). Pour régler le conflit qui émergeait entre ces ETD, la Commission provinciale des Finances et la Division provinciale des Mines ont établi une clé de répartition basée sur le degré d'affectation par le projet minier de la SACIM et le principe de solidarité<sup>8</sup>.

ETD	%	Base du bénéfice
Secteur de Kakangayi	40	Affecté par la mine
Secteur de Mpemba	15	Affecté par la mine
Secteur de Tshilundu	15	Affecté par la mine
Secteur de MovoNkatshia	15	Affecté par la mine
Commune rurale de Miabi	15	Solidarité
Secteur de Tshijiba	10	Solidarité

En terme numéraire, la situation se présente comme suit :

	Territoires	ETD	Société minière	Montants perçus en \$	%
1	Miabi	Commune de Miabi	SACIM	50.720	5
		Secteur de Tshijiba		101.440	10
		Secteur Kakangayi		405.760	40
		Secteur MovoNkatshia		152.160	15
		Secteur Tshilundu		152.160	15
2	Kabeya Kamuanga	Secteur Mpemba		152.160	15
<b>Total</b>				<b>1.014.440</b>	<b>100</b>

Source : Division provinciale des Mines

Quelques constats méritent d'être mis en exergue. Le premier est qu'entre le montant généré par la redevance minière (1.070.871, 56 \$) et le fonds répartis entre les ETD bénéfici-

8 ITIE-RDC, note 4.

ciaires (1.014.440), il se dégage une différence de 56.471,56 USD. Cette somme pourrait être justifiée par les déductions de 5 % faites par la Division provinciale des Mines sur les quotités des 15 % pour ses prestations en faveur de ces ETD. Il importe d'indiquer que réduction est contestée par les bénéficiaires qui la juge illégale. Les responsables des Divisions provinciales des Mines évoquent le droit reconnu aux services publics de l'assiette de se faire rémunérer sur les prestations effectuées.

Le deuxième constat est que les ETD bénéficiaires ne sont entrées en possession des fonds qu'en 2021. Entre 2018–2020, ces fonds étaient logés dans un compte du Gouvernement provincial jusqu'à ce qu'une clé de répartition fut établie (supra). Le troisième constat est que la gestion des comptes des ETD n'est pas transparente. Ces comptes n'ont, dans la majorité des cas, qu'un seul gestionnaire, l'animateur de l'ETD. En outre, il n'existe pas des succursales des banques au niveau des secteurs. Les comptables publics des ETD sont obligés de se déplacer avec les masses d'argent du chef-lieu de la province (Mbuji-Mayi) vers leurs entités parfois en violation de la loi sur le blanchiment des capitaux qui interdit la détention de l'argent liquide pour tout montant de dix mille dollars américains.

Le quatrième constat est que l'affectation des fonds de la redevance minière est tout aussi problématique. Les fonds ont été affectés à des besoins qui répondent aux priorités de développement communautaire. Dans le cas où ils ont été affectés aux infrastructures sociales et cultures, ils l'ont été de manière hasardeuse, sans plan de développement local (PDL). Sur trois chefs de secteurs rencontrés, deux ont affirmé avoir affecté une partie du fonds reçus à la construction des bâtiments administratifs et aux écoles. Cependant, ces réalisations ne semblaient pas répondre aux besoins prioritaires des administrés qui, par ailleurs, n'étaient pas informés de l'existence de ces fonds ni consultés dans la prise de décision de leur affectation.

Il y a une impérieuse nécessité de procéder à la rationalisation de la gouvernance des fonds de la redevance minière pour les années à venir.

## C. Perspectives pour une gestion rationnelle des fonds de la redevance minière

L'état des lieux fait de la gouvernance des fonds de la redevance minière n'est pas certes reluisant mais il constitue une occasion unique pour combler les lacunes et corriger les erreurs commises afin que l'argent généré puisse réellement impulser le développement socio-économique au niveau de la base. Il importe d'énumérer quelques facteurs ayant contribué à la mauvaise gestion des fonds de la redevance minière au Kasaï-Oriental et proposer des pistes de solutions.

