
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

SYSTEME FISCAL ET MOBILISATION DES RECETTES FISCALES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Focus sur la Direction Générale des Impôts.

par

Jean Pierre MATA NGOMA

*Apprenant, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion
Université de Kinshasa*

Résumé

Ce papier porte sur le système fiscal et la mobilisation des recettes fiscales qui est le fruit d'une bonne politique fiscale. La République Démocratique du Congo est un pays, continent, l'un des géants d'Afrique, avec son immenses potentialités naturelles et culturelles. Depuis son accession à l'indépendance jusqu'à ce jour, elle n'a jamais connu un équilibre économique, l'administration de l'Etat est toujours à la quête des financements extérieurs pour son fonctionnement idéal, la modernisation des infrastructures ne suit pas le rythme de l'évolution technologique planétaire. Et pourtant, la fiscalité est prise, pour la plupart des pays au monde, comme levier de l'économie permettant à la croissance de celle-ci.

Mots-clés : *Système fiscal, mobilisation des recettes*

Abstract

This paper focuses on the tax system and the mobilization of tax revenues which is the result of a good tax policy. The democratic republic is a country, continent, one of the giants of Africa, with its immense natural and cultural potential. Since its independence to date, the country has never experienced economic balance, the state administration is always seeking external financing for its ideal functioning, infrastructure is not modernized at the same pace as global technological evolution. However, taxation is taken, for most countries in the world, as a lever of the economy allowing a propensity of savings.

INTRODUCTION

Le système fiscal congolais, est fondé sur la loi. Il définit les modalités de prélèvement de l'impôt qui a pour finalité de contribuer au budget de l'Etat, autrement dit, ce dispositif est utile à l'Etat sur le plan financier. Un arsenal juridique entouré le système fiscal congolais et encadre sa structure à travers les différents impôts, droit et taxes, qui les composent, les mécanismes de contrôle, les incitations fiscales pour l'attraction des investissements et l'évitement des doubles impositions des contribuables (entreprises citoyens) sous toutes formes ⁽¹⁾.

En effet, l'impôt, loin de constituer un phénomène secondaire ou parasite est devenu omniprésent dans nos sociétés fiscalisées et continue d'être l'un des fondements de notre organisation sociale. Ce prélèvement étant une source des ressources sûres de l'Etat, ils exigent un encadrement efficace tant pour leur établissement que pour leur recouvrement, leur redistribution grâce aux règles et méthodes préétablies.

Il y a un mal qui corrode le volume des recettes fiscales mobilisées et celui-ci a pour nom la fraude et la corruption.

Devant cette situation, l'Etat Congolais a appliqué les réformes de sa fiscalité pour faciliter les mécanismes de gestion de la matière fiscale afin de briser l'informel et ainsi donner à l'Etat les moyens de sa politique budgétaire, par les divers, textes règlementaires. Ainsi, plusieurs mécanismes ont été mis en place, partant de la réforme administrative de la DGI en passant pas la publication des nouveaux textes portant sur la révision du code des impôts, pour ne citer que ceux-ci. Malgré ces nouvelles réformes mises en place, les recettes fiscales sont toujours insignifiantes, car la fraude fiscale et la corruption continuent de ronger le système fiscal congolais. Plusieurs raisons sont évoquées pour expliquer cet état de chose : la faiblesse sensibilisation des

¹ Précis de fiscalité de la RDC, 2^{ème} édition, Kinshasa, 2014

contribuables, la corruption des agents de l'Administration fiscale, l'inefficacité des contrôles fiscaux, l'inadaptation de textes en vigueur⁽²⁾.

Les politiques fiscales évoluent parce que leur environnement change. Elles doivent s'adapter constamment aux nouvelles conditions, internes et externes, qui les contraignent (OCDE, 2005). Et, dans le monde d'aujourd'hui, les adaptations doivent se faire rapidement, sous peine de rater les objectifs financiers ou économiques qui leur ont été assignés ⁽³⁾.

