

ANALYSE DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS ET DE L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Par

Omer NGOMA MABIKA

Chef de travaux à l'Institut Supérieur Pédagogique de Kangu/Tshela

Cyrille MFUILU MAKANDA

Chef de travaux à l'Institut Supérieur de Commerce de Matadi

Rufin MAZAMBA NGUALA

Chef de travaux à l'Institut Supérieur Pédagogique de Boma

RÉSUMÉ

L'importance de la fiscalité sur le développement d'un pays est démontrée par de nombreuses études. En matière de mobilisation des recettes fiscales, les pays en développement ont réalisé d'importants progrès, mais il reste beaucoup à faire. Ces dernières années, la RDC a connu une augmentation des recettes en termes budgétaires, mettant ainsi l'accent sur la collecte des recettes fiscales. Malgré cette mobilisation des ressources internes, le pays est loin d'atteindre son potentiel fiscal. En effet, il est observé un faible ratio recettes fiscales/PIB en RDC, soit 7% en moyenne de 2000 à 2020. L'augmentation du taux de pression fiscale passe nécessairement par la promotion d'une politique fiscale fondée sur des meilleurs dispositifs institutionnels susceptibles d'améliorer le niveau des recettes fiscales. C'est dans ce cadre qu'il a été question dans cette étude de suivre la structure et l'évolution des recettes fiscales et d'en discuter les relations conceptuelles entre les institutions. Il faut donc à la RDC une politique fiscale efficace et définie en fonction de ses stratégies de développement économique et social.

Mots-clés : *Pression fiscale, Réformes, Institutions, Performance*

ABSTRACT

The importance of taxation on the development of country is demonstrated by numerous studies. In tax revenue mobilization, developing countries have made significant progress, but much remains to be done. In recent years, the DRC has experienced an increase in revenue in budgetary terms, thus emphasizing the collection of tax revenue. Despite this mobilization of internal resources, the country is far to reach its fiscal potential. Indeed, there is a low tax revenue/GDP ratio in the DRC, i.e. 7% on average from 2000 to 2020. The increase in the rate of tax pressure necessarily involves the promotion of a tax policy based on better institutional mechanisms which can improve the level of tax revenue. It is in this context that this paper has focused on

monitoring the structure and evolution of tax revenues and discussing the conceptual relationships between the institutions. The DRC therefore needs an effective tax policy defined according to its economic and social development strategies.

Keywords: *Tax pressure, Reforms, Institutions, Performance.*

INTRODUCTION

De nombreuses études ont montré l'importance de la fiscalité sur le développement d'un pays¹. Des ressources internes plus accrues mettent le pays à l'abri de certaines crises internationales, par rapport à la volatilité et l'incertitude des sources de financement extérieures. Or la RDC doit relever plusieurs défis majeurs. Le premier défi consiste à réduire la pauvreté au regard d'importantes ressources naturelles. En 2021, selon la Banque Mondiale, près de 64% de la population du pays vivait avec moins de 2.15 \$ par jour, soit près d'une personne sur six en situation d'extrême pauvreté serait en RDC.² Le deuxième défi est le système fiscal lui-même, jugé complexe et incohérent, avec une fiscalité lourde selon les opérateurs économiques, induisant un faible rendement pour le gouvernement. Et le troisième défi devait consister à éradiquer la corruption et la fraude en vue de l'amélioration de l'offre des services publics aux citoyens. Pour sortir de cette situation, des réformes importantes et ciblées doivent être envisagées afin de relever le taux de pression fiscale qui est parmi les plus faibles des pays d'Afrique subsaharienne.

Pour la plupart des pays en développement, l'accroissement des recettes fiscales est survenu pendant la période au cours de laquelle les pays africains ont procédé à des réformes structurelles majeures au sein de leurs administrations fiscales et entrepris de modifier radicalement leurs systèmes fiscaux. Pour nombre de pays, les réformes ont eu pour but de renforcer et de moderniser les administrations fiscales. Parmi les réformes adoptées, on compte l'introduction de bureaux de gros contribuables (DGE) et/ou moyens contribuables, des systèmes tels que l'impôt déclaratif, le ciblage des contribuables (en matière de contrôle fiscal) et une gestion moderne des risques.³

¹ STIGLITZ, J. E., « Les économistes doivent changer leurs croyances, in *Alternatives Economiques*, n° 290, Avril 2010 ; KEEN, S., « L'imposture économique », Edition de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2014.

² Banque Mondiale, BIRD-Ida, « La Banque Mondiale en République démocratique du Congo », 2022.

³ KLODEN, P. E. & PLATERN, E., « Numerical Solution of Stochastic Differential Equations », Kluwer Academic Publishers, 1992 ; FOSSAT, P. & BUA, M., « Tax administration Reform in the Francophone Countries of Sub-Saharan Africa, *IMF Working Paper*, N° 13/173, 2013.

Certains pays ont engagé des réformes fiscales en vue d'élargir la base imposable, d'éliminer certaines exonérations et de simplifier la législation fiscale. La modernisation des structures est un élément important pour assurer le succès des réformes fiscales. Du point de vue organisationnel, cela contribuera à améliorer le service public et conduira également à l'amélioration de la coordination entre les différentes unités constituant l'administration fiscale. Les réformes fiscales ne concernent pas seulement les lois et règlements ou l'élimination des problèmes techniques concernant l'impôt, mais surtout l'organisation et sa modernisation dans des aspects structurels et pratiques afin de fournir un meilleur service au contribuable et d'en faire un client de l'administration, ce qui crée une atmosphère de confiance entre les deux.⁴

L'objectif de ce papier est de montrer comment les institutions agissent dans la performance de la collecte des recettes fiscales. Cet article est subdivisé en trois sections. La première porte sur les défis des administrations fiscales dans les pays en développement (PED) ; la deuxième présente les dispositifs institutionnels du système fiscal congolais ; et la dernière analyse l'évolution et la structure des recettes fiscales congolaises.

