



Observatoire de la Dépense Publique

Contrôle citoyen des finances publiques de la République Démocratique du Congo

GOUVERNANCE CATASTROPHIQUE DE LA DOTATION DE 0,3% SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES DES ENTREPRISES MINIÈRES EN FAVEUR DES COMMUNAUTÉS LOCALES : UN GRAVE DÉNI DE LA JUSTICE DISTRIBUTIVE

*Une synthèse commentée du rapport d'audit de la Cour des
Comptes de juin 2025*

Juin 2025

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	1
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	2
I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION	3
II. CONSTATS D'AUDIT DE LA COUR DES COMPTES	4
1. Mise en place insuffisante des Organismes spécialisés (DOTs)	4
2. Minoration des chiffres d'affaires communiqués aux DOTs	4
3. Minoration systématique des dotations dues.....	5
4. Paiement partiel ou incomplet des dotations par certaines entreprises.....	5
5. Non-respect de la clé légale de répartition des ressources de la dotation	6
6. Déficiences dans la gestion comptable et administrative	6
7. Violations graves des règles des marchés publics	7
8. Présence irrégulière du FNPSS dans les organes de gestion.....	7
9. Détournement avéré des fonds de la dotation à la DOT SMCO.....	8
III. PISTES DE REFORMES PROPOSEES PAR L'ODEP	8
1. Renforcement de la traçabilité et du suivi citoyen	8
2. Renforcement du cadre juridique et institutionnel.....	9
3. Redevabilité communautaire renforcée	9
4. Sanctions contre les entreprises minières défaillantes	9
IV. CONCLUSION	10

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- ✓ **CGPMP** : Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics, chargée de la conformité des procédures de passation de marchés.
- ✓ **CLS** : Comité Local de Suivi, instance communautaire chargée du suivi participatif des projets financés par la dotation.
- ✓ **DGI** : Direction Générale des Impôts, administration fiscale nationale.
- ✓ **DOT** : Organisme Spécialisé de la Dotation, structure chargée de la gestion locale des ressources issues de la dotation de 0,3 %.
- ✓ **FNPSS** : Fonds National de Promotion et de Service Social, structure étatique intervenant dans le domaine social.
- ✓ **FOMIN** : Fonds Minier pour les Générations Futures, entité publique de gestion et de régulation des ressources minières.
- ✓ **IGF** : Inspection Générale des Finances, organe supérieur de contrôle des finances publiques.
- ✓ **ODEP** : Observatoire de la Dépense Publique, organisation de la société civile engagée dans le suivi budgétaire et la gouvernance financière.
- ✓ **RDC** : République Démocratique du Congo.
- ✓ **SYSCOHADA** : Système Comptable OHADA, norme comptable régionale en vigueur dans les pays membres de l'OHADA.
- ✓ **UEP** : Unité d'Exécution des Projets, structure opérationnelle pour la mise en œuvre des projets communautaires.
- ✓ **USD** : Dollar des États-Unis d'Amérique, devise de référence pour les transactions minières en RDC.

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

La révision du Code minier intervenue en 2018 a marqué une avancée significative en matière de justice redistributive dans la gestion des ressources naturelles. En instituant, à travers son article 285 bis, une dotation équivalente à 0,3 % du chiffre d'affaires annuel hors taxes de toute entreprise minière en faveur des communautés locales impactées par l'exploitation, le législateur congolais a voulu rompre avec des décennies d'injustice structurelle.

Cette dotation devait répondre à un paradoxe historique : celui d'une richesse souterraine colossale cohabitant avec une misère de surface accablante. Comme le soulignait le penseur guinéen **Amílcar Cabral** : « **Nos peuples ne sont pas pauvres. Ce sont leurs ressources qui sont pillées, mal gérées ou accaparées** ». Dans les territoires miniers de la RDC, cette vérité résonne avec une acuité douloureuse.

Ainsi, la dotation de 0,3 % devait constituer un levier de développement local, un outil de réparation environnementale et un instrument de paix sociale dans les zones à haute tension extractive. Elle s'inscrivait dans la volonté de redonner une visibilité aux communautés longtemps maintenues à la périphérie des décisions, bien que vivant au cœur des impacts miniers.

