

DU LOGICIEL « LOGIRAD » : UN LEVIER OU POLITIQUE PUBLIQUE DE MAXIMISATION DES RECETTES NON FISCALES AU SEIN DE LA DIRECTION DES ETABLISSEMENTS HUMAINS ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Par

Hervé KALOMBO KAYILA

Assistant à l'Université Libre de Kinshasa
Apprenant en DES à la Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques

RESUME

La République Démocratique du Congo est un Etat qui se veut moderne, et cette modernité doit nécessairement passer par l'amélioration de sa capacité à maximiser les ressources publiques pour le salut de sa population.

Ainsi, le gouvernement congolais se doté d'un outil ou levier efficace pouvant lui permettre d'atteindre le pic dans la mobilisation des recettes non fiscales. Le logiciel LOGIRAD (Logiciel de Gestion Intégrée des Droits, Taxes et Redevances du Pouvoir Central) est ce levier efficace que devrait se servir le Ministère de l'Environnement et Développement Durable via la Direction des Etablissements Humains et Protection de l'Environnement (DEHPE) qui est une direction génératrice des recettes non fiscales.

Le logiciel "LOGIRAD" apporte les innovations ou certains avantages tels que : la dématérialisation des notes de taxation et de perception, gestion informatisée de la procédure de collecte des droits, taxes et redevances du Pouvoir Central, traçabilité des opérations effectuées par les services d'assiette et la DGRAD, Réduction du délai de traitement des dossiers, etc. Tous ces avantages aideront la DEHPE à pouvoir maximiser les recettes non fiscales et à limiter la circulation des fausses notes de perception et de paiement ainsi que des fausses preuves de paiement.

Mots-clés : LOGIRAD, politique publique, recettes non fiscales, Direction des établissements humains et protection de l'environnement, administration non fiscale, taxes, taxe d'implantation, taxe rémunératoire annuelle, taxe de pollution

ABSTRACT

The Democratic Republic of Congo is a modern state, and this modernity must necessarily involve improving its ability to maximize public resources for the benefit of its population.

To this end, the Congolese government has equipped itself with an effective tool or lever to enable it to reach its peak in the mobilization of non-tax revenues. LOGIRAD software (Logiciel de Gestion Intégrée des Droits, Taxes et Redevances du Pouvoir

Central) is this effective lever which should be used by the Ministry of the Environment and Sustainable Development via the Direction des Etablissements Humains et Protection de l'Environnement (DEHPE), a non-tax revenue generating department.

The "LOGIRAD" software brings innovations and advantages such as: dematerialization of taxation and collection notes, computerized management of the procedure for collecting duties, taxes and fees from the Central Authority, traceability of operations carried out by the tax assessment departments and the DGRAD, reduction in the time taken to process files, etc. All these advantages will help the DEHPE to improve the efficiency of its operations. All these advantages will help DEHPE to be able to maximize non-tax revenues and limit the circulation of false collection and payment notes as well as false proofs of payment.

Keywords : *LOGIRAD, public policy, non-tax revenues, Direction des établissements humains et protection de l'environnement, non-tax administration, taxes, taxe d'implantation, taxe rémunératoire annuelle, taxe de pollution*

INTRODUCTION

Le Ministère de l'Environnement et Développement Durable via la Direction des Etablissements Humains et Protection de l'Environnement restait loin d'attendre le pic dans la maximisation des recettes non fiscales basées essentiellement sur ses trois actes générateurs que sont : la taxe d'implantation, la taxe rémunératoire annuelle et la taxe de pollution pour contribuer de manière efficiente au trésor public en vue d'aider le gouvernement congolais à atteindre ses objectifs assignés dans son nouveau paradigme de la gouvernance financière.

Cependant, la Direction des Etablissements Humains et Protection de l'Environnement "DEHPE" en sigle manquait d'un outil numérique important pouvant l'aider à limiter l'érosion fiscale et la manipulation des chiffres par les agents et cadres de cette direction. Il s'observe depuis certain temps que la manipulation des chiffres par ces agents favorisait les coulages des recettes, de surcroît, les opérations de taxation pouvaient faire l'objet de différentes manœuvres de la part des acteurs du phénomène financier que sont les enquêteurs nationaux.

