

Analyse De La Structure Et Des Contraintes De Mobilisation Recettes Fiscales En RDC

MUBOYAYI DIYOKA Joël

Assistant de recherche DREF/PLANIFICATION ET FINANCES

Centre de recherche en sciences humaines(cresh)

Ministere de recherche scientifique et innovation technologique

B.P. 3474 Kinshasa/I

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Auteur correspondant : MUBOYAYI DIYOKA Joël. E-mail : E-mail : muboyayijoel @ gmail.com. Tel :
+243816130450/+243898026686



Résumé : La mobilisation des recettes fiscales constitue un levier fondamental du financement du développement et de la soutenabilité budgétaire dans les économies en développement. En République démocratique du Congo, le niveau relativement faible de la pression fiscale demeure un défi structurel majeur, malgré les réformes engagées au cours de la dernière décennie. Cette étude analyse la structure, l'évolution et les contraintes de mobilisation des recettes fiscales sur la période 2012-2021.

La méthodologie adoptée repose sur une approche quantitative et descriptive fondée sur l'exploitation des données officielles des régies financières et des statistiques macroéconomiques nationales. Les résultats mettent en évidence une progression nominale des recettes fiscales sur la période étudiée ; toutefois, le taux moyen de pression fiscale demeure inférieur aux standards observés dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne. L'étude identifie plusieurs contraintes majeures, notamment l'importance du secteur informel, la faiblesse de l'assiette fiscale, les insuffisances administratives, la fraude fiscale et les limites de la gouvernance budgétaire.

En conclusion, l'amélioration durable de la mobilisation des recettes fiscales en République démocratique du Congo nécessite un élargissement de l'assiette fiscale, une modernisation accrue de l'administration fiscale, le renforcement des mécanismes de contrôle ainsi qu'une consolidation du cadre institutionnel. Ces réformes apparaissent indispensables pour accroître l'autonomie financière de l'État et soutenir efficacement les politiques publiques de développement.

Mots-clés : mobilisation fiscale, pression fiscale, recettes publiques, fraude, gouvernance budgétaire, République démocratique du Congo.

Abstract: Tax revenue mobilization constitutes a fundamental lever for financing development and ensuring fiscal sustainability in developing economies. In the Democratic Republic of the Congo, the relatively low level of tax pressure remains a major structural challenge, despite the reforms undertaken over the past decade. This study analyzes the structure, evolution, and constraints of tax revenue mobilization over the period 2012–2021.

The methodology adopted is based on a quantitative and descriptive approach relying on the analysis of official data from the financial revenue authorities and national macroeconomic statistics. The findings reveal a nominal increase in tax revenues over the period under review; however, the average tax-to-GDP ratio remains below the standards observed in several Sub-Saharan African countries. The study identifies several major constraints, including the predominance of the informal sector, the narrow tax base, administrative weaknesses, tax evasion, and limitations in budgetary governance.

In conclusion, achieving sustainable improvement in tax revenue mobilization in the Democratic Republic of the Congo requires broadening the tax base, further modernizing tax administration, strengthening control mechanisms, and consolidating the institutional framework. These reforms are essential to enhance the State's financial autonomy and effectively support public development policies.

Keywords: tax revenue mobilization, tax pressure, public revenue, tax evasion, budgetary governance, Democratic Republic of the Congo.

1. Introduction

Dans un contexte où des nombreux pays sont confrontés à une baisse des recettes publiques assortie d'une hausse de leurs dépenses et doivent faire face aux contraintes budgétaires qui en découlent, le relèvement des recettes est la première fonction dévolue à la politique fiscale. En effet, l'impôt est le principal instrument de financement des biens publics tels que le maintien de l'ordre public, la défense nationale et les infrastructures publiques. Une fois le montant à recouvrer établi et compte tenu des politiques économiques considérées, et budgétaire particulièrement, plusieurs grands principes sont habituellement appliqués pour définir le système d'imposition, notamment la neutralité, l'efficacité, la certitude et la simplicité, l'efficacité et l'équité des règles, ainsi que la flexibilité. OCDE(2014)

Une étude de la banque mondiale(2017) sur les écarts fiscaux révèle que, La République démocratique du Congo présente l'une de plus faible performance en matière de recettes fiscales que d'autres pays africains. La fiscalité directe n'est pas davantage performante relativement aux autres pays.

D'après Boogard et al, (2018) à l'instar d'autres pays d'Afrique, la RDC fait partie des pays où les ratios recettes hors ressources naturelle/PIB est faible, des pays pour lesquelles la mobilisation des recettes s'avère particulièrement difficile car leurs institutions sont déficientes et parce qu'ils doivent faire face à une situation précaire, sinon délabrée, en matière de sécurité et de gouvernance.

