

# Les causes de l'incivisme fiscal et la gouvernance démocratique dans la ville de Kikwit

Par Laurette Bwenia Muhenia\*

## Résumé

Aborder la question du civisme fiscal implique que l'on évoque la question de la gouvernance qui appelle fatalement le principe de participation qui est, sans doute, l'un des principes importants de la gouvernance. Ce principe se manifeste, très essentiellement, à travers une série d'activités dans lesquelles tout citoyen, toute entreprise contribue à la vie de la communauté dont il/elle est l'émanation. Ainsi on sait s'en rendre compte, la participation de tout (citoyen) Congolais est un devoir que l'on doit accomplir de manière responsable au profit de la communauté. La participation est donc une contribution aux charges publiques. Et c'est l'idée même de l'article 174 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, qui appelle les citoyens congolais à contribuer aux charges publiques. Dans le même ordre d'idées, l'article 65 dispose : « Tout Congolais est tenu de remplir loyalement ses obligations vis-à-vis l'Etat. Il a, en outre, le devoir de s'acquitter de ses impôts et taxes ». La préoccupation du constituant à travers ces deux articles est celle d'inciter le citoyen à contribuer au développement, à la prospérité de son pays en s'acquittant de ses obligations fiscales. Cependant, la question non moins pertinente revient à se demander si le citoyen Congolais remplit avec zèle et dévouement cet impératif salutaire. Telle est, en substance, la préoccupation du présent article qui non seulement atteste la non-effectivité du civisme fiscal dans la ville de Kikwit, mais veut en découvrir aussi les causes et proposer les pistes de solution.

## A. Introduction

En République Démocratique du Congo, notamment en matière de fiscalité, le système est déclaratif, c'est-à-dire que le contribuable va déclarer son support lui-même auprès de l'administration fiscale. Il est aussi un système auto liquidatif, ce qui veut dire que le contribuable va, à l'échéance fixée par la loi, s'acquitter de son obligation fiscale auprès, bien entendu, des services habilités à recevoir le paiement.

Ainsi le civisme fiscal est l'accomplissement volontaire par les contribuables de leurs obligations fiscales. Il se traduit par le remplissage des déclarations fiscales, leur dépôt dans

\* Licenciée (Bac+5) en droit public, Laurette Bwenia Muhenia est assistante à la Faculté de droit de l'université de Kikwit.

le délai ainsi que le paiement spontané de l'impôt. Le civisme est aussi généralement défini par « la motivation intrinsèque de payer des impôts ».<sup>1</sup>

Par quintessence, le système déclaratif comme le système auto liquidatif impliquent que le civisme fiscal est un devoir que tout citoyen doit consentir à réaliser sans contrainte et que nul ne peut se soustraire à cette obligation. Certes, il existe certains cas d'exonération prévues par la loi, mais, même pour cette catégorie des personnes, elles sont tenues de se faire enregistrer conformément à l'article 1er de la loi de 2003 portant réforme des procédures fiscales qui dispose que :

« Toute personne physique ou morale exonérée ou non redevable d'impôts droits, taxes, acomptes ou précomptes, perçus par l'Administration des impôts est tenue de se faire connaître, dans les quinze jours qui suivent le début de ses activités, en formulant une demande de numéro conforme au modèle fixé par l'Administration des impôts après certification de la localisation effective du contribuable ».<sup>2</sup>

Comme nous avons dit supra, aborder la question du civisme fiscal implique que l'on parle également de la gouvernance d'une manière ou d'une autre, qui elle veut aussi que l'on parle fatalement du principe de participation qui est d'ailleurs l'un des trois piliers de la gouvernance démocratique.

## **B. Contenu de la gouvernance démocratique et de l'incivisme fiscal**

### *1. La gouvernance démocratique*

La gouvernance démocratique est le socle, l'élément majeur qui contribue à l'avancée, au développement, du pays ou de l'entité. Cette gouvernance démocratique, pour qu'elle soit totale, doit être fondée sur un certain nombre des principes fondamentaux et piliers qui la rendent effective.

#### **1. Les principes fondamentaux et les piliers de la gouvernance démocratique**

La gouvernance démocratique est fondée sur douze principes fondamentaux qui se résument en trois piliers.

- 1 Compte rendu de la table ronde virtuelle de l'OCDE sur le civisme fiscal coopération et confiance mutuelle entre les multinationales et les administrations fiscales dans la région africaine du 27 au 28 avril 2021, p. 1, disponible sur <https://www.oecd.org>, consulté le 29 juin 2022 à 17h33'.
- 2 Art. 1 de la loi n°004/2003 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscales.

