

DIAGNOSTIC ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DANS LE PILOTAGE DES MISSIONS DE CONTRÔLE FISCAL : « CAS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS »

Par

Prince KIFWANISU LE PRINCE et Landry MAVILA MALAMBU

Assistants à la Faculté des Sciences Économiques et de Gestion de l'Université de Kinshasa

RÉSUMÉ

Le concept de performance traduit la réalisation d'un objectif, d'un résultat avec efficacité et efficience dans la maximisation du couple valeur-coût. Elle implique à la fois, un résultat d'une action (une capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés), l'action elle-même (processus dynamique mise en œuvre) et le succès de l'action (bilan du progrès réalisé). Une administration des impôts en tant que service public administratif (soumis à la logique de la qualité des services rendus aux usagers) est aussi soumise à l'obligation de performance qui implique les notions des indicateurs. Le diagnostic d'une organisation repose sur l'analyse de ses trois composantes : l'organisation (structure et culture), le leadership (style de management) et le contrôle (objectifs et mesure de performance). Les indicateurs de performance servent à évaluer le niveau de réalisation d'une mission et d'identifier les dysfonctionnements ainsi que les leviers sur lesquels il convient d'agir pour progresser.

Mots-clés : *Diagnostic, Indicateur, Performance, Mobilisation, Direction Générale des Impôts, Contrôle fiscal.*

ABSTRACT

The concept of performance translates the achievement of an objective, of a result with effectiveness and efficiency in the maximization of the couple value-cost. It implies at the same time, a result of an action (an ability to achieve previously set objectives), the action itself (dynamic process implemented) and the success of the action (assessment of the progress achieved). A tax administration as a public administrative service (subject to the logic of the quality of services rendered to users) is also subject to the obligation of performance which implies the notions of indicators. The diagnosis of an organization is based on the analysis of its three components: organization (structure and culture), leadership (management style) and control (objectives and performance measurement).

Keywords: *Diagnosis, Indicator, Performance, Mobilization, General Tax Directorate, Tax control.*

INTRODUCTION

L'objectif stratégique de la République Démocratique du Congo en sigle RDC est celui de devenir un pays émergent d'ici à l'horizon 2030. En effet, dans son discours d'investiture du 20 décembre 2011, le Président de la RDC lance « la révolution de la modernité » comme un véritable pacte pour l'avenir du pays dont l'objectif ultime est son émergence ». ¹ A cet effet, certains experts pensent que, les pays dits émergents sont ceux qui ont réussi à mieux mobiliser leurs richesses et leurs atouts nationaux grâce aux échanges internationaux et à faire reposer leur croissance et leur développement principalement sur les politiques d'ouverture économique et l'application, plus ou moins fidèle, des recommandations d'inspiration libérale dont, notamment, la discipline budgétaire et la réforme fiscale. ² L'axe réforme fiscale, contenu dans le plan stratégique de la modernisation de la gestion des finances publiques de la RDC, vise l'amélioration du système de collecte des impôts, notamment par ³ :

- le renforcement de l'efficacité et l'efficience de l'administration fiscale ;
- l'amélioration des capacités de l'administration dans le contrôle fiscal ;
- l'engagement de l'administration à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que l'inclusion du secteur informel dans le champ de l'impôt...

La Direction Générale des Impôts (DGI) de la RDC, chargée d'asseoir et de recouvrer l'impôt, collecte les recettes fiscales du trésor public à travers deux sources, à savoir :

- les libres déclarations des contribuables : ce sont des recettes dites « des droits spontanés » qui découlent du système déclaratif et auto liquidatif qui voudrait que le contribuable déclare et paie en même temps ses impôts ;
- le contrôle fiscal : ce sont des recettes dites « des droits émis » qui découlent des impositions supplémentaires notifiées par l'administration des impôts en redressement de la déclaration du contribuable, et ce, en vertu du pouvoir de contrôle dont dispose l'administration fiscale. Les statistiques montrent cependant que les recettes provenant des libres déclarations des contribuables sont de loin plus importantes que celles issues du contrôle fiscal. En effet, les recettes fiscales représentent, sur la période allant de 2003 à 2010, en moyenne 18% du PIB contre 1% des recettes issues du contrôle fiscal. ⁴ Il faut noter qu'il est de 34,3% dans les pays riches.

Le contrôle fiscal affiche donc un rendement très faible pendant que les finances publiques congolaises sont gangrenées par l'évasion et la fraude

¹ OMANDJI, L., *Intégration de la maîtrise des risques et des indicateurs de performance dans le pilotage des missions de contrôle fiscale*, Mémoire DEA, UNIKIN, FASEG, 2016, p.2.

² DAZIANO, L., *Les pays émergents, approche géoéconomique*, Armand Colin, Paris, 2014, p. 75.

³ Ministère du Budget, *Programmation budgétaire des actions du gouvernement 2016-2018*, Kinshasa, 2015, p. 32.

⁴ Banque Centrale du Congo, *Rapport annuel 2015*, p.68.

fiscales qui occasionnent une perte considérable des ressources publiques. En effet, comme le souligne le Professeur KIBUEY, « la RDC est réputée le pays à fraude intense au profit des tiers ou des pays étrangers. Ce qui lui fait perdre d'énormes ressources financières et, par ce fait, le prive des moyens fiscaux importants de son développement ». Il ne fait l'ombre d'aucun doute que la fraude et l'évasion fiscales rongent de plus en plus l'économie congolaise et constituent un des facteurs parmi tant d'autres qui seraient à la base de la faible mobilisation des recettes publiques du fait que le contrôle fiscal n'arrive pas à récupérer, de manière satisfaisante, les impôts éludés.

Ainsi donc, le rendement du contrôle fiscal devient à la fois un enjeu et une problématique dans une Administration des impôts comme celle de la RDC. Pour garantir l'émergence de l'économie, l'administration des impôts doit, notamment, se concentrer autour de la question « comment améliorer le rendement du contrôle fiscal de manière à ce qu'il participe avec efficacité et efficience au budget de l'Etat congolais ». Telle est la question principale qui sera au cœur de notre investigation. Bernard CASTAGNEDE, a démontré que « l'étude de la gouvernance fiscale peut alors favoriser l'occultation des différences-possibles, réelles et légitimes dans l'orientation des décisions touchant à l'impôt » et « qu'une bonne gouvernance peut être mise au service de politiques fiscales diverses ».⁵

Aussi, sommes-nous d'avis que, dans la stratégie d'une gouvernance fiscale dans un pays à déficit budgétaire chronique comme la République Démocratique du Congo, il est indiqué d'intégrer le contrôle fiscal comme un outil pour combler ledit déficit. Dans sa mission, le contrôle fiscal doit répondre à trois types de finalité qui se rapportent essentiellement à la dissuasion, la répression et le budget.

Notre question de recherche est celle de savoir quelles stratégies et dispositifs de pilotage faudra-t-il mettre en place pour l'assurance de la maîtrise de l'activité « contrôle fiscal » ? Cette recherche se propose principalement d'améliorer le rendement du contrôle fiscal au sein de l'administration des impôts, la DGI en l'occurrence. Nous avons utilisés la méthode exploratoire : la recherche appliquée exige souvent la collecte des données empiriques éparses. L'analyse statistique a pour objet de rendre parlantes et visuelles les données qui peuvent à priori ne rien révéler. Nous avons présenté les données recueillies sur le terrain sous formes des tableaux.

Notre article est subdivisé en deux points, à savoir : les notions de diagnostic d'un service public (I) et le dispositif méthodologique : enquête, diagnostic, identification des risques et des indicateurs (II).

⁵ GASTAGNEDE, B., *La politique fiscale*, PUF, Paris, 2008, p.48.

