

---

M.E.S., Numéro 131, Vol.2, novembre – décembre 2023

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 18 novembre 2023

---



## *Revue Internationale des Dynamiques Sociales*

### *Mouvements et Enjeux Sociaux*

*Kinshasa, novembre - décembre 2023*



# LA MISE EN APPLICATION COMPLEXE DE LA DÉCENTRALISATION FISCALE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO :

*Cas de la ville de Kinshasa*

par

**Michel BARUTI KPAKO**

*Assistant et Apprenant en DES/DEA  
Faculté de Droit, Université de Kinshasa*

---

## Résumé

*La décentralisation représente une rupture radicale des gestions et des relations entre l'Etat et ses populations, suite à la mauvaise gouvernance de l'Etat unitaire qui détenait tous les pouvoirs. Elle consiste à faire reposer la gestion des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées sur l'autonomie fiscale, financière, administrative et politique.*

*Alors que des dispositions pertinentes de la Constitution de la République du Congo déterminent la sphère d'action exclusive du pouvoir central et des provinces ainsi que la zone concurrente entre les deux échelons du pouvoir d'Etat, les provinces et les entités territoriales décentralisées peinent à décoller et à jouir de leur autonomie rattachée au statut juridique que leur consacre l'évolution du droit public positif congolais. Le constat qui est fait de manière générale et particulièrement en ce qui concerne la Ville de Kinshasa et ses ETD (24 Communes), est qu'on a l'impression d'être en face des Entités déconcentrées qui dépendent intimement du pouvoir central pour la Ville de Kinshasa et de cette dernière pour ses Entités territoriales décentralisées.*

**Mots clés :** *décentralisation fiscale, entité territoriale décentralisée, entités déconcentrées, impôts, régies financières, taxes*

## Abstract

*Decentralization represents a radical break in management and relations between the State and its populations, following the poor governance of the unitary State which held all the powers. It consists of basing the management of Provinces and Decentralized Territorial Entities on fiscal, financial, administrative and political autonomy.*

*While relevant provisions of the Constitution of the Republic of Congo determine the exclusive sphere of action of the central power and the provinces as well as the concurrent zone between the two levels of state power, the provinces and decentralized territorial entities struggle to take off and enjoy their autonomy attached to the legal status consecrated to them by the evolution of Congolese positive public law. The observation made in general and particularly with regard to the City of Kinshasa and its ETD (24 Communes), is that we have the impression of being faced with decentralized entities which are intimately dependent on central power for the City of Kinshasa and the latter for its decentralized territorial entities.*

## INTRODUCTION

Tous les dirigeants du monde qui aspirent à l'émergence de leurs Pays respectifs ont entre autre défi, à relever, celui de la décentralisation des politiques publiques de leurs Etats pour le développement des pays à partir de la base.

Dans cette optique, la fiscalité joue un rôle déterminant pour booster l'économie du pays. Selon un certain point de vue, Yatta F. écrit : « la mobilisation des ressources financières est un élément crucial pour le succès de la décentralisation. Sans autonomie financière, il ne peut pas y avoir autonomie de gestion ». Et au-delà de ce point de vue, « la décentralisation fiscale comporte des enjeux bien plus importants que la seule autonomisation financière des collectivités »<sup>1</sup>.

Pour la RDC, la Constitution, attribue aux Provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées, un certain nombre de compétences qui leur sont exclusives en matière fiscale : « les impôts et les taxes, notamment : l'impôt foncier, l'impôt sur les revenus locatifs et l'impôt sur les véhicules automoteurs ». En

---

<sup>1</sup> YATTA François Paul, la décentralisation fiscale en Afrique, enjeux et perspectives, éd. Khartala, Paris, 2009, p9.

même temps, cette Constitution institue le principe de solidarité fiscale pour le partage des recettes à caractère national entre l'Etat (60%) et les Provinces (40%) dont la Ville de Kinshasa. Elle est retenue à la source<sup>2</sup>.

La question qui se pose aujourd'hui est celle relative à l'applicabilité de la décentralisation fiscale et le rythme à y imprimer.

De tout ce qui précède, nous nous posons les questions suivantes : quels sont les taxes et les impôts de la Ville de Kinshasa empiétés par le pouvoir central ? Quel est l'avenir des ressources fiscales de la Ville de Kinshasa et ses ETD, sans le transfert effectif des 40% des recettes à caractère national ?

Pour répondre à ces interrogations, notre recherche s'articule autour de deux ensembles :

- Conflits de compétences fiscales et non fiscales entre le pouvoir central et la Ville de Kinshasa dans la gestion des actes générateurs.
- II : Problématique de la répartition des recettes à caractère national allouées à la Ville de Kinshasa et ses ETD « les 24 Communes ».