I. DEFIS ET REFORMES DES ADMINISTRATIONS FISCALES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

La fiscalité fait partie des meilleurs moyens mis à la disposition des PED pour mobiliser leurs propres ressources au service du développement durable. Ces pays devront collecter des recettes fiscales représentant au moins 20% de leur produit intérieur brut (PIB). Or, dans la moitié des pays d'Afrique subsaharienne, les recettes fiscales demeurent inférieures à cette norme, et dans plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine, la situation est à peine meilleure. Il est donc probable que certains pays à faible revenu seront amenés à relever leur rapport impôt/PIB de près quatre points de pourcentage.⁵

Pour que l'Afrique puisse prendre en mains son propre développement, il lui faut cependant atteindre un niveau de mobilisation de ressources intérieures suffisant pour avoir les moyens de mettre en œuvre 70 à 80 % au moins de ses programmes et projets de développement. Cette ambition suppose la mise au point d'instruments innovants de mobilisation des ressources intérieures et l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des systèmes en place, un approfondissement de la réforme dans les domaines de la gouvernance et de la politique institutionnelle et macroéconomique, ainsi

⁴ BOUDALI, M. et ARKOUB, O., « Evaluation de l'efficacité de la performance de l'administration fiscale en Algérie à travers les indicateurs TADAT : une étude comparative entre les directions des impôts de Boumerdes et Tindouf », *Revue des Sciences commerciales*, Vol. 19, n° 1 (juin 2020), pp. 66-91.

⁵ OCDE, « Fiscalité, renforcement de l'État et aide », Note synthèse, Paris, 2008.

que la mise en place des cadres juridiques et réglementaires de nature à créer un environnement général favorable à l'investissement et à la mobilisation des ressources intérieures. Si les recettes fiscales représentent en moyenne 34% du PIB dans les pays de l'OCDE, elles sont en revanche deux fois moins importantes dans les pays en développement. Rappelons que les pays en développement doivent collecter des recettes fiscales représentant au moins 20% de leur PIB. Plus fondamentalement, la fiscalité se situe au cœur de l'exercice du pouvoir dont l'Etat est investi, l'avènement de systèmes fiscaux efficaces, transparents et équitables, ainsi que d'administrations fiscales moins corrompues, peut être synonyme de progrès sur des questions de gouvernance de plus vaste portée.⁶

Par ailleurs, le renforcement de la mobilisation des ressources intérieures ne se résume pas à un simple accroissement des recettes : elle suppose aussi la mise en place d'un système fiscal qui favorise une croissance inclusive, encourage la bonne gouvernance, réponde aux inquiétudes suscitées dans l'opinion par les inégalités des revenus et de richesse, et serve la justice sociale. Plus fondamentalement, parce que la fiscalité se situe au cœur de l'exercice du pouvoir dont l'État est investi, l'avènement de systèmes fiscaux efficaces, transparents et équitables, ainsi que d'administrations fiscales moins corrompues, peut être synonyme de progrès sur des questions de gouvernance de plus vaste portée.⁷

Il existe plusieurs défis relatifs à la fiscalité que doivent relever les pays en développement pour être à la hauteur de leurs ambitions de développement. Il s'agit entre autres de la défaillance de l'administration fiscale, le faible civisme fiscal des contribuables, la corruption et la mauvaise gouvernance, la place prédominante de secteurs d'activités difficiles à imposer, l'imposition des richesses issues des ressources naturelles, et les facteurs géographiques et historiques.

I.1. Défis à relever par les pays en développement

I.1.1. Défaillance de l'administration fiscale

Il est capital pour les pays en développement de disposer d'une administration fiscale qui fonctionne bien afin de pouvoir mobiliser plus des ressources intérieures. Pourtant, les effectifs des administrations fiscales sont souvent composés des fonctionnaires peu formés et mal rémunérés ; les structures internes ne favorisent guère une approche globale de l'ensemble des impôts et taxes, et ne garantissent pas un juste équilibre entre la façon coercitive

⁶ OCDE, Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques, Paris, 2008.

⁷ OCDE, "Mobilising Resources for Sustainable Development", Development Co-operation Report 2014, Editions OCDE, Paris, 2015.

et les services aux contribuables. Le système fiscal doit donc être conçu en tenant compte de la capacité des services fiscaux à le gérer.

1.1.2. Faible civisme fiscal des contribuables, corruption et mauvaise gouvernance

Des études soulignent une corrélation notable entre le civisme fiscal et la volonté des citoyens de s'acquitter de leurs impôts et la discipline fiscale.⁸ On observe également que le phénomène de corruption, tout comme d'autres signes révélateurs d'une mauvaise gouvernance, va très nettement de pair avec les recettes publiques en berne (manque de l'état de droit, instabilité politique). Le fait que le recouvrement de l'impôt se situe au cœur de l'exercice des pouvoirs conférés à l'Etat donne une grande importance aux questions de gouvernance relatives à la collecte des recettes fiscales.

1.1.3. Prédominante de l'économie souterraine

Dans les PED, il y a une place prédominante de secteurs d'activités difficiles à imposer, notamment les petites entreprises, les exploitations agricoles de petite taille et les professions libérales. Le problème revêt une acuité particulière lorsque les capacités de l'administration et les incitations destinées à encourager les contribuables à remplir leurs obligations sont insuffisantes. Le secteur informel occupe une large place dans les pays en développement où il représente en moyenne 40 % du PIB, et jusqu'à 60 % du PIB dans de nombreux pays.

On peut considérer qu'il n'est pas la source du problème : bien que les petits commerçants et les personnes exerçant une profession libérale puissent quelquefois ne pas avoir d'existence officielle, leurs revenus et leur chiffre d'affaires sont généralement bien inférieurs à tout seuil d'imposition raisonnable. Une bonne partie des cas de fraude graves sont le fait d'entreprises ayant pignon sur rue. Les estimations portant sur le non-respect de leurs obligations fiscales par les contribuables sont rares, mais le manque à gagner sur les recettes de TVA a été évalué à 50%-60% des recettes potentielles dans certains pays en développement, contre 7%-13% dans les pays développés.

1.1.4. Imposition des richesses issues des ressources naturelles

Nombre de pays bien dotés en ressources naturelles, notamment minérales, éprouvent des difficultés à mettre au point et à appliquer des régimes fiscaux transparents, permettant de prélever des recettes publiques sur l'activité d'exploitation qui soient d'un montant raisonnable. La découverte récente de gisements de ressources naturelles dans des pays en développement a propulsé la question sur le devant de la scène.

⁸ TORGLER, B., « Tax morale and compliance. Review of evidence and case studies for Europe », *Policy Research Working Paper*, n° 5922.

1.1.5. Facteurs géographiques et historiques

Une multitude de facteurs géographiques et historiques peuvent influencer sur la capacité d'un pays à lever l'impôt. Les petites îles par exemple sont mieux à même d'appliquer des taxes aux frontières que les pays enclavés. Les pays sortant d'un conflit dont l'administration et la base d'imposition sont littéralement dévastées éprouvent énormément de difficultés à mobiliser des recettes intérieures, tandis que les États stables se préoccupent souvent avant tout de se forger auprès des investisseurs une réputation de destination attrayante. L'histoire joue également un rôle, notamment les traditions juridiques héritées d'un passé colonial différent selon les pays, qui se reflètent dans la conception de l'impôt et ont une incidence sur les recettes.