Pour mobiliser efficacement les recettes fiscales, la législation fiscale congolaise doit constamment s'adapter à l'évolution économique et sociale du pays. La Direction Générale des Impôts doit aussi adapter la politique d'information et d'éducation au civisme fiscal des contribuables en utilisant les différents canaux pour faire comprendre aux citoyens congolais en général et aux agents économiques en particulier la nécessité de l'impôt et de motiver le personnel à bien faire le travail, par la mise en place des bonnes dispositions.

Les réformes fiscales sont donc appelées à matérialiser cet état de chose. Elles ne doivent pas être le fruit de compilations de textes copiés sur d'autres systèmes fiscaux dont les motifs politiques et socio-économiques ne sont pas semblables et compatibles.

Aujourd'hui, le problème fiscal est pourtant l'un des aspects essentiels du développement. Il est impossible de concevoir une politique de développement si les ressources fiscales d'un pays sont déficientes. En plus, il est d'impossible de construire des infrastructures sans disposer des moyens financiers suffisants. D'où, il est plus qu'évident pour un Etat de mettre en place un système fiscal qui lui permettra de mobiliser les recettes de son budget. La construction d'un système fiscal efficace est une condition *sine qua none* pour la mobilisation des recettes fiscales.

Avec la mondialisation, il apparaît un accroissement de la mobilité du capital et du travail qualifié. Toutes les administrations publiques ont comme préoccupation majeure, le développement le plus vite possible de leurs entités. C'est pourquoi la mobilisation des recettes leurs permettant de couvrir les charges constitue l'épicentre de la politique de leur gouvernance. Cette politique de collecte des fonds publics intéresse tant bien les pays développés que ceux en voie de développement à l'instar de la République Démocratique du Congo qui n'en fait pas exception.

Le financement des dépenses publiques est habituellement considéré comme la principale fonction des prélèvements obligatoires. Dans la tradition originelle issue de Locke, la protection de la propriété est la principale fonction de l'Etat. En conséquence, l'impôt doit correspondre aux services rendus, c'est-à-dire au paiement de l'Etat pour la protection des droits des agents. Au regard de ce qui précède, la préoccupation au centre de cette réflexion consiste à apprécier l'impact du système fiscal congolais dans la mobilisation de ses recettes fiscales à travers la Direction Générale des impôts. De manière très explicite, cette étude vise à démontrer que l'application d'une bonne politique fiscale donnerait à l'Etat congolais les moyens pour mobiliser efficacement ses recettes fiscales.

Pour mieux asseoir le cheminement de la pensée, hormis la présente introduction et la conclusion qui y mettra un terme, l'ossature de cette réflexion repose sur ... points. Le premier livre brièvement l'approche méthodologique suivie pour cerner cette problématique. Le deuxième circonscrit théoriquement ce qu'on entend par la fiscalité

I. APPROCHE METHODOLOGIQUE

Le présent papier s'est inscrit sur une triangulation d'approches combinant l'analytique, la comparative et même la statistique. La première nous a permis de faire un examen minutieux des différentes réformes fiscales engagées par la RDC ainsi que la pertinence de ces dites réformes dans la mobilisation des recettes fiscales. La deuxième quant à elle, nous a permis d'étudier le comportement des données en termes d'impôts et d'en tracer l'évolution en temps réel. Et enfin,

² Déclaration finale de la mission du FMI à Kinshasa, le 7 juin 2013

³ MBOKO DJANDIMA. J.M., Code des impôts congolais, Kinshasa, 2007

l'approche comparative nous a donné l'occasion de confronter les assignations et les réalisations (prévisions et réalisations) des recettes pendant la période d'étude,

Cette recherche s'est par conséquent appuyée sur les techniques documentaire et d'interview qui nous ont permis de manière efficace et spécifique de bien comprendre le bien-fondé de cette thématique. De manière concrète, la technique documentaire a consisté à l'exploitation des différents ouvrages et documents. Cela nous a grandement servi de cerner l'impact d'une bonne politique fiscale dans l'augmentation des recettes de l'Etat (budget de l'Etat), mais aussi de produire en quantité comme en qualité l'ensemble de ces informations exploitées dans cette réflexion. Quant à la technique d'interview, elle nous a permis de prendre contact direct avec certaines personnes averties dans ce domaine afin de puiser les données chiffrées sur les recettes de cette régie financière.

