

Fiscalité et financement du processus électoral en RDC : Apport, convergences et perspectives

Par Grégoire IMEMBE MABIALA*

Résumé

Cet article analyse l'impact de la politique fiscale sur le financement du processus électoral en RDC. Il est vrai que le financement des élections en RDC demeure une question qui divise les opinions. Le gouvernement congolais a entrepris des marches différentes à chaque cycle électoral. A une certaine époque, le financement du processus électoral a bénéficié l'appuis extérieur; et à une autres époque, le gouvernement à décider de ne pas accepter le financement extérieur, c'est-à-dire que l' Gouvernement a organisé les élections sur fonds propres. Ces différentes expériences poussent à s'interroger sur les sources de revenus pour trouver les moyens nécessaires à l'organisation des élections RDC. Cet article est focalisé sur la fiscalité comme source des revenus de l'Etat et sont impact sur le financement de la promotion de la démocratie en RDC.

Abstract

This article analyzes the impact of fiscal policy on the financing of the electoral process in the DRC. It is true that the financing of elections in the DRC remains a divisive issue. The Congolese government has taken different steps in each electoral cycle. At one time, the financing of the electoral process benefited from external support; and at another time, the government decided not to accept external funding, meaning that the government organized the elections with its own funds. These different experiences raise questions about the sources of revenue to find the necessary means to organize DRC elections. This article focuses on taxation as a source of state revenue and its impact on the financing of democracy promotion in the DRC.

Introduction

La bonne gestion qui fonde l'intervention de l'État dans l'économie nécessite que ce dernier dispose des moyens financiers conséquents pour financer le processus électoral¹. Aussi faut-il ajouter que l'État peut utiliser plusieurs moyens pour financer ses dépenses : les emprunts, les dons, les impôts et les taxes, les rentes de ressources naturelles et autres.

* Licencié en Droit à l'Université de Kinshasa et chercheur en Droit public. E-mail : gimembem@gmail.com

1 *AKHENATON IZU*, Analyse de l'efficacité de la fiscalité congolaise de 2001 à 2013, in *www.Econgo.cd*, du 28/02/2013, consulté le 21 octobre 2016, p.54.

Mais parmi tous ces moyens, seule la fiscalité nous intéresse car elle procure à l'État un flux prévisible et stable de recettes pour financer ses dépenses².

La fiscalité demeure ainsi une source efficace des recettes parce qu'elle n'alourdit pas le poids de la dette et n'accroît pas la dépendance du pays vis-à-vis de l'étranger³. D'ailleurs, les chiffres recueillis corroborent la pensée en sus parce que l'on a remarqué que dans les pays développés, la fiscalité procure plus de 80 % de toutes les recettes alors qu'elle procure près de 70 % de recettes dans les pays en développement⁴.

En effet, la fiscalité joue un rôle très important dans le développement des pays par le financement des dépenses de l'État. Elle a des effets considérables sur l'économie d'un pays dans ce sens qu'elle affecte le pouvoir d'achat, la répartition des revenus, les possibilités d'épargner, d'investir ou même les possibilités de commercer avec le reste du monde⁵. La fiscalité est un élément qui peut contribuer à l'appauvrissement ou à l'enrichissement d'un pays, c'est donc un couteau à double tranchant qu'il convient de manipuler avec plus de soins et de précautions : dans la mesure où la fiscalité rend un pays attractif aux investissements tant nationaux qu'étrangers, elle crée une plus grande équité au sein de la population et procure à l'État plus de ressources, elle contribue à l'enrichissement d'un pays tandis que dans la mesure où elle a un faible rendement, elle crée des distorsions sur le pouvoir d'achat et décourage les investissements, elle contribue donc à l'appauvrissement d'un pays. C'est ainsi que la politique fiscale est l'un des éléments déterminants qui permet de financer efficacement le processus électoral dans un État.

Le constat fait sur terrain est décevant en ceci que le rendement de la fiscalité congolaise est faible. L'économie informelle domine sur l'économie formelle. Il y a aussi lieu de parler de l'évasion et même de la fraude fiscale qui battent leur record dans cette République en reconstruction. A l'heure actuelle on peut croire qu'une fiscalisation serait un moyen efficace de lutte contre l'économie informelle, en raison du fait que ce dernier constitue un manque à gagner pour l'État.

Le sombre tableau de la fiscalité congolaise ne pourra pas nous amener à confirmer sa contribution au financement du processus électoral en RDC. A moins de repenser la politique économique et financière de manière à mobiliser les recettes fiscales à même d'impacter sur l'organisation des élections en RDC.

C'est pourquoi, le Gouvernement congolais a intérêt à mettre en place un système fiscal économiquement efficace, c'est-à-dire celui qui lui permet de mobiliser beaucoup de ressources tout en ne décourageant pas les activités économiques pour atteindre les différents objectifs qu'il se fixe à travers les programmes économiques⁶. Au demeurant, quel est

2 *NEPAD-OCDE*, Une Fiscalité orientée vers l'investissement et le développement, 2009, p.243.

3 *AKHENATON IZU*, note 2, p.16.

4 *NEPAD-OCDE*, note 3, p.17.

5 *AKHENATON IZU*, note 2, p.21.

6 Rapport final sur les assises nationales sur le coulage de recettes publiques, 2013; Document d'information de SOMO, Fiscalité et financement du développement, 2008.

l'impact du système fiscal congolais sur le financement des élections en République démocratique du Congo? Quelles sont les relations entre la politique fiscale et l'organisation des élections?

A. Système fiscal congolais

La compréhension du système fiscal congolais ne peut être bien appréhendée que si l'on relève les généralités sur la fiscalité (I), et présente le cadre du système fiscal en RD Congo (II), avant de présenter la structure organisationnelle de ce système fiscal (III).