I. NOTIONS DE DIAGNOSTIC D'UN SERVICE PUBLIC

§1. Définition, catégories et principes de fonctionnement

Le service public désigne « une mission créée, définie, organisée et contrôlée par les personnes publiques en vue de délivrer des prestations d'intérêt général à tous ceux qui en ont besoin ». Il n'y a pas donc de service public sans prestation. Le terme « Administration » tout court, avec majuscule, renvoie à l'administration publique. Cette dernière est entendue comme l'ensemble d'organes par lesquels sont conduites et exécutées des tâches étatiques en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt général. Elle recouvre à la fois les personnes physiques (fonctionnaires, agents publics, etc.) et les personnes morales de droit public (personnes administratives ou personnes publiques). Du point de vue juridique, on distingue deux catégories de Service Public : les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux.

Selon le Professeur MBOKO DJ'ANDIMA, le projet de la loi organique portant organisation et fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées, initié en application de l'article 194 de la Constitution, tend à prévoir en RDC, six principes généraux, applicables à tous les services publics, à savoir : le principe de l'égalité des usagers devant le service public, le principe de la mutabilité du service public, le principe de la qualité du service public, le principe de la spécialité du service public, le principe de la continuité du service public, le principe de la neutralité dans l'exécution du service public auxquels il est ajouté deux autres posés par Louis ROLLAND. Il s'agit de : principe de la légalité des actes posés dans le cadre du fonctionnement du service public, et le principe de l'adaptabilité du service public.

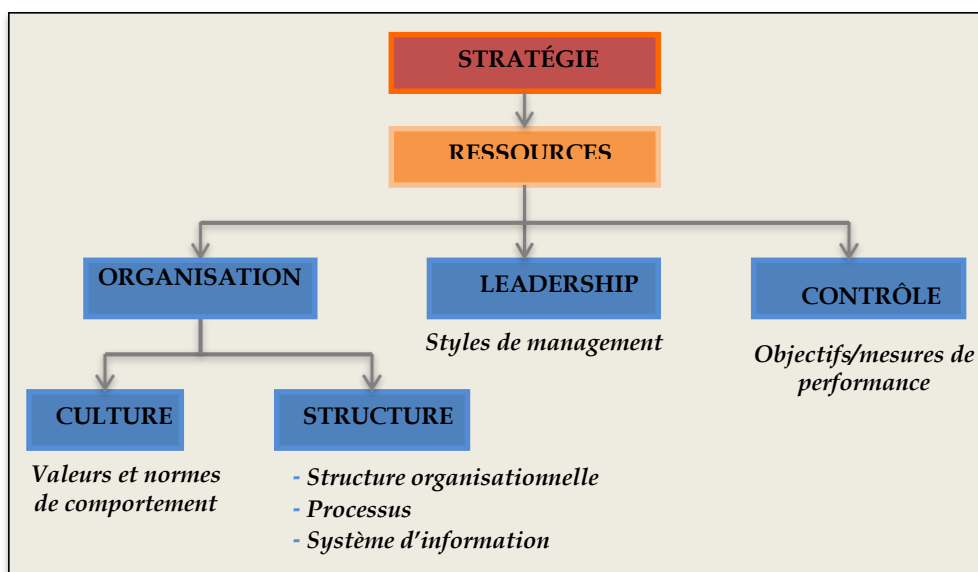
§2. Diagnostic de l'efficacité managériale d'un service public

Le diagnostic d'entreprise est un jugement porté sur la situation et la dynamique d'une entreprise en fonction de ses traits essentiels et des contraintes de son environnement, et visant à identifier la marge de manœuvre dont elle dispose pour atteindre ses objectifs. Le diagnostic correspond à une capacité d'analyse et de compréhension de la performance. Il s'agit d'identifier les leviers les plus efficaces.

§3. Composantes du diagnostic de l'efficacité managériale d'un service public

Diagnostiquer l'efficacité managériale d'une organisation revient à analyser ses trois composantes, à savoir, son organisation (culture et structure), le leadership et son système de contrôle. La figure n° 1 fait un schéma expliqué à ce propos :

Figure 1 : Composantes d'un diagnostic de l'efficacité managériale



Source : Professeur LÊ, Université de Grenoble, Département de Management, Technologie et Stratégie, « stratégies, Concepts, modèles et outils », cours en ligne, 2016.

Faire le diagnostic de la performance d'une organisation revient aussi à centrer l'analyse sur la mise en œuvre de la stratégie. La mise en œuvre de la stratégie exige un bon management des ressources. Le management lui-même repose sur trois composantes, à savoir, l'organisation (structure et culture), le leadership et le contrôle. Selon le professeur LÊ, la performance d'une entreprise est obtenue par la formule suivante :

$$P = PS \times VR \times EM \quad (3.1)$$

Avec :

P = performance d'une entreprise.

PS = position stratégique de l'entreprise face à son environnement.

VR = valeur de ses ressources et compétences

EM = efficacité managériale

Diagnostiquer l'efficacité managériale d'un service public, c'est analyser les trois composantes sus évoquées à travers quelques questions résumées dans le tableau n° 1.

Tableau n° 1 : Questions de diagnostic de trois composantes de l'efficacité managériale

1. ORGANISATION	
a) Culture 1. Pertinence de la sous composante - Ensemble de valeurs, règles, pratiques et normes de comportement qui guident la manière de travailler. - La culture d'une organisation peut être évaluée sur base de <i>dix critères</i> : le sentiment d'identification, la priorité au groupe, l'intérêt pour les personnes, l'esprit d'intégration, le contrôle, la tolérance aux risques, les critères de récompense, la tolérance des conflits, l'orientation des moyens et le système ouvert. 2. Questions de diagnostic L'information est-elle partagée et comment ? Où réside le réel pouvoir ? les employés reçoivent-ils un feedback constant de leur performance ? la performance est-elle récompensée ? Comment les gens communiquent-ils ? L'innovation est-elle encouragée ? Quel est le niveau de tolérance aux risques ? Quels sont les codes éthiques etc. ? Bref la culture est-elle en adéquation avec la stratégie ?	
b) Structure organisationnelle 1. Pertinence de la sous composante - Identifier les six éléments d'une structure organisationnelle : (1) la spécialisation du travail ; (2) la chaîne hiérarchique ; (3) l'éventail de contrôle ; (4) l'autorité et la responsabilité ; (5) la centralisation et la décentralisation ; (6) la départementalisation. 2. Questions de diagnostic - La structure est-elle souple et non fortement bureaucratifiée ? Suit-elle la stratégie ? Est-elle adaptée à la stratégie ? Les domaines d'activités stratégiques disposent-ils d'une large autonomie ? - La structure provoque-t-elle des dysfonctionnements ?	
c) Processus 1. Pertinence de la sous composante - Vision transversale, étapes de la conversion des inputs en outputs. Le processus est au cœur des opérations, les véhicules à travers lesquels le travail et les tâches sont réalisés ; 2. Questions de diagnostic - Les processus clés ont-ils été identifiés et découlent-ils de la stratégie ? Les processus sont-ils liés aux clients (usagers) : qualité de service, y-a-t-il un bon réingéniering des processus ?	

I.1. Notions d'indicateurs de performance

Un indicateur est une information de synthèse qui aide le décideur à apprécier une situation dans son périmètre de responsabilité. C'est une donnée quantitative qui permet d'expliquer une situation évolutive, une action ou les conséquences d'une action, de façon à les évaluer et à les comparer à leur état à différentes dates. C'est un repère chiffré qui peut être rapporté à un objectif, une moyenne, un standard et dont les valeurs dans le temps constituent une appréciation de l'évolution. Dans le domaine de la gestion publique, l'indicateur est une donnée (nombre, cotation, évaluation) permettant d'objectiver une situation, d'en rendre les caractéristiques lisibles et interprétables. Il mesure la réalisation de l'objectif défini et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible. Les fonctions

fondamentales remplies par un indicateur sont de répondre aux questions suivantes : où en est-on dans telle ou telle action ? (Suivi de l'action), quels résultats avons-nous atteints ? (Evaluation) ; quel est le problème ? Quelle est l'opportunité ? (Diagnostic) ; quels changements affectent notre environnement ? (Vigilance). Toutefois, il est rare qu'un indicateur remplisse simultanément plus d'une ou deux de ces fonctions.