En effet, La position fiscale de la République démocratique du Congo (RDC) est un peu préoccupante. Son taux de pression fiscale en 2021 est situé autour de 8,5% l'un des plus faibles du continent africain. Selon les statistiques sur les finances publiques publiées par la banque centrale du Congo BCC (2021). Cela ne lui permet pas d'agir efficacement sur l'offre des biens et services publics par manque des moyens financiers conséquents. La RDC devrait faire de la fiscalité un levier important de son développement car, non seulement la fiscalité pourrait lui fournir les ressources nécessaires pour financer les objectifs de son développement et réduire la pauvreté, mais elle constitue également l'un des éléments importants qui crée l'environnement légal dans lequel doivent évoluer les activités économiques (production, consommation, échange, investissement).

Il sied de rappeler que l'accroissement des recettes publiques s'avère indispensable pour produire des biens et services publics infrastructures, police, défense, justice, lutter contre l'insalubrité etc. pour éradiquer la pauvreté et enfin pour améliorer les conditions de vie de la population.

Malgré l'existence de tout une nomenclature des impôts et taxes devant permettre au gouvernement central et aux provinces de mobiliser les recettes en vue de répondre aux besoins du développement, il se pose encore plusieurs difficultés ou contraintes liées au civisme fiscal, à la mobilisation des recettes fiscales, ainsi qu'à la réticence des contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales en RDC.

Ainsi, cette étude cherche à répondre à deux questions suivantes : (i) Quelle réalité cache la structure des recettes fiscales congolaises ? (ii) Pourquoi la République démocratique du Congo n'arrive pas à mobiliser suffisamment des ressources qu'elle a besoin pour son développement ?

Au regard des questions de recherche posées dans notre problématique ci-dessus, cette étude a pour objectif principal d'analyser les structures des recettes fiscales et de déceler les contraintes dans la mobilisation de ces recettes. Les objectifs secondaires qui en découlent sont les suivants :

- Comprendre la notion de la fiscalité ainsi que le fonctionnement du système fiscal congolais ;
- Analyser la structure des recettes publiques en général et fiscales en particulier ;
- Analyser les difficultés inhérentes à la mobilisation des recettes fiscales.

Une revue de la littérature récente révèle que cette thématique a vivement intéressé plusieurs chercheurs :

KAMBALE MIREMBE Omer et tom de herdt Congo(2012) : Fragilité de l'Etat et fiscalité

Il constate comme la FMI d'ailleurs que la mobilisation des recettes fiscales par la RDC n'est pas à la hauteur de la solide croissance économique et notamment du dynamisme de la production des industries extractives. Il en déplore aussi des faiblesses de gouvernance et des manques fréquents de transparence.

Ferdinand MOUSSAVOU(2017) a analysé l'impact des structures fiscales sur la croissance économique au Congo Brazaville. les résultats obtenus à partir du modèle de Dickey et fuller montrent qu'à long terme ,les impôts sur les revenus des personnes physiques ,les impôts sur les biens et services, les recettes fiscales de l'Etat ,les transferts de l'Etat aux entreprises et la formation brute de capital de l'Etat, les transferts de l'Etat aux entreprises et la formation brute de capital fixe impactent la croissance économique .A court terme, les impôts sur les sociétés ,les recettes fiscales et les transferts de l'Etat sur les entreprises exerce une influence sur cette croissance.

MOUMMI Ahmed(2017) La mobilisation des ressources fiscales et son impact sur le niveau de vie des ménages : Cas du Niger, working séries paper N°165, Banque africaine de développement, Décembre 2012

Son étude ses basé sur deux axes dont le progrès réalisés par le pays dans la réduction de la pauvreté et les inégalités et la deuxième sur l'impact de la mobilisation des ressources fiscales sur les dépenses de consommation des ménages nigériens. L'analyse quantitatif de l'impact de de la fiscalité sur le niveau de vie des ménages s'est faite à travers l'utilisation des méthodes graphiques en parallèle avec l'outil économétrique. Ces outils ont montré que la fiscalité a un

Impact négatif sur le niveau de vie des ménages.

IL a conclu que la nécessité d'une mise en œuvre de politique des redistributions sociales au profit des plus pauvres à travers des ressources fiscales mieux mobilisés, pourrait avoir un impact positif sur la réduction de la pauvreté.

2. Méthodologie et outils mobilisées

Pour réaliser cette étude, nous avons fait recours à la méthode analytique qui nous a permis de saisir les différents textes ayant trait à l'organisation de la fiscalité en RDC. Celle-ci a été appuyée par quelques techniques ci-après :

- *La technique documentaire*, qui nous a permis de consulter et collecter les données théoriques faire la revue documentaire susceptible de nous fournir les renseignements utiles et nécessaires sur le système fiscal congolais ;
- *L'interview*, qui nous a permis d'interroger quelques particuliers et entrepreneurs sur leur perception de la fiscalité congolaise ;
- *La technique statistique*, qui nous a aidés à faire de l'analyse exploratoire des données fiscales.
-

Cette étude analyse l'évolution et la structure des recettes fiscales, pour la période allant de 2012 à 2021.