En effet, il y avait donc nécessité pour le gouvernement congolais de se doter d'un logiciel qui allait combattre ces manœuvres qui occasionnaient l'érosion fiscale.

Les aspirations profondes du gouvernement congolais ne peuvent être rendues possibles que par une gestion saine des finances publiques au moyen d'une gouvernance financière qui non seulement va gérer les recettes

encaissées, mais aussi, viser la maximisation des recettes au travers la digitalisation des chaînes de production des recettes publiques.

L'avènement d'un nouveau logiciel serait salubre pour le trésor public, car ceci permettre non seulement la traçabilité des opérations effectuées par les services d'assiette et la DGRAD mais aussi la réduction du temps de traitement des dossiers.

Dans son allocution, le premier Ministre congolais a fait savoir : « ...la mise en place de la chaîne informatisée de la recette publique constitue un enjeu majeur de l'action gouvernementale. Eu égard aux informations importantes, je tiens ici à féliciter tous les acteurs qui concourent à la réalisation de cette grande réforme portée par le ministère des finances¹ ».

Il avait encore ajouté en parlant de ce nouveau logiciel : « en tant que plateforme de gestion intégré de toutes les recettes non fiscales du pouvoir central, je crois qu'il servira de levier d'accroissement de cette catégorie des recettes encadrées par la DGRAD² ».

Il paraissait donc important que la digitalisation du processus de collecte des recettes publiques soit mise en place pour lutter contre l'érosion fiscale et limiter la circulation des fausses preuves de paiement.

Ainsi, notre protocole de recherche traitera de trois points, hormis l'introduction et la conclusion. Nous parlerons successivement de la nécessité d'une politique publique ou d'un levier de maximisation des recettes non fiscales au sein de la DEHPE (i), du système global des prélèvements des taxes non fiscales à la DEHPE (ii), et présenter le logiciel « LOGIRAD » ainsi que ses avantages dans la production quantitative des recettes non fiscales.

I. NECESSITE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE OU D'UN LEVIER DE MAXIMISATION DES RECETTES NON FISCALES A LA DEHPE

Il est question dans ce point de se référer à certaines spécificités ou trois principales caractéristiques selon Peter KNOEPFEL et alli³ : analyse des interactions entre acteurs publics et acteurs privés, analyse en termes de problèmes publics, et analyse comparée. Ce qui nous intéresse, est la première caractéristique, celle qui privilégie les organisations administratives existantes ou en voie d'émergence et leurs prestations effectives vis-à-vis des administrés.

¹ Allocation du Premier Ministre Jean-Michel SAMA LUKONDE, prononcée le jeudi 08 septembre 2022 au Pullman Hôtel de Kinshasa, sur le lancement solennel du Logiciel de Gestion Intégrée des Droits, taxes et redevances du pouvoir central « LOGIRAD ».

² Idem.

³ KNOEPFEL, P., LARRVE, C., VARONE, F., SAVAD, J-F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Presse de l'Université du Québec, France, Suisse, Canada, 2015, p.25.

L'accent étant mis sur la compréhension des rouages complexes de l'action publique, les institutions politiques jadis au centre des intérêts de recherche sont analysées sous l'angle des contraintes et des opportunités qu'elles offrent aux acteurs politiques publiques. Il s'agit de concevoir l'Etat « en action » à partir des acteurs publics et privés impliqués dans un secteur particulier, de leurs ressources et des institutions régissant leurs actions : ces trois éléments permettent de comprendre les comportements individuels et collectifs, ainsi que les résultats qu'ils produisent au regard de l'influence qu'ils ont sur la société civile ou sur le plan institutionnel, c'est-à-dire relativement à l'organisation du système politico-administratif.

Le grand défi actuel de la DEHPE est d'atteindre d'une part à améliorer la gestion des recettes, à la transparence et de rompre avec l'impunité, et d'autre part, à maximiser davantage des recettes non fiscales pour contribuer aux assignations que lui sont allouées.

