

**ASADHO**

Tél. 0243 811729908

B.P. 16.737

Kinshasa 1

R.D. Congo

Siège :

85, avenue Assossa

Réf. : CENAPHI

Kinshasa/Kasa-vubu



« Publication de l'Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme en R.D.Congo

(ASADHO) »

Organisation affiliée à la Commission Internationale des Juristes (Genève), à la Fédération Internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), dotée du statut d'observateur auprès de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Banjul) et membre du Réseau OMCT/SOS Torture – Email : [asadhokin@yahoo.fr](mailto:asadhokin@yahoo.fr), Blog : [asadho-rdc.org](http://asadho-rdc.org) Site : [www.asadho-rdc.org](http://www.asadho-rdc.org),

Editeur : Jean Claude KATENDE

Directrice de publication : FELLY DIENGO

« DEFIS DE LA TRANSPARENCE ET REDEVABILITE DANS LA  
GESTION DES REVENUS INFRANATIONAUX DANS LA PROVINCE  
DU KATANGA »



Mars 2019

Rédaction du Rapport :

**Me Jean KEBA**

Ont collaboré à la rédaction du rapport :

- **Me Jean Claude KATENDE ;**
- **Me Felly DIENGO**

## TABLE DES MATIERES

Résumé exécutif .....	6
Recommandations .....	9
<b>I. Introduction .....</b>	<b>11</b>
1. Contexte et justification.....	11
2. De la problématique.....	13
3. Objectifs de l'étude .....	14
4. Méthodologie utilisée .....	13
5. Choix de la province du Katanga et de la période de 2010 à 2014 pour l'étude .....	14
6. Difficultés rencontrées .....	15
<b>II. Cadre légal de l'étude .....</b>	<b>16</b>
Revenus infranationaux de la province du Katanga .....	20
a. Redevance minière .....	20
b. Revenus collectés localement .....	22
1. Instauration de taxes d'édits portant création des édits provinciaux.....	22
2. Objectifs de deux taxes créées au Katanga .....	23
c. Apport des flux infranationaux au budget de la province du Katanga	24
d. Contribution des flux infranationaux au développement de la province du Katanga .....	27
e. Affectations et destinations des flux collectés par la DRKAT, la quotité de la redevance rétrocédé et leur impact sur le développement de la province du Katanga .....	30
<b>III. Transparence dans la gestion des revenus infranationaux dans la province du Katanga .....</b>	<b>38</b>
<b>IV. Des responsabilités .....</b>	<b>50</b>
<b>V. Conclusions .....</b>	<b>52</b>

## ABREVIATIONS

DGRAD	: Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales
ASADHO	: Association Africaine de défense des Droits de l'Homme
DPO	: Délégué au Pied d'Œuvre
GECAMINES	: Générale des Carrières et des Mines
IGF	: Inspection Générale des Finances
INS	: Institut National de Statistiques
ITIE	: Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
NRGI	: Natural Resource Governance Institute
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OR	: Office des Routes
OVD	: Office des Voiries et drainage
PME	: Petite et Moyenne Entreprise
RDC	: République Démocratique du Congo
SNCC	: Société Nationale de Chemin de fer du Congo

## REMERCIEMENTS

L'Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme « ASADHO » en sigle tient à remercier à l'occasion de la publication du présent rapport, le Natural Resource Governance Institute « NRGi » pour son appui financier et accompagnement technique sans lesquels, cette étude n'aurait pas eu lieu. Nous tenons à remercier particulièrement l'équipe d'accompagnement de NRGi composée de Messieurs Jean Pierre OKENDA, Descartes MPONGE et Matthieu SALOMON pour leur collaboration et conseils.

Nos remerciements s'adressent également aux membres de l'équipe de recherche pour les efforts fournis dans la collecte des données qui ont contribué à la rédaction de ce rapport dans un contexte caractérisé par la méfiance. Nous pensons particulièrement à : Madame Régine KASONGO, Messieurs Jeff MBIYA, Jean Claude BAKA et Gilbert KIUNGU.

L'ASADHO exprime sa gratitude aux experts de l'administration provinciale de la province du Haut Katanga, pour leur collaboration à l'analyse des données collectées ainsi qu'aux experts indépendants et, à la population de la ville de Lubumbashi pour sa collaboration avec l'équipe de recherche.

Notre gratitude s'adresse aussi aux lecteurs du projet du rapport qui, par leurs commentaires, ont contribué à l'amélioration de la qualité de celui-ci. Il s'agit d'Albert KABUYA, Responsable de renforcement de la société civile au CENADEP, Christian BWENDA et Emmanuel UMPULA, chercheur en Droits sociaux et économiques.

## RESUME EXECUTIF

Dans le cadre de l'utilisation des données de rapports ITIE/RDC, l'ASADHO a, avec le soutien de NRGi mené une étude sur les revenus infranationaux issus du secteur minier dans la province du Katanga.

Cette étude a porté spécifiquement sur la quotité de la redevance minière effectivement rétrocédée par le Gouvernement central à la province du Katanga, aux recettes perçues par la province du Katanga à titre de taxes sur la voirie et drainage ainsi que sur les produits miniers concentrés à l'exportation pour la période allant de 2010 à 2014.

L'étude menée dans le contexte de l'expérimentation de la décentralisation en RDC, qui a porté sur le suivi de la collecte et la gestion de ces revenus infranationaux dans la province du Katanga, s'est butée à la difficulté d'accès aux données et informations sur la question après le découpage de la province du Katanga. Malgré cet obstacle, elle a pu sur base des données accessibles, examiner les mécanismes de gestion des revenus existants dans la province du Katanga pour comprendre les préoccupations relatives à :

- La hauteur et la contribution des revenus infranationaux collectés par la province du Katanga au budget de la province et au développement des infrastructures ainsi que leurs impacts sur les populations affectées par les projets miniers ;
- Le respect de la planification et des prévisions budgétaires dans les affectations et gestion des revenus infranationaux ;
- La correspondance de l'affectation des recettes générées par ces revenus à la destination visée ou qui avait motivée leur création ;
- L'identification de mécanismes de transparence et de contrôle ainsi que les bonnes et mauvaises pratiques observées dans la gestion de ces revenus ;
- La procédure de recrutement et de choix des entreprises de construction et des infrastructures à construire ;
- La redevabilité des gestionnaires des revenus infranationaux vis-à-vis des populations et des élus locaux ainsi que l'impact de l'utilisation de ces revenus sur le développement de la province et des communautés ;

Après avoir surmonté les obstacles liés à l'accès aux données recherchées suite aux pesanteurs à la fois d'ordre politique et d'opacité dans la gestion des ressources, l'étude a établi que les trois flux objets de l'étude à savoir : la quotité de la redevance minière rétrocédée à la province du Katanga, des revenus infranationaux issus de taxes sur la voirie et drainage, et de

l'exportation des concentrés miniers constituent les principales recettes de la province.

Leur part dans le budget est évaluée à plus ou moins soixante-dix pourcents des recettes de la province du Katanga et constitue la principale source de financement des investissements et du fonctionnement des institutions provinciales. Ce pourcentage exprime au mieux le niveau de la forte dépendance de la province vis-à-vis des revenus du secteur minier et l'impératif d'une gestion prudente des revenus, mais aussi la raison principale pour laquelle la présente étude se focalise sur les trois paiements infranationaux.

A la question de savoir si la gestion de ces revenus a respecté les exigences de la transparence, de la redevabilité et contribué au développement durable de cette province à travers la diversification économique afin de réduire sa dépendance vis-à-vis de l'exploitation des ressources minières, l'étude a identifié plusieurs projets de réhabilitation et construction des infrastructures routières principalement à Lubumbashi et dans les principaux centres urbains de la province, l'équipement de l'OVD et Office des Routes en termes d'engins de génie civil. Ces infrastructures ont eu le mérite d'avoir amélioré la mobilité des populations et le développement de certaines activités commerciales dans les communes bénéficiaires de ces investissements.

Malgré l'existence sur papier de mécanismes de transparence, de contrôle et des institutions spécialisées au niveau de la province à même d'aider à la gestion transparente et durable de ces ressources, plusieurs pratiques négatives ont été identifiées. Il s'agit de :

- Déficit de transparence dans la gestion des revenus infranationaux dans la province du Katanga marqué par :
  - La non application du mécanisme de l'appel d'offre publique dans le choix des entreprises appelées à exécuter les travaux de construction et réhabilitation des infrastructures routières au profit de marchés de gré à gré n'a pas favorisé le choix compétitif garantissant la durabilité des ouvrages exécutés ;
  - Le choix des infrastructures ou ouvrages à exécuter ne correspondait pas à la planification du Gouvernement provincial et au budget adopté par l'Assemblée provinciale du Katanga conformément à l'édit budgétaire provincial. Ce qui soulève la question de la rationalité, la rentabilité, et la durabilité et l'impact des projets financés ;
  - L'existence de conflits d'intérêts dans le chef de certains décideurs politiques de la province et animateurs des organes techniques de

- l'administration en charge du contrôle ainsi que de l'interférence des politiques dans la gestion et suivi des marchés des infrastructures ;
- L'absence de sanctions contre les responsables des actes de mauvaise gestion de revenus ;
  - La difficulté de tracer dans le budget des sources de financement des projets avec le risque de double emploi et le non-respect de la destination des flux collectés (redevance minière, taxe sur la voirie et les concentrés) dans les affectations budgétaires et choix de projets à financer;
  - Les financements à répétition pour les mêmes ouvrages suite au favoritisme et manque de rigueur dans la sélection des entrepreneurs peu fiables pour l'exécution des travaux non durables ;
  - L'affaiblissement de l'Assemblée provinciale dans l'exercice de son rôle d'autorité budgétaire et de contrôle de l'action du Gouvernement provincial ;
  - Absence de redevabilité dans le chef des responsables provinciaux en charge de la gestion de ces flux tant vis-à-vis de l'Assemblée provinciale que de la population ainsi que l'absence de sanctions contre les auteurs des actes de mauvaise gestion ;
  - Inexistence du débat public sur la gestion de ces flux au niveau de la province favorisée par le manque d'informations pour le public sur le budget, les recettes réalisées ainsi que leurs affectations.

Toutes ces pratiques identifiées n'ont pas été de nature à favoriser une allocation responsable des revenus, le développement durable de la province du Katanga et encore moins à réduire sa dépendance vis-à-vis du secteur minier à partir des revenus infranationaux collectés.



## RECOMMANDATIONS

Tirant les leçons de l'expérience de la province du Katanga dans la gestion des revenus infranationaux issus du secteur minier de 2010 à 2014 en rapport avec les bonnes et mauvaises pratiques identifiées, l'ASADHO recommande :

### ➤ **A l'Assemblée Nationale de :**

- Suppléer à l'absence ou insuffisance et inefficacité de contrôle dans la gestion des fonds affectés au fonctionnement de provinces par les gouvernements provinciaux et rétrocédés par le Gouvernement Central ;
- Veiller au renforcement des capacités de gestion des revenus issus de l'exploitation des ressources minières par les institutions et administrations provinciales et des entités territoriales décentralisées ;
- Veiller à ce que l'affectation des revenus découlant de la redevance minière par les provinces puisse être conforme aux objectifs visés par le législateur du code minier ;

### ➤ **Au Gouvernement Central de :**

- Exiger des gouvernements provinciaux la publication obligatoire dans sites web des budgets des provinces pour promouvoir la participation et le contrôle citoyen ;

### ➤ **Aux Assemblées provinciales de :**

- Exercer effectivement les prérogatives qui leur sont dévolues par la Constitution et leurs règlements d'ordre intérieur respectifs dans le vote du budget de la province ainsi que dans le contrôle de son exécution par le Gouvernement provincial ;
- Exercer effectivement leur pouvoir de contrôle et de sanction pour décourager les actes de détournement des deniers publics, les conflits d'intérêts et l'enrichissement illicite dans la gestion des revenus infranationaux ;
- S'assurer que les recettes relatives aux taxes spécifiques répondent effectivement aux objectifs de leur instauration et que les personnes chargées de la collecte et de leur gestion restent redevables des faits de leur gestion ;
- Publier et rendre disponible le budget de la province pour promouvoir la participation et le contrôle citoyen;