3. Présentation et analyse du système fiscal congolais

3.1 Organisation et caractéristiques du système fiscal congolais

Le système fiscal congolais est principalement déclaratif, C'est-à-dire qu'il revient au contribuable la charge de présenter librement à l'Administration fiscale les éléments de l'assiette des impôts auxquels il est redevable. Parallèlement à cela, la législation fiscale reconnaît à l'Administration le pouvoir de procéder au contrôle de la déclaration ainsi souscrite. Ce pouvoir constitue un contrepoids au système déclaratif aux fins de la sauvegarde des intérêts du Trésor.

En effet, le contrôle fiscal sur place consiste à s'assurer de la régularité de la comptabilité présentée et à la confronter à certaines données de fait ou matérielles afin de juger de la sincérité des déclarations souscrites et de procéder, le cas échéant, à l'établissement des impôts ou autres droits éludés, dans le cadre des procédures fiscales. Il transparaît de cette définition que ce contrôle regroupe trois étapes essentielles :

- la mise en œuvre des actes de procédure fiscale ;

- la vérification de comptabilité en vue d'apprécier la sincérité de la déclaration et d'en dégager, le cas échéant, les conséquences fiscales ;
- la rédaction des actes mettant un terme au contrôle, notamment, la notification de redressement, l'examen des motifs de récusation de redressements.

3.2 Structure de recette fiscale de la RDC

La structure de recettes fiscales de la RDC que nous allons étayer ici repose sur la nomenclature fournie dans les différents rapports de la banque centrale du Congo .en effet les recettes fiscales font parties de recettes publiques qui sont composées, en outre, des recettes non fiscales (constituées; essentiellement des recettes administratives ,judiciaire et domaniales ,de portefeuille, des royalties...),des recettes exceptionnelles (les dons et prêts projet ,ressources PPTE ,ainsi que les dons budgétaires ,et enfin des recettes de la sécurité sociale (cotisations et autres)

- Les recettes des impôts sur le commerce extérieur :

Elles sont constituées essentiellement des droits de sortie ordinaires(produit minéraux, produits végétaux et autres produits) et la tva à l'exportation et les amendes , des droits d'entrée ordinaire(droit de douane ,tva à l'importation ,taxe statistique et amendes) l'entrepôt (les droits de magasin, la taxe progressive, la taxe d'ouverture d'entrepôts particuliers et la taxe d'entreposage d'office) .jusqu'en 2015.elles contribuaient en moyenne à hauteur de 38,64 % ,chaque année ,dans les recettes fiscales et en constituant la principale pourvoyeuse .Depuis ,sa contribution a chuté de 35,99% jusqu'En 2018,suite à la baisse de la valeur des échanges commerciaux .A noter que les droits d'entrée contribuent à près de 90 %

En moyenne durant la période de 2010 en 2018

- Recettes des impôts sur les revenus

Elles sont constituées essentiellement des impôts sur les revenus des personnes physiques (des rémunérations, les revenus, locatif et mobiliers et ceux provenant des professions libérales), les impôts sur les sociétés et les entreprises et les amendes et accroissements.

- Recettes des impôts sur les biens et services

Elles sont constituées de la taxe sur la valeur ajoutée à l'intérieur, impôt sur le droit de consommation (tabacs fabriqués, bières, huile) autres produits, amendes et l'impôt sur le véhicule.

- Autres recettes fiscales

Constitué des impôts exceptionnels à charge des employeurs, impôt sur le patrimoine (Impôts sur propriété immobilière, -Autres), fond spéciaux (Fonds de relance économique, Taxes sur produits pétroliers. RDC(2021)

3.3 Diagnostic du système fiscal congolais

Le diagnostic du système fiscal congolais fait état de certains problèmes qui minent ce système fiscal. Ces problèmes sont multiples et variés :

- **Une multitude de petites taxes** : les recettes non-fiscales ; la parafiscalité ; la patente ; l'enregistrement ; etc. Ces problèmes sont en partie liés au manque de crédibilité du budget.
- **Une TVA en perte de vitesse** : manque de contrôle de l'assiette et des contribuables ; manque de contrôle des frontières et donc de la TVA sur les biens de consommation.
- **Un impôt sur le revenu à repenser** : impôt cédulaire à repenser (impôt dual?) pour simplifier et rendre plus équitable ; moderniser l'impôt des sociétés ; inclure de meilleures règles de fiscalité internationale.
- **Des exonérations non-contrôlées** : revoir les termes des exonérations existantes ; resserrer les exonérations de TVA ; resserrer et intégrer au droit commun les incitations à l'investissement