II. CONTOURS SUR LA FISCALITE

2.1. Définition

La fiscalité est un ensemble des règles et procédures préétablies qui permettent la perception des sommes d'argent qui entrent définitivement et sans contrepartie immédiatement au compte du Trésor Public

Le mot impôt est un terme générique, il désigne aussi bien les impôts directs que les impôts-indirects, ainsi pour mieux appréhender ce concept, nous retenons les définitions suivantes :

Dans l'ouvrage intitulé « Droit fiscal » de Gross Claude et Marchessou, définit l'impôt comme étant une prestation pécuniaire mise à la charge des personnes morales ou physiques en fonction de leurs capacités contributives et sans contrepartie déterminée en vue de la couverture des dépenses publiques et de la réalisation d'objectifs économiques et sociaux fixés par l'Etat⁴.

Makhantar, J. évoque Gaston Jeze l'un de plus grand financier du 18^{ème} Siècle, définit l'impôt comme étant une prestation pécuniaire requise des particuliers, par voie d'autorité à titre définitif et sans contrepartie en vue de la couverture des charges publiques⁵.

Parler d'un régime fiscal dans un pays donné, fait appel à un ensemble d'impôts en vigueur permettant à l'Etat ou l'administration publique de couvrir les charges publiques qu'il est censé assumer.

2.2. Politique fiscale

La politique fiscale concerne l'ensemble des décisions et des orientations qui déterminent les caractéristiques d'un système fiscal et qui permettent de financer les dépenses publiques tout en soutenant l'activité économique⁶.

La fonction principale de la politique fiscale est de déterminer comment seront prélevées les recettes permettant de financer les dépenses d'un gouvernement⁷. Le prélèvement des recettes suffisantes et stables est l'objectif poursuivi. La politique fiscale devient un instrument de régulation lorsqu'elle cherche à stimuler ou à ralentir l'activité économique par la réduction ou l'augmentation des impôts, des taxes et des cotisations qui ont un impact sur le revenu disponible des individus et sur leur consommation.

L'élaboration ou l'ajustement de toute politique fiscale tient compte de certains critères d'optimalité, de principes guidant la sélection et la forme que prendront les prélèvements publics. Ces exigences sont l'efficacité, l'équité, la simplicité et la neutralité (Tremblay)⁸.

L'efficacité consiste à diminuer les effets négatifs de prélèvement sur les décisions des agents économiques. Des distorsions sont créées par les mesures fiscales dont il faut atténuer les conséquences. Les analyses faites par les économistes ont montré que certaines caractéristiques

⁴GROSCLAUDE et MARCHESSOU, Droit fiscal général, édition, Dalloz, Paris, 2001

⁵ MAHANTAR J. Finances publiques, budget de l'Etat, Hachette, 2^{ème} éd. Mise à Jour, 2005, p. 115

⁶ CLICHE P. ; Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique « politique fiscale », 2012, p.2

⁷ TRAMBLAY P., Finance publique, budget et pouvoir financier, 12^{ème} édition DALLOZ, Paris 2015

⁸ TREMBLAY P.Op. cit., p. 208

renforcent l'efficacité. C'est l'exemple des impôts à assiette large et au taux faible, qui ont une incidence moindre sur les comportements que des impôts à assiette étroite et au taux élevé.

De même, plus la demande d'un bien ou d'un service est sensible au prix, plus l'impôt en pénalisera l'activité et l'emploi⁹.

