

CONGO : FRAGILITÉ DE L'ÉTAT ET FISCALITÉ

Par Omer Kambale Mirembe et Tom de Herdt

Abstract

Since the Monterrey International Conference, one of the current research questions has been how to mobilize national financial resources for development. This paper focuses on DRC taxation. The aim is to explain its capacity of collecting tax revenues. It is thus relevant to analyze its tax system and structure. The DRC presents small tax ratios and depends on limited tax categories. Consequently, in spite of the multiplicity of taxes, DRC doesn't have enough revenues. We assume that this is related to its tax governance.

1. INTRODUCTION

La République démocratique du Congo (RDC) est un pays post-conflit. Au courant de la décennie 1990, elle a connu des pillages qui ont contribué à la faillite de plusieurs entreprises. C'est également au cours de cette période que la Gécamines (la Générale des carrières et des mines), grand contributeur au budget de l'État, s'effondre. L'État a par ailleurs recouru systématiquement au financement monétaire et pratiqué une mauvaise gouvernance économique, ce qui a plongé le pays dans l'hyperinflation. Les guerres qui ont suivi ont accentué la dégradation de l'activité économique. Le pays a donc traversé des turbulences économiques et politiques dont il n'est pas totalement sorti et dont il a gardé des séquelles, même après la réunification du territoire et les élections. Plusieurs études rangent le pays parmi les États « fragiles » étant donné sa faible capacité à assurer ses fonctions principales en tant que tel. Par ailleurs, il est également appelé « pays en reconstruction ». Ce terme implique la possession de moyens pour le financement du fonctionnement de l'État, des programmes sociaux et la promotion du développement. La RDC peut-elle compter sur les ressources internes ? La question se pose d'autant plus que la taxation constitue pour elle comme pour beaucoup de pays une importante source de financement. Si la fiscalité présente des défaillances, elle hypothèque même la capacité de l'État à se construire ou se reconstruire. L'objectif de cet article est donc d'examiner la capacité de l'État congolais à collecter les impôts et les taxes. Par ailleurs, la capacité fiscale dépend de la gouvernance mise en œuvre dans la collecte et la gestion des ressources fiscales.

En effet, il est admis que la croissance et le potentiel économiques contribuent à accroître les moyens fiscaux de l'État et sa capacité à répondre aux besoins sociaux de ses citoyens. Si tel n'est pas le cas en RDC, il importe d'en examiner les raisons. L'objectif souvent brandi par les institutions fiscales est celui de la maximisation des recettes fiscales. Or la RDC n'est-elle pas caractérisée plutôt par une fragilité dans ce domaine ? Tel est le questionnement qui sous-tend toute notre recherche. En d'autres termes, les résultats de la gouvernance fiscale du Congo le fragilisent-ils encore plus ou

sont-ils au contraire à même de le renforcer dans sa reconstruction ? Notre hypothèse de base est que la gouvernance en question, centralisée à travers les régies financières et impliquant de multiples impôts et taxes, génère paradoxalement peu de ressources internes dont puisse bénéficier l'État. L'analyse de cette capacité fiscale passe par la compréhension du système fiscal utilisé et par l'examen de la structure fiscale réellement mise en place. À la nature des prélèvements est lié le degré de stabilité des ressources de l'État, à savoir : les impôts et taxes prélevés sur le commerce international, sur les revenus des travailleurs et des entreprises, ainsi que sur les consommateurs, toutes ces rentrées ayant des volatilités différentes par rapport à la conjoncture économique. Envisager la perspective de la fragilité de l'État nous est utile étant donné la question que nous nous posons quant à l'aptitude des institutions spécialisées à prélever ces diverses ressources fiscales à son profit.

Après un bref rappel de la relation entre fiscalité et fragilité, que nous appliquons au Congo, nous examinerons la capacité fiscale du pays à travers son système fiscal et la structure de ses produits fiscaux.

2. FISCALITÉ ET ÉTAT FRAGILE

Le problème des modes de fonctionnement de l'État se pose avec acuité dans plusieurs nations africaines. Le recours à l'endettement passe par l'acceptation des taux d'intérêt élevés du marché alors que certains pays sont déjà fortement endettés. L'aide internationale, souvent subordonnée d'ailleurs à des conditions relativement strictes, reste insuffisante. Ces dernières années la récession que traversent les États donateurs rend incertain le niveau des flux d'aide venant de ces derniers, ainsi que leur engagement à y consacrer 0,7 % de leur PNB. Les pays en développement peuvent-ils compter sur leurs ressources internes ? De plus en plus de recherches portent sur cette problématique.¹ Le consensus de Monterrey, en mars 2002, a mis l'accent sur la mobilisation des ressources nationales en vue du financement des objectifs du millénaire concernant le développement. Cependant, l'intention sous-jacente est souvent d'adapter les codes et normes des pays en développement de façon à attirer les investisseurs.² Il nous semble utile de prendre aussi en compte les modalités de fonctionnement de l'État pour comprendre le degré de mobilisation de ces ressources.

Notons que, de plus en plus, la littérature fait usage de la notion d'État fragile ou d'État faible (*weak state*). La notion a-t-elle des liens avec la fiscalité ? La réponse est positive, étant donné la relation qui existe entre la fiscalité et la formation de l'État lui-même. Dans cette perspective, il con-

¹ BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Mobilisation des ressources intérieures à travers l'Afrique : tendances, défis et possibilités d'action*, Tunis, octobre 2010, www.afcb.org/.

² NATIONS UNIES, *Conférence sur le financement du développement*, 2002, www.un.org/.

vient d'évoquer Joseph Alois Schumpeter.³ Pour lui, sur base des observations des réalités historiques de l'Autriche et de l'Autriche qui ont suivi la première guerre mondiale, il y a lieu indéniablement de comprendre l'État en partant de son système fiscal. La fiscalité a été un élément moteur dans la renaissance des deux nations. Les demandes fiscales constitueraient ainsi le premier signe de vie de l'État moderne, en tant que « *tax state* », dont l'auteur analyse la crise. Il est certain que le système fiscal est une composante importante dans la dynamique de la construction d'un État. On peut ainsi catégoriser un État en relevant quelles sont ses ressources économiques et à quels besoins elles sont affectées.

Pour Pedersen *et al.*⁴, parmi les critères de compréhension de la fragilité de l'État, on retrouve ceux relatifs au revenu, à la souveraineté et à la stabilité politique. Un État fragile peut ainsi être caractérisé par le faible niveau de son PIB, mais aussi une incapacité à lever suffisamment de revenus fiscaux pour financer son fonctionnement. Pour nous, cette approche est appliquée effectivement avec raison à la RDC.

Dans le même cadre, pour l'OCDE⁵, un État fragile est incapable de donner satisfaction aux attentes de sa population ou de gérer le changement à travers un processus politique. En effet, la capacité de l'État à assurer aux citoyens la sécurité et les services sociaux de base, tels que la santé et l'éducation, fait partie de son processus de construction. Ainsi la construction de l'État (*state building*), comprend-elle un ensemble d'actions destinées à développer ses capacités, ses institutions et sa légitimité pour qu'il réponde mieux à ses missions. Un État solide a des ressources suffisant à son fonctionnement et dispose d'une administration transparente et efficace en termes de résultats concernant le bien-être des citoyens.

Si ce n'est pas le cas, l'État peut glisser vers la faillite et l'effondrement. Rotberg⁶ distingue ainsi, selon le degré d'incapacité de l'État, trois situations : *weak states*, *failed states* et *collapsed states*. Les premiers voient diminuer leur capacité dans la production des biens publics. Les seconds sont généralement en proie à une déstabilisation interne, à des contreperformances administratives et à des indicateurs socio-économiques qui se détériorent. Il peut même arriver que, devant la démission de l'État, des services

³ SCHUMPETER, J. A., "The Crisis of the Tax State", (1918), in : SWEDBERG, R. A. (ed.), *Joseph A. Schumpeter: the economics and sociology of capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

⁴ PEDERSEN, L. E., ANDERSEN, L., STEPPUTAT, F., JUNG, D., "Fragile Situations. Background Papers", *DIIS Report*, n° 11, 2008, Copenhagen, Danish Institute for International Studies.

⁵ OECD, "Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From fragility to resilience", *OECD/DAC Discussion Paper*, 2008, voir le site <http://www.oecd.org> (consulté le 5 janvier 2012).

⁶ ROTBERG, R. I., "The Failure and Collapse of Nation-States. Breakdown, prevention, and repair", in : ROTBERG, R. I. (ed.), *When States Fail. Causes and consequences*, New Jersey, Princeton University Press, 2004.

sociaux de base soient pris en charge par des citoyens eux-mêmes ou des institutions non étatiques. Le dernier cas se réfère à l'écroulement même des fondements de l'État. On compte généralement parmi les États en faillite (*failed states*) : l'Afghanistan, l'Angola, le Burundi, le Congo (RDC), le Liberia, la Sierra Leone et le Soudan. La Somalie est quant à elle évoquée comme État effondré.

Un État s'affaiblit quand il devient incapable d'exercer ses principales fonctions. Il y a des signes qui annoncent ou manifestent l'effondrement, notamment en ce qui concerne les finances publiques : l'administration est caractérisée par l'impunité, et ses agents détournent en faveur de leur propre intérêt les recettes de l'État, au mépris de la loi et de l'ordre qu'ils sont censés faire respecter ; des éléments de la police ou de l'armée procèdent à des extorsions ou deviennent carrément des brigands.⁷ En somme, si l'État présente des insuffisances dans ses capacités essentielles consistant à assurer le contrôle du territoire national et la cohésion nationale, à faire fonctionner ses institutions, à assurer de façon efficace ses fonctions de régulation, de sécurisation, de redistribution et d'allocation des biens et services publics, il s'agit alors effectivement d'un État fragile ou faible. Du point de vue fiscal, l'État peut être incapable de collecter les ressources nécessaires pour assurer ses missions et garantir aux citoyens les biens et services publics. Les deux aspects sont liés. D'une part, le niveau des ressources fiscales conditionne l'offre des biens et services publics. D'autre part, ceux-ci, particulièrement les infrastructures, contribuent à développer l'économie et donc la capacité fiscale des citoyens, ce qui peut accroître les ressources publiques.

Les impôts et taxes peuvent également permettre une redistribution des revenus, à travers diverses allocations. Les recettes fiscales dépendent non seulement de la capacité administrative des gouvernements à percevoir les impôts et taxes, mais aussi de la volonté des entreprises à s'acquitter de leur devoir fiscal. L'acquiescement du devoir fiscal est important pour que le système fonctionne au bénéfice de tous et qu'il puisse ainsi soutenir les programmes et services qui améliorent les conditions générales de vie.⁸ Mais ce civisme est lié à la légitimité et à la bonne gouvernance de l'État. Comme le fait remarquer Zartman, la reconstruction de ce dernier passe par la restauration de sa crédibilité, au sens où les citoyens acceptent qu'il prélève une partie de leurs revenus, confiants qu'il en fera en retour bon usage. En effet la capacité de l'État à prélever des impôts, des redevances ou des taxes, et son aptitude à effectuer des réallocations de ressources, sont directement liées. L'incapacité de l'État à collecter suffisamment de ressources par les impôts et taxes diminue sa capacité à redistribuer, autrement dit à fournir des

⁷ ZARTMAN, I. W. (ed.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1995, p.10.

⁸ THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT / THE WORLD BANK, *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington, 2010.

biens et services publics. En conséquence, le sentiment qu'ont les citoyens de ne pas recevoir de l'État ce qu'ils seraient en droit d'en attendre peut les amener à renoncer à lui fournir suffisamment de moyens de le faire, c'est-à-dire à payer moins d'impôts et de taxes. Nous nous trouvons là devant une sorte de cercle vicieux.⁹ Par ailleurs, ce cercle rend difficile l'application des mesures macro-économiques basées sur des instruments fiscaux. Ceux-ci n'agiront pas, ou peu, sur une économie faiblement fiscalisée, où des pans importants de l'activité économique sont notamment occupés par l'agriculture et l'économie informelle.

La fiscalité n'a pas seulement pour rôle de générer des revenus à l'État. Elle constitue également un instrument de politique macro-économique. Pour être stable, un État doit effectivement être en mesure de posséder des informations sur le système économique qui a cours dans le pays. De telles informations sont nécessaires pour qu'il prenne des décisions sectorielles spécifiquement orientées.

Ainsi donc, d'une part, les faibles moyens fiscaux fragilisent l'État dans ses possibilités d'action et, d'autre part, du fait de sa fragilité, un État peut être incapable de récolter suffisamment de recettes grâce aux impôts et aux taxes. Au cours de la présente recherche, nous allons tenter d'examiner ce qu'il en est de la RDC.

3. FISCALITÉ ET GOUVERNANCE FISCALE

Il est courant de concevoir la gouvernance dans le sens de l'exercice du pouvoir, des façons dont les normes sont élaborées, décidées, appliquées et contrôlées au sein de l'État. Généralement l'approche normative de la gouvernance établit des règles et indicateurs de variables mesurant principalement la transparence, la responsabilité et la « redevabilité » de l'État. Si l'État n'agit pas conformément au respect des normes de « bonne gestion publique », il est alors soumis (en principe) à des réformes, généralement sous l'égide des institutions internationales, en vue de la bonne gouvernance. Dans cet ordre d'idées, parler de gouvernance fiscale c'est faire référence aux processus de création et d'application des normes fiscales.¹⁰ La gouvernance de la fiscalité en Afrique se rapporterait ainsi à l'analyse législative et administrative en vue des réformes pour une fiscalité normalisée performante. L'approche du type « bonne gouvernance » appliquée à l'État dans son ensemble est ainsi étendue à son administration fiscale. Cette perspective consisterait à appliquer aux finances publiques les principes de performance du management d'entreprise. C'est dans cet ordre d'idées que Mohamed

⁹ ZARTMAN, I. W., *.op. cit.*, p. 271.

¹⁰ BOISIVON, J.-P. (dir.), « Propositions pour une réforme de la gouvernance fiscale », *Document de travail*, Institut de l'Entreprise, février 2005. Voir le site : www.institut-entreprise.fr/ (consulté le 19 mars 2012).

Harakat¹¹ fait état des indicateurs de bonne gouvernance fiscale : des procédures et institutions régies par les règles du droit, une administration imprégnée d'une éthique professionnelle, des politiciens responsables de leurs actions, et enfin la participation de la société civile dans les affaires publiques. Ceci n'est pas nouveau, il s'agit souvent des recommandations des institutions internationales aux États en développement, après un diagnostic de « mauvaise gouvernance ».

Des auteurs ont fait remarquer les insuffisances d'une telle approche. D'après Giorgio Blundo¹² par exemple, elle ne prend pas en considération l'importance des logiques culturelles des acteurs en présence, ni des contextes sociaux, ni des trajectoires diverses de l'État. Pour cet auteur, dans le contexte africain, il faut questionner la gouvernance de l'État en partant des pratiques au quotidien des différents acteurs et groupes sociaux impliqués dans son fonctionnement. On peut ainsi se rendre compte de la diversité de personnes et de groupements agissant dont les rôles varient dans la négociation de l'État ou de son administration.¹³

Au sens plus empirique, Olivier de Sardan entend par gouvernance une forme organisée quelconque de délivrance de biens et services, publics ou collectifs, selon des normes et logiques spécifiques. Chaque forme organisée de cette délivrance ou arrangement institutionnel fonctionne selon des normes particulières, et met en œuvre des logiques spécifiques ; il s'agit de « modes de gouvernance ». Cette délivrance de biens et services publics ou collectifs peut s'effectuer de façon libérale ou bureaucratique, centralisée ou décentralisée, clientéliste ou despotique, formelle ou informelle, orientée par le marché ou par l'État.¹⁴ De ce point de vue, l'analyse du mode étatique de gouvernance en Afrique s'intéresse au fonctionnement et à la gestion des services publics, à la culture professionnelle des agents de l'État, à la sociologie quotidienne des administrations, aux interactions entre agents publics et citoyens, administrateurs et administrés, fonctionnaires et usagers, et enfin aux diverses formes de clientélisme, de corruption ou d'interventionnisme politique observables dans les dispositifs publics.

Bien qu'une telle étude ne procède pas spécifiquement à une analyse des pratiques en matière fiscale, nous partageons la conception de gouvernance fiscale en termes de modalités de production de l'administration ou de

¹¹ HARAKAT, M., *Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 216.

¹² BLUNDO, G., "La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil exploratoire", *Bulletin de l'APAD*, n° 23-24, 2002. Voir le site : <http://apad.revues.org/> (consulté le 15 mars 2012).

¹³ BLUNDO, G., "Négocier l'État au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise", *Autre part*, n° 20, 2001, pp. 75-90.

¹⁴ OLIVIER DE SARDAN, J.-P., "The eight modes of local governance in West Africa", *Africa Power and Politics Program*, Working Paper n° 4, Londres, novembre 2009, p. 4. Voir le site : <http://www.institutions-africa.org/> (consulté le 9 décembre 2011).

service public, orientée vers les acteurs et les institutions plutôt que vers les règles et les normes.

Nous nous intéressons à la gouvernance étatique en référence particulièrement à l'action de l'État en matière fiscale. Notre question est de savoir comment la fonction fiscale est mise en œuvre par l'État, autrement dit par les administrations qui effectuent les prélèvements. En RDC, la présence de l'État se fait sentir par la police, l'armée, les tribunaux, mais aussi par des agents et des institutions de prélèvements fiscaux et non fiscaux au niveau central, provincial et local.

4. LE SYSTEME FISCAL CONGOLAIS¹⁵

Le système fiscal de la RD Congo désigne l'ensemble des dispositions, des mécanismes et des structures organisationnelles qui concernent les prélèvements obligatoires. L'État congolais prélève des impôts, des taxes, des redevances et des cotisations auprès des personnes physiques et morales.

De façon simplifiée rappelons que l'impôt est une prestation pécuniaire définitive sans contrepartie ; la taxe est payée pour une contrepartie de service public rendu, mais est généralement non proportionnelle ; la redevance est requise des usagers d'un service public comme contrepartie directe et proportionnelle, tandis que la cotisation sociale prélevée auprès des salariés et des employeurs donne droit aux avantages tels que les retraites. En général, on distingue les prélèvements fiscaux et parafiscaux. Mais nous les entendrons les uns et les autres au sens de prélèvements obligatoires opérés par l'État.

Le système fiscal congolais est centralisé. Les impôts et 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.

4.1. Les prélèvements du pouvoir central

Le gouvernement central 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) prélève les recettes fiscales.¹⁶ Elle assure le recouvrement et le contrôle des impôts, taxes, redevances et

¹⁵ *Code fiscal de la RD Congo*, Larcier, 2003.

prélèvements à caractère fiscal, par type de revenus. Les revenus professionnels sont relatifs au bénéfice généré par une activité exercée à titre professionnel. Le taux est de 40 %. Des bases minimales forfaitaires sont prévues pour des catégories de petites et moyennes entreprises. Des abattements peuvent être effectués selon le lieu où les entreprises sont implantées, jusqu'à 50 % en milieu rural en province. Il va sans dire que souvent le contribuable ignore ces opportunités. Cette ignorance peut être exploitée par le taxateur à son propre profit. L'impôt locatif a comme base les revenus de location des bâtiments ou des terrains. Son taux est de 22 %. Les revenus mobiliers concernent notamment les dividendes des actions, mais aussi les tantièmes. Le taux de l'impôt mobilier est de 20 %. L'impôt professionnel sur les rémunérations (IPR) a comme base le revenu du travail. Il est progressif, selon les tranches de revenus. L'impôt sur les véhicules est dû annuellement par leurs détenteurs, selon le tonnage ou la puissance du moteur. L'impôt foncier est fixé par unités monétaires pour chaque mètre carré de la superficie des propriétés bâties ou non bâties, et selon les catégories différentielles de localisation. L'impôt sur les concessions minières et celles concernant les hydrocarbures prend comme base leur seule superficie.

On sait que des opérateurs politiques ou des hommes d'affaires influents sont détenteurs d'immeubles qu'ils mettent en location, ont des concessions foncières, possèdent des véhicules. Il serait intéressant de savoir combien en font la déclaration et paient les impôts y relatifs.

Depuis le début de l'année 2012, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été introduite en RDC. Elle remplace l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICA). Certes, c'est un impôt indirect sur la consommation, mais, à la différence de l'ICA, elle n'a qu'un taux unique de 16 % et évite les impositions cumulatives en cascade à l'occasion de chaque transaction. Elle est collectée par la DGI et la DGDA. Cependant, en RDC, une part importante de l'économie est informelle, beaucoup de ventes se font sans factures, et peuvent donc donner l'occasion d'échapper à cet impôt.

Par ailleurs, pour les différents types d'impôts, des cas d'exonération sont prévus. Ils peuvent donner lieu à des soustractions de revenus de la part de l'État, s'ils sont mal interprétés. Des pénalités fiscales, des amendes transactionnelles, des astreintes sont également prévues. Elles peuvent constituer des occasions de négociation entre les parties en présence.

On sait que l'économie congolaise est constituée en majeure partie par des petites et moyennes entreprises, dont un bon nombre dans le secteur informel où il y a peu ou pas de pièces comptables tenues ou fiables. Les principales fonctions de gestion sont exercées par les « patrons » eux-mêmes, souvent analphabètes. On sait qu'en l'absence de déclaration, le

¹⁶ La loi 005-2003 du 13 mars 2003 a restauré le terme « *impôt* » en remplacement de « *contribution* », notamment pour marquer le caractère obligatoire de ce type de prélèvement.

contribuable est imposé d'office. Dans la réalité, cette éventualité est souvent l'occasion d'une négociation au détriment du Trésor public.

Ces dernières années, les recettes de la DGI connaissent un important accroissement. De moins de 150 millions de dollars en 2002, la DGI collecte plus de 800 millions en 2010.¹⁷ Parmi les facteurs de cet accroissement, l'administration fiscale évoque la mise en œuvre des réformes, notamment : l'installation dans les provinces des centres de collecte d'impôts et du recouvrement de l'impôt synthétique, l'imposition sur la rémunération des membres des institutions politiques et la fiscalisation des salaires des fonctionnaires. En effet, depuis 2000, l'administration a initié plusieurs réformes, dont l'informatisation, l'amélioration du contrôle, la simplification des procédures et la restructuration. Dans ce cadre, elle a créé en 2003 la direction des grandes entreprises (DGE), pour orienter les unités économiques de grande taille vers un interlocuteur unique. La DGI intègre également de plus en plus l'éducation des contribuables à travers des campagnes de civisme fiscal, notamment par des émissions radiodiffusées. Ces campagnes sont évidemment insuffisantes pour amener les contribuables à payer les impôts par conviction. Elles devraient être accompagnées de plus de transparence et de « redevabilité » de la part de l'État.

La Direction générale des douanes et accises (DGDA) a comme principale mission la perception des droits, taxes et redevances à caractère douanier et fiscal, dus soit du fait de l'importation ou de l'exportation des marchandises, soit du fait de leur transit ou de leur séjour en entrepôt douanier. Elle perçoit aussi les droits d'accises et de consommation, notamment sur les boissons alcoolisées et le tabac. La DGDA perçoit également certains droits ou redevances au profit du Fond de promotion de l'industrie (FPI) et de l'OGEFREM (Office de gestion du fret maritime) dans le cadre du guichet unique.¹⁸ L'administration douanière fait état de l'amélioration de ses recettes ces dernières années. Parmi les facteurs, elle évoque la mise en place progressive du guichet unique. D'après ce système, les documents et les formalités concernant les opérations d'importation et d'exportation sont centralisés dans un point d'entrée unique, celui de la DGDA. Cela évite aux opérateurs économiques de passer auprès de plusieurs administrations pour la présentation des mêmes documents. D'après ce mécanisme également, la DGDA recouvre pour son compte et celui d'autres services les droits, les taxes et les redevances liés aux opérations de dédouanement. Les sommes prélevées sont versées au compte du Trésor public, centralisé à la Banque centrale du Congo. En effet, la multiplicité des intervenants dans les formalités de dédouanement

¹⁷ Voir le site : www.dgi.gouv.cd/ (consulté le 16 mars 2012).

¹⁸ Selon le Décret n° 05/183 du 30 décembre 2005 il est institué dans les bureaux de douanes un guichet unique, pour percevoir, par voie bancaire, les taxes, impôts et redevances à l'importation et à l'exportation, pour le compte du Trésor public et d'autres organismes publics. Le système est d'application seulement à quelques postes frontaliers.

occasionne pour les commerçants des pertes de temps et d'argent et favorise les tracasseries. Toutefois, le mécanisme doit encore être étendu à l'ensemble du pays et prouver son efficacité. Néanmoins, une sous-évaluation des recettes douanières reste possible malgré l'informatisation ; tout dépend de la fiabilité des données déclarées relatives aux biens à dédouaner.

La Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation (DGRAD) encadre les recettes parafiscales, prélevées à travers les services déconcentrés d'assiette. Ces derniers dépendent des ministères pour lesquels ils perçoivent des taxes. À chaque ministère est dévolue en moyenne une dizaine d'actes. Ainsi parmi les actes prélevés par le ministère du Transport et des Communications, on retrouve les autorisations de transport des personnes ou des biens, le permis de transport international, le certificat de contrôle technique, les droits de permis de conduire... Celui des Mines perçoit les droits miniers (permis de recherche et permis d'exploitation), les droits de carrières (autorisation de recherche et autorisation d'exploitation), les redevances minières, les droits sur autorisations d'achat, etc. Il faut noter pour ce type de prélèvement une pléthore d'intervenants et par conséquent une multiplicité de taxes, droits et redevances. Ainsi dans le domaine des mines on peut citer : le ministère des Mines, le cadastre minier, la direction des mines, les provinces, les divisions provinciales des mines, et d'autres établissements ou services publics qui exigent des frais administratifs comme l'Office congolais de contrôle (OCC), le Centre d'évaluation, d'expertise et de certification des substances minérales (CEEC), le Service d'assistance et d'encadrement du *small-scale mining* (SAESSCAM), la Direction de la protection de l'environnement, etc.

Les recettes de la DGRAD portent pour la plupart sur des actes relatifs à la délivrance ou au renouvellement des autorisations, des permis, des agréments, des certificats, des licences d'exploitation ou des redevances, des amendes transactionnelles. Au sein des recettes encadrées par la DGRAD, il y a aussi des revenus de participations comme les dividendes revenant à l'État en tant que propriétaire ou actionnaire d'entreprise.

Il faut noter que certains prélèvements sont également effectués par des établissements ou services publics. Il s'agit notamment des recettes parafiscales. C'est le cas de l'Office national du café (ONC) en ce qui concerne l'exportation de celui-ci, et l'Office congolais de contrôle (OCC) pour les frais de contrôle réglementaire liés à l'importation. Les cotisations sociales, versées par les employeurs, sont payées à l'Institut national de sécurité sociale (INSS).

Au regard des matières et actes imposables par les différentes régions, le constat est que la RDC est un pays où il y a trop de taxes. En plus, la procédure fiscale coûte beaucoup en temps et en revenu au contri-

buable.¹⁹ C'est le constat régulier de *Doing Business* qui analyse les systèmes fiscaux des États sur base d'indicateurs tels que le nombre de paiements effectués, le temps consacré à la préparation et à l'exécution des prélèvements exigés, et le taux effectif d'imposition. Ainsi par exemple, pour débiter un commerce en RDC, il faut au moins dix démarches prenant 65 jours, alors qu'au Rwanda, il faut deux démarches qui demandent trois jours. En effet, en RDC, il y a une multitude de formalités à accomplir pour démarrer un commerce : se faire immatriculer au registre de commerce (auprès des cours et tribunaux) ou obtenir une patente auprès des entités territoriales décentralisées, obtenir un numéro d'identification nationale au Service de l'économie nationale, une autorisation d'ouverture auprès des communes, un permis d'exploitation auprès du Service de l'environnement, un numéro fiscal auprès de la Direction générale des impôts... En moyenne le nombre de taxes officielles par an est de 32, nombre stable depuis 2006, alors qu'au Rwanda il s'élève à 18.

En RDC, en plus de la multiplicité des services de prélèvements, il faut aussi noter le manque de coordination entre eux, le sous-équipement des administrations, les tracasseries administratives, mais également l'instauration des droits, taxes ou impôts qui n'ont pas de base légale. À l'instar d'autres États africains, depuis le début des années 2000, des réformes fiscales sont entreprises. On peut citer la fin des compensations, la suppression de certaines exonérations, un relèvement des assignations mensuelles, l'informatisation progressive des services, etc. Ces réformes concernent à la fois la structure fiscale et la fiscalité elle-même, en vue de plus d'efficacité.

4.2. Les prélèvements par des entités infranationales

Certaines taxes et redevances sont dévolues aux provinces et aux entités territoriales décentralisées (ETD) pour faire face à leurs charges de fonctionnement et d'investissement.

4.2.1. Les prélèvements des provinces

La Constitution de la RDC (article 43) établit que les finances des provinces et celles de l'État central sont distinctes. Pour leurs recettes, elles collectent des impôts, taxes et droits provinciaux. En effet, à ce jour, le principe de retenue à la source, en province, de 40 % des recettes fiscales à caractère national n'est pas encore d'application. Mais le gouvernement central procède à des rétrocessions aux provinces. Ces dernières instaurent aussi des impôts et taxes propres, et cela donne parfois des cas de chevauchement. Nous basons notre synthèse sur le cas de la province du Nord-

¹⁹ THE WORLD BANK & THE INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, *Doing business 2012*, voir le site : <http://www.doingbusiness.org/> (consulté le 9 janvier 2012).

Kivu. Pour ses recettes, chaque province prélève des impôts, des taxes et des droits provinciaux.²⁰ Le recouvrement est encadré par la Direction générale des recettes provinciales.

L'impôt foncier porte sur les propriétés foncières bâties et non bâties ainsi que sur les concessions foncières. La province lève aussi des impôts sur les véhicules (vignettes) et sur le revenu locatif. La taxe spéciale de circulation routière et de délivrance des patentes (pour le petit commerce des biens et services), la taxe de consommation de bière, d'alcool et de tabac, et enfin la taxe sur les concessions forestières et minières (recherche et exploitation) constituent les principales taxes d'intérêt commun. La carte d'identification des changeurs de monnaie, la taxe à l'exportation des produits vivriers, la taxe à l'importation des boissons non alcoolisées, la taxe sur le transport des produits vivriers vers d'autres provinces, le permis d'achat et de vente de charbon de bois sont des prélèvements qui visent certaines assiettes spécifiques. La province a en plus récupéré certains actes qui jadis étaient encadrés par la DGRAD. Chacun des 18 services d'assiette effectue le prélèvement sur une dizaine d'actes générateurs. Ainsi par exemple, le Service de la santé prélève des taxes sur l'autorisation d'ouverture des établissements sanitaires, l'autorisation d'importation des médicaments, l'autorisation d'ouverture des pharmacies. Le Service de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel prélève une quotité sur le minerval. Le Service de l'environnement exige une taxe d'implantation des établissements dangereux, insalubres et incommodes, parmi lesquels on retrouve les hôpitaux, les pharmacies, les restaurants, les hôtels, les dépôts de bois, de ciment, de carburant, etc. Le Service des mines fait payer la carte d'exploitant artisanal et de négociant. Celui d'agriculture fait payer la licence annuelle d'achat et de vente des produits agricoles, d'élevage et de pêche. Celui des transports et des communications lève la taxe d'autorisation de transport pour les passagers et les biens.

Au vu de la multiplicité d'actes générateurs, on penserait que les recettes sont conséquentes. Mais il n'est pas rare d'entendre la province se plaindre de l'insuffisance des recettes provenant des impôts et taxes.²¹ Elle incrimine généralement le manque de civisme fiscal des citoyens et le détournement des deniers publics.

La province est encore dépendante des recettes rétrocédées par le gouvernement central. Les élections de 2006 ont doté le pays de nouvelles institutions dont il faut assurer le fonctionnement, notamment les ministères provinciaux et les assemblées provinciales. Les statistiques par province faisant défaut, les budgets du gouvernement central dévoilent globalement les rétrocessions aux provinces. Ainsi par exemple, en 2010, la province du Sud-Kivu a reçu la plus faible quote-part, presque 274 940 dollars, alors que

²⁰ Annexe à l'Édit provincial n° 004/2009 du 25 mai 2009 portant nomenclature des impôts, taxes, redevances et autres droits de la province du Nord-Kivu.

²¹ Nos entretiens avec des chefs de division en province du Nord-Kivu à Goma en 2008.

celle de Kinshasa a décroché la plus élevée, à savoir : au-delà de 79 millions de dollars. L'année suivante, Kinshasa est en tête avec plus de 100 millions, tandis que la province Orientale est la moins bien lotie, n'atteignant pas 3 millions.²² Les rétrocessions sont donc variables. Parmi les critères de cette variabilité, il y a notamment le poids démographique, la superficie et la capacité économique. Il aurait été intéressant de comparer les recettes à caractère national générées dans les provinces aux sommes rétrocédées, mais les données pertinentes ne sont pas disponibles.

Les relations entre le niveau central et le niveau provincial en matière fiscale sont arbitrées par des modalités convenues. Ainsi, les provinces ont concédé au gouvernement central la taxe de superficie sur les concessions forestières, la taxe de superficie sur les concessions minières, les droits de mutation immobilière et la taxe rémunératoire annuelle sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes. Parmi les défis de la décentralisation en RDC, il y a celui de la fiscalité, lié aux disparités entre les provinces. S'il y a transfert d'une partie des ressources et des responsabilités, il y aura des provinces qui ne s'en sortiront pas, comme le fait remarquer Marc Liégeois.²³ En effet, la ville-province de Kinshasa alimente le budget national à hauteur de 38 %, le Bas-Congo à hauteur de 33,42 % et le Katanga à hauteur de 19,53 %. Sans correction, la mise en œuvre de la règle des 40 % aurait donc pour conséquence de concentrer une plus grande part des ressources attribuées aux provinces dans ces trois seules entités. En effet, les recettes de la DGI proviennent, pour plus des trois quarts, de la Direction des grandes entreprises et des pétroliers producteurs.²⁴ Or les premières sont concentrées dans les trois provinces précitées qui accapareraient ainsi l'essentiel des ressources rétrocédées. Cependant cette manière de voir prêterait le flanc aux idées touchant l'existence d'un « Congo utile » et d'une marginalisation des autres parties du pays. Par ailleurs, ce type de raisonnement peut être exploité pour trouver des « contributeurs nets » et des « bénéficiaires nets » au détriment de la cohésion nationale. Il nous semble qu'il faudrait d'abord évaluer réellement l'économie de chaque province et faire prévaloir le mécanisme de solidarité entre tous les Congolais.

La décentralisation fiscale est ainsi en butte à de réelles contraintes dans sa mise en application. La constitution de la Rd Congo a prévu le mécanisme de péréquation pour, en principe, corriger les déséquilibres de développement entre les provinces. La question est de savoir quelle est sa pertinence de correction et si le potentiel de toutes les provinces est apprécié à sa juste valeur. Par ailleurs, les provinces devront progressivement prendre sous leur responsabilité certaines charges, notamment la rémunéra-

²² Voir le site : www.ministredubudget.cd/.

²³ LIÉGEOIS, M., *La décentralisation en RD Congo. Enjeux et défis*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Bruxelles, GRIP, 2008, p. 11.

²⁴ MABI MULUMBA, E., "Décentralisation et problématique de la fiscalité", *Congo-Afrique*, n° 432, février 2009, p. 132.

tion du personnel de l'enseignement primaire et secondaire, de la santé publique, de l'agriculture et du développement rural, ainsi que des membres des autorités coutumières. On peut se demander si certaines provinces ont les moyens de cette prise en charge. Elles auraient alors intérêt à ce que la décentralisation fiscale marque le pas.

4.2.2. Les prélèvements des entités territoriales décentralisées

Les entités territoriales décentralisées (ville, commune, collectivité, secteur) peuvent collecter des droits et taxes spécifiques. Ainsi par exemple, les villes prélèvent des taxes sur l'enregistrement des parcelles, sur la demande d'avis pour le raccordement à l'eau et à l'électricité, la taxe de stationnement sur un parking appartenant à la ville, etc. Les communes font payer la taxe journalière d'étalage sur les marchés officiels communaux, la taxe sur la vente des plaques de vélo et la patente tenant lieu d'autorisation d'exercer le petit commerce. Les secteurs et chefferies font payer entre autres, en milieu rural, les taxes d'étalage sur les marchés publics ruraux, les frais de justice des tribunaux coutumiers, la taxe vélo, la taxe pirogue, etc. Il faut ajouter qu'en milieu rural le pouvoir coutumier prélève principalement la redevance foncière.

Pour le recouvrement des taxes ETD, des percepteurs se déplacent vers les assujettis. Le paiement par banque est encouragé, mais le dépôt de la liquidité entre les mains des percepteurs est encore courant. En effet, la plupart des assujettis sont des micro-activités économiques, informelles non bancarisées. Est également recommandé l'usage des notes de perception et des timbres fiscaux, -ce qui n'est souvent pas le cas. Se pose de façon régulière un problème de sécurisation des imprimés de valeurs. Il n'est pas rare d'entendre l'administration se plaindre de la circulation des 'quittanciers' parallèles.

En considérant le nombre élevé des marchands, on peut se demander pourquoi la taxe « étalage » et le droit de commercialiser appelé patente ne rapporteraient pas des sommes importantes. De même, dans plusieurs villes de la RDC, les célébrations des mariages foisonnent. La question est de savoir où passent les droits requis par les services de l'état civil, dont le tarif peut varier selon la tête du redevable.

Les échelons locaux se plaignent pourtant de leur incapacité à lever des ressources fiscales suffisantes. La modicité des recettes fait que plusieurs administrations sont sous-équipées. Certains fonctionnaires ne sont pas payés pendant des mois. Ces situations sont de nature à encourager le détournement des deniers publics. Dans les ETD se pose aussi la question de la qualité des ressources humaines dont le déficit peut contribuer à la faible capacité de recouvrement des taxes.

4.3. Les prélèvements informels et non étatiques

Dans la pratique, certaines administrations publiques font payer des droits, des redevances, des permis, des autorisations ou autres frais sans base légale. Des frais administratifs d'enregistrement, de photocopie, de dossier, d'unités de communication, de signature ou de contrôle sont ainsi demandés par plusieurs services publics. Ainsi, sur les routes congolaises, à chaque barrage, les transporteurs routiers paient des frais à différents services présents : les services de la sécurité, des renseignements, de la police de circulation routière, etc. Des preuves de paiement ne sont souvent pas délivrées.

De nombreux services publics se retrouvent aussi aux postes frontaliers : l'agence nationale des renseignements, la police nationale congolaise, la police des frontières, la direction des renseignements militaires, le service anti-fraude, l'hygiène, etc. Chacun exige le paiement de sommes spécifiques. Il est vraisemblable que ces sommes échappent au Trésor public. Il arrive même qu'elles fassent l'objet de négociation à la baisse entre les services et ceux qui doivent payer. On peut parler d'une taxation informelle publique.

Par ailleurs, des acteurs non étatiques procèdent également à certains prélèvements quasi obligatoires, principalement sous la forme de cotisations, de contributions ou de droits. Ainsi, au Nord-Kivu, l'Association des chauffeurs du Congo (ACCO) exige de la part des transporteurs routiers un « droit d'alignement » à chaque voyage. Il s'agit d'une somme payée pour que le véhicule soit autorisé à embarquer des personnes ou des marchandises dans un parking public. Les sommes prélevées sont utilisées, par celui qui les a collectées, généralement pour le fonctionnement de son secteur.

Depuis plusieurs années, l'État congolais s'est désengagé de la prise en charge financière des services sociaux de base tels que l'éducation et la santé. Ceux-ci fonctionnent en grande partie grâce aux initiatives communautaires, notamment celles des églises et d'autres associations. Mais, pour cette prise en charge, elles exigent certains paiements par les usagers. C'est le cas du « minerval » et autres frais scolaires demandés aux parents pour la scolarisation de leurs enfants. Ils assurent le paiement d'une prime au corps enseignant, le financement de la construction des salles de classe, et une partie va alimenter les caisses de l'État. Ce n'est en aucune façon une contribution volontaire mais bien des frais annuels obligatoires pour l'admission de l'enfant à l'école. Il en est de même dans d'autres secteurs sociaux. Les contributions exigées par des acteurs non étatiques constituent ainsi une collecte informelle des ressources en vue d'assurer l'existence des services publics. On peut bien parler ici de taxation informelle privée.²⁵

Ces services devraient être normalement mis en place par l'État, grâce aux ressources publiques. L'État congolais n'a donc plus le monopole

²⁵ PRUDHOMME, R., "Informal local taxation in developing countries", in : *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1992, vol. 10, pp. 1-17.

de la taxation. Celle-ci englobe les prélèvements de l'État central, des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que les taxes informelles publiques et privées.

5. ANALYSE DE LA STRUCTURE FISCALE

5.1. PIB, ratios fiscaux, exportations et portée fiscale

L'analyse de la structure fiscale de la RDC permet de se rendre compte de ce qu'elle prélève comme ressources en pourcentage de son PIB, d'en relever la composition par type d'impôts et taxes et de présumer de sa capacité contributive.

Le PIB de ces dernières années révèle un accroissement, comme l'indiquent les données reprises dans le tableau qui suit.

Tableau 1. Évolution du PIB et ratios fiscaux

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>PIB RDC (millions \$ - base 2000)</i>	4917	5300,7	5596,6	5946,8	6312,8	6487,9	6954,3
<i>PIB p. tête RDC (\$)</i>	83	87	89	92	95	95	99
<i>ASS PIB p. tête (\$)</i>	594	613	634	659	676	674	691
<i>Ratio fiscal RDC</i>	9,5	11,4	12,8	14,7	18,5	18,6	19,8
<i>Ratio fiscal ASS</i>	24,7	26,8	27,6	27,1	28,8	23,5	25,4

Source : FMI et Banque centrale du Congo.

Le PIB de la RDC est en augmentation d'année en année : de moins de 5 milliards de dollars en 2004, il est de près de 7 milliards en 2010. Cependant le PIB par tête est en deçà de 100 \$, sept fois moins que la moyenne d'Afrique subsaharienne (ASS). On sait que le pays est encore compté parmi les moins avancés. Il ne produit pas assez, il connaît un taux de chômage de plus de 60 %, un taux d'informalité de plus de 70 %. D'après le classement du PNUD de 2011, la RDC est en dernière position (187) parmi les États à l'indice de développement humain très faible, comparativement par exemple à la Tunisie (94) classée parmi ceux à IDH élevé. Faisons remarquer toutefois que les comptes nationaux de la RDC établis par la direction des études de la Banque centrale du Congo sont en cours de révision. L'ancien système de comptes nationaux (SCN) de 1968, utilisé jusqu'ici, est remplacé par celui de 1993. La prise en compte du secteur informel et de l'autoconsommation permettrait de revoir à la hausse le PIB. Le niveau de PIB obtenu avec le SCN 1993 serait 1,4 fois plus grand que celui obtenu avec le SCN 1968²⁶. Par conséquent les ratios fiscaux seraient revus à la

²⁶ RDC, *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté* 2, mai 2011.

hausse, pourvu d'y incorporer aussi des éléments additionnels qui échappaient aux recettes fiscales.

Il est également utile de connaître la proportion de richesse mobilisée au profit de l'État. Nous comparons ainsi les recettes publiques au PIB. Les ratios fiscaux obtenus traduisent un certain niveau de pression fiscale. La part des recettes publiques dans le PIB de la RDC est en augmentation d'année en année : de 9,5 % en 2004, il atteint 19,8 % en 2010. Les améliorations sont donc indéniables. Mais le tableau montre aussi que les ressources que la RDC retire de la taxation représentent une proportion faible du PIB ; elles n'en atteignent même pas le cinquième comparativement à l'Afrique subsaharienne dont la moyenne dépasse 25 %. Par ailleurs, le Congo est en deçà du critère normatif de ratio supérieur à 20 % du Programme de coopération monétaire en Afrique fixé en 2002. Selon David Newbery et Nicholas Stern²⁷, la moyenne des recettes fiscales des pays en développement avoisine 18 % du PIB ; ce qui est le cas de la RDC depuis 2008.

Il est généralement admis que la pression fiscale évolue avec le niveau de l'activité économique. En effet, le niveau des recettes fiscales est lié à la taille de l'économie d'un pays. Le coefficient de pression fiscale augmente avec le PIB et la part du commerce international ; en revanche, plus la part de l'agriculture dans le PIB augmente, plus ce coefficient diminue. Il y a donc des facteurs structurels à la base de la faiblesse des recettes de la RDC. Le faible niveau de son PIB traduit la faiblesse de développement de son activité économique. Or c'est cette dernière qui génère des revenus et donc des recettes fiscales. La structure économique de la RDC montre une prédominance du secteur agricole, qui représente plus de 40 % du PIB, et des services – surtout le commerce, qui atteint près de 30 % du PIB. On sait que l'agriculture est surtout d'autosubsistance. Par ailleurs, les activités informelles commerciales sont nombreuses, tandis que de grandes entreprises, surtout étatiques, sont en baisse ou en cessation d'activités. La part des activités de fabrication est faible. Plus un pays s'industrialise, plus le ratio fiscal s'élève étant donné que le secteur secondaire est plus monétarisé et plus facile à taxer. Le taux de prélèvement, par contre, traduit le poids de la taxation sur les activités économiques. En RDC il est souvent dénoncé comme trop élevé par le syndicat patronal, la fédération des entreprises du Congo.²⁸

L'économie congolaise connaît une certaine évolution. En dehors de l'année 2008 où il était de 2,8 %, le taux de croissance du PIB réel dépasse 5 % depuis 2004. Ainsi le nombre des produits exportés est descendu de 60 en 1995 à 40 en 2001, une baisse due à la réduction de l'activité économique pendant les guerres ; après la pacification, il a atteint 90 en 2006.²⁹ Cet indicateur révèle une certaine diversification de l'économie. De 2001 à 2010,

²⁷ NEWBERY, D., STERN, N. (ed.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*, World Bank, 1987.

²⁸ FEC, Rapport d'activités 2007. Voir le site : www.fec.cd/pdf/rapport.pdf/.

²⁹ COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE, 2010.

l'accroissement des exportations est important, comme le montrent les statistiques.

Tableau 2. Les exportations de la RDC

	EXPORTATIONS DES BIENS EN MILLIERS DE DOLLARS US	PART D'EXPORTATION DES PRODUITS MINIERES (%)
2001	880407	69,89
2002	1132159	78,89
2003	1378580	78,15
2004	1917191	77,22
2005	2402767	78,48
2006	2698743	78,48
2007	6147934	86,41
2008	6869781	85,17
2009	4371033	85,87
2010	8477904	90,57

Source : Banque centrale du Congo.

En dix ans, les exportations ont été presque multipliées par dix. Ces quatre dernières années, les produits miniers représentent plus de 85 % de la valeur des exportations ; et cette proportion est en augmentation. Il s'agit principalement du cuivre, du cobalt et du diamant. La hausse des cours des minerais, l'arrivée des nouveaux investisseurs dans le secteur minier et la reprise de l'activité économique après la décennie 1990, marquée par l'hyperinflation et des guerres, constituent des facteurs majeurs. En effet, les cours des produits miniers et des hydrocarbures connaissent une nette tendance à la hausse. La tonne de cuivre est passée de 1813 dollars en 2000 à plus de 9500 dix ans après, soit un accroissement de plus de 400 %. Les prix du zinc et du pétrole ont augmenté respectivement de plus de 110 % et 232 %.³⁰ Au niveau mondial, la demande des pays émergents, notamment la Chine et l'Inde, pousse les prix vers le haut. En dehors de la période de crise de 2008 à 2009, l'économie connaît des perspectives meilleures, particulièrement dans les secteurs des minerais et des hydrocarbures. Selon le FMI³¹, les résultats macroéconomiques des dernières années de la RDC sont bons suite à l'amélioration de la conjoncture économique mondiale, l'allègement de la dette, un meilleur recouvrement des impôts et taxes suite aux réformes, une certaine maîtrise des dépenses budgétaires, la baisse de l'inflation, la stabilité du franc congolais et le caractère incitatif pour les investisseurs des nouveaux codes d'investissement, minier, douanier et forestier.

³⁰ CNUCED, *coup d'œil sur les produits de base*, UNCTAD/SUC/2011/2, mars 2011. Voir le site : www.unctad.org/fr/docs/ (consulté le 20/03/2012).

³¹ FMI, *Rapport n° 11/54*, février 2011. Voir le site : <http://www.imf.org/> (consulté le 15 mars 2012).

5.2. Structure et capacité fiscales

Comme pour l'économie, les recettes de l'État connaissent une tendance croissante d'année en année, comme le montre le tableau 3.

On constate une évolution notable des principales recettes propres de l'État (fiscales et non fiscales) : de 391 millions de dollars en 2002, elles s'élèvent à 2386 millions en 2010. Les recettes fiscales (taxes sur le commerce extérieur, impôts sur les biens et services, impôts sur les revenus) ont été multipliées par cinq, et les rentrées non fiscales, par plus de dix. Le contrôle fiscal de l'État devenu effectif sur l'ensemble du territoire et la reprise de l'activité économique et des exportations, en grande partie celles des produits miniers, sont parmi les facteurs à mentionner. Les recettes exceptionnelles sont notamment constituées des dons, appuis extérieurs budgétaires, prêts à projets et ressources PPTTE, mais aussi des encaissements ponctuels comme la cession des actifs de l'État, les 'pas de porte', etc.

**Tableau 3. Recettes par catégories
(en millions de dollars US courants)**

	2002	2004	2006	2008	2010
<i>recettes de l'État</i>	391	774	1407	2343	3706
<i>fiscales et non fiscales</i>	391	627	1112	2112	2386
<i>fiscales</i>	339	539	973	1737	1797
<i>commerce extérieur</i>	113	208	345	652	634
<i>impôts sur revenus</i>	75	132	271	515	528
<i>impôts sur biens et services</i>	84	179	308	548	616
<i>autres</i>	67	20	49	22	19
<i>non fiscales</i>	52	87	139	375	589
<i>recettes exceptionnelles</i>	0	147	295	231	1320
<i>autres ressources extérieures</i>	0	136	163	196	1101
<i>ressources PPTTE</i>	0	11	132	35	219
<i>dons hors budget</i>	396	573	1152	1482	803
<i>total</i>	787	1347	2559	3825	4509

Sources : BCC (rapports 2008, 2009, 2010) et ESB ministère du Budget.

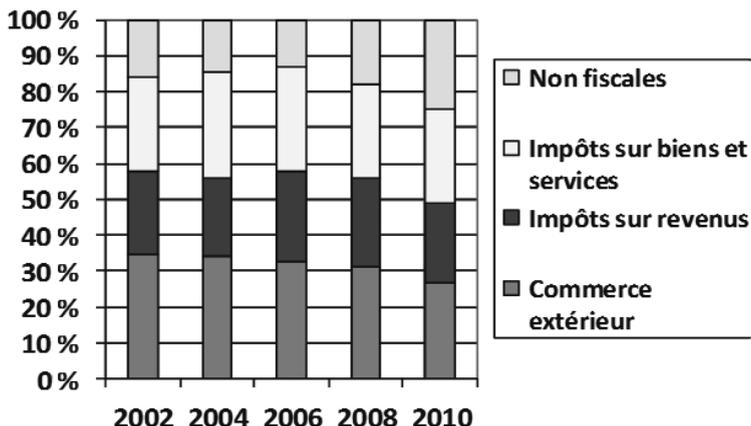
Cependant, comme on peut le remarquer, le Congo dépend plus de l'aide extérieure (ressources extérieures et dons hors budget, près de 47 %) que des ressources de la taxation (plus ou moins 44 %). C'est un signe certain de la vulnérabilité des finances publiques congolaises, liées à la volatilité des flux extérieurs.

La structure fiscale est dominée par les recettes fiscales encadrées par la DGI et la DGDA et qui représentent en moyenne près de 70 % des ressources internes congolaises. Au sein de ces recettes fiscales, les revenus

du commerce extérieur ont une part importante, soit près de 35 % en moyenne. Les recettes non fiscales, encadrées par la DGRAD, représentent en moyenne 14 % des recettes de l'État.

Ainsi donc, en ordre d'importance décroissante, les recettes de la RDC proviennent des taxes du commerce extérieur, des impôts indirects sur les biens et services, des impôts sur les revenus et de la parafiscalité, ainsi que le montre le graphique ci-dessous :

Graphique 1. Recettes fiscales et non fiscales



De 2002 à 2010, tous les types de recettes connaissent un accroissement important en valeur absolue.

Avec la libéralisation croissante au plan mondial, on observe une tendance à la baisse des taxes commerciales des différents pays. Et celle-ci se retrouvera au Congo dans le domaine des recettes fiscales douanières, même si le pays figure parmi les États où la part des taxes commerciales est la plus importante au monde.³² Toutefois, d'année en année la part relative des recettes du commerce extérieur connaît un fléchissement. Et avec cette baisse relative, les autres types de recettes prennent un relief plus accentué.

La structure fiscale de la RDC est à même d'évoluer vers un dosage plus équilibré, et donc vers moins d'instabilité des finances publiques, grâce à la diversification des ressources. Cependant, elle reste déséquilibrée par type de secteur économique contributeur, avec la prédominance du secteur des minerais et des hydrocarbures. Les cours des minerais étant généralement considérés comme cycliques, un retournement de tendance est donc possible. La dépendance des exportations de quelques minerais peu élaborés est source de vulnérabilité pour le pays, dont les recettes sont ainsi exposées à la volatilité des chocs externes. Il s'agit là bien sûr d'un facteur de fragilité

³² CNUCED, *Rapport sur les pays les moins avancés. Croissance, pauvreté et modalités du partenariat pour le développement*, Nations Unies, 2008.

dans la mesure où cette volatilité ne permet pas de garantir des finances publiques stables.

Comme facteurs de sous-mobilisation des recettes, les services de recouvrement évoquent souvent le manque de civisme fiscal des contribuables. D'un autre côté, il y a vraisemblablement une partie des recettes fiscales qui échappe au compte du Trésor public, probablement soustraite par des agents des services percepteurs.³³ Ces pratiques sont facilitées dans les pays où le système bancaire n'est pas assez répandu, où le paiement se fait en liquide auprès du taxateur, où les procédures fiscales sont complexes au point que le contribuable, probablement analphabète, préfère la solution de facilité, et enfin où l'administration fiscale présente des défaillances dans son système de contrôle et de sanction. La pléthore de personnel dans certaines administrations, des cas de sous-qualification, de clientélisme, d'incompétence et de corruption, réduisent les capacités de collecter efficacement les ressources publiques. Identiques à celles que décrit Olivier de Sardan pour l'Afrique de l'ouest, le mode étatique de la RDC partage plusieurs caractéristiques comme : des fonctionnaires improductifs, l'influence des politiques dans les nominations au sein de la fonction publique, le désengagement quasi total de l'État quant à ses fonctions d'investissement et de réalisation d'infrastructures.³⁴ Les fonctionnaires de la RDC suivent des formations à de meilleures pratiques avec l'aide du FMI, de la Banque mondiale, du PNUD. Il importe que des revenus suffisants et réguliers leur soient assurés pour que ces pratiques aient plus de chance d'être appliquées.

Les exonérations et incitations fiscales diverses constituent également un manque à gagner fiscal. Le Code des investissements de 2002 accorde aux nouveaux investissements agréés d'importants avantages douaniers et fiscaux. Ainsi par exemple leurs bénéficiaires sont totalement exonérés de la contribution professionnelle sur les revenus ; ils sont en outre exonérés de la contribution sur la superficie des concessions foncières et des propriétés bâties. La Banque centrale du Congo³⁵ relève aussi que les services du portefeuille de l'État déposent régulièrement des déclarations relatives à l'impôt professionnel sur le revenu (IPR), sans les faire suivre de paiement.

Du reste, le DSCR 2 de mai 2011 fait remarquer que le système fiscal de la RDC demeure caractérisé par la multiplicité des prélèvements fiscaux et parafiscaux aux rendements très variables. Ainsi donc le cas de la RDC est une preuve que des taux de prélèvement élevés, comme le montre *Doing Business*, et la multiplicité des prélèvements ne s'accompagnent pas nécessairement de recettes fiscales élevées.

Par ailleurs, on sait que la capacité contributive d'un pays mesure ses performances dans le domaine du recouvrement de ses ressources fis-

³³ MABI MULUMBA, É., *Les dérives d'une gestion prédatrice. Le cas du Zaïre devenu République Démocratique du Congo*, Kinshasa, CRP, 1998.

³⁴ OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *op. cit.*

³⁵ BANQUE CENTRALE DU CONGO, *Rapport annuel 2010*, p. 76.

cales. L'indice traduit les performances d'un pays en matière de recouvrement de l'impôt, en fonction de ce que l'on peut raisonnablement attendre au vu de son potentiel économique. Les études identifient le niveau général de développement économique de la nation, son ouverture au commerce et l'importance relative de l'agriculture dans la production intérieure, considérés comme les caractéristiques fondamentales qui déterminent la capacité d'un pays en développement à percevoir des impôts, et donc son coefficient de pression fiscale.³⁶ En effet, le potentiel fiscal (c.-à-d. la richesse fiscale potentielle) d'un pays est déterminé par ses caractéristiques structurelles.³⁷ L'effort fiscal par contre est lié aux ressources effectivement mobilisées comparées au potentiel fiscal. Le niveau d'effort fiscal est révélateur de la capacité politique de prélèvement du pays. Supérieure à 1, elle indique que le pays perçoit plus d'impôts que ne le laissent prévoir les caractéristiques structurelles de son économie. D'après l'index de l'effort fiscal de 2007, le ratio de la RDC est inférieur à 1 ; elle perçoit donc moins d'impôts et taxes par rapport aux potentialités de son économie, peu de ressources par rapport à ce qu'elle devrait percevoir.³⁸ Au-delà des calculs économétriques que nécessitent ces comparaisons, la question est donc de savoir dans quelle mesure un pays exploite concrètement son potentiel fiscal. La RDC présente un niveau faible de développement ; mais, en considérant son potentiel économique, il y a lieu de penser qu'elle pourrait mobiliser plus de ressources fiscales. Le secteur minier par exemple revêt des avantages indéniables pour le Congo ; il peut être considéré comme le premier contributeur du pays dans le domaine de la production. En septembre 2011, le cadastre minier recensait 538 titulaires de droits miniers et de carrières, et 398 permis d'exploitation actifs.³⁹ Cependant, un rapport de la Commission d'enquête du Sénat de 2009⁴⁰ avait entre autres relevé la faible contribution du secteur minier aux finances publiques. Le rapport relève d'importants manques à gagner. Il constate que la plupart des impôts, taxes, droits et redevances légaux du secteur minier ne sont pas perçus. Et quand ils le sont, c'est à des taux inférieurs, en violation de la loi. Le secteur connaît une incroyable confusion de textes légaux et réglementaires, qui prive l'État d'une part importante de ses ressources. Enfin le rapport dénonce la mauvaise gouvernance du secteur. Il va sans dire qu'actuellement la situation n'a presque pas changé. Ce rapport est révélateur de la fragilité fiscale du pays.

³⁶ Voir le site : www.africaneconomicoutlook.org/fr/ (consulté le 6 mars 2012).

³⁷ BUN, J.-F. *et al.*, "Recettes publiques des pays en développement. Méthode d'évaluation", *Document de travail*, CERDI, Études et documents, Université d'Auvergne, E 2006.11, 2006.

³⁸ OCDE, *Perspectives économiques en Afrique*, 2010. Voir le site : www.africaneconomicoutlook.org/ (consulté le 5 janvier 2012).

³⁹ Tableaux présentés sur le site : www.congomines.org/ (consulté le 7 mars 2012).

⁴⁰ Rapport Mutamba, consulté sur le site www.congomines.org/ le 7 mars 2012.

En 2008, la Banque mondiale⁴¹ a également signalé le déficit de gouvernance du secteur minier en RDC. Son rapport faisait remarquer l'existence d'un réel fossé entre le montant des taxes et impôts que devrait générer le secteur minier et les faibles recettes qui en sont collectées. Par exemple, en termes de droits et redevances, la DGRAD a fait état de 11,7 millions de dollars collectés, alors que le gouvernement aurait dû en prélever près de 47 millions, soit un écart de 35 millions. Elle rappelle que, partant des expériences d'autres pays miniers, la contribution du secteur minier aux recettes fiscales est d'environ 10 à 15 % de la valeur totale de leur exportation. La Banque mondiale met en cause essentiellement le mode de gouvernance des services tels que la DGRAD, le cadastre minier, etc. Dans sa conclusion, elle résume ainsi un aspect significatif de la fragilité du Congo : « *DRC has not only been unable to generate the taxes that it should from the mining sector, but also to use them to provide basic services to population.* »⁴²

On peut alors se demander où passe le manque à gagner pour les finances publiques. Plusieurs études ont à ce propos dénoncé la pratique de *rent capture* au sein des services et administrations du Congo.

La RDC a donc des ressources naturelles importantes. Mais, comme le fait remarquer le FMI⁴³, la mobilisation des recettes fiscales par la RDC n'est pas à la hauteur de la solide croissance économique et notamment du dynamisme de la production des industries extractives. Il en déplore aussi des faiblesses de gouvernance et des manques fréquents de transparence.

5.3. Prélèvements et services publics

Une conception courante veut que ce soit la pression plus forte de la demande des services publics qui détermine le niveau de la fiscalité. Ainsi une demande sociale élevée nécessiterait plus de dépenses de la part de l'État, qui en conséquence demanderait davantage d'impôts. Si la RDC présente des taux de prélèvements élevés, financent-ils pour autant des dépenses sociales conséquentes ? Le tableau suivant nous montre l'évolution relative des dépenses de l'État congolais.

Tableau 4. Dépenses publiques en pourcentage du PIB

	2004-2008	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RDC	22,1	16,6	26,9	20,8	21,1	25,2	29,5	31,9
ASS	26,5	25,6	26,6	25,1	26,8	28,2	30,2	30,7

Source : FMI 2011.

⁴¹ BANQUE MONDIALE, *Democratic Republic of Congo. Growth with Governance in the Mining Sector*, mai 2008, voir le site : www.worldbank.org (consulté le 19 mars 2012).

⁴² *Idem*, p.28.

⁴³ FMI, *Rapport n° 11/54*, février 2011, p. 14. Voir le site : <http://www.imf.org/> (consulté le 15 mars 2012).

On voit que d'année en année les dépenses sont en augmentation et prennent une part de plus en plus importante du PIB. Elles représentent ces dernières années presque le tiers des richesses créées annuellement dans l'économie. Il y a lieu de compter, parmi les facteurs explicatifs, en premier lieu, la prise en compte d'une part des travaux d'infrastructures, et notamment ceux sous contrat avec la Chine qui s'ajoutent aux investissements publics, et en second lieu, une certaine hausse de la masse salariale. Toutefois, d'année en année également, les dépenses sont supérieures aux recettes, le pays connaît donc un déficit budgétaire chronique dépassant 10 %. Il est pertinent d'en examiner les composantes. L'État congolais consacrait en moyenne plus de 90 % de ses ressources aux dépenses courantes et moins de 10 % aux dépenses d'investissement. Depuis 2008, ces dernières connaissent une augmentation. L'examen de la structure des dépenses permet de relever les priorités de l'État.

Tableau 5. Dépenses courantes par ministères et institutions

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Serv. comm.</i>	51,5	79,4	58,4	62,8	74,7	78,3	65	68,9	82,3	69,6
<i>Institut. polit.</i>	22,6	10	16,3	9,9	7,7	6,6	7,2	7,1	5,9	13,7
<i>Financ.</i>	2,6	1,3	5,7	5,7	4,5	4,5	9,2	6,9	3,4	2,1
<i>Défense</i>	8,1	3,4	10,9	8,9	6,9	4,6	8,2	8,3	3	6,8
<i>Affaires étrang.</i>	1	1,1	0,1	1,7	1,3	1,1	0,6	0,7	1,1	1,4
<i>Trav. publics</i>	0,7	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0	0,1	0,2	0,2
<i>Santé</i>	0,1	0,1	0,4	0,3	0,2	0,8	1,1	0,8	0,5	0,2
<i>Éducat.</i>	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	2,1	1,8	0,1	0,6
<i>autres minist.</i>	13,1	4,1	7,4	10,1	4,1	3,7	6,6	5,4	3,4	5,5
<i>total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : BCC, rapport annuel 2010, tableau II.3.

Cette structure montre la prédominance des dépenses d'intérêt commun, notamment le paiement des salaires de la fonction publique et l'achat des biens et services. Sur 100 dollars de dépenses publiques, les services d'intérêt commun (Serv. Comm.) en comprennent près de 70 en moyenne. Les autres services pour lesquels l'État effectue des dépenses relativement importantes sont ensuite les institutions politiques et la défense nationale. Le parlement congolais compte 500 députés. La rémunération mensuelle de chacun s'élève à l'équivalent de 6000 dollars US.⁴⁴ Il faut aussi évoquer le

⁴⁴ NGOMA BINDA, P., OTEMIKONGO MANDEFU, Y. J., MOSNA MOMBO, L., *République démocratique du Congo. Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation*

fonctionnement des nouvelles institutions provinciales. Par ailleurs, à l'est du pays, il y a toujours des opérations militaires. De façon générale, le financement public consacré au secteur social est insuffisant. La part des dépenses pour l'éducation nationale et la santé publique est remarquablement faible, en moyenne moins de 1 % ! On peut alors se demander où sont les priorités sociales de l'État congolais.

La RDC dépend de la taxation pour ses ressources. Mais il n'est pas certain que l'hypothèse de Mick Moore⁴⁵ lui soit applicable. En effet, cet auteur suppose que l'accroissement du prélèvement fiscal contribuerait à rendre l'État plus redevable vis-à-vis des citoyens. Il serait plus incité à la bonne gouvernance et à la satisfaction des besoins de ses citoyens qui sont ses 'financeurs'. Il semble que, pour la RDC, on soit plus en présence d'un 'tax state' plutôt que d'un 'fiscal state', ce dernier étant caractérisé par la dépendance des prélèvements fiscaux et la bonne gouvernance au profit des citoyens ; ceux-ci ont en plus la possibilité d'en manifester leur degré de satisfaction ou leur mécontentement.

La création de l'impôt répond aux besoins financiers de la construction de l'État. Il y a donc un lien entre l'impôt et les dépenses des services publics. Comme le rappelle Jonathan DiJohn⁴⁶, il y a une dimension 'développementale' de la taxation. Si l'État produit des biens publics, ceux-ci en retour favorisent le développement. En effet, un niveau d'éducation élevé, de bons indicateurs de santé, des infrastructures efficaces (électricité, routes, etc.) sont des composantes d'une croissance endogène. Par ailleurs, les infrastructures constituent une opportunité pour l'attractivité et le développement du secteur privé. Leur absence ou leur faiblesse hypothèque l'économie des pays. Mais la RDC est loin de placer de façon significative les besoins sociaux de base comme priorités au sein de ses budgets.

6. CONCLUSION

La taxation constitue, avec les dons, la principale source de financement de l'État congolais. L'économie congolaise est en croissance. Il en résulte une certaine augmentation de ses recettes fiscales. La RDC, pays post-conflit, peut donc compter sur ses ressources internes pour sa recons-

tion des premiers pas dans la IIIème République, Johannesburg, Open Society Foundations, 2010.

⁴⁵ MOORE, M., "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review*, vol. 25, n° 3, 2004, pp. 297-319 ; id., "How Does Taxation Affect the Quality of Governance?", *IDS Working Paper 280*, Institute of Development Studies, University of Sussex, 2007. Voir le site : <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/> (consulté le 7 novembre 2011).

⁴⁶ DI JOHN, J., "Taxation, resource mobilisation and state performance", *Crisis States Working Papers Series no. 2*, Working Paper no. 84, novembre 2010. Voir le site : <http://www2.lse.ac.uk/InternationalDevelopment/> (consulté le 23 janvier 2012).

truction. Toutefois, le pays connaît des ratios fiscaux faibles et ne prélève pas autant de recettes fiscales que ce qu'on peut en attendre étant donné son potentiel fiscal. Ce déficit de capacité est révélateur d'une certaine fragilité fiscale. Pourtant, la RDC constitue un pays à forte taxation, aux multiples impôts et taxes encadrés par ses régies financières. Il est donc clair qu'on ne peut espérer accroître les recettes fiscales avec un niveau faible d'activité économique. On ne peut que constater également une dépendance de l'État des ressources tarifaires. Dans le contexte mondial de libéralisation des échanges, ces ressources sont vouées à diminuer. La TVA vient d'être introduite ; mais ses bienfaits pour les recettes publiques dépendront entre autres de la capacité des administrations fiscales à garantir son acceptation, sa neutralité ainsi qu'une assiette suffisamment large. Le pays compte aussi sur l'introduction du mécanisme de guichet unique, à la fois pour simplifier les procédures commerciales et pour accroître les recettes publiques. Cependant, la clé de la réussite se situe dans les changements des pratiques de corruption dans le chef des intervenants ainsi que des mesures contre l'impunité.

L'État a le monopole de la taxation formelle. Mais son affaiblissement peut le lui faire perdre. La RDC est caractérisée non seulement par un déficit de gouvernance en matière fiscale mais aussi une faible capacité à fournir les services sociaux de base aux populations. La faiblesse de ses ressources fiscales aggrave la fragilité de l'État congolais dans la mesure où il connaît de sérieux dysfonctionnements liés au sous-équipement et aux mauvaises conditions de travail des administrations. Par ailleurs, son incapacité à fournir certains services publics de base peut renforcer l'incivisme fiscal. La fragilité fiscale de la RDC trouve des facteurs explicatifs, d'une part, au sein même du système fiscal, de par la multiplicité et la complexité des impôts et taxes, et, d'autre part, dans le piètre niveau de performance des administrations fiscales. Il y a donc, dans la situation considérée de façon générale, des aspects liés au mode de gouvernance étatique lui-même.

En plus, le pays est engagé dans la décentralisation. Le fonctionnement de l'État est à penser non seulement au niveau central mais aussi au niveau des entités décentralisées. Toutefois, les provinces et les échelons locaux sont eux-mêmes fragilisés par la dépendance des ressources de rétrocession et la faiblesse des prélèvements sur place.

Il importe de mener une réflexion sur l'ensemble des actes qui génèrent des revenus fiscaux pour se concentrer particulièrement sur ceux qui à la fois sont simples et qui assurent du rendement. En plus, la réflexion est à mener également sur le sujet des contribuables eux-mêmes, pour voir par catégorie quels sont les impôts et taxes par secteur dans le but d'allier le rendement et la réduction de la multiplicité des taxes. Il est au préalable utile de recenser ces contribuables, ce qui est difficile dans un contexte où l'économie informelle occupe une si grande part. Il nous paraît indubitable que la fiscalité a un grand rôle à jouer dans la reconstruction de l'État congolais. Pour cela, il faudra améliorer la capacité de ce dernier à optimiser la

mobilisation de ses ressources propres, notamment par la taxation et une capacité à offrir des biens et services publics satisfaisants en qualité et quantité. Les réformes des services de prélèvement visent notamment davantage de transparence et d'efficacité, et une meilleure gouvernance. Il s'agit là en quelque sorte des préalables pour que la RDC ait une fiscalité orientée vers le développement et qui contribue à la libérer de la fragilité.

Anvers, mai 2012