Tous ces problèmes méritent des solutions appropriés.. Il serait en effet question de :

- Renforcer le dialogue permanent ;
 - Conformité interprovinciale dans le respect des juridictions et privilèges de chacun ;
 - Simplifier la législation fiscale ;
 - Vulgariser le code général des impôts et le code des douanes. Staines (2017)
- **La fraude fiscale :** Pour Dassel M. et Minne P. (1996), la fraude fiscale implique nécessairement une violation de la loi fiscale en vue d'échapper totalement ou partiellement à l'impôt, voire en vue d'obtenir des remboursements d'impôts auxquels on n'a pas droit. Selon l'article 102 de la loi n°004/2003 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscales, la fraude fiscale (ou l'intention frauduleuse) se présente sous les formes suivantes :
- L'omission volontaire de déclaration ;
 - La dissimulation volontaire des sommes sujettes à l'impôt (ou soustraction d'impôt) ;
 - La passation délibérée des écritures fictives ou inexactes dans les livres comptables ;
 - L'émission de fausses factures ;
 - L'opposition à l'action de l'Administration des impôts ;

L'incitation du public à refuser ou à retarder le paiement de l'impôt.

3.3.1 Quelques causes de la fraude fiscale :

. L'inadaptation du système fiscal Il est souvent reconnu que le système fiscal congolais demeure très fortement inégalitaire comme celui de la France. (Les paradis fiscaux, la fraude fiscale internationale, 2002)

Il faut aussi souligner qu'aux inégalités mises en place par la loi fiscale s'ajoutent les inégalités découlant des conditions d'application de cette législation fiscale. Certains impôts peuvent être plus facilement fraudés que d'autres, et les moyens de prévention et de contrôle ne sont délibérément pas mis en place. (Les paradis fiscaux, la fraude fiscale internationale, 2002 cité par Kavula M.G, 2007)

. La conjoncture économique La majeure partie des contribuables vit dans la pauvreté ; c'est ce qui fait que les congolais ont du mal à payer l'impôt pour le peu qu'ils gagnent. Raison pour laquelle ils ont choisi la fraude fiscale. (Kavula M.G, 2007, P.8)

Les refus des contraintes C'est dans le sens du caractère obligatoire ou contraignant de l'impôt. Pour Nozick, qui se réfère explicitement à KANT, il est mal de forcer un individu à payer un impôt pour financer des biens ou services auxquels il n'a pas consenti. Il est alors légitime de résister à l'impôt par la fraude fiscale, l'évasion fiscale ou la révolte fiscale. Pour lui, la fraude fiscale, la compétition fiscale, l'évasion fiscale, les révoltes fiscales sont bonnes car elles contraignent les gouvernants à choisir des moyens respectueux des droits individuels pour arriver à leurs fins. (Lemernicier B., 2001)

3.4 Difficultés d'application de la réglementation fiscale

3.4.1 La difficulté majeure d'application de réglementation fiscale

c'est son régime déclaratif. Ce régime signifie qu'il revient aux contribuables de souscrire leurs déclarations fiscales aux échéances précises. Celles-ci sont à priori supposées sincères et complètes. D'où l'obligation pour chaque contribuable d'être en mesure de justifier les éléments déclarés. Dès lors, l'Administration fiscale dispose d'un pouvoir de contrôle visant la recherche des redevables défaillants et la vérification des déclarations souscrites. Pour souscrire sa déclaration, il faut d'abord être informé de ses obligations. Cela nécessite une culture fiscale approfondie auprès de tout citoyen. Cependant, le système fiscal congolais comporte des faiblesses parmi lesquelles nous citons :

- La fragmentation fiscale et la multiplicité des taxes ;
- La lourdeur des certaines catégories d'impôts, en particulier les impôts sur les revenus ;

- Le manque d'élasticité des impôts spécifiques (cas des impôts réels) dans un contexte d'inflation toujours galopante ;
- Une pratique ambiguë et inadaptée d'octroi d'exonérations fiscales ;
- Des faiblesses de moyens et d'organisation de l'administration fiscale ;
- Des réalités socio-économiques non adaptées au régime fiscal déclaratif.

3.4.2 Les piste des solutions

- 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 le délai ainsi que le paiement spontané de l'impôt dû. Partant de cette définition, il y a lieu de dire que le civisme fiscal est une question d'état d'esprit, de mentalité et de comportement. Ainsi, pour une meilleure fiscalisation du secteur informel en RDC, il est temps de développer le civisme fiscal. Cela permet de lutter contre la fraude douanière, l