

PROBLÉMATIQUE DE LA DÉCENTRALISATION DES FINANCES PUBLIQUES AU SUD-KIVU

*par Jean-Baptiste Ntagoma Kushinganine et
Christian Balyahamwabo Tulinabo*

Abstract

The present analysis of the strengths and weaknesses of fiscal decentralization in the DRC focuses on the particular case of South Kivu – and on public revenues rather than on expenses or political responsibility. The economic structure of the province has been weakened not only by repetitive wars but also by bad governance. Consequently, a lot of revenue escapes the treasury because of bad practices in the province, in which public authorities, civil servants and the population participate. Taxpayers don't willingly share in the public burden by paying taxes, and revenues are disappearing both at the provincial and at the national level. The mechanisms for transfer of resources from the center toward the periphery have broken down, and this for political reasons. Consequently, taxation should primarily be considered from a political angle in order to channel local revenues to the treasury, which is one of decentralization's main objectives. Efficient and well organized local authorities could help fiscal decentralization in the DRC succeed. A recovery plan to better collect and allocate public revenues is needed to guarantee the economic takeoff of the province.

1. INTRODUCTION

Bien que la décentralisation soit une bonne chose en soi, sa mise en pratique dépend du contexte de chaque milieu. Ce texte présente les forces et faiblesses de la décentralisation financière en RDC, en traitant le cas particulier de la province du Sud-Kivu. Il examine beaucoup plus le champ des recettes que celui des compétences ou dépenses. Il se veut une réflexion pouvant inscrire le Sud-Kivu dans le schéma de réussite de la décentralisation, comme solution aux efforts de mobilisation des ressources par les pouvoirs publics locaux.

De manière générale, les provinces de la RDC présentent des faiblesses et rencontrent des difficultés relatives au recouvrement des ressources, mais elles ne disposent pas de plan de redressement réalisable à moyen terme pour recouvrer les recettes publiques.

Alors, comment la décentralisation peut-elle être mise à profit pour permettre à la province du Sud-Kivu d'accroître ses recettes publiques ? Cette question nous permettra d'identifier les obstacles à surmonter au niveau local, et d'analyser les options que pourra prendre la province pour maximiser ses recettes afin d'envisager le succès du processus de décentralisation financière. Pour assurer efficacement le rôle d'allocation des ressources, la province devrait mobiliser les recettes suffisantes qui pourront ensuite être utilisées de manière rationnelle.

Nous partirons de l'hypothèse selon laquelle les nouvelles compétences conférées à la province par le processus de la décentralisation permettront à celle-ci de prendre des mesures (décisions et contrôles) au niveau local pour recouvrer le maximum de recettes publiques. La province devrait

promouvoir l'activité économique pour accroître l'assiette fiscale sur les droits d'accises et les impôts, afin de ne pas compter prioritairement sur les recettes douanières et la contribution financière du gouvernement central. Elle devrait aussi fiscaliser l'économie informelle en canalisant les recettes recouvrées dans ce secteur vers le trésor public.

L'objectif de ce travail est de jeter un regard critique sur la viabilité et l'efficacité du cadre de mobilisation des recettes au niveau local, qui est l'un des objectifs de la décentralisation financière. Il n'aborde pas l'évaluation quantitative de la décentralisation financière parce que celle-ci n'est pas encore effective en RDC. La méthode qualitative sera beaucoup plus utilisée. Nous ferons des analyses comparatives, documentaires et statistiques à l'aide de textes légaux et scientifiques, mais aussi sur base de données recueillies sur terrain par l'interview, l'entretien, la documentation, l'observation et l'enquête. Cet article est subdivisé en trois sections. La première porte sur l'analyse économique de la décentralisation, la deuxième aborde les critiques sur l'assiette fiscale et les régies financières au Sud-Kivu, et la dernière traite des obstacles et défis de la décentralisation dans ses effets sur la mobilisation des recettes publiques.

2. ANALYSE ÉCONOMIQUE DE LA DÉCENTRALISATION

2.1. Les débats et composantes de la décentralisation

Depuis deux décennies, le développement économique à la base a émergé dans les débats des agences de développement et des chercheurs, préconisant ainsi la décentralisation du secteur public à travers le renforcement des capacités locales.

Les débats sont en général orientés dans plusieurs sens, notamment :

- La décentralisation peut être un vecteur d'efficacité dans l'allocation des ressources¹. C'est l'argument économique.
- La décentralisation peut améliorer la gouvernance car elle engage la responsabilité politique et guide l'action du gouvernement et des décideurs. C'est l'argument politique.
- Plusieurs auteurs² examinent les principales forces et raisons de la décentralisation, ainsi que les voies et moyens pour maximiser les avantages du processus de décentralisation.

Les objectifs de la décentralisation sont d'accroître les capacités de programmation et de gestion au niveau local dans le cadre de la bonne gouvernance et de renforcer la participation des populations au développement

¹ MUSGRAVE, R. A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw Hill, 1959.

² FUKASAKU, K., DE MELLO, L. R., *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies*, Paris, OCDE Development Center Seminars, 1999.

local. Sa finalité est l'amélioration durable des conditions de vie des populations à travers les investissements appropriés tenant compte des besoins réels des populations, mais aussi par le renforcement des capacités des entités décentralisées.

La décentralisation rapproche les dirigeants des gouvernés. Cependant, la situation qui a résulté de plusieurs années de centralisme et de guerre a engendré en RDC la perte de confiance de la population dans les pouvoirs publics, l'incivisme, le déficit de la communication entre les administrations et les administrés, l'inefficacité dans la mobilisation des recettes publiques, etc. Beaucoup de Congolais confondent la décentralisation et la déconcentration qu'ils ont vécue pendant plusieurs années.

La décentralisation doit être distinguée de la déconcentration et de la délégation. La déconcentration consiste en l'attribution de responsabilités du gouvernement central à des entités décentralisées ou bureaux régionaux de ce gouvernement plutôt qu'au bureau central usuellement situé dans la capitale. Elle ne consiste qu'en un simple aménagement de la concentration du pouvoir. En RDC, c'est le cas des services comme les divisions provinciales des mines, des finances, de la fonction publique, etc. C'est le cas aussi des territoires, quartiers, groupements et des villages qui sont des entités territoriales déconcentrées dépourvues de personnalité juridique.

La délégation consiste à faire des entités locales des agents du gouvernement central qui exercent certaines fonctions au nom de l'État. C'est le cas du mandat du gouverneur de province pendant la deuxième République jusqu'aujourd'hui.

Quant à la décentralisation, elle suppose non seulement le transfert de pouvoir de décision et de contrôle, mais également la reconnaissance d'une certaine indépendance des entités décentralisées vis-à-vis du gouvernement central. C'est le cas des provinces, villes, communes, secteurs et chefferies, qui sont reconnues par la Constitution comme étant des entités décentralisées.

Mettre en œuvre la décentralisation suppose au préalable une réelle déconcentration des administrations d'État, faute de quoi aucun dialogue n'est possible entre les élus locaux, détenteurs des nouvelles compétences, et les fonctionnaires chargés de veiller à l'application des principes du service public³. La décentralisation nécessite d'abord la réussite de la déconcentration.

Ainsi, la décentralisation ne peut pas être réduite à la seule transformation des structures institutionnelles dans un État fragile comme la RDC, parce que les structures supposées être transformées se trouvent dans une situation de déliquescence, que les services publics et la fonction publique sont en dégradation continue⁴. Le chef de mission « gouvernance » de la Banque mondiale, Tony Verheijen, avait préconisé à la RDC « d'éviter toute précipitation et d'aller étape par étape dans la décentralisation, en cédant petit à petit les responsabilités aux provinces ». Ainsi, le transfert des compétences en

³ GREFFE, X., *La décentralisation*, Paris, La Découverte, 2005.

⁴ LIÉGEOIS, M., *La décentralisation en RDC : enjeux et défis*, Bruxelles, GRIP, 2008.

une seule fois, comme cela s'est passé avec succès dans d'autres pays comme le Canada, n'est pas souhaitable en RDC.

Marysse montre les spécificités concernant la décentralisation dans les pays en voie de développement et en situation post-conflit comme la RDC⁵. Pour lui, le processus de décentralisation dépend du contexte de chaque pays. L'allocation efficace des ressources que permet la décentralisation ne doit pas perturber d'autres fonctions de l'État, à savoir la stabilisation et la redistribution. En effet, Marysse et Tiebout affirment que la décentralisation a le mérite de permettre une meilleure allocation des ressources.

La décentralisation assure une allocation efficace des ressources publiques parce que les agents choisissent librement de se déplacer sur le territoire, à l'aide de la combinaison biens publics-fiscalité en « votant par les pieds »⁶. Ceci veut dire que l'entité territoriale décentralisée qui utilise rationnellement ses ressources pour se procurer des infrastructures de base aura la chance d'accueillir un nombre élevé d'opérateurs économiques (contribuables). Pour cette raison chaque entité fournira des efforts pour allouer efficacement les ressources disponibles. Parler de la décentralisation, c'est aussi reconnaître ses piliers et composantes.