➤ **Aux Gouvernements provinciaux de :**

- Respecter les prévisions de plans de développement de leurs provinces respectives pour profiter effectivement des revenus issus du secteur minier afin d'assurer leur développement durable et préparer l'après mines ;
- N'affecter les ressources financières de la province disponibles qu'au financement des projets budgétisés ;
- Adopter une politique de gestion prudente des revenus issus du secteur minier ;
- Publier et rendre disponible le budget de la province pour promouvoir la participation et le contrôle citoyen ;
- Procéder à la publication trimestrielle des recettes issues du secteur minier ;
- Publier et rendre disponible le budget de la province pour promouvoir la participation et le contrôle citoyen ;
- Renforcer les capacités des services techniques qui concourent à, la planification, l'exécution du budget, au contrôle, la bonne gouvernance et la gestion transparente des revenus infranationaux et de les associer à tous les niveaux de la chaîne des dépenses ;
- Laisser les services techniques en charge de passation des marchés publics, de contrôle, de la planification et budget exercer leurs prérogatives pour une bonne gestion des ressources financières de la province ;
- Utiliser les services techniques de l'administration publique nationale en province à bon escient tout en facilitant leur collaboration avec les services de l'administration provinciale ;
- Exiger à l'occasion de chaque marché public les renseignements sur les bénéficiaires finaux des entreprises candidates ;

➤ **Aux entités territoriales décentralisées bénéficiaires de la rétrocession de la redevance minières (provinces, villes, communes, chefferies) de :**

- Respecter la direction et l'objectif donné à l'affectation de la quotité de la redevance minière rétrocédée à l'entité pour le financement des projets de développement communautaire ;
- S'abstenir d'utiliser les revenus issus de la rétrocession de la redevance minière au financement du fonctionnement ou de la paie des agents de l'entité ;
- Procéder à la publication trimestrielle des recettes issues du secteur minier ;

➤ **Aux Organisations de la Société Civile de :**

- Documenter et faire le suivi de la gestion des revenus infranationaux par les gestionnaires au niveau de provinces ;
- Veiller au renforcement des capacités des entités territoriales décentralisées dans la gestion durable des revenus qui leurs sont rétrocédés et qui sont collectés localement ;
- Susciter et participer au débat public sur la transparence de la gestion des revenus infranationaux au niveau de provinces.

## I. INTRODUCTION

### 1. Contexte et justification

La réforme du secteur minier à travers l'adoption du code minier de 2002 et, l'option prise par le Gouvernement Congolais en faveur du partenariat public privé, ont attiré plusieurs investissements miniers en République Démocratique du Congo.

Ces investissements réalisés, par la création de joint-ventures entre les entreprises minières du portefeuille de l'Etat et les entreprises privées se trouvent dans leurs sites. L'ancienne Province du Katanga aujourd'hui subdivisée en quatre, a accueilli l'essentiel de ces investissements miniers avec l'implantation de plusieurs entreprises extractives importantes.

Le code minier de 2002 a consacré le caractère exhaustif du régime fiscal garanti par la clause de stabilité et le principe de la rétrocession de quarante pourcent (40%) des recettes fiscales réalisées aux entités territoriales décentralisées des lieux d'extraction en raison de vingt-cinq pourcent (25%) pour la province et quinze pourcent (15%) pour l'entité décentralisée du lieu de production.

Il ressort des données publiées dans les rapports ITIE/RDC que le Gouvernement national ne s'était pas conformé fidèlement à cette exigence légale et constitutionnelle<sup>1</sup> relative à la rétrocession des recettes minières à la province. Ce qui a motivé les autorités provinciales à créer d'autres taxes dans le secteur au profit de la province. A savoir la taxe sur la voirie et drainage ainsi que la taxe sur les concentrées qui seront examinées dans les lignes qui suivent.

Les entreprises minières ont eu à verser à titre d'impôts et taxes plusieurs flux financiers importants tant au Gouvernement national de la RDC qu'au Gouvernement provincial du Katanga considérée dans son ancienne configuration d'avant le découpage territorial intervenu en 2015.

Pour encadrer les recettes fiscales et parafiscales dues à la province, le Gouvernement provincial du Katanga avait créé une régie financière

---

<sup>1</sup> Article 175 de la Constitution alinéa 2: « La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source ».

provinciale dénommée Direction Provinciale de Recettes du Katanga « DRKAT » en sigle.

Compte tenu de l'importance des flux financiers déclarés par les entreprises minières, cette entité a été intégrée dans le périmètre des entités déclarantes de l'ITIE en exécution de la recommandation formulée par l'administrateur indépendant en 2010<sup>2</sup>. Les données de rapports ITIE/RDC renseignent des paiements très importants en termes de centaine des millions de dollars américains en provenance du secteur extractif au profit de la Province du Katanga. Par ailleurs, le Katanga est la seule province qui a pu bénéficier d'une portion importante de la redevance minière. Ces taxes locales tout comme la redevance minière sont des revenus destinés à ne financer que les projets de développement communautaire.

Les gouvernements provinciaux ont une responsabilité cruciale dans le développement économique-social de la communauté.

L'article 204 de la constitution de la RDC donne aux gouvernements provinciaux d'énormes responsabilités notamment en matière d'éducation, santé, électricité et le développement d'autres infrastructures communautaires. Dans ce cadre, les revenus infranationaux constituent une nette opportunité pour les provinces minières. Une bonne gestion de ces revenus peut considérablement réduire la pauvreté dans les provinces extractives.

Certes, des travaux de construction d'infrastructures routières ont été entrepris dans la ville de Lubumbashi, la capitale de l'ancienne province du Katanga et dans certains coins de la province.

Mais l'absence d'indication certaine du respect de la destination des revenus de deux taxes perçues au niveau de la province pour leur financement avec la démarcation de la part de financement provenant du Gouvernement central ou des partenaires au développement, pose un sérieux problème de la transparence et de responsabilité dans l'affectation de ces flux financiers qu'il faut comprendre.

A l'instar de la redevance dont les revenus sont destinés à financer les projets de développement d'intérêts communautaires, les textes qui créent les deux taxes provinciales stipulent que les revenus collectés sont destinés à financer

---

<sup>2</sup> Rapport Itie/RDC 2010, Décembre 2012, P. 66

les projets d'infrastructures d'intérêt communautaire. A ce jour, les informations en rapport avec l'allocation de revenus collectés par la province tel que prévoient les textes légaux ne sont pas divulguées.

Les rapports ITIE révèlent que pour financer les infrastructures des voiries urbaines, le Gouvernement Provincial a parfois signé des contrats avec certaines sociétés minières autorisant celles-ci à préfinancer directement les travaux d'infrastructures.

Ces préfinancements étaient déductibles des revenus que l'entreprise devait au Gouvernement Provincial. Les rapports ITIE signalent à cet effet l'existence de mécanisme de compensation ou de déductibilité entre le gouvernement provincial et les compagnies minières. Dans le cadre de certification des déclarations de la DRKAT pour les rapports ITIE 2011 et 2012, l'Inspection Générale des Finances a soulevé plusieurs préoccupations relatives à la transparence, la traçabilité et la redevabilité de ce montage entre le gouvernement provincial et les entreprises minières.

## **2. De la problématique**

Si les informations sur les flux versés à la DRKAT par les entreprises minières auteurs des paiements, la hauteur et la périodicité de ceux-ci sont accessibles à partir des données de rapports ITIE/RDC, il n'en est pas de même en ce qui concerne les informations relatives aux modalités et procédures d'affectation et de gestion de ces revenus par le Gouvernement Provincial.

Il est paradoxal de constater que l'accroissement de la production minière, des exportations des métaux et des recettes provinciales en provenance du secteur minier soient accompagnés d'une pauvreté croissante des populations affectées par l'extraction.

L'étude menée par l'ASADHO dans le contexte de la décentralisation du pays tente de comprendre en confrontant les pratiques à la procédure, de quelle manière ces revenus sont gérés et affectés ainsi que leurs impacts sur le développement communautaire eu égard à leurs objectifs et le niveau de la redevabilité de responsables provinciaux en charge de leur gestion.

Le manque de transparence, de traçabilité et de redevabilité dans la gestion des ressources financières perçues par la DRKAT relativement à la disponibilité des informations sur leur affectation et gestion, la procédure de recrutement et d'attribution des marchés publics impliquant ces revenus aux entreprises en charge des travaux d'infrastructures ne permet pas à la

population du Katanga d'en débattre et d'exercer son contrôle citoyen pour demander des comptes.

### **3. Objectifs de l'étude :**

Par cette étude, l'ASADHO cherche à :

- Contribuer à la bonne gouvernance des revenus infranationaux par l'accroissement de la transparence et la redevabilité dans leur gestion ;
- Œuvrer pour le respect et la transparence des règles de passation des marchés publics des infrastructures financées par les revenus infranationaux dans les provinces minières ;
- Comprendre les règles de gestion et les modalités d'affectation des revenus infranationaux collectés par le gouvernement provincial de l'ancien Katanga ;
- Stimuler un débat public sur l'allocation des revenus infranationaux grâce à l'identification des mauvaises et bonnes pratiques de leur gestion.

### **4. Méthodologie utilisée**

Pour mener cette étude, l'ASADHO a procédé par la constitution d'une équipe de chercheurs recrutés parmi ses membres, les membres d'autres organisations partenaires et de journalistes pour la collecte des données. L'équipe ainsi constituée a été mise à niveau notamment sur la problématique des revenus infranationaux, les exigences de l'ITIE et les méthodes et techniques de recherche utilisées (avant d'opérer le choix sur les méthodes et techniques à utiliser) pour la collecte des données.

La recherche a été délimitée dans l'espace et dans le temps pour collecter les données relatives aux exercices allant de 2010 à 2014. La liste des personnes cibles a été dressée avec un questionnaire pour les interviews programmées durant les descentes planifiées auprès de ces cibles.

Les documents disponibles et accessibles sur l'objet de la recherche ont été collectés et analysés pendant la réunion de compilation et d'analyse des données, élargie aux experts externes avant la rédaction du draft du rapport d'étude qui a fait l'objet de lecture et validation par les tiers avant sa publication.

## **5. Choix de la province du Katanga et de la période de 2010 à 2014 pour l'étude**

Le choix opéré pour la province du Katanga et la période sus-indiquée est dicté par les raisons pédagogiques liées à l'importance des activités minières et des revenus infranationaux captés dans les rapports ITIE/RDC. Dans le contexte de la décentralisation de la RDC, le Katanga d'avant le morcellement en quatre provinces (Haut Katanga, Tanganika, Lualaba et Haut Lomami) était perçu comme une province pilote qui inspirerait les autres en prenant l'exemple de la création de la Direction de Recettes du Katanga (DRKAT).

L'ASADHO a pensé qu'il était impérieux de faire profiter aux nouvelles provinces issues du découpage du grand Katanga et aux autres provinces à vocation minière de la RDC, de l'expérience de la province du Katanga dans la gestion des revenus infranationaux par l'identification des bonnes et mauvaises pratiques.

## **6. Difficultés rencontrées**

La collecte des données prévue pour deux mois s'est butée aux difficultés et obstacles d'accès aux données recherchées. La recherche des données portant sur quatre exercices passés d'avant le morcellement de la province du Katanga a rencontré la méfiance des autorités du Haut Katanga. Ces autorités en place ont trouvé un prétexte face à la demande de l'ASADHO, consistant à dire que la province du Katanga n'existant plus, ces données étaient introuvables.

Le contexte politique caractérisé par la crise politique et la méfiance des acteurs politiques vis à vis des organisations de défense des droits de l'homme n'a pas arrangé les choses. La majorité de cibles visées se retranchait derrière l'autorisation de ministres de tutelle ou du Gouverneur du Haut Katanga.

L'autre difficulté était liée à la localisation de services et lieux où sont gardées les archives de l'ancienne province du Katanga. L'opinion du Gouvernement traitant l'ASADHO d'organisation pro occidentale et proche de l'opposition a augmenté en plus la méfiance de l'administration provinciale à collaborer avec l'équipe de recherche.



## II. CADRE LEGAL DE L'ETUDE

Pour mener à bien cette étude et ne pas nous éparpiller, nous allons prendre comme base de l'étude, les dispositions de la norme ITIE 2016, de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour, du Code minier de la RDC, de la loi sur la libre administration de provinces, de la loi sur les marchés publics en RDC, de la loi sur les finances publiques et des édits provinciaux de la province du Katanga portant création de la taxe sur la voirie et drainage ainsi que sur les concentrés.