Il s'agit, comme le dirait KAOMBA MUTUMBA⁴, d'être pragmatique dans la mise en œuvre des programmes de réforme et de modernisation de l'administration fiscale à la suite des insuffisances relevées dans l'organisation et fonctionnement des régies financières, notamment la DEHPE, avec pour but de créer des conditions propres à la mobilisation accrue des capacités des services opérationnels.

Le logiciel « LOGIRAD » répond à cette exigence. Il était donc nécessaire pour le gouvernement congolais de mettre sur son agenda cette nécessité de maximiser les recettes non fiscales.

II. LA CONNAISSANCE DU SYSTEME GLOBAL DES PRELEVEMENTS AU SEIN DE LA DEHPE

Le « système global de prélèvement des ressources publiques » est un concept inédit, très distant du lexique des expressions consacrées⁵.

II.1. Le concept « système global de prélèvement »

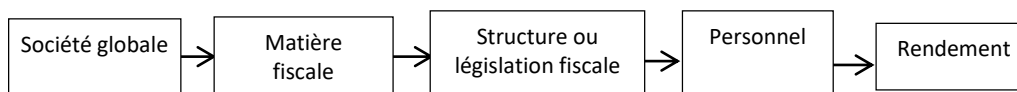
Le système global de prélèvement est un ensemble de facteurs sociaux, techniques, juridiques et organisationnels qui concourent à la production des ressources publiques.

Cet entendement n'est pas du tout loin de l'intelligence que traduit le diagramme ci-après :

⁴ KAOMBA MUTUMBA, *La gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo*, éd. L'Harmattan, Paris, 2021, p.7.

⁵ ZUKA MON'DO U-L., G., *La bonne gouvernance du système global des prélèvements publics garanti de droit de l'homme en RDC*, Editions Universitaires Européennes, 2009, p.7.

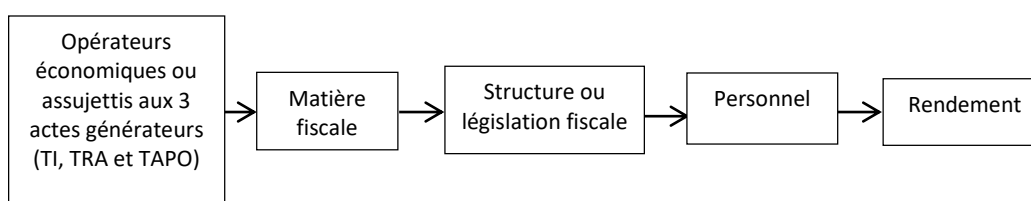
Figure 1 : Processus fiscal⁶



Note : Par personnel, il convient plutôt de comprendre les administrations financières.

Dans le cadre de notre recherche, ce diagramme peut être présenté de la manière que voici :

Figure 2 : Processus fiscal appliqué à la DEHPE



II.2. Les composants dudit système

II.2.1. Les opérateurs économiques ou la société globale

Les opérateurs économiques comprennent toutes les sociétés ou installations classées de la catégorie Ia assujettis aux taxes d'implantation, rémunération annuelle et de pollution.

Ils constituent un facteur important et plus complexe dans le processus de production des ressources publiques au sein de la DEHPE. D'où l'ultime recours au numérique paraît le meilleur moyen pour mieux le répertorier car inscrit dans le logiciel et de limiter la sous-évaluation de leurs éléments taxables.

II.2.2. La matière taxable

A la DEHPE, qui génère des recettes non fiscales, la matière taxable est relative au prélèvement des éléments d'assiette taxables qui feront l'objet d'une constatation et liquidation, pour ainsi être à la fin ordonnancés.

Ces éléments taxables sont repris dans l'arrêté interministériel n°...CAB/MIN/EDD/004/2020 et n°CAB/MIN/FINANCES/2020/071 du 24 juillet 2020 portant fixation des taux de droits, taxes et redevances en matière d'installation classée de la catégorie Ia à percevoir à l'initiative du Ministère de l'Environnement et Développement Durable, et sont par la suite soumis à

⁶ ZUKA MON'DO, U-L., G., « Réforme fiscale : ...au-delà du volet technique », in *Flash-Impact* n°13 du 20 au 30 septembre 2004, p.11.

l'interprétation conformément à l'article 28 du décret n°13/05 du 29 mai 2013 portant règlementation des installations classées.