a) Les 12 principes fondamentaux de la gouvernance démocratique

- La participation, la représentation et les élections conformément au droit. Ce principe se traduit par :
  - les élections qui sont tenues librement et correctement, conformément aux normes internationales et à la législation nationale, sans fraude ; les citoyens sont placés au cœur de l'action publique et sont impliqués d'une manière clairement définie dans la vie publique même au niveau local ;
  - tous les hommes et toutes les femmes ont le droit de faire entendre leur voix lors de la prise des décisions, directement ou par l'intermédiaire d'organes légitimes qui représentent leurs intérêts ;
  - toutes les voix, y compris celles des plus favorables et des plus vulnérables, sont entendues et prises en compte lors de la prise des décisions, entre autres celles qui concernent l'allocation des ressources.
- La réactivité :
  - es objectifs, les règles, les structures et les procédures sont adaptées aux attentes légitimes et aux besoins des citoyens ;
  - les services publics sont aussi assurés et cela suite aux demandes et aux plaintes dans un délai raisonnable.
- L'efficacité et l'efficience :
  - les résultats sont conformes aux objectifs fixés ;
  - les ressources disponibles sont utilisées de façon optimale ;
  - des systèmes de gestion de performance permettent de mesurer et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services ;
  - des audits sont effectués à intervalle régulière afin d'évaluer et d'améliorer les services.
- L'ouverture et la transparence :
  - les décisions sont prises et mises en œuvre conformément à la réglementation ;
  - le public a accès à toutes les informations qui ne sont pas classées secrètes pour des raisons spécifiques et prévues par la loi ;
  - les informations sur les décisions, la mise en œuvre des politiques et les résultats sont rendus publiques de manière à permettre à la population de suivre et de contribuer effectivement à l'action de la collectivité locale.
- L'Etat de droit :
  - les collectivités locales respectent la loi et les décisions judiciaires ;
  - les normes et les réglementations sont adoptées conformément aux procédures définies par la loi ; elles sont appliquées de manière impartiale.

- Le comportement éthique :
  - L'intérêt général est placé au-dessus des intérêts individuels ;
  - Il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre toutes les formes de corruption.
- Les compétences et les capacités :
  - les capacités professionnelles des personnes qui assurent la gouvernance sont entretenues et renforcées en permanence afin d'obtenir une production et un impact plus importants ;
  - les fonctionnaires sont encouragés à améliorer continuellement leurs performances ;
  - des méthodes et des procédures pratiques sont créés et utilisées de façon à changer les aptitudes en compétences et à obtenir de meilleurs résultats.
- L'innovation et l'ouverture d'esprit face au changement :
  - des solutions nouvelles et efficaces aux problèmes sont recherchées et des méthodes modernes sont employées pour assurer les services ;
  - il existe une disponibilité à accepter de piloter et tester de nouveaux programmes, ainsi qu'apprendre de l'expérience des autres ;
  - il est instauré un climat propice aux changements en vue d'atteindre des meilleurs résultats.
- La durabilité et l'orientation à long terme :
  - les politiques actuelles prennent en compte les besoins des générations à venir ;
  - la durabilité et la continuité de la communauté constamment prises en compte.
- La gestion financière saine :
  - les charges n'excèdent pas le coût des services assurés et ne réduisent pas la demande de façon trop importante, notamment dans le cas des services publics essentiels ;
  - la gestion financière est assurée avec prudence, en particulier lorsqu'il s'agit de contacter des prêts et d'utiliser cet argent, d'estimer les ressources, les recettes et les provisions, et d'utiliser les recettes exceptionnelles.
- Les droits de l'homme, la diversité culturelle et la cohésion sociale :
  - les droits de l'homme sont respectés, protégés et appliqués, et la discrimination, fondée sur quelque critère que ce soit, est combattue, dans les limites des compétences des collectivités locales ;
  - la diversité culturelle est considérée comme une richesse et des efforts sont entrepris en permanence pour s'assurer que tous les citoyens ont un rôle à jouer dans leur communauté locale, qu'ils s'identifient à elle et qu'ils ne s'en sentent pas exclus ;
  - la cohésion sociale et l'intégration des régions défavorisées sont encouragées.

- L'obligation de rendre compte :
  - tous les décideurs, qu'il s'agisse des groupes ou des individus, sont tenus pour responsables de leurs décisions ;
  - les décisions font l'objet de compétence rendue ; elles sont expliquées et peuvent être sanctionnées ;
  - il existe des mesures efficaces pour remédier aux abus administratifs et aux agissements des collectivités locales qui bafouent les droits civils.

b) Les 3 piliers de la gouvernance démocratique

- La transparence : en tant qu'un des trois piliers de la gouvernance démocratique, la transparence est le socle qui permet à la participation et à la collaboration à se développer ;
- La collaboration : lorsque l'on veut l'émergence, le développement d'un pays ou d'une entité, il faut qu'il y ait collaboration entre tous les acteurs de développement à savoir : gouvernants et gouvernés. Tous les acteurs doivent collaborer pour une bonne gestion de la chose publique.
- La participation : l'on ne peut pas non plus parler de la bonne gouvernance sans la participation des citoyens à la gestion de chose la publique. La participation est définie comme : « Un processus d'engagement obligatoire ou volontaire des personnes agissant seules ou au sein d'une organisation en vue d'influer sur une décision portant sur le choix significatif qui touchent leur communauté ».<sup>3</sup>

2. Avantages de la gouvernance démocratique

La gouvernance démocratique présente un certain nombre d'avantages autant pour les gouvernés que pour les gouvernants. De nos jours, les peuples n'acceptent plus que la gestion de la chose publique soit l'œuvre d'une seule personne ou d'un groupe des personnes comme cela fut dans les monarchies autoritaires où l'on faisait subir à des populations des décisions sans qu'elles aient participé directement ou par leurs délégués, leurs représentants.

a) Avantages de la gouvernance démocratique du point de vue des gouvernés

Actuellement, avec la gouvernance démocratique, les citoyens ont l'avantage de prendre part aux décisions à tous les niveaux et participer également à la gestion du pays ou de l'entité. Un autre avantage que présente la gouvernance démocratique, c'est la redevabilité des gouvernants qui viennent rendre compte aux gouvernés de leur gestion.