Les arguments appuyant la décentralisation mettent l'accent sur le processus participatif : la population locale participe à la décision, gestion, programmation, et à la réalisation des investissements. La participation est définie par la Banque mondiale dans son *Sourcebook* de 2002 comme le processus à travers lequel les agents influent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités, la définition des politiques, l'allocation des ressources et l'accès aux biens et services publics. De cette définition, on relève trois piliers fondamentaux de la méthode participative qui sont directement liés au processus de décentralisation : appropriation, insertion et responsabilité démocratique (*accountability*). La plupart des pays en développement ont élaboré leur DSRP sur base de ces trois piliers.

Plusieurs motivations sont à l'origine du processus de décentralisation, et celle-ci peut s'effectuer au niveau politique, administratif et financier. Ces trois composantes de la décentralisation doivent être réalisées pour que ce processus produise des effets positifs sur l'amélioration des conditions de vie des populations.

- La décentralisation politique donne au citoyen local et à ses représentants plus de pouvoir dans la prise de décisions. On a prévu l'organisation d'élections locales au courant de l'année 2009 en RDC.
- La décentralisation administrative redistribue l'autorité, la responsabilité et les ressources à différents échelons administratifs. La province du Sud-Kivu est l'une des trois provinces issues de l'ancien

⁵ MARYSSE, S., *Decentralization issues in post-conflict Democratic Republic of the Congo (preliminary draft)*, Anvers, IDPM-UA, 2004.

⁶ TIEBOUT, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, 1956, pp. 416-424.

Kivu et n'a pas de district. Elle est divisée en huit territoires (Fizi, Idjwi, Kabare, Kalehe, Mwenga, Shabunda, Uvira et Walungu), ainsi que trois communes (Bagira, Ibanda et Kadutu) qui forment la ville de Bukavu. Chaque territoire est divisé en secteurs et/ou chefferies et ces dernières sont divisées en groupements. Le groupement est divisé à son tour en localités ou villages⁷.

- La décentralisation financière répartit les ressources et compétences en organisant les rapports financiers entre l'État et les collectivités locales. Elle permet d'accroître les revenus des ETD.

Le partage des compétences et des moyens budgétaires est traditionnellement abordé en référence à la typologie des activités du secteur public de Musgrave. Selon ce dernier, il y a trois fonctions économiques de l'État : allocation (affectation), distribution (répartition) et stabilisation (régulation)⁸.

Dans sa fonction de stabilisation, l'État veille par exemple à l'équilibre macroéconomique. Les responsabilités en matière de stabilisation macroéconomique sont souvent confiées au pouvoir central, voire à une instance supranationale.

Dans sa fonction d'allocation, l'État fournit les biens collectifs (la sécurité, les infrastructures...) pour corriger les défauts et imperfections du marché se traduisant par des externalités et le monopole naturel, qui mettent en échec la « main invisible » prônée par les économistes libéraux comme Adam Smith. La théorie économique considère que la production des biens publics purs (non rivalité et non exclusion dans la consommation) relève de la compétence du pouvoir central, et que la production des biens publics mixtes ou impurs (non rivalité ou non exclusion) soit laissée à la compétence des entités décentralisées. En effet, les biens publics purs sont profitables à tous sans tenir compte forcément de la localisation et de la capacité de l'individu.

Dans sa fonction de redistribution, l'État-providence institutionnalise la solidarité par le biais d'organes tels que la sécurité sociale, la caisse de péréquation, l'impôt progressif, etc., pour permettre la meilleure redistribution des richesses. L'État garantit à la population un minimum de bien-être notamment à travers la protection sociale par l'assurance et l'assistance. À l'instar des dépenses effectives, les dépenses de transfert (sécurité sociale, assistance, subvention) augmentent de plus en plus. Beaucoup de fonctionnaires d'État méritent la retraite en RDC étant donné leur âge, d'où l'importance de garantir les moyens suffisants pour la sécurité sociale.

⁷ DSRP DE LA PROVINCE DU SUD-KIVU, 2005.

⁸ MUSGRAVE, R., *op. cit.*

2.2. Le transfert des recettes à la province

Toute décentralisation implique des tensions entre l'État central et les gouvernements locaux, pour savoir qui doit détenir quels pouvoirs, comment financer les deux niveaux de gouvernement, comment s'assurer d'une bonne utilisation des transferts. Les tensions sont encore plus fortes lorsque les décisions sont prises unilatéralement par le pouvoir central. Un consensus avec les provinces serait souhaitable, tout en respectant les textes légaux.

Le principe des transferts et leur volume sont fixés par la Constitution de la RDC. La loi portant sur les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces stipule en ses articles 54 et 55 que : la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40 %. Sont à caractère national, les recettes de la DGRAD, les recettes de l'OFIDA, les recettes de la DGI, des pétroliers producteurs ainsi que d'autres impôts pouvant être perçus à leur lieu de réalisation.⁹

Au regard de la situation sur terrain, le gouvernement central est tenté de retarder l'application de la loi sur la décentralisation (surtout concernant le transfert des recettes et compétences). Cependant, les transferts du budget de l'État à celui des collectivités locales se justifient du fait que les collectivités locales assurent certaines charges au nom et pour le compte de l'État. Les collectivités locales insistent pour que le transfert des compétences s'accompagne du transfert des ressources nécessaires à leur exercice.

L'application de la règle des 40 % de retenue à la source¹⁰, comme transfert du pouvoir central aux provinces, est toujours débattue et n'a pas encore été effective. Il était prévu d'abord que la retenue à la source débute en fin 2007, puis elle a été repoussée en janvier 2008 ; ensuite, on l'attendait en avril 2008 mais ce n'est pas encore effectif à ce jour (juin 2009). Selon les tendances du gouvernement central, les recettes d'intérêt national collectées par l'OFIDA et la DGE (une branche de la DGI) seraient rétrocédées pour 15 % seulement.

Qu'en est-il de la manière dont les ressources limitées sont utilisées au niveau local ?

L'analyse des budgets de la province montre que les dépenses courantes représentent en moyenne 45 % du budget, les dépenses d'investissement occupent en moyenne 25 %, et les 30 % restant sont affectés aux dépenses sociales, dont l'utilisation n'est pas précisée. La prise en charge du gouvernement provincial couvre près de 52 % des dépenses courantes¹¹. Les investissements couvrent ici souvent la réhabilitation des bâtiments, les achats

⁹ Il n'est pas précisé dans cette loi pourquoi ces recettes sont à caractère national. Cela mérite des débats dans l'avenir pour confier des ressources et des responsabilités aux ETD selon des bases objectives.

¹⁰ La retenue à la source veut dire que chaque province retiendra, avant de confier le reste au gouvernement central, les 40 % sur les recettes à caractère national qu'elle a réalisées.

¹¹ SUD-KIVU, *Budgets de la province de 2007 et 2008*.

de matériel de bureau... Les dépenses courantes quant à elles représentent beaucoup plus les rémunérations et les frais des missions.

La rubrique des recettes fiscales et administratives d'intérêt commun cédées à la province ne représente qu'en moyenne 6 % des ressources budgétaires du Sud-Kivu. Ces recettes proviennent de l'impôt sur la superficie des propriétaires fonciers (impôt foncier), l'impôt sur les véhicules, la taxe spéciale de circulation routière, l'impôt sur les revenus des immeubles des personnes non commerçantes, etc.

Les recettes issues des marchés sont réparties entre différentes institutions comme le gouvernorat, la mairie et la commune. Les recettes issues de péage routier perçues à chaque passage de véhicule sont gérées par la mairie, le gouvernorat, la FEC, etc. L'utilisation de ces recettes semble être floue parce que les routes ne sont pas entretenues. Nous revenons sur cette dernière problématique dans la troisième section.

Les tentatives de décentralisation en RDC n'aboutissent pas, étant donné, entre autres, les attitudes ambiguës du pouvoir central. Les dépenses sociales comme d'autres dépenses du budget annexe de la province se retrouvent dans la rubrique des fonds spéciaux, qui sont des dotations financières ou matérielles du gouvernement central à la province et qui n'entraînent pas de mouvement dans la caisse du gouvernement provincial.

Ensuite, il y a des investissements à réaliser en province (construction et réhabilitation) figurant dans le budget du pouvoir central, qui en est le gestionnaire, et en même temps dans les budgets annexes des provinces sous la rubrique « budgets annexes »¹². Même lorsque ces investissements sont réalisés par le pouvoir central, on dit parfois que c'est un don accordé par une autorité publique. Il serait souhaitable de décentraliser ces investissements et de laisser leur gestion entre les mains des provinces.

Les ressources PPTE et autres ressources extérieures restent entre les mains du pouvoir central ; pourtant ces ressources devraient être réparties entre des entités décentralisées parce que, selon l'approche participative du développement, ce sont celles-ci qui mènent les actions pouvant directement toucher les pauvres. Malheureusement le comité consultatif chargé du pilotage et du suivi du processus d'utilisation des ressources PPTE n'intègre pas les membres des entités décentralisées. Pourquoi ne pas financer les budgets des provinces par les ressources PPTE ?