§1. Types d'indicateurs

Il existe plusieurs catégorisations des indicateurs suivant les auteurs, la nature d'organisation et les objectifs poursuivis. Pour David AUSTISSIER, les indicateurs peuvent être de différentes natures : les indicateurs de coût mesurent la valeur monétaire d'un bien ou service ; les indicateurs de résultats apprécient en termes qualitatifs et/ou quantitatifs les productions ; les indicateurs d'activité donnent des éléments relatifs à l'action réalisée pour l'obtention des résultats ; les indicateurs de performance s'assurent de la réalisation de l'activité au moindre coût et pour la réalisation de la stratégie ; et les indicateurs stratégiques sont des indicateurs de coûts, de résultat ou d'activité dont les valeurs nous renseignent directement sur la réalisation de la stratégie et de ses objectifs⁶. S'agissant des administrations fiscales, les experts du CREDAF ont distingué six indicateurs significatifs des activités d'une administration fiscale, à savoir :

1. les indicateurs de conformité qui contribuent à la mesure du degré de civisme fiscal ;
2. les indicateurs de satisfaction qui mesurent le degré de satisfaction des usagers du service public ;
3. les indicateurs de qualité qui montrent la qualité du travail accompli, quel que soit le domaine d'activité ;
4. les indicateurs des délais qui indiquent si les travaux respectent les délais, souvent légalement définis, dans lesquels il faut les mener à bien dans la mesure où beaucoup d'activités fiscales doivent être réalisées dans lesdits délais ;
5. les indicateurs du niveau d'activité qui mesurent le niveau atteint par les différentes activités et tâches de l'administration ;
6. les indicateurs des moyens et de productivité qui donnent une vision du coût des travaux et/ou de fonctionnement de l'administration.

⁶ AUSTISSIER, D., *Mesurer la performance du contrôle de gestion*, Eyrolles, Paris, 2007.

§2. Définition, catégories, caractéristiques et qualité d'un indicateur de performance

Pour COSO⁷, les indicateurs de performance sont des ratios qui permettent d'évaluer le niveau de réalisation d'une mission et d'identifier les dysfonctionnements et les leviers sur lesquels il convient d'agir pour progresser. Ils s'assurent de la réalisation de l'activité au moindre coût et pour la réalisation de la stratégie. L'objectif d'un indicateur de qualité est de rendre compte des attentes des usagers en matière de qualité du service attendus de la Direction Générale des Impôts et d'analyser ledit service rendu aux contribuables.

Tableau n° 2 : Caractéristiques d'un indicateur de performance

1. La pertinence	2. La claret
L'indicateur doit avoir un lien logique avec l'objectif recherché et doit satisfaire à quatre conditions de pertinence dite « <i>le carré magique de la performance</i> ». Indicateur de performance : pourquoi faire ? (objectifs stratégiques), quoi faire ? (activité concernée), comment faire ? (organisation), qui fait quoi ? (profils d'acteurs).	L'énoncé de l'indicateur doit être simple et court, formulé dans le langage courant, pour être immédiatement compris par le citoyen, l'utilisateur et le contribuable. Afin de faciliter la compréhension d'un indicateur, son choix pourra être justifié dans le commentaire de l'objectif et sa source mentionnée dans les précisions apportées après son énoncé.
3. La fiabilité	4. L'interprétation immédiate
Un indicateur est robuste s'il peut être disponible au cours du temps dans les mêmes conditions, s'il est issu d'un système automatisé de gestion ou d'information et non d'un système de comptage manuel.	L'indicateur doit être compréhensible et clairement documenté. Aussi doit-il être complété des sources de données, de son mode de construction.

Source : MODERFIE (Direction de la Modernisation Financière du Ministère de l'Economie français)

§3. Détermination et cotation des indicateurs de performance

Toute unité de gestion peut se définir par les quatre aspects que sont ses entrées, ses ressources, ses activités et ses sorties. Des indicateurs peuvent toujours s'exprimer sous la forme de quantité, de montants monétaires, de délais ainsi que de qualité. En mixant ces quatre aspects avec les quatre manières d'exprimer des indicateurs, il est possible d'imaginer la grille du tableau n°3 qui comprend 16 segments.

⁷ COSO, *Référentiel intégré de contrôle interne, principes de mise en œuvre et de pilotage*, éd Eyrolles, Paris, 2014.

Tableau n° 3 : Différentes catégories d'indicateurs du contrôle fiscal

	Entrées	Moyens	Activités	Sorties
Quantité	Nombre de déclarations fiscales rentrées et des données de recoupements collectées	Effectif des vérificateurs polyvalents des impôts affectés au contrôle Fiscal	Nombre de dossiers soumis au contrôle sur pièces et surplace	Nombre de dossiers clôturés et des notifications déposées par période
Qualité	Pertinence de données contenues dans les déclarations fiscales et des données de recoupement collectées	Compétences et Qualification des vérificateurs polyvalents affectés au contrôle fiscal	Nombre de Dossiers mal traités au contrôle sur pièces et au contrôle sur place	Taux et fréquences des dossiers contestés par les observations des contribuables
Temps (délais)	Fréquences d'entrées des déclarations et des données de recoupement	Disponibilité de vérificateurs des impôts en heure/homme par Jour	Durée par mission et moments auxquels elles sont Effectuées	Temps (délai) de réponse total aux observations du contribuable
Montants (coûts, rentabilité)	Valeur totale des montants d'impôts Déclarés et de recoupements reçus	Coût de collecte d'impôt (rémunérations des vérificateurs et frais de fonctionnement)	Coût par mission	Montant total et/ou moyen des impôts notifiés et recouverts

Source : Tableau élaboré par nous en nous inspirant du modèle de Désiré-Luciani et cie.

Ce tableau peut aider tout contrôleur de gestion à rechercher des indicateurs dans une entreprise ou dans des activités qu'il ne connaît pas bien. Pour éviter le risque de disposer en fin d'exercice, d'une quantité trop importante d'indicateurs car « trop d'indicateurs tue les indicateurs », il est indiqué de retenir les indicateurs prioritaires et pertinents. La plupart d'indicateurs de performance se situent au niveau des sorties du tableau susmentionné tandis que les indicateurs de pilotage concernent surtout les trois autres domaines. Pour rechercher les indicateurs de performance pertinents, la méthodologie suivante peut être suivie : choisir les sorties essentielles qui définissent la mission, et sur lesquelles on aura intérêt à établir des objectifs.

I.2. Dispositif de pilotage par les indicateurs de performance

§1. Compréhension du concept « pilotage »

Le pilotage est le stade ultime de la démarche stratégique consistant à mettre en place sur le terrain les décisions prises dans le cadre de la stratégie globale de l'organisation. Il consiste en la détermination des stratégies et en la fixation des objectifs par le pouvoir politique et les administrations centrales pour

diriger des organisations publiques et privées. On distingue deux types de pilotage : le pilotage stratégique : fixation des orientations sur le long terme, évaluation des résultats et adaptation des décisions tactiques sur le moyen terme pour améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques ; et le pilotage opérationnel : mobilisation des ressources humaines ainsi que des moyens financiers et matériels à court terme.