3 *Fondation internationale pour l'éducation et l'auto-assistance (IFES)*, Manuel de formation sur la décentralisation, la bonne gouvernance et la participation, Kikwit 2009, p.18.

## b) Avantages de la gouvernance démocratique du point de vue des gouvernants

Les gouvernants ont l'avantage d'accroître leur confiance vis-à-vis des gouvernés à travers le devoir de redevabilité. Et pour amener tous les citoyens à participer à la gestion de leur entité, le constituant de 2006 a consacré à l'article 3 de cette constitution la décentralisation qui est : « une prérogative accordée aux collectivités locales de s'administrer librement et gérer leurs affaires avec une autonomie renforcée en vue non seulement de promouvoir le développement à la base mais aussi de renforcer la gouvernance »<sup>4</sup> Elle peut également être définie comme : « un mode d'organisation et de gestion par lequel l'Etat transfère une partie du pouvoir, des compétences, des responsabilités juridiques distinctes de la sienne et gérés par les organes locaux ».<sup>5</sup>

La constitution de 2006, telle que modifiée et complétée à ce jour, en son article 3 énumère les entités territoriales décentralisées lesquelles sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Elles jouissent également de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économique, humaines, financières et techniques ».<sup>6</sup> Il convient de dire que la décentralisation présente des avantages :

- Elle permet de faire participer tous les membres de la communauté à la gestion de la chose publique ;
- Elle contribue également au développement et à l'émergence de l'entité.

Mais il convient aussi de dire qu'elle présente aussi des désavantages notamment le désengagement de l'Etat envers les provinces et les ETD et ce désengagement se manifeste à travers la responsabilité que le gouvernement central confie aux ETD d'avoir la gestion propre de leurs ressources. Celle-ci doit chercher à accroître ses ressources mais aussi à bien les gérer. C'est pourquoi, il ne faut pas que la décentralisation accordée aux provinces et aux ETD soit simplement théorique, il faut sa mise œuvre effective pour arriver à concrétiser cette autonomie de gestion des ressources.

Cependant, quelques problèmes subsistent encore dans différentes entités pour matérialiser la volonté du constituant notamment dans la ville de Kikwit où la mise en œuvre de cette autonomie de gestion des ressources économiques et financières pose un problème, à la suite du comportement observé de la part des uns et des autres.

Les services fiscaux et l'autorité ou les autorités politico-administratives sont confrontées au comportement des certains citoyens qui refusent de s'acquitter de leurs obligations civiques telles que voulu par la constitution. La plupart ne connaissent pas leurs droits et devoirs et cela est certainement dû à l'inefficacité de l'autorité. On observe des phénomènes de détournement des deniers publics, la mégestion des autorités, le refus de la part

4 PNUD, Manuel du budget participatif de la province et des ETD appui à la décentralisation et la gouvernance locale (AGDL), Kinshasa 2004, p. 12.

5 PNUD, note 4, p. 18.

6 Art 3 de la constitution de la RDC du 18 février 2006.

des contribuables à respecter leurs obligations fiscales, la perte des valeurs morales devant les agents ou services fiscaux et tant d'autres problèmes.

Tous ces problèmes ou comportements énumérés ne contribuent pas à la mobilisation maximale des recettes pouvant booster le développement dont la ville a besoin.

## *II. L'incivisme fiscal : analyse des concepts et du cadre théorique du respect des obligations fiscales*

### *1. Analyse des concepts*

L'analyse veut d'une part apporter de l'éclairage sur deux concepts clés d'apparence identique dont l'interprétation est parfois confuse quant à leur application et d'autre part évoquer le cadre théorique relatif au respect des obligations fiscales (les instruments qui consacrent le respect des obligations qui incombent aux citoyens de la RDC. Avant l'analyse des concepts, il est impérieux de dire un mot sur l'incivisme fiscal, que c'est une absence du civisme fiscal ou encore le refus au paiement de l'impôt. Cela se traduit par le comportement du citoyen qui s'abstient d'accomplir son devoir civique.

L'attention ou l'analyse ici porte essentiellement sur deux concepts de base : impôt et taxe. Ces deux concepts sont porteurs ou générateurs de quiproquo aux conséquences incalculables. Il importe donc que le voile soit levé pour éviter toute méprise, tout malentendu quant à ce.

#### *a) Impôt*

Le mot impôt vient du mot latin : *imposium* qui signifie "placer sur". Mais dans ce contexte, l'impôt désigne une contribution exigée pour le fonctionnement de l'Etat et des collectivités locales. Ainsi, diverses définitions ont été données, proposées, quant à ce, par plusieurs auteurs. Nous retenons cette définition : « un prélèvement obligatoire effectué par voie d'autorité par la puissance publique (l'Etat et les collectivités territoriales) sur les ressources des personnes vivant sur son territoire ou y possédant des intérêts ».