En plus de ces difficultés internes, le contexte extérieur influence également la capacité à lever l'impôt. Un grand nombre de pays demeurent par exemple fortement dépendants des recettes provenant des taxes sur les échanges, alors qu'en raison de la libéralisation du commerce, ils ne sont plus autorisés à soumettre les importations et les exportations à des droits de douane et se voient donc contraints de rechercher d'autres sources fiscales.⁹

1.2. Principaux résultats de principales réformes fiscales

Dans une étude portant sur l'évaluation des recettes fiscales dans les pays à faible revenu et les pays émergents, CANISUIS montre que malgré les difficultés rencontrées par certains pays pour améliorer leurs résultats fiscaux, il est possible d'augmenter considérablement les recettes fiscales et, dans certains cas, de les atteindre sur des périodes relativement courtes.¹⁰

Quelques observations communes se sont dégagées à partir de cette étude dans plusieurs pays analysés :

- Les gains de recettes durables et importants sont généralement accompagnés d'une stratégie globale qui associe les réformes de la politique fiscale et les réformes de l'administration des recettes. La combinaison de plusieurs instruments fiscaux (augmentation du taux de la TVA et réduction du taux de l'IRPP ; réduction des taux de TVA tout en élargissant l'assiette fiscale en réduisant les exemptions) a été considérée comme la norme ;
- L'augmentation des taux d'imposition indirecte et l'élargissement de la base d'imposition directe et indirecte ont été les instruments de la politique fiscale les plus fréquemment observés. Les hausses de taux en particulier, les accises et les TPS (Taxe sur les produits et services), étaient les plus courantes, suivies de la suppression d'exemptions et des congés fiscaux ;

⁹ FMI, « Mobilisation des recettes dans les pays en développement », Fond Monétaire International, Washington DC, 2011.

¹⁰ CANISUIS, « Leçons issues d'épisodes de mobilisation des recettes fiscales », in *Economie*, 2018.

- Les taxes foncières ont joué un rôle limité au cours des épisodes identifiés dans les pays à faible revenus et les pays émergents, probablement en raison de lacunes juridiques (par exemple, l'absence de cadastre pour définir les droits de propriété) et de la faible capacité de l'administration fiscale, en particulier au niveau local ;
- Les mesures de renforcement des capacités en matière d'administration des recettes ont été le plus souvent observées dans les audits basés sur les risques, les stratégies de gestion, de gouvernance et de ressources humaines, ainsi que par le biais d'amélioration du système informatique.

En définitive, la mobilisation réussie des recettes a été le plus souvent appuyée par la combinaison de : (i) la rationalisation des exemptions, (ii) la mise en œuvre ou l'adaptation d'une base élargie de la TVA et d'autres taxes sur les biens et services, (iii) la modification de taux ou l'introduction d'accises sur quelques produits sélectionnés, (iv) de solides dispositions en matière de gestion de l'administration des recettes et de gouvernance et (v) l'amélioration essentielles de l'administration fiscale.

II. DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS DU SYSTÈME FISCAL CONGOLAIS

Les dispositifs institutionnels concernent les fondements de tout système fiscal. Ils comprennent les lois et règlements en vigueur, l'organisation de l'administration fiscale, la nature des services rendus aux contribuables et la coopération avec les différents partenaires.

Pour mieux analyser ces différents dispositifs institutionnels, il faut distinguer la période avant la réforme et la période après la réforme. De nombreuses similitudes existent entre les pays d'Afrique et surtout d'Afrique-Subsaharienne dont fait partie la République Démocratique du Congo. Les différents rapports annuels de la DGI, de 2010 à 2020, décrivent la situation avant et après la réforme.

II.1. Lois et règlements

II.1.1. Faible rendement du système fiscal

Le système fiscal était caractérisé par un faible rendement mais aussi par l'archaïsme de la législation fiscale. Les difficultés économiques et la succession de diverses crises dans le pays a eu certainement un impact négatif sur la collecte des recettes fiscales.

Depuis l'échec de la politique de zaïrianisation, de radicalisation et de rétrocession, après l'adoption et la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel des Institutions de Bretton Woods (réduction des salaires, diminution des effectifs de la Fonction Publique, privatisation des entreprises

publiques), après une transition tumultueuse et de tristes pillages de 1991 et 1993, les guerres de libération de 1997 et d'agression de 1998, l'économie informelle est devenue très importante, mais difficile à saisir.

Depuis le début de l'opération d'attribution du numéro-impôt en 2007 jusqu'en 2018, 232.146 contribuables ont été identifiés, dont seulement 71.400 s'acquittent de leurs obligations fiscales.¹¹ Dans ces conditions, le nombre de contribuables demeure marginal, et que l'on peut seulement compter sur 5% de la population active du secteur formel.¹²

L'OCDE démontre dans le rapport de 2015 que les recettes fiscales en RDC étaient particulièrement faibles en 2000, soit 0.6 % du PIB, en partie à cause du manque de capacités de l'Administration fiscale dans une période de conflits internes. En outre, le pays a enregistré une croissance annuelle négative de son PIB en termes réels entre 1998 et 2002 et a connu une hyperinflation jusqu'en 2003.

II.1.2. Archaïsme de la législation fiscale

Les différents rapports d'activités de la Direction générale des Impôts de 2010 à 2018 ont révélé plusieurs problèmes inhérents à la législation et à l'organisation de l'Administration fiscale. Le système fiscal congolais comprenait en son sein des textes législatifs et réglementaires tenus de manière éparse, ce qui rendait très complexe sa compréhension et son application. C'est par exemple le régime d'imposition applicable aux petites et moyennes entreprises qui classifiait ces entreprises en quatre catégories.

De même, le système était caractérisé par la multiplicité des régimes fiscaux d'exception et l'octroi des exonérations fiscales en cours d'exercice budgétaire. La RDC était parmi les rares pays africains à appliquer encore l'impôt sur le chiffre d'affaires, dont l'on connaît les effets cumulatifs et avec une base réduite. Quant à ce qui concerne les procédures fiscales, l'on a remarqué la redondance dans les textes, suivant qu'il s'agissait de chaque type d'impôt.