## **I. CONFLITS DE COMPETENCES FISCALES ET NON FISCALES ENTRE LE POUVOIR CENTRAL ET LE POUVOIR PROVINCIAL DANS LA GESTION DES ACTES GENERATEURS**

Il sied de noter que l'article 174 de la Constitution dispose que : « il ne peut être établi d'impôts que par la loi. La contribution aux charges publiques constitue un devoir pour toute personne vivant en République Démocratique du Congo. Il ne peut être établi d'exemption ou d'allégement fiscal qu'en vertu de la loi.

Dans le contexte de l'étude de l'opérationnalisation de la décentralisation fiscale en République Démocratique du Congo, particulièrement dans la Ville de Kinshasa, nous sommes intéressés aux actes générateurs fiscaux (point A) et non fiscaux (Point B) empiétés par le Pouvoir au détriment du développement de ce dernier.

### **A. Les actes générateurs à caractère fiscal empiétés par le Pouvoir central**

Il est ici question des actes générateurs fiscaux relevant de la Ville de Kinshasa comme Province, mais qui subissent encore l'empiètement de la part du Pouvoir central.

#### **1. L'empiètement de l'impôt foncier**

Dans la gestion de cet impôt, la mise en application de la décentralisation fiscale se complexifie à Kinshasa par la multiplicité des exonérations et/ou des allègements fiscaux qui sont accordés par le pouvoir central et qui amenuisent les recettes provinciales au mépris de l'article de 204 point 16 de la Constitution pré rappelé. Ces exonérations affectent négativement les recettes fiscales et non fiscales de la Ville de Kinshasa. Et qui plus est, les bénéficiaires de ces exonérations ne fournissent aucune information à cette dernière sur l'obtention de cette facilité ; d'où la difficulté de quantifier la dépense fiscale.

Pour procéder à ces exonérations, le pouvoir central se base sur le Code des investissements qui dispose que : « les entreprises agréées sont exonérées de la contribution sur la superficie des concessions foncières et propriétés bâties prévue au titre II de l'ordonnance-loi du 10 février 1969 telle que modifiée et complétée à ce jour, pour les superficies uniquement au projet d'investissement agréé »<sup>3</sup>. Cette exonération prend effet le 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit celle de la mutation des terrains et bâtiments, la mutation des droits fonciers, devant intervenir obligatoirement dans les six mois de l'acquisition.

#### **2. L'empiètement de l'impôt sur les revenus locatifs**

La gestion de cet impôt pose problème au niveau de son prélèvement auprès des sociétés immobilières autant que de la retenue sur le loyer par les locataires desdites sociétés. Cette situation qui est la base de plusieurs contestations ne favorise pas la mobilisation croissante des recettes provinciales de Kinshasa.

Les sociétés immobilières se fondent sur l'interprétation faite de l'article 4bis du décret-loi n°109/2000 du 19 juillet 2000 par la Circulaire ministérielle n°0023/CAB/MIN/FIN&BUD/2001 du décret-loi 109-2000

<sup>2</sup> Article 175 de la Constitution de la République Démocratique du Congo modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006

<sup>3</sup> Article 16 de la Loi n°004 du 21 février 2002 (Code des investissements)

du 19 juillet 2000 modifiant et complétant certaines dispositions en matière d'impôts cédulaires sur les revenus qui attribuent le caractère professionnel aux revenus locatifs des sociétés immobilières et de ce fait, les soumettent à l'impôt sur le bénéfice (IBP) et non à l'impôt sur les revenus locatifs.

À ce sujet, Dieudonné Lokadi Moga, alors Directeur général des impôts, faisant constater l'existence de prélèvements locaux ayant des liens avec certains prélèvements de l'État central, il parle de l'impôt sur les revenus locatifs (IRL) cédé aux collectivités locales, ainsi que de l'impôt sur les bénéfices et profits (IBP) relevant de l'État central. Par conséquent, a-t-il évoqué, l'intervention des collectivités locales dans la fiscalité des entreprises assujetties à régime réel d'imposition<sup>4</sup>.

Par ailleurs, il importe de rappeler que le décret-loi n°109-2000 du 19 juillet 2000 et la circulaire 0023 du 9 janvier 2001 ont été pris dans le contexte où la notion de la décentralisation n'existait pas encore et les impôts cédulaires étaient pris en charge par le pouvoir central. À ce jour, le contexte n'étant plus le même, leur application n'est plus conforme au droit positif, contrairement à ce qu'écrivent Ngoy Ndjibu et Mutonwa Kalombe, se basant sur ce qu'on peut appeler ancien régime juridique. En effet, ces deux auteurs estiment que ne sont pas concernés par l'impôt sur les revenus locatifs, la location des bâtiments et terrains appartenant aux sociétés immobilières, étant donné qu'ils sont imposés à l'impôt professionnel sur les bénéfices et profits<sup>5</sup>. Sont visés en matière d'impôt sur les revenus locatifs, les loyers bruts de la location issus du contrat de bail ou le profit brut de la sous-location issu de ce même contrat de bail.