Ainsi défini, il convient de retenir que l'impôt est un prélèvement obligatoire dont toute personne doit s'acquitter. Il se dégage de cette définition un bon nombre des caractéristiques, à savoir :

- L'impôt est une prestation pécuniaire c'est-à-dire qu'il se paie en argent et non en nature ;
- L'impôt est un prélèvement obligatoire : L'impôt a un caractère obligatoire, la volonté du contribuable est exclue ;
- L'impôt est payé à titre définitif : le contribuable, après avoir payé l'impôt, ne peut pas se voir restituer ce qu'il a payé sauf seulement lorsqu'il s'agit de la double imposition ou d'une erreur matérielle de l'administration fiscale ;

- L'impôt est payé pour la couverture des charges publiques. L'impôt sert aussi à des fins d'interventionnisme de la puissance publique pour financer la mission régaliennne de l'Etat, (s'occuper des différents besoins de la population). Ici, l'impôt joue un rôle économique, social et culturel ;
- L'impôt est payé sans contrepartie : Après avoir payé l'impôt, le contribuable ne doit rien exiger de direct à l'Etat : Il n'y a aucune corrélation visible voire directe entre l'impôt payé et le service rendu par l'Etat.

Mais il convient tout de même de dire que l'impôt joue certaines fonctions importantes dans la vie de la communauté. L'impôt joue plusieurs fonctions dans le développement d'un pays ou d'une entité. C'est la politique économique d'un pays :

- La fonction financière : l'impôt est un moyen de financement des dépenses publiques ;
- La fonction économique : l'impôt lutte contre le déséquilibre économique et encourage ainsi l'investissement par l'appel des capitaux ;
- La fonction sociale : l'impôt est un moyen privilégié de la justice et de la rétribution.

Mais, il faut savoir que l'impôt obéit également à un certain nombre des principes ci-après :

- ❖ Le principe de légalité : l'impôt repose sur la loi. Le législateur règlemente le domaine fiscal en déterminant les typologies d'impôts, leur matière imposable, leur fait générateur ainsi que la personne habilitée à pouvoir le payer, d'où le principe : Il n'existe pas d'impôt en dehors de la loi ;
- ❖ Le principe de l'égalité : ce principe vise l'égalité de tous les contribuables, qu'ils soient tous traités de manière égale devant l'administration fiscale. Ainsi, toute discrimination ou exonération non justifiée par la loi n'est pas admise ;
- ❖ Le principe de justice : ce principe veut que la contribution de tous les contribuables soit proportionnelle par rapport à sa capacité contributive ;
- ❖ Le principe de territorialité : En matière fiscale, le paiement de l'impôt s'effectue sur le territoire qui a vu le redevable acquérir la fortune ou enrichir son patrimoine ;
- ❖ Le principe d'économie : l'impôt doit être perçu de manière à retirer des poches des contribuables aussi peu que possible au-delà de ce qu'il gagne d'où l'adage : Trop d'impôt tue l'impôt ;
- ❖ Le principe de la commodité voudrait que la perception se fasse, pendant une période favorable pour le contribuable de sorte que cela ne lui paraisse pas difficile ou même impossible d'honorer ses engagements vis-à-vis du trésor public ;
- ❖ Le principe de la certitude de l'impôt : l'impôt doit être certain, liquide, exigible et non arbitraire, c'est-à-dire que l'époque, le mode de perception, le taux doivent être préalablement déterminés par la loi avant d'exiger le paiement de la part du contribuable.

Il ne suffit pas seulement de parler des fonctions que joue l'impôt ainsi que ses principes, il faudrait aussi dire que l'impôt est caractérisé par un certain nombre d'éléments qu'on qualifie comme son support, à savoir :

- Le redevable : qui est une personne physique ou morale qui a l'obligation de payer l'impôt pour le compte du trésor public ;
- La matière imposable : c'est l'assiette de l'impôt, c'est le support matériel qui rend effectif le paiement de l'impôt ;
- Le fait générateur : c'est ce qui concrétise une opération matérielle effectuée par le contribuable.

Il est aussi important de dire qu'il existe différents types ou typologies d'impôts que nous ne saurons pas énumérer. Ainsi, nous prenons quelques-uns à titre illustratif :

✓L'impôt direct : c'est celui qui est supporté directement et personnellement par un contribuable tel que : L'impôt sur le revenu locatif (IRL)

✓L'impôt indirect : est, cependant, celui qui est supporté par un consommateur quelconque tel que l'impôt sur le bénéfice professionnel (IBP), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Après l'analyse des quelques points sur l'impôt ; il est aussi important de jeter un regard ou mieux de dire un mot sur la taxe qui est un mode de prélèvement des recettes.

## b) Taxe

La taxe est définie théoriquement comme : « un prélèvement financier obligatoire ponctionné par une administration en échange d'un service donné ». Il convient de dire que la taxe est liée à une prestation de service public. Elle est perçue pour un service rendu. Le contribuable de la taxe ne paye pas la taxe prépositionnellement par rapport au service dont il a bénéficié.

## 2. Cadre théorique du respect des obligations fiscales des citoyens en RDC

Par cadre théorique du respect des obligations fiscales des citoyens congolais, il faut entendre les instruments qui consacrent ou prônent le respect desdites obligations. En RDC, plusieurs instruments l'attestent. C'est le cas par exemple, de la constitution des 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour.