La loi portant sur les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces stipule en son article 58 que, dans les conditions fixées par la loi financière et la législation sur le crédit, la province peut recourir uniquement aux emprunts intérieurs pour financer ses investissements. Il revient à l'État de contacter et garantir, conformément à la Constitution et à la loi financière, des emprunts extérieurs pour les besoins de la province.

Selon Marysse, d'une part, « si les entités décentralisées étaient autorisées d'emprunter, cela pourrait déstabiliser tout effort d'équilibre

¹² COOPÉRATION TECHNIQUE BELGE, *Note Budget RDC*, Bruxelles, 2008.

financier ou de bonne gouvernance des finances publiques au niveau national »¹³. Par conséquent, il faudra que le pouvoir central mette en place des mesures de contrôle qui rassurent les prêteurs, mais qui réduisent en même temps la marge de manœuvre des gouvernements locaux d'emprunter.

Selon Fukasaku et De Mello, d'autre part, une décentralisation déséquilibrée des recettes et des dépenses publiques, se traduisant par l'insuffisance des recettes propres des entités fédérées pour financer l'élargissement de leurs compétences, crée des dysfonctionnements de l'État¹⁴. C'est ce qu'on observe dans le chef de la RDC.

En effet, le déséquilibre observé entre les recettes et dépenses publiques des provinces incite les autorités locales à réclamer une décentralisation financière immédiate. Mais les provinces sont-elles techniquement et politiquement préparées à assurer ces lourdes responsabilités ? La réponse nous semble négative à ces jours.

De façon spécifique, le transfert de compétence requiert beaucoup d'exigences pour la province du Sud-Kivu, étant donné le manque de rationalisation de l'administration publique. Par ailleurs, le transfert des compétences et des ressources prôné par la décentralisation devrait préoccuper d'autres ETD au même titre que les provinces. Dans la section suivante, il sera question d'analyser l'assiette fiscale de la province du Sud-Kivu mais aussi de formuler des critiques sur les régies financières.

3. LES CRITIQUES QUANT À L'ASSIETTE FISCALE ET LES RÉGIES FINANCIÈRES EN PROVINCE

Pour relever les défis de la décentralisation financière dans la mobilisation des recettes publiques, il est nécessaire d'analyser d'abord les activités économiques sur lesquelles portera la fiscalité en province du Sud-Kivu.

3.1. L'assiette fiscale au Sud-Kivu

L'observation critique de l'assiette fiscale dans la province montre que les activités économiques sont limitées au Sud-Kivu. La production y est faible, et la matière imposable est donc peu importante¹⁵. La province ne compte pas beaucoup d'entreprises publiques. Le secteur privé est peu compétitif. Les infrastructures de base sont insuffisantes, et connaissent un délabrement très remarquable. Les initiatives locales ne sont pas encadrées par le pouvoir public. Les techniques de production sont pour la plupart obsolètes. La présence des groupes armés favorise l'insécurité poussant les populations à des

¹³ MARYSSE, S., *op. cit.*

¹⁴ FUKASAKU, K., DE MELLO, L. R., *op. cit.*

¹⁵ Cette observation critique est menée en comparaison entre ce qui existe et les potentialités (humaines, économiques, ...) de la province.

déplacements en abandonnant leurs activités productives. Le manque d'infrastructure et l'insécurité limitent l'entrée d'investisseurs étrangers.

Les trois secteurs traditionnels (primaire, secondaire et tertiaire) regroupent les activités économiques de la province du Sud-Kivu :

1° : Le secteur primaire utilise près de 87 % de la population active. Il est dominé par l'agriculture vivrière et l'exploitation minière¹⁶.

- L'agriculture vivrière est dominée par le système d'exploitation familiale du type féodal. Elle est pratiquée sur des petits espaces où sont combinées différentes cultures utilisant des moyens de production rudimentaires, d'où sa faible rentabilité. Elle est orientée vers l'autoconsommation¹⁷. Il est difficile de quantifier la production agricole, et la plupart des agriculteurs n'ont pas de revenu monétaire. Tout ceci rend difficile l'évaluation par le fisc de la valeur imposable dans ce secteur.

- L'exploitation minière reste en grande partie artisanale. La libéralisation de l'exploitation artisanale de matières précieuses ainsi que le manque d'encadrement et de contrôle des exploitants provoquent la fuite des recettes au détriment de la province¹⁸. La grande partie des métaux précieux échappe au fisc. La présence des groupes armés facilite l'exploitation frauduleuse de ces produits. Les minerais issus de l'exploitation artisanale proviennent des zones rurales. Les creuseurs vendent à des personnes qui ont pu créer un réel réseau appelé réseau des négociants des minerais. Les négociants arrivent sur les lieux d'extraction avec des produits de consommation courante mais aussi de la monnaie qu'ils échangent contre du coltan, de l'or ou de la cassitérite. Ces produits miniers sont revendus dans des comptoirs, une bonne partie passe en fraude et est revendue aux pays voisins pour être exportée sous la licence de ces derniers. Les devises provenant de ces produits arrivent au pays dans des valises ou sous forme de biens d'importation, sans faire recours au système bancaire national.

En dehors de ces deux sous-secteurs, le secteur primaire regorge d'agriculture industrielle (théier, caféier, quinquina, canne à sucre, palmier à huile, etc.), plus l'élevage (vaches, chèvres, porcs, poules, lapins, etc.), la pêche, la pisciculture, et l'exploitation forestière. L'élevage, la pêche et l'exploitation forestière sont aussi réalisés de façon artisanale.

2° : Le secteur secondaire : les unités de production sont de petite taille et peu compétitives, leur capacité de production et leur rentabilité sont limitées. Beaucoup d'unités de fabrication des produits soumis au paiement des droits

¹⁶ KAJEMBA, E., *Congo : poches trouées, flux et fuite des recettes douanières au Sud-Kivu*, Bukavu, Observatoire Gouvernance et Paix, 2006.

¹⁷ Dans le secteur agricole, la plupart de producteurs exploitent des petits espaces avec des outils traditionnels, et produisent pour eux-mêmes. La production destinée à la vente est réduite à cause de raisons diverses telle que l'insécurité, l'état d'infrastructure, etc. Ceci conduit à une autoconsommation importante.

¹⁸ DE FAILLY, D., "Le Coltan : pour comprendre", in *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001.

d'accise ne sont plus opérationnels ; c'est le cas de la sucrerie de Kiliba et de la cimenterie de Katana.

3° : Le secteur tertiaire est dominé par le commerce, le transport et la communication. Le sous-secteur de communication (téléphone mobile) est devenu florissant avec la présence des sociétés comme Zain, Vodacom, Supercell, Cct et Tigo. Le petit commerce est la catégorie la plus importante du secteur informel étant donné la population qu'il occupe et la masse monétaire qu'il mobilise.

L'économie du Sud-Kivu est dominée par l'importation, cette dernière faisant partie du commerce. Pourtant le commerce permet l'échange des richesses sans pour autant les créer. Il faudrait ainsi affecter les revenus issus du commerce aux secteurs productifs. Bref, la situation économique de cette province est complexe.

Le tissu économique est affaibli non seulement par les guerres à répétition mais aussi par la mauvaise gouvernance. Bon nombre d'importations (aliments, tôles, ciments, etc.) étaient jadis produits localement. Pour pallier à la carence locale de ces produits, les opérateurs économiques ont opté pour l'importation. Actuellement, il serait judicieux d'analyser les avantages comparatifs dont dispose la province et étudier l'éventualité qu'elle se spécialise dans un groupe particulier de produits.

De même, les services de douane sont concentrés dans des villes au mépris des milieux ruraux. Ainsi certains biens agricoles sortent frauduleusement de la RDC à partir des milieux ruraux en destination des pays limitrophes, pour entrer ensuite en RDC au niveau des villes, et sont considérés comme des importations, pourtant produits par ce pays.

Le problème additionnel est que le Congo souffre actuellement de la dollarisation de son économie, les agents économiques n'ayant pas confiance en leur monnaie. Il y a un problème psychologique qui fait que les achats, même pour des biens de moindre valeur, se font en dollars ; pourtant, théoriquement il n'y a que le franc congolais qui a cours légal en RDC. La dollarisation de l'économie est beaucoup plus notable dans la partie est du pays (Sud-Kivu) ; elle est parmi les causes de l'existence d'une autre zone monétaire en dépit d'une relative stabilité de la monnaie nationale au cours de ces deux dernières années.

En outre, étant donné le poids de l'importation et la baisse des recettes d'exportation due à la diminution des prix des matières premières et à la sous-production du pays, il se dégage un besoin énorme de devises, pouvant causer une dépréciation du franc congolais. Cette dépréciation est également due à la mauvaise gestion des finances publiques caractérisée par la domination des dépenses de consommation au détriment de l'investissement, mais aussi aux avances de la banque centrale au gouvernement.

