

Répartition des revenus au niveau infranational en RDC après le *découpage* : Quatre recommandations pour l'amélioration de la gouvernance

Rebecca Iwerks, Kaisa Toroskainen

Comme dans bon nombre de pays riches en ressources, le pouvoir central de la République démocratique du Congo (RDC) redistribue une partie des revenus qu'il tire des ressources naturelles aux autorités locales et provinciales. En 2015, le parlement congolais a adopté une nouvelle loi administrative créant 26 nouvelles provinces à partir des 11 provinces préexistantes.¹ Cette évolution, désignée par le terme *découpage*, a également modifié les dynamiques parmi les bénéficiaires de certains revenus miniers.

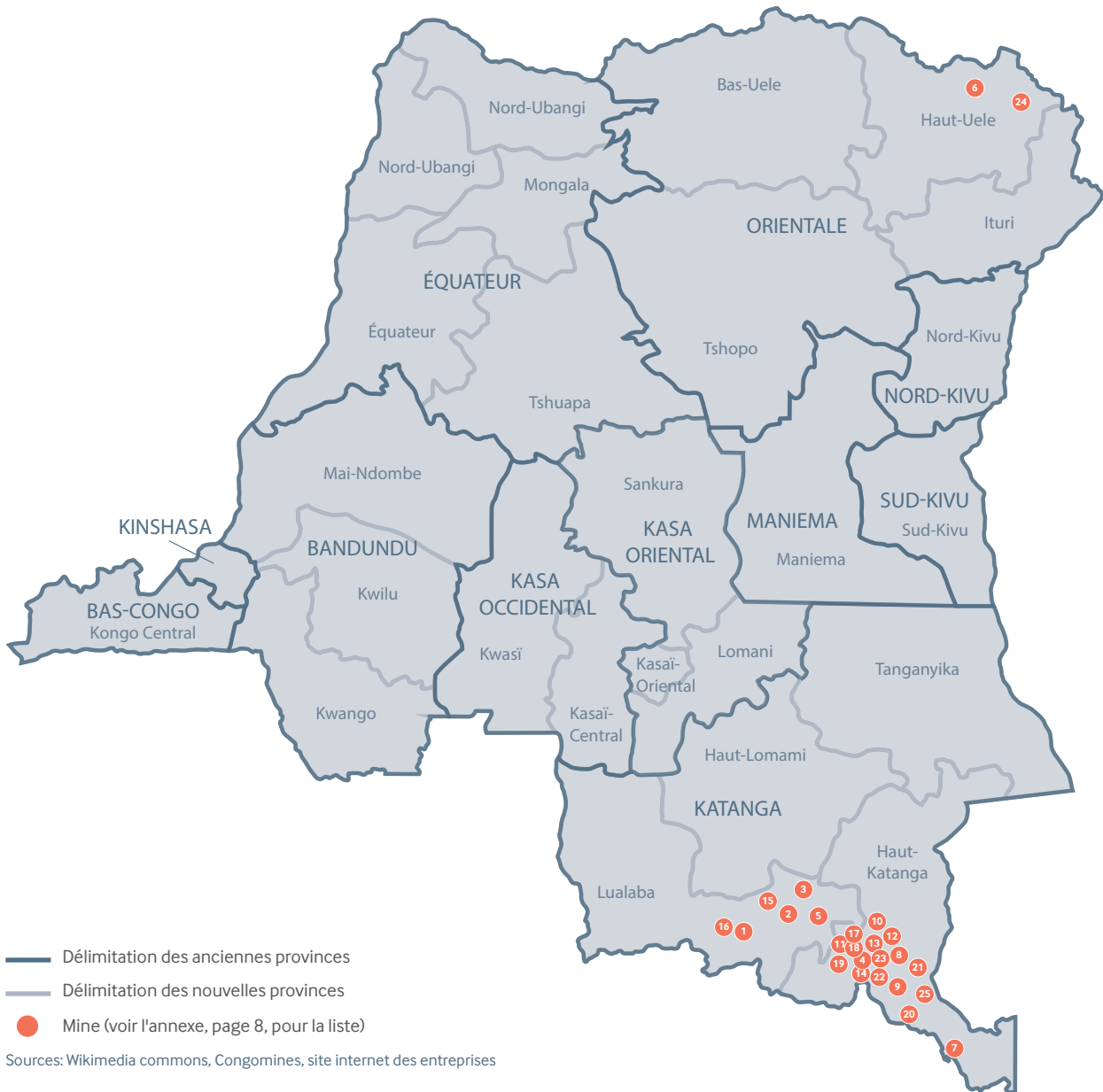
La carte ci-dessous indique l'emplacement des 25 mines générant le plus de revenus en RDC dans le contexte du *découpage*. Par le passé, la plupart des mines productrices se concentraient dans les deux grandes provinces du Katanga et de l'Orientale. Avec la nouvelle délimitation, les revenus miniers se concentrent dans les provinces du Haut-Uele, du Haut-Katanga et de Lualaba, trois provinces de taille plus modeste. D'autres mines (non représentées sur la carte) sont situées dans les provinces de Maniema et des Kivu, mais elles ne contribuent pas de manière aussi significative aux recettes de l'État.