Le contrôle du système de vérification fiscale était généralement orienté vers le contrôle des comptabilités, et cela à plusieurs niveaux (vérification et contrevérification fiscales). Pendant les années qui ont suivi l'entrée du pouvoir de l'AFDL, l'utilisation des timbres fiscaux comme preuves de paiement avait conduit à de nombreuses fuites des recettes publiques. Les contribuables et même l'Administration fiscale elle-même avait du mal à gérer plusieurs échéances fiscales et l'absence d'un véritable identifiant fiscal unique

¹¹ DGI, Rapport Annuel 2018.

¹² NGONGO TAMBWE, T., « Analyse de problème de l'économie informelle en RDC », in *Mouvements et Enjeux Sociaux*, Vol. 2, n° 121, 2013.

rendait encore plus difficile le suivi des obligations déclaratives des contribuables.

II.1.3. La réforme de la législation fiscale

La réforme de l'administration fiscale passe par la réforme du système fiscal. Cette démarche, qui s'est traduite par des changements touchant la gestion administrative et le système fiscal, est axée fondamentalement sur : la réforme de la législation et la refonte du schéma organisationnel. La simplification des formalités et des procédures administratives est devenue une nécessité urgente pour garantir une plus grande performance ; elle consiste en une série de mesures concrètes destinées à faciliter les relations entre l'administration fiscale et les contribuables. Le rôle de l'administration fiscale est de collecter l'impôt pour permettre à l'Etat de couvrir les charges publiques. C'est ainsi qu'elle dispose de pouvoir important pour contraindre les contribuables à payer l'impôt. Pour ce faire, l'administration recourt à la législation et à sa mise en pratique notamment par le recouvrement et le contrôle. La nécessité de modifier radicalement l'administration fiscale a été soutenue par plusieurs travaux.¹³

La réforme a commencé par l'unification de différents textes de base, des ordonnances-lois de différents impôts datant pour la plupart de 1969, en une loi, depuis 2003 (Loi n° 004/2003 du 13 mars 2003 portant réformes des procédures fiscales).

Les principales innovations de cette loi tournaient autour de :

- L'institution de la déclaration auto-liquidative ;
- Le remplacement du rôle et de l'avertissement extrait de rôle par l'avis de mise en recouvrement (AMR) ;
- La réduction du délai de droit de reprise en matière de contrôle, de dix ans à cinq ans ;
- La réduction du délai de prescription en matière de recouvrement de trente à quinze ans ; et
- La réduction du nombre de régimes fiscaux applicables aux PME, de quatre à deux.

Au niveau de la fiscalité directe et indirecte, les réformes les plus importantes concernent l'instauration de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP¹⁴) et surtout l'instauration de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) depuis 2010, qui est entrée en vigueur depuis 2012 conformément à

¹³ BAER, K. & SILVANI, C., "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines", *IMF working Paper*, N° 97(30), 1997; JENKINS, H., FORD, S., & GREEN, J., "Spreading media: creating Value and meaning A Networked Culture", New-York University Press, 2013.

¹⁴ Projet en cours déposé pour être discuté au Gouvernement et envoyé au Parlement.

l'Ordonnance-Loi n° 10/001/ du 20 août 2010 portant institution de la Taxe sur la Valeur Ajoutée.

Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour appuyer la gestion de l'impôt dont la mise en place d'un Numéro Identifiant Fiscal unique (NIF), la création d'une banque de données informatisées, la connexion de la DGI au réseau RMA-Bank, la mise en réseau des services de la DGI et la création d'un portail informatique. Ce souci d'amélioration et de la simplification de la législation a abouti à nos jours à une réduction sensible de différents taux d'impôts et à l'amélioration du niveau de recouvrement des recettes par le logiciel « ISYS-REGIES » à partir du 01 janvier 2022.

En matière d'impôts sur les bénéfices et profits (IBP) des personnes morales et physiques, le taux est passé de 35 à 30%, tandis que le barème d'imposition à taux progressifs de l'impôt sur les rémunérations (IPR) a été modifié par l'actualisation des tranches des revenus imposables, passant du nombre de dix (10) à quatre (04). Il a été adopté également en matière des pénalités, le plafonnement à 50 % de l'impôt éludé, de l'intérêt de retard de 2% par mois de retard au lieu de 4 %, au titre de pénalités d'assiette (Code des impôts mis à jour au 31 mars 2021).

II.2. La réforme des structures administratives

Avant la réforme fiscale, l'Administration fiscale était considérée comme une simple Direction au sein du Ministère des Finances, elle n'avait aucune autonomie administrative. La plupart de son personnel n'était pas du tout qualifié et son niveau d'organisation était rudimentaire. Et après, la réforme fiscale s'est réalisée en deux temps, d'abord avec la transformation de ce service et ensuite par la séparation entre les structures de conception et de direction d'une part et d'autre part entre les structures de gestion de l'impôt.

La réforme de l'Administration fiscale a commencé en 1988 (Ordonnance n° 88/039 du 10 mars 1989) avec l'élévation de ce service au niveau d'une Direction Générale des Contributions (DGC), dotée d'une autonomie administrative et qui a vu s'élargir ses missions et ses moyens de fonctionnement, par la rétrocession d'au-moins 5% des recettes assignées. Plusieurs recrutements ont eu lieu avec de jeunes universitaires pour renforcer les capacités du personnel. En 2003, l'Administration fiscale s'appellera la Direction générale des Impôts (Décret n° 017/2003 du 02 mars 2003), avec le renforcement de l'Administration Centrale et la création de la Direction des Grandes Entreprises.

C'est ainsi qu'une séparation nette a été opérée entre les structures de conception et de direction, chargées d'appuyer, de piloter et de contrôler les services opérationnels ; et les structures de gestion de l'impôt sont directement impliquées dans la collecte de l'impôt, à travers l'assiette, le contrôle, le

recouvrement et le contentieux. Ces services sont organisés par enjeux fiscaux : les grandes entreprises sont gérées par la Direction des Grandes Entreprises (DGE), les moyennes entreprises par les Centres des Impôts (CDI) et les petites entreprises par les Centres d'Impôts Synthétiques (CIS).

Les seuils de compétence sont définis par une Note de Service qui détermine pour les grandes entreprises, la gestion ayant un chiffre annuel, valeur des actifs ou masse salariale supérieure à CDF 3.500.000.000, les moyennes entreprises entre CDF 3.550.000.000 et CDF 80.000.000, les petites entreprises, moins de CDF 80.000.000 (DGI, Note de Service n° 01/101/DGI/DG/DIRAF/DIGR/GR /IL/2020 du 13 août 2020, de Monsieur le Directeur Général des Impôts). Cette Note de Service a été rapportée en 2021 par une autre, qui modifie le seuil (N ° 01/200/DGI/DG/DIRAF/DIGR/ GR/PV/2021 du 18 novembre 2021).