En effet, les dispositions de l'article 4bis de l'Ordonnance-loi n°69/009 du 10 février 1969 définissant le champ d'application de la contribution sur les revenus locatifs ne prend en compte que la nature des revenus et non la qualité du bénéficiaire.

Dans l'espèce, l'impôt sur les revenus locatifs depuis 2006 relève désormais des provinces selon la Constitution de la République démocratique du Congo, et l'impôt sur les bénéfices et profits relève du pouvoir central. Ainsi, le législateur a ajouté le point 9 à l'article 43 de l'Ordonnance-loi 69/009 du 10 février 1969 permettant à la société immobilière de déduire l'impôt sur le revenu locatif du bénéfice imposable comme charge professionnelle déductible.

Toutefois, cette ordonnance-loi n'exclut pas les sociétés immobilières du champ d'application de l'impôt sur les revenus locatifs et que la perception dudit impôt n'empêche pas le recouvrement de l'impôt sur le bénéfice et profit par la Direction Générale des Impôts.

En tout état de causes, le décret-loi n°109-2000 du 19 juillet 2000 et la circulaire 0023 du 9 janvier 2001 ne peuvent pas trouver application du fait de leur abrogation intervenue le 18 février 2006. En effet, l'article 221 de la Constitution dispose que pour autant qu'ils ne soient pas contraires à la présente Constitution, les textes législatifs et réglementaires en vigueur restent maintenus jusqu'à leur abrogation ou leur modification<sup>6</sup>.

Il se dégage sans équivoque de cette disposition constitutionnelle que le maintien d'un texte législatif ou réglementaire en vigueur est subordonné à la conformité de la Constitution. Dès lors qu'il lui est contraire, il ne s'applique pas. Ceci s'explique par la mise en place d'un nouvel ordre juridique sans précédent en République démocratique du Congo. Il serait absurde de continuer à appliquer un texte législatif ou réglementaire contraire à la Constitution, sinon cette disposition perd tout son sens.

De tout ce qui précède, il s'en suit que les sociétés immobilières sont redevables de l'impôt sur les revenus locatifs indépendamment de celui sur les bénéfices et profits, les deux n'étant pas incompatibles et relevant de deux sphères différentes de la gestion du pouvoir étatique. Les revenus locatifs doivent rester imposables normalement sans tenir compte de la nature juridique du propriétaire des immeubles loués, personne physique ou société commerciale. Ceux qui font de la location des immeubles et terrains une activité

<sup>4</sup> LOKADI MOGA D., « Défis de la décentralisation fiscale en République démocratique du Congo », in *Conférence sur la mobilisation des recettes dans les pays en développement*, FMI-Washington, 17-19 avril 2011.

<sup>5</sup> NGOY NDJIBU et MUTONWA J.-M. P., « Analyse critique du système fiscal de la RDC : fondement juridique et application de la loi », in *KAS African Law Study Library- Librairie africaine d'études juridiques*, n° 2, 2015, p. 487.

<sup>6</sup> Article 221 de la Constitution de la République Démocratique du Congo modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.

commerciale peuvent en même temps être assujettis à l'impôt professionnel sur le bénéficiaire comme c'est le cas avec les sociétés commerciales immobilières. Les exonérations ne se justifient pas, surtout dans le contexte de Kinshasa où le secteur immobilier devient une activité commerciale la plus rentable avec des prix même exagérés.

### 3. L'empiètement de l'impôt sur les véhicules automoteurs

En droit, il est un principe général qui veut que l'accessoire suive le principal. Rien ne peut justifier que l'impôt sur le véhicule relève de la province, pendant que la délivrance des plaques d'immatriculation reste dans la sphère de l'État central. Il se pose là un problème, l'immatriculation devant être constatée par la remise des plaques minéralogiques, celles-ci devraient passer de la Direction Générale des Impôts à la Direction générale des recettes provinciales.

En effet, il est convenable que l'Entité chargée de contrôler les véhicules mis en circulation et de percevoir l'impôt y relatif, soit le même qui délivre l'immatriculation, facilitant ainsi l'identification des assujettis. On peut admettre des exceptions comme dans le cas de l'immatriculation des véhicules des personnes morales de droit public bénéficiaires des exonérations.

Il se dégage sans difficulté que la délivrance des plaques d'immatriculation des véhicules relève logiquement de la Direction générale des recettes provinciales plutôt que de la Direction générale des impôts. C'est d'ailleurs ce qui s'observe dans l'identification, le contrôle et la délivrance des plaques d'immatriculation des motocycles et tricycles.