I. Généralités sur la fiscalité

1. Origine de la fiscalité & Historique du système fiscal de la RD Congo

a) Origine de la fiscalité

La perception fiscale remonte aux époques immémoriales de l'histoire. Chez les romains, certains agents chargés de recouvrement de l'impôt circulaient avec des paniers d'osier qui leur servaient à transporter des présents que le peuple offrait à l'Empereur CESARES, à travers l'impôt. Ces paniers s'appelaient «FISCUS CESARES» qui signifie «trésors du César» d'où le terme français «FISC» qui signifie actuellement: l'administration chargée de calculer l'impôt dû et de le recouvrer pour le compte de l'Etat⁷.

b) Historique du système fiscal Congolais

En ce qui concerne le système fiscal de la République Démocratique du Congo, nos ancêtres connaissaient aussi la fiscalité mais sous forme de prélèvement en nature⁸. En effet, durant l'époque pré-coloniale, les chefs des villages avaient droit à une partie de la chasse ou de la récolte.

Lorsqu'ils recevaient un visiteur de marque, ils recouraient à leurs sujets pour récolter des poules, œufs, chèvres afin de faire face à des dépenses occasionnées par cette visite. A leur tour, ils étaient tenus d'offrir des banquets, nourrir des juges, des soldats et accorder des biens à certains nécessiteux de leurs concitoyens.

En somme, les chefs étaient chargés de trouver des remèdes aux problèmes susceptibles d'affecter la santé publique des villageois, leur sécurité personnelle et la sécurité de leurs biens. Pour y parvenir, il fallait le concours de tous et de chacun.

A l'arrivée de l'autorité coloniale, le congolais de l'époque a connu un autre type d'impôt appelé: impôt de capitation (cuput = tête) qui signifie «taxe par tête», qui consistait en

7 DIMANDJA, *Le management fiscal et la rentabilité d'une entreprise*, p.15

8 FAO, Histoire du système fiscal de la RD Congo, in <http://www.fao.org>, consulté le 21 octobre 2016.

un prélèvement opéré sur charge d'individu comme tel, sans tenir compte de ses ressources ni de ses bilans⁹.

Le but de cet impôt était de procurer des recettes à l'Etat et surtout de combattre l'oisiveté en obligeant les redevables à se procurer l'argent nécessaire au paiement de l'impôt, forçant ainsi les autochtones à abandonner l'économie de subsistance et à développer l'économie des marchés. Par la suite, certains nationaux ont développé des activités commerciales et artisanales. Grâce à leur volonté et à leur sens d'affaires, ils ont réussi à créer des affaires assez importantes et prospères. D'autres, de part leur fortune, ont occupé des fonctions qui étaient jusqu'alors exercées par les Européens.

2. Définition & éléments caractéristiques de l'impôt

a) Définition

L'impôt est une prestation pécuniaire requise des personnes physiques ou morales de privèe de droit public, d'après leurs facultés contributives par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie déterminée en vue de la couverture des charges publiques ou à des fins d'intervention de la puissance publique.¹⁰

b) Caractéristiques

Il se caractérise par les éléments ci-après:

- l'impôt est un dispositif de transfert de pouvoir d'achat des contribuables;
- l'impôt est une prestation en argent, en espèce ou en liquide;
- cette prestation n'est pas suivie d'une contrepartie immédiate apparente de la part du pouvoir public;
- l'impôt est perçu pour les dépenses d'intérêt général et pour le bien être de la population
- la coercition est une caractéristique fondamentale de l'impôt;
- l'impôt est et le moyen mis à la disposition de l'Etat en vue de réaliser sa politique;
- l'impôt est établi et mis en recouvrement d'après les règles fixées et non pas arbitrairement suivant le bon vouloir de l'administration fiscale;
- l'impôt est dû par les individus et les sociétés du fait qu'ils font partie d'une communauté politique organisée (Etat) ou parce qu'ils en tirent des revenus ou bénéfice quelconque;
- l'impôt est porté au budget.¹¹

9 *CHRISTINE EYIBIYI*, La Mise en place d'une fiscalité de développement dans un PMA en vue de son émergence, CIPB/PGDP-DANIDA, 2007.

10 *Lionnel MEHI*, et *Pascal BELTRAME*, *Le droit des affaires en France*, Edition Francis Lefebvre, Paris, 1992,

11 *AKHENATON IZU*, note 2, p.9.

3. Impôts et Notions connexes

Il s'agit de présenter les rapports entre l'impôt et les autres ressources de l'Etat

Le terme taxe est fréquemment employée dans un sens impropre. Ainsi l'on parle parfois de la taxe sur le chiffre d'affaires ou de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) alors qu'il s'agit des impôts.

a) Impôt et taxes administratives

La taxe est un prélèvement pécuniaire qui rémunère un service précis et déterminé et qui n'est payé que par les individus qui reçoivent de l'Etat un avantage spécifique¹².

En fait, la taxe est le prix payé par un usager pour un service précis et déterminé qui lui est rendu par la collectivité publique ou tout au moins mis à la disposition du redevable (Exemple : taxe sur les ordures). C'est aussi l'une rémunération pour service rendu(...)", d'où le surnom de la taxe rémunération donné à certaines taxes

L'impôt et la taxe administrative présente quelques traits caractéristiques communs notamment :

- L'impôt tout comme la taxe est un prélèvement pécuniaire opéré sur les individus pour le besoin d'intérêt public;
- Les deux prélèvements sont perçus par voie de contrainte;
- L'un comme l'autre est normalement établi par la loi;
- Le caractère unilatéral c'est-à-dire aucun consentement n'est demandé ni à l'assujetti ni à l'usager.

Cependant, il y a des différences notables entre les deux notions. En effet, la taxe est liée à la prestation d'une contrepartie, de ce fait son importance doit normalement être proportionnelle à celle du service rendu. Son caractère parfois non obligatoire de la taxe donne au redevable la liberté d'utiliser ou non le service qui lui est offert.

b) Impôt et taxes parafiscales

Si les taxes parafiscales sont 'des prélèvements opérés sur leurs usagers par certains organismes publics ou semi-publics, économiques et sociaux en vue d'assurer entre autres le financement autonome"², (Ex : INPP, Syndicat); elles ont plus souvent un caractère absolument obligatoire en ce sens que tout redevable ne peut s'y soustraire. D'autre part, il n'y a pas de proportionnalité entre la redevance payée et le service Renou. Les avantages sociaux ne sont pas données en principe en fonction du montant de la cotisation payée, mais de besoins exprimés. D'après la définition retenue par certaines lois financières étrangères, sont considérées comme taxes parafiscales, celles certaines qui sont perçues dans un intérêt

12 CARLO COTTARELLI, Mobilisation des recettes dans les PED, FMI, 201, p.45.

économique ou social au profit d'une personne morale de droit privé ou public autre que l'Etat, ou les collectivités territoriales¹³.