Il incombe donc dorénavant aux nouvelles provinces de veiller à ce que les revenus tirés des ressources naturelles contribuent au développement durable pour leurs concitoyens. D'après l'expérience de NRGi dans d'autres pays du monde, l'optimisation de la répartition des revenus au niveau infranational nécessite un engagement fort des pouvoirs centraux et régionaux envers les principes de bonne gouvernance dans la gestion des ressources. La présente note applique les connaissances institutionnelles de NRGi en matière de bonnes pratiques de redistribution des revenus au niveau infranational au contexte du *découpage* de la RDC. Elle explique le système de répartition des revenus en RDC et quelques-uns des défis qui y sont associés. Elle présente quatre recommandations qui pourraient permettre aux autorités locales nouvellement créées de mieux tirer parti des revenus infranationaux.

Le fractionnement des anciennes provinces congolaises en 26 entités plus petites — un processus désigné par le terme découpage — a modifié la répartition des bénéfices tirés de la recette minière. Avec la nouvelle délimitation, les revenus miniers se concentrent dans trois nouvelles provinces de taille plus modeste.

¹ Loi organique n° 15/006 de mars 2015 portant fixation des limites des provinces et celles de la ville de Kinshasa, disponible ici : http://www.droitcongolais.info/files/1.10.24.-Loi-du-25-mars-2015_Provinces-et-Ville-de-Kinshasa_limites.pdf; Radio Okapi, « Avantages et inconvénients du *découpage* territorial en RDC », 12 août 2015, <http://www.radiookapi.net/2015/12/08/emissions/point-de-vue-des-jeunes/avantages-et-inconvénients-du-découpage-territorial-en>

Figure 1. Répartition géographique des 25 plus grandes mines de RDC²



2 Les 25 mines les plus importantes en termes de contribution à la recette de l'État en 2014, situées selon la disponibilité de l'information concernant leur emplacement.

COMMENT S'EFFECTUE LA RÉPARTITION DES RECETTES MINIÈRES ENTRE L'ÉTAT CENTRAL ET LES AUTORITÉS LOCALES ?