II.2.3. Les textes juridiques

L'ensemble de prélèvement des ressources publiques d'un Etat repose sur une Kyrielle de textes juridiques. La DEHPE dispose d'un arsenal juridique qui lui permette de produire ses recettes sur la base de 3 actes générateurs (TI, TRA et TAPO).

Outre l'arrêté interministériel et le décret déjà cités, il y a lieu d'ajouter comme textes juridiques l'ordonnance -Loi n°2//007 du 03 mars 2023 modifiant et complétant la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principe fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, l'Ordonnance-Loi n°13/003 du 23 février 2013 portant réforme des procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales et enfin l'arrêté Ministériel n°020/CAB/MIN/EDD/AAN/TNT/SAA/2019 du 18 février 2019 portant actualisation de la nomenclature des installations classées de la catégorie I constituant l'annexe 1 du décret n°13/015 du 29 mai 2013 portant règlementation des installations classées.

II.2.4. Les organisations fiscales

La DEHPE comme toute organisation fiscale est faite de deux compositions importantes, à savoir la composante humaine ou social et la composante technique.

Au regard de ces deux composantes, pour réussir à atteindre le pic dans la maximisation des recettes non fiscales, cette direction doit gérer les comportements de ces agents et cadres (composante humaine ou sociale) et recourir au logiciel « LOGIRAD » (composante technique).

En sus, le système global de prélèvement est un ensemble interactif de quatre sous-systèmes (à savoir la société, la matière taxable, les textes juridiques et les organisations fiscales) dont la gestion rationnelle est déterminante dans la réalisation des ressources publiques⁷ par la DEHPE.

Comme tout système imbriqué, le système global de prélèvement présenté ci-dessus est un microcosme complexe pour lequel il est requis une approche globalisante en vue d'espérer obtenir le meilleur fonctionnement et, par ricochet, le meilleur résultat attendu.

⁷ ZUKA MON'DO, U-L., G., Réforme fiscale : ..., *Op.cit.*, p.43.

III. DU LOGICIEL LOGIRAD : UN LEVIER DE MAXIMISATION DES RECETTES NON FISCALES AU SEIN DE LA DEHPE

Nous avons démontré l'impérieuse nécessité pour le gouvernement de se doter d'un logiciel pouvant permettre aux administrations non fiscales à la production quantitative des recettes non fiscales.

« Je profite de cette occasion pour relever aujourd'hui plus que jamais que le problème de fond de l'économie congolaise se situe au niveau de l'augmentation durable des recettes dont je fais une priorité nationale impérative : tout sera mis en œuvre pour juguler la fraude et l'évasion fiscale, engager une lutte sans merci contre la corruption et le coulage des recettes »⁸.

Au regard de constat fait par le président de la République, il était donc important pour les administrations fiscales et non fiscales d'adopter des nouveaux moyens et de se doter des outils efficaces qui permettent en amont de limiter l'érosion fiscale et en aval, d'atteindre un pic honorable dans la mobilisation des recettes.

Ainsi, le logiciel « LOGIRAD » répond favorablement à cet objectif. Car la digitalisation de la chaîne de production des ressources publiques est un levier important dans la mobilisation des recettes ; et la DEHPE ne peut qu'en bénéficier pour réussir de son côté à produire plus des recettes non fiscales.

III.1. Avantages du logiciel

Le logiciel « LOGIRAD » relève de la catégorie de politique publique que nous avons évoqué sous le vocable de « politique publique de maximisation des recettes non fiscales ».

Loin d'être un outil ou levier parfait, il n'en demeure pas moins qu'il constitue un moyen efficace de limiter les coulages des recettes pour enfin produire le plus possible.

Implémentée depuis 2019 et rendue obligatoire par le décret n°22/18 du 04 mai 2022, sa mise en production et la première phase du basculement à la procédure dématérialisée, pour 5 services d'assiette sur 51, rendues effectives à partir du 1^{er} janvier 2023, visant 1.300 utilisateurs à travers le pays. Ce logiciel a été acquis par le projet « gouvernance financière » du Ministère des Finances pour la DGRAD.

