

## STRATÉGIES DE MOBILISATION DES RECETTES PARAFISCALES : CAS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES RECETTES ADMINISTRATIVES, JUDICIAIRES, DOMANIALES ET DE PARTICIPATIONS (DGRAD)

Par

**Philippe NDONGO AHUAZO, Adolf TSHIPEPELE KAZADI  
et MUTEBA KOMBE**

*Apprenants en Sciences Economiques et de Gestion de l'Université de Kinshasa*

### RÉSUMÉ

*Dans cet article, la réflexion est articulée autour de la fiscalité comme outil de développement de la République Démocratique du Congo.*

*En effet, dans le souci de faire un contrôle judicieux dans le processus de recouvrement de recettes non fiscales, en RDC en général et dans la ville province de Kinshasa en particulier, les organes collecteurs de ces ressources sont butés à des problèmes majeurs au moment de recouvrement des recettes non fiscales, parmi lesquels nous pouvons citer : le détournement de denier public, le dérapage, l'incohérence de chiffre, et l'évasion, la fraude et l'optimisation fiscale. Tous ces problèmes contribuent à l'inefficacité de l'appareil politique et économique et cela ne permet pas à l'Etat congolais de présenter un budget crédible pour satisfaire à ses différentes priorités fixées.*

**Mots-clés :** *Stratégies, fiscalité, impôt, mobilisation, recettes.*

### SUMMARY

*This article focuses on taxation as a tool for development in the Democratic Republic of Congo.*

*In the DRC in general, and in the city and province of Kinshasa in particular, the bodies responsible for collecting these resources are faced with major problems when it comes to collecting non-tax revenues, including: misappropriation of public funds, slippage, inconsistency of figures, tax evasion, fraud and optimization. All these problems contribute to the inefficiency of the political and economic apparatus, which prevents the Congolese state from presenting a credible budget to meet its various priorities.*

**Keywords:** *Strategies, taxation, tax, mobilization, revenues.*

## INTRODUCTION

Nous référant de la maxime de KIBUEY MULAMBU qui dit que « la fiscalité n'est pas tout mais, elle est dans tout et presque partout »<sup>1</sup>. La fiscalité est dans un état ce que l'on souffre dans le corps humain.

Cependant, pour exécuter les besoins de développement, l'Etat doit posséder des ressources suffisantes et à cela, il dispose principalement du produit de l'impôt qui est les principales ressources de l'Etat. On distingue plusieurs catégories de ressources : certaines sont qualifiées de permanentes ; il s'agit des ressources fiscales et non fiscales. Il peut cependant arriver que les ressources permanentes soient insuffisantes ou qu'elles entrent irrégulièrement dans les caisses de l'Etat, il est alors recouru à des ressources dites temporaires, parmi lesquelles on classe le trésor public, l'emprunt et aussi l'émission monétaire. Une troisième catégorie de ressources est constituée par celles qu'on qualifie des ressources exceptionnelles, lesquelles proviennent des appuis financiers et autres interventions financières des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

Les moyens financiers étant limités, le gouvernement se tourne vers l'extérieur pour contracter des emprunts afin de répondre aux besoins de plus en plus pressants des populations et surtout d'investissements publics. Cette dépendance financière est due en grande partie à la faiblesse de la mobilisation des recettes non fiscale.

De ce constat, on peut affirmer sans peur d'être contredit que le système fiscal est loin de contribuer efficacement à l'amélioration des conditions de vie des populations comme sous d'autres cieux. L'érosion du pouvoir fiscal, les résultats non encore visibles de la réforme fiscale et économique, les types des relations qui existent entre fisc et contribuable et entre Etat et secteur privé en République Démocratique du Congo se présentent à l'heure actuelle comme un frein au développement et à la construction d'un Etat moderne libre et fiscalement opérant.

Il sied de noter que l'Etat Congolais peut s'organiser à travers ses services mobilisateurs des recettes, notamment des régies financières pour mobiliser des ressources locales : la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD), et la Direction Générale des Droits et Accises (DGDA).

Parmi les ressources locales, il ne fait l'ombre d'aucun doute que les recettes non fiscales encadrées par la DGRAD représentent une importante proportion dans le volume des recettes publiques et par conséquent constituent l'une de composante essentielle du budget de l'Etat RD Congolais.

---

<sup>1</sup> KIBUEY M, *La fiscalité et la gestion de l'entreprise*, Ed Académie U, 2020, p.7.

Aussi, avant la création de la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD) par le Décret 0058 du 27 décembre 1995, les recettes non fiscales étaient gérées de manière disparate, ne pouvant pas permettre de canaliser les ressources dont l'Etat avait besoin pour affronter ces dépenses<sup>2</sup>. Aussi, de nombreux abus et irrégularités ont-ils été observés de part et d'autre dans la gestion confiée aux services publics quant à l'encadrement des recettes non fiscales.