Cependant, un audit de la Cour des comptes publié en 2023, couvrant la période 2018–2022, a révélé une défaillance systémique du dispositif. Non seulement les ressources ne sont pas pleinement mobilisées, mais leur gestion souffre d'opacité, d'inefficacité et parfois de prédation pure. « **Là où la richesse circule sans contrôle, l'injustice s'installe en silence** », écrivait Joseph Ki-Zerbo. C'est cette injustice silencieuse que ce rapport entend briser.

Face à ces constats alarmants, l'Observatoire de la Dépense Publique (ODEP), en tant qu'organisation de veille citoyenne, s'engage à :

- **Documenter** les dysfonctionnements mis en lumière dans le rapport d'audit ;
- **Dénoncer** les dérives de gouvernance et les détournements de finalité ;
- **Proposer** des réformes structurelles fondées sur les données officielles, en vue de restaurer l'esprit initial de la réforme minière.

Ce document n'est donc pas qu'un rapport technique. Il est une contribution au **plaidoyer politique et citoyen** pour que les fruits du sous-sol servent réellement les enfants du sol. Comme l'affirmait **Thomas Sankara** : « **L'esclave qui n'assume pas sa révolte ne mérite pas qu'on s'apitoie sur son sort. Il est seul responsable de sa misère** ». Le peuple congolais, et particulièrement les communautés minières, doivent être les premiers garants de cette conquête du développement.

II. CONSTATS D'AUDIT DE LA COUR DES COMPTES

Dans son **rapport publié en juin 2025**, la **Cour des comptes de la République Démocratique du Congo** a conduit un audit approfondi sur la gestion de la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires versée par les entreprises minières en production, en application de l'article 258 bis du Code minier révisé en 2018. Cet audit, couvrant la période 2018 à 2023, a révélé des **irrégularités systémiques**, tant dans la mobilisation des ressources que dans leur utilisation. Les constats ci-après traduisent l'ampleur des dysfonctionnements observés.

1. Mise en place insuffisante des Organismes spécialisés (DOTs)¹

L'un des constats les plus préoccupants relevés par la Cour des comptes dans son rapport d'audit concerne la faible mise en place des Organismes Spécialisés (DOTs), pourtant essentiels à la gouvernance locale des projets de développement communautaire financés par la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires des entreprises minières.

Sur plus de **70 entreprises minières identifiées comme étant en phase d'exploitation ou bénéficiant d'une autorisation d'exploitation de carrières permanentes**, seules **46 DOTs** ont effectivement été installées à la date de l'audit. Cette situation révèle une **carence manifeste dans l'application des articles 258 bis et 285 octies du Code minier**, ainsi que de l'article 414 sexies du Règlement minier, qui rendent la mise en place des DOTs obligatoire.

La non-installation de ces structures prive les communautés locales affectées par l'exploitation minière de leur droit à être associées à l'identification, à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des projets communautaires censés atténuer les impacts socioéconomiques de l'extraction minière. Elle freine également la mobilisation et l'affectation effective des ressources issues de la dotation, aggravant le sentiment d'exclusion des populations riveraines.

Face à cette situation, la Cour recommande au Comité de supervision d'**accélérer la mise en place des DOTs** auprès de toutes les entreprises minières en production, afin d'assurer une gouvernance locale inclusive et conforme au cadre légal.

2. Minoration des chiffres d'affaires communiqués aux DOTs

Dans son rapport d'audit publié en juin 2025, la Cour des comptes dénonce une pratique systémique de **minoration des chiffres d'affaires** que certaines entreprises minières communiquent aux Organismes Spécialisés (DOTs), en comparaison avec les montants qu'elles déclarent à la Direction Générale des Impôts (DGI).

L'analyse comparative réalisée sur la période 2018 à 2023 révèle un **écart cumulé de 16 799 531 778,7 USD** entre les chiffres d'affaires déclarés à la DGI (98 216 051 343,7 USD) et ceux transmis aux DOTs (81 416 519 565,10 USD). Ce décalage a engendré un **manque à gagner estimé à 50 398 595,34 USD** en termes de dotation communautaire de 0,3 %, privant ainsi les communautés riveraines de ressources essentielles au financement des projets sociaux de proximité.²

¹ Rapport d'audit de la Cour des comptes, juin 2025, pp 15 à 17

² Rapport d'audit de la Cour des comptes, juin 2025, p.20

La Cour qualifie cette situation de **pratique frauduleuse**, facilitée par l'absence de tout mécanisme de vérification indépendant entre les déclarations fiscales et les rapports transmis aux DOTs. Elle souligne également le défaut de réaction du Comité de supervision, qui, bien qu'informé de ces écarts, ne dispose d'aucun dispositif de contrôle ni de sanction efficace.