Les provinces de la RDC perçoivent actuellement ou pourraient percevoir des revenus miniers à travers les trois moyens suivants :

- La redevance minière.** Le Code minier dispose qu'une fois les redevances minières collectées par le ministère des Finances (Direction générale des Recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation, ou DGRAD), 25 pour cent du montant doit être reversé à la province où les opérations minières ont lieu, et 15 pour cent alloué à la ville ou la municipalité hébergeant l'activité minière.³ En pratique, d'après le rapport ITIE 2014, 12 millions de dollars US ont été transférés à la province du Katanga. Cependant, si l'on applique la clé de répartition au montant total des redevances collectées par la DGRAD auprès des entreprises établies dans ce qui était le Katanga, plus de 33 millions de dollars US auraient dû être transférés à la province. Le pouvoir central aurait également dû redistribuer plus de 57 millions de dollars US à l'ensemble des autorités locales (voir le tableau ci-dessous), mais les informations concernant le montant des revenus effectivement redistribués aux autres provinces ne sont pas disponibles. Du fait du manque de transparence autour des transferts infranationaux, il est difficile de se fier à ces chiffres ; il est cependant évident que la DGRAD doit redistribuer une partie importante des redevances aux provinces et que celles-ci ne reçoivent pas l'intégralité du montant auquel elles ont droit en vertu de la loi.

Partage des redevances minières (dollars US) ⁴		
Province	Montant déclaré	Montant dû (40 % des redevances collectées dans la province)
Katanga	12,223,746	33,412,151
Orientale	Inconnu	2,311,732

Du fait du manque de transparence autour des transferts infranationaux, il est difficile de se fier à ces chiffres ; il est cependant évident que le pouvoir central devrait redistribuer une partie importante des redevances aux provinces et que celles-ci ne reçoivent pas l'intégralité du montant auquel elles ont droit en vertu de la loi.

- Taxes locales.** En partie en raison du faible montant des redevances perçues, les provinces ont imposé leurs propres taxes sur les entreprises minières.⁵ Cette pratique a soulevé quelques controverses — elle est interdite par le Code minier, mais autorisée dans les textes réglementaires non spécifiques à l'industrie minière — mais s'est avérée lucrative, en particulier pour le Katanga.⁶ En 2014, la Direction des recettes du Katanga, DRKAT, a perçu 162 millions de dollars US directement auprès des entreprises minières (dont 156 millions de dollars US en provenance des sites marqués sur la carte ci-dessus).
- Taxes nationales.** La constitution de la RDC impose au pouvoir central de redistribuer 40 pour cent du montant des revenus liés à certaines taxes perçues au niveau national — y compris certains impôts touchant les entreprises extractives — aux provinces et municipalités dans le cadre d'un transfert général.⁷ La loi nationale 11/011 fixe le montant transféré à chaque province en fonction du type de revenus. Le pouvoir central considère certains revenus de « catégorie A

3 Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, article 242, disponible ici : <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/rdc/RDC-Code-2002-minier.pdf>

4 Gouvernement de la RDC, *Rapport ITIE 2014 de la RDC*, <https://eiti.org/document/2014-democratic-republic-of-congo-eiti-report> ; Secrétariat de l'ITIE RDC, 2014 : 25 mines générant le plus de revenus

5 Gouvernement de la RDC, *Rapport ITIE 2014 de la RDC*, <https://eiti.org/document/2014-democratic-republic-of-congo-eiti-report> ; Secrétariat de l'ITIE RDC, 2014 : 25 mines générant le plus de revenus.

6 Les taxes illégales sont extirpées des produits miniers marchands », *Le Soft International*, 26 mai 2015, <http://www.lesoftonline.net/articles/les-taxes-ill%C3%A9gales-sont-extirp%C3%A9es-des-produits-miniers-marchands>. Le ministre des Mines Martin Kabwelulu a défendu le droit de lever des impôts locaux.