La taxe parafiscale se rapproche comme son nom l'indique, du prélèvement fiscal en ce sens qu'elle ne correspond pas nécessairement à un service rendu et elle est obligatoire. Mais à la différence d l'impôt et la taxe administrative, elle est souvent instituée au profit d'organismes publics ou privés par voie réglementaire.

c) Impôt et revenus domaniaux

Les revenus domaniaux sont nombreux (revenus des immeubles publics redevances d'occupation du domaine public,...). Ces revenus sont, suivant le cas, affectés au budget de l'Etat, au budget des collectivités locales ou à celui des entreprises publiques. Mais quelque soit leur destination, les tarifs de ses ressources sont fixés par l'Etat et à quelques exceptions près, leur perception est effectuée selon les prérogatives et les sanctions du droit du droit public (c'est-à-dire par décision unilatérale et par voie de contrainte). Par ailleurs, l'impôt ne fait pas l'objet d'une affectation spéciale comme le sont les revenus domaniaux.

d) Impôt et redevance

La redevance est la rémunération pour service rendu mais qui n'est due que si la contre-prestation est effectivement utilisée par le redevable et non pas seulement mis à sa disposition. C'est le cas des redevances téléphoniques, de droits d'inscriptions dans des universités.

e) Impôt et cotisations sociales de l'INSS

Les cotisations de la sécurité sociale ne sont ni des impôts, car elles sont perçues au profit d'organismes publics, semi-publics ou privés, ni des taxes parafiscales dans ce sens qu'elles ne peuvent être instituées que par la loi

f) Impôt et l'emprunt

La différence essentielle réside dans le fait que l'impôt est un prélèvement définitif tandis que l'emprunt fait l'objet d'un remboursement au prêteur, parfois avec intérêt

13 *Gregoire BAKANDEJA WA MPUNGU*, Investissements dans le secteur des ressources naturelles en République démocratique du Congo : contraintes et perspectives, Conférence minière sur la bonne gouvernance et la transparence, Goma 25, 26 mars 2014.

II. Cadre du système fiscal en RDC

1. Cadre organique

Sur le plan organique, en République Démocratique du Congo, la fiscalité est gérée par trois Directions distinctes. Il s'agit de la Direction Générale des Douanes et Accises « DGDA » en sigle qui s'occupe des droit de douane & accises, la Direction Générale des Recettes Administratives Domaniales Judiciaires et des Participations « DGRAD » en sigle, qui perçoit les recettes administratives et domaniales et enfin la Direction Générale des Impôts en sigle « DGI », chargée de la mobilisation des recettes fiscales¹⁴.

2. Cadre juridique

Le cadre juridique renvoie à l'ensemble des lois et textes qui régissent la pratique des impôts et la fiscalité en République Démocratique du Congo. Ce cadre juridique est composé, en dehors de la Constitution, de textes légaux et réglementaires de base.

a) Textes légaux

Il s'agit notamment de :

- l'ordonnance-loi n°69–006 du 10 février 1969 relative à l'impôt réel;
- l'ordonnance-loi n°69–007 du 10 février 1969 relative à l'impôt exceptionnel sur les rémunérations versées par les employeurs à leur personnel expatrié;
- l'ordonnance-loi n°69–009 du 10 février 1969 relative aux impôts cédulaires sur les revenus;
- l'ordonnance-loi n°69–058 du 5 décembre 1969 relative à l'impôt sur le chiffre d'affaires;
- l'ordonnance-loi n°71–087 du 14 septembre 1971 relative à l'impôt personnel minimum;
- la loi n°83–004 du 23 février 1983 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance-loi n°69–009 du 10 février 1969 relative aux impôts cédulaires sur les revenus;
- l'ordonnance-loi n°88–029 du 15 juillet 1988 relative à la taxe spéciale de circulation routière;
- l'ordonnance-loi n°89–017 du 18 février 1989 relative à la réévaluation de l'actif immobilisé des entreprises;
- le décret-loi n°100 du 3 juillet 2000 portant prélèvement d'un acompte sur divers impôts;
- le décret-loi n°119/2000 du 9 septembre 2000 portant création de l'impôt personnel minimum pour expatrié;
- la loi n°004/2003 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscales;

14 *Gregoire BAKANDEJA WA MPUNGU*, Investissements dans le secteur des ressources naturelles en République démocratique du Congo : contraintes et perspectives, Conférence minière sur la bonne gouvernance et la transparence, Goma 25, 26 mars 2014.

- la loi n°006/2003 du 13 mars 2003 fixant les modalités de calcul et de perception des acomptes et précomptes de l'impôt sur les bénéfices et profits.
- le Code minier, en ce qui concerne le régime fiscal pour les mines;
- le Code forestier, pour ce qui est de la fiscalité forestière;
- le Code des investissements, en ce qui concerne les avantages fiscaux et parafiscaux;
- la loi n°78-002 du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques, quant au régime fiscal de ces dernières;
- l'ordonnance-loi n°81-013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et hydrocarbures, en ce qui concerne le régime fiscal pour les hydrocarbures;
- la loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, pour ce qui est des facilités administratives et fiscales reconnues à ces organismes;
- la loi n°04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, quant à leur régime fiscal.