A l'interne, les deux premières phases : constatations et liquidations des recettes non fiscales sont faussés par rapport à la réalité, la gestion même de cette recette est sujette à caution en République Démocratique du Congo, où de manière atypique, ceux derniers sont à l'apanage des administrations porteuses d'actes, et par conséquent, les deux autres phases : l'ordonnancement et le recouvrement reviennent à la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD).

Par rapport à ce qui précède, nous disons que l'Etat congolais réalise des manques d'argent énormes lors de la perception des recettes publiques et en particulier les recettes non fiscales. Ce qui explique la réduction des recettes dans son budget, avec comme corolaire, l'instabilité du cadre macro-économique.

Les perspectives d'accroissement des recettes non fiscales encadrées par la DGRAD sont meilleures et encourageant mais dépendent de la volonté politique des autorités, mais également de la conjoncture économique du Pays. Mais toutefois, les variations sont positives, surtout qu'il y a aussi des dédoublements des recettes par rapport aux assignations.

Mais toutefois, l'encadrement des recettes non fiscales par la DGRAD est optimal surtout qu'il y a des problèmes de tout genre. La RDC étant très vaste, les distances séparant les centres d'ordonnements étant importantes, les contestations administratives et judiciaires de la part des assujettis, impossibilités de localiser les assujettis défaillants par rapport aux fausses déclarations et adresses renseignées, la fraude, empêchent un recouvrement intelligent, Responsable et efficace. Comme conséquences : l'enrichissement illicite des gouvernants.

Il convient de pratiquer des stratégies managériales de mobilisation des recettes non fiscales efficiente pour s'attendre à des meilleurs résultats. La mise en œuvre de la politique de la bonne gouvernance et stratégies permettraient d'obtenir des bonus qui peuvent être l'amélioration de l'assiette fiscale, l'accroissement du volume des recettes encadrées, et de l'impact au budget de l'Etat (RDC).

---

<sup>2</sup> Journal Officiel de la RDC, 2018, DGRAD, texte coordonné, p.87.

La plus importante est d'apprécier l'impact de mobilisation et maximisation des recettes non fiscales en RD Congo, par la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations pour le compte du Trésor public par les opérations d'ordonnancement et recouvrement. En d'autres termes apprécier leur véritable mise en œuvre d'un cadre pratique des textes légaux et réglementaires en vigueur vis-à-vis des contrats de performance édictée par le gouvernement RD Congo.

Entre autres, nous voulons mettre en exergue les problèmes qui empêchent le bon encadrement des recettes non fiscales (les faiblesses qui se manifestent à deux niveaux, d'une part le laxisme au niveau de la direction et des politiques, d'autre part les comportements malveillants des cadres et agents de la régie). Elle tente de proposer des pistes de solutions aux problèmes d'assiettes, d'organisation de ses services, d'utilisation des ressources humaines et de logistique, problème de la responsabilité sociétale de l'état etc., susceptibles d'assurer les moyens de la politique financière gouvernementale de la RD Congo.

Dans cette dissertation, nous nous préoccupons d'apprécier les indices des Stratégies de mobilisations des recettes non fiscales en République Démocratique du Congo, en d'autres termes en quoi reposent les stratégies de mobilisation efficace des recettes non fiscales à la DGRAD. Nous avons subdivisé notre recherche en trois points. Le premier point indique les généralités sur les concepts de base, le deuxième point présente la revue de la littérature et le troisième et le dernier point analyse les stratégies de la mobilisation des recettes non fiscales la DGRAD.

## **I. GÉNÉRALITÉS SUR LES CONCEPTS DE BASE**

### **I.1 Concept stratégie**

L'écrivain Frédéric Bastiat disait, si l'impôt n'est pas nécessairement une perte, encore moins est-il nécessairement une spoliation. En effet, une bonne gouvernance de l'impôt constitue le gage d'un développement durable de toute nation, quel qu'elle soit<sup>3</sup>.

La stratégie est l'art d'organiser et de conduire un ensemble d'opération militaire prévisionnelles et de coordonner l'action des forces armées sur le théâtre des opérations jusqu'au moment où elles sont en contact avec l'ennemi. Elle est également une partie de science militaire qui traite de la coordination des forces armées (en intégrant les aspects politique, logistique et économique) dans la conduite d'une guerre ou dans l'organisation de la défense d'une nation, d'une coalition.

---

<sup>3</sup> KIFWANISU L, *Gouvernance fiscal en RDC, enjeux, défis et perspectives*, Mémoire DEA, FASEG, UNIKIN, 2022, p.5.

Spécialement dans le cadre de notre étude, la stratégie est l'ensemble des choix d'objectifs et de moyens qui orientent à moyen et long terme les activités d'une organisation ou d'un groupe. La stratégie financière d'une entreprise n'est qu'un aspect de sa stratégie globale : elle inclut les choix à moyen et long terme d'objectifs et de moyens financiers. On peut retenir notamment celle pour laquelle elle est l'ensemble des orientations fondamentales qu'adopte l'entreprise pour préparer son avenir et atteindre ses objectifs en tenant compte de son environnement et de ses ressources.<sup>4</sup> Améliorer à optimiser les performances de la DGRAD.