II.3. Services rendus aux contribuables

Pour améliorer les services rendus aux contribuables, l'administration fiscale s'est appuyée sur trois principales stratégies à savoir, la vulgarisation de la législation fiscale, le rapprochement par la déconcentration de la gestion de l'impôt et l'allègement de la charge fiscale.

II.3.1. La vulgarisation de la législation fiscale

Chaque fois qu'il y a eu des innovations importantes en matière de législation fiscale, des matinées fiscales et des émissions spécialisées ont été organisées pour informer les contribuables sur les enjeux, à partir du précompte BIC (bénéfices industriels et commerciaux), en passant par le régime fiscal des petites et moyennes entreprises jusqu'à l'introduction de la TVA, l'administration fiscale a eu souvent à collaborer avec les structures socio-professionnelles, comme la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), la Confédération des Petites et Moyennes Entreprises du Congo (COPEMECO) et plusieurs autres associations encadrant les moyennes et petites entreprises, les experts comptables, les fiduciaires et même les avocats Il faut également associer les autorités politico-administratives qui ne comprennent pas toujours les missions dévolues à l'administration, car celles-ci constituent parfois l'obstacle majeur.

Cette collaboration s'est traduite surtout lors du lancement de la TVA en 2010, qui a pris deux ans de vulgarisation auprès des contribuables, pour être appliquée finalement en 2012. Cette vulgarisation a eu un coût important, non seulement qu'il faut disposer des moyens logistiques, mais également atteindre le plus grand nombre de contribuables à l'intérieur du pays ou en dehors des chefs-lieux des provinces, quand l'on connaît l'état désastreux des routes.

Les problèmes soulevés par les contribuables, souvent en ordre de paiement, concernent la charge de l'impôt qui repose sur un petit nombre de contribuables de bonne foi, le manque d'informations ou de documentation et enfin le détournement des recettes par les responsables politiques.

II.3.2. Le rapprochement de l'Administration fiscale

Nombreux textes modifiant la structure de l'Administration fiscale avaient pour but de rapprocher l'Administration fiscale des contribuables, ce qui a conduit à la création des ressorts fiscaux et par la suite des centres d'impôts synthétiques (voir Décret n ° 017/2003 du 02 mars 2003). La seule ville de Kinshasa compte une Direction Urbaine (il y en avait deux auparavant, une à Limete, une autre à la Gombe/ville), avec 24 Centres d'Impôts synthétiques et plusieurs centaines des quartiers fiscaux installés en principe dans chaque quartier administratif. Le rôle des quartiers fiscaux est de procéder au recensement des contribuables, mais aussi de leur donner l'information en temps réel.

Cette décentralisation de la gestion de l'impôt doit s'accompagner des ressources nécessaires pour permettre à ces services de gérer des contribuables souvent éparpillés, très mobiles, travaillant dans l'informel et sans rendement fiscal important. Même si des efforts sont consentis par les autorités fiscales pour allouer des moyens conséquents, il n'est pas rare de constater une pléthore de personnel dans les villes au détriment des campagnes et des conditions médiocres de travail.

II.3.3. L'allègement de la charge fiscale

Les innovations introduites ont été réalisées dans le but de diminuer les taux d'imposition et de la simplification de la législation fiscale, à travers ces quelques exemples :

- En matière de l'impôt sur les bénéfices est profits (IBP), l'on est passé pour le droit commun de 40 %, 35 % et 30 % actuellement. Pour les impôts sur les rémunérations, le barème progressif a été adapté à la situation économique de telle manière que l'abattement de 2 % des charges de famille devra désormais s'appliquer à toutes les tranches du nouveau barème. Sur le recouvrement, le passage du taux de 4 % d'intérêt de retard à 2 % par mois ainsi que le plafonnement des pénalités d'assiette à 50 %.
- En matière contentieuse, des délais ont été aussi raccourcis, de six (06) mois à trois (03) mois pour l'introduction de la réclamation en phase administrative ou la réduction aussi de six (06) à trois (03) mois pour l'introduction du recours devant la Cour d'Appel, ou encore la suppression de l'obligation de payer l'impôt comme conditions de recevabilité du recours juridictionnel en matière de contentieux d'assiette. La souscription

de la déclaration par voie électronique est même autorisée pour éviter les déplacements et la paperasse (Codes des Impôts 2018 mis à jour en 2021).

S'il est vrai que des allègements ont été opérés dans plusieurs domaines, il faut retenir aussi que des mesures contre les tentatives de fraude ou d'évasion fiscale ont été renforcées en matière de TVA et de prix de transfert.

II.3.4. Coopération avec les différents partenaires régionaux et internationaux

Toutes les réformes fiscales entreprises depuis les années 1990 sont l'œuvre des partenaires étrangers, principalement la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, en passant par la coopération multilatérale ou bilatérale avec plusieurs autres pays ou Institutions (Nations Unies, Union Européenne, Union Africaine, BAD, OCDE, ITIE, Canada, France, Belgique, Maroc, etc.). De nombreuses formations et échanges d'informations sont organisées chaque année au profit des cadres et agents tant à l'intérieur (CPCC) qu'à l'extérieur du pays (CREDAF, etc.).

C'est ainsi que les réformes entreprises à travers différents pays par l'entremise des partenaires ci-dessus sont pratiquement les mêmes partout dans les pays en développement et surtout dans les pays de l'Afrique subsaharienne. La grande difficulté rencontrée se situe dans l'application de ces réformes, car plusieurs sont inadaptées aux réalités de la RDC, en plus qu'elles sont difficilement mises en cause par les destinataires pour continuer à bénéficier de l'aide étrangère.

III. EVOLUTION ET STRUCTURE DES RECETTES FISCALES

Les pays en développement ont nettement besoin de plus de ressources financières pour financer leur développement économique. Aucune stratégie de développement n'est valable sans ressources financières. La mobilisation des recettes fiscales est indispensable, car l'insuffisance dans la mobilisation de ces dernières introduit une forte contrainte sur l'offre des biens publics¹⁵. Il est donc très capital de connaître la structure des recettes fiscales dans une économie. Cela permet de mieux saisir la portée de « l'instrumentalisation » des impôts au service de la croissance et du développement économique.