- **Norme ITIE 2016**

- Exigence 4.1b/VIII :

Informer le public sur la collecte et la divulgation complète des taxes et revenus, ou tout autre paiement et avantage significatif reçu par l'État et ses démembrements.

- Exigence 4.6 :

Il est exigé du Groupe multipartite qu'il détermine si les paiements directs (dans le périmètre des flux financiers et économiques convenus) des entreprises aux entités de l'État infranationales sont significatifs. Si tel est le cas, le Groupe multipartite est tenu de prendre des dispositions pour incorporer et réconcilier dans le Rapport ITIE les paiements d'entreprises aux entités de l'État infranationales.

- Exigence 5.3 :

Le Groupe multipartite est encouragé à publier des informations complémentaires sur la gestion des revenus et des dépenses, y compris : a) Une description de tous les revenus du secteur extractif réservés à des programmes ou à des régions géographiques spécifiques. Celle-ci devra inclure la description des méthodes qui garantissent la redevabilité des bénéficiaires et l'efficacité de l'utilisation de ces fonds. b) Une description des processus nationaux d'élaboration du budget national et d'audit, ainsi que des liens vers les informations publiques relatives au budget et aux dépenses, et vers les rapports d'audit. c) Des informations régulières en provenance du gouvernement, contribuant à améliorer la compréhension publique et à alimenter le débat sur les questions de la pérennité des revenus et de la dépendance des ressources naturelles, parmi lesquelles des prévisions concernant la production, le prix des matières premières et les revenus attendus des industries extractives, ainsi que la part de ceux-ci dans les revenus budgétés.

- **Constitution de la République Démocratique du Congo**

Article 197 alinéa 1 et 2:

« L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux ».

Elle légifère par voie d'édit.

Article 198 alinéa 1 à 8 :

Le Gouvernement provincial est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-Gouverneur et des ministres provinciaux.

Le Gouverneur et le Vice-Gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Ils sont investis par ordonnance du Président de la République.

Les ministres provinciaux sont désignés par le Gouverneur au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale.

La composition du Gouvernement provincial tient compte de la représentativité provinciale. Le nombre de ministres provinciaux ne peut dépasser dix.

Avant d'entrer en fonction, le Gouverneur présente à l'Assemblée provinciale le programme de son Gouvernement.

Lorsque ce programme est approuvé à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée provinciale, celle-ci investit les ministres.

Les membres du Gouvernement provincial peuvent être, collectivement ou individuellement, relevés de leurs fonctions par le vote d'une motion de censure ou de défiance de l'Assemblée provinciale.

- **Loi N° 08/012 du 31 juillet 2008 relative aux principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;**

- Article 2 : « La province est une composante politique et administrative du territoire de la République. Elle est dotée de la personnalité juridique. Elle jouit de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques. Elle exerce, par ses institutions politiques, les compétences qui lui sont dévolues par la Constitution.

Elle coopère avec les autres provinces et le pouvoir central dans le cadre du fonctionnement régulier des institutions.

- **Code Minier de la RD Congo de 2002 tel que modifié par la loi N° 18-001 du 09 mars 2018 :**

- Article 242 :

« La redevance minière est versée par le titulaire du titre minier d'exploitation à raison de :

- 50 % acquis au Pouvoir central ;
- 25 % versés sur un compte désigné par l'Administration de la province où se trouve le projet ;
- 15 % sur un compte désigné par l'entité territoriale décentralisée de la localité dans de laquelle s'opère l'exploitation minière ;
- 10 % au Fonds minier pour les générations futures » ;

- **Loi N°011 relative finances publiques du 13 juillet 2011 :**

- Article 14 :

« Le budget du pouvoir central, de la province ou de l'entité territoriale décentralisée est présenté en équilibre ».

« Il prévoit le montant des dons, fixe le ou les plafonds des emprunts et, détermine l'affectation des ressources en résultant pour assurer l'équilibre budgétaire et financier ».

- Articles 211 :

« Est consacré au contrôle juridictionnel des finances publiques du pouvoir central, au contrôle juridictionnel des finances des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ».

- **Loi N°10/010 du 27 avril 2010 relative aux Marchés publics :**

- Article 1 alinéas premier et deuxième :

« La présente loi fixe les règles régissant la passation, l'exécution, le contrôle ainsi que le contentieux des marchés des travaux, de fournitures, de services et de prestations intellectuelles passés par l'Etat, les provinces, les entités territoriales décentralisées, les entreprises publiques et les établissements publics.

Des édits provinciaux organisent les dispositions spécifiques relatives aux marchés et délégations des services publics passés par les provinces et les entités territoriales décentralisées » ;

- Article 17 :

« Les marchés publics sont passés par appel d'offres. Ils peuvent exceptionnellement être attribués selon la procédure de gré à gré dans les conditions définies dans la présente loi »

- Décret N° 10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des Marchés Publics en sigle « ARMP » ;
- Edits provinciaux de la province du Katanga
  - Edit N° 0001 du 23 mai 2008 portant création de la taxe provinciale d'intervention en matière de la réhabilitation des infrastructures urbaine de voirie et drainage ainsi que des routes d'intérêt provincial ;
  - Edit N° 0001 du 20 avril 2010 portant création de la taxe provinciale sur les produits miniers destinés à l'exportation.

## II. REVENUS INFRANATIONAUX DE LA PROVINCE DU KATANGA

### A. Redevance minière.

La redevance minière est un flux financier auquel les opérateurs miniers travaillant en RDC sont assujettis, qui relève de la compétence du Gouvernement central qui la recouvre par la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales « DGRAD » en sigle.

Les dispositions de l'article 242 du code minier tel que révisé par la loi N° 18/001 du 09 mars 2018 définit comme suit la répartition de cette redevance entre le Gouvernement Central, le Gouvernement provincial et l'entité territoriale décentralisation du ressort de la production :

- 50% au profit du Gouvernement central ;
- 25% pour le Gouvernement provincial ;
- 15% pour l'entité territoriale décentralisée locale du lieu de l'exploitation ;
- 10% pour Font Minier pour les générations futures<sup>3</sup>.

La redevance minière recouvrée depuis 2002 à l'instar d'autres flux issus du secteur minier collectés en province n'était pas régulièrement et totalement rétrocédée aux provinces productrices et entités territoriales décentralisées comme prévue par le législateur.

Ce qui a eu pour conséquence de priver ces provinces et entités, de moyens pour leur politique et développement avec un budget très faible en prévision des recettes par rapport à leurs besoins de développement. Cet état des choses a motivé certaines provinces, malgré le caractère exhaustif du régime fiscal du code minier, à créer des taxes au niveau provincial dans le secteur minier. C'est le cas pour la province du Katanga avec les taxes provinciales sur la voirie urbaine et les produits miniers concentrés dont il sera question ci-dessous.

Malgré ce déficit constaté en matière de la rétrocession régulière et complète de la redevance minière, il y a lieu cependant de relever qu'une certaine portion de cette redevance a été rétrocédée aux provinces sujettes à l'exploitation minière industrielle dont la province du Katanga. La présente étude s'est interrogée sur la manière dont cette portion de la redevance

---

<sup>3</sup> Les dispositions de cet article 242 du code minier est une modification apportée par la loi N°18/001 du 09 mars 2018 a porté sur la quotité de la redevance minière revenant au compte du trésor public qui est passée de 60 % à 50 %. Les dix pourcents soustraits sont affectés au Fonds minier pour les générations futures.

rétrocédée a été affectée et gérée par la province du Katanga qui est notre échantillon d'étude sur cette question des revenus infranationaux : comment le flux de la redevance est-elle affectée ? L'affectation de ce flux respecte-t-elle l'objectif de la redevance minière fixé par la loi ? Est-il possible de retracer la part de la redevance minière dans le budget de la province et de mesurer son impact en termes d'apport au développement durable local ?

La confrontation des données tirées de prévisions des recettes et de dépenses du Gouvernement provincial du Katanga pour les années 2010 à 2014, des rapports ITIE ainsi que du rapport de la réduction des comptes de la Cour de Compte, renseigne que les revenus attendus par la province du Katanga à titre de la quotité de la redevance minière rétrocédée est en deçà de ses prévisions conformément à la totale de la redevance minière encaissée par le Gouvernement central en violation des dispositions de l'article 242 du Code minier.

Les données publiées dans les rapports ITIE renseignent la rétrocession effective déclarée par le ministère des mines de la République démocratique du Congo qui représente la moyenne de plus ou moins 10 % de la redevance minière encaissée par le Gouvernement central. Dans les lignes qui suivront, nous aurons à voir de quelle manière ces revenus rétrocédés ont été utilisés et si leur utilisation respecte l'objectif assigné à cette redevance.

<b>Année</b>	<b>Redevance minière déclarée</b>	<b>40 pourcent dus à la province du Katanga</b>	<b>Redevance minière rétrocédée</b>
2010	74.923.317	29.969.326,8	
2011	92.696.395	37.078.558,0	
2012	93.000.000	37.200.000,0	12.000.000
2013	118.487.078	47.394.031,0	12.228.461
2014	160.174.078	64.069.796,0	12.223.746
<b>Total</b>	<b>539.280.868</b>	<b>215.711.711,8</b>	

Les chiffres repris dans ce tableau sont tirés de rapports ITIE- RDC pour renseigner sur ce que la province aurait dû recevoir comme recettes de la quotité de la redevance minière rétrocédée et ce qui a été rétrocédée effectivement par le Gouvernement central.

Ces chiffres repris dans ce tableau nous aident à comprendre le manque à gagner enregistré par la province du Katanga du fait du non-respect par le Gouvernement central, des dispositions de l'article 242 du code minier

relatives à la répartition de la redevance minière entre le Gouvernement central, la province et les Entités Territoriales Administratives Décentralisées.

## **B. Revenus collectés localement.**

Tous les budgets de la province du Katanga pour la période allant de 2010 à 2014 n'ont pas été accessibles sauf celui de l'exercice 2011 à travers le rapport de reddition des comptes de la Cour de Compte. Nous nous sommes contentés pour les autres exercices des données tirées de projets de budget déposés à l'Assemblée provinciale. La consultation de différents projets de budgets de la province du Katanga de différents exercices par l'équipe de recherche soit de 2010 à 2014 renseigne plusieurs flux perçus par la province pour le financement de ses prévisions de dépenses. Ces flux ou recettes provenant d'une soixantaine de perceptions sont regroupés en flux ci-après :

- Recettes provenant de la rétrocession ;
- Recettes d'intérêts communs ;
- Taxes spécifiques à la province ;
- Recettes des actes cédés à la province
- Recettes des budgets annexes ;
- Les subventions aux services déconcentrés.

De ces recettes qui proviennent de la soixantaine de taxes et droits, seules les recettes perçues à titre de taxes sur la voirie et les concentrés miniers à l'exportation ainsi que de la quotité de la redevance minière rétrocédée vont retenir notre attention dans le cadre de cette étude. Dans cette démarche nous voulons comprendre ce que ces revenus représentent pour le budget de la province et comment ils sont affectés et gérés.

### **1. Instauration de taxes sur la voirie et sur les concentrés**

#### **- Contexte de la prise d'édits portant création des édits provinciaux**

Le Katanga est une province à vocation minière qui est très dépendante des recettes provenant de ce secteur. Elle est la province qui a le plus profité du régime fiscal incitatif du code minier de 2002 en termes d'attraction des investissements miniers réalisés avec l'implantation de plusieurs entreprises minières actives sur terrain.

Ces investissements miniers réalisés ont eu le mérite d'avoir sensiblement augmenté la production minière de la RDC et partant, de la province ainsi que les recettes de l'Etat dans le secteur minier.

La quotité des recettes perçues par les administrations fiscales et parafiscales de l'Etat pour le compte du trésor public devant revenir à la province du Katanga n'était pas régulièrement et entièrement rétrocédée à cette dernière. Au point qu'il y avait un contraste entre le boom minier que connaissait cette province avec le niveau de pauvreté et l'état vétuste de ses infrastructures. Et le Gouvernement provincial avait du mal à financer son propre budget annuel.