Face à cette carence structurelle, la Cour recommande la mise en place urgente d'un **dispositif de vérification des chiffres d'affaires** basé sur le croisement systématique des données DGI–DOTs, en lien avec l'IGF et les autres institutions de contrôle.

3. Minoration systématique des dotations dues

En lien direct avec la pratique frauduleuse de sous-déclaration des chiffres d'affaires aux Organismes Spécialisés (DOTs), la Cour des comptes a constaté une **minoration généralisée des dotations effectivement versées** aux communautés locales par les entreprises minières.

Selon les données issues des déclarations faites à la Direction Générale des Impôts (DGI), les entreprises minières auditées auraient dû verser, pour la période 2018 à 2023, un total de **310 359 317,91 USD** au titre de la dotation de 0,3 %. Or, le montant effectivement perçu par les DOTs ne s'élève qu'à **213 358 912,18 USD**, soit un **écart de 97 000 405,73 USD**.³

Ce déficit représente un **préjudice direct et massif pour les communautés impactées par l'exploitation minière**, dont les besoins en infrastructures sociales de base (santé, éducation, routes locales, accès à l'eau potable) restent criants. La Cour des comptes estime que cette situation résulte d'un défaut de contrôle mais aussi d'une **tolérance illégitime du Comité de supervision**, qui n'a ni contraint les opérateurs au paiement intégral des sommes dues, ni appliqué les sanctions prévues par l'article 292 du Code minier.

Dans ses recommandations, la Cour exige que les **entreprises minières réajustent les dotations déjà versées**, en se conformant aux chiffres d'affaires effectivement déclarés à la DGI. Elle invite également à un renforcement des pouvoirs du Comité de supervision pour exiger ces réajustements et en assurer le suivi.

4. Paiement partiel ou incomplet des dotations par certaines entreprises

L'audit de la Cour des comptes a révélé que même parmi les entreprises ayant transmis leurs chiffres d'affaires aux Organismes Spécialisés (DOTs), plusieurs ne s'acquittent pas de la totalité de la dotation de 0,3 % due aux communautés locales. Cette situation constitue un manquement grave à l'article 258 bis alinéa 2 du Code minier, qui impose aux titulaires de droits miniers de libérer la totalité de la dotation au plus tard dans l'exercice suivant la réalisation du chiffre d'affaires.

Selon les données du rapport, **21 entreprises minières** se trouvent en défaut de paiement intégral de la dotation attendue pour la période 2018 à 2023. L'écart cumulé entre les dotations attendues (calculées sur base des chiffres d'affaires communiqués aux DOTs) et les montants effectivement versés atteint **40 385 526,26 USD**.⁴

³ Rapport d'audit de la Cour des comptes, juin 2025., p.22

⁴ Idem, page 24

Ce défaut de paiement n'est pas seulement le fait de la mauvaise foi des opérateurs économiques, mais également d'un **laxisme caractérisé du Comité de supervision**, qui peine à mobiliser l'ensemble des dotations attendues, et surtout à appliquer les sanctions prévues par la législation en vigueur, notamment l'article 292 du Code minier.

La Cour note qu'à peine **7 entreprises** sur les 21 concernées ont fait l'objet d'un début de sanction (mise en demeure ou suspension partielle), laissant les autres poursuivre leurs activités sans contrainte, en toute impunité. Elle recommande au Comité de supervision de faire usage de ses prérogatives légales pour **contraindre les entreprises récalcitrantes à s'acquitter de leurs engagements**, et propose que le **Ministre des Mines** prenne des mesures de suspension des travaux en cas de non-paiement persistant.