7 Constitution de la République démocratique du Congo, article 172 ; art. 54 de la loi sur les provinces

» en fonction de leur type et de leur rapport avec la province d'origine. Pour les revenus de cette catégorie, l'Etat central redistribue 40 pour cent du montant perçu à la province où est établie l'activité source de l'imposition. D'autres impôts, tels que les taxes sur les revenus d'exploitation des hydrocarbures et les droits de douane, sont considérés par le gouvernement comme relevant de la « catégorie B ». Quarante pour cent des recettes de cette catégorie sont répartis entre l'ensemble des provinces en fonction d'une formule tenant compte pour chaque province des capacités de production, de la démographie, et d'autres facteurs.⁸ Les revenus de l'exploitation des hydrocarbures sont traités de manière légèrement différente, dans la mesure où, bien qu'ils relèvent de la catégorie B, 10 pour cent en sont reversés à la province d'origine en compensation de l'impact environnemental. En outre, les provinces doivent normalement bénéficier d'un fonds alimenté par 10 pour cent du montant des recettes de catégorie B, dans l'objectif d'encourager le développement équitable entre les provinces. En pratique, la classification des revenus entre les catégories A et B, la formule de calcul appliquée aux revenus de catégorie B et le montant des transferts ne sont ni clairs ni systématiques. Par exemple, le budget de 2014 indique que seule une partie des transferts généraux a été réalisée, et certains estiment que les transferts pourraient ne représenter que 6 pour cent des recettes anticipées.⁹

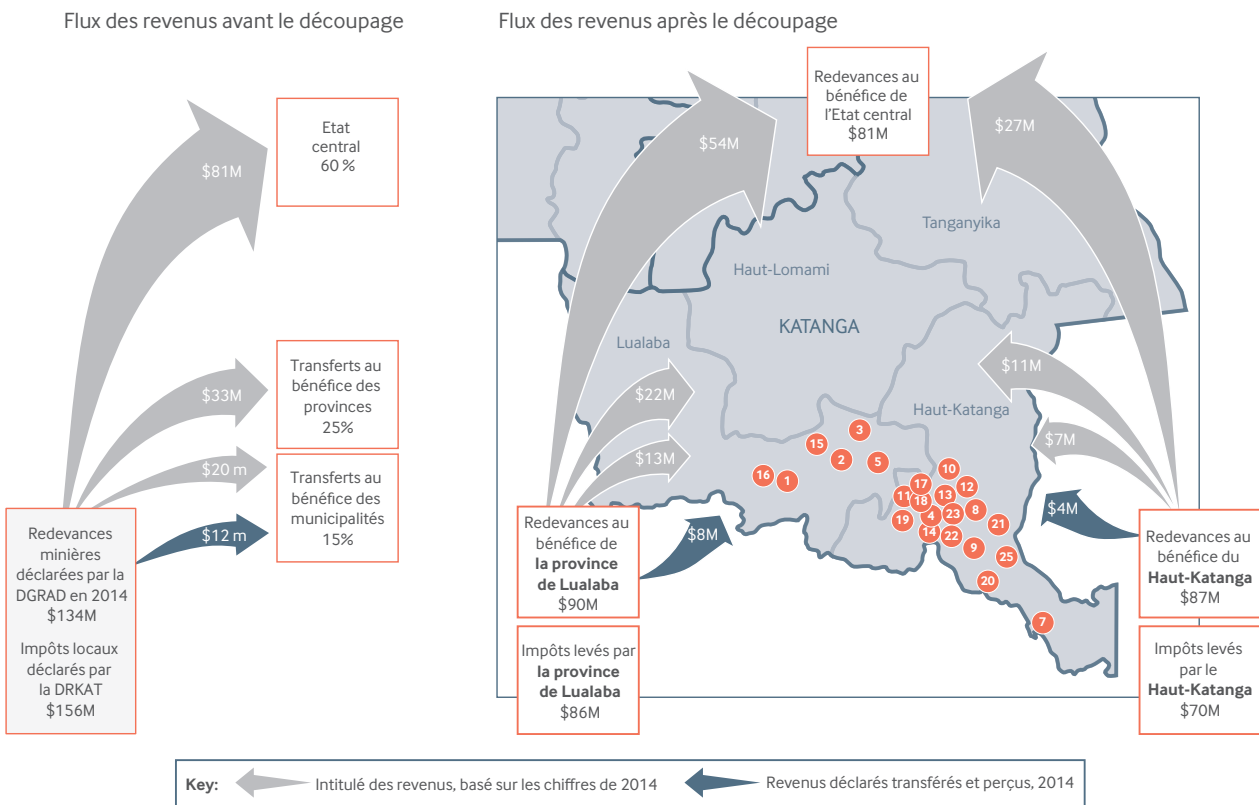
Règles de répartition des impôts nationaux article 219-221 Loi n° 11/011		
	Types d'impôt concerné	Clé de répartition
Catégorie A	« Les recettes administratives, judiciaires et domaniales collectées en province; les recettes des impôts perçues à leur lieu de réalisation. »	40% shared with the province where they were collected
Catégorie B	« Les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations collectées au niveau du pouvoir central; recettes de douanes et d'accises; recettes des impôts recouvrées sur les grandes entreprises; les recettes des pétroliers producteurs.»	«[L]a retenue de 40% sur les recettes de la catégorie B s'effectue, au profit des provinces, suivant leur capacité contributive et leur poids démographique au regard des modalités déterminées, conformément à un arrêté conjoint des ministres du pouvoir central ayant les finances et le budget dans leurs attributions respectives.»(les provinces productrices d'hydrocarbures reçoivent 10 % supplémentaires des revenus de la production de pétrole)