En conséquence, les revenus fiscaux sont minces depuis plusieurs années en RDC. Les politiques fiscales mises en place pour les améliorer agissent dans des proportions totalement insignifiantes par rapport aux potentialités et besoins du pays. L'histoire du pays montre que les gouvernants

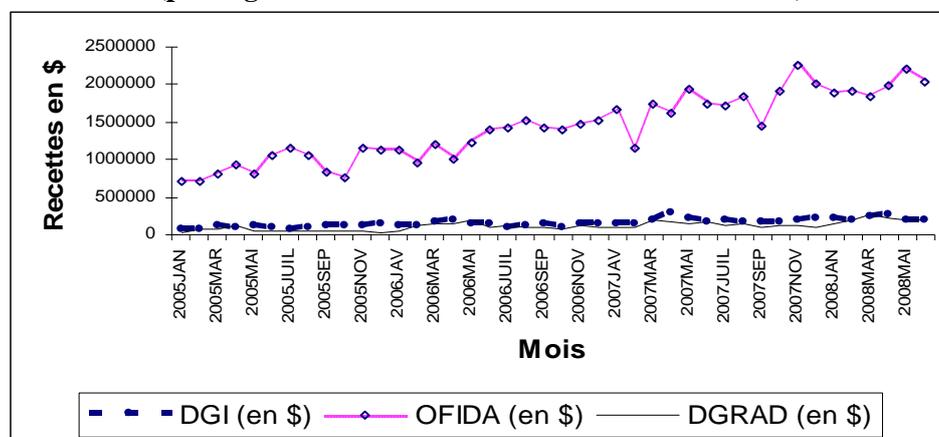
n'accordaient pas beaucoup d'importance aux recettes fiscales étant donné le volume des recettes en provenance des mines. En même temps, les citoyens ont perdu la culture de l'impôt. Les réformes en matière de fiscalité devraient donc avoir pour but d'améliorer la collecte des revenus, de stimuler l'investissement privé, d'élargir l'assiette fiscale et de recréer la culture de l'impôt.

En même temps, il faudrait remédier au manque de confiance à l'égard des gestionnaires. Les gens sont déçus de constater que les montants des taxes et impôts payés finissent dans les poches de certains individus, y compris l'élite politique, au moment où les agents de l'État sont payés difficilement, où les infrastructures se détériorent... Ce découragement de la population affecte négativement les recettes du trésor public.

3.2. Analyse critique de la provenance des recettes publiques : les régies financières

L'évolution des recettes des trois régies financières est représentée sur le graphique ci-dessous. Il convient de préciser que les données utilisées sont tirées des rapports annuels des services publics, qui ne reflètent pas parfaitement la réalité, mais c'est la seule source disponible.

Graphique 1 : L'évolution des recettes publiques (par régies financières au Sud-Kivu de 2005 à 2008)



Source : Données des rapports annuels de la BCC au Sud-Kivu.

Dans l'ensemble, il y a une évolution des recettes mais elle est beaucoup plus proportionnelle au sein de l'OFIDA qu'ailleurs. Les recettes de la DGI et de la DGRAD évoluent presque au même rythme. Le graphique montre qu'il y a une augmentation des recettes publiques en fin d'année et une diminution en début d'année.

L'OFIDA rapporte plus de 80 % des recettes des régies financières au Sud-Kivu. Le recouvrement des taxes et impôts par l'OFIDA dépend fortement

de la santé de l'économie. Le tableau ci-dessous montre les recettes recouvrées dans les territoires au Sud-Kivu.

Tableau 1 : L'apport de chaque bureau dans la réalisation des recettes de l'OFIDA Sud-Kivu en 2007

<i>bureau</i>	<i>recettes réalisées en \$</i>	<i>apport en %</i>
Bukavu-ville	19.990.578	80,38 %
Kalundu	4.463.706	18,18 %
Kavinvira	174.692	0,70 %
Kamanyola	125.099	0,51 %
Kiliba	48.109	0,19 %
Baraka	10.822	0,04 %
total	24.813.006	100,00 %

Source : Rapport annuel 2007 de l'OFIDA au Sud-Kivu.

La mobilisation des recettes par l'OFIDA au Sud-Kivu est considérablement importante au bureau de Bukavu-ville, le bureau de Kalundu (dans la cité d'Uvira) occupe la deuxième place. Le recouvrement des taxes et impôts dépend aussi de la nature des taxes, comme observé dans le diagramme ci-dessous.

Tableau 2 : Les recettes enregistrées par nature à l'OFIDA Sud-Kivu

<i>nature des recettes</i>	<i>réalisation en Fc</i>	<i>pourcentage</i>
1. Droits et taxes à l'exportation	582.420.103	4,59 %
2. Droits et taxes à l'importation	9.117.511.775	71,79 %
3. Droits de consommation		
3.1. Droits de consommation à l'importation	1.317.427.874	10,37 %
3.2. Droits de consommation sur la production locale (droits d'accises)	1.655.151.121	13,03 %
4. Recettes d'entrepôts	575.842	0,00 %
5. Cautionnements	27.833.393	0,23 %
total	12.700.920.108	100,00 %

Source : Rapports annuels 2007 et 2008 de l'OFIDA Sud-Kivu.

L'État obtient la quasi-totalité de ses ressources des taxes de l'importation (82 % des recettes de l'OFIDA). Il faudrait restructurer cette importation qui constitue la base des recettes de la province. Malheureusement, elle est plongée dans le secteur non structuré.

Il n'y a pas de statistiques exactes pouvant permettre d'évaluer l'assiette fiscale dans les entités décentralisées. Beaucoup de produits importés échappent au paiement de taxes. Le commerce frontalier prend une ampleur

considérable, et pourtant il n'est pas pris en compte par les finances publiques parce que les recettes provenant des jetons payés comme droit d'entrée et sortie sont distribués entre les agents à la frontière¹⁹. Aucun service ne dispose de chiffre sur les quantités de biens et l'effectif de personnes qui passent régulièrement dans le cadre du commerce frontalier, un commerce qui se déroule dans l'informel.

L'annulation ou la réduction sensible des droits d'entrée dans la zone CEPGL serait souhaitable parce que les recettes collectées dans le cadre du commerce frontalier au Sud-Kivu ne profitent pas au trésor public. Les 4 services OFIDA, OCC, HYGIÈNE, DGM sont les seuls reconnus comme pouvant effectuer des prélèvements à la frontière. Mais depuis les années 1990 plusieurs autres services se sont imposés qui perçoivent des fonds sans pièce justificative. Ces fonds ont une destination autre que le trésor public. Au delà des 4 services cités ci-dessus, les services ci-après sont opérationnels à la frontière : police, armée, gouvernorat de province, mairie, ANR, DEMIAP, SONAS, division de transport et communication, FPI, division des affaires économiques, DGI, OGEFREM, division du commerce extérieur, etc. Ces services ont été sommés de quitter la frontière mais beaucoup d'entre eux y sont toujours présents.

Certains services justifient leurs prélèvements à la frontière comme moyen pouvant permettre leur fonctionnement, étant donné que le trésor public ne satisfait pas leurs besoins quotidiens. D'autres services disent qu'il est facile d'effectuer des prélèvements à l'entrée des marchandises quand celles-ci se trouvaient déjà à l'intérieur du pays étant donné la structure informelle de l'économie.

Ce désordre au sein des régies financières alimente une pression inflationniste et appauvrit davantage la population. Ainsi, l'inefficacité dans la gestion des finances publiques est remarquable, et la stabilité macroéconomique est difficile à maintenir. Les causes de la sous-production douanière au Sud-Kivu relèvent principalement des mesures d'exonération et d'enlèvements d'urgence appliquées souvent abusivement par les autorités politiques, militaires et administratives, ce qui grève sensiblement les recettes de l'OFIDA.

Pour une économie extravertie (basée sur les importations) comme c'est le cas en province du Sud-Kivu, la décentralisation fiscale risque de mener à des déséquilibres et distorsions dans la distribution et l'affectation de revenus fiscaux. Une politique de promotion de la production intérieure et des exportations s'avère nécessaire.

¹⁹ Toute personne qui quitte la RDC à destination des pays voisins (Rwanda, Burundi, Tanzanie, ...) pour une durée d'un jour n'a pas besoin d'un passeport ou d'un laissez-passer. Il suffit de se présenter au guichet de migration à la frontière avec sa carte d'identité et 50Fc pour recevoir un jeton permettant d'effectuer ce mouvement. Cela est valable pour les habitants des pays limitrophes. Le jeton en question n'exclut pas le paiement de droit de douane pour les marchandises.

Après cette brève analyse de la perception des taxes à la frontière (OFIDA), que dire du niveau de performance de la DGI ?

La Direction générale des impôts (DGI) rencontre plusieurs obstacles pour réaliser son objectif de maximisation des recettes publiques. La conscientisation et la contrainte soumise aux contribuables sont nécessaires actuellement au Sud-Kivu pour recouvrer les impôts.