Le principe d'équité introduit, dans l'équation fiscale, la prise en compte de la situation de catégories particulière de contribuables en évitant de leur imposer un fardeau démesuré. Elle décline deux dimensions : l'équité verticale, qui utilise la progressivité de certains impôts pour opérer une distribution en faveur de contribuables à revenus modestes, et l'équité horizontale, qui témoigne d'une solidarité envers ceux qui supportent certaines charges (familles) ou qui ont vu certains risques se matérialiser (retraite, invalidité¹⁰).

La neutralité cherche à faire en sorte de traiter de manière identique les activités des agents économiques, évitant de déformer les structures de production en favorisant certains agents ou en cumulant les charges fiscales. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui annule les effets redondants d'une imposition et de distribution, constitue l'exemple classique d'une mesure fiscale neutre. En fin, la simplicité constitue également un critère d'appréciation d'un régime fiscal. En effet, dans la mesure où la complexité de celui-ci comporte un coût pour les contribuables et pour l'Etat et entraînant une perte de lisibilité ou de compréhension, il devient difficile de l'expliquer et de le justifier. Parmi les éléments permettant de juger de la simplicité d'un système fiscal figurent le nombre d'impôts sur une activité donnée, le nombre de dérogations et l'instabilité, dans le temps, de la législation fiscale.

Concilier ces principes ou exigences n'est pas chose facile ainsi, des arbitrages sont nécessaires.

Efficacité et équité ne sont pas forcément contradictoires, mais ne s'accordent pas d'emblée non plus. Imposer le capital et le travail, peut provoquer un exode des éléments les plus mobiles, mais baisser les prélèvements sur le travail peu qualifié, peut également stimuler l'emploi. De même, privilégier l'efficacité et la neutralité équivaut ultimement à refuser d'utiliser l'impôt à des fins incitatives ou empêcher de diriger des ressources rares vers des cibles définies collectivement comme prioritaire¹¹.

2.3. Système fiscal

Le système fiscal de la République Démocratique du Congo désigne l'ensemble des dispositions, des mécanismes et des structures organisationnelles qui concernent les prélèvements obligatoires, l'Etat Congolais prélève des impôts des taxes, des redevances et des cotisations auprès des personnes physiques et morales.

De façon simplifiée, nous disons que l'impôt est une prestation pécuniaire définitive sans contrepartie ; la taxe est payée pour une contrepartie de service public rendu, mais généralement non proportionnelle. La redevance est requise des usagers d'un service public comme contrepartie directe proportionnelle, tandis que la cotisation sociale prélevée auprès des salariés et des employeurs donne droit aux avantages tels que les retraites¹². Le système fiscal congolais est centralisé. Les impôts et les taxes sont prélevés essentiellement par le pouvoir central. Avec la décentralisation, les provinces et les entités territoriales qui en font l'objet peuvent collecter aussi des impôts et taxes selon leurs prérogatives constitutionnelles. Le système fiscal congolais est également déclaratif : le contribuable doit faire préalablement une déclaration de la matière imposable.

⁹ DJOUNDI (H), Droit fiscal, éd. Hachette, Paris, 2000, P.100

¹⁰ Décret n°01/2003 du 02 mars 2013 portant 10 créations de la Direction Générale des contributions

¹¹ Loi n°004/2003 du 13 mars 2003 en RDC

¹² Précis de fiscalité congolaise, Kinshasa, 2^{ème} édition, 2013, p. 66

III. MOBILISATION DES RECETTES FISCALES A TRAVERS LE DGI

Les recettes fiscales désignent l'ensemble des sommes qu'une administration publique tire des impôts directs et indirects et des taxes que paient les contribuables.

Pour l'OCDE¹³, les recettes désignent les ressources provenant des impôts sur le revenu et les bénéfiques, des cotisations de sécurités sociales, les taxes. Au centre des recettes se trouve l'impôt y compris les droits des douanes et accises. Pour la République Démocratique du Congo, le gouvernement collecte les impôts et taxes à travers les régies financières.