UNE OCCASION D'ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE ET LA COHÉRENCE

Plusieurs défis se posent à l'identification et à la définition des éléments de la répartition des recettes minières en RDC. D'après les travaux de recherche de NRGi sur le partage des revenus au niveau infranational, les pays les plus performants sont ceux où les règles et les objectifs sont clairs et appliqués de manière cohérente, et les termes de la répartition sont transparents. Afin de donner aux nouvelles provinces issues du *découpage* la possibilité d'optimiser leurs revenus, les recommandations suivantes sont à considérer par les responsables gouvernementaux du pouvoir central et des provinces.

8 Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 *relative aux finances publiques*, articles 219-224, disponible ici : <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/compta/Loi.11.011.13.07.2011.htm>

9 Government of the DRC, *Loi de finances pour l'exercice 2015*, 35, <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/rdc/RDC-LF-2015.pdf>; Tresor Kibangula, "RDC: Moïse Katumbi, le dernier gouverneur" *Jeune Afrique*, 30 June 2015, <http://www.jeuneafrique.com/mag/241318/politique/moise-katumbi-le-dernier-gouverneur/>



Source: DRC EITI report and EITI secretariat, 2014

- 1 **Le pouvoir central doit clarifier les règles et objectifs relatifs au partage des recettes.** Les pouvoirs centraux et infranationaux partagent la prérogative de lever et de gérer des impôts auprès des entreprises minières pour plusieurs motifs, notamment pour dédommager les communautés locales, atténuer les conflits, et promouvoir le développement économique local. Juste avant le *découpage*, en décembre 2015, le Premier ministre Augustin Matata a indiqué que l'objectif du démembrement des provinces était d'en faciliter le développement. Selon lui, dans des provinces de taille plus modeste, les gouverneurs seront plus proches de leurs administrés et la réduction de la zone de prestation de services permettra d'en améliorer la qualité.¹⁰ Les objectifs de la RDC en matière de répartition des revenus entre les provinces, en particulier tels qu'ils sont actuellement présentés, ne sont pas aussi clairs.

Les règles de partage des redevances sont claires, mais celles relatives à la répartition des autres impôts nationaux pourraient bénéficier de plus de transparence. Comme mentionné ci-dessus, le pouvoir central pourrait détailler plus avant les types de revenus relevant des catégories A et B et la formule de calcul entre les provinces pour les revenus de catégorie B. Il s'agit d'un défi de taille, au point que le gouvernement provincial du Katanga donne ce manque de transparence pour motif à sa décision de lever des impôts locaux pour exécuter son budget.