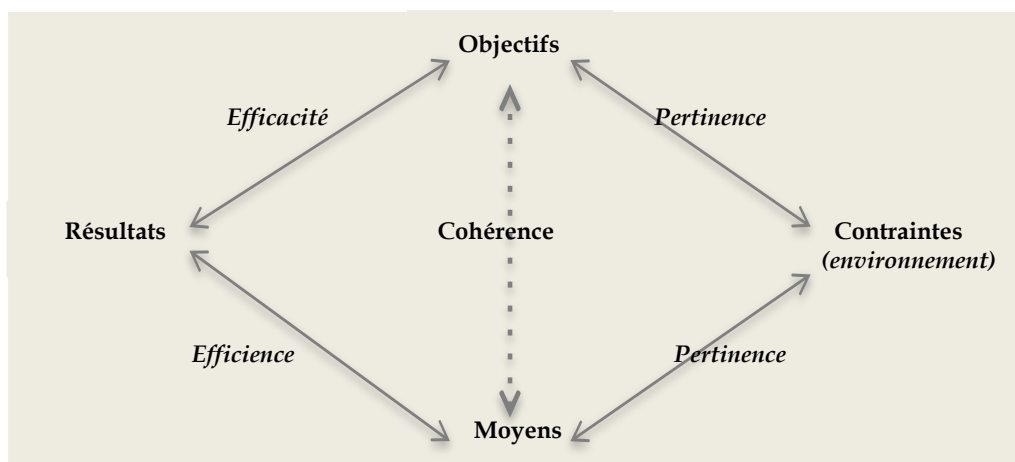
§2. Logique de la performance dans une administration des impôts

La performance doit être comprise comme la faculté de mettre en œuvre des actions qui répondent à un objectif et à rendre compte des résultats. Elle est la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socioéconomique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion. L'évaluation de la performance est un processus destiné à mesurer les progrès et les réalisations d'un programme. Appliqué au Fisc, elle constitue une méthode de management innovante, fondée sur des objectifs que l'administration doit intégrer dans son fonctionnement. L'évaluation de la performance d'une administration fiscale se fait principalement par les indicateurs. Il est souligné l'importance toute particulière que revêt la mise en place d'un dispositif clair et organisé pour évaluer périodiquement (mois, trimestre, semestre et année) la mise en œuvre des contrats de mobilisation des recettes, et assurer le suivi et la maintenance des indicateurs de performance déterminés dans lesdits contrats. En effet, les objectifs des recettes sont fixés aux services opérationnels. Les indicateurs sont déterminés et expliqués. Les moyens d'action sont accordés et enfin les performances sont évaluées. L'évaluation aura avantage à être confiée à une structure dédiée au contrôle, telle que l'audit interne dans le cas de la DGI. Ses missions principales seront de réaliser un suivi de synthèse, commun et partagé des réalisations, de procéder à leur analyse, de coordonner les éventuelles actions correctives à entreprendre pour atteindre les objectifs visés et mesurer la performance.

§3. Contrôle de gestion dans une administration fiscale

Recueillir les données devant permettre de mesurer la performance d'une administration fiscale n'est pas une fin en soi car cela n'amènera rien si les décisions conséquentes ne sont pas prises. Mais la rationalité dans le management d'un service public commence par le contrôle de gestion. Le contexte économique et social global de la RDC appelle une gouvernance fiscale à la fois moderne et efficiente en vue de stabiliser le cadre budgétaire par une meilleure mobilisation des ressources fiscales. La logique d'évaluation de la performance est schématisée dans la figure n° 2.

Figure n° 2 : Logique d'évaluation de la performance



Source : MARRION, A. & cie, Diagnostic de la performance de l'entreprise, concepts et méthodes, Dunod, Paris, 2012, p. 9.

La figure n° 2 montre que la performance est associée aux concepts d'efficacité, d'efficience, de pertinence et de cohérence. La performance d'une administration fiscale est à la fois qualitative (bonne application des procédures) et quantitative (sécurité des recettes). Elle est comprise comme : le résultat d'une action (évaluation ex post), l'action (le processus mis en œuvre) et le succès de l'action (un bilan d'une action). Le contrôle de gestion d'une administration fiscale joue trois rôles, à savoir : mesurer l'efficacité, l'efficience et la pertinence.

§4. Objectifs de la gestion de la performance dans l'administration fiscale

Selon le FMI, la gestion de la performance dans les administrations fiscales a répondu à un triple objectif stratégique : rendre accessible l'information et promouvoir la transparence des actions, recentrer l'administration sur les attentes des contribuables et non sur ses contraintes internes et optimiser le coût de la collecte des impôts et s'affranchir des rigidités structurelles et administratives.

I.3. Démarche de pilotage par la performance

La démarche de pilotage par les performances est un dispositif que peuvent mettre en place des administrations fiscales dans le but d'améliorer l'efficacité dans la mobilisation des recettes publiques et la gestion rationnelle des dépenses engagées à cette fin. Elle consiste donc à orienter la gestion des services vers l'atteinte des résultats prédéfinis, en matière d'efficacité financière, de qualité de service et d'efficience dans l'allocation de moyens.

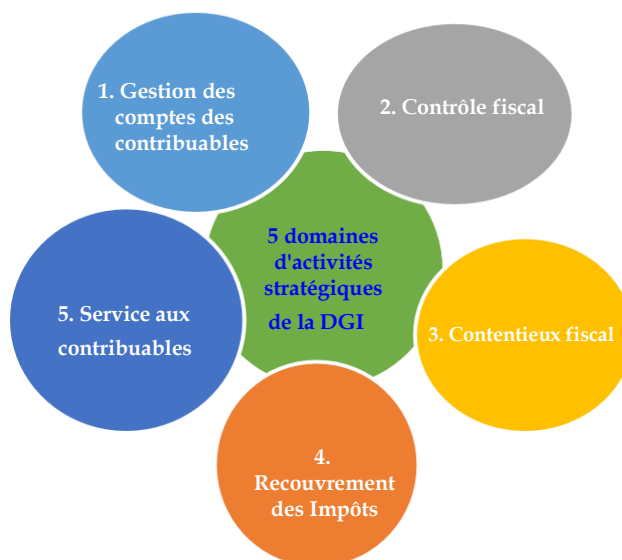
Cette démarche consiste en des étapes suivantes : la définition des objectifs opérationnels au niveau stratégique et des indicateurs de performance y relatifs, l'appropriation des objectifs par les services opérationnels, la réalisation des objectifs par les services opérationnels, la mesure des résultats par le biais des indicateurs, la prise des décisions qui s'imposent et le partage des leçons tirées des meilleures pratiques.

I.4 Pilotage des missions de contrôle fiscal par la DGI

A. Brève présentation de la Direction Générale des Impôts

La Direction Générale des Impôts (DGI) a été créée par le Décret n° 017/2003 du 02 mars 2003 comme un service public doté d'une autonomie administrative et financière et placé sous l'autorité directe du Ministre ayant les finances dans ses attributions. Elle exerce dans le cadre des lois et règlements, toutes les missions et prérogatives en matière fiscale concernant notamment l'assiette, le contrôle, le recouvrement et le contentieux des impôts, taxes, redevances et prélèvements à caractère fiscal. Elle est chargée d'étudier et de soumettre à l'autorité compétente les projets de lois, de décrets et d'arrêtés en la matière et doit être consultée pour tout texte ou toute convention à incidence fiscale ou tout agrément d'un investissement au régime fiscal dérogatoire. Les compétences de la DGI sont nationales et de manière exclusive, sauf pour les impôts rétrocédés aux provinces par l'article 204, point 16 de la Constitution de 2006.

Figure n° 3 : Cinq missions principales de la Direction Générale des impôts



Source : Figure élaborée par nous-mêmes.