5. Non-respect de la clé légale de répartition des ressources de la dotation⁵

La Cour des comptes observe une application erratique de la clé de répartition des dotations de 0,3 %, telle que fixée à l'article 285 octies du Code minier et précisée dans le Décret n°22/20 du 13 mai 2022. Selon cette disposition, les ressources doivent être réparties comme suit :

- **90 % pour le financement des projets communautaires ;**
- **6 % pour le fonctionnement des Organismes Spécialisés (DOTs) ;**
- **4 % pour les frais de fonctionnement du Comité de supervision.**

Cependant, l'audit révèle que cette répartition légale est **rarement respectée dans la pratique**. Plusieurs DOTs auditées ont affecté une part excessive de leurs ressources au fonctionnement administratif, au détriment des investissements directs dans les projets communautaires. Certaines structures ont notamment financé des frais sans lien avec leurs missions techniques (salaires injustifiés, frais de missions non budgétisés, etc.), dépassant largement le seuil des 6 % autorisé.

La Cour constate que **les justificatifs de dépenses manquent de transparence**, et que dans certains cas, les documents comptables ne permettent pas de distinguer clairement entre les dépenses d'investissement et celles de fonctionnement.

Ce non-respect de la clé de répartition a pour conséquence directe de **réduire l'impact social de la dotation** dans les communautés bénéficiaires, accentuant le sentiment de frustration au niveau local.

La Cour recommande une **vérification systématique de l'application de la clé de répartition**, ainsi que des sanctions en cas de dépassement injustifié. Elle propose également l'adoption d'un canevas comptable harmonisé imposant un suivi budgétaire plus rigoureux par les DOTs.

6. Déficiences dans la gestion comptable et administrative

La Cour des comptes a constaté que plusieurs Organismes Spécialisés (DOTs) ne respectent pas les principes comptables établis par le droit OHADA, notamment les normes du **SYSCOHADA**. Cette non-conformité compromet la régularité, la traçabilité et la transparence des opérations financières. Par ailleurs, l'absence **d'Unités d'Exécution des Projets (UEP)** et de Cellules de Gestion des Projets et des Marchés Publics (CGPMP) dans de nombreux DOTs constitue une carence

⁵ Rapport Cour des comptes, juin 2025, p.25

structurelle majeure, nuisant à l'efficacité, à la conformité et à la bonne gouvernance des ressources issues de la dotation de 0,3 %.

7. Violations graves des règles des marchés publics⁶

La Cour des comptes a mis en évidence des **infractions systématiques** aux procédures de passation des marchés publics dans plusieurs DOTs. Ces irrégularités concernent notamment :

- ✓ **L'absence d'appel d'offres** : Les DOTs ont attribué des marchés sans recourir aux procédures compétitives prévues par la loi, privant ainsi le processus de transparence et de concurrence. Cela ouvre la voie à des pratiques de gré à gré non justifiées, et accroît les risques de favoritisme, de surcoûts et de corruption.
- ✓ **L'absence d'approbation des autorités compétentes** : Certains marchés ont été engagés ou exécutés sans l'autorisation préalable des organes habilités (autorité contractante ou direction générale du contrôle des marchés publics), en violation des règles de gouvernance contractuelle. Cela remet en cause la légalité des engagements pris.
- ✓ **Le non-respect des garanties de bonne exécution** : La Cour note que plusieurs contrats ont été signés sans exiger les garanties exigées par la réglementation (caution de bonne fin, garantie de restitution d'avance), ce qui fragilise la protection de l'administration publique contre les défauts de prestation ou les abandons de chantier.
- ✓ **Le versement irrégulier d'avances de démarrage** : Dans plusieurs cas, des DOTs ont procédé au paiement d'avances de démarrage **supérieures aux seuils réglementaires** ou **sans base légale**, c'est-à-dire en dehors de toute disposition contractuelle valide. Cela constitue un manquement grave à la discipline budgétaire, favorisant les détournements et les pertes financières.

8. Présence irrégulière du FNPSS dans les organes de gestion⁷

La Cour des comptes a constaté que la composition des organes de gestion de plusieurs DOTs ne respecte pas le cadre réglementaire en vigueur. En particulier, elle a relevé la présence de membres du Fonds National de Promotion et de Service Social (FNPSS) au sein des bureaux de gestion de certains DOTs, alors même qu'aucun texte juridique ne prévoit leur participation à ce niveau.