C'est dans ce contexte que la province va décider tour à tour de prendre deux édits provinciaux pour créer les taxes sur la voirie et les concentrés miniers à l'exportation. Il s'agit de l'édit provincial 0001 du 23 mai 2008 portant création de la taxe provinciale d'intervention en matière de la réhabilitation des infrastructures urbaine de voirie et drainage ainsi que des routes d'intérêt provincial et, de l'édit provincial N°0001 du 20 avril 2010 portant création de la taxe provinciale sur les produits miniers destinés à l'exportation<sup>4</sup>. Nous n'allons pas ici engager le débat sur la légalité et la constitutionnalité de ces deux édits provinciaux, notre souci étant de nous assurer de la transparence et la redevabilité dans la gestion des revenus collectés, par les autorités provinciales du Katanga.

## **2. Objectifs de deux taxes créées au Katanga**

L'étude a eu à analyser les textes de ces deux édits pour en dégager les objectifs et leur finalité afin d'apprécier la conformité de l'affectation des flux provenant de prélèvements de taxes créés à cet effet.

Il découle de l'exposé des motifs de l'édit provincial N°0001 du 23 mai 2008 portant création de la taxe provinciale d'intervention en matière de réhabilitation des infrastructures urbaine de voirie et drainage ainsi que des routes d'intérêt provincial deux objectifs ci-dessous :

- La gestion prudente et rationnelle des infrastructures routières et de voirie par leur remise en état et renforcement afin de supporter les poids des engins lourds ;
- Envisager les possibilités de désengorger les routes existantes par la création de nouvelles infrastructures conçues et construites pour supporter les gros tonnages.

Tandis que pour l'édit N° 0001 du 20 avril 2010 portant création de la taxe provinciale sur les produits miniers destinés à l'exportation, l'objectif est de mobiliser les recettes devant permettre à la province du Katanga à contribuer à

---

<sup>4</sup> <http://congomines.org/system/attachments/assets/000/000/544/original/Province-Katanga-2008-Edit-sur-la-voirie-et-drainage.pdf?1430929167>



la concrétisation de cinq chantiers de la République. L'objectif poursuivi par cet édit n'est pas très explicite. Les cinq chantiers étant le programme du Gouvernement central.

La compréhension qui découle de l'exposé des motifs de ce texte est que cette taxe visait l'incitation des opérateurs miniers à investir dans la création des unités de transformation des produits miniers concentrés localement en créant les emplois et une plus-value pour contribuer au développement de la province. Ce qui revient à dire que les flux collectés devaient suppléer ou compenser le manque d'investissements par le développement de la province.

### C. Apport des flux infranationaux au budget de la province du Katanga

En l'absence de la rétrocession régulière et complète de la quotité de la redevance minière due à la province du Katanga, les données collectées durant la recherche renseignent que les flux perçus à titre de la taxe sur la voirie et drainage ainsi que sur les concentrées ajoutée à la quotité de la redevance minière réellement rétrocédée occupent une place de choix dans la contribution au budget recettes de la province pour les exercices allant de 2010 à 2014. Ces flux représentent plus ou moins soixante-dix pourcents (70%) des recettes provinciales au Katanga.

Dans le tableau ci-dessous, nous allons reprendre pour indiquer l'importance de flux issus du secteur minier, la part de la redevance minière rétrocédée par le Gouvernement central à la province du Katanga ainsi que les recettes reçues à titre de taxes sur la voirie et les concentrés.

N°	Année	Taxe sur les concentrées	Taxe sur la voirie
1	2010	36.848.117,56	46.297.457,95
2	2011	43.213.856	54.366.316
3	2012	37.787.590	50.138.428
4	2013	43.231.242	86.087.000
5	2014	61.150.625	101.000.370

Les chiffres ci-haut cités dans le tableau, sont tirés de la réconciliation des déclarations de revenus perçus et versés à titre de taxes sur la voirie et drainage ainsi que sur les concentrées, faites respectivement par la DRKAT et les entreprises minières dans les rapports ITIE/RDC pour les exercices 2010 à 2014.

Ces flux financiers constituent les recettes principales de la province du Katanga pour les années qui intéressent cette étude. Au point qu'elles compensent ou même font oublier les impacts négatifs relatifs au non-respect par le Gouvernement Central des dispositions de la constitution et du code minier relatives à la rétrocession des recettes fiscales perçues dans la province et la quotité de la redevance minière perçue dans la même entité.

L'accroissement observé au niveau des recettes de la province entre les années 2010 et 2014 se rapporte principalement à ces deux flux et reflète dans une certaine mesure l'augmentation de la production et des exportations minières observées durant cette période.

Les revenus générés par ces trois flux sont les plus importants et démontrent clairement la dépendance de la province du Katanga aux revenus du secteur minier.

La bonne gestion de ces revenus qui représentent plus ou moins trente-cinq pourcents (35%) des recettes budgétaires de la province aurait dû aider la province du Katanga à se développer et à réduire sa dépendance vis-à-vis du secteur minier. D'où l'intérêt pour cette étude de suivre la manière dont ils ont été gérés et d'apprécier leur impact sur la situation de la province et de communautés. Il s'agit ici d'une partie des recettes de la province en provenance du secteur minier.

N°	Année	Budget recettes	Taxe sur la voirie	Taxe sur les concentrés	Redevance minière due	redevance rétrocedé
1	2010	295.363.863.941,23FC 281.031.269,21 \$	46.297.457,95	36.848.117,56	29.969.326,8	
2	2011	396.495.974.941,83FC 377.255.922,87 \$	54.366.316	43.213.856	37.078.558,0	
3	2012	559.890.748.257,27FC 532.721.929,83\$	50.138.428	37.787.590	37.200.000,0	12.000.000
4	2013	608.530.616.450,22FC 579.001.538,01 \$	86.087.000	43.231.242	47.394.031,0	12.228.461
5	2014	659.890.848.257,27FC 627.869.503,57 \$	101.000.370	61.150.625	64.069.796,0	12.223.746
6	Total	2.397.880.163,49\$	337.889.571,95	222.231.430,56	215.711.711,8	

Comme dit supra, nous avons à travers ce tableau, une illustration de l'apport de ces revenus infranationaux dans le budget de la province du Katanga sans compter d'autres revenus du secteur minier pour la province.

#### **D. Contribution des flux infranationaux au développement de la province du Katanga**

Après avoir fait mention de la contribution des ressources financières perçues par le gouvernement provincial du Katanga dans secteur minier à son budget, l'étude s'est intéressée à l'impact ou encore à la contribution de l'utilisation de ces revenus au développement de la province du Katanga. Autrement dit, il est question d'essayer de voir si, et dans quelle mesure ces ressources auront contribué au développement de la province du Katanga. Ces ressources ont-elles permis à la province de promouvoir et de développer d'autres secteurs de son économie pour réduire la dépendance de la province vis-à-vis de l'exploitation minière et, à relever le niveau de vie des populations de la province ?

Les besoins en développement de la province du Katanga sont très importants depuis la chute de la Gécamines et de la SNCC dans les années 1990. Avec une population évaluée à 10.248.267 habitants en 2009 pour une densité moyenne de 20 habitants au Km<sup>2</sup>, le taux annuel de croissance démographique était arrêté à 3,7% contre la moyenne nationale de 3,0%. Ce taux devait amener la population du Katanga à l'échéance de 2015 à 11.627.205 habitants (Cfr. INS)<sup>5</sup>.

Pour assurer son développement, la province s'était dotée du plan quinquennal de croissance et de l'emploi couvrant la période allant de 2011 à 2015.

Compte tenu de la spécificité de ces revenus, l'étude s'est intéressée au volet infrastructures de ce plan afin de voir de quelle manière les flux issus du secteur minier ont contribué à son financement et, partant au développement de la province.

Ensuite, il sera question de voir dans quelle mesure, la traçabilité des infrastructures exécutées peut être faite eu égard aux prévisions du plan de développement.

Le fait pour une province en RDC de se doter d'un plan de développement ambitieux est déjà une avancée à encourager. Il reste à savoir si ce plan a contribué, non seulement à une gestion transparente des revenus infranationaux perçus par la province du Katanga mais aussi au développement de cette province tout en réduisant sa dépendance vis à vis de l'exploitation minière ?

---

<sup>5</sup> Plan quinquennal de croissance et de l'emploi 2011 à 2015 ;

Il ressort de l'analyse de ce plan, qu'au nombre des prévisions figurent plusieurs projets d'infrastructures et de développement à financer sur les cinq années allant de 2011 à 2015.

Le rapprochement des prévisions du plan en cette matière avec d'une part, le budget de la province et d'autre part le financement des projets d'infrastructures de par la province nous a conduits aux constats ci-après :

- Le plan quinquennal de 2010- 2015 reprenait uniquement les grands axes<sup>6</sup> dont celui des infrastructures. Il s'est limité à l'analyse du secteur des infrastructures en relevant les forces, les faiblesses et les opportunités dans le secteur, sans une définition claire des objectifs poursuivis dans ce secteur et les résultats attendus.

La descente à la division en charge du plan et budget de la province a révélé l'inexistence de trace budgétaire de toutes les routes réhabilitées. Le financement de projet n'était pas guidé par la planification préalable et les prévisions budgétaires.

A titre d'exemple en 2012, suite à la construction de son usine de fabrication des briques et autres matériels de construction dénommée KATANGA CLAY MANUFACTURIE « KCM » en sigle située à Kinkalabwamba dans le Quartier KALEBUKA, ayant besoin de l'alimenter en énergie électrique à partir de la sous-station Kyubo qui venait d'être construite, qu'une attention du Gouverneur de province en fonction sera portée sur l'accès à l'électricité dans cette commune.

C'est ainsi que quelques routes seront réhabilitées par l'entreprise Safricas sous la supervision d'Office des Voiries et Drainage avec le financement du Gouvernement provincial sans passer par la planification et autorisation budgétaire préalable. L'exemple des avenues de la commune de Kamalondo qui abrite le stade TP Mazembe a aussi été cité à cet égard avec comme motivation de faciliter l'accès à ce stade.

- Ce plan ne présente pas des projets chiffrés d'investissement dans le secteur des infrastructures routières repartis dans le temps et dans l'espace couvrant les cinq années. Ce qui devrait faciliter le suivi dans la gestion des revenus collectés pour financer ces projets.
- Ceci montre une absence de correspondance entre la planification quinquennale, les budgets annuels adoptés par l'Assemblée provinciale et ouvrages exécutés sur terrain.

---

<sup>6</sup> Plan quinquennal de croissance et de l'emploi 2010-2015. Page 155.

Toutefois selon trois experts de la division du plan et budget de la province du Katanga interviewés qui étaient en activité durant la période d'élaboration et d'exécution de ce programme, ce plan n'était pas mis en exécution. Le Gouverneur de province se contentait de la clameur publique lors de ces différentes rencontres avec la population qu'il avait dénommé « Baraza la Majengo » devenu plus tard comme conseil consultatif, une déclaration confirmée par un haut cadre de la Société Safricas lors d'un entretien avec les membres de l'équipe de recherche. Et aucun contrôle technique sérieux en terme de suivi et évaluation ne se faisait jusqu'à la démission de l'ex-Gouverneur de la province du Katanga. Ceci soulève des sérieuses préoccupations relativement à l'efficacité de la gestion des flux perçus et mis à la disposition de la province.

Cependant, il est aussi à relever que lors du séminaire d'évaluation de l'exécution de ce plan de développement dans son volet infrastructures par les experts du ministère des infrastructures, urbanisme, habitat et affaires foncières, ces derniers ont avancés les chiffres ci-dessous en franc congolais comme étant le financement alloué aux infrastructures de 2011 à 2015 avant de conclure en ces termes :

*« Le Gouvernement Provincial du Katanga a, au cours des cinq dernières années, fourni des efforts pour réaliser des projets dans le but de soulager tant soit peu les difficultés de la population en favorisant les échanges économiques par la réhabilitation des routes, l'amélioration des conditions d'accès à l'éducation et aux soins de santé par la construction et la réhabilitation des infrastructures de base. Néanmoins l'immensité de la province ne pouvait permettre l'atteinte de tous les Territoires dans ce laps de temps ».*

N°	ANNEE	FINANCEMENT/FC
1	2011	47.443.512.431
2	2012	166.508.596.977
3	2013	116.337.236.808
4	2014	199.648.335.157
5	2015	211.736.072.497
6	TOTAL	741.673.753.870

Les chiffres repris dans ce tableau viennent de l'atelier d'évaluation de la mise en œuvre du plan quinquennal 2011-2015 de la province du Katanga organisé par la province du Haut Katanga à Lubumbashi en septembre 2015<sup>7</sup>.