Cette constitution consacre en ses articles 65 et 174 le respect des obligations fiscales d'une part ; et nous avons aussi les lois fiscales qui consacrent à travers certaines dispositions le respect des obligations fiscales notamment la loi n°004/2003 du 13 mars 2003 portant réformes des procédures fiscales en ses articles 1 et 60 d'autre part.

### a) Analyse des dispositions constitutionnelles du respect des obligations fiscales

Au terme de l'article 65 de la Constitution, « Tout congolais est tenu de remplir loyalement ses obligations fiscales vis à vis de l'Etat. Il a en outre le devoir de s'acquitter de ses impôts et taxes ». Il s'ajoute à travers cette disposition, une interpellation du constituant à l'endroit du citoyen afin qu'il remplisse loyalement, légalement ses obligations. Au regard de cette

interpellation, une précision de taille s'impose. Il ne s'agit pas de remplir ses obligations de n'importe quelle manière. Le constituant précise que c'est loyalement et auprès des services habilités à percevoir l'impôt et taxe, et que tout doit se passer en toute normalité ou mieux en toute légalité c'est-à-dire selon les prescrits et les modalités établis par la loi. Cela s'entend, partant de cette disposition, que le constituant interpelle les deux parties prenantes : Le contribuable qui doit s'acquitter loyalement de ses obligations et les services fiscaux qui doivent percevoir le dû en toute loyauté afin d'éviter l'incivisme fiscal.

L'article 174 proclame qu'il ne peut être établi d'impôt que par la loi et que la contribution aux charges publiques constitue un devoir pour toute personne vivant en République Démocratique du Congo. Il ne peut être établi d'exemption ou d'allègement fiscal qu'en vertu de la loi ». A travers cette disposition, il se déduit une série des prescriptions qu'il importe de bien intérioriser et bien comprendre surtout pour éviter tout malentendu sinon toute interprétation malencontreuse. Il s'agit d'abord de se mettre d'accord sur la source ou l'émanation de l'impôt : seule la loi l'établit. Et ensuite il faut se persuader que c'est une obligation légale pour quiconque a l'ambition d'exercer une activité économique en RDC. Et si d'aventure on peut bénéficier d'une exemption elle ne peut l'être qu'en vertu de la loi et rien qu'elle.

#### b) Analyse des dispositions légales du respect des obligations fiscales

Il s'agit de faire une petite analyse sur les dispositions légales qui consacrent le respect des obligations fiscales. Cette analyse va porter sur la loi N° 004 / 2003 du 13 mars 2003 en ses articles 1 et 60.

L'article 1 de la loi n°04/2003 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscales dispose que « Toute personne physique ou morale exonérée ou non redevable d'impôts, droits, taxes, acomptes ou précomptes perçus par l'Administration des impôts est tenue de se faire connaître, dans les quinze jours qui suivent le début de ses activités, en formulant une demande de numéro conforme au modèle fixé par l'Administration des impôts après certification de la localisation effective du contribuable ».

A travers l'analyse de cette disposition, il se dégage deux volets :

- D'une part cette disposition reconnaît qu'il existe certaines personnes ou une catégorie des personnes qui sont exonérées par la loi au paiement d'impôt, droits, taxes, précomptes, par la simple volonté du législateur.
- D'autre part cette disposition insiste que même pour cette catégorie précitée, l'on doit se présenter auprès de l'administration fiscale pour attester l'existence.

Par ailleurs, l'article 60 du même texte dispose que « Les redevables sont tenus d'acquitter les montants dus dans un délai de quinze jours à compter de la réception de l'avis de mise en recouvrement ». Les redevables doivent s'acquitter dans les quinze jours à partir du jour où ils reçoivent l'avis de mise en recouvrement, ils ont 15 jours pour se préparer et venir s'acquitter de leurs obligations fiscales. Cet article veut prescrire la périodicité ou

l'intervalle que l'on doit tenir pour s'acquitter de ses obligations de peur de tomber sous le coup des amendes d'une part, et aussi échapper au paiement d'autre part.

C'est ainsi que dans le point qui suit, nous allons nous rendre compte de l'effectivité du civisme fiscal dans la ville de Kikwit tel que voulu par différents instruments tant constitutionnels que légaux.

### **C. L'effectivité du civisme fiscal dans la ville de Kikwit**

Parler de l'effectivité du civisme fiscal veut, en d'autres termes, dire qu'il est question de se rendre compte de la mise en application du civisme fiscal tel que voulu par la constitution en ses articles 65 et 174 ainsi que par divers autres instruments légaux en la matière. Et pour y arriver, il est important de dresser un état de lieu afin de se rendre compte de cette effectivité.

#### *1. Etat de lieu du civisme fiscal dans la ville de Kikwit*

Cet état de lieu de la ville de Kikwit porte essentiellement sur les parties prenantes : d'une part les services fiscaux et les autorités politico-administratives et d'autres part les contribuables. Il est question de se rendre compte si les uns et les autres rendent effectif le civisme fiscal.