II. DISPOSITIF METHODOLOGIQUE : ENQUETE, DIAGNOSTIC, IDENTIFICATION DES RISQUES ET DES INDICATEURS DE

§1. Diagnostic du contrôle fiscal : enquête auprès des vérificateurs

Le diagnostic de l'activité contrôle fiscal à la DGI portera sur ses finalités, sa structure organisationnelle, ses processus et systèmes d'informations, les valeurs et normes des comportements partagées par les vérificateurs des impôts. Pour y parvenir nous avons effectué une enquête et quelques interviews dans le but d'identifier les points forts et les points faibles de l'activité contrôle fiscal. L'unité statistique enquêtée est composée de tous les 48 vérificateurs polyvalents des Impôts affectés à la direction des grandes entreprises (DGE). Le choix de la DGE se justifie par son importante participation aux recettes fiscales de la DGI (au moins 85%) et l'intensité de ses activités de contrôle fiscal. Suite à quelques indisponibilités, 40 vérificateurs sur les 48, soit 83% ont participé à l'enquête. Positionnés, au regard de leurs grades et fonctions, comme des agents de collaboration et non des cadres, les vérificateurs sont mieux placés pour porter une appréciation sur l'organisation des missions de contrôle. En effet, subissant les effets des décisions de leur hiérarchie, ils sont mieux placés pour porter un jugement sur le style de pilotage du contrôle fiscal comme pour dire, « on est manager que si les autres le pensent ».

Tableau n° 4 : Situation des vérificateurs enquêtés

	Effectif total	Effectif interrogé	Hommes	Femmes	Niveau d'études		Spécialisation professionnelle	Expérience de plus de 5 ans
					Gradué	Licencié		
Nbr	48	40	32	08	11	29	40	40
%	100%	83%	80%	20%	28%	72%	100%	100%

Source : Tableau élaboré par nous sur base de l'échantillon d'enquête.

Le questionnaire d'enquête comprend 25 questions fermées, dont les réponses ont consisté à cocher entre « très satisfait (e), satisfait (e), faible ou très faible ». Elles sont réparties de la manière suivante au regard de chaque composante :

- Structure organisationnelle : 04 questions ;
- Processus et systèmes d'informations : 04 questions ;
- Valeurs et normes de comportement : 06 questions ;
- Performance en termes des finalités du contrôle fiscal : 06 questions ;
- Style de pilotage : 04 questions ;
- Commentaire général : 01 question.

§2. Diagnostic de la structure organisationnelle

Selon les spécialistes de management (LÊ, 2020), analyser la structure organisationnelle, revient à porter l'attention sur trois de ses sous-composantes

pertinentes à savoir, la spécialisation du travail, la chaîne hiérarchique et la centralisation. Le tableau n°5 donne les résultats du dépouillement du questionnaire d'enquête sur la structure organisationnelle du contrôle fiscal.

Tableau n° 5 : Dépouillement du questionnaire d'enquête sur la structure organisationnelle du contrôle fiscal à la DGE

N°	QUESTION : COMMENT JUGEZ-VOUS	Très Satisfaisant(e)	Satisfaisant (e)	Faible	Très faible
1	Le niveau de spécialisation et la répartition des dossiers aux vérificateurs pour un contrôle sur pièces et sur place	00%	62,5%	37,5%	00%
2	Le niveau de supervision du travail sur terrain par les chefs directs (respect des règles techniques et éthiques)	15%	62,5%	22,5%	00%
3	Le degré d'indépendance du vérificateur dans la conclusion de sa mission.	05%	12,5%	62,5%	20%
4	Le niveau du respect de la voie hiérarchique	00%	30%	60%	10%
	Moyenne	05%	41,8%	45,6%	07,5%

Source : Tableau élaboré par nous sur base du questionnaire d'enquête.

§3. Spécialisation dans les missions de contrôle fiscal

La spécialisation du travail est une composante de la structure organisationnelle selon laquelle un individu effectue chaque étape d'une activité et non la tâche entière. Autrement dit, au lieu de confier la tâche entière à une personne, chaque étape d'une activité est effectuée par un individu en particulier. S'agissant de l'activité « contrôle fiscal », la spécialisation consiste pour un vérificateur des Impôts, à exécuter, une des étapes du contrôle fiscal au lieu d'en exécuter toutes.

➤ Résultats de l'enquête

Lors de notre enquête, il a été constaté que la spécialisation dans l'ensemble de l'activité de contrôle fiscal, en amont comme en aval, est effective. Tous les processus qui interviennent dans le contrôle fiscal, en amont comme en aval, se font par trois Directions différentes et comprend cinq sous-activités ci-dessous : la planification des activités de recherche et de recoupements ; la recherche et le recoupement des informations fiscales ; le contrôle sur pièces des déclarations fiscales entrées ; l'autorisation et la programmation des contribuables au contrôle sur place ; et le contrôle sur place au 1er degré et la conclusion.

§4. Diagnostic des processus et du système d'informations

Analyser les processus et le système d'informations dans l'exercice du contrôle fiscal revient, d'une part, à examiner les étapes de la conversion des inputs en outputs, la façon dont l'information et les données fiscales sont partagées, et, d'autre part à en dégager les points forts et les points faibles. Le tableau n°6 concerne la partie du questionnaire d'enquête relative aux processus et système d'informations à la DGE.

Tableau n° 6 : Dépouillement du questionnaire d'enquête sur les processus et systèmes d'informations du contrôle fiscal à la DGE

N°	QUESTION : COMMENT JUGEZ-VOUS	Très Satisfaisant (e)	Satisfaisant (e)	Faible	Très faible
5	Le niveau de communication et de suivi des bonnes pratiques du contrôle fiscal sur terrain ?	00%	77,5%	15%	7,5%
6	Le niveau de transparence et de circulation de l'ensemble des informations fiscales dans le service ?	00%	30%	62,5%	7,5%
7	Le niveau de vulgarisation des instructions de service et textes fiscaux aux vérificateurs	00%	55%	45%	00%
8	La qualité des informations fiscales mises à la disposition du vérificateur en mission de contrôle sur place	00%	35%	65%	00%
	MOYENNE	00%	49,3%	46,9%	03,8%

Source : Tableau élaboré par nous sur base du questionnaire d'enquête

➤ Résultat de l'enquête

L'organisation interne des processus et systèmes d'informations en rapport avec le contrôle fiscal aboutit à la conversion des inputs (entrées) en outputs (sorties) en matière de contrôle. En effet, tenant compte des étapes de spécialisation du contrôle fiscal, celui-ci génère, en amont comme en aval, les inputs et outputs importants suivants :

1. Les inputs : les bulletins de recoupements, le rapport de contrôle sur pièces, les listes des contribuables à soumettre à contrôle sur place, les rôles de la programmation au contrôle sur place et les ordres de vérification ;

2. Les outputs : les notifications fiscales (avis de redressement, taxation d'office, avis rectificatif), le rapport de vérification et le rapport d'activité du contrôle fiscal.

Il existe une interdépendance entre ces différents inputs et outputs pour un bon rendement du contrôle fiscal. A titre d'exemple, sans les bulletins de recoupement, le travail de contrôle sur pièces, ne sera pas complet. Interrogés sur les processus et systèmes d'informations : 77% des vérificateurs (questions

n° 5) trouvent satisfaisant le niveau de communication et de suivi de bonnes pratiques du contrôle fiscal sur terrain alors que 23% les désapprouvent ; 69,5% (question n°6) estiment qu'il n'y a pas de transparence dans la circulation de l'ensemble d'informations fiscales dans le service ; 64% (question n° 7) pensent que le niveau de vulgarisation des instructions de service et textes fiscaux est plus que satisfaisant ; 65% estiment que la qualité des données de recoupement mises à leur disposition pour le contrôle sur place est faible, c'est-à-dire ne permet pas de faire un redressement conséquent ; et Il en résulte que le système de gestion des informations liées aux missions fiscales, dans son ensemble, est fermé et restrictif.