Tableau 3 : La ventilation des recettes par nature d'impôts perçus par la DGI (2002-2008) en USD

<i>nature d'impôts</i>	<i>recettes annuelles moyennes²⁰ en \$</i>	<i>taux moyen de participation aux recettes de la DGI/S-K</i>
recettes du Trésor		
Impôt sur les bénéfices professionnels (sur personnes physiques et morales) : IBP / PP & PM	131.848.088,33	10,31
Impôt professionnel sur les revenus et impôt exceptionnel sur les revenus : IPR - IER	570.167.656,13	44,60
Impôt sur les revenus locatifs (des immeubles commerciaux) : IRL	115.916.956,84	9,07
Impôt sur les chiffres d'affaires (à l'intérieur) : ICA/Int.	114.030.500,33	8,92
Précompte BIC	270.425.837,40	21,15
Ouverture dossier fiscal	858.772,00	0,07
Immatriculation des véhicules	59.519.624,00	4,66
Pénalités droits émis	347.949,00	0,03
Attestations fiscales	188.679,00	0,01
Imprimés et autres	5.158.641,00	0,40
total recettes du trésor	1.268.462.704,03	99,21
recettes des ETD		
Impôt foncier : IF	10.062.190,50	0,79
Taxe spéciale de circulation routière : TSCR		
Impôt sur les véhicules : IV		
Impôt sur les revenus locatifs (sur les personnes physiques non commerçantes) : IRL / PPNC		
total recettes ETD	10.062.190,50	0,79
total général	1.278.524.894,53	100,00

Source : Rapports annuels de 2002 à 2008 de la DGI/Sud-Kivu.

²⁰ Les recettes annuelles moyennes sont trouvées en faisant la somme des recettes annuelles pour les 7 ans (2002 à 2008) divisée par 7.

L'IPR et l'IER participent à concurrence de 45 % aux recettes de la DGI/Sud-Kivu. Ce type d'impôt est surtout payé par les organisations non gouvernementales (ONG) qui sont localisées au Sud-Kivu.

Sur l'ensemble des recettes réalisées par la DGI, les recettes ETD ne représentent que 0,8 %, les 99,2 % sont destinés au trésor public. Précisons toutefois que les ETD recouvrent d'autres taxes qui ne passent pas par la DGI, c'est le cas des taxes recouvrées dans les marchés, les abattoirs, les carrières de pierres, les ports et gares...²¹

Les quelques entreprises qui fonctionnent au Sud-Kivu dans l'économie formelle sont en majorité recouvrées par la Direction des grandes entreprises (DGE). C'est le cas de Bralima, Pharmakina, Kotecha, Banro, Ginki, Zain, Vodacom, Supercell, Tigo, CCT, ... sans parler des entreprises publiques comme la Regideso, la SNEL, la SNCC, et des éléphants blancs comme la sucrerie de Kiliba, la cimenterie de Katana et la Tolinki qui ne produisent plus. En moyenne, la DGE réalise auprès des entreprises implantées au Sud-Kivu les 2/3 des recettes recouvrées par la DGI/S-K²². Ainsi, dans l'hypothèse que les 40 % retenus à la source par les provinces ne concernent pas les recettes de la DGE et de l'OFIDA, il va de soi que cette retenue sera insignifiante, parce que les deux organes recouvrent à eux seuls environ 85 % des recettes au Sud-Kivu.

Tableau 4 : La ventilation des recettes de la DGI/Sud-Kivu par centre de perception (de 2002 à 2008)

<i>N°</i>	<i>centre de perception</i>	<i>taux moyen de participation par centre</i>
01	Siège de Bukavu	67,38 %
02	Centre Uvira	12,00 %
03	Centre Ibanda	12,21 %
04	Centre Kadutu ²³	2,25 %
05	Centre Kalehe	0,84 %
06	Centre Bagira	0,35 %
07	Centre Mwenga	0,92 %
08	Centre Shabunda	1,41 %
09	Centre Walungu	0,41 %
10	Centre Fizi	0,29 %
total		100,00 %

Source : Rapports annuels 2002 à 2008 de la DGI/ Sud-Kivu.

²¹ Ces taxes n'ont pas de rubriques dans les tableaux parce qu'elles sont directement recouvrées par les services du gouvernorat, de la mairie, de la commune, ... sans passer par la DGI.

²² La Direction des grandes entreprises (DGE) est une branche de la Direction Générale des Impôts (DGI). C'est cette branche qui perçoit des impôts payés par les grandes entreprises en RDC. Il y a d'autres branches de la DGI qui s'occupent des impôts que payent d'autres catégories d'entreprises. Alors, la tendance du gouvernement central serait de ne pas tenir compte des recettes de la DGE et de l'OFIDA dans le calcul de 40 % retenus à la source.

²³ Même si Ibanda, Bagira et Kadutu forment la ville de Bukavu – mais la DGI a un centre de perception dans chacune de ces trois communes mais aussi un siège provincial situé dans la commune d'Ibanda.

Le siège de la DGI à Bukavu recouvre plus de 67 % des recettes provinciales de cette régie financière, suivi du territoire d'Uvira pour 12 %. Cette tendance est observée pour d'autres régies financières (OFIDA, DGRAD). Ainsi, sur les 8 territoires et la ville de Bukavu que compte la province, seuls Uvira et Bukavu rapportent plus de 95 % des recettes publiques.

Après avoir critiqué deux régies financières, il nous reste à analyser la dernière, la Direction générale des recettes administratives, domaniales, judiciaires et de participation (DGRAD). La DGRAD a pour mission principale de canaliser vers le trésor public les recettes non fiscales perçues par différents services publics. Elle était créée sur base d'un constat d'échec des procédures et méthodes d'encadrement ou de mobilisation des recettes non fiscales au profit du trésor public. Elle s'occupe d'opérations de contrôle, d'encadrement et de recouvrement des recettes non fiscales, tandis que les tâches de constatation et de liquidation demeurent du ressort des services publics générateurs (les services déconcentrés ou des divisions provinciales : environnement, cadastre, agriculture, énergie, santé publique, commerce extérieur, transport et communication...).

Des relations informelles se développent au détriment des structures formelles, ce qui conduit à de fausses et nuisibles circulations d'informations au risque d'envenimer les relations professionnelles et créant des clivages dans l'organisation de la DGRAD. Le pouvoir est concentré au sommet, qui voudrait contrôler presque tout, alors que l'organisation est vaste et complexe. Le sommet hiérarchique étant dans l'impossibilité de tout gérer, on assiste à une sorte de jungle qui fait que les agents recouvrent parfois les recettes pour eux-mêmes à l'insu de leurs chefs ou sous la bénédiction de ceux-ci.

Les agents et cadres de la DGRAD/S-K sont non immatriculés depuis l'implantation de cette régie financière au Sud-Kivu en 1997, avec toutes les conséquences que cela peut répercuter sur la motivation du personnel, la fraude et l'instabilité des agents²⁴. En général, l'évolution des recettes de la DGRAD est fonction des assignations : ainsi, lorsque les assignations augmentent, les recettes réalisées suivent le même rythme. En outre, la Division de contrôle et ordonnancement des recettes domaniales est plus performante que la Division de contrôle et ordonnancement des recettes administratives, judiciaires et de participation. La première rapporte 42,7 % des recettes de la DGRAD, alors qu'elle ne renferme que 25 % des services générateurs²⁵.

Étant donné les critiques sur l'assiette et les régies financières, il nous revient à présent d'identifier les obstacles et les défis du processus de décentralisation dans le cadre de mobilisation des recettes publiques.

²⁴ Nous (Balyahamwabo) étions engagé à la DGRAD à partir de Kinshasa depuis juin 2004, et étions affecté dans la province du Sud-Kivu comme ordonnateur des recettes. Nous avons donc assisté aux changements successifs des directeurs provinciaux de cette régie sans connaître une modification de la situation.

²⁵ DGRAD, rapports annuels 2006 et 2007.

4. LES OBSTACLES ET DÉFIS DE LA DÉCENTRALISATION POUR LA MOBILISATION DES RECETTES

4.1. La ponction illicite des recettes publiques

Beaucoup de recettes échappent au trésor public à cause des pratiques observées en province, et dont les autorités publiques, les agents des services publics et la population sont complices. La pratique du système « mal à manger ou MM » occasionne une fuite des recettes publiques. Ce système se traduit par l'orientation d'une partie des prélèvements d'impôts et taxes dans les poches des individus.

Le « mal à manger » se traduit par l'idée selon laquelle, sur l'ensemble d'impôts et taxes prélevés, il y a une partie pour le trésor public et une autre partie que les agents se partagent à la source, même si c'est illégal. Selon les agents percepteurs des taxes et impôts, cela se justifie parce qu'ils renflouent les caisses du trésor public alors que par ailleurs ils ont des arriérés de salaire ; d'où la création du système MM, pour se motiver soi-même.