Somme toute, les interférences de l'État central qui handicapent la mobilisation des recettes provinciales ou locales, mettant ainsi en cause le développement à partir de la base, prôné par le constituant, ne concerne pas que les actes générateurs fiscaux mais aussi ceux à caractère non fiscal.

#### B. Les actes générateurs à caractère non fiscal relevant de la Ville de Kinshasa empiétés par l'État central

A ce point, il est question de relever certains actes générateurs non fiscaux relevant de la Ville de Kinshasa qui subissent toujours l'empiètement du Pouvoir central.

##### 1. La gestion de la taxe de pollution

L'intérêt général lié à la protection de l'environnement est aujourd'hui admis par tous, comme l'écrivent Kifwanisu Le Prince, Landry Mavila Malandu et Chico Imuine Musenga<sup>7</sup>. Ces auteurs partent de l'idée que faire de l'environnement une valeur à protéger, c'est lui reconnaître juridiquement une place au sein de la complexe hiérarchie des droits et principes fondamentaux qui vont de la reconnaissance constitutionnelle au principe jurisprudentiel<sup>8</sup>. Ils rappellent que le droit de l'environnement repose sur des grands principes juridiques nés du droit international conventionnel et des textes constitutionnels et légaux.

Ainsi, depuis quelques années et dans le cadre de ces normes, la fiscalité de l'environnement ou la fiscalité verte constituée de l'ensemble des mesures fiscales ayant un impact sur l'environnement apparaît comme un instrument essentiel d'incitation aux changements de comportement et à l'adoption de celui plus respectueux de l'environnement.

En effet, la politique environnementale est fondée sur le principe de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par la priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur, c'est-à-dire qui nuit paye<sup>9</sup>. Alors que ce dernier principe est clairement établi, le Pouvoir central a non seulement catégorisé l'acte générateur, mais aussi et surtout, organise la confusion dans la perception de la taxe liée à la pollution de l'environnement dans les provinces, pendant que le texte juridique qui crée l'acte générateur énonce que la taxe de pollution est urbaine, c'est-à-dire locale.

<sup>7</sup> KIFWANISU LE P., MAVILA MALANDU L., IMUINE MUSENGA C., « Fiscalité en République démocratique du Congo et taxation environnementale », in *Mouvements et Enjeux Sociaux – Revue Internationale des Dynamiques Sociales*, N° 122, avril-juin 2022, Kinshasa, p. 142.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> KIFWANISU LE P., MAVILA MALANDU L., IMUINE MUSENGA C., *loc. cit.*, p. 143.

C'est d'ailleurs sans difficulté qu'on peut comprendre que dans le cas de la Ville de Kinshasa, les critiques virulentes suscitées par la pollution de l'environnement dans la gestion des déchets ménagers, immondiés et produits toxiques rejetés par les sociétés industrielles, visent l'autorité provinciale et non l'État central. Il n'est pas surprenant d'entendre quelqu'un rejeter la responsabilité sur la personne d'André KIMBUTA YANGO à l'époque (ancien Gouverneur de la Ville de Kinshasa) et celle de Gentiny Ngobila aujourd'hui. Cela revient à dire que les questions environnementales et toutes les taxes liées relèvent des provinces comme c'est dans la mentalité collective.

## 2. La gestion des droits d'octroi de la carte de résidence pour étranger

Suivant les prescrits de l'article 6 de l'ordonnance-loi n° 83-033 du 12 septembre 1983 relative à la police des étrangers, la carte de résidence est un document obligatoire pour tout étranger qui séjourne en République démocratique du Congo. Elle est délivrée, prorogée ou renouvelée par le commissaire de zone<sup>10</sup> du lieu de résidence de l'étranger en séjour en République du Zaïre, actuellement la République démocratique du Congo. La loi prévoit toutefois qu'en ce qui concerne les membres des corps diplomatique et consulaire, les fonctionnaires internationaux, ainsi que leurs conjoints et enfants mineurs non mariés vivant sous leurs toits, elle est délivrée par le commissaire d'État<sup>11</sup> aux affaires étrangères et à la coopération internationale ou son délégué<sup>12</sup>.

Au sujet de son obtention actuellement dans la Ville de Kinshasa, l'arrêté interministériel n°001/MIN/PSD et n°013/MIN/FINECO & IPME/2018 prévoit que les droits de résidence pour étranger sont perçus à l'initiative du Ministère provincial de la population, sécurité et décentralisation.

Aussi, le communiqué officiel du Gouverneur de la Ville de Kinshasa, pris sous le n° SC/0632/CAB/GVK/GNM/SECAB/AKB/LEM/2022, demande à tous les étrangers de se présenter dans les dix jours à dater du 5 juillet 2022, à la Commission provinciale de supervision de la délivrance de la carte de résidence pour étrangers dont le siège est situé au n° 76 de la Rue de la Justice, Immeuble Hamadan, au 2<sup>ème</sup> étage, concession de l'ECC, à Gombe.