Malgré la difficulté de distinguer dans ce financement, la part des revenus infranationaux, il est sans doute évident que la plupart de ce financement si ce n'est

<sup>7</sup> Atelier d'évaluation du plan quinquennal de croissance et de l'emploi dans le ministère des infrastructures, urbanisme, habitat et affaires foncières par le Ministre DIKANGA KAZADI, Lubumbashi, 2015.

les 100% provient des recettes collectées dans le secteur minier, qui représentent soixante-dix (70%) pourcent du budget provincial.

### **E. Affectation et destination des flux collectés par la DRKAT, la quotité de la redevance rétrocédée et leur impact sur le développement de la province du Katanga**

S'il est vrai que ces revenus infranationaux perçus par la province du Katanga contribuent largement au financement du budget de cette province, il sied de vérifier à travers cette étude, si leurs affectations respectent les objectifs qui leur ont été assignés avant de voir leur impact sur le développement de la province.

#### **1. Affectation de la quotité de la redevance rétrocédée et des flux financiers perçus par la DRKAT au financement de projet de développement communautaire et travaux de réhabilitation des infrastructures dans la ville de Lubumbashi :**

La quotité de la redevance minière rétrocédée à la province ainsi qu'aux entités territoriales décentralisées de lieux d'exploitation minière est destinée au financement des projets de développement communautaire.

Les deux taxes sous examen ont été créées avec une finalité précise pour chacune d'elles. D'où l'intérêt dans le cadre de cette étude de voir de quelle manière les flux en provenance de ces taxes ont été affectés et utilisés ou encore s'ils n'ont pas été utilisés à d'autres fins que leur finalité. L'équipe de recherche s'était retrouvée en face de deux situations durant cet exercice.

- **Unicité budgétaire et affectation des flux infranationaux.**

Il ressort des entretiens réalisés par l'équipe de recherche avec les responsables des services du budget, du plan, des infrastructures et finances de la province du Katanga actuellement en services dans l'administration de l'actuelle province du Haut Katanga, qu'il est difficile de soutenir avec précision que tous les flux perçus à titre de taxes sur la voirie et les concentrées étaient directement affectés au financement des travaux de la voirie ou des infrastructures routières. Il en est de même de la quotité de la redevance minière réellement rétrocédée.

Le principe d'unicité budgétaire veut que toutes les recettes perçues par la province puissent entrer dans un seul panier où elles constituent une seule enveloppe. L'affectation se faisant selon les priorités de la province définies lors de l'élaboration du budget. Les taxes et les impôts sont regroupés dans la même caisse sans distinction des sources de provenance, il est difficile de distinguer les affectations eu égard aux priorités de la province. A titre d'exemple, les recettes qui provenaient de l'enseignement étaient pré affectées et faisaient partie d'un budget annexe. Mais

actuellement tout converge vers une même caisse. La redevance minière qui s'écarte un peu de ce principe en devient de ce fait une exception à la règle.

Il y a lieu de conclure de ce qui précède que, la gestion des revenus générés par la perception de ces deux taxes en considérant la manière dont elles ont été affectées ne respecte pas entièrement la destination pour laquelle elles ont été instaurées.

Les édits instituant ces deux taxes indiquent les raisons pour lesquelles elles ont été créées à savoir le financement des infrastructures de la voirie et autres infrastructures visées par celle sur les concentrées. La logique aurait voulu que ces revenus soient canalisés et orientés vers cette destination reprise dans les textes qui les instituent afin de rendre aux assujettis les services y relatifs en contrepartie de leurs paiements. Ce qui devient difficile d'être retracé avec cette conception.

- **Pré affectation des revenus générés par les taxes sur la voirie et les concentrées au Katanga.**

En plus de la procédure qui vient d'être décrite, l'étude a aussi identifiée une pratique à laquelle la province du Katanga avait eu recours dans l'utilisation des flux infranationaux générés par le paiement de ces deux taxes.

Il s'agit de conventions de préfinancement des travaux d'infrastructures routières par les entreprises minières redevables des deux taxes provinciales précitées en faveur des entreprises de construction désignées par la province du Katanga. L'étude a eu à examiner les conventions suivantes pour ce faire.

Il s'agit de la convention de préfinancement du 18 octobre 2011 signée entre la province du Katanga représentée par monsieur le Gouverneur de province, la Société Rulco par son Administrateur Gérant GIOVANNI BATISTA ZUNINO et Kamoto Copper Company Sarl relative aux travaux de renforcement de la route Kampumpi-Kakontwe longue de 7.400 mètres pour un montant de 2.500.000 dollars américains considérés comme emprunt de la province, à récupérer sur le paiement dû à titre de taxes sur la voirie et drainage ainsi que sur les exportations des produits miniers concentrés.

Les conventions du 23 septembre 2010 et protocole d'accord d'octobre 2011 entre la province du Katanga et la société Kamoto Cooper Company Sarl relatifs aux travaux de la réhabilitation et d'entretien des voiries ainsi que des ouvrages d'assainissement des artères de la ville de Lubumbashi pour le montant de 9.343.630,07 dollars américains, les conventions de financement du 27 février 2011 entre la province du Katanga, la Société Africaine de Construction Safricas et la Société Chemical Of Africa « CHEMAF » portant sur le financement des travaux de



réhabilitation de 5.900 mètres de l'avenue Kiwele 1, du tronçon routier compris entre l'avenue Lumumba et l'avenue Kundelungu pour le montant de 1.684.444,36 dollars américains.

La convention de financement du 1<sup>er</sup> avril 2011 entre la province du Katanga, l'Entreprise Général Malta Forrest « EGMF » et la Compagnie Minière du Sud Katanga « CMSK » portant sur l'exécution des travaux sur le tronçon long de 17 kilomètres de l'axe routier Lubumbashi Kipushi pour un montant total de 2.282.727 dollars américains.

L'avenant N° 001 à l'accord de financement N° GPK/RULCO/BM/001/03/2011 entre la province du Katanga, la Société RULCO et la Société BOSS Mining en date du 30 septembre 2011 portant sur l'exécution des travaux de réhabilitation de l'avenue Kampumpi longue de 2,6 kilomètres pour un total de 2.099.044 dollars américains ; et l'avenant au contrat des travaux conclu en décembre 2010 entre la province du Katanga, l'Entreprise Générale Malta Forrest et Société minière du Katanga en date du 26 juillet 2011 portant sur l'exécution des travaux de réhabilitation du tronçon compris entre les installations de Somika et la bifurcation des avenues route Lubumbashi-Kipushi et Lubumbashi Kasumbalesa long de 3 kilomètre pour un total de 1.702.189 dollars américains. L'analyse de ces contrats tripartites précités, révèle ce qui suit.

Le prêt est consenti par les sociétés minières redevables de taxes sur la réhabilitation de la voirie et drainage ainsi que de celle incitative à la création des unités locales de transformation des concentrées en faveur de la province pour honorer les factures des travaux des infrastructures. Ce prêt donne droit ou mandat aux entreprises de construction à recouvrer le paiement de leurs factures auprès de gestionnaires des deux taxes précitées.

Cet engagement est pris sans évaluation ni de la hauteur de la taxe à faire valoir par les sociétés minières engagées ni des modalités pratiques de déclarations ou de constatations des sommes dues et, le mécanisme de compensation par la régie financière provinciale.

Pour ce qui est du respect de la destination des flux générés par ces taxes spécifiques quant à leur affectation, il y a moyen d'affirmer que celle-ci respecte l'objectif pour lequel ces deux taxes avaient été créées.

L'analyse révèle aussi que l'Assemblée provinciale qui est l'autorité budgétaire est ignorée dans toutes ces transactions. Elle n'intervient ni pour autoriser ces engagements et encore moins pour les entériner et enfin pour contrôler la conformité des fonds engagés par les sociétés minières à ce qu'elles devaient payer

effectivement à l'administration fiscale provinciale. Ce qui laisse la porte ouverte au coulage des recettes provinciales.

Cette pratique échappe aux principes de la gestion budgétaire qui interdit le pré affectation des ressources fiscales et parafiscales et ne permet pas le contrôle et la traçabilité. Nous n'avons pas pu obtenir de la DRKAT les données sur la manière dont les réconciliations étaient faites entre les notes de débit, les factures des entreprises de construction et le financement des travaux par les entreprises minières redevables de deux taxes.

Les services techniques en charge des évaluations techniques et financières des coûts des infrastructures à financer, de contrôle, de suivi budgétaire et réception de travaux n'étaient ni consultés et encore moins associés en amont dans les négociations de ces transactions.

Les décaissements de financement de certains projets sont décidés par les gouvernants sans se référer aux prévisions budgétaires et à la planification. De ce fait, il devient impossible de retracer les taxes dues et les travaux financés par le projet eu égard aux prévisions du plan de développement de la province.

Le choix de projets à financer n'obéissait pas toujours à la rationalité étant donné que ce n'était pas toujours les projets prévus, programmés et budgétisés qui étaient financés, les décideurs politiques mettant en avant les choix politiques pour leur popularité et propagande.

Le choix des entreprises n'était pas transparent du fait de non recours à la procédure d'appel d'offre publique ou encore restreinte conforme à la loi pour engager des fonds très importants.

## **2. Impact des revenus infranationaux collectés sur le développement de la province du Katanga**

En parlant de l'impact sous ce point, l'étude qui se place dans un contexte d'expérimentation de la décentralisation comme souligné plus haut, veut vérifier l'apport de l'utilisation de ces flux infranationaux sur l'amélioration des conditions de vie des citoyens katangais, la visibilité des ouvrages réalisés avec leur apport à l'économie locale et le processus de planification dans la durée.

N°	Entreprise	Ouvrage	Localisation	Longueur	Durée	Coût
1	Safricas	avenue des sports	Commune de Kamalondo	878,12 m	02/08/2010 29/02/2012	411.963,24

2	Lunda	Kamalondo	1.113,72	06/08/2010 30/09/2011	515.021,14
3	Avenue Luapula	Kamalondo	614,63	06/08/2010 28/08/2013	409.387,88
4	Avenue Karavia	Kamolondo	640,1	14/09/2010 14/12/2011	262.528,63
5	Avenue Lufira	Kamolondo	365,41	21/09/2010 26/08/2011	230.000,44
6	Avenue Babemba	Kamolondo	458,5	26/09/2010 26/08/2011	343.871,33
7	Avenue Basonge		456,74	31/01/2011 27/06/2012	263.161,28 \$
8	KYUBO	Katuba	1160.70 m	15/10/2011 30/04/2014	776.296.56 \$
9	SALONGO		2750.00m	13/04/2010 31/05/2013	1625.250.513 \$
10	TANGANYIKA		691.00m	25/08/2011 31/07/2013	482.685.75 \$
11	MUBAYA		480.00m	19/08/2011 29/08/2013	367.315.35 \$
12	LUKUGA		520.00m	13/08/2010 31/05/2013	324.795.58 \$
13	UPEMBA		3047.00m	13/10/2011 30/11/2011	815.360.28 \$

- **Mouvement des personnes et leurs biens.**

Il y a lieu de faire la part des choses entre les impacts indus c'est-à-dire indirects et les impacts visés ou poursuivis à partir même de la conception du projet, des études et de la planification.

Nous devons avouer que la population a eu à profiter de manière soit, directe ou induite des infrastructures réalisées avec les flux générés par les deux taxes.

Il y a eu une amélioration très sensible de la circulation routière, le désenclavement de certaines cités par l'ouverture des voies qui n'étaient pas accessibles ou praticables et l'asphaltage des routes restées longtemps impraticables. Ce qui a entraîné la fluidité du trafic routier avec une bonne circulation des personnes avec leurs biens, malgré l'augmentation de la population de la province.

- **Impact sur le développement des entités urbaines**

Le besoin d'identifier des projets particuliers financés par la province avec un impact économique a rencontré des limites faute de la disponibilité des études économiques dans ce sens.

L'amélioration de la voirie urbaine avec le financement des revenus issus de deux taxes sous examen a été accompagnée dans une certaine mesure du développement des activités économiques des petites et moyennes entreprises dans plusieurs municipalités de centres urbains de la province. Mais leurs impacts restent limités et loin d'atteindre l'objectif visé par la taxe sur les concentrés miniers à l'exportation.