Le *découpage* n'a pas permis de clarifier quelles sont les provinces autorisées à percevoir des impôts locaux. La Chambre des Mines du Congo, une association sectorielle, a fait part de ses préoccupations quant à la redondance des impôts sur les voiries et autres impôts connexes par l'ancienne province du Katanga

Figure 2. Impact du découpage sur les flux de revenus en provenance des 25 plus grandes mines

Le découpage n'a pas permis de clarifier quelles sont les provinces autorisées à percevoir des impôts locaux. La duplication d'une taxe sur les voiries dans deux des nouvelles provinces est une conséquence directe de la nouvelle délimitation.

10 Premier ministre Augustin Matata Ponyo et Alex Vines, « *Governing the DRC: Balancing Local, Provincial, and National Concerns* » (Chatham House, Résumé de la rencontre relative au programme Afrique, 2015), <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/events/2015-12-02-governing-drc-balancing-local-provincial-national-concerns-meeting-summary.pdf>

et la nouvelle province de Lualaba. La duplication de la taxe sur les voiries dans les deux nouvelles provinces est une conséquence directe de la nouvelle délimitation.¹¹ Les entreprises minières demandent, avant de poursuivre leurs versements, que les gouverneurs des nouvelles provinces se consultent en vue de rectifier les incohérences et d'appliquer des crédits d'impôt.

Du fait des règles opaques, il est plus difficile pour le pouvoir central et les provinces de mettre en œuvre un système de redistribution et de planification des revenus. Le *découpage* a créé de nombreux postes de fonctionnaires au niveau provincial, ce qui signifie que le corps relativement restreint de fonctionnaires congolais suffisamment formés est déployé de manière encore plus éparse. La modification de la répartition des revenus pourrait également créer de nouveaux risques politiques ou économiques, avec pour conséquence d'éventuelles tensions politiques entre certaines provinces ou une hausse globale des impôts du fait de la volonté des autorités des nouvelles provinces de lever des taxes auprès des mines situées sur leur circonscription.

Le pouvoir central devrait préciser les raisons pour lesquelles il redistribue des revenus aux autorités locales et détailler les règles régissant le partage des recettes et leur collecte. Les objectifs en matière de redistribution des recettes au niveau infranational peuvent être détaillés dans une politique nationale, tandis que les règles relatives à la collecte des revenus au niveau local devraient être clarifiées dans le cadre de la réforme du Code minier.

- 2 **Le pouvoir central doit redistribuer les revenus de manière cohérente, conformément aux formules existantes.** Pour que les fonctionnaires des autorités locales puissent mettre effectivement et efficacement à profit la part des recettes qui leur revient, le pouvoir central doit appliquer les règles de manière cohérente et en temps voulu. La règle relative au partage de la redevance minière est claire, mais le montant reçu par le Katanga au titre de l'année 2014 est très différent du montant du transfert dont il aurait dû bénéficier en vertu de la formule de calcul. Aucun membre du pouvoir central n'a donné d'explication à cette différence, en dépit de l'appel du président Joseph Kabila au respect de la clé de répartition des recettes prévue par le Code minier.¹² Aux Philippines, lorsque les autorités locales n'ont pas reçu les recettes minières de manière régulière et en temps voulu, elles ont signalé ce problème dans la mise en œuvre des plans et des budgets. En réponse, elles ont fait appel au processus de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) pour comparer les montants reçus avec ceux qui leur étaient dus ainsi que la régularité des transferts, qui sont devenus plus prévisibles.¹³ L'ITIE RDC a demandé un rapport sur les transferts infranationaux qui pourrait, de manière similaire, permettre d'améliorer la situation.
- 3 **L'Etat à tous les niveaux doit faire preuve de transparence et de responsabilité.** Les revenus tirés des ressources naturelles peuvent contribuer au développement durable, mais il est difficile de déterminer si cela est le