Cette situation constitue une double irrégularité :

- **D'une part**, elle traduit une composition illégale des organes de gestion, remettant en cause leur légitimité et l'autorité de leurs décisions ;
- **D'autre part**, elle révèle une confusion de rôles entre structures d'appui technique comme le FNPSS et les instances de pilotage des projets communautaires. Le FNPSS, qui devrait accompagner, encadrer ou superviser, se retrouve en position d'acteur décisionnaire, ce qui est contraire au principe de séparation des fonctions et compromet la transparence de la gouvernance locale.

⁶ Rapport Cour des comptes, juin 2025, p. 53-57

⁷ Idem, p.39

Ce chevauchement non autorisé constitue une entorse au principe de légalité administrative et soulève des risques de conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts dans l'utilisation des ressources de la dotation de 0,3 %.

9. Détournement avéré des fonds de la dotation à la DOT SMCO⁸

La Cour des comptes a établi un cas manifeste de détournement de fonds publics au sein de la DOT SMCO (Shituru Mining Corporation), dans le cadre de l'audit portant sur la gestion de la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires minier dédiée au développement communautaire.

Monsieur Karl TSHIMENGA TSHIMENGA, président de cette DOT, a procédé à des retraits directs sur le compte bancaire de l'organisme, pour un montant total de 47 500 USD. Ces fonds ont été utilisés pour financer des voyages personnels, à raison de 2 500 USD par déplacement, en dehors de toute justification légale, comptable ou contractuelle. Aucun document ne vient encadrer ou autoriser ces décaissements, qui ont été opérés à des fins strictement privées.

Le mis en cause a reconnu les faits lors de son audition, confirmant ainsi la réalité de l'infraction. Il s'agit d'une appropriation illégale de ressources publiques, en violation des règles régissant la gestion des fonds affectés aux communautés locales.

Ce détournement révèle une carence grave dans les mécanismes de contrôle interne de la DOT, une absence d'imputabilité des gestionnaires, ainsi qu'un dysfonctionnement du dispositif de supervision. L'usage abusif de ressources affectées au développement communautaire porte atteinte aux droits des populations locales et compromet les objectifs de justice sociale et de responsabilité sociétale assignés au secteur minier.

III. PISTES DE REFORMES PROPOSEES PAR L'ODEP

Face aux dérives et dysfonctionnements systémiques mis en lumière par l'audit de la Cour des comptes, l'Observatoire de la Dépense Publique (ODEP) recommande la mise en œuvre d'un paquet de réformes structurantes, destinées à rétablir l'esprit et la lettre de la réforme minière de 2018. Ces mesures visent à garantir une gestion plus efficace, transparente et équitable de la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires des entreprises minières, au profit des communautés locales affectées.

Les réformes proposées s'articulent autour de **quatre leviers stratégiques et complémentaires** :

1. Renforcement de la traçabilité et du suivi citoyen

- Création d'un **registre national unifié des Comités Locaux de Suivi (CLS)**, centralisant les données sur les dotations reçues, les projets approuvés et les réalisations enregistrées par site minier.
- Déploiement d'une **plateforme numérique publique** actualisée trimestriellement, permettant d'accéder aux informations détaillées sur :
 - Les montants versés,
 - Les projets financés,

⁸ Rapport de la Cour des comptes, juin 2025, pp 60 - 62, Observation n°22.

- Leur localisation géographique,
- Leur état d'avancement,
- Les pièces justificatives (contrats, PV, photos, rapports).

Objectif : instaurer une **transparence intégrale** et encourager un **contrôle citoyen en temps réel** sur l'utilisation des ressources minières.

2. Renforcement du cadre juridique et institutionnel

- Révision du **Décret n°22/20 du 13 mai 2022**, afin de :
 - Renforcer les prérogatives des CLS,
 - Encadrer leur fonctionnement,
 - Instituer des mécanismes de contrôle externe (audits indépendants, inspections administratives).
- Clarification du rôle du **Fonds Minier pour les Générations Futures (FOMIN)** en tant qu'organe de supervision financière du processus et son contrôle régulier par les institutions de contrôle :
 - Collecte,
 - Traçabilité,
 - Vérification de l'utilisation des dotations.