Rentrant dans la compétence exclusive de la Province suivant le point 27 de l'article 204 de la Constitution, la gestion des droits d'établissement de la carte de résidence pour étrangers avait été intégrée comme un acte générateur du pouvoir central dans une loi des finances et ce, en violation de cette disposition constitutionnelle, des dispositions légales et des actes réglementaires relatifs à la séparation des finances du pouvoir central et celles de la Province.

Pourtant, au regard du passé, comme l'écrit Pierre Yambuya, les administrations provinciales et les divisions provinciales des études de la Direction générale de Migration doivent fonctionner en parfaite collaboration permettant aux gouverneurs des provinces d'élaborer des arrêtés economico-migratoires provinciaux pour leurs développements<sup>13</sup>.

Toutefois, le point 8 de l'article 203 de la même constitution, fait rentrer l'exécution des mesures sur la police des étrangers dans la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces.

## II. PROBLEMATIQUE DE LA REPARTITION DES RECETTES A CARACTERE NATIONAL ALLOUEES A LA VILLE DE KINSHASA ET SES ETD.

En dépit des avantages qu'il offre, le processus de décentralisation administrative avec son corolaire qu'est la décentralisation fiscale en République démocratique du Congo face aux enjeux de développement des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées, est mal perçu et mis en mal par les anciennes traditions centralisatrices qui s'enracinent dans les esprits. L'application complexe des principes posés par le

<sup>10</sup> Aujourd'hui, le bourgmestre.

<sup>11</sup> Aujourd'hui, le ministre.

<sup>12</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance 83-164 du 12 septembre 1983 portant mesures d'application de l'ord.-loi n° 83-033 du 12 sept. 1983 relative à la police des étrangers.

<sup>13</sup> YAMBUYA LOTIRA KIBESI P., *Le développement de la RDC par la Direction générale de Migration*, 2<sup>ème</sup> éd., Kinshasa, avril 2003, p. 26.

constituant et le législateur subséquemment ainsi que l'hybridisme du cadre juridique régissant cette matière constituent le nœud du problème.

#### **A. Modalités de répartition complexe des recettes à caractère national allouée à la Ville de Kinshasa par le Pouvoir central**

L'article 54 de la loi n°08-012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, fixe à 40% la part des recettes à caractère national allouées aux provinces. La retenue s'effectue à la source suivant la même disposition. Il y est précisé que la retenue à la source s'effectue par le versement automatique de 40°/° dans le compte de la province et de 60°/° dans le compte général du trésor public. Ce mécanisme est exécuté par la banque centrale du Congo conformément à la loi financière.

Un rapport du mois de décembre 2021 sur les états de suivi budgétaire renseigne que le Gouvernement de la République a transféré, au titre de rétrocession, plus de 2.564,3 milliards de francs congolais soit 1.275,1 milliards de dollars américains à cette époque, aux 26 provinces du pays et aux ETD qui le composent<sup>14</sup>. Non seulement que ce chiffre ne correspond pas à 40% de recettes à caractère national s'il faut s'en tenir au budget national, même de manière approximative, chiffré et présenté en équilibre, en recettes et en dépenses, à hauteur de 14.620,5 milliards de FC, équivalant à 7,1 milliards de dollars US<sup>15</sup>, mais aussi le droit positif congolais ne prévoit pas en cette matière le mécanisme de transfert mais plutôt celui de retenue à la source (article 175 de la Constitution) par chacune des provinces là où les recettes ont été réalisées.

Comme on le voit, ce non-respect des textes juridiques régissant la décentralisation fiscale ne permet pas d'amorcer le développement à la base et celui de nos Villes, Communes, Secteurs et Chefferies qui restent pauvres.

En effet, la décentralisation fiscale occupe une place importante dans l'actualité. Elle est, pour les Provinces et les Entités Territoriales de la République démocratique du Congo, le chantier prioritaire. Beaucoup de chercheurs dans le domaine de fiscalité mettent l'accent sur la problématique de sa mise en œuvre dans un environnement économique et politique fort complexe au point d'en fausser la nature et le contenu<sup>16</sup>.

Or, la décentralisation fiscale, en tant que remise en cause du pouvoir exagéré du Gouvernement central dans la gestion des impôts, taxes, droits, redevances et autres taxes, est l'un des instruments des finances publiques de la RDC inévitable pour booster les ressources financières locales en vue de développer les Provinces et leurs Entités Territoriales Décentralisées. Sans la décentralisation fiscale, l'autonomie des Provinces et ETD est un rêve pour leur développement.

Et c'est dans le but d'amorcer le développement du pays à la base que le constituant a institué cette nouvelle politique de décentralisation qui accorde des larges pouvoirs aux Provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées pour faire d'elles des véritables centres d'impulsion. En effet, en son article 3, la Constitution dispose que : « *Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques* »<sup>17</sup>.