La pratique du système MM se manifeste comme suit : si un commerçant doit payer 10.000 USD par container comme droits d'entrée à l'OFIDA, les services de douane lui accordent une réduction de 40 % pour qu'il puisse payer 6.000\$ seulement. Sur ce dernier montant, il accepte d'aller verser la moitié à la banque (3.000 USD) sur le compte du trésor public et les agents des services douaniers se partagent entre eux le reste (3.000 USD) avec la complicité de leurs chefs hiérarchiques²⁶.

Les gagnants du système MM sont d'abord les agents des services publics. C'est l'État ou le trésor public qui perçoit des miettes. Il est urgent que la province prenne des mesures pour réduire ce fléau, afin de mobiliser le maximum de recettes lui permettant de faire face à des nouvelles compétences ou responsabilités confiées à elle par la décentralisation. Le comportement des commerçants est aussi à déplorer.

Les opérateurs économiques pratiquent certains actes conduisant à l'amenuisement de recettes au détriment du trésor public : les documents imprimés irréguliers, la falsification des factures, les fausses déclarations, l'excès de négociations, la présentation des documents parallèles, l'usage des faux, la fraude douanière, le trafic d'influence, la sous-évaluation des marchandises, les fausses factures, la non-maîtrise des textes légaux, le refus du contrôle, le manque de documents, la fraude des produits miniers, l'évasion fiscale, le refus de payer, l'entrée frauduleuse des véhicules par la porte de Kamanyola ou après les heures de services ou encore le weekend. Ce sont les grands commerçants qui échappent le plus souvent au contrôle des services douaniers²⁷.

²⁶ Illustration faite selon l'explication du système « mal à manger » ou MM par Kajemba Eric, coordinateur de l'ONG « O.G.P. » à Bukavu.

²⁷ Interviews accordés aux agents de l'OFIDA et des commissionnaires en douane installés à Bukavu, janvier 2009.

Ne pouvant pas faire face aux facturations exigées, les opérateurs économiques, une fois rodés, s'adonnent à la falsification des documents pour atteindre un niveau de taxation minimale. Les falsifications concernent souvent l'origine ou la provenance des produits (en considérant que les produits proviennent des pays limitrophes, même s'ils viennent de l'Asie ou de l'Europe), la valeur du fret, le contenu de la cargaison (en considérant les produits de moindre valeur et ceux qui payent moins de taxes), les quantités à déclarer (en sous-estimant le poids), la base imposable (diminuant le résultat ou bénéfice, le chiffre d'affaires, le patrimoine, la superficie), etc.

Nombreux sont les opérateurs économiques qui changent les noms de leurs établissements sans être inquiétés. Il est aussi possible à un commerçant de recourir à l'influence d'une autorité pour exiger des enlèvements d'urgence qui ne sont pas, pour la plupart, régularisés²⁸.

Les contribuables ne manifestent aucune bonne volonté pour ce qui est de participer à la charge publique par le paiement d'impôt. Les quelques contribuables qui déclarent le revenu le font avec beaucoup de magouille. C'est le cas par exemple d'un propriétaire d'immeuble qui fait loger 20 locataires payant chacun 150\$ le mois, mais qui déclare n'avoir que 4 locataires payant chacun 40\$ par mois lorsqu'il faut payer l'impôt sur le revenu locatif.²⁹ Cette situation est aussi facilitée par les morcellements sur des terrains cadastrés où l'on construit anarchiquement de multiples maisons sans respect des normes urbanistiques.

Les professions libérales ne payent presque rien à l'État, et pourtant il existe à Bukavu un nombre important de cabinets d'avocats, cabinets de médecins, bureaux d'ingénieurs architectes, bureaux d'études et audit... qui pourraient payer l'impôt professionnel sur le revenu. Les dirigeants politiques exercent souvent illégalement des activités commerciales incompatibles avec leurs fonctions, ils protègent aussi leurs amis et frères commerçants pour leur éviter de payer les impôts.

Les agents sont affectés à des postes soi-disant stratégiques (qui perçoivent suffisamment de recettes) selon leur capacité à ramener une enveloppe financière considérable au supérieur hiérarchique. Ce cas peut être illustré en référence avec la police de roulage. Le policier s'efforce de recouvrer illégalement le maximum de fonds auprès des automobilistes, pour qu'il puisse amener le « rapport »³⁰ en espèces à son chef hiérarchique. Si le policier n'atteint pas le montant exigé par son chef, il se voit directement remplacé par un autre. Ainsi, au lieu d'orienter la circulation routière et de

²⁸ Rapport annuel de l'OFIDA/ Sud-Kivu, 2007.

²⁹ Illustration faite sur base des pratiques observées sur le terrain et réalisées par les contribuables (propriétaires des maisons) à Bukavu.

³⁰ Le rapport dont il est question ici n'est pas un document ou une explication de ce qui se passe sur le terrain. C'est plutôt de l'argent ou d'autres biens économiques accordés à son chef pour mériter sa confiance.

contrôler les irrégularités, le policier passe sa journée à collecter de l'argent auprès des conducteurs³¹.

À ce rythme, certains conducteurs ou propriétaires de véhicules préfèrent ne pas payer les droits (taxes et impôts) à l'État et rester dans l'illégalité, sachant que cela ne posera aucun problème étant donné la 'souplesse' des policiers de roulage. À la fin de la journée ou de la semaine, les policiers ramènent une partie des fonds récoltés au chef hiérarchique ; à celui-ci de penser aussi à son supérieur, et ainsi de suite. De telles pratiques devenues générales dans tous les secteurs font perdre beaucoup de recettes au trésor public.

Qu'en est-il des comportements affichés par les services publics percepteurs des recettes ? Les actes déplorables pratiqués par les services étatiques sont essentiellement : le détournement, les exonérations non conformes, le clientélisme, la corruption, la fraude, la perception sans quittance, l'ignorance de la loi, la sous-taxation, les tracasseries, les tricheries sur le taux de change, la fausse estimation de la lourdeur des tâches, les intimidations.³²

Il arrive parfois que les responsables des services publics reçoivent des cadeaux en espèce ou en nature des mains de leurs subalternes, sans savoir la raison d'être de ces cadeaux. Exemple : un agent qui touche mensuellement 150 USD mais qui octroie à son chef un cadeau de 15.000 USD. Plus tard, c'est lorsque le subalterne est accusé de détournement de fonds publics qu'il va dire à son supérieur : « Vous vous rappelez le véhicule que je vous ai offert autrefois, je l'avais eu sur base de ces fonds détournés. Vous êtes obligé de me protéger, dans le cas contraire, vous serez aussi impliqué parce que je veux dénoncer que c'est vous qui avez profité de la plus grosse part. » Il revient dans ce cas au responsable d'atténuer les fautes reconnues au subalterne. En dehors de la manière dont les recettes sont perçues, et qui constitue la base de cette analyse, l'utilisation rationnelle des recettes au niveau local attire aussi l'attention des observateurs.

Les responsables locaux abandonnent les résidences publiques pour loger dans leurs maisons privées. En conséquence, la résidence officielle reste inoccupée cependant que l'entité décentralisée paye des milliers de dollars comme frais de loyer³³. Les frais liés à la réhabilitation de certaines infrastructures méritent aussi quelques commentaires. La procédure de passation de marché public laisse à désirer, souvent c'est le marché de gré à gré qui est pratiqué en lieu et place de l'appel d'offres. C'est le cas de la réhabilitation d'un kilomètre de route, allant de la place Mulamba jusqu'au petit marché de Nguba à Bukavu. « Cette réhabilitation est financée par le

³¹ Ces informations découlent de l'observation critique menée sur les carrefours mais aussi des entretiens avec les policiers roulages et conducteurs de taxis à Bukavu, au mois de décembre 2008.

³² KAJEMBA, E., *op. cit.*

³³ Assemblée provinciale du Sud-Kivu, débats au cours des plénières de décembre 2008.

gouvernorat de province et réalisée par une entreprise burundaise (BERCO) pour un montant d'environ deux millions de dollars »³⁴.

Toutes ces pratiques réalisées par les opérateurs économiques et agents de l'État sont à la base d'une fuite des recettes du trésor public au profit des poches individuelles. La crainte liée à toutes ces pratiques est que la décentralisation financière risque de confier aux ETD des recettes énormes qu'elles ne sauront pas utiliser rationnellement pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. La décentralisation devrait constituer un cadre d'action permettant à la province de combattre ce fléau à travers les décisions et contrôles locaux qu'elle rend possibles. Dans le cas contraire, elle risque de créer une sorte de seigneurie locale.

4.2. Les obstacles à la décentralisation fiscale

Un bon nombre d'obstacles sont de nature à ralentir la décentralisation financière dans les pays en voie de développement. C'est entre autres : les incompétences et incapacités locales, l'environnement financier international défavorable, la sous-fiscalisation accompagnée de la faiblesse des ressources publiques, le comportement retissant du pouvoir central, la faiblesse d'activités économiques.