- **Développement des activités alternatives comme agriculture et pêche**

La concentration des infrastructures dans les grandes villes et centres urbains mais pas assez dans les zones rurales et agricoles n'a pas permis de stimuler l'agriculture et réduire la pauvreté ainsi que la dépendance de la province vis-à-vis des ressources minières pour préparer l'après mines.

Il y a lieu de relever néanmoins le financement du cantonnage manuel dans certaines zones agricoles pour relancer l'agriculture et faciliter l'évacuation de la production agricole. A ce sujet, il est difficile de soutenir que ce financement provenait de ces flux, compte tenu de la difficulté de déterminer avec exactitude la source de financement de ces projets avec même le risque de double emploi.

Tel est le cas à titre d'exemple du financement du pont de Kalemie de Lukunga qui fut inauguré par le Gouvernement provincial du Katanga d'abord et, ensuite par le gouvernement central qui est venu démentir le financement de cet ouvrage par le Gouvernement provincial, suivant le témoignage d'un cadre de l'administration provinciale du haut Katanga. Ce qui pose un sérieux problème de transparence de sources de financement.

- **Impact des infrastructures réalisées dans la durée :**

Bien que la présente étude n'ait pas visé l'analyse de la qualité des infrastructures réhabilitées ou construites avec les flux infranationaux visés, en l'absence d'une évaluation objective de leur qualité qui exigent des moyens très importants, l'équipe a eu cependant à observer la dégradation rapide de certaines routes réhabilitées dans le laps de temps très limité en partant de la réception des travaux.

Ceci relativise et limite leurs impacts tels que soulignés plus haut dans le temps. Ceci est une des conséquences de la mauvaise gestion de flux infranationaux visés à

travers la sélection non transparente des entrepreneurs peu qualifiés, avec la préférence pour le marché de gré à gré. Avec pour conséquence, la répétition des mêmes dépenses pour les mêmes ouvrages sans profiter durablement de ces flux pour développer l'économie de la province. Les quelques contrats analysés ne contiennent pas des clauses qui garantissent la durée des ouvrages financés par la province du Katanga.

Selon le témoignage reçu par les membres de l'équipe de recherche, la durée de vie des routes construites par Safricas était de quatre ans. La plupart des routes construites par cette société résistent encore après le dépassement de cette durée de vie, ce qui n'est pas le cas pour beaucoup des routes exécutées par les autres entreprises.

Certaines routes n'ont même pas fait une année avant de commencer à se dégrader pour recevoir encore des travaux de réfection en engageant des coûts supplémentaires. Et la province a engagé des coûts supplémentaires pour les faire réhabiliter par l'OVD sans que les entreprises exécutantes ne soient poursuivies. A titre illustratif nous allons dans les lignes relatives aux interventions de l'OVD dans un tableau donner quelques cas dans ce sens obtenus au près d'une de nos sources.

### III. TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES REVENUS INFRANATIONAUX DANS LA PROVINCE DU KATANGA

#### A. Identification de règles et mécanismes de transparence dans la gestion des ressources de la province

Une de plus grande difficulté rencontrée par l'équipe de recherche et qui a retardé cette étude, a été l'accès aux données ou informations sur la gestion des revenus infranationaux auprès des différents services qui interviennent à différents niveaux dans la chaîne des dépenses. Cette difficulté a déterminé l'équipe à chercher à comprendre et à identifier le ou les mécanismes de transparence existants dans la gestion de ce flux avant d'interroger les pratiques s'y rapportant.

- **Initiative de Transparence des Industries Extractives**

L'ITIE est le seul mécanisme qui permet jusque-là d'accéder aux informations sur les paiements faits par les entreprises minières à la DRKAT à titre des taxes provinciales sur la voirie et drainage et sur les concentrées ainsi que sur ce que la province à travers la DRKAT confirme avoir reçues des entreprises ainsi que de la quotité de la redevance minière rétrocédée à la province à partir de 2012. Et cette étude est partie de ces informations.

Cependant, l'ITIE ne permet pas d'accéder aux données sur les procédures et les affectations ou autres utilisations faites de ces revenus pour garantir la transparence dans leur gestion.

- **Exigence de l'appel d'offre publique pour les marchés publics**

La loi N°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics et le décret 10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des Marchés Publics en sigle « ARMP » sont d'application dans tous les marchés publics dont ceux relatifs à la construction et réhabilitation des infrastructures routières. La province du Katanga dispose d'une cellule technique de passation des marchés publics. L'équipe de recherche a rencontré les membres de cette cellule.

La procédure suivie par cette cellule relève directement du Gouverneur de province et peut être résumée comme suit.

Pour chaque projet financé par la province, le conseil de ministre délibère et décide du projet qui doit être exécuté avant l'intervention de la cellule de gestion de projet et passation de marché.

Ce service recourt à la procédure d'appel d'offre qui peut être publique ou restreinte afin de préparer la passation des marchés publics selon le cas pour la province.

Dans les deux cas, c'est le directeur de contrôle des marchés publics qui intervient pour préciser la nature et la procédure à respecter. Ensuite vient la rédaction du cahier des charges préparé par ce service pour les soumissionnaires.

Le dépôt de dossiers de soumission est suivi de l'ouverture des dossiers avec l'application du principe du moins disant. Après la sélection, la cellule établit le contrat qui est transmis au maître d'ouvrage délégué.

Si le marché est gagné par une entreprise, on lui enjoint un fonctionnaire diligent pour superviser les travaux exécutés par le maître d'œuvre dans le respect des règles techniques. Il convertit le devis du maître d'œuvre au seuil ou standard de la province.

- **Missions de contrôles techniques et suivi de l'exécution**

Une fois le contrat signé, le Ministre de tutelle nomme le fonctionnaire dirigeant qui est l'OVD pour les villes et l'Office de routes pour les milieux ruraux. Le fonctionnaire dirigeant désigne un agent pour suivre techniquement le dossier qu'on appelle aussi délégué au pied d'œuvre (DPO).

La province doit déboursier 30% avant le début des travaux. Le DPO affecté surveille le suivi de l'exécution des travaux pour s'assurer de la conformité de ceux-ci aux clauses du contrat.

Sur rapport de conformité des travaux aux clauses contractuelles présenté par le DPO et suivant le niveau d'avancement, le Gouvernement provincial verse le deuxième acompte de 40% à l'entreprise.

A la fin des travaux, la réception provisoire est faite par le DPO immédiatement entre 3 et 6 mois pour les routes. La réception provisoire est une réception technique pour vérifier le respect des normes convenues dans le contrat. En cas de conformité, le DPO confirme le respect des clauses du contrat avant le paiement du solde de trente pourcent (30%) par le Gouvernement provincial qui va maintenant recevoir définitivement l'ouvrage.

Les services techniques de la province en charge de suivi, non associés à la procédure lors de l'attribution des marchés pour leurs études et avis techniques, se contentent en aval des frais administratifs payés par les bénéficiaires des marchés de construction sans descendre sur terrains et évaluations préalables. Un expert de la division provinciale des infrastructures interrogées à cet effet a déclaré ce qui

suit : « *il est impensable d'aller travailler dans un contrôle technique contre une entreprise qui a reçu la bénédiction du Gouverneur de province en l'octroyant le marché des infrastructures sans exposer à la fois sa personne et sa carrière. Si les autorités étaient pour le contrôle et l'efficacité, elles devaient passer par nous ou nous associer avant de signer le contrat* ».

### **Autorisation et le contrôle de l'Assemblée provinciale du Katanga**

Les dispositions combinées des articles 197 et 198 permettent à l'Assemblée provinciale de veiller sur la bonne gestion et affectation des revenus collectés par les services du Gouvernement provincial, avec possibilité d'empêcher les initiatives qui ne respectent pas les principes de bonne gouvernance et de transparence dans la gestion des ressources financières de la province.

Ce contrôle se fait à priori et à posteriori respectivement à l'occasion de l'adoption du budget de la province, à travers les missions de contrôle parlementaires, des auditions ou des interpellations et questions orales ou écrites avec le pouvoir de sanction individuelle ou collective contre un membre du Gouvernement ou tout le Gouvernement provincial.

- **Reddition des comptes de la province**

A l'issue de l'exercice budgétaire et avant le vote du budget, l'Assemblée provinciale prend un édit budgétaire après le contrôle portant sur l'exécution du budget de l'exercice précédent par la Cour de compte.

L'étude a eu à examiner deux rapports de reddition des comptes de la Cour de Compte à la demande de la province du Katanga. Mais les conclusions de ces rapports ne nous ont pas permis de comprendre de quelle manière, les flux objets de l'étude étaient gérés.

- **Le contrôle de l'Inspection Générale des Finances**

L'Inspection Générale des Finances IGF qui est un organe de contrôle des finances publiques rattachée à la présidence de la République procède au contrôle a posteriori de la gestion des finances publiques.

Le bon fonctionnement de tous ces mécanismes au niveau de la province est de nature à assurer une gestion rationnelle et efficace des revenus infranationaux à disposition de la province du Katanga. Il nous revient après l'identification de ces mécanismes, d'interroger la pratique de la gestion par les autorités du Katanga de ces ressources.



## **B. Non-respect des mécanismes de transparence et de contrôle dans la gestion des flux infranationaux au niveau de la province du Katanga**

Il ressort des données collectées par l'équipe de recherche que malgré l'existence de différents mécanismes de transparence identifiés ci-haut et, des services compétents pour les faire respecter, que dans la pratique, la gestion des flux infranationaux visés par la présente étude est loin d'être transparente et fait face à plusieurs défis.

- **Non-respect de mécanismes de transparence dans la gestion des revenus infranationaux au Katanga**

L'étude a constaté un réel déficit de la transparence dans la gestion et affectation des revenus qui nous préoccupent au niveau de la province du Katanga. Ce déficit part de la collecte jusqu'à l'affectation de revenus collectés.

Aucun mécanisme n'était prévu au niveau de la province pour accéder à l'information sur les revenus collectés, les redevables et les circuits de paiement. Les recherches faites au niveau de différents services qui interviennent dans la chaîne des dépenses afin de retracer la gestion de ces revenus se sont avérées infructueuses compte tenu de l'opacité qui a entouré la gestion de ces flux au Katanga.

La seule source d'informations sur ces revenus à la portée du public c'est le rapport ITIE/RDC.

Ce manque de transparence ne permet pas de distinguer dans certains cas la véritable source de financement de certaines infrastructures par le Gouvernement provincial du Katanga.

A titre d'exemple, certaines entreprises minières comme KCC et TFM ont soutenu avoir financé la réhabilitation de plusieurs infrastructures de la voirie à Lubumbashi, Kolwezi dans le cadre de la RSE. Dans le rapport intitulé TENKE FUNGURUME et KAMOTO COOPER COMPANY ; deux approches du respect de la RSE par les sociétés minières du Katanga, le CEPAS rapporte ce qui suit : « Les deux entreprises sont engagées dans la des reconstructions. Le service social de KCC nous a ainsi révélé que les routes en réfection dans les villes de Lubumbashi et KOLWEZI étaient financées par la société. TFM finance la réfection de la route LIKASI - FUNGURUME.

KCC réhabilite l'aéroport de KOLWEZI. Cette société a également renouvelée le matériel électrique de la société nationale d'électricité (SNEL) en dotant le réseau local des transformateurs neufs »<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> CEPAS : TENKE FUNGURUME ET KAMOTO COOPER COMPANY ; deux approches de la RRSE par les entreprises minières du Katanga, rapport d'étude publié en 2012 à Lubumbashi, P. 15

Le manque de transparence ne nous permet pas de retracer les travaux financés par les entreprises minières dans le cadre de la RSE avec ceux financés par ces dernières en compensation avec les paiements dus à titre de taxes sur la voirie et les concentrés.

Ce déficit est également à relever dans le fait du non-respect des prévisions budgétaires dans les affectations des revenus collectés.

Aucune information n'est accessible sur la transparence des coûts dans les transactions passées par le Gouvernement provinciale du Katanga avec les entreprises minières et les banques dans la pré-affectation des revenus attendus de deux taxes.

A titre tout à fait illustratif, les nouvelles provinces démembrées de l'ancienne Katanga, avaient refusé de signer le procès-verbal de liquidation de la province du Katanga en 2015 en dénonçant le nantissement des revenus de deux taxes par le Gouvernement du Katanga auprès des banques sans que cela soit connu et autorisé par l'Assemblée provinciale.