11 Chambre des Mines, *Industrie minière en RDC, 1^{er} trimestre 2016*, mai 2016 <http://chambreminesrdc.com/wp-content/uploads/2016/06/2016-0706-CdM-RT-1-EN.pdf>

12 Gustave Beya Siku, lettre du directeur de cabinet du président de la RDC à l'attention du Premier ministre, 19 mai 2014, http://www.congomines.org/system/attachments/assets/000/000/631/original/Lettre-Cabinet-du-President-de-la-R_C3_A9publique-_C3_A0-SEM-le-Premier-Ministre.pdf?1430929442

13 Rebecca Iwerks et Varsha Venugopal, *It Takes a Village: Routes to Local-Level Extractives Transparency* (NRGI 2016), <http://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/it-takes-village-routes-local-level-extractives-transparency>

cas en l'absence d'information sur les montants utilisés, et par qui. NRGi a observé que les autorités locales peuvent améliorer leur gestion des richesses générées par les ressources naturelles en se fondant sur la transparence au niveau local et national.¹⁴ Par exemple, le rapport 'ITIE 2014 de la RDC n'inclut des informations sur le partage des recettes que pour le Katanga. Afin de se conformer à la nouvelle norme ITIE, le gouvernement de la RDC devra inclure des informations relatives aux transferts infranationaux pour l'ensemble des provinces.¹⁵ Le rapport publié par l'ACIDH (Action contre l'impunité pour les droits humains), partenaire de NRGi, qui répertorie les revenus dans l'ancienne région du Katanga, a constaté que les redevances perçues par la DGRAD auprès de l'entreprise Mutanda Mining en 2013 auraient dû se traduire par un transfert de plus de 3 millions de dollars US rien que pour la municipalité de Mutshatsha. Cependant, il n'existe ni école, ni hôpital, ni autre service public dans cette ville.¹⁶ Ni la municipalité ni les provinces ne publient leurs budgets de manière régulière. Pour l'avenir, l'ACIDH appelle les nouvelles provinces du Haut-Katanga et de Lualaba, riches en ressources, ainsi que le ministère des Finances, à publier leurs budgets et à détailler le montant des recettes minières perçues.

À l'avenir, les nouvelles provinces du Haut-Katanga et de Lualaba, riches en ressources, ainsi que le ministère des Finances, devraient publier leurs budgets et détailler le montant des recettes minières perçues.

- 4 **Le pouvoir central et les bailleurs doivent développer les compétences en gestion des ressources des autorités locales.** La bonne gestion des revenus tirés des ressources naturelles n'est pas chose aisée. La volatilité des prix des matières premières et leur caractère épuisable peuvent déstabiliser même les économies matures. En se familiarisant avec les bonnes pratiques en matière de gestion des revenus tirés des ressources naturelles et en bénéficiant d'un appui à la mise en œuvre des outils adéquats, les fonctionnaires locaux sont capables de traduire leur richesse en ressources naturelles en développement à long terme.¹⁷ Les autorités pertinentes, telles que le ministère des Finances et celui des Mines, peuvent mobiliser un corps de fonctionnaires locaux dans les provinces nouvellement créées et riches en ressources, et les former et les soutenir pour une bonne gestion de la richesse liée aux ressources naturelles.

En tirant les enseignements de l'expérience acquise dans d'autres circonscriptions infranationales riches en ressources, les autorités locales pourront plus facilement aider les populations établies à proximité des sites miniers à tirer parti des revenus provenant des ressources naturelles. La présente note se concentre sur les transferts à destination des provinces, mais le pouvoir central verse également ce type de recettes à d'autres entités infranationales, telles que les municipalités hébergeant des activités minières. Le montant dû aux municipalités est lui aussi flou, irrégulier et imprévisible. Le *découpage* donne aux autorités nationales et infranationales congolaises de nouvelles possibilités d'utiliser avec succès les recettes minières infranationales au service du développement durable en apportant davantage de clarté dans les règles et objectifs gouvernant les transferts de revenus, de prévisibilité dans les montants et le calendrier des transferts, de transparence dans les revenus et transferts nationaux et infranationaux, et en renforçant les compétences en matière de gestion des revenus tirés des ressources naturelles des fonctionnaires locaux.