La LOGIRAD est un de gestion des recettes non fiscales encadrées par la DGRAD permettant la constatation, la liquidation, l'ordonnancement, le recouvrement, le contrôle, la gestion des exonérations et des contentieux, ainsi que l'édition des tableaux de bord. Il vise à informatiser toute la procédure de

⁸ Discours du Président de la République Démocratique du Congo sur l'état de la nation, prononcé le 31 décembre 2019.

collecte des droits, taxes et redevances du pouvoir central par les ministères et services d'assiette ainsi que leur encadrement par la DGRAD⁹.

La LOGIRAD est ouverte à un nombre limité de personnes impliquées dans la procédure de gestion et de collecte des recettes non fiscales de la DGRAD et des services d'assiette.

En outre, elle a pour avantage ou point fort, l'utilisation de l'outil ISYS-REGIES. Cet outil est opérationnel sur toute l'étendue de la RDC depuis janvier 2022 (plus de 6.000 utilisateurs du secteur privé et public ont été formés), ISYS-Régies est un logiciel qui automatise la procédure de perception des recettes, dès l'encaissement par les intervenants financiers (banques, établissements de crédits, etc.), le renversement à la Banque Centrale du Congo et à la comptabilisation dans le compte général du trésor.

En plus de la dématérialisation de la procédure d'apurement grâce aux flux informatiques des recettes perçues qu'elle procure à la DEHPE, il apporte de la transparence et la fiabilité des informations sur les recettes et sur la trésorerie de la DEHPE.

Elle permet encore d'imprimer les notes de taxation et de perception avec, un code « QR » permettant de paiement. Elle combat de ce fait, la circulation des fausses notes de paiement et de perception ainsi que les preuves de paiement erronées.

⁹ Manuel d'utilisation « *Taxateurs et ordonnateurs du logiciel de gestion intégré des recettes non fiscales* « LOGIRAD » version 1.0, juin 2022.

CONCLUSION

Dès le début, nous avons relevé comment est-ce que la Direction des Etablissements Humains et Protection de l'Environnement était confrontée au problème relatif à la maximisation des recettes non fiscales sur base de ces trois actes générateurs. Il y avait donc une impérieuse nécessité pour cette direction de procéder à une autre technique pouvant lui permettre de répondre favorablement à la production quantitative des ressources publiques.

La chaîne informatisée des recettes constitue donc un levier pouvant aider la Direction des Etablissements Humains et Protection de l'Environnement à tirer profit de ses avantages et réussir de produire le plus possible des recettes.

Comme nous l'avions démontré dans les lignes précédentes, le logiciel LOGIRAD est un outil ou levier de maximisation des recettes non fiscales, qui est bénéfique pour la DEHPE, car elle aidera certainement cette direction à limiter l'érosion des recettes non fiscales et la manipulation humaine dans la chaîne de production des recettes non fiscales.

BIBLIOGRAPHIE

- Allocation du Premier Ministre, Jean-Michel SAMA LUKONDE, prononcée le jeudi 08 septembre 2022 au Pullman Hôtel de Kinshasa, sur le lancement solennel du Logiciel de Gestion Intégrée des Droits, taxes et redevances du pouvoir central « LOGIRAD ».
- Discours du Président de la République Démocratique du Congo sur l'état de la nation, prononcé le 31 décembre 2019.
- KAOMBA MUTUMBA, *La gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo*, éd. L'Harmattan, Paris, 2021.
- KNOEPFEL, P., LARRVE, C., VARONE, F., SAVAD, J-F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Presse de l'Université du Québec, France, Suisse, Canada, 2015.
- Manuel d'utilisation : « *Taxateurs et ordonnateurs du logiciel de gestion intégrée des recettes non fiscales « LOGIRAD » version 1.0*, juin 2022.
- ZUKA MON'DO U-L., G., *La bonne gouvernance du système global des prélèvements publics garanti de droit de l'homme en RDC*, Editions Universitaires Européennes, 2009.
- ZUKA MON'DO, U-L., G., « Réforme fiscale : ...au-delà du volet technique », in *Flash-Impact* n°13 du 20 au 30 septembre 2004.