Objectif : combler les **lacunes réglementaires** et garantir une **gouvernance rigoureuse, responsable et équitable** de la dotation.

3. Redevabilité communautaire renforcée

- Lancement d'un **programme national de formation** des membres des CLS sur :
 - La gestion financière publique,
 - Les règles de passation des marchés publics,
 - Les techniques de suivi-évaluation et de reporting,
 - La communication citoyenne.
- Mise en œuvre d'un **contrôle participatif institutionnalisé**, avec une intégration active des organisations locales de la société civile dans les mécanismes de supervision des projets issus de la dotation.

Objectif : faire des **communautés locales des actrices informées, autonomes et coresponsables** du développement de leur territoire.

4. Sanctions contre les entreprises minières défailtantes

- Application stricte du **Code minier**, en suspendant ou retirant les titres miniers aux entreprises qui ne respectent pas l'obligation de versement de la dotation de 0,3 %.
- Publication annuelle par le **Ministère des Mines** d'une **liste officielle des entreprises en situation de défaut**, accompagnée d'indicateurs de conformité ou de manquement.

Objectif : instaurer une **dissuasion effective** face à l'impunité des sociétés extractives et **restaurer l'autorité de l'État** dans la régulation des flux financiers issus de l'exploitation minière.

IV. CONCLUSION

Instituée par la réforme du Code minier en 2018, la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires des entreprises minières devait incarner un levier de justice distributive en faveur des communautés locales affectées par l'exploitation des ressources naturelles. Cette avancée visait à concrétiser un principe fondamental : restituer une partie de la richesse extraite aux populations qui en subissent les conséquences.

Cependant, les constats implacables de la Cour des comptes révèlent une mise en œuvre profondément dévoyée : gestion opaque, marginalisation des bénéficiaires, détournements impunis et absence de mécanismes de contrôle crédibles. Ce système censé rétablir la justice sociale a été vidé de sa substance par une gouvernance défailante.

Comme l'affirmait **Thomas Sankara** : « **Il ne faut pas avoir peur de dénoncer ce qui ne va pas, même si cela dérange.** » Face à la trahison progressive de la mission sociale assignée à la réforme minière, l'Observatoire de la Dépense Publique (ODEP) se positionne en faveur de la redevabilité publique, convaincu que seule une réappropriation citoyenne du mécanisme peut en restaurer la légitimité et redonner un sens aux promesses de justice sociale dans les zones minières.

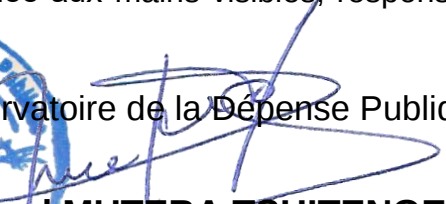
Dans cette perspective, l'ODEP recommande et s'engage à :

- **Promouvoir une refonte intégrale** du dispositif de gestion des dotations communautaires, fondée sur la transparence, la participation des communautés et le renforcement de la redevabilité ascendante ;
- **Initier des audits citoyens indépendants** dans les zones minières à forts enjeux, pour produire des données alternatives crédibles, capables d'éclairer l'action publique et de mobiliser l'opinion ;
- **Contribuer à l'élaboration d'un cadre national de performance communautaire**, incluant des indicateurs de suivi, des outils de reporting participatif, et des mécanismes de contrôle co-gérés par les communautés, la société civile et les pouvoirs publics.

À ce sujet, **Cheikh Anta Diop** nous rappelle que « **le développement n'est jamais un don, il est toujours une conquête** ». La dotation de 0,3 %, si elle veut devenir un levier de transformation sociale, doit être conquise par les communautés elles-mêmes, par l'action citoyenne, par la lutte contre l'opacité et l'accaparement.

Car, comme l'enseignait **Thomas Sankara**, « **la seule richesse, c'est le peuple, et c'est à lui que doivent revenir les fruits du développement** ».

La dotation de 0,3 % ne pourra remplir sa promesse de justice que si elle est retirée des mains invisibles de l'opacité pour être confiée aux mains visibles, responsables et organisées du peuple souverain.

Pour l'Observatoire de la Dépense Publique

Florimond MUTEBA TSHITENGE
Président du Conseil d'Administration