### *I. Parachèvement du processus de décentralisation territoriale*

Le processus de la décentralisation territoriale est restée inachevée depuis la promulgation des textes juridiques y relatifs en 2008 et 2010. En effet, après la promulgation de la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement



des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, de la Loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces et les décrets portant création des nouvelles villes et communes en RDC, l'installation des animateurs n'a pas eu lieu. Elle devrait avoir après l'organisation des élections urbaines, municipales et locales. Ces élections allaient aboutir à l'installation et le fonctionnement effectifs des Conseils urbains, municipaux et locaux comme organes législatifs des ETD et à l'élection des collèges urbains, municipaux et locaux en tant qu'organes exécutifs des ETD.

L'impact de ces organes locaux sur la gestion des fonds de la redevance minière est d'une part que les animateurs actuels des ETD ne sont pas directement soumis un contrôle au niveau local, ils sont dépendants des autorités politiques hiérarchiques qui ont participé, d'une manière ou d'une autre à leur nomination. Ils leur sont redevables et ceci entraîne des conséquences fâcheuses sur la bonne gouvernance des fonds de la redevance. L'exemple le plus concret des effets négatifs de la dépendance des animateurs des ETD aux autorités politiques notamment provinciales est celui de l'ancien chef de secteur de Salamabila dans la province du Maniema. Après avoir retiré de la banque une somme de 123 000 USD versée par la compagnie Namoya Mining au titre des 15 % de la redevance minière, il aurait été contraint par le Gouverneur de province et quelques députés provinciaux du secteur de laisser au Gouvernorat une partie importante de somme qui n'est pas retracée jusqu'à ce jour. Les actions judiciaires intentées contre ce chef de secteur et le Gouverneur de province n'ont pas permis de retrouver les fonds en dépit de l'incarcération de deux présumés détournés.

D'autre part, l'absence des Conseils locaux impacte négativement la gouvernance des fonds des ETD en ce qu'il n'existe pas des plans de développement locaux dans la plupart des ETD. La conséquence immédiate est que les fonds perçus sont affectés de manière hasardeuse. Dans la plupart des cas les fonds sont affectés à des dépenses de fonctionnement et des rémunérations. Ceci est contraire à la volonté du législateur qui a clairement destinés ces fonds à la réalisation des infrastructures de base de développement communautaire. Il importe de faire un plaidoyer à la fois à l'endroit du Gouvernement et de la Commission électorale pour le quatrième processus électoral s'étende jusqu'aux élections locales, tout au moins avant 2025.

## *II. Prise des mesures réglementaires complétant les Code minier*

L'absence des mesures d'application de l'article 242, plus particulièrement en ce qui concerne la quotité de 15 % de la redevance minière destinée aux ETD, a été épinglée comme un des facteurs majeurs ayant affecté négativement la gouvernance des fonds issus de cette recette infranationale. Répondant visiblement aux recommandations des organisations de la Société civile, le Premier Ministre a rendu public le Décret n° 22/20 du 13 mai 2022 fixant les modalités de collecte, de répartition, de gestion et de contrôle des quotités de la redevance minière versées aux provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées.



bénéficiaires dont les ETD du Kasaï Oriental. Il ressort de l'analyse que les entreprises minières s'acquittent de l'obligation légale de paiement de la redevance minière aux ETD mais la gestion de ces fonds n'est pas bonne à cause notamment de l'absence des autorités de contrôle au niveau local, des outils de planification du développement, de l'ignorance des textes juridiques et du manque des mesures réglementaires. L'étude est un plaidoyer à l'endroit de toutes les parties prenantes pour œuvrer à la levée des obstacles à la bonne gestion des fonds de la redevance minière au niveau des ETD et accéléré le développement à partir de la base.