En ce qui concerne la Ville de Kinshasa, d'après le rapport sur les états de suivi budgétaire du mois de mai 2022, la province de Kinshasa avait bénéficié de plus de 212,9 milliards de francs congolais soit 106,45 millions de dollars américains au titre de rétrocession de la part du Gouvernement central<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> In zoom-eco.net, consulté le 5 décembre 2022 à 6h45'.

<sup>15</sup> Ministère du Budget, *Rapport d'exécution du budget de l'exercice 2021 au premier semestre*, Kinshasa, septembre 2021, p. 3.

<sup>16</sup> BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, *Décentralisation fiscale et gestion des recettes publiques*, éd. Droit et Société « DES », Kinshasa, 2017.

<sup>17</sup> Constitution de la RDC de 2006, article 3 alinéa

<sup>18</sup> Voy. <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-a-fin-mai-2022-la-ville-de-kinshasa-a-beneficie-de-2129-milliards-de-cdf-au-titre-de-retrocession-rapport>, consulté le 25 mai 2023 à Kinshasa, 18h39'.



Le même rapport fait état des prévisions budgétaires arrêtées pour la rétrocession à la province de Kinshasa chiffrées à 250,5 milliards de francs congolais (125,25 millions de dollars américains) en cinq mois de la même année<sup>19</sup>.

Il ressort donc un taux d'exécution budgétaire des allocations en faveur de la province de Kinshasa de l'ordre de 84,9 % du montant global attendu au cours de cette période sous analyse. Pour sa part, la province avait affecté plus de 197,9 milliards de francs congolais du montant total rétrocédé pour la rémunération des agents de l'administration publique contre les prévisions budgétaires fixées à 203,4 milliards de francs congolais et plus de 15 milliards de francs congolais pour le fonctionnement des institutions contre les prévisions linéaires arrêtées à hauteur 17,7 milliards de francs congolais<sup>20</sup>.

Pour toute l'année 2022, la province de Kinshasa attendait de la part du pouvoir central des crédits de l'ordre de 601,2 milliards de francs congolais de rétrocession, l'équivalent de plus de 300 millions de dollars américains<sup>21</sup>.

Il faut, cependant, se poser la question sur la répartition de ces recettes à caractère national entre la Ville de Kinshasa et les Entités territoriales décentralisées (les 24 Communes).

Les craintes formulées au sujet de la gestion centralisée des ressources par le Pouvoir central se répercutent également dans les rapports entre la Ville de Kinshasa et ses Entités territoriales décentralisées (les 24 Communes).

Les ressources issues des impôts provinciaux et locaux font partie de celles propres des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées. Et, en ce qui concerne leur répartition, la Constitution de 2006 et les lois subséquentes ne prévoient aucune modalité de répartition, au plan interne, entre la Province et les ETD relevant de sa juridiction si ce n'est qu'au niveau de la compétence en matière de perception<sup>22</sup>.

Conformément à l'esprit de la Constitution, la clé de répartition des ressources entre le pouvoir central et les Provinces, fixée à l'article 175<sup>23</sup> devra également être d'application dans les relations financières entre les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées situées dans leurs espaces.

### **B. Modalités de répartition des recettes à caractère national et des recettes des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun allouées aux Communes de Kinshasa**

Recevant les 40% de la part de l'État central, la Ville de Kinshasa doit faire de même vis-à-vis des Entités territoriales décentralisées, c'est-à-dire, ses 24 Communes. En d'autres termes, les 40% des recettes à caractère national revenant à la Ville de Kinshasa sont converties en 100% dont les 40 doivent être accordées aux 24 Communes dans lesquelles elles ont été réalisées.

A cet effet, lors d'un atelier d'échanges tenu du 13 au 15 décembre 2021, les Bourgmestres de la Ville Kinshasa et les experts du Gouvernement provincial, les ordonnateurs délégués, les membres du Comité de budget participatif ainsi que les délégués de la Société civile se sont rendus à l'évidence. Les échanges avaient essentiellement porté sur la gouvernance pratique et financière<sup>24</sup>.

A ces échanges, concernant le partage des recettes d'intérêt commun entre la province de Kinshasa et les Entités territoriales décentralisées, un projet d'édit était discuté entre les participants afin de régler la rétrocession et le taux d'imposition. L'édit sera finalement adopté le 2 novembre 2022. Il porte modalités

<sup>19</sup> Rapport, *Op.cit*

<sup>20</sup> *Idem*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> NDJOLI BOMPE G., *La décentralisation fiscale en RDC, évolution du système, comparaison et impact sur le développement*, Thèse de doctorat, UNIKIN, 201-2012, p. 244.