14 Iwerks et Venugopal, *It Takes a Village: Routes to Local-Level Extractives Transparency*

15 Norme de l'ITIE 2016, section 5.2, <https://eiti.org/document/standard>

16 Rapport de l'ACIDH, p. 37

17 Andrew Bauer et coll., *Subnational Governance of Extractives: Fostering National Prosperity by Addressing Local Challenges* (NRGI 2016), <http://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/subnational-governance-extractives-fostering-national-prosperity>

ANNEXE. MONTANT DES REDEVANCES MINIÈRES ET DES TAXES
LOCALES VERSÉES PAR LES 25 PLUS GRANDES EXPLOITATIONS
MINIÈRES, 2014 (DOLLARS US)

	Nom	Redevance minière	Impôts locaux (Katanga)	Ancienne province	Nouvelle province
1	Kamoto Copper Company	19 631 369	15 000 000	Katanga	Lualaba
2	Mutanda Mining	28 345 233	30 271 545	Katanga	Lualaba
3	Tenke Fungurume Mining	31 654 109	17 970 702	Katanga	Lualaba
4	Société d'Exploitation de Kipoi	2 253 325	4 614 042	Katanga	Haut-Katanga
5	Boss Mining	7 668 873	19 098 590	Katanga	Lualaba
6	Kibali Gold Mines	15 411 547	-	Orientale	Haut-Uele
7	Frontier	8 626 955	33 001 400	Katanga	Haut-Katanga
8	Ruashi Mining	7 296 586	3 576 523	Katanga	Haut-Katanga
9	MMG Kinsevere Sarl (Ex. Amck Mining Sprl)	8 579 372	2 770 286	Katanga	Haut-Katanga
10	Congo Dongfang	5 972 498	10 984 246	Katanga	Haut-Katanga
11	Shituru Mining Corporation Sprl	3 388 754	1 699 279	Katanga	Haut-Katanga
12	Chemaf	2 878 116	1 521 312	Katanga	Haut-Katanga
13	Anvil Mining Congo Sarl	0	1 229 971	Katanga	Haut-Katanga
14	Groupement pour le Traitement du Terril de Lubumbashi	0	21 448	Katanga	Haut-Katanga
15	La Minière De Kalubwe Myunga	2 150 784	1 220 601	Katanga	Lualaba
16	Générale Des Carrières et des Mines	0	2 519 853	Katanga	Lualaba
17	Compagnie Minière de Luisha	1 053 250	597 605	Katanga	Haut-Katanga
18	Groupe Bazano Sprl	99 937	10 130	Katanga	Haut-Katanga
19	Société Minière Du Katanga	2 048 647	1 590 494	Katanga	Haut-Katanga
20	Kinsenda Copper Company Sarl (Ex Minière De Musoshi and Kinsenda)	0	1 261	Katanga	Haut-Katanga
21	Congo Cobalt Corporation	0	158	Katanga	Haut-Katanga
22	Compagnie Minière Du Sud Katanga	308 714	4 317 455	Katanga	Haut-Katanga
23	Luna Mining	403 027	-	Katanga	Haut-Katanga
24	Ashanti Goldfieds Kilo	0	-	Orientale	Haut-Uele
25	CNMC Huachin Mabende Mining Sprl	1 289 054	3 711 542	Katanga	Haut-Katanga
	TOTAL	149 060 150	155 728 443		

Source : Rapport ITIE de la RDC et Secrétariat de l'ITIE, 2014

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.
Learn more at www.resourcegovernance.org