III.1. Evolution des recettes fiscales globales

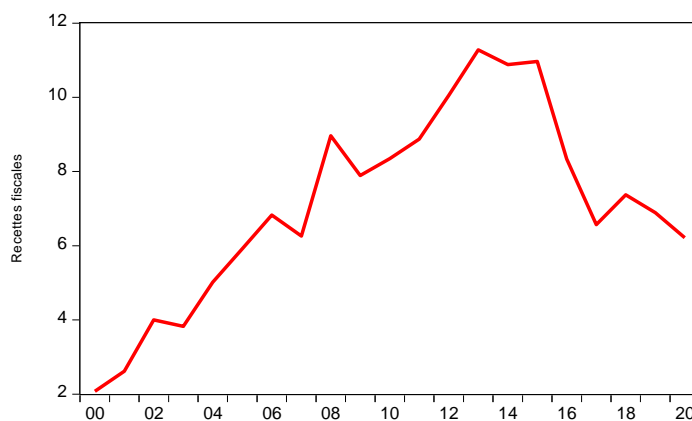
Les recettes fiscales désignent, selon l'OCDE, « les recettes provenant des impôts sur le revenu et les bénéfices, des cotisations de sécurité sociale, des taxes prélevées sur les biens et les services, des prélèvements sur les salaires,

¹⁵ ATTILA, G., CHAMBAS, G., COMBES, J.-L., « Corruption et mobilisation des recettes publiques : une analyse économétrique », *Recherches économiques de Louvain*, Vol. 75, n° 2, 2009, p. 229.

des impôts sur le patrimoine et des droits de mutation, ainsi que d'autres impôts et taxes. Les recettes fiscales totales en pourcentage du PIB indiquent la part de la production d'un pays qui est prélevée par l'État sous forme d'impôts. Elles peuvent donc être considérées comme un indicateur du contrôle exercé par l'État sur les ressources produites par l'économie. La pression fiscale correspond au montant total des recettes fiscales recouvrées, exprimé en pourcentage du PIB. Cet indicateur se rapporte à l'Administration dans son ensemble (tous niveaux d'administration) et est mesuré en millions USD et en pourcentage du PIB ».¹⁶

La RDC, tout comme beaucoup de PED, enregistre des taux de pression fiscale très faibles, contrairement aux pays de l'OCDE qui enregistrent des taux de pression fiscale de plus de 40%, voire 50% pour certains. Les recettes fiscales sont en moyenne plus élevées dans les pays développés que dans les pays en développement (PED). La figure 1 démontre que depuis 2000, la RDC n'a pas pu atteindre un taux de 15%. Elle réalise des taux de pression fiscale parmi les plus faibles du continent, et inférieurs à 12%, avec une moyenne 7,1% durant la période 2000-2020.

Figure 1 : Evolution des recettes fiscales (en % du PIB)



Source de données : Banque Centrale du Congo.

L'allure de la courbe montre une évolution des recettes en deux périodes très distinctes, d'abord de 2000 à 2012 et de 2012 à 2020.

❖ **Période de 2000 à 2012 :**

Le PIB de la RDC est en augmentation d'année en année sauf quelques épisodes de baisse en 2002, 2006 et 2008 ; il est de moins de 5 milliards en 2004, près de 7 milliards en 2010. Cependant, le PIB par tête est en deçà de 100\$, sept fois moins que la moyenne d'Afrique subsaharienne (Kamba et De Herdt, 2012).

¹⁶ <https://data.oecd.org/fr/tax/recettes-fiscales.htm#indicator-chart>. Consulté en Avril 2023.

De 2001 à 2010, les exportations ont été multipliées par 10 : il s'agit principalement du cuivre, du cobalt et du diamant. La hausse des cours des minerais, l'arrivée de nouveaux investisseurs dans le secteur minier et la reprise de l'activité économique après la décennie 1990, marquée par l'hyperinflation et des guerres, constituent des facteurs majeurs. Par exemple, la tonne de cuivre est passée de 1813 \$ en 2000 à plus de 9500\$ dix ans après, soit un accroissement de plus de 400%. Les prix du zinc et du pétrole ont augmenté respectivement de plus de 110 % et 232 %.¹⁷

❖ *Période 2013 à 2020 :*

L'on observe une relative stabilité pour la période allant de 2013 à 2016 avant que la situation ne commence à se détériorer. En effet, le programme du Gouvernement mis en œuvre en 2012 en l'absence d'un programme formel avec le FMI, couplé avec une bonne gestion des finances publiques et de la monnaie, a enregistré des performances importantes se traduisant par la consolidation de la stabilité macro-économique dont la moyenne de l'inflation annuelle se situe à 1,4 % de 2012 à 2015, occultant une inflation de moins de 1 % en 2015 et la croissance économique robuste dont la moyenne s'établit à 7,98 % à la même période correspondante, avec un pic de 9,5 % en 2014.

L'année 2016 se caractérise principalement par le recul de la croissance économique sur fond d'accélération du rythme de formation des prix intérieurs, de l'accroissement du déficit du Trésor Public, suite à la faiblesse des recettes publiques, du fait de la baisse des cours des matières premières sur les marchés internationaux et de la poursuite de la surchauffe sur les marchés des changes. En 2017, on assiste à une accélération de l'inflation et à la pénurie des denrées de premières nécessités dans certaines parties du pays, suite principalement à la hausse des cours des produits alimentaires, notamment céréaliers sur le marché mondial.¹⁸

Entre 2018 et 2020, ce taux de croissance a commencé s'améliorer car il est passé respectivement à 3,7%, 5,8 % et à 4,6 %, occasionné par l'augmentation sur le marché international des cours des matières premières, principalement le cobalt.¹⁹

Le faible taux de pression fiscale en RDC serait justifié par un certain nombre de facteurs structurels, notamment : la présence d'une vaste économie parallèle, sous taxée ou non frappée d'impôt ; le faible niveau de production qui limite considérablement la capacité contributive des redevables ; le retard du processus de développement et d'industrialisation, parce que le

¹⁷ FMI, « Mobilisation des recettes dans les pays en développement, Fond Monétaire International, Washington DC, 2011.

¹⁸ <https://business-et-finances.com/evolution-de-la-situation-economique-de-la-rdc-depuis-1990/>. Consulté en avril 2023.

¹⁹ Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANAPI), « Situation économique et sociale en RDC », 2022.

prélèvement gagne en importance lorsque ce processus s'accroît ; et l'inévitabilité répartition de la charge fiscale, c'est-à-dire une attitude égoïste et irresponsable des groupes privilégiés qui ont tendance à faire supporter l'essentiel de la charge fiscale par les classes les plus déshéritées. On peut y ajouter l'insuffisance de formation du personnel administratif, le manque de compétences spécialisées pour déchiffrer les systèmes fiscaux, et l'insuffisance des pénalités en cas de non-paiement de l'impôt.²⁰

Pour le développement économique de la RDC, il est indispensable d'augmenter le taux de pression fiscale. En d'autres termes, de promouvoir une politique fiscale susceptible de mobiliser le maximum de ressources. Il faut à la RDC une politique fiscale efficace, définie en fonction de ses stratégies de développement économique et social.