<sup>23</sup> Article 175 de la Constitution :

- Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, à savoir celui du pouvoir central et des provinces est arrêté chaque année par une loi ;

- La part des recettes à caractère national allouées aux Provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source ; La loi fixe la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition.

<sup>24</sup> Voy. zoom-eco.net, consulté à Kinshasa, le 14 juin 2023 à 17h04'.

de répartition des recettes à caractère national ainsi que des recettes, impôts et taxes d'intérêt commun alloués aux communes de Kinshasa.

Il s'avère que les 40% de recettes à caractère national sont à répartir en fonction du critère de capacité contributive de chaque Entité territoriale décentralisée sur l'ensemble de la province. 35% en fonction du critère lié au poids démographique. 25% pour le critère de superficie.

Si l'on se réfère au critère de la capacité contributive, l'édit retient que 30% seront alloués aux communes de la Gombe, de Limete et de Ngaliema qui occupent le premier rang. Les Communes de Barumbu, Kinshasa, Kasa-Vubu et Kalamu se verront alloués 20% en ce qu'elles occupent le deuxième rang. Celles de Lemba, Matete, Bandalungwa, Kintambo, Ngiri-Ngiri et Lingwala avec 36% alloués et répartis, à part égale, en ce qu'elles occupent le troisième rang. Enfin, Ngaba, Selembao, N'sele, Makala, Bumbu, Kisenso et Maluku restent dans les 14%, en ce qu'elles occupent le quatrième rang<sup>25</sup>.

Dans la mise en application de l'édit afin d'assurer l'effectivité de la décentralisation fiscale et financière, et surtout du paiement régulier de la part des rétrocessions revenant aux ETD, les Communes, l'édit institue des principes fondamentaux. Il s'agit, notamment, de la part de la dotation globale revenant aux ETD en termes de recettes à caractère national et d'intérêt commun provincial et local ; l'ouverture de deux sous comptes au niveau du compte du trésor provincial ; le 5<sup>ème</sup> jour du mois, le Ministre provincial procède à la conciliation des chiffres des montants versés dans ces deux sous-compte et établit l'état des sommes à payer, par voie bancaire, à chaque Commune ; un suivi et contrôle pour transmettre trimestriellement le rapport sur la situation des rétrocessions dues ETD.

## CONCLUSION

La décentralisation comme nouvelle technique de gestion de la *res publica* a été instituée, rappelons-le, pour amorcer le développement du pays à partir de la base. À cet effet, non seulement qu'il a été reconnu aux provinces et aux ETD la possibilité de mobiliser les recettes pour faire face aux charges publiques relevant de leur compétence respective, mais aussi, le constituant a voulu que le pouvoir central, la République demeurant une et indivisible, leur vienne en aide au moyen de 40% des recettes à caractère national réalisées par le Pouvoir central à travers ses trois Régies financières (DGI, DGDA et DGRAD). En outre, la décentralisation fiscale issue de la Constitution de la RDC de 2006 s'appuie sur les trois impôts locaux de base à savoir : l'impôt foncier, l'impôt sur les revenus locatifs, l'impôt sur les véhicules automoteurs. A ces impôts s'ajoutent des taxes spécifiques liées au contexte de développement des différentes Collectivités locales. Entre autre la taxe de circulation routière. Elle matérialise l'autonomie reconnue aux Provinces et aux Entités territoriales décentralisées sur le plan financier. Elle confirme l'autonomie politique par celle des finances.

L'auteur d'un rapport sur la décentralisation écrit en ces termes : instruit par l'expérience du passé et influencé par le poids politique de certaines provinces, le constituant a jugé utile de préciser que la quotité des recettes à caractère national attribuée aux provinces serait « prélevée à la source ». Il estime que dans l'esprit du constituant, il s'agit d'éviter de voir ces ressources transiter par le pouvoir central pour ensuite dépendre du bon vouloir de ce dernier et se voir rétrocéder ces montants. Pour l'auteur, cette disposition témoigne une fois encore du climat de suspicion qui a présidé au processus constituant. Lequel climat n'a guère évolué, ajoute-t-il, à en juger par les vifs débats qui ont opposé, au cours du mois de juin 2007, les représentants des provinces et le gouvernement central sur la question de l'applicabilité de cette disposition pour l'année fiscale 2007<sup>26</sup>. Il en est de même de la retenue par les ETD de 40 % sur 100% constitués de 40 revenant aux provinces.

Il nous semble que le problème réside au niveau des principes, sur le partage des revenus de la fiscalité, contenus dans le cadre juridique en vigueur. Les règles ne sont pas adaptées, plus particulièrement celles relatives à la fiscalité. C'est ici la nécessité de recourir à la bonne gouvernance, du bas vers le haut, y compris son processus de financement par les impôts et taxes locaux, comme une alternative pour contourner les

<sup>25</sup> Voy. [www.politico.cd](http://www.politico.cd), consulté à Kinshasa, le 14 juin 2023 à 17h52'.