En outre, quelques dispositions du Code de la Route sont reproduites dans le Code général des impôts pour la simple raison que l'immatriculation des automobiles et remorques admises en circulation nationale relève de la compétence de l'Administration des Impôts.

b) Textes réglementaires

- Arrêté Ministériel n° 049/CAB/MIN/FIN/87 du 28 Octobre 1987;
- Arrêté Ministériel n° 019/CAB/MIN/FIN/97 du 08 Octobre 1987;
- Arrêté Ministériel n° 081/CAB/MIN/ECO-FIN & BUD/2002 du 26 Février 2002 modifiant certaines dispositions en matière d'impôt réel;
- Arrêté Ministériel n° 039/CAB/MIN/FIN/98 du 12 /11/2002 portant modification des taux de la CSCMH

Nous pouvons reprendre également les dispositions relatives aux modalités de recouvrement des impôts cédés par l'Etat aux entités administratives décentralisées, telles que déterminées par le décret-loi n°089 du 10 juillet 1998 portant fixation de la nouvelle nomenclature des taxes autorisées aux entités administratives décentralisées, des recettes administratives d'intérêt commun et des recettes fiscales cédées par l'Etat à ces entités.

Par ailleurs, le législateur étant appelé à inviter l'Exécutif à le compléter par des mesures réglementaires, en vue d'assurer aux lois une exécution aisée, et même s'il ne le fait pas expressément, le Gouvernement détient précisément, en vertu de l'article 92, alinéa 1er, de la Constitution, le pouvoir général d'exécuter les lois, les mesures d'exécution ou d'application des textes fiscaux de base qui sont immédiatement reprises après ceux-ci. Il en est de même des mesures réglementaires prises par l'Administration des Impôts en matière fiscale¹⁵.

15 *BOSEKOTA W'ATSHA*, rebâtir le Congo démocratique : de la bonne gouvernance étatique et du rôle clé de PME-PMI, Kinshasa, 2000.

III. Structure du système fiscal congolais

La Constitution de la RD Congo du 18 février 2006, fait une répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces. Ainsi, les impôts sur le revenu, les impôts sur les sociétés et les impôts personnels relèvent de la compétence exclusive du pouvoir central, tandis que les impôts, les taxes et les droits provinciaux et locaux sont de la compétence des provinces.

Malgré tout, suivant l'article 174 alinéa 1^{er} de la Constitution du 18 Février 2006, il ne peut être établi d'impôts que par la loi. Les impôts étant du domaine de la loi, celle-ci fixe, conformément à l'article 122, point 10 in limine, de la Constitution, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts revenant à l'Etat comme ceux des impôts levés au bénéfice des provinces et des ETD.

Cette dernière catégorie de prélèvements à caractère fiscal comprend plus exactement l'impôt foncier, l'impôt sur les revenus locatifs, l'impôt sur les véhicules automoteurs et la taxe spéciale de circulation routière ainsi que l'impôt personnel minimum.

En outre, en application de l'article 175, alinéa 3, de la Constitution, c'est la loi qui fixe tant la nomenclature des autres recettes locales (taxes et droits provinciaux et locaux visés au point 16 de l'article 204 de la Constitution) que la modalité de leur répartition entre les différentes entités territoriales. En conséquence, les provinces ne disposent pas d'un pouvoir fiscal par voie d'édit¹⁶.

Toutefois, la législation fiscale congolaise comme beaucoup d'autres subdivise les impôts en deux grandes catégories à savoir : les impôts directs et ceux indirects

1. Impôt direct

L'impôt direct est celui dont la charge demeure définitivement supportée par la personne assujettie qui n'a pas la possibilité de le répercuter sur autrui.

Il est alors assis sur données constantes, le revenu ou le capital, ce qui permet la perception à intervalles réguliers, une fois par an en principe. Cet impôt est subdivisé en impôt réel et en impôt cédulaire sur les revenus.

a) Impôt Réel

C'est un impôt qui s'applique à un bien du fait qu'il existe et qu'il est source de revenus sans considération de la personne qui la supporte. Sa base juridique se retrouve dans l'ordonnance-loi n°69-006 du 10 février 1969 relative à l'impôt réel et regroupe en son sein : l'impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties, l'impôt sur la superficie des concessions minières et d'hydrocarbure et l'impôt sur les véhicules et la taxe spéciale de circulation routière;

16 Jean Marie MBOKO DJ'ANDIMA, *Code général des Impôts*, Presses Universitaires du Congo, Kinshasa, 2007, pp. 6-8

b) Impôt cédulaire sur les revenus

La législation fiscale congolaise qui a opté pour l'imposition cédulaire, organise à travers l'ordonnance-loi n° 69-009 du 10 Février 1969 telle que modifiée et complétée à ce jour, trois impôts cédulaires sur les revenus suivants; l'impôt sur le revenu locatif, l'impôt sur les revenus mobiliers et l'impôt sur les revenus professionnels qui a deux impôts à savoir l'impôt sur le revenu professionnel (IPR) et l'impôt sur les bénéfices et les profits (IBP).

2. Impôt Indirect

Les impôts indirects portent sur les faits intermittents, les dépenses et sa perception se produit tout au long de l'année. Ils sont donc, ceux dont la charge est répercutée sur autrui c'est-à-dire ils sont payés par certains agents, mais versés par d'autres, qui les collectent avant de les transmettre au fisc.

a) Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)

Rentrent dans cette catégorie, l'impôt sur le chiffre d'affaires à l'exportation et l'impôt sur le chiffre d'affaires à l'importation, qui sera remplacé au 1er janvier 2012 par la TVA.

La création de la taxe à la valeur ajoutée (TVA), dont l'aspect novateur consiste en son caractère déductible à chaque fois que le bien ou le produit fait l'objet d'une valeur ajoutée, est une bouffée d'oxygène pour le fisc dans ses efforts de maximisation des recettes fiscales. L'ingéniosité de cet impôt, dont l'application est progressivement généralisée à tous les types de transactions, lui a valu d'être adopté dans un certain nombre de pays.

Les entreprises et les commerçants établissent des prix spécifiques pour leurs produits, mais ils vendent ces derniers à des niveaux de prix plus élevés en incorporant la taxe qui sera ultérieurement versée à l'État.

Ce mécanisme a pour effet de faire supporter la différence au consommateur, mais les entreprises n'en bénéficient pas, puisqu'elles constituent de simples intermédiaires entre les consommateurs et l'administration fiscale.

b) Autres Taxes

En dehors de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les taxes frappant le tabac, les produits pétroliers (taxe intérieure sur les produits pétroliers ou TIPP) ou les alcools sont des illustrations d'impôts indirects.