Ce sont des services publics spécialisés, dotés d'autonomie administrative et financière, sous la tutelle du Ministère des Finances. Chacun de ces services encadre la collecte d'une catégorie de prélèvement et en canalise les recettes pour le compte du Trésor Public. Ils couvrent l'ensemble du pays ; ils ont des directions en provinces et des bureaux d'opérationnalisation dans les centres urbains et les provinces ou territoires.

La Direction Générale des Impôts (DGI) en sigle prélève les recettes fiscales et elle assure le recouvrement et le contrôle des impôts taxes, redevances et autres prélèvements à caractère fiscal, par type de revenus. Cette structure est appelée à mobiliser les recettes fiscales pour permettre à l'Etat de bien orienter sa politique du développement. L'impôt remplit trois rôles qui sont les suivants : rôle financier, rôle économique et rôle social.

3.1. Faiblesses de système fiscal congolais

A en croire à Henri Yav¹⁴, il existe quatre principales faiblesses qui minent le système fiscal congolais. Il s'agit de :

- l'étroitesse de l'assiette fiscale qui fait peser le fardeau sur une catégorie de personnes ce qui rend notre système fiscal sur une population de plus de 80 millions d'habitants, notre pays ne compte que quelques 170.000 assujettis au système, possédant un numéro fiscal d'impôts ;
- la lourdeur et la multiplicité des perceptions dont se plaignent les opérateurs économiques qui sont asphyxiés. A côté d'une dizaine d'impôts, il est perçu environ 400 taxes à caractère légal, parfois illégal ce qui incite bon nombre d'assujettis à la fraude et à la corruption ;
- la prolifération des exonérations provenant des régimes fiscaux d'exception, souvent à l'efficacité peu évidente, qui amenuisent les recettes fiscales et en crée un traitement discriminatoire des opérateurs économiques ;
- la multiplicité d'intervenants administratifs et différenciations des procédures qui ne favorisent pas l'accomplissement des obligations fiscales et les relations entre l'assujetti et l'administration rendant ainsi notre système fiscal complexe qui est organisée en raison de la décentralisation administrative : national provincial. Au regard de toutes ses faiblesses, le système fiscal congolais ne favorise pas à la mobilisation des recettes fiscales.

3.2. Quelques données chiffrées sur la mobilisation des recettes par la DGI de 2019 - 2022

Tableau I. Evolution de prévision et réalisation des recettes fiscales de 2019 à 2022

Année	Prévision des recettes	Réalisations des recettes	Taux d'exécution
2019	4.172.584.124.759,00	4.089.726.733.224,76	98,10%
2020	3.122.409.623.723,70	3.655.402.442.789,09	117,07%
2021	5.775.292.273.343,97	6.375.984.053.291,12	110,40%
2022	7.254.997.750.280,24	11.470.793.566.517,40	158,11%

Source : Direction des études stratégiques et communication/DGI

Visiblement les chiffres qui se trouvent au tableau I relatif à l'évolution des prévisions et réalisations des recettes fiscales de la Directions Générale des Impôts DGI en sigle, montrent que

¹³ OCDE. Recettes fiscales (indicateur) du 28 octobre 2023

¹⁴ YAV H. ; Ministère de finance : Forum national sur la réforme du système fiscal congolais du 11 Septembre 2017

le taux d'exécution n'est pas du tout stable. Il varie à la hausse, comme à la baisse d'une année à l'autre. Nous croyons que cela peut s'expliquer par la faiblesse du système fiscal congolais.