<sup>26</sup> LIÉGEOIS M., *La décentralisation en RD. Congo. Enjeux et défis*, Publication des rapports du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 2008/1, Bruxelles, p. 11.

difficultés auxquelles les gouvernements et entités sont confrontés quant au transfert des ressources financières.

Ainsi, l'adoption de l'approche d'une bonne gouvernance financière s'impose avec une particulière attention portée sur la fiscalité provinciale et locale. Ceci est capital si nous restons dans la vision de faire de la République démocratique Congo un pays émergeant à l'horizon 2050. Il nous semble difficile de faire émerger le pays par le haut en laissant l'idéal de promouvoir le développement à la base pour s'intéresser à l'émergence des Entités territoriales décentralisées.

L'émergence d'un pays implique un processus, des mécanismes et des institutions au moyen desquels se fera sa matérialisation. Il faut pour cela une vision nette, claire et stratégique ; des institutions viables et stables ; la démocratie participative à tous les échelons de l'exercice du pouvoir, de la base au sommet ; l'équité, la justice distributive ou la répartition équitable des ressources financières.

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. Textes légaux et règlementaires

- Constitution de la République Démocratique du Congo telle que révisée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 in J.O. RDC, n° spécial, 5 février 2011.
- Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, in J.O. RDC, n° spécial, 25 juillet 2011.
- Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces.
- Loi n°004 du 21 février 2002 (Code des investissements).
- Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.
- Ordonnance-loi n°69/009 du 10 février 1969 portant contributions cédulaires sur les revenus.
- Ordonnance 83-164 du 12 septembre 1983 portant mesures d'application de l'ord.-loi n° 83-033 du 12 sept. 1983 relative à la police des étrangers.
- Ordonnance-loi n°82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République.
- Décret-loi n°81 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo.
- Circulaire ministérielle 0023/CAB/MIN/FIN/&BUD/2001 du 9 janvier 2001 relative à l'application du décret-loi 109-2000 du 19 juillet 2000 modifiant et complétant certaines dispositions en matière d'impôts cédulaires sur les revenus.

### 2. Ouvrages

- ARDANT G., *Histoire de l'impôt*, Fayard, 1972 (2 vol.), cité par BOUVIER M.
- BOUVIER M. *Introduction au Droit fiscal général et la théorie de l'impôt*, Paris, 14<sup>ème</sup> Ed, LGDJ, LEXTENSO, 2020.
- KIFWANISU LE P., MAVILA MALANDU L., IMUINE MUSENGA C, *Fiscalité en République démocratique du Congo et taxation environnementale*, in *Mouvements et Enjeux Sociaux - Revue Internationale des Dynamiques Sociales*, N° 122, Kinshasa, avril-juin 2022, Kinshasa.
- LIÉGEOIS M., *La décentralisation en RD. Congo. Enjeux et défis*, Publication des rapports du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Bruxelles, 2008.
- LOKADI MOGA D., *Défis de la décentralisation fiscale en République démocratique du Congo*, in *Conférence sur la mobilisation des recettes dans les pays en développement*, FMI-Washington, 17-19 avril 2011.
- SCHUMPETER J, « *L'histoire fiscale d'un peuple constitue une part essentielle de son histoire tout court* », in *La crise de l'État fiscal*, Minuit, 1972, cité par BOUVIER M.

- YATTA François Paul, *la décentralisation fiscale en Afrique, enjeux et perspectives*, éd. Khartala, Paris, 2009.

### 3. Thèse

- NDJOLI BOMPE G., *La décentralisation fiscale en RDC, évolution du système, comparaison et impact sur le développement*, Thèse de doctorat, UNIKIN, 2011-2012, p. 244.

### 4. Article

- BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, *Décentralisation fiscale et gestion des recettes publiques*, éd. Droit et Société « DES », Kinshasa, 2017.

### 5. Autres documents

- Communiqué officiel n°SC/0632/CAB/GVK/SECAB/AKB/LEM/022, demandant à tous les étrangers de se présenter dans 10 jours pour la délivrance de la carte de résidence.
- Ministère du Budget, *Rapport d'exécution du budget de l'exercice 2021 au premier semestre*, Kinshasa, septembre 2021.

### 6. Site internet

- <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-a-fin-mai-2022-la-ville-de-kinshasa-a-beneficie-de-2129-milliards-de-cdf-au-titre-de-retrocession-rapport>, consulté le 25 mai 2023 à Kinshasa, 18h39'.
- [www.politico.cd](http://www.politico.cd), consulté à Kinshasa, le 14 juin 2023 à 17h52'.
- [zoom-eco.net](https://zoom-eco.net), consulté à Kinshasa, le 14 juin 2023 à 17h04'.