#### **1. Etat des lieux de la part des services fiscaux et des autorités politico-administratives.**

##### **a) Auprès des services fiscaux**

De prime abord, il y a lieu de signaler dans la ville de Kikwit, l'existence ou la présence des services fiscaux. Et ils sont sur le plan organisationnel, dotés de tous les services attirés. Nous allons parler de manière générale de l'organisation des services fiscaux de la ville. Nous avons à titre illustratif

- Le service accueil et vulgarisation : il s'occupe de l'accueil et met à la disposition des contribuables les informations utiles. C'est ici que ceux-ci viennent s'informer, s'enregistrer, déclarer leur établissement ainsi que leur codification ;
- Le service brigade de recensement : c'est le bureau qui porte à la connaissance (qui informe) des contribuables de leurs droits et obligations. C'est ce service qui fait le recensement des contribuables installés dans la ville ;
- Le service de recouvrement : comme son nom l'indique, c'est le service qui reçoit les contribuables qui viennent s'acquitter de leurs obligations fiscales.

##### **b) Auprès des autorités politico-administratives**

L'article 3 de la constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour consacre la décentralisation mise en œuvre par la loi n° 08 / 012 du 31 juillet 2008

portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces et à la loi n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées.

Et la ville de Kikwit, une entité territoriale décentralisée qui a également la libre administration, sa gestion et sa finance propre, doit maximiser ses recettes pour son développement. C'est cette disposition qui a permis aux autorités politico-administratives notamment la mairie à prendre des arrêtés en vue de maximiser les recettes de la ville. Nous avons à titre exemplatif : l'arrêté urbain n°146/02/BUR/M.V/KKT/03/2021 portant décision fixant les taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative de la mairie.

## 2. Etat de lieux auprès des différents contribuables

Il consiste à voir du côté des contribuables s'il y a une mise en œuvre effective du civisme fiscal. Il est question de voir si les contribuables respectent leurs obligations fiscales telles que consacrées dans la constitution et différents instruments légaux.

### a) Auprès des redevables des impôts

Ici le constat est qu'il existe plusieurs contribuables qui œuvrent dans la ville mais qui ne s'acquittent pas de leurs obligations fiscales telles que voulu par la constitution et les lois fiscales.

### b) Auprès des redevables des taxes et autres prélèvements

Cette catégorie englobe les redevables des taxes et/ou autres prélèvements. Et le constat est le même que supra. Plusieurs redevables ne s'acquittent pas de leurs obligations fiscales : ils se soustraient et se camouflent sous des identités qui leur permettent d'échapper au contrôle pour tout prélèvement. C'est le cas, par exemple, des motos taxis et taxis voitures portant des plaques d'immatriculations indiquant l'appartenance à un agent d'un des services fiscaux, ou un service de transport ou encore d'une autorité politico-administrative, policière, militaire. On s'en doute bien, il s'agit d'un trafic d'influence qui fait échapper les recettes au trésor public. Et ceci est loin de rendre effectif le civisme fiscal dans la ville de Kikwit.

## II. Les causes de l'incivisme fiscal dans la ville de Kikwit

Diverses causes peuvent être liées à l'incivisme fiscal dans la ville de Kikwit, selon qu'elles sont endogènes ou exogènes à l'administration fiscale (les services chargés du fisc). Dans l'un ou l'autre cas, ce comportement ne favorise pas le développement de la province en général et de la ville en particulier tant qu'entité territoriale décentralisée. Nous allons ainsi les analyser :

## 1. Les causes endogènes à l'incivisme fiscal dans la ville de Kikwit

Plusieurs causes endogènes sont liées à l'administration fiscale notamment à travers ses services fiscaux. En effet, on relève des types des causes ; les unes sont directement liées à l'administration fiscale, pendant que les autres le sont indirectement ; comme nous allons le démontrer ci-dessous.

### a) Les causes proprement liées à l'administration fiscale

Ces causes, comme nous l'avons dit ci-haut sont directement liées à l'administration fiscale (services fiscaux). Il s'agit notamment :

- Difficultés d'application et d'interprétations des lois fiscales : Plusieurs dispositions qui régissent la fiscalité sont contenues dans les différentes lois mais l'abondance livresque ne permet pas à l'administration fiscale de bien les faire appliquer d'une part, et les maîtriser d'autre part. Par ailleurs, une autre difficulté est celle de la révision des lois qui viennent perturber également le système de travail déjà en cours ou même son intériorisation pose un problème et cela crée un labyrinthe des normes sur une certaine période qui cause des sérieux problèmes ;
- Opacité dans la gestion des finances : Lorsque la gestion des finances est opaque, c'est un problème. Et cette opacité trouve sa source au niveau des gestionnaires des services fiscaux : Il y a manque de transparence dans la gestion des recettes ou de la caisse du trésor public. Et comme l'exemple vient d'en haut, la contagion est très facile : Tout le monde est enclin à mettre la main dans la caisse ;
- Absence ou le manque de subvention : La non-subvention régulière et ponctuelle des ETD par l'Etat ou le gouvernement ne manque pas de créer la voie ouverte aux abus de la part des services fiscaux et par ricochet de la ville elle-même par ceux qui la gèrent. Il va sans dire que cet état des choses contribue au maintien de l'incivisme fiscal. Les services fiscaux ont une noble mission : celle de mobiliser les recettes par la collecte des impôts, taxes, et autres prélèvements au profit de la ville. Cependant, il est fort regrettable de se rendre compte qu'au lieu d'aller dans le trésor public, c'est dans les poches des individus que les frais perçus s'en vont. Et cela au vu et au su des contribuables qui finissent par devenir réticents voir même résistants. Et comme on peut le voir, ce comportement n'est nullement incitatif vis-à-vis des contribuables qui rechignent à exercer malgré eux les obligations constitutionnelles ;
- Manque des moyens financiers et les moyens de transport pour que les agents du fisc puissent atteindre tous les contribuables dans tous les coins de la ville ne permet pas de recouvrer en totalité les recettes de la ville.
- Détournement et mégestion des agents du fisc : Ceux-ci, chargés à percevoir les taxes et impôts, ne permettent pas ou n'incitent pas les contribuables à s'exécuter promptement de leurs obligations constitutionnelles ;