III.2. Evolution de la structure fiscale

En RDC, la structure fiscale est composée des impôts sur les revenus (*revenus des personnes physiques, revenus des sociétés, amendes et autres*), des impôts sur le commerce extérieur (*droits d'entrée, droits de sortie et divers*), des impôts sur les biens et services, ainsi que des autres recettes fiscales.

Sur le plan budgétaire, le budget général comprend les recettes internes et les recettes extérieures. Les recettes internes sont présentées selon les services percepteurs ; c'est ainsi qu'on y trouve les recettes des douanes et accises (DGDA), les recettes des impôts (DGI), les recettes non fiscales (DGRAD) et les recettes des pétroliers producteurs.

Tableau 1 : Architecture du budget des recettes de l'État de 2011 à 2019 en mille milliards de CDF

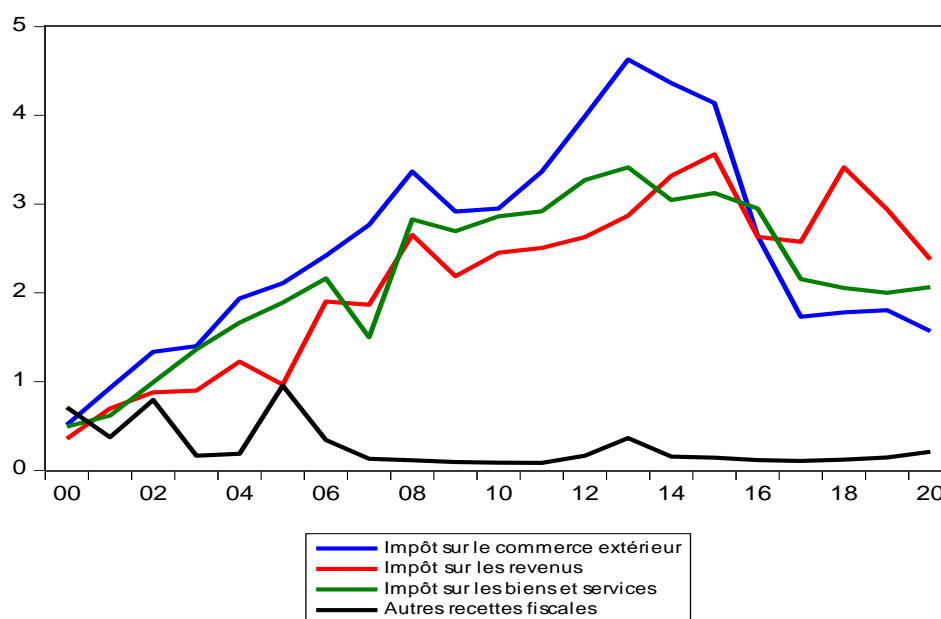
Nature des prélèvements	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%
Douanes et accises	1,087	1,5	1,633	2,456	2,579	1,835	2,529	2,55	2,645	18,814	38,34
Impôts	1,114	1,427	1,589	1,958	2,374	1,737	2,707	2,7	4,011	19,617	39,98
Total 1	2,201	2,927	3,222	4,414	4,953	3,572	5,236	5,25	6,656	38,431	78,33
Recettes non fiscales	0,709	0,747	0,946	0,654	0,622	0,586	0,886	1,079	1,207	7,436	15,16
Recettes des pétroliers prod.	0,373	0,467	0,431	0,41	0,427	0,133	0,252	0,272	0,429	3,194	6,51
Total 2	3,283	4,141	4,599	5,478	6,002	4,291	6,374	6,601	8,292	49,061	-
Budget général T3	6,296	6,609	7,259	8,273	8,496	6,694	11,524	10,353	10,352	75,856	-
T1/T3 en %											50,66
T2/T3 en %											64,67

Sources : Loi des Finances 2011 à 2019.

²⁰ AMORI M. et ZBAIR, E., « Système fiscal et croissance économique : Etude empirique : Cas du Maroc », International Journal of Innovation and Applied Studies, Vol. 18, n° 2, 2016, pp. 438-444.

Les recettes des douanes ont été toujours supérieures à celles des impôts du moins jusqu'en 2016, et à partir de 2017, les recettes des impôts ont pris le dessus jusqu'à ce jour. Pour la période de 2011 à 2019, les deux régies financières, la DGI et la DGDA représentent à elles seules 78,33 % des recettes internes et 50,66 % des recettes du budget général. Si l'on ajoute les recettes de la DGRAD, les recettes fiscales de trois régies financières représentent 53,58 % des recettes internes. Par contre, le total des recettes internes (y compris les recettes des pétroliers producteurs) représente donc 64,67 % de l'ensemble des recettes attendues du budget général.

Figure 2 : Evolution de la structure des recettes fiscales (en % du PIB)



Source de données : Banque Centrale du Congo.

L'analyse de l'évolution de la structure fiscale telle que décrite à la figure 2 démontre une prédominance des impôts sur le commerce extérieur sur les autres types d'impôts sur une longue période, soit 2000 à 2016. La chute des revenus de ces impôts est liée au ralentissement de l'économie mondiale de 2016. Depuis cette année comme l'illustre la figure, ce sont les impôts sur les revenus qui occupent la première place. Ils sont suivis des impôts sur les biens et services.

Tableau 2 : Mesures de description des recettes fiscales (en % du PIB)

	Impôts sur le Commerce extérieur	Impôts sur les Revenus	Impôts sur les Biens et services	Autres recettes fiscales	Total des recettes fiscales
Moyenne	2,507	2,139	2,194	0,265	7,105
Médiane	2,420	2,453	2,155	0,155	6,892
Maximum	4,629	3,560	3,414	0,955	11,276
Minimum	0,514	0,358	0,495	0,085	2,078

Source de données : Banque Centrale du Congo.