- **Non-respect de mécanismes de contrôle dans le financement des infrastructures au Katanga :**

Le contrôle prévu est à la fois financier et technique par les structures spécialisées de l'Etat et de la province : la cellule de passation des marchés pour l'aspect financier et l'Office des voiries et drainage (OVD), la division des infrastructures ainsi que la cellule des infrastructures pour les infrastructures urbaines et l'Office des Routes (OR) pour les routes de desserte agricole.

Pour évaluer l'existence et l'efficacité du contrôle dans le financement des infrastructures, l'étude s'est limitée aux infrastructures financées et exécutées dans la ville de Lubumbashi, appuyé parfois par des exemples d'autres localités de la province. L'OVD qui joue un rôle essentiel à cet égard n'a pas été ouvert pour répondre aux préoccupations de l'équipe de recherche. L'équipe a contourné ce refus en recourant à d'autres intervenants sur terrains pour parvenir aux considérations ci-dessous :

- Contrôle par les personnes non qualifiées et en quête de la visibilité à des fins politiques :

Suivant les informations reçues, il a été constaté que les autorités publiques provinciales avec le Gouverneur de province en tête et les ministres provinciaux ou les membres de leurs cabinets politiques effectuaient régulièrement des descentes sur terrain fortement médiatisées pour surveiller la bonne exécution des travaux. Le cas du conseiller principal aux infrastructures du Gouverneur de province durant la

période couverte par cette étude qui supervisait tous les marchés liés aux infrastructures sans être qualifié dans cette matière est éloquent à cet effet.

Le problème se pose ici en terme des capacités de contrôleurs qui dans la plupart des cas non qualifiés techniquement pour faire ce contrôle en dehors du fonctionnaire délégué. Les techniques de contrôle à la disposition de l'Office de Route et de l'OVD ainsi que des autres services techniques qualifiés n'étaient pas utilisées à cette fin. Ceci en amont et en aval. Ce qui ne pouvait pas garantir la gestion transparente de ces flux.

**- Conflit d'intérêt dans le chef de l'OVD à la fois contrôleur et exécutant pour le compte des tiers :**

L'OVD est le Fonctionnaire dirigeant qui a la charge de surveiller pour le compte de la province, la bonne exécution technique des ouvrages, correspondant à la qualité et au financement alloué au projet jusqu'à la réception définitive.

Cependant, il a été constaté que l'OVD qui doit contrôler l'exécution des ouvrages est dans certains cas, exécutant des travaux au profit des entreprises privées qui ont gagné des marchés sans avoir les capacités techniques et équipements nécessaires pour l'exécution des infrastructures visées.

L'OVD est équipé techniquement en engins de génie civil achetés par les gouvernements provincial et national pour la réhabilitation et entretien des infrastructures de la voirie urbaine ainsi que pour la surveillance technique des travaux exécutés par les entreprises privées pour le compte de l'Etat ou de la province.

La question qu'il convient de se poser est celle de savoir si le Gouvernement provincial ou l'Etat congolais qui sont propriétaires des engins mis à la disposition de l'OVD font louer ces équipements ou déduisent les frais dus à leur utilisation par un privé sur le prix à payer à celui-ci ? Suivant le témoignage recueilli auprès de deux cadres de l'OVD interviewés : « ce sont les responsables de l'OVD qui tirent profit de ces interventions des services de l'Office. Dans la majorité des cas ces marchés sont confiés aux entreprises appartenant ou proches de politiques haut placés au détriment des entreprises spécialisées ».

Pour illustrer ce qui précède, l'équipe de recherche a identifié trois cas vécus en 2011 et 2012 avec d'abord l'entreprise « PALETTE » (KAMUANYA) Société de construction appartenant à un sujet grec bénéficiaire de marchés publics de la province qui, pour exécuter des caniveaux du boulevard Katuba, avenue de la femme congolaise et les tranchées de Kamalondo, avenue Kiwele avait utilisé les agents et engins de l'OVD.

L'OVD devenant juge et partie, comment peut-il exercer un contrôle sérieux pour garantir une bonne exécution des travaux. Il ne peut s'agir là que de la complaisance qui favorise les détournements et la dilapidation des fonds disponibles alloués. Ce genre de situations nous aide à expliquer et comprendre les dégradations rapides de certaines routes construites ou réhabilitées dans un temps record appelant à financer à nouveau les mêmes travaux que l'équipe a eu à observer ;

A titre illustratif de ce genre des pratiques nous avons les cas ci-après :

- SAFRICAS avait réhabilité en 2012 l'avenue Maniema longue de 1545,69m pour un montant de 836072,57\$, des nids des poules (Corniches), ont coupé cette même avenue au niveau de croisement des avenues Maniema et Kimbangu, L'OVD a réhabilité une surface de 200 m<sup>2</sup> (longueur de 20m et 10m de largeur) sur 2 jours pour 10000\$, Angle des Avenues Ndjamena contre Lumumba (Placement des buses, et curage du caniveau long de 10m de Lumumba vers Ndjamena), sur une surface de 300m<sup>2</sup> en 6 jours, Angle des avenues Lumumba, et Chaussée Laurent Désiré Kabila, 20.000m<sup>2</sup> (40m de large et 50m de long) sur deux mois et pour un montant de 40.000\$ ;
- Dans la commune de Lubumbashi, en 2013 l'OVD avait construit plusieurs avenues notamment USOKE AMORCE et réhabilité l'avenue Squaire UVIRA qui fut construite par KSB après 11 mois de construction pour un montant de 23000\$, pour avoir colmaté les corniches qui avaient coupé la route au croisement des avenues Squaire Uvira et Mama yemo en diagonal de l'ancien siège du HCR 20.000m<sup>2</sup> (40m de large et 50m de long), Colmatage des corniches pour 5 jours, Mardi 12 mai 2014, Samedi 17 mai 2014 pour 15.000\$.
  - **Préférence du marché de gré à gré sans garantie de qualité et de la durabilité.**

Il ressort du résultat des descentes dans les différents services techniques en charge des dossiers de passation des marchés, de la planification, du budget, des finances et des infrastructures que tous les marchés passés étaient de gré à gré sans recours à la procédure d'appel d'offre publique ou restreinte. Ce qui ne pouvait garantir la transparence dans les différentes opérations.

- **Contrôle parlementaire étouffé par les actes de conflit d'intérêts et complicité des députés provinciaux ou contrôle de complaisance**

Le contrôle de l'Assemblée provinciale était rare et ponctuel et ne se faisait parfois qu'en cas de problème, après dénonciation par les ONG ou les membres de l'opposition politique. Mais souvent avec beaucoup de complaisance sans donner lieu à des recommandations ou sanctions. Il était souvent qualifié de contrôle de formalité du fait qu'il n'était pas assorti de sanction.

En 2013, un contrôle effectué par une commission de l'Assemblée provinciale du Katanga pour vérifier l'utilisation des fonds mis à la disposition des ONG pour exécuter les travaux de cantonnement avec les données mises à leur disposition par les services techniques de la province, n'avait donné lieu à aucun rapport ni débat et encore moins à des sanctions.

D'après certaines sources, les prétendues ONG étaient en fait en grande partie des PME appartenant aux mêmes députés et à certains ministres. Ils cherchaient seulement à attirer l'attention du public pour faire voir qu'ils accomplissaient leur mandat.

### **C. Manque de la redevabilité dans la gestion des flux infranationaux**

Aux termes des dispositions de l'article 198 de la Constitution de la République :

*«... Avant d'entrer en fonction, le Gouverneur présente à l'Assemblée provinciale le programme de son Gouvernement.*

*Lorsque ce programme est approuvé à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée provinciale, celle-ci investit les ministres.*

*Les membres du Gouvernement provincial peuvent être, collectivement ou individuellement, relevés de leurs fonctions par le vote d'une motion de censure ou de défiance de l'Assemblée provinciale... ».*

Selon les dispositions de l'article 197 de la constitution : « L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux.

De ce fait, le Gouvernement provincial est redevable de sa gestion des ressources de la province lui confiées vis-à-vis non seulement des élus locaux mais aussi des électeurs qui sont les populations qui ont donné mandat aux membres de l'Assemblée provinciale.

- **Vis-à-vis des élus locaux**

Le Gouvernement provincial étant l'émanation de l'Assemblée provinciale conformément aux dispositions de la constitution mentionnées ci-dessus, reste redevable de tous ses actes de gestion auprès de cet organe délibérant au niveau de la province qui approuve le budget de la province et l'autorise à engager des dépenses.

Cette redevabilité est-elle effective dans la gestion courante des revenus infranationaux de la province du Katanga? L'étude a cherché dans ses investigations à vérifier de quelle manière le Gouvernement provincial était

redevable entre 2010 et 2014 dans la gestion des revenus infranationaux en provenance du secteur extractif.

Le constat fait révèle que le Gouvernement provincial n'était pas du tout redevable des faits de sa gestion de ces revenus tant au niveau de l'attribution des marchés d'infrastructures financées par ces revenus, qu'au niveau des mécanismes et procédures de financement ainsi que de la correspondance des coûts et qualités des ouvrages livrés au Gouvernement en conformité avec le budget et plan quinquennal de la province du Katanga.

Alors qu'elle en avait le pouvoir, l'Assemblée provinciale n'a pas exercé son pouvoir de contrôle en amont tout comme en aval sur les affectations de ces revenus. Soit à l'occasion du vote du budget provincial pour demander les comptes sur le respect de l'édit provincial portant budget de la province de l'exercice passé, soit par de contrôles parlementaires devant déboucher sur les éventuelles sanctions de membres du Gouvernement provincial intervenant dans la gestion de ces flux.

Les députés provinciaux membres de l'Assemblée provinciale du Katanga vivaient en parfaite harmonie avec ceux du Gouvernement provincial qui étaient de ce fait, dispensés de toute forme de redevabilité des faits de leur gestion à cet égard. Ce qui ne pouvait pas favoriser la gestion efficace des revenus infranationaux perçus par la province du Katanga durant cette période.

Selon les témoignages recueillis auprès de certains députés qui siégeaient à l'époque dans cette assemblée provinciale du Katanga et aujourd'hui membres des assemblées provinciales démembrées qui ont souhaité rester anonymes, plusieurs députés à l'instar de certains membres du Gouvernement provincial, profitaient de marchés des infrastructures à travers les ONG ou les petites et moyennes entreprises pour exécuter des travaux d'entretien de certaines routes de desserte agricole, à travers l'ancienne province du Katanga sans en avoir ni la capacité technique ni financière pour ce faire. A titre d'exemple, ils nous ont cité les cas :

- La route venant de Mbuji Mayi vers le territoire de Kanyama ;
- La route Nguba- Lubudi - Kamina ;
- La route Likasi - Kilela - Balanda.

D'après cette source, certaines de ces routes étaient financées par la Banque Mondiale, mais les bénéficiaires du financement de la province, recouraient aux engins de l'office de route pour faire semblant d'intervenir sur les mêmes tronçons.

D'autres députés recevaient régulièrement du Gouverneur de la province des sommes d'argent en dehors de leur solde de députés. Avec ces pratiques, ces députés s'érigaient en obstacles contre toute démarche visant la mise en cause de membres du Gouvernement provincial pour fait de mauvaise gestion.

Ces témoignages sont corroborés par certains autres faits recueillis par l'équipe de recherche relatif à l'empêchement du contrôle parlementaire par les actes d'intimidation et de violence dirigés contre les auteurs des motions et interpellations visant les membres du Gouvernement provincial du Katanga. Cette pression à la fois physique et morale n'a pas encouragé les initiatives parlementaires de contrôle et de sanction contre les gestionnaires des flux infranationaux durant cette période.