- Non acceptation du contrôle : il se remarque de plus en plus et avec évidence que pour avoir trempé dans la mégestion et le détournement, les services fiscaux comme les autorités locales n'acceptent pas le contrôle ou l'audit. Et par ricochet, ce comportement ne laisse guère aux contribuables le temps de continuer à s'acquitter de leurs obligations, bien que constitutionnelles de peur de garnir les poches des détourneurs. Entretemps c'est la ville qui en pâtit ;
- Non réalisation du devoir de redistribution : la ville n'arrive pas à faire des grandes réalisations au profit de sa population pour qu'elle (la population ou la ville) bénéficie aussi de la redistribution (rétrocession). Et les causes de cette non réalisation sont dues au détournement et à la mégestion et voire à la non acceptation du contrôle. Et quand bien même elle reçoit cette distribution, elle n'est pas régulière et ponctuelle : elle est même insignifiante pour résoudre les besoins prioritaires de la ville. La ville de Kikwit est loin de l'expérience des autres provinces ou villes qui se développent sur base des recettes fiscales locales ;
- Manque de collaboration : sans collaboration, qui est un des éléments (piliers) de la bonne gouvernance, on est loin de prétendre au développement d'une province ou d'une entité. Et à Kikwit, la collaboration entre les services fiscaux, les autorités et les contribuables est déficitaire. Et ceci fait que la participation, un maillon indispensable pourtant, fasse défaut avec des conséquences incalculables ;
- Inexistence des avis consultatifs sur les problèmes sociaux économiques prioritaires. La volonté ou l'initiative de consulter les administrés pour recueillir leurs avis, suggestions est inexistante. Or il est illusoire de prétendre développer un peuple sans son accompagnement car l'adhésion est un facteur indispensable. La population ne doit pas voir les actions des autorités comme un cheveu dans la soupe. Cette dernière a besoin d'être consultée afin que ses avis soient recueillis. De quoi a-t-elle besoin ? D'un marché, d'une école, d'un hôpital plutôt que d'un terrain de football, d'une salle de cinéma. *La population doit s'exprimer ; ce n'est, malheureusement, pas le cas dans la ville de Kikwit.*

#### b) Les causes indirectement liées à l'administration fiscale

Dans notre contexte, l'incivisme fiscal constaté ou enregistré ici n'est, certes pas, imputable directement à l'administration fiscale de manière active. Nous voulons bien attester qu'il est de manière passive et pour une panoplie ou une série des causes mais que nous ne saurons pas toutes citer. Nous y allons ainsi à titre exemplatif :

- Les influences politiques : elles ne manquent pas d'impacter négativement sur le civisme fiscal, tant au niveau national que provincial, dans la ville de Kikwit. Des pressions, des recommandations, des sollicitations avec privilège des poids politiques ou des personnalités qui s'estiment au-dessus de la loi agissent efficacement pour freiner ou ralentir l'exercice des obligations fiscales et cela au détriment du trésor public de la ville qui patauge.

- La démagogie des acteurs politiques : la ville est pour la plupart des cas victime de la démagogie. Dans l'ensemble, les projets de société que certains acteurs politiques présentent ne sont presque jamais réalisés.

Tout ne tient compte que de la tendance que l'on a à vouloir séduire son électorat, et plus particulièrement les membres de son parti politique, sans plancher sur la réalité. Les discours des politiciens ne tiennent presque jamais compte de l'importance à inciter les populations au civisme fiscal. Bref, les hommes politiques viennent présenter des projets de sociétés qui occultent celui de l'Etat.

## 2. Les causes exogènes liées à l'incivisme fiscal dans la ville de Kikwit

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous allons à la suite de certaines contraintes (recommandations) de travail donner quelques-unes des causes qui paraissent plus saillantes :