La taxe cumulative qui frappe les produits à chaque transaction était la modalité d'imposition qui était d'application en RD Congo avant 2012 sous forme de l'impôt sur le chiffre d'affaire (ICA). Cet impôt général qui frappe certaines opérations à l'intérieur et certaines à l'importation comprend l'impôt sur le chiffre d'affaire à l'intérieur et l'impôt sur le chiffre d'affaire à l'importation.

B. Fiscalité et consolidation de la démocratie électorale

Le rapport entre la fiscalité et la consolidation de la démocratie en RDC est fondé sur le bilan de la fiscalité. Celui-ci part du principe de la collectivité de l'impôt qui veut que les citoyens d'une même communauté puissent contribuer afin d'améliorer leur bien-être. De là naissent les responsabilités des gouvernants et des gouvernés. Les derniers ont l'obligation de contribuer pour financer les dépenses publiques tandis que les premiers doivent d'utiliser rationnellement les fonds collectés pour le bien-être des contribuables.

I. Fiscalité : vecteur du développement

La fiscalité est un vecteur du développement en ce sens qu'elle est, si pas, principale, mais source importante des ressources de l'Etat. Bien appliquée, elle est un moyen de la consolidation du revenu en tant qu'indicateur du développement.

1. Fiscalité en tant que source de ressource pour l'État

Source de ressources pour l'Etat, la fiscalité n'est source de ressources pour l'Etat qu'à travers son rendement et son attrait des investissements tant nationaux qu'internationaux.

a) Rendement de la fiscalité congolaise

Toute politique de développement se conçoit et transparait à travers le budget. Ce sont les impôts qui financent donc le budget de l'Etat, par l'intermédiaire des impôts indirects tels que la TVA, et des impôts directs tels que l'impôt sur le revenu, et le budget des collectivités locales, lesquelles perçoivent directement certains prélèvements, comme la taxe d'habitation.

Ainsi, en tant que ressource pour l'État, les impôts et taxes permettent de financer les dépenses publiques. Or lorsqu'on analyse les données statistiques à long terme, l'on observe que les dépenses publiques ont tendance à accroître en % du PIB¹⁷ et donc pour éviter tout déficit important, il faudrait également que les recettes fiscales puissent augmenter dans un même rythme.

En RD Congo depuis 2001, l'on remarque que les recettes ont évolué en rythme. Depuis 2001, les recettes fiscales sont en constante augmentation. L'on remarque que pendant cette période, les recettes fiscales ont été multipliées par 50 et ont représenté en moyenne 10,76 % du PIB et plus de 75 % de recettes courantes durant la période considérée¹⁸. Tous ces chiffres nous poussent à croire que le rendement de la fiscalité congolaise est très élevé mais, ce constat est limité par deux éléments majeurs :

17 Bernard JURION, Quelques réflexions sur l'évolution du rôle économique de l'impôt, 2010.

18 Bernard JURION, note 15.

- Il faut comprendre qu'avant de déterminer le niveau optimal des recettes fiscales, il faudrait préalablement déterminer le niveau optimal des dépenses publiques¹⁹. C'est ainsi que nous allons relativiser l'évolution des recettes fiscales par rapport à celle des dépenses publiques. Durant la période considérée, les dépenses publiques ont été multipliées par 55 et ont représenté en moyenne 16.59 % du PIB. C'est ainsi que pour comprendre empiriquement l'ampleur de recettes fiscales par rapport aux dépenses, l'on peut affirmer que, durant la période considérée, les recettes fiscales en % du PIB sont significativement inférieures aux dépenses publiques en % du PIB et cela signifie que, durant la période considérée, les recettes n'ont pas permis de financer les dépenses publiques et l'idée d'un rendement élevé de recettes fiscales est mise à mal;
- Par rapport au potentiel fiscal, la RD Congo ne mobilise pas assez de ressources fiscales parce qu'il a été prouvé que les recettes fiscales peuvent croître annuellement de 7 % sans qu'il y ait des distorsions dans l'économie, étant donné que le potentiel fiscal a été estimée à 29 % du PIB²⁰.

Il est retenu que les impôts contribuent notamment aux dépenses d'éducation, de justice et d'infrastructures routières, sans être affectés à un financement particulier, ce qui les distingue théoriquement des taxes et redevances.

En outre, le système d'imposition fiscal n'est pas seulement pour l'Etat un moyen de se procurer des revenus; mais également l'instrument de base de la politique budgétaire. Avec le contrôle de la masse monétaire (une des missions de la politique monétaire), la fiscalité est l'un des instruments mis à la disposition de l'Etat pour maintenir la stabilité de l'économie, influencer sur la formation des prix, le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) et le niveau de chômage.

b) Attrait de la fiscalité congolaise sur les investissements

Dans ce domaine, les efforts sont entrepris pour attirer les investissements tant nationaux qu'étrangers. Cela se manifeste par la réduction du taux de l'impôt sur le Bénéfice et Profit qui est passé de 40 % à 35 % et par l'adhésion du pays à l'OHADA en vue d'assainir le climat des affaires. Encore faut-il ajouter les exonérations accordées, par le code des investissements, aux investisseurs en fonction de la région économique et certains avantages douaniers dont ils bénéficient.

Mais malgré tous ces efforts, le Rapport de Doing Business de 2013²¹, dans lequel la RD Congo occupe la 181^e place sur 185 parle d'un milieu fiscal difficile et de procédures compliquées entraînant ainsi des coûts administratifs très élevés pour les assujettis. Les investisseurs se plaignent d'un milieu des affaires incertain et d'une asymétrie de

19 VITO TANZI, HOWELL ZEE, Une Politique fiscale pour les PED, FMI, 2001.

20 VITO TANZI, HOWELL ZEE, note 17.

21 Banque Mondiale, Doing Business 2013, des réglementations intelligentes pour les PME, 10^{ème} ed. in www.worldbank.org, consulté le 21/10/2016

l'information lors de réformes fiscales comme c'était le cas avec la TVA en 2012 et avec l'impôt forfaitaire minimum annuel de 50.000 CDF pour les commerçants patentés en juillet 2013²².