§5. Diagnostic des valeurs et normes de comportement

Pour rappel, la culture d'entreprise chez les vérificateurs est l'ensemble de valeurs et normes de comportement partagées par ces derniers dans l'exercice de leurs fonctions. Les réponses au questionnaire d'enquête sur la culture d'entreprise chez les vérificateurs, exprimés en pourcentage.

Tableau n° 7 : Résultat de l'enquête sur les valeurs et normes de comportements

N°	QUESTION : COMMENT JUGEZ-VOUS	Très Satisfaisant (e)	Satisfaisant (e)	Faible	Très faible
9	Le niveau de satisfaction dans la fonction de VPI par rapport à une autre fonction que vous occuperait à la DGI comme Agent ?	45%	55%	00%	00%
10	L'esprit d'équipe et de collaboration avec vos collègues dans l'exécution d'un Ordre de vérification (OV) collectif ?	08%	67,5%	22,5%	00%
11	Le degré d'encouragement, par les chefs, des initiatives personnelles et l'innovation prises par vous ?	15%	22,5%	55%	7,5%
12	La capacité de la hiérarchie à encourager la liberté d'expression et les critiques ouvertes ?	7,5%	7,5%	37,5%	47,5%
13	Le niveau d'encouragement et de motivation du vérificateur qui a fait un bon résultat du contrôle fiscal ?	00%	00%	55%	45%
14	Le mode d'attribution des dossiers fiscaux (OV) aux vérificateurs polyvalents des impôts ?	00%	37,5%	37,5%	25%
	MOYENNE	12,5%	31,9%	34,8%	20,8%

Source : Tableau élaboré par nous sur base du questionnaire d'enquête

➤ *Résultat de l'enquête*

Le dépouillement du questionnaire relatif à la culture d'entreprise chez les vérificateurs donne les résultats et commentaires ci-dessous au regard de chaque question :

1. Sentiment d'identification : les vérificateurs ne s'identifient pas tellement à l'organisation dans l'ensemble, mais à leurs postes de vérificateur qu'ils occupent dans le service. 100% des vérificateurs (question n° 9) sont plus que satisfaits de leur fonction qu'ils préfèrent conserver que d'être appelés à d'autres fonctions. Cette indifférence est liée aux avantages qu'ils tirent de leur fonction, notamment les primes leur payées comme intervenants aux dossiers fiscaux ;

2. Esprit d'équipe et de collaboration : 75% d'enquêtés (question n° 10) jugent plus que satisfaisant l'esprit d'équipe et de collaboration entre eux tant dans l'exécution des ordres de vérification collectifs (car souvent les équipes de vérifications sont formés au moins de deux vérificateurs), que dans l'échange d'expériences et des techniques de vérification des dossiers complexes. La mutualisation des connaissances est donc de mise entre vérificateurs.

3. Degré d'encouragement de l'innovation : Selon 62% d'enquêtés, les initiatives personnelles des vérificateurs et les innovations ne sont pas tellement encouragées contre 38% qui pensent le contraire. En effet, dans une organisation du type mécaniste ou bureaucratique, comme nous l'avons vu, il y a peu de place pour l'innovation.

4. Liberté d'expression : pour 85% des enquêtés (question n° 12), la liberté d'expression et les critiques ouvertes ne sont pas encouragées par la hiérarchie. Il est évident que, dans un environnement au pouvoir centralisé où le recours collectif est interdit par les statuts de personnel de carrière de service public de l'Etat, sous peine de sanction, la liberté d'expression n'est pas encouragée.

5. Motivation pour un bon rendement : 100% des enquêtés ne sont pas satisfaits du niveau d'encouragement et de motivation pour un bon rendement (question n° 13). Les primes octroyées ne sont pas suffisantes pour motiver les vérificateurs. Cette disposition constitue un risque, pour ces derniers de vouloir se motiver eux-mêmes en s'octroyant, de manière illicite et informelle, des primes (sous forme de corruption) en compensation de ce qu'ils auraient souhaité recevoir de l'Etat.

6. Mode d'attribution des dossiers fiscaux de contrôle : 61,5% d'enquêtés (question n° 14) estiment que le mode d'attribution des dossiers fiscaux de contrôle n'est pas équitable. Certains vérificateurs bénéficient donc de beaucoup des privilèges par rapport à d'autres.

§6. Diagnostic de performance en termes des finalités du contrôle

L'analyse de la performance du contrôle fiscal à travers ses trois finalités consiste à examiner la capacité de la Direction Générale des Impôts de la RDC à atteindre chacune d'elle pour pouvoir juger de la performance ou non de sa stratégie de contrôle fiscal. Pour requérir leur appréciation sur la performance en termes de finalités du contrôle fiscal, six (6) questions ont été posées aux enquêtés et le dépouillement est fait au tableau n° 8 ci-dessous :

Tableau n° 8 : Résultat de l'enquête sur la performance en termes des finalités du contrôle

N°	QUESTION : COMMENT JUGEZ-VOUS	Très Satisfaisant (e)	Satisfaisant (e)	Faible	Très faible
D. Performance en termes des finalités du contrôle fiscal					
15	La qualité de la législation fiscale en matière de contrôle fiscal ?	7,5%	70%	22,5%	00%
16	La capacité des vérificateurs polyvalents des impôts à atteindre les objectifs de redressements fiscaux leur assignés ?	00%	95%	05%	00%
17	La capacité de la DGI à protéger le vérificateur en cas de répression extérieure sur la mission de contrôle fiscal ?	15%	15%	40%	30%
18	Le degré de promptitude des contribuables à accepter des missions de contrôle sur place ?	7,5%	55%	30%	7,5%
19	Le caractère réaliste et réalisable des objectifs quantifiables de redressements fiscaux ?	00%	70%	22,5%	7,5%
20	Le niveau de technicité et de compétence des vérificateurs dans l'exécution des missions de contrôle fiscal ?	00%	90%	10%	00%
MOYENNE		05%	65,8%	21,7%	07,5%

Source : Tableau élaboré par nous sur base du questionnaire d'enquête

A. Performance en termes de finalité dissuasive

Analyser la capacité de la DGI à atteindre la finalité dissuasive du contrôle fiscal consiste à vérifier si les entreprises qui ont fait l'objet du contrôle à l'année N-1 ont pu améliorer leurs déclarations fiscales des années N, N+1 et autres. Autrement dit, en ce point de vue, l'efficacité dissuasive du contrôle fiscal n'est démontrée que si le contribuable qui avait fait l'objet d'un redressement fiscal à l'exercice passé s'est amendé (ou repenti) en ne reprenant plus les mêmes infractions, fautes ou erreurs fiscales lui reprochées. Aussi, le contrôle aurait-il contribué à l'amélioration du civisme fiscal.

➤ *Résultat de l'enquête*

S'agissant de la Direction des Grandes Entreprises de la DGI, le tableau n° 9 donne les indications sur les entreprises ayant fait l'objet des redressements fiscaux successifs (année par année), pour fraude fiscale, et ayant reçu des impositions supplémentaires.

Tableau n° 9 : Situation des grandes entreprises ayant fait l'objet de contrôles fiscaux pour cas de récidive

Années	Nombre contribuables DGE en IBP	Nombre d'entreprises contrôlées	Taux de contrôles fiscaux (%)	Nombre de cas de récidive (N-1 et N-2)	Taux de Récidive
2015	520	305	57%	270	86%
2016	584	507	87%	309	61%
2017	953	586	61%	510	88%
2018	1040	688	66%	635	92%
2019	876	659	75%	620	94%
2020	778	588	76%	534	91%
Moyenne annuelle	792	556	70%	480	85%

Source : Tableau élaboré par nous sur la base des rapports annuels de la DGE

L'examen du tableau n° 9 montre que, sur une période de six ans successifs, plus de 480 contribuables, grandes entreprises, ont été soumis au contrôle fiscal chaque année et ont reçu, à l'issue desdits contrôles, des notifications fiscales supplémentaires. 85% d'entre-deux sont des redressés récidivistes. Aussi, faut-il souligner que la tendance générale est que le nombre de ces contribuables est important et augmente chaque année, jusqu'à dépasser 90% entre 2017 et 2020. On peut donc conclure à l'incapacité du contrôle fiscal mené par la DGE à atteindre les objectifs dissuasifs, donc à améliorer le civisme fiscal par l'effet « peur du gendarme ».