En termes des mesures de description des recettes fiscales (en % du PIB), en moyenne, les impôts sur le commerce extérieur sont les plus représentatifs des recettes fiscales en RDC, avec 2,50%. Sa valeur la plus élevée enregistrée est de 4,63%, avec une valeur minimale de 0,51%. Cette situation traduit l'ouverture ou l'extraversion de l'économie congolaise, une économie dont la fragilité aux chocs exogènes n'est pas à discuter. Ces impôts sont suivis des impôts sur les biens et services qui représentent 2,19% du PIB en moyenne. Les impôts sur les revenus et les autres recettes fiscales viennent en dernière position, représentant 2,13% et 0,26%, respectivement. En pourcentage du total des recettes publiques pour l'année 2020, les données statistiques de la Banque Centrale du Congo révèlent que les impôts sur le commerce extérieur, les impôts sur les revenus, les impôts sur les biens et services, et les autres recettes fiscales représentent respectivement 20,6%, 31,2%, 27,1% et 2,7%. Les recettes non fiscales quant à elles, ne représentent que 18,3%.²¹

²¹ Banque Centrale du Congo, Rapport annuel 2020, Kinshasa, 2021.

CONCLUSION

Cette étude soutient que les recettes fiscales constituent les moyens les plus sûrs pour atteindre un développement durable. Aussi, la collecte de ces recettes fiscales doit être organisée de manière à atteindre cet objectif. De nombreux gouvernements de la RDC, ont, à travers plusieurs budgets, misés sur une mobilisation optimale des ressources internes. Même si des records ont été atteints en termes des taux d'exécution, le pays est loin de relever le principal défi qui le place parmi les plus pauvres du monde, malgré ses richesses naturelles abondantes. Il a été constaté que les principaux défis de la RDC en matière fiscale ont été les mêmes presque pour tous les pays de l'Afrique subsaharienne, avec le relèvement impératif de leur taux sur le ratio recettes fiscales/PIB, pour pouvoir financer leur développement.

Cette situation a permis, à travers cette étude, d'analyser les principaux dispositifs institutionnels du système fiscal congolais, et d'en tirer du moins théoriquement des relations conceptuelles sur le niveau des recettes fiscales. En ce qui concerne les lois et règlements, un travail de simplification et de réunification des textes a été réalisé depuis 2013 et a abouti à l'introduction de la TVA en lieu et place de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICA). De même, l'administration fiscale a été structurée en services non opérationnels et en services opérationnels. Les premiers s'occupant du pilotage et du contrôle et les seconds étant chargés de gérer l'impôt dans ses différentes dimensions et suivant la segmentation des contribuables, en grandes, moyennes et petites entreprises. Les changements opérés tant au niveau de la législation que des administrations se sont prolongés sur les services rendus aux contribuables, en ce qui concerne tant la vulgarisation des textes, le rapprochement avec l'administration, que l'allègement de certaines charges et formalités administratives. Comme l'on peut le constater, ce sont les partenaires extérieurs qui ont été à la base de principales réformes fiscales et qui sont en même temps les principaux bailleurs des fonds, même s'il existe une certaine coopération régionale.

En définitive, l'évolution des recettes fiscales a suivi le rythme de l'évolution de l'économie congolaise, caractérisée par plusieurs crises. C'est en 2012 que le ratio recettes fiscales/PIB a été le plus élevé avec 12%, mais bien en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne de 17%. Depuis, ce taux a commencé à baisser jusqu'en 2016 pour commencer à remonter en 2018. Ces quelques épisodes de hausse ont été souvent occasionnés par l'augmentation sur le marché international des cours des matières premières, principalement le cobalt et le cuivre. Quant à la structure de recettes fiscales, les recettes du commerce extérieur ont dominé jusqu'en 2016 et ont commencé à baisser, à cause de nombreuses crises extérieures, mais surtout à cause de la levée de nombreuses barrières douanières au profit des impôts sur les revenus (surtout les bénéfiques et profits) et les biens et services, avec l'introduction de la TVA.

BIBLIOGRAPHIE

1. Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANAPI), « Situation économique et sociale en RDC », 2022.
2. AMORI M. et ZBAIR, E., « Système fiscal et croissance économique : Etude empirique : Cas du Maroc », *International Journal of Innovation and Applied Studies*, Vol. 18, n° 2, 2016, pp. 438-444.
3. ATTILA, G., CHAMBAS, G., COMBES, J.-L., « Corruption et mobilisation des recettes publiques : une analyse économétrique », *Recherches économiques de Louvain*, Vol. 75, n° 2, 2009, pp. 229-268.
4. BAER, K. & SILVANI, C., "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guideliness", *IMF working Paper*, N° 97(30), 1997.
5. Banque Centrale du Congo, Rapport annuel 2020, Kinshasa, 2021.
6. Banque Mondiale, BIRD-Ida, « La Banque Mondiale en République démocratique du Congo », 2022.
7. BOUDALI, M. et ARKOUB, O. (2020), « Evaluation de l'efficacité de la performance de l'administration fiscale en Algérie à travers les indicateurs TADAT : une étude comparative entre les directions des impôts de Boumerdes et Tindouf », *Revue des Sciences commerciales*, Vol. 19, n° 1 (juin 2020), pp. 66-91.
8. CANISUIS, « Leçons issues d'épisodes de mobilisation des recettes fiscales », in *Economie*, 2018.
9. Direction Générale des Impôts, Rapport Annuel 2018.
10. FMI, « Mobilisation des recettes dans les pays en développement, Fond Monétaire International, Washington DC, 2011.
11. FOSSAT, P. & BUA, M., « Tax administration Reform in the Francophone Countries of Sub-Saharan Africa, *IMF Working Paper*, N° 13/173, 2013.
12. JENKINS, H., FORD, S. & GREEN, J., "Spreadind media: creating Value and meaning A Networked Culture", New-York University Press, 2013.
13. KEEN, S., « L'imposture économique », Edition de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2014.
14. KLODEN, P.E. & PLATERN, E., « Numerical Solution of Stochastic Differential Equations », Kluwer Academic Publishers, 1992.
15. NGONGO TAMBWE, T., « Analyse de problème de l'économie informelle en RDC, in *Mouvements et Enjeux Sociaux*, Vol. 2, n° 121, 2013.
16. OCDE, « Fiscalité, renforcement de l'État et aide », Note synthèse, OCDE, Paris, 2008.
17. OCDE, *Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques*, Paris, 2008.
18. OCDE, *Mobilising Resources for Sustainable Development*, Development Co-operation Report 2014, Editions OCDE, Paris, 2015.
19. STIGLITZ, J.E., « Les économistes doivent changer leurs croyances, in *Alternatives Economiques*, n° 290, Avril 2010.
20. TORGLER, B., « Tax morale and compliance. Review of evidence and case studies for Europe », *Policy Research Working Paper*, n° 5922, 2011.