La RDC en général et le Sud-Kivu en particulier sont encore largement sous-fiscalisés. Les ressources publiques sont généralement faibles. Le poids du secteur informel au sein de l'économie conduit à une faiblesse de la base fiscale. Les contribuables potentiels ont perdu la culture d'impôt. Seulement un nombre restreint de contribuables payent l'impôt, de sorte qu'ils se trouvent surimposés. Les populations sont en majorité pauvres. Il y a une bipolarisation de la population avec la classe de très riches et celle de très pauvres. La classe moyenne est en disparition.

Les gens qui détiennent des revenus importants, comme les députés, ministres, grands opérateurs économiques, ... échappent souvent au paiement d'impôt. Ainsi les petits commerçants trouvent que l'impôt pèse lourdement sur leurs activités. C'est ce qui les amène à travailler dans l'informel favorisant ainsi l'évasion fiscale. Il y a non seulement l'inégalité devant l'impôt car ce sont les pauvres qui supportent plus le poids de l'impôt, mais aussi l'illégalité de l'impôt parce que certains prélèvements opérés par les pouvoirs publics comme les militaires ne sont pas prévus par la loi. Toutefois, nous saluons « l'initiative du gouvernement central de retenir 30 % des revenus des personnalités politiques, à titre d'impôt sur le revenu professionnel depuis le mois de mars 2009 »³⁵.

Le système fiscal congolais est composite parce qu'il existe plusieurs types d'impôts, et déclaratifs car il laisse la latitude au contribuable de déclarer ses revenus, ce qui rend le contrôle a posteriori nécessaire. Ce système

³⁴ Robert et Kalume Danko (ingénieurs de BERCO), interview de novembre 2008.

³⁵ Ministre congolais du Budget, déclaration à la télévision nationale (RTNC) en février 2009.

s'accompagne de beaucoup de faiblesses, et ne semble plus s'adapter à la réalité congolaise. « Les prélèvements fiscaux et parafiscaux n'excèdent pas 20 % du PIB, ce qui conduit à une mise en commun trop faible des ressources »³⁶. En effet, le pouvoir central le trouve difficile de transférer aux entités décentralisées ou locales le peu de revenu qu'il collecte difficilement. En dehors de ces réalités relatives au contexte interne, l'environnement international aurait-il d'incidences sur la décentralisation des finances publiques ?

L'environnement financier international conduit le pays à contrôler les dépenses et recettes pour éviter des crises économiques. La crise financière mondiale pourrait se répercuter en crise socio-économique dans les pays comme la RDC. L'initiative PPTE oblige aux pays concernés la rationalisation des finances publiques, d'où une centralisation de la programmation des opérations financières. Par contre, la décentralisation des finances publiques implique une certaine autonomie de gestion financière reconnue aux entités décentralisées, d'où une multitude de centres de décisions en matière de dépenses et recettes publiques au niveau local.

Le pouvoir central joue encore un rôle important dans la mobilisation des ressources extérieures destinées au financement des entités décentralisées. C'est le cas du contrat RDC-Chine, qui touche plusieurs domaines : réhabilitation et construction d'infrastructures, exploitation minière et, mobilisation des ressources financières extérieures. Les projets y relatifs sont conçus et supervisés par le pouvoir central sans consulter les provinces, et ne sont pas basés sur des statistiques fiables. Certains attribuent cette concentration de l'initiative décisionnelle du gouvernement central à l'insuffisance des compétences et capacités au niveau local.

Les collectivités locales ont rarement des outils et compétences nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des politiques locales. Les responsables locaux sont habitués à la gestion des problèmes quotidiens. Les politiques qui envisagent le moyen et long terme sont inefficaces pour la plupart. Cela est observé dans le secteur comme la lutte contre la pauvreté, la promotion de l'emploi, la politique du logement, la politique sociale et culturelle, la mobilisation des recettes publiques, etc. Pourtant c'est seulement avec des telles politiques que les collectivités locales peuvent entrer dans un dialogue constructif avec les partenaires au développement en matière de décentralisation financière.

La vision à long terme est une condition nécessaire à l'amélioration de la gouvernance locale. La mise en œuvre des nouvelles responsabilités confiées aux entités locales requiert un changement radical de la part des élus et responsables locaux. Ainsi pour Xavier Greffe, les entités décentralisées n'ont pas les moyens et les compétences, en ressources financières aussi bien qu'humaines. Les personnels du pouvoir central restent souvent, pour des

³⁶ YATTA, F. P., *Décentralisation financière en Afrique : succès, problèmes et contraintes*, Windhoek, DPM, 2000.

raisons historiques, mieux formés et plus qualifiés que les personnels des collectivités locales³⁷.

En dehors des obstacles décrits ci-dessus, la réussite de la décentralisation des finances publiques dépendra également de la capacité des gouvernants à lever les fortes contraintes qui pèsent sur le prélèvement des impôts directs en RDC et particulièrement au Sud-Kivu. La section suivante aborde cette problématique dans le cas du Sud-Kivu.

4.3. Les limites contextuelles de l'impôt direct au Sud-Kivu

Comme dans la plupart des pays moins avancés, les contribuables effectivement concernés par la fiscalité directe sont limités. En effet la fiscalité directe frappe les titulaires des revenus liés à l'exploitation des entreprises, les titulaires des salaires, les titulaires des bénéfices industriels et commerciaux, les titulaires des revenus de capitaux mobiliers, les titulaires des revenus locatifs, les propriétaires des richesses comme les immeubles, ... mais beaucoup de ces contribuables évoluent dans le secteur informel, et échappent ainsi à l'impôt direct.

Contrairement à l'impôt direct, l'impôt indirect est manipulé avec facilité et aisance en raison du recensement et identification faciles de leurs débiteurs légaux quel que soit le caractère informel de l'activité considérée ; et il est considéré comme invisible car étant incorporé au prix de vente, le contribuable ne s'aperçoit pas de son poids. C'est le cas de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICA) qui atteint le revenu indirectement lors des achats ou des consommations des biens et services³⁸.

Même si les mécanismes de perception des impôts indirects semblent aisés, la mise en œuvre de ce genre de prélèvements pénalise d'une façon ou d'une autre les populations pauvres dans la consommation finale des biens. Il s'avère donc nécessaire de redynamiser d'autres voies possibles, plus particulièrement les impôts sur la fortune (immeubles et autres concessions) pour essayer d'atténuer les disparités économiques et sociales dans la participation à la charge publique³⁹.

Dans la pratique actuelle, l'impôt sur le patrimoine disparaît progressivement en RDC. Nous allons illustrer la limite de l'impôt direct au Sud-Kivu par le cas de l'impôt foncier qui fait partie des recettes fiscales cédées aux ETD. En effet, la faiblesse des investissements privés productifs au Sud-Kivu a cédé la place à l'acquisition d'actifs immobiliers, fonciers et autres.

Pour éviter surtout le risque lié à l'environnement politique et économique, beaucoup d'opérateurs économiques ont investi dans l'immobilier. Toutefois, on observe dans la ville de Bukavu un paradoxe sur l'évolution des biens immobiliers du domaine foncier et les recettes fiscales

³⁷ GREFFE, X., *op. cit.*

³⁸ ABESSOLO, Y., professeur à l'UEA, entretien de mars 2009.

³⁹ NGAOSYVATHN, P., *Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement*, Paris, Librairie générale de droit et jurisprudence, tome 17 et 18, 1980.

provenant de l'impôt foncier. L'inadéquation entre le potentiel foncier et les revenus tirés de l'impôt foncier exacerbe une incohérence sur le rendement de l'impôt foncier dans la ville de Bukavu.

Le manque de collaboration étroite des services ayant le foncier dans leurs attributions donne réponse aux incohérences relatives aux informations dissonnantes entre le fisc, la division de l'urbanisme et habitat ainsi que celles des titres fonciers et du cadastre, pourtant ces services traitent tous la même matière foncière.

Les règlements et restrictions des normes urbanistiques sont indissociables avec l'impôt foncier, ils en facilitent l'assiette d'imposition et l'applicabilité. En effet, il est créé à Bukavu des milliers de morcellements sur des terrains cadastrés et les constructions multiples s'y érigeant sont difficiles à évaluer. L'accès même à ces constructions est souvent difficile. On constate une déréglementation des normes urbanistiques à Bukavu : les terres résidentielles sont transformées en terres commerciales (proliférations des dépôts et petits marchés dans la commune d'Ibanda), les terres agricoles et incommodes pour la construction sont transformées en terres urbaines (la vallée maraîchère de Muhungu et celle de Paysage), certains sites de reboisement sont transformés en terres de construction. Tous ces maux rendent difficiles la perception de l'impôt foncier par le fisc⁴⁰.