Tableau II. Apport des recettes fiscales au budget de l'Etat, Illustration des trois exercices

Année	Budget	Recettes	%
2019	1.035.230.000.000	377.038.145.990,46	36
2020	1.689.585.110.000	355.402.442.789,09	21
2021	1.423.530.000.000	637.598.405.329,12	44,7

Source : Direction Générale des Impôts (DGI)

Il transparaît des données de ce tableau que les recettes fiscales ont suffisamment contribué au budget de l'Etat au cours de ces trois derniers exercices observés, respectivement à l'ordre de 36% pour l'année 2019 ; de 21% pour 2021 et étonnamment de 44,7% pour l'année 2021. Il est noté aussi que la hausse et la baisse des recettes fiscales au budget de l'Etat peuvent s'expliquer par plusieurs phénomènes liés aux faiblesses de système fiscal congolais évoqués dans le développement de notre article, d'où il y a nécessité que les autorités et/ou l'administration fiscale puissent bien se pencher sur la question de l'organisation des systèmes fiscal congolais capable de donner plus des recettes à l'Etat.

CONCLUSION

Avec un système fiscal encore embryonnaire, pour ne pas dire obsolète, la République Démocratique du Congo ne saurait se procurer les ressources budgétaires nécessaires à son développement malgré son énorme potentiel fiscal qu'évolue suivant son poids démographique surtout pour l'imposition de la consommation des biens et services.

L'obsolescence du système fiscal de ce pays plombant l'envol de ses ressources financières, a conduit à une forte pression fiscale individuelle, faisant peser la quasi-totalité de la charge sur une minorité de contribuables. Ce phénomène est exacerbé par la multiplicité d'impôts, taxes et autres prélèvements, à un double niveau ; national et provincial, depuis le début de l'alignement des structures fiscales sur la décentralisation administrative portée par la constitution du 18 février 2006. Malgré la croissance des recettes fiscales réalisées par la Direction Générale des Impôts, celles-ci sont demeurées inférieures non seulement aux prévisions mais aussi au potentiel fiscal du pays, ce qui traduit une contre-performance de l'administration fiscale.

La fiscalité constitue une des sources des recettes de l'Etat dans tous les pays du monde. Dans les Etats en voie de développement, elle est la source principale et la plus saine du financement des dépenses publiques, de même qu'elle est aussi un instrument de mesure d'autant plus qu'elle permet la régulation de l'économie selon les nécessités du moment et suivant les aspirations.

La République Démocratique du Congo ne peut vouloir échapper à cette réalité des temps modernes autrement elle ferait la politique de l'Autriche, et les contraintes de gestion de l'Etat finiront toujours par nous rattraper.

Toutefois, le remboursement des emprunts ne peut se faire qu'avec des ressources propres dont l'essentiel est la mise en œuvre d'une politique fiscale adéquate, laquelle doit permettre la relance de l'activité économiques et favoriser des nouveaux investissements, sans négliger l'impératif d'une harmonisation dans le cadre des espaces économiques sous régionaux en vue de développer des synergies positives.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

- CLICHE, P., *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique* « politique fiscale », 2012
- DJOUNDI, H., *Droit fiscal*, Paris, éd. Hachette, 2000

- GROSCLAUDE et MARCHESSOU, *Droit fiscal général*, Paris, Dalloz, 2001
- MABIALA, L., *Dans traité de fiscalité de la fiscalité générale à la fiscalité d'exception*, éditions, CRIGED, Kinshasa, 2022
- MAHANTAR, J., *Finances publiques, budget de l'Etat*, Paris, Hachette, 2^{ème} éd. Mise à jour, 2005
- MBOKO DJANDIMA, J.-M., *Code des impôts congolais*, Kinshasa, 2007
- Précis de fiscalité congolaise, Kinshasa, 2^{ème} édition, 2013
- TRAMBLAY, P., *Finance publique, budget et pouvoir financier*, 12^{ème} édition DALLOZ, Paris, 2015
- YAV, H., Ministère de finance : Forum national sur la réforme du système fiscal congolais du 11 Septembre 2017

II. Textes Officiels

- Déclaration finale de la mission du FMI à Kinshasa, le 7 juin 2013
- Décret n°01/2003 du 02 mars 2013 portant 10 créations de la Direction Générale des contributions
- Loi n°004/2003 du 13 mars 2003 en RDC
- OCDE. Recettes fiscales (indicateur) du 28 octobre 2023