### 1.2 Concept mobilisation

La mobilisation est l'action de mobiliser, c'est-à-dire de faire mouvoir, de faire agir quelque chose. Il peut aussi signifier centraliser, concentrer les efforts sur quelques choses<sup>5</sup>

Aujourd'hui, l'on définit clairement la mobilisation comme l'acte d'assembler les troupes et du matériel pour préparer la guerre et, plus généralement de former les professionnels en réponse à une crise. Dans la mobilisation des recettes, il sied de noter que cela passe par quatre phases ou étapes découlant des dispositions légales et réglementaires en vigueur, notamment :

- La constatation ;
- La liquidation ;
- L'ordonnancement ;
- Le recouvrement.

Il revient à dire que les deux premières phases se déroulent en dehors de la DGRAD, donc au sein des services d'assiettes ou de taxation, qui sont aux faites des services poseurs d'actes pour le compte de l'Etat, le trésor public tant au niveau du gouvernement central qu'à celui des entités administratives décentralisées.<sup>6</sup>

### 1.3. Les recettes

Ce terme désigne ce qui est reçu en argent ou effet de commerce. Il correspond l'action de recevoir ou de recouvrer ce qui est dû.<sup>7</sup> Dans le contexte de notre étude, les recettes représentent les produits du recouvrement des créances (dettes) envers l'Etat vis-à-vis des redevables (contribuables ou assujettis). La tâche dévolue à la DGRAD, celle de recouvrer les créances publiques au titre de recettes non fiscales.

---

<sup>4</sup> GAMELA NGINU.O., *Notes de cours de l'Environnement de l'entreprise*, DEA2, FASEG, UNIKIN, 2020, pp. 8-9.

<sup>5</sup> Dictionnaire Hachette, éd. Hachette, Paris, 2006, p.1887

<sup>6</sup> Journal Officiel de la RDC., DGRAD, Textes Coordinés et mis à jour, 2018, p. 53.

<sup>7</sup> Dictionnaire Hachette, *op. cit.*, p.1361

#### **1.4. Recettes non fiscales**

La notion des recettes non fiscale est récent et n'est pas universelle dans les finances publiques ou nécessité de bien circonscrire le cadre des recettes non fiscales, autres fois, ces recettes étaient qualifiées « d'autres recettes ». En d'autres termes, les recettes non fiscales n'ayant pas bien de définitions propres, sont utilisées en RD Congo pour distinguer les recettes encadrées par la DGRAD de celle fiscales, relevant des services fiscaux initialement entendu comme la DGI et la DGDA. A part ces recettes fiscales et non fiscales, la loi budgétaire ou la loi des finances reprend d'autres recettes qui sont les recettes exceptionnelles.

Ces dernières sont constituées de dons, emprunts, crédits et d'autres, au bénéfice de l'Etat Congolais. Elles sont les ressources financières provenant des droits, taxes, redevances et dividendes relevant du pouvoir central autres que les impôts et les droits de douane et d'accises, perçus à l'initiative des ministères et services d'assiettes. Il convient de noter que les recettes non fiscales se composent essentiellement des ressources Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations d'une part, et des taxes Administratives et parafiscales d'autre part<sup>8</sup>

#### **1.5. Présentation de la DGRAD**

La Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaire, Domaniales et des Participations (DGRAD) est créée par le Décret 0058 du 27 décembre 1995, elle est placée sous la tutelle du ministère ayant les finances dans ses attributions et est dotée de l'autonomie administrative et financière.

La DGRAD exerce, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, toutes les missions et prérogatives en matière d'ordonnancement et de recouvrement des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation émergeant au budget général de l'Etat. Elle est consultée pour toute modification ou révision de la législation et de la réglementation en matière des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations, initiée par les autres administrations ainsi que pour toutes décisions d'admission au régime d'exception.

En cas de découverte, lors de l'ordonnancement, d'irrégularités portant sur les opérations de constatation et de liquidation des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations, et sans préjudice du recouvrement des sommes constatées et liquidées, la DGRAD renvoie au service ayant constaté et liquidé la recette, par un avis motivé, les dossiers non conformes, pour leurs redressements. En collaboration avec les autres administrations, la DGRAD peut élaborer et soumettre aux autorités compétentes des projets de

---

<sup>8</sup> Journal Officiel de la RDC., 2018, DGRAD, *Op. cit.*, p. 53.

lois, de décrets, d'arrêtés, de circulaires et d'autres instructions dans le domaine de ses attributions.

Les opérations d'ordonnancement et de recouvrement, dont est question ci-dessus sont effectuées conformément au règlement général sur la comptabilité publique. L'ordonnancement implique le contrôle préalable de la régularité des opérations, de constatation et de liquidation des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations.