Tableau 5 : Déclaration de l'Impôt foncier auprès du fisc dans la ville de Bukavu (de 1993 à 2006)

<i>exercice fiscal</i>		<i>personnes physiques</i>	<i>personnes morales</i>	<i>total</i>
1993	Nombre de déclarants	5	13	18
	Valeur en \$	-	-	-
1994	Nombre de déclarants	5	17	22
	Valeur en \$	-	-	-
1995	Nombre de déclarants	8	26	34
	Valeur en \$	-	-	-
1996	Nombre de déclarants	8	31	39
	Valeur en \$	-	-	-
1997	Nombre de déclarants	112	314	426
	Valeur en \$	20.540	151.205	171.745
1998	Nombre de déclarants	112	314	426
	Valeur en \$	20.540	151.205	171.745
1999	Nombre de déclarants	112	314	426
	Valeur en \$	20.540	151.205	171.745
2000	Nombre de déclarants	112	314	426
	Valeur en \$	20.540	151.205	171.745

⁴⁰ MURHULA, M., *Perspective de redynamisation de l'impôt foncier dans la ville de Bukavu*, mémoire de licence, Faculté des Sciences Économiques et de Gestion, UCB, 2005-2006. (Inédit)

2001	Nombre de déclarants	-	-	617
	Valeur en \$	-	-	223.000
2002	Nombre de déclarants	-	-	407
	Valeur en \$	-	-	196.980
2003	Nombre de déclarants	-	-	820
	Valeur en \$	-	-	235.500
2004	Nombre de déclarants	-	-	497
	Valeur en \$	-	-	190.200
2005	Nombre de déclarants	-	-	623
	Valeur en \$	-	-	192.000
2006	Nombre de déclarants	-	-	895
	Valeur en \$	-	-	200.900

Source : DGI/S-K, rapports annuels, division de la taxation et documentation, exercices fiscaux 1993 à 2006.

De ce tableau nous pouvons retenir qu'avant 1997 les déclarations de l'impôt foncier étaient insignifiantes à Bukavu. L'aspect politique de l'impôt s'avère donc inévitable et la volonté politique est une condition pour sensibiliser les contribuables ; les performances réalisées en 1997 le prouvent mieux. La forte souscription des déclarations observée à partir de l'année 2001 est due aux mouvements de constructions immobilières. Toutefois, les déclarations sur l'impôt foncier à Bukavu sont encore insuffisantes par rapport aux immeubles existant dans cette ville.

Dans beaucoup de pays, c'est l'impôt sur le revenu et le patrimoine qui rapporte le plus au trésor public. Mais en RDC et dans plusieurs pays en développement, c'est plutôt les droits de douane qui rapportent plus car il y a une prééminence du commerce dans leurs économies. La province du Sud-Kivu n'échappe pas à cette réalité. Cette situation est dangereuse étant donné le courant de mondialisation, de libéralisation du commerce, d'intégration régionale en termes d'union douanière ou économique, qui sera suivie d'une réduction de droits douaniers. Étant donné tous ces obstacles et limites, que faire pour que la décentralisation stimule une mobilisation adéquate des recettes de l'État ?

4.4. Les défis de la décentralisation pour la mobilisation des recettes

Pour promouvoir une gouvernance locale qui rapproche les institutions des populations, il est important que la décentralisation permette une collecte rationnelle des ressources au Sud-Kivu. Pour cela, il est nécessaire de :

- transférer effectivement et progressivement les compétences et ressources aux ETD ;
- accompagner la province du Sud-Kivu par un renforcement des capacités et de performance, à travers par exemple la formation et le recyclage du personnel, pour éviter l'inefficacité et la pléthore de l'administration fiscale ;

- clarifier les rôles et les responsabilités des acteurs en tenant compte de la cohérence et de la complémentarité ;
- créer des pôles de développement en province, par exemple Bukavu, Uvira, Kamituga et Katana ;
- sanctionner pour mettre fin à l'impunité et au détournement en chaîne (groupe) des fonds publics, dont la base tout comme le sommet hiérarchique sont responsables – en dehors des sanctions administratives, des poursuites judiciaires pourraient être faites à l'endroit des personnes impliquées dans le détournement des fonds de l'État ;
- mieux saisir l'économie réelle (statistiques sur le potentiel économique et fiscal) de la province à travers les enquêtes pour faire les prévisions sincères des recettes ;
- baser le budget provincial sur le programme de gouvernement provincial ;
- mettre en place des stratégies efficaces pour fiscaliser le secteur informel, afin que les prélèvements issus de ce secteur soient canalisés vers le trésor public pour éviter la fraude généralisée⁴¹ ;
- promouvoir le secteur productif pour accroître les droits d'accises, au lieu de dépendre des importations ;
- diligenter la Loi organique sur les finances publiques en remplacement de la loi financière de 1983, qui n'est plus adaptée au contexte de la décentralisation⁴² ;
- adapter les lois financières nationales par les édits⁴³ au niveau de chaque province étant donné parfois les différences des réalités entre provinces – cependant, en dehors des budgets les députés provinciaux du Sud-Kivu n'ont voté aucune autre loi provinciale dans l'espace de plus de deux ans.

La décentralisation pourrait permettre la mobilisation des recettes publiques, une mission que n'a pas pu atteindre la concentration du pouvoir en RDC. En effet, la participation de la population aux décisions locales et au contrôle local est un atout pour augmenter non seulement le rendement fiscal (l'apport de chaque percepteur des régies financières aux recettes recouvrées) mais aussi l'assiette fiscale (les activités productives).

Cependant, la décentralisation n'est qu'une condition nécessaire mais pas suffisante pour maximiser les recettes publiques. Elle devrait être accompagnée de :

⁴¹ NTAGOMA, J.-B., *Décentralisation fiscale dans une optique de fédéralisme fiscal dans un pays en développement : cas de la RDC*, Louvain-la-Neuve, DEA, UCL, 1999.

⁴² BIRINDWA, R., conseiller financier à l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu, interview d'octobre 2008.

⁴³ Les édits sont des lois votées par l'Assemblée provinciale.

- changement de mentalité de la population (contribuables, agents de l'État, ...) pour renouveler le civisme fiscal,
- renforcement de capacité des services publics,
- application des lois et textes existants, ...

Le contrôle parlementaire dans les régies financières pourrait renforcer l'efficacité de ces dernières dans la mobilisation des recettes. Malheureusement le parlement provincial n'est pas encore habitué à cet exercice. « Les organes de presse (radio, télévision, journal) qui pourraient aussi effectuer ce contrôle, critiquent difficilement les pouvoirs. L'inspection générale des finances et la Cour des comptes ne sont pas représentées en province »⁴⁴.

Il y a presque manque d'obligation de payer l'impôt et les contraintes à ce sujet sont de plus en plus hypothétiques, de sorte que l'on peut mettre en doute la présence de l'autorité de l'État. La décentralisation devrait dans ce cas permettre la restauration de l'État. Certains pensent qu'on ne peut pas décentraliser sans centre, ce qui semble être le cas pour la RDC. Toutefois, les pouvoirs locaux bien organisés peuvent créer ou améliorer le centre.

5. CONCLUSION

La charge publique n'est plus convenablement assurée au Sud-Kivu, étant donné, entre autres, la structure sous-productive de la province, mais aussi l'inefficacité du système de mobilisation des ressources publiques. L'impôt est un instrument de politique économique d'une collectivité. Il est un des rouages majeurs de la puissance et de l'indépendance d'une nation, il reflète la solidarité nationale et la capacité des membres d'une collectivité d'améliorer leur bien-être. Ainsi, plus un pays est capable de collecter beaucoup de recettes publiques, plus il est fort parce qu'ayant les moyens d'action qui devront ensuite être utilisés de façon rationnelle. La restauration de l'État en RDC peut aussi se réaliser à travers les pouvoirs locaux efficaces et bien organisés.

Dans l'optique de la décentralisation des finances publiques, on peut beau légiférer mais rien ne changera dans les recettes fiscales et non fiscales sans les éléments ci-après : salaire suffisant et régulier, renouveler la culture de l'impôt au sein de la population, renforcer le guichet unique, canaliser réellement des recettes vers le trésor public, promouvoir les activités productives, moderniser et restructurer les services publics, restaurer le circuit bancaire pour tout paiement fiscal, multiplier les enquêtes sur terrain, mettre fin à l'impunité causée par le détournement en chaîne des deniers publics, réduire les services percepteurs, renforcer le contrôle local sur les finances publiques par les organes compétents.

Un plan de redressement pour recouvrer les recettes publiques est nécessaire pour la province. Ce plan devrait tenir compte des caractéristiques, obstacles et défis évoqués ci-dessus. Il devrait se baser sur les statistiques fiables. Sa réalisation dépend de la bonne volonté politique et du concours du

⁴⁴ DE FAILLY, D., chercheur au LEAD, entretien de janvier 2009.

gouvernement central, des partenaires au développement, et de la participation des populations par le changement de mentalité. C'est à ce prix que la décentralisation des finances publiques permettra à la province du Sud-Kivu d'augmenter le rendement fiscal et l'assiette fiscale, afin de recouvrer le maximum de recettes pouvant être alloué pour répondre aux besoins réels des populations.

Bukavu, mars 2009