Dans un article publié par le professeur YAV, ce dernier dénonce le recours aux intimidations et actes d'intolérance lors de l'exercice du contrôle parlementaire : « ...Rappelons que quatre députés de l'assemblée provinciale du Katanga, en plein exercice de leur mandat, dont BANZA MONGA TUTU, Michel KAKUDJI MOMAT, Aimé KASONGO MANDE et KAYUMBA Wa KAYUMA furent tabassés, le 28 janvier 2010. Ils avaient eu comme grief d'avoir déposé et soutenu trois motions de défiance contre le Questeur de l'Assemblée provinciale, les Ministres provinciaux des finances et celui des infrastructures, – ce dernier est devenu Ministre des Infrastructures au niveau national. Il faut dire que l'examen de la recevabilité de leurs requêtes avait suscité une vive controverse entre eux et le Président de l'Assemblée qui déclarait irrecevable la motion contre le questeur pour non-respect de la procédure. La polémique fut si envenimée au point que les auteurs des motions avaient décidé de quitter l'hémicycle pour protester contre ce qu'ils considéraient comme la mauvaise police des débats par le Président de l'institution. En sortant de l'hémicycle, ces députés furent appréhendés puis molestés par des personnes étrangères à l'Assemblée Provinciale dont les partisans d'un parti politique appartenant à un membre du Bureau de ladite Assemblée et non le moindre<sup>9</sup> ».

Il est clair que, ces pratiques expliquent pourquoi, durant la période concernée par cette étude, le contrôle parlementaire au niveau de l'Assemblée provinciale de la province du Katanga n'a pas été effective sur toute la chaîne de la perception jusqu'à l'affectation des revenus infranationaux dans cette province.

- **Vis-à-vis des populations**

Des interviews ont été réalisées par l'équipe de recherche au près d'un échantillon des habitants de cinq communes de la ville de Lubumbashi pour vérifier si elles étaient au courant, de la hauteur des revenus infranationaux issus de deux taxes et, de la quotité de la redevance rétrocédée par le Gouvernement central et, dans quelle mesure le Gouvernement provincial du Katanga leur était redevable dans la gestion de ces flux surtout à travers les travaux d'infrastructures réalisées. Deux cents cinquante personnes ont été interrogées en raison de cent personnes par commune dont cent cinquante hommes, cinquante femmes et cent jeunes.

---

<sup>9</sup> <http://www.lavdc.net/portail/tabassage-des-deputes-provinciaux-et-resurgence-des-velleites-tribales-est-ce-cela-le-%E2%80%9Ckatanga-business%E2%80%9D/>

Les personnes interviewées avaient du mal à faire la différence entre la période précise objet de l'étude et la situation dans le grand Katanga en général malgré le découpage intervenue.

Quatre-vingt-dix pourcent (90%) des personnes interviewées, ignorent tout sur le volume ou la hauteur des sommes perçues par la province du Katanga à titre des taxes sur la voirie, sur les concentrés miniers et la quotité de la redevance rétrocédée à la province par le Gouvernement central malgré les informations publiées par l'ITIE RDC sur ces flux. Dans les dix pourcents (10%) restants, les personnes interrogées ont affirmé être au courant de l'existence de ces flux sans avoir accès aux chiffres exacts.

En rapport avec la question relative à la redevabilité du Gouvernement provincial, dans la gestion de ces revenus tous ont affirmé que le Gouvernement ne leur rend pas compte directement et ils ne connaissent pas par quel mécanisme cela pouvait être rendu possible. Car tout se passe entre le Gouvernement provincial et l'Assemblée provinciale.

Ces réponses semblent se justifier par le manque de mécanisme de redevabilité directe des autorités provinciales envers leurs administrés et le déficit dans l'accès aux informations officielles par ces populations.

Elles ont néanmoins reconnu que dans certains cas, leurs demandes de travaux de réhabilitation de routes à travers certaines apparitions populaires du Gouvernement de province ont été suivies d'effets par l'exécution de ces travaux.

#### **IV. DES RESPONSABILITES**

La Constitution de la République démocratique du Congo a opté pour la séparation des pouvoirs entre les institutions exécutive, législatives et judiciaires tant au niveau national, provincial que local pour un équilibre des pouvoirs entre elles.

Cette séparation était conçue et adoptée pour assurer un équilibre entre les institutions et empêcher les abus des pouvoirs.

Malgré les garanties constitutionnelles et garde-fous légaux, certaines institutions n'ont pas correctement joué leur rôle. Ce qui a donné libre cours aux abus de l'exécutif provincial de la province du Katanga dans la gestion des flux financiers infranationaux.

La première responsabilité incombe aux animateurs de l'exécutif provincial pour avoir donné la primauté aux politiques en laissant de côté les services administratifs



techniques spécialisés de l'administration tant nationale en province que provinciale.

Outre le non recours aux services techniques spécialisés, le Gouvernement provincial du Katanga a bafoué tous les principes et mécanismes de transparence en vigueur dans la gestion des flux infranationaux en provenance du secteur minier.

En deuxième lieu, l'Assemblée provinciale en tant qu'autorité budgétaire et pouvoir de contrôle de l'action gouvernementale provinciale n'a pas exercé ses prérogatives constitutionnelles et légales laissant de ce fait, libre cours aux mauvaises pratiques identifiées dans la gestion des ressources qui intéressent la présente étude.

Le pouvoir judiciaire est également responsable du fait que malgré certaines dénonciations sur les actes de mauvaise gestion, il n'a ouvert aucune instruction afin de vérifier la véracité des dénonciations pour éventuellement poursuivre les auteurs présumés de ces actes.

Le Gouvernement central et l'Assemblée nationale avec leurs institutions de contrôle respectives n'ont pas agi pour aider le Gouvernement provincial par le renforcement de capacité de gestion et le rappel au respect des règles de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des ressources à sa disposition.

Les citoyens vis-à-vis de qui le gouvernement provincial devait être redevable, n'ont pas demandé des comptes à celui-ci sur la gestion des fonds importants générés par le secteur minier au niveau de la province. Et ce, malgré les informations rendues disponibles sur ces flux par les rapports ITIE RDC et certaines ONG.

## V. CONCLUSIONS

Les investissements miniers réalisés dans la province du Katanga après l'adoption du code minier de 2002 ont généré beaucoup de recettes grâce à la création de taxes provinciale sur la voirie et les concentrés miniers à l'exportation collectés au niveau de la province du Katanga et la quotité de la redevance minière rétrocédée par le Gouvernement central à la province.

L'affectation de ces revenus en provenance du secteur minier collectés par la province du Katanga ne cadre pas dans la majorité des cas avec les objectifs leurs assignés par les textes qui les créent. Et leur gestion soulève plusieurs préoccupations en termes de transparence et de gouvernance. Ces ressources occupent une place de choix en termes de la contribution au budget de la province du Katanga.

Ces recettes proviennent des ressources minières qui sont épuisables et non renouvelables. Et la province du Katanga tout comme toutes les autres provinces minières de la RDC ne peuvent pas y compter éternellement pour leurs survie et investissements.

Leur caractère non durable appelle à la vigilance et responsabilité en vue d'une gestion transparente et durable à même d'assurer leur développement et les aider à préparer l'après mines.

Les pratiques identifiées dans la gestion des flux financiers infranationaux en provenance du secteur minier dans la province du Katanga pour la période allant de 2010 à 2014 ne concernent pas uniquement cette province, elles peuvent être élargies à toutes les autres provinces minières de la RDC compte tenu du contexte du pays.

L'étude dans la province du Katanga a, au-delà des infrastructures identifiées et visibles dans la ville de Lubumbashi et dans d'autres centres urbains relevé plusieurs défis liés à la gestion des flux infranationaux dans cette province.

Il y a un déficit de transparence dans la gestion, affectation des ressources collectées par la province au titre des trois flux retenus par la présente étude.

Les mécanismes de transparence existants n'ont été mis à profit pour améliorer la gestion de ces flux du fait de la prééminence du politique sur l'administration provinciale. Les services techniques qui interviennent en amont tout comme en aval pour garantir la transparence ont été ignorés.

L'Assemblée provinciale qui dispose du pouvoir constitutionnel et légal pour encadrer et contrôler l'action du Gouvernement provincial n'a pas joué ce rôle à la

suite du clientélisme politique entre le Gouvernement provincial et cette institution délibérative.

Les initiatives tendant à l'interpellation de membres du Gouvernement sur cette gestion des flux infranationaux ont été étouffées et accompagnées des intimidations contre leurs auteurs allant jusqu'à exposer l'intégrité physique de ceux-ci.

Ce qui a laissé libre court à des pratiques non transparentes dans la gestion de ces flux :

- Signatures des contrats des marchés de réhabilitation et construction des infrastructures pour des montants très élevés sans appel d'offre préalable comme exigée par la loi ;
- Conflit d'intérêts aux niveaux des bénéficiaires finaux de certains marchés importants souvent politiques sans capacité ni technique ni financière ;
- Utilisation des engins de génie civil appartenant à l'Etat et le personnel rémunéré par lui pour exécuter les marchés confiés aux privés ;
- Absence de traçabilité et de vérification dans les préfinancements fait par les entreprises minières aux entreprises de construction ;
- Livraison des infrastructures non viables appelant à des nouveaux financements pour les mêmes routes,...

L'étude a constaté aussi le manque de redevabilité totale des gestionnaires de ces flux financiers vis-à-vis des représentants du peuple et de la population.

Le manque d'informations sur ces revenus et l'inaccessibilité aux données relatives à leurs utilisations n'ont pas favorisé le débat public pour permettre aux citoyens de demander de comptes.

## **PRESENTATION DE L'ASADHO**

Nous sommes une organisation apolitique de promotion et défense des droits de l'Homme créée le 10 janvier 1991 à Kinshasa par un groupe de juristes, médecins et journalistes sous la dénomination de l'Association Zaïroise de Défense des Droits de l'Homme en sigle AZADHO.

A la suite du changement du nom du pays de Zaïre en République Démocratique du Congo en 1997, l'AZADHO se muera en Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme, ASADHO en sigle.

En 1998, à la suite de la mesure gouvernementale de bannissement de l'ASADHO sur toute l'étendue de la république, elle travaillera dans la clandestinité pendant deux ans et cinq mois.

Elle est animée par un Comité exécutif, au niveau national, composé de la manière suivante :

1. Président National : Jean Claude KATENDE
2. Vice -Présidente Nationale : Dora ZAKI
3. Directeur chargé de renforcement des capacités : Benjamin LUKAMBA
4. Directeur chargé des enquêtes et protection des victimes : Jean KEBA
5. Directeur chargé de suivi des institutions publiques : Patrick NSASA
6. Directrice chargée de Publication : Felly DIENGO

## **MANDAT**

L'ASADHO a pour mandat : la promotion et la protection des Droits Humains.

### **Le travail de promotion consiste en :**

- La vulgarisation des normes internationales relatives aux Droits humains et Droit humanitaire.
- La formation des citoyens (population, leaders d'opinion, journalistes, défenseurs des droits de l'homme, syndicalistes, étudiants...) aux droits de l'Homme, à la démocratie et à la bonne gouvernance.

La tenue d'une bibliothèque pour faciliter la recherche en Droits de l'Homme aux élèves, étudiants, enseignants, professeurs d'université, chercheurs indépendants, fonctionnaires et animateurs de la société civile

### **Le travail de protection consiste en :**

- Monitoring sur les violations des Droits de l'Homme (enquêtes sur les allégations des Droits de l'Homme...).
- La dénonciation systématique des dites violations par la publication des communiqués de presse, lettres ouvertes, périodiques et rapports.
- L'assistance juridique et judiciaire gratuite des victimes des droits humains.

### **Le travail en réseaux :**

**Au niveau national :** l'ASADHO est membre de plateformes suivantes:

- Comité Droits de l'Homme Maintenant.
- RENADHOC (Réseau national des ONG de défense des Droits de l'Homme de la RDC).
- GADERES (Groupe d'Actions pour la Démobilisation et la Réinsertion des Enfants Soldats).
- RRN (Réseau Ressources Naturelles).
- PCQVP (Coalition nationale Publiez Ce Que Vous Payez).
- ITIE (Initiative de Transparence dans la gestion des revenus des Industries Extractives).
- SAC (Sida Actions Croisées).
- WOPPA (Women Partners for Peace in Africa).
- RAF (Réseau Action Femme).
- Coalition nationale pour la Cour Pénale Internationale.
- Causes Communes.

**Au niveau international :** l'ASADHO est affiliée à :

- La Coalition des ONG pour la Cour Pénale Internationale (CICC, New York) ;
- La Commission International des Juristes (CIJ, Genève) ;
- L'Organisation Mondiale contre la Torture (OMCT, Genève) ;
- La Fédération Internationale des Ligues et associations des Droits Humains (FIDH, Paris) ;
- L'Union Interafricaine des Droits de l'Homme (UIDH, Ouagadougou) ;

L'ASADHO est dotée du Statut d'observateur à la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des peuples (Banjul, Gambie).