### a) Les causes liées aux contribuables des impôts

- Les difficultés d'assimilation des textes à la suite du niveau de connaissance des certains contribuables. Le caractère ésotérique des textes sur la fiscalité dont seuls les intellectuels et les personnes avisées sont à même de cerner le contour, favorisent l'inaccessibilité par la grande majorité des contribuables. Les textes ne sont presque pas assimilés par tous les contribuables au regard du langage juridique qui les rendent impénétrables. Et à cela s'ajoute le degré très élevé de l'analphabétisme. Tout ceci ne peut que renforcer davantage l'incivisme fiscal.
- La multiplicité des taxes et services fiscaux dans la ville : le nombre élevé des services fiscaux dans la ville, ainsi que la multiplicité des taxes et impôts asphyxient non seulement les affaires des contribuables mais aussi le développement de la ville. Divers agents des services fiscaux de l'Etat font la ronde dans les marchés et différents endroits où sont certains contribuables pour percevoir les impôts, taxes et autres prélèvements, et cela de façon anarchique.
- Le manque de collaboration des services fiscaux : il entraîne également l'incivisme fiscal ou encore mieux elle est l'une des causes de l'incivisme fiscal. Et lorsque les autorités effectuent des réalisations sans avoir recueilli les avis de leurs populations, l'on arrive souvent à ce que des ressources financières et autres soient jetées à la fenêtre.
- Le manque des matinées fiscales : ceci entraîne également le manque de culture fiscale qui n'existe pas dans la ville de Kikwit. Les contribuables n'ont pas encore cette culture fiscale et ceci pose des sérieux problèmes pour qu'ils s'acquittent de leurs obligations fiscales telles que garantie par la constitution et d'autres lois en la matière.
- Le comportement de certains contribuables influents et moins influents dans la ville : Certains contribuables influents de la ville pensent être exonérés vu leurs positions politiques, les fonctions qu'ils occupent. Pour cette catégorie des personnes, le civisme fiscal n'est pas leur affaire ; ils passent outre cette obligation constitutionnelle, ou encore

quand il faut donner, c'est de manière aléatoire et modique. Ce climat est de plus en plus frustrant, d'autant qu'il est renforcé par la discrimination qui se cultive dans la ville en termes de natifs et non natifs de la ville. Si les premiers croient être exonérées par rapport à cette position d'être des natifs, les seconds se sentent démotivés et s'estiment être des étrangers. Comme on le voit, c'est un comportement qui est loin de favoriser le civisme fiscal dans la ville et qui met à mal son développement.

#### b) Les causes liées aux contribuables des taxes et autres prélèvements

Ici également le constat fait est le même que pour les contribuables des taxes et impôts cités ci-haut. Cette dernière catégorie des contribuables est également confrontée à des nombreux problèmes avec les services fiscaux, ce qui ne leur permet pas à s'acquitter de leurs obligations fiscales. Ainsi, plusieurs causes sont aussi à l'origine de l'incivisme dans les chefs de ces contribuables notamment :

- Les tracasseries routières et policières : Les agents des services fiscaux placés dans différents endroits de perception dans la ville ne facilitent pas à cette catégorie des contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales. A longueur de journée, ces agents fiscaux font la ronde de la ville, chacun en son temps, tracassent les contribuables et d'autres créent même des infractions pour soutirer de façon indue, malhonnête l'argent dans les poches des contribuables.
- La multiplicité des barrières à des distances plus rapprochées ne permet pas non plus à ces contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales ;
- Le comportement malsain des percepteurs n'encourage pas également cette catégorie des contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales telles que voulu par la constitution et différents textes légaux.

### D. Conclusion

Au regard de tout ce qui précède, nous pouvons affirmer que la gestion de la ville de Kikwit n'est point incitative en termes de civisme fiscal, dès lors que les autorités tant de la ville que de la province ne prennent pas des initiatives citoyennes telles que des matinées fiscales, des émissions, des sensibilisations à l'endroit et au profit de la population (des contribuables) de façon à l'encourager à prendre à cœur la culture fiscale.

Ainsi, il est urgent, sinon impérieux, que la gestion de la ville adopte un élan incitatif à travers des recettes de la ville (recettes provenant en grande partie de la fiscalité et autres prélèvements), conformément à la loi sur la décentralisation qui donne cette prérogative à la ville en tant qu'entité territoriale décentralisée de maximiser ses recettes et aussi à bien le gérer. Ceci ne manquerait pas d'encourager tant les opérateurs économiques que d'autres contribuables à s'exécuter spontanément de leurs obligations citoyennes.

Il serait, ici même, l'occasion d'évoquer le vulgaire dicton lingala : « *leyisa punda, punda aleyisa yo* » qui veut dire : « si vous voulez que votre cheval vous rende service,

*il faut l'entretenir* ». Ceci vaut autant pour les gouvernants que pour les gouvernés. La gestion et le fonctionnement des services fiscaux (étatiques) doivent être transparents pour l'émergence et le développement de la ville, pourquoi pas de la province ou même du pays.

En résumé, les recommandations suivantes adressées respectivement aux autorités administratives et à la population peuvent aider à rendre la gestion de la ville transparente, en l'occurrence l'organisation régulière des matinées fiscales afin de permettre aux contribuables de prendre connaissance soit des nouvelles lois soit des nouvelles informations utiles pour le bon fonctionnement et la promotion de la participation citoyenne à la gestion de la chose publique ou de leur entité.

## **Références bibliographiques**

*Azama Lana*, Droit fiscal zaïrois, Kinshasa 1986.

*Bakandeja wa Mpungu*, Les finances publiques en République démocratique du Congo. La longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics, Bruxelles 2020.

*Bakandeja wa Mpungu*, Les Finances Publiques. Pour une meilleure Gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo, Bruxelles/Kinshasa 2006.

*Fondation internationale pour l'éducation et l'auto-assistance (IFES)*, Manuel de formation sur la décentralisation, la bonne gouvernance et la participation, Kikwit 2009.

*PNUD*, Manuel du budget participatif de la province et des ETD appui à la décentralisation et la gouvernance locale (AGDL), Kinshasa 2004.