C'est par exemple, en période de crise économique, l'Etat peut avoir recours à un allègement des impôts tout en laissant s'accroître le déficit budgétaire, de manière que les consommateurs bénéficient d'un supplément de revenus pour acheter des biens, et que les investisseurs possèdent du capital afin de l'injecter dans l'industrie et de stimuler la production.

L'installation du guichet unique où l'on exige seulement 120 \$ (cent vingt dollars américains) de frais confondus pour l'ouverture d'une société à responsabilité limitée « SARL », rentre dans cette politique d'allègement et figure parmi les mesures incitatives arrêtées par les autorités

2. Fiscalité : moyen de consolidation de Revenu

Dans son rôle de consolidation du revenu, en tant que indicateur du développement, la fiscalité fait transparaître son importance tant sur le plan économique que sur le plan social.

a) Indicateur du développement

Le revenu constitue le premier indicateur de développement (ou de sous-développement). Selon le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), les habitants des pays en développement, soit 76 % de la population mondiale, se partagent seulement 16 % du revenu mondial. Si le rythme d'accroissement du revenu par tête est plus rapide au Sud qu'au Nord, l'inégalité se perpétue en raison d'un décalage mécanique : l'écart de revenu, entre les 20 % les plus pauvres et les 20 % les plus riches, a doublé entre 1960 et 1990. En 1996, un habitant des pays riches avait en moyenne un revenu dix-huit fois supérieur à celui d'un habitant des pays pauvres.²³

Les institutions financières et les organismes économiques intergouvernementaux opèrent une classification des pays en développement à partir du produit national brut (PNB) par habitant. A titre d'exemple, en 1996, celui-ci était inférieur à 675 dollars dans 64 pays à faible revenu (PFR), parmi lesquels la Chine, l'Égypte et l'Inde, la majorité des pays les moins avancés (PMA) se situant en Afrique subsaharienne. Une cinquantaine de pays d'Afrique, du Proche-Orient, d'Amérique du Sud et des Antilles se situent dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, pour lesquels le PNB par habitant est supérieur à 676 dollars et inférieur à 2 695 dollars.

22 *Banque Mondiale*, note 19.

23 *VITO TANZI, HOWELL ZEE*, note 17

b) Importance de la fiscalité

Par son action régulatrice de l'impôt vis à vis de la conjoncture, la fiscalité peut être soit spontanée, soit organisée par l'autorité. Ex.: l'impôt progressif sur le revenu à paiement immédiat Un tel impôt qui à la période où les revenus augmentent, prélève toujours une partie plus grande des revenus limitant ainsi la possibilité d'épargne et d'investissement.

L'importance de la fiscalité congolaise est perçue à deux niveaux d'influence. Au plan économique la fiscalité exerce une Influence positive en ce que l'Etat peut promouvoir les investissements nationaux et étrangers dans les secteurs jugés prioritaires par l'exonération fiscale et autres allègements fiscaux.

Cependant, la fiscalité exerce une Influence négative, dans ce sens qu'elle peut aussi paralyser l'activité économique si elle est trop élevée, et entamée sérieusement les revenus des ménages. Ne dit-on pas que « trop d'impôt tue l'impôt »

Au plan social, par la fiscalité, l'Etat assure la redistribution des revenus auprès des citoyens. Il en est de même pour ceux des citoyens qui bénéficient de réduction parce qu'ayant plusieurs enfants dans leurs ménages.

La fiscalité peut jouer un rôle anti-inflationniste, quand en période de prospérité, des dispositions peuvent être prises afin d'augmenter les impôts et de contracter des excédents budgétaires pour juguler ou prévenir l'inflation.

Les impôts peuvent servir à développer une économie en stimulant ou en réduisant certaines formes d'activités économiques, ou bien à favoriser la justice sociale en assurant la répartition de la richesse nationale en finançant, par exemple, certains régimes de solidarité ou en supportant la charge financière que représente les minima sociaux.

En tant qu'instrument de justice sociale, l'imposition fiscale crée un plus grand équilibre dans l'équité la plus totale au sein d'un pays et procure à ce dernier plus de moyens financiers nécessaires pouvant lui permettre de faire face à ses multiples défis de développement.

Comme évoqué ci-haut, la fiscalité peut être aussi un frein au développement dans la mesure où le système fiscal bien organisé et bien appliqué demeure un facteur attractif pour les investissements tant nationaux qu'étrangers.

II. Fiscalité : frein au développement des nations

La fiscalité devient un frein au développement par rapport à son impact sur le pouvoir d'achat de la population et sur le coût des assujettis.

1. Fiscalité en tant que coût pour les contribuables

Le coût de la fiscalité sur les contribuables contribue au renforcement des inégalités sociales et plonge le pays dans un cycle d'endettement

a) Incidence de la fiscalité sur les inégalités sociales

Selon Gérard CHAMBAS en 2004, la réduction des inégalités sociales conduira à prélever plus de ressources. Ces travaux soutiennent avec force l'application du principe de justice fiscale qui prône que les agents économiques paient les impôts au prorata de leur capacité contributive²⁴.

Pour comprendre empiriquement l'incidence de la fiscalité sur l'équité fiscale, il nous faut analyser en profondeur la composition de recettes fiscales. De ce point de vue, un système fiscal est efficace lorsqu'il y a équilibre entre les recettes tirées des impôts indirects et celles tirées des impôts directs²⁵.

En analysant la composition de recettes fiscales en RD Congo, l'on remarque que les impôts sur les biens et services occupent une grande part de recettes fiscales soit en moyenne 38 % de toutes les recettes fiscales de 2001 à 2012²⁶. Alors que les recettes fiscales ont été multipliées par 50, les recettes tirées des impôts indirects ont été multipliées par 70 en 12 ans, ce qui fait que l'État augmente ses recettes en ponctionnant les plus pauvres au lieu de ponctionner les plus riches en rendant les pauvres encore plus pauvres et les riches encore plus riches²⁷.