B. Performance en termes de finalité budgétaire

Pour rappel, la finalité budgétaire du contrôle fiscal consiste à récupérer tous les droits éludés de l'Etat en terme monétaire et à s'assurer qu'aucun impôt dû n'a échappé au Trésor. L'action du contrôle fiscal constitue, entre autres, une stratégie budgétaire. Il revient que, si l'administration fiscale fait un contrôle de complaisance, dépourvu de tout fondement budgétaire et incapable de réguler le comportement des contribuables dans le sens d'amélioration du civisme fiscal, le management fiscal de ladite administration, pour évoquer le professeur GAMELA qui parle des « erreurs courantes des organisations », pêche contre le principe de l'organisation en fonction de la stratégie.

➤ *Résultat de l'enquête*

Pour mesurer le niveau d'atteinte, par la DGI, de l'objectif budgétaire du contrôle fiscal, le tableau n° 10 donne la contribution de celui-ci aux recettes globales de la DGI ainsi qu'aux recettes budgétaires propres du gouvernement.

Tableau n° 10 : Contribution du contrôle fiscal aux recettes fiscales de la DGI et aux recettes budgétaires de l'Etat (millions de CDF)

Année	Recettes du Budget de l'Etat	Recettes de la DGI	Recettes du Contrôle fiscal	Taux de recettes :		
				De la DGI aux recettes du Budget de l'Etat	Du contrôle fiscal aux recettes de la DGI	Du contrôle fiscal aux recettes du Budget de l'Etat
2013	2.293.882,0	778.456,5	70.061,0	34%	9%	3,0%
2014	2.799.655,0	956.125,0	66.928,7	34%	7%	2,3%
2015	3.762.378,0	1.236.628,4	98.930,2	33%	8%	2,6%
2016	4.121.604,2	1.472.889,1	132.560,0	36%	9%	3,2%
2017	4.362.631,5	1.699.768,7	169.976,8	39%	10%	3,8%
2018	4.846.908,6	1.929.968,6	212.296,5	40%	11%	4,3%
Total	22.187.059,3	8.073.836,5	750.753,2	36%	9%	3,3%

Source : Tableau élaboré par nous sur base des rapports annuels de la Banque Centrale et de la DGI

Il ressort du tableau que, pour une période proche de six ans, la DGI contribue, en moyenne à 36% aux recettes budgétaires de l'Etat, tandis que le contrôle fiscal ne contribue qu'à 3,3% dans ce même budget. Au regard de tous les dispositifs mis en place pour rationaliser la collecte l'impôt issu des droits émis tels que décrits dans le chapitre précédent (arsenal des textes juridiques, moyens matériels et humains, système de pilotage ainsi que ses intervenants, etc.), il est évident que le contrôle fiscal devait contribuer de manière plus substantielle au budget national. Malheureusement, il n'a pas atteint sa finalité budgétaire à la Direction Générale des Impôts malgré tous les moyens tant humains, législatifs que financiers mis en place pour collecter les impôts issus des droits émis.

C. Performance en termes de finalité répressive

Pour rappel, au regard de la législation fiscale congolaise, la DGI bénéficie de certains droits rattachés à ses prérogatives de collecte des impôts, notamment le droit de poursuivre pénalement le contribuable pour fraude fiscale, droit qui relève des compétences des vérificateurs polyvalents des impôts comme nous l'avons suffisamment commenté précédemment.

➤ *Résultat de l'enquête*

Il ressort de l'examen des différents rapports annuels de la DGI et des entretiens que nous avons eus avec les dirigeants, la quasi inexistence des actions judiciaires, formalisées et documentées, menées contre les contribuables en poursuite pénale pour fraude fiscale et à l'initiative des services. Ce point n'est même pas mentionné dans les rubriques des rapports annuels d'activités de la DGI. Cela constitue une preuve du désintéressement total de la haute direction d'appliquer cette disposition, que le législateur a prévue tant dans le Code des Impôts que dans le Code Pénal de la RDC. Et pourtant, plusieurs scandales ont éclaté dans la presse congolaise sur certains dossiers de fraude fiscale et de corruption dans lesquels seraient impliqués certains contribuables. L'initiative des poursuites judiciaires vient plus des services tiers que de la DGI elle-même. La loi n'ayant pas fixé le seuil du montant de fraude pour amorcer les poursuites pénales, si nous partons de l'hypothèse que tout cas de fraude fiscale de plus d'un million de dollars de redressement ferait absolument l'objet des poursuites pénales contre les contribuables, la situation desdites poursuites à entamer se présenterait comme indiquée dans le tableau n° 11.

Tableau n° 11 : Situation des poursuites pénales à amorcer pour fraude de plus d'un million de dollars

Années	Nombre total de redressements et TO	Nombre de redressements de plus d'un million de Dollars	Montant total en USD
2013	305	47	70.654.765
2014	507	56	82.654.890
2015	586	51	81.600.765
2016	688	70	123.765.455
2017	659	80	158.876.244
2018	588	65	146.009.790
Totaux	3.333	369	663.561.909

Source : Tableau élaboré par nous-mêmes sur base des données des rapports annuels de la DGI

§7. Diagnostic du style de pilotage du contrôle fiscal

Les dispositifs de décisions et orientations de la commission d'assiette et de recouvrement (CAR) et du comité de pilotage sont des outils nécessaires qui peuvent nous permettre d'évaluer le pilotage des missions de contrôle fiscal. Le tableau n° 12 donne les réponses des enquêtés aux questions relatives au style de pilotage des missions de contrôle fiscal à la Direction des Grandes Entreprises.

Tableau n° 12 : Résultat de l'enquête sur le style de pilotage du contrôle fiscal à la DGE

N°	QUESTION : COMMENT JUGEZ-VOUS	Très Satisfaisant (e)	Satisfaisant (e)	Faible	Très faible
21	Les conséquences des décisions de la hiérarchie sur votre carrière de Vérificateur Polyvalent des Impôts ?	00%	40%	60%	00%
22	Le niveau de supervision du travail sur terrain par les chefs directs (respect des règles techniques et éthiques)	15%	62,5%	22,5%	00%
23	La hauteur des avantages (primes, promotion) accordés aux mérites plutôt qu'au favoritisme ?	00%	00%	62,5%	37,5%
24	Le niveau de la clarté des orientations du travail ou du résultat du contrôle fiscal à atteindre fait par la hiérarchie ?	7,5%	45%	47,5%	00%
	Moyenne	5,6%	36,9%	48,2%	09,3%

Source : Tableau élaboré par nous sur base du questionnaire d'enquête

➤ Explication de la sous-composante

Pour évaluer le contrôle interne, il faut que l'organisation dispose, au préalable, à la fois des objectifs poursuivis (suffisants, clairs, réalisables, possibles etc.), des stratégies pour atteindre ces objectifs, des outils pour faire ce contrôle (tableau de bord, ratios, indicateurs etc.) et d'un dispositif efficace pour traquer la performance. Parmi les objectifs de la commission d'assiette et de recouvrement (CAR) liés au contrôle fiscal, on trouve le suivi des indicateurs de performance en matière de contrôle et le suivi, à la fin de chaque trimestre, de l'évolution du répertoire des contribuables. S'agissant du comité de pilotage, il s'occupe, d'une part, du processus de dialogue professionnel et du contrat d'objectifs et des moyens, et, d'autre part, de l'amélioration du rapport entre les impositions supplémentaires établies et les impôts ayant fait l'objet des déclarations au premier degré.

➤ Résultat de l'enquête

Il ressort de l'analyse des dispositifs de pilotage de l'activité de contrôle fiscal au sein de la Direction Générale des Impôts face à la pratique sur terrain, les constats ci-après : les objectifs du contrôle fiscal sont de plus en plus définis en termes budgétaires et non en termes dissuasifs ou répressifs. En effet, le contrat de performance signé avec la haute direction demande aux services opérationnels de réaliser au moins 15% de participation des recettes issues du contrôle fiscal dans les recettes globales de la DGI. Le seul indicateur de performance est celui qui vise la finalité budgétaire. Il revient donc que les indicateurs en rapport avec la finalité dissuasive et répressive n'existent pas.

CONCLUSION

Ce travail consacré « au diagnostic et des indicateurs de performance dans le pilotage du contrôle fiscal cas de la Direction Générale des Impôts : analyses et perspectives ». L'étude est partie d'un constat de faible participation des recettes du contrôle fiscal qui ne contribue pas au-delà de 3,3% aux recettes du Budget de l'Etat (soit 1% du PIB), les six dernières années, contre 36% (soit 18% du PIB) réservés aux recettes issues des libres déclarations des contribuables, alors que l'environnement fiscal de la RDC est émaillé des activités informelles, de la fraude et l'évasion fiscales. Cet article est bénéfique en ce sens qu'il offre l'opportunité d'optimiser le rendement du contrôle fiscal et de rationaliser le style de management de la Direction Générale des Impôts dans le pilotage des missions y relatives.

L'hypothèse de base formulée justifie la contre-performance du contrôle fiscal par la carence, d'une part, d'un dispositif de maîtrise des risques liés audit contrôle par l'administration des impôts, et, d'autre part, d'un pilotage des résultats par les indicateurs de performance. Aussi, le postulat de départ est-il que si l'on améliorerait la qualité de contrôle fiscal, il est évident que le rendement de celui-ci s'améliorerait ipso facto, toutes choses restantes égales par ailleurs. Aussi, dans le souci de lier le constat à la pratique, nous avons proposé un dispositif d'amélioration du rendement du contrôle fiscal, toujours dans la même démarche tripartite « structures-hommes-méthodes de travail ». Ce dispositif de pilotage, qui vise l'assurance de la maîtrise de l'activité du « contrôle fiscal », comprend, dans sa composante opérationnelle, les huit étapes successives ci-après : la définition de la politique générale en matière de contrôle fiscal ; le dialogue de gestion avec les acteurs concernés ; la détermination des objectifs du contrôle fiscal en termes des résultats, la fixation des indicateurs y relatifs, l'évaluation des moyens nécessaires et la détermination de l'appétence aux risques du contrôle fiscal ; l'élaboration d'un projet du plan national de maîtrise des risques et du contrat de performance ; la validation et la signature du plan national de maîtrise des risques et du contrat de performance entre le management et les services opérationnels ; l'exécution desdits contrats par les parties en présence ; le suivi et évaluation des résultats assortis des réajustements probables et ; la prise des sanctions (positives ou négatives) par le management.

Autrement dit, les critères ci-après déterminent les meilleures pratiques dans le pilotage de la performance du contrôle fiscal à la Direction Générale des Impôts :

1. les missions, la vision, les valeurs et les objectifs stratégiques du contrôle fiscal à la DGI sont partagés par l'ensemble des employés (agents et cadres) ;
2. les rôles et les responsabilités de chaque vérificateur, agent et cadre

- impliqué dans le processus du contrôle fiscal, sont clairement définis ;
3. les procédures de contrôle fiscal ainsi que les indicateurs de performance existent et l'efficacité est mesurée à chaque processus ;
 4. le contrôle fiscal bénéficie d'un appui financier, logistique et techniques et ces ressources sont concentrées sur les missions et actions prioritaires ;
 5. la démarche de performance est intégrée et couvre l'ensemble des processus de contrôle fiscal et les indicateurs y relatifs sont pertinents, utilisables et disponibles pour être extraits automatiquement dans le réseau informatique ;
 6. un niveau optimal de coordination (verticale et horizontale) du contrôle fiscal et un renforcement des liaisons sont recherchés de manière permanente ;
 7. des liens clairs sont établis entre les performances globales du contrôle fiscal du service opérationnel et les performances individuelles des vérificateurs ;
 8. la promotion d'une démarche participative impliquant l'ensemble des vérificateurs et favorisant leur grande responsabilisation autour des objectifs fixés, des règles déontologiques et techniques de contrôle à appliquer ;
 9. le management développe une action pédagogique à tous les échelons afin d'installer et de développer une dynamique d'amélioration continue de la performance basée sur la qualité des prestations, la motivation, l'exemplarité et la transparence ;
 10. les délais des missions ainsi que les droits et garanties des contribuables sont respectés.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

1. AUTISSIER, D. & MOUTOT, J.M., *Méthode de conduite du changement, Diagnostique, accompagnement pilotage*, 3^{ème} éd., Dunod, Paris, 2013.
2. AUTISSIER, D., *Mesurer la performance du contrôle de gestion*, Eyrolles, Paris, 2007.
3. BARTOLI, A. & BLATRIX, C., *Management dans les organisations publiques, défis et logiques d'action*, 4^{ème} édition, Dunod, Paris, 2015.
4. BOUVIER, M., ESCLASSAN, M.-C. et LASSALE, J.-P., *Finances publiques*, 15^{ème} éd. LGDJ, Paris, 2015.
5. DARSA J.D., *La gestion des risques en entreprise, identifier, comprendre et maîtriser*, 4^{ème} éd., Geresco, Lemans, 2016.
6. DAVID, C., FOUQUET, O., et PLAGNET, B., *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, Sirey, Paris, 1989.
7. GASTAGNEDE, B., *La politique fiscale*, PUF, Paris, 2008.
8. KIBUEY MULAMBU P., *Finances Publiques Emploi, Drainage, Circulation des Fonds Publics*, 1^{ère} édition, Kinshasa 2017.
9. KIBUEY MULAMBU P., *La fiscalité et la gestion de l'entreprise*, Ed Académie, 2018.

II. ARTICLES, REVUES ET MEMOIRE

1. ALLIX E., « Traité élémentaire de science des finances et de législation financière », éd. Rousseau, pp. 35-47.
2. KIFWANISU L., « La contribution de la TVA à la mobilisation des recettes fiscale en RDC : analyse et perspectives », in *IRESE*, N° 2018.
3. KIFWANISU L., et MAVILA M. Landry, « La performance de finances publiques en RD. Congo : analyse et perspectives », in *Revue Internationale des Dynamiques sociales*, n° 114, 2020.
4. KIFWANISU L., MAVILA MALAMBU Landry et IMUINE MUSENGA Chico, « Fiscalité en République Démocratique du Congo et taxation environnementale », in *Revue Internationale des Dynamiques sociales*, n°122, 2022.
5. OMANDJI L., Intégration de la maîtrise des risques et des indicateurs de performance dans le pilotage des missions de contrôle fiscal, Mémoire DEA, UNIKIN, FASEG, 2016.

III. RAPPORTS

1. ATAF (forum sur l'administration fiscale africaine), « Rapport relatif à une recherche sur la bonne gouvernance fiscale en Afrique », African tax, Pretoria, 2012.

2. Banque Centrale du Congo (BCC), « Rapports annuels d'activités 2012, 2013, 2014 et 2015 », Kinshasa, RDC.
3. Direction Générale des Impôts (DGI), « Rapports annuels d'activités 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015 », Kinshasa, RDC.
4. Institut National des Statistiques (INS), « Condensé statistique 2014 », Kinshasa, RDC.