Pour son fonctionnement, cette régie a comme ressource :

- 5% sur toutes les recettes réalisées ;
- Administrations et services d'assiette : 5 % au prorata des recettes réalisées (O.L. ri° 13/002, du 23/02/2013, fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir Central). Ainsi, sur les 10 % de rétrocession, la DGRAD perçoit 5 % et le reste va aux services d'assiette qui ont travaillé en amont, dans les phases de la détermination de l'assiette et de la liquidation.

## II. REVUE DE LA LITTÉRATURE

Dans tout domaine de la science, l'évolution des connaissances se recommande d'analyses empiriques prouvées, les unes se succédant aux autres pour enfin parvenir à des instruments scientifiques mieux élaborées. Pour réussir cette étude et la démarquer des autres incluses dans la filière, nous avons passé en revue les résultats de quelques travaux scientifiques dont certains ont servi d'ancrage à nos analyses.

Ainsi, les finances publiques congolaises ont fait l'objet de plusieurs réflexions dont celles de Paul de Bruyne<sup>9</sup> qui, dans étude sur la politique et la gestion congolaise en matière budgétaire et fiscale, s'est penché sur trois niveaux d'analyse des finances publiques congolaises.

Le premier niveau consiste en l'examen des principales fonctions de la politique budgétaire et fiscale en dégagant leur rôle du point de vue de l'équilibre et de la croissance de l'économie tout en mettant en exergue la mobilisation et l'affectation des ressources ainsi que la stimulation de l'épargne et de l'investissement.

Le deuxième niveau porte sur les effets des dépenses publiques et de la fiscalité sur le fonctionnement de l'économie. Et enfin, le troisième niveau aborde de manière critique le mode de financement du budget pour en déceler aussi bien les mérites que les conséquences.

De Bruyne propose que soit incorporé dans le système de la fiscalité et du budget « un mécanisme de stabilisation automatique c'est-à-dire à posséder

---

<sup>9</sup> De BRUYNE, P., *Politique et gestion de finances publiques congolaise*, éd. Vander, Louvain, 1969.

une structure d'impôts et de transfert qui opère des changements automatiques dans les recettes et les dépenses publiques en fonction de l'évolution des revenus ». Cette idée soutenue par l'auteur s'inscrit du point de vue de la régulation dans l'analyse de John Maynard Keynes dans la mesure où les demandes publiques qui correspondent en réalité à une demande émanant du marché, demande créée par l'Etat, contribuerait à augmenter la production, laquelle, via le revenu, agirait sur le niveau des recettes publiques et permettrait d'atteindre le plein emploi<sup>10</sup>.

Cette thèse néolibérale qui rentre dans le paradigme de l'interventionnisme compensateur appelle aujourd'hui à une prudence car comme l'affirme Michel Bouvier, les politiques volontaristes d'incitation fiscale, bien que faisant partie des moyens dont dispose l'Etat pour agir sur l'économie, doivent être nuancé puisqu'il est difficile d'affirmer qu'elle reste la meilleure forme d'intervention.<sup>11</sup>

Mais, il faut éviter, soutient De Bruyne que le niveau accru des impôts suite à la hausse des revenus ne freine la demande globale jusqu'à bloquer le développement de la production ou n'exerce un effet déflationniste qui ne permet d'atteindre le plein emploi. C'est à ce niveau que sa pensée rejoint la théorie de W. Laffer laquelle repose sur l'idée d'un seuil de taux de pression fiscale à ne point dépasser pour garantir l'incitation à travailler, à épargner et à investir. En d'autres termes, un taux de pression élevée réduirait fortement l'assiette de l'impôt, ce qui aboutirait in fine à une diminution des recettes fiscales. Ce qui induit d'une part la réduction de l'offre des facteurs de production, de l'offre de biens et services, et d'autre part la réduction des bases imposables, à savoir le flux de revenus, de dépenses et le stock de capital.

Ainsi, du point de vue de la croissance, le budget et la fiscalité doivent tendre vers la mobilisation d'un maximum des ressources, lesquelles sont à orienter vers les investissements prioritaires, tout en satisfaisant les besoins de consommation courante. L'épargne et l'investissement, estime De Bruyne, sont les buts fondamentaux d'une politique des finances publiques destinée à stimuler la croissance. En d'autres termes, la politique fiscale et budgétaire doit viser avant tout l'accroissement de la capacité productive, lequel n'est possible que grâce aux investissements financés dans une grande mesure par les pouvoirs publics.

La croissance ainsi recherchée requiert une stabilité monétaire qui, d'après De Bruyne, assure un climat favorable et permet de mobiliser plus les capitaux privés internes et étrangers. Les initiatives financières destinées à soutenir la

---

<sup>10</sup> Keynes JM., cité par Attali, J., *Les trois mondes, pour une théorie de l'après-crise*, éd. Fayard, Paris, 1981, p.62.

<sup>11</sup> Bouvier M., *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 6<sup>ème</sup> éd. L.G.D.J., Paris, 2004, pp.166-167.

croissance requièrent la mobilisation de l'épargne et son affectation aux investissements.

De ce fait, le développement de la RDC, pense De Bruyne, est tributaire de l'expansion de la production agricole d'exportation, de l'intensification de l'extraction minière et de l'élargissement du secteur industriel et manufacturier. Ainsi, à côté du financement des investissements publics, la politique fiscale et budgétaire doit stimuler l'investissement privé national ou étranger par la création d'institutions financières spécialisées à côté des banques commerciales destinées à favoriser les investissements des entreprises nationales et étrangères.

Dans le cadre de la politique économique générale, affirme De Bruyne, les incitations monétaires et surtout les stimulants fiscaux qui rentrent dans la sphère du politique des finances publiques doivent tendre à attirer les capitaux privés étrangers et encourager les capitaux tant nationaux qu'étrangers à s'investir dans les secteurs qui favorisent le développement économique et social du pays. C'est ici où De Bruyne défend l'idée de « code des investissements » qui doit réunir ces mesures et dont les dispositions dérogent au droit commun.

Du point de vue de l'économie nationale, Bruyne insiste sur l'effet multiplicateur des dépenses publiques et de la fiscalité. En ce qui concerne particulièrement la fiscalité, il pense que le système fiscal, en raison de son élasticité, doit opérer de manière à ne pas pénaliser les secteurs les plus efficaces.

Pour le cas de notre pays, la RDC, il note que l'augmentation très accusée de la fiscalité globale a imposé aux entreprises privées une charge supplémentaire qui leur enlève les ressources nécessaires pour le développement de la production et de l'investissement. Si la pression fiscale est trop élevée par rapport aux facultés contributives des entreprises assujetties, elle conduit, constate de l'auteur, à la contraction voire à la disparition de la matière imposable, ce qui entraîne une perte de recettes pour l'Etat. Des lors, il devient opportun tant pour l'activité économique que pour le trésor, d'envisager des allègements fiscaux. Comme l'a si bien démontré l'auteur, la politique budgétaire et fiscale doit tendre vers le maintien d'un taux d'investissement qui soit en adéquation avec la croissance de l'économie.

Dans son étude sur les finances publiques congolaises, Buabua wa Kayembe, M., plaide pour le droit de l'investissement ou droit d'incitation à l'investissement qu'il estime d'une utilité non négligeable pour les finances publiques dans la mesure où il permet d'orienter les investissements directs étrangers ou nationaux vers la RDC, et cela grâce aux réformes fiscales et économiques et aux incitations fiscales.

Partant du dicton « faites-moi une bonne politique, je vous ferai de bonnes finances », Buabua wa Kayembe insiste sur la vérité que toute décision

politique importante a presque toujours des incidences financières et la plupart de mesures financiers ont des conséquences politiques.

D'une manière générale, note Buabua wa Kayembe, M., les projets de budget adoptés sont très rarement porteurs d'espoir en matière du social et du vécu quotidien de la population. Pour lui, rien de concret n'y est prévu dans le domaine du logement, de la santé, de l'enseignement, d'eau potable et d'électricité. Les dépenses en capital devant servir à ces rubriques font, elles aussi, les frais des coupes budgétaires. Brin que la sélection de ces dépenses autant que leur budgétisation se réfèrent au programme économique du gouvernement et aux actions sectorielles, leur exécution ne semble pas retenir l'attention des décideurs. Pour Buabua wa Kayembe, M., dont le plaidoyer va dans le sens de l'interventionnisme correcteur, le développement économique de la RDC est entièrement lié à une exécution sans faille de ces dépenses, en tenues notamment de construction des routes, des centrales hydroélectriques, des écoles, des logements sociaux et centres sanitaires.

L'on doit avoir une vision stratégique pour permettre aux dépenses publiques d'avoir un effet visible dans les secteurs tels que l'agriculture, les infrastructures, l'énergie, les industries, la promotion des investissements et leurs compétitivités, les facilités d'accès aux crédits doivent aussi entrer ligne de compte afin de faire disposer aux hommes d'affaires locaux des crédits à l'investissement ou à l'exportation. De la sorte, conclut Buabua wa Kayembe, M., le budget de l'Etat jouerait bien son rôle de pompe aspirante et refoulante et entrainerait l'adhésion de masse populaire.

Les analyses de Charles CHAMBAS<sup>12</sup> ont également retenu notre attention surtout en ce qui concerne l'utilité sociale du prélèvement fiscal et les régimes nationaux d'incitation fiscale.

Partant de l'idée que l'impôt apparait comme le mode de couverture fondamentale de dépenses publiques, y compris dans les pays pauvres, l'auteur tente de dégager des critères pour déterminer dans les pays africains, un niveau de prélèvement public optimal. Sur la base de ces critères, notamment le taux de prélèvement public par rapport au P.I.B., l'appartenance à une zone économique, le revenu par tête, l'auteur, après une analyse de l'effort fiscal, note que la politique de mobilisation fiscale est devenue moins efficace dans les pays africains lesquels se caractérisent également par une grande instabilité de leurs ressources publiques.

Mbonga, dans sa dissertation de troisième cycle qui a porté sur « La problématique de la perception des recettes non fiscales en R.D.C. », est arrivé à la conclusion selon laquelle : la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (D.G.R.A.D.) n'est pas performante suite à l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat, à l'incivisme caractérisé des assujettis, à

---

<sup>12</sup> CHAMBAS, C., (Sous la direction de), *Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour le développement*, éd. Economica, Paris, 2005.

l'immobilisme de l'Administration publique et à la fraude. La D.G.R.A.D. atteint difficilement ses prévisions. La mise en place d'une bonne politique de lutte contre la fraude et aussi l'incitation des assujettis à communiquer avec les responsables de cette régie pour dissiper toute fausse information constituent le remède à ces maux<sup>13</sup>.

Notre étude se rapproche de celle de MBONGA sur la problématique de la perception des recettes non fiscales en RDC et se différencie à la nôtre par le fait que nous penchons sur les outils et analyse des stratégies des mobilisations des recettes parafiscales de la D.G.R.A.D.

### III. STRATÉGIES DE LA MOBILISATION DES RECETTES NON FISCALES

Les Stratégies de la mobilisation des recettes non fiscale à la DGRAD visent quatre objectifs principaux, à savoir : Répondre à l'obligation de recevabilité de la DGRAD vis-à-vis du Gouvernement RD Congolais ; Présenter les résultats enregistrés au cours des exercices budgétaires la matière d'ordonnancement et des recouvrements des recettes non fiscales ; Retracer le patrimoine de la DGRAD et tout autre moyen mis à sa disposition durant les exercices concernés ; Indiquer le planning des actions entreprises, les réformes et l'appui des partenaires ; Les suggestions.

#### III.1. Contexte Intérimaire

La RDC a affronté pendant ces exercices, un environnement international défavorable marqué par les événements majeurs à savoir :

- L'accentuation de la crise financière internationale, laquelle est née aux Etats-Unis, mais dont les effets se sont propagés en Europe, tout en restant limité dans le reste du monde. Si cette crise financière a eu pour conséquence une révision à la baisse des prévisions de la croissance des économies des Etats-Unis et des pays occidentales, l'évolution de celle-ci dans les pays émergents et en développement reste élevée, nonobstant prétendre à des moyens substantiels pour son fonctionnement ;
- La crise alimentaire mondiale, à la suite d'une forte expansion de la demande, non compensé par un relèvement de l'offre, a entraîné une augmentation généralisée des prix des principaux produits alimentaires ;
- Un affaiblissement de l'activité économique consécutif au ralentissement de la croissance économique subséquente à la baisse des cours des matières premières et des produits de base, de la faiblesse de la demande intérieure dans la zone euro, de la volatilité des marchés financiers, des fluctuations des taux de change ainsi que du ralentissement de la croissance dans les pays émergents, principalement la chine<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> C. MBONGA, *La problématique de la perception des recettes non fiscales en RDC*, Mémoire d'Etudes Approfondies, Université de Kinshasa, 2015, inédit.

<sup>14</sup> Rapport Annuel de la BCC, 2015, p.17.

### **III.2. Contexte Africain**

En 2019, l'Afrique a été confrontée à un environnement extérieur de plus en plus difficile, le volume des échanges commerciaux internationaux s'est contracté-passant d'une croissance annuelle de 5,7% en 2017 à 1,1% en 2019. Un ralentissement particulièrement marqué pour les métaux et les denrées alimentaires, deux des principaux produits d'exportation de l'Afrique.<sup>15</sup>

### **III.3. Contexte de la RDC**

Après avoir atteint 5,8% en 2018, la croissance économique en RDC a reculé à 4,4% en 2019 en raison du ralentissement du secteur extractif, qui demeure le secteur moteur de l'économie, du fait de la baisse de cours des matières premières, notamment du cobalt et du cuivre qui représentent plus de 80% des exportations de la RDC. L'agriculture est freinée par sa faible productivité, tandis que le déficit énergétique limite les efforts d'industrialisation du pays. La croissance a été soutenue par la demande intérieure, en particulier par l'investissement privé et la consommation publique. Grâce à une bonne coordination des politiques monétaire et budgétaire, le taux d'inflation, qui était 29,3% en 2018, est tombé à 4,5% en 2019.

En 2019, nonobstant une conjoncture internationale difficile, la DGRAD a enregistré des résultats notables. En effet, la régie a clôturé l'année 2019 avec les recettes globales de CDF 1.290.256.959.501,46 contre des assignations de CDF 1.475.888.643.834,00, soit un taux de réalisation de 87,42%, ventilées comme suit :

- CDF 1.071.305.750.767,81 hors pétroliers producteurs, contre les assignations de CDF 1.207.596.113.494,00 soit un taux de réalisation de 88,71% ;
- CDF 218.951.208.733,65 pour les recettes des pétroliers producteurs contre les assignations de CDF 268.292.530.340,00 soit un taux de réalisation de 81,61%.

Il va de soi que ces résultats sont tributaires des paramètres national, régional (africain) et international.

En 2019, l'économie mondiale aura connu sa pire année depuis la crise financière de 2015, avec un taux de croissance tombé à 2,4% seulement. Parmi les raisons invoquées : les incertitudes liées au Brexit et les tensions commerciales entre les deux plus grandes puissances économiques de la planète, la Chine et les Etats-Unis, qui ont entraîné une hausse des tarifs douaniers et entamé la confiance des entreprises. L'autre explication est la faible hausse de la productivité due à l'intensification des troubles sociaux dans plusieurs pays et les catastrophes liées aux conditions météorologiques :

---

<sup>15</sup> Banque Africaine de Développement, Rapport annuel 2019.

ouragans dans les Caraïbes, sécheresse et feux de brousse en Australie, inondations en Afrique de l'Est et sécheresse en Afrique australe.

La baisse de la demande en produits intermédiaires, qui représentent la moitié des échanges dans le monde, a pesé sur le commerce mondial, dont la croissance n'a pas dépassé 1% en 2019, son rythme le plus faible depuis 2015<sup>16</sup>. D'autres raisons plus structurelles sont mises en avant pour expliquer ce ralentissement, notamment la démographie vieillissante dans les économies avancées (Japon, les Etats-Unis, l'Europe et la Chine) couvrant la moitié du PIB mondial et le fait que la Chine est entrée dans une phase de « ralentissement structurel » en raison d'une baisse de ses exportations et de l'assainissement de son secteur financier menacé par l'explosion de la dette.

En 2019, l'Afrique a été confrontée à un environnement extérieur de plus en plus difficile. Le volume des échanges commerciaux internationaux s'est contracté – passant d'une croissance annuelle de 5,7 % en 2017 à 1,1 % en 2021, un ralentissement particulièrement marqué pour les métaux et les denrées alimentaires, deux des principaux produits d'exportation de l'Afrique<sup>17</sup>.

#### III.4. Analyses des écarts

Les écarts sont les rapprochements systématiques, à période fixe de l'ensemble des chiffres réels enregistrés par la comptabilité dans le divers domaine de la gestion avec les prévisions des recettes et des dépenses correspondantes permettant de dégager des différences.

**Tableau N°1. Comparatif des recettes réalisées de la DGRAD de 2015 à 2019**

Nature des recettes	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes hors pétroliers	457.496.964.018,16	419.317.730.520,15	721.895.875.745,03	1.208.805.785.521,30	1.071.305.750.767,81
Recettes pétroliers producteurs	122.679.582.798,84	64.515.001.081,73	168.722.071.907,28	160.155.942.819,27	218.951.208.733,65
Recettes non fiscales	559.712.469.360,65	483.832.721.601,42	890.617.947.652,31	1.368.961.728.34,57	1.290.256.959.501,46

*Source : Rapport annuels DGRAD des années successives*

Ce tableau certifie le poids respectif des différentes réalisations de la DGRAD en FC des recettes hors pétroliers, recettes pétroliers producteurs et des recettes non fiscales

<sup>16</sup> Banque Africaine de Développement, *Perspectives économiques en République Démocratique du Congo en 2019*.

<sup>17</sup> Banque Mondiale, *Rapport Annuel 2019*.

L'écart est une valeur absolue particulière prise comme origine et est un élément important du tableau de bord pour les gestionnaires d'entreprises.<sup>18</sup>

Enfin, nous allons utiliser le MEDAF (Modèle d'Evaluation des Actifs Financiers qui permet de déterminer compte tenu du risque attendu d'un investisseur, la rentabilité qui devrait être exigé par l'utilisateur.

$$R_i = R_f + (R_M - R_f)\beta_i$$

La moyenne géométrique ; comme en finance, l'on intéressé pour le taux de rentabilité qui égalise la valeur présente par la valeur future, la moyenne géométrique est préférable et permet de rencontrer cette relation. Elle sera calculée de la manière suivante :

$$RG = \left[ \prod_{i=1}^n (1 + TRP_i) \right]^{\frac{1}{n}} - 1$$

Ou le grand opérateur  $\left(\frac{n}{\prod_{i=1}^n}\right)$  signifie produit. n est le nombre de période d'investissement. Il faut multiplier le TRP périodique relatif c'est-à-dire  $(TRP + 1)$ .<sup>19</sup>

**Tableau n° 2. Rapprochement des recettes recouvrées aux prévisions Budgétaires, de 2015 à 2019 en FC**

Nature des recettes	2015	2016	2017	2018	2019
Assignations	622.544.377.246,00	659.727.780.571,00	801.557.281.836,99	706.611.694.480,00	1.475.888.643.834,00
Réalisations	457.496.964.018,16	483.832.731.601,42	721.895.874.645,03	1.368.961.728.340,57	1.290.256.959.501,46
Taux d'exécution en %	0,73	7,33	0,90	1,94	8,74

Source : Rapports annuels de la DGRAD

Ce tableau de taux d'exécution renseigne que le tableau d'exécution des recouvrements (réalisations) par rapport aux prévisions budgétaires de 2015 à 2019 est respectivement de 0,73 7,33 0,90 1,94, et 8,74 pour l'année 2019.

<sup>18</sup> Jean GLOCK., *Elément de gestion budgétaire*, nouvelle édition Africaine, PUF, 1982, p.34.

<sup>19</sup> LUKWITSHI MAIKA, A., *Marchés financiers*, 2<sup>ème</sup> éd., DEA 2-Gestion, FASEG, UNIKIN, 2021.

## CONCLUSION

Nous avons abordé les problèmes de stratégie de mobilisation de recette non fiscales à la DGRAD, nous disons que la stratégie est l'acte de déterminer la finalité et les objectifs fondamentaux à long terme de l'entreprise, de mettre en place des actions et allouer les ressources nécessaires pour atteindre lesdites finalités. Dans plus des industries, celle qui dispose de stratégie corporative bien élaborée à 80% des profits. Elle aussi une vision qui répond à des questions que vous devez vous poser pour arriver à un meilleur rendement. En d'autres termes, c'est définir les moyens et préciser les solutions à mettre en œuvre pour réduire l'écart de ce que l'on fait mieux et de ce que souhaitent les tiers, avoir la culture de la conquête en échange, en leur faisant miroiter l'opportunité de s'approprier des butins. Ici, nous avons retenu 4 principes qui sont :

- Il existe de stratégie standard ;
- Il existe de stratégie durable ;
- L'analyse stratégique n'est pas réservée aux élites ;
- La stratégie, ce n'est pas de la théorie.

Il existe aussi la stratégie active ou le gestionnaire estime par des raisons qui lui sont propres à réaliser les résultats meilleurs et, par contre la stratégie passive vise simplement à répliquer l'indice du marché. La stratégie concerne l'organisation dans sa globalité et de manière dont elle agit à ses différentes activités par domaine d'activité qui consiste à identifier les facteurs clés de succès sur un marché particulier semblable et qui partage des ressources et des savoirs faire.

D'où la stratégie est un processus permanent au sein de l'entreprise avec bien entendu des temps fort et d'autres qui sont plus des temps de veille dans le cadre d'un cycle d'ensemble. C'est aussi l'ensemble des manœuvres qui permettent à l'entreprise de mener victorieusement la conquête concurrentielle de ses marchés. C'est un processus de décision et d'action délibéré et anticipatif. Elle est la manière dont l'organisation investie des ressources pour obtenir un avantage compétitif et atteindre ses objectifs en tenant compte des changements attendus dans son environnement. Elle est finalement la somme des évolutions et des tendances générales qui se sont imposées, lequel les comportements et les stratégies des entreprises s'insèrent aujourd'hui.

Quant à l'analyse des résultats et d'écarts, nous disons que le rapprochement des recettes réalisées (recouvrées) par rapport aux prévisions budgétaires de 2015 à 2019, donne 0,73% en 2015, va s'améliorer de 7,33% en 2016, va encore diminuer de 0,90% en 2017, et vont s'améliorer de 1,94% en et de 8,74% en 2019, surtout que le principe de la prudence financière demande qu'après le calcul, le coefficient soit supérieur à 1.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I. OUVRAGES**

1. BOUVIER M., *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 6<sup>ème</sup> éd. L.G.D.J., Paris, 2004.
2. CHAMBAS, C., (Sous la direction de), *Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour le développement*, éd. Economica, Paris, 2005.
3. De BRUYNE, P., *Politique et gestion de finances publiques congolaise*, éd. Vander, Louvain, 1969.
4. GLOCK Jean, *Elément de gestion budgétaire*, nouvelle édition Africaine, PUF, 1982.
5. KIBUEY M., *La fiscalité et la gestion de l'entreprise*, Ed Académie U, 2020.

### **II. DICTIONNAIRES**

1. Dictionnaire Hachette, éd. Hachette, Paris, 2006
2. Dictionnaire petit Larousse illustré, 2008, Paris

### **III. ARTICLES, MÉMOIRES, NOTES DE COURS**

1. GAMELA NGINU O., *Notes de cours de l'Environnement de l'entreprise*, DEA2, FASEG, UNIKIN, 2020.
2. KIFWANISU L., *Gouvernance fiscal en RDC, enjeux, défis et perspectives*, Mémoire DEA, FASEG, UNIKIN, 2022.
3. LUKWITSHI MAIKA, A., *Marchés financiers*, 2<sup>ème</sup> éd., DEA 2-Gestion, FASEG, UNIKIN, 2021.

### **IV. RAPPORTS ANNUEL ET JOURNAL OFFICIEL**

1. Banque Africaine de Développement, *Perspectives économiques en République Démocratique du Congo en 2019*.
2. Banque Mondiale, *Rapport Annuel 2019*.
3. Journal Officiel de la RDC., DGRAD, Textes Coordinés et mis à jour, 2018.