Actuellement, l'impôt indirect qui fournit plus de ressources est la TVA qui est appliquée à un taux unique de 16 %. Or, à ce propos, EMRE et STIGLITZ confirment que la TVA à taux unique est une bonne mesure pour augmenter les recettes fiscales mais elle a des effets régressifs énormes, c'est comme cela que l'on prévoit la TVA à différents taux²⁸.

Tout compte fait, les impôts ne constituent qu'une partie des prélèvements obligatoires, qui comprennent aussi les sommes versées à des organisations non étatiques dans un but de protection sociale; la sécurité sociale, par exemple, n'est pas financée par le budget de l'Etat, mais perçoit des cotisations auprès des ménages et des entreprises.

b) Endettement et gouvernance fiscale

Généralement, les pays en développement ne disposant pas des ressources en capitaux nécessaires à leur développement, ils l'ont en grande partie financé en s'endettant à l'extérieur. A la fin de l'année 1995, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) chiffrait la dette extérieure totale des pays en développement à 1.940 milliards de dollars. Cette dette, qui a augmenté plus rapidement dans la seconde moitié des années 1990, est inégalement répartie, l'Amérique latine et les Caraïbes en supportant près du tiers, l'Asie et le Pacifique 22,9 %

24 Gérard CHAMBAS, *Afrique au sud du Sahara : Mobiliser les ressources fiscales pour le développement*, CERDI, 2004.

25 Gérard CHAMBAS, note 22.

26 NEPAD-OCDE, note 3

27 AKHENATON IZU, note 2.

28 AKHENATON, note 2.

Ainsi l'endettement constitue une entrave à la poursuite du développement. Outre le fait que les sommes consacrées au remboursement de la dette sont détournées de l'investissement productif, les pays endettés sont contraints de privilégier les secteurs économiques tournés vers l'exportation au détriment de la satisfaction des besoins internes, notamment en ce qui concerne l'agriculture.

Depuis 1983, en raison du remboursement de la dette, les flux financiers entre le Nord et le Sud se sont inversés, les pays en voie de développement transférant en moyenne vers leurs créanciers du Nord une somme nette de 40 milliards de dollars par an. En 1996, ils consacraient globalement un cinquième de leurs recettes d'exportation au service de la dette.²⁹

La gouvernance fiscale actuellement freine aussi le développement à la base dans ce sens que les recommandations constitutionnelles de rétrocéder 40 % des impôts récoltés aux provinces posent problèmes. En conséquence, les gestionnaires n'ont plus confiance et s'illustrent par des malversations comme pour contrer la recommandation de rétrocession.

En effet, telle qu'organisée la fiscalité congolaise étant un facteur d'appauvrissement des congolais, il nous paraît impérieux de proposer des solutions pouvant améliorer son efficacité d'où la troisième section sur les défis et perspectives.

III. Défis & perspectives

Considérant la fiscalité comme vecteur de développement et ayant fait une analyse du système fiscal congolais, il est impérieux de relever les contraintes de la fiscalité congolaise avant de proposer quelques pistes de solutions.

1. Défis

Dans ce paragraphe nous allons proposer des pistes des solutions pouvant améliorer le système fiscal congolais. Mais avant de proposer les solutions, il y a lieu présenter les contraintes à la fiscalité en République Démocratique du Congo.

Il s'agit dès l'abord d'identifier les causes qui justifient l'inefficacité du système fiscal congolais en rapport avec la mobilisation des recettes nécessaires à même de booster l'économie et le développement du pays, parmi lesquelles l'on peut citer :

- Les barèmes d'impôts trop progressifs, c'est-à-dire ceux qui augmentent trop rapidement, peuvent décourager à la fois le travail et l'investissement en supprimant une grande part de la rémunération.
- L'échec des politiques fondées sur une vision mécaniste du développement, le renforcement des inégalités, y compris celles engendrées par la croissance économique dans certains pays en voie de développement.

²⁹ Grégoire BAKANDEJA WA MPUNGU, *Les finances publiques, pour une meilleure gouvernance en RDC*, Paris, 2006.

- La faiblesse de l'État c'est-à-dire l'incapacité de ce dernier à agir et à faire respecter la loi en général et celle relative à la fiscalité en particulier;
- La réticence à l'impôt imputable due à la faiblesse de l'État et à la mauvaise gestion des deniers publics;
- Le déficit informationnel entre l'administration fiscale et les assujettis aux différents impôts;
- L'absence d'une bonne gouvernance : à ce propos, la RD Congo a été le 51^{ème} sur 52 pays africains classés par l'indice Ibrahim³⁰ de la gouvernance en Afrique en 2013 avec un score de 31.3 sur 100. C'est une preuve patente de la mauvaise gouvernance qui prévaut dans le pays; La prépondérance de l'économie informelle estimée à 55 % du PIB³¹;
- La pauvreté et l'instabilité politique sont aussi des obstacles à la mobilisation de recettes fiscales.

Ce répertoire non exhaustif nous amène à une interrogation autour de ce qu'il faudra faire ou proposer afin d'arriver à une mobilisation tout azimut des recettes.

2. Perspectives

Ayant remarqué les maux ci-haut, nous proposons sur le plan technique et juridique ainsi que sur le plan matériel ce qui suit :

a) Plan technique et juridique

Sur le plan juridique et technique, il nous paraît juste et plausible de recommander aux autorités compétentes de mener des actions suivantes :

1. Promouvoir la bonne gouvernance : tant que les impôts et taxes constituent de ressources pour l'État et des coûts pour des contribuables, l'État doit, pour ponctionner plus de ressources, faire preuve d'une bonne gouvernance;
2. L'Etat doit constituer un fichier des contribuables de l'impôt en vue de faciliter le contrôle au paiement de différents impôts auxquels ils sont assujettis;
3. Diversifier les sources de recettes fiscales en taxant davantage les riches et les biens de luxe;
4. Bien négocier l'assiette de l'impôt en tenant compte de tous les éléments qui fondent sa fixation tel le contribuable ou l'assujetti;
5. Respecter les dispositions des textes constitutionnels et légaux en rapport avec la fiscalité tel le principe de rétrocession de 40 % aux provinces;
6. Appliquer le principe de la neutralité fiscale, qui soutient qu'un impôt ne devrait pas inciter les gens à changer leur comportement économique.

30 Gerard CHAMBA, note22

31 BUABUA WA KAYEMBE, *Droit fiscal congolais*, Kinshasa, 2006

b) Plan matériel et psychologique

Sur le plan matériel et psychologique, par contre,

1. Il faut montrer clairement aux contribuables l'utilisation qui est faite de fonds collectés;
2. Pour les investisseurs, il faut réduire le nombre de procédures pour le paiement de l'impôt et instaurer un système encore plus transparent;
3. L'État doit sensibiliser la population sur le bien fondé de l'impôt pour en finir avec l'incivisme fiscal;
4. L'Etat doit punir sévèrement tous ceux qui échappent d'une manière ou d'une autre à l'impôt afin d'étouffer et de contourner l'évasion et la fraude fiscale;
7. Exploiter les potentialités minières de la RD Congo en instaurant des impôts à faible taux sur les mines les plus exportées (par exemple taxe sur le coltan);
8. Tirer le maximum de certains impôts comme l'impôt sur le revenu locatif en commençant par identifier tous les redevables légaux et en exerçant une pression sur ces derniers.
9. Inciter les investissements tant nationaux qu'internationaux par un système fiscal incitatif.
10. Mettre l'accent sur la satisfaction des besoins fondamentaux des populations. Il ne pouvait y avoir de développement sans que fût résolu le problème de l'insécurité alimentaire et sanitaire, sans élévation du niveau d'éducation des hommes et des femmes, acteurs du développement local.
11. substituer à la notion d'un modèle imposé de l'extérieur, l'idée que le développement devait être un processus endogène, favorisé par la mise en place d'un cadre politique, financier et juridique favorable à l'initiative économique.
12. Associer étroitement les populations aux projets de développement : leur participation doit notamment encouragée par les organisations non gouvernementales (ONG), de plus en plus impliquées sur le terrain.

Conclusion

L'expérience de gestion des finances publiques en RDC montre que les recettes publiques sont encore loin de créer les conditions favorables au financement considérable du processus électoral notamment en raison de la viabilité de mobilisation des recettes et des pesanteurs qui caractérisent le régime d'imposition en RDC.

Les finances publiques congolaises souffrent d'une faiblesse chronique et criante de la capacité de l'Etat à mobiliser les ressources dont il a besoin pour assurer ses missions essentielles telles que : l'ordre, la sécurité, la diplomatie, la défense du territoire, ainsi que la régulation économique.

Le régime d'imposition répond essentiellement à une logique budgétaire de court terme et non à une perspective d'incitation des investissements à long terme. Le système fiscal

soulève le problème d'une imposition antiéconomique, caractérisé par un taux d'imposition élevé et la multiplicité des impôts et taxes. A la lumière de cette analyse sur la fiscalité congolaise, l'on peut conclure que les impôts et taxes prélevées en RDC contribuent à l'appauvrissement des congolais compte tenu de leur faible rendement, des inégalités sociales qu'ils occasionnent et de coûts administratifs qu'ils font supporter aux contribuables et constituent un frein au développement de ce géant d'Afrique.

Donc, un bon système fiscal doit être administré avec un souci d'efficacité et d'économie. Des impôts coûteux ou difficiles à administrer détournent les ressources vers des affectations non productives, et diminuent la confiance accordée à la fois à l'impôt et à l'État. Des gaspillages peuvent aussi être engendrés par des barèmes d'impôts excessifs, créant des transferts vers des activités moins productives, mais soumises à des taux d'imposition moins élevés, des délocalisations vers des paradis fiscaux, ou encore une hausse significative du recours à l'économie souterraine.

Bibliographie

Ouvrages

1. *Gregoire BAKANDEJA WA MPUNGU*, Droit de finances publiques. Moyens et plan financiers de l'Etat, Kinshasa, 1997.
2. *Gregoire BAKANDEJA WA MPUNGU*, *Manuel de droit financier*, Kinshasa 1997.
3. *Gregoire BAKANDEJA WA MPUNGU*, *Les finances publiques, pour une meilleure gouvernance en RDC*, Paris, 2006.
4. *BOSEKOTA W'ATSHA*, rebâtir le Congo démocratique : de la bonne gouvernance étatique et du rôle clé de PME-PMI, Kinshasa, 2000.
5. *BUABUA WA KAYEMBE*, Droit fiscal congolais, Editions universitaires africaines, Kinshasa, 2006,
6. *GERARD CHAMBA*, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser les ressources fiscales pour le développement, CERDI, 2004.
7. *ROGER ET MARTINE*, *Droit fiscal*, Paris, 1987

Articles, rapports et conférences

1. *Gregoire BAKANDEJA WA MPUNGU*, Investissements dans le secteur des ressources naturelles en République démocratique du Congo : contraintes et perspectives, Conférence minière sur la bonne gouvernance et la transparence, Goma 25, 26 mars 2014.
2. *Banque centrale du Congo*, Principaux indicateurs macroéconomiques de 2001–2012.
3. *BERNARD JURION*, Quelques réflexions sur l'évolution du rôle économique de l'impôt, 2010.
4. *CARLO COTTARELLI*, Mobilisation des recettes dans les PED, FMI, 2011.
5. *CHRISTINE EYIBIYI*, La Mise en place d'une fiscalité de développement dans un PMA en vue de son émergence, CIPB/PGDP-DANIDA, 2007.

8. *DEBORAH ITRIAGO*, La Fiscalité pour combattre la pauvreté, rapport d'Oxfam, 2011.
9. *JAMES OTTO*, La fiscalité minière dans les PED, CNUCED, 2000.
10. *NEPAD-OCDE*, Une Fiscalité orientée vers l'investissement et le développement, 2009.
11. Rapport final sur les assises nationales sur le coulage de recettes publiques, 2013
12. *VITO TANZI, HOWELL ZEE*, Une Politique fiscale pour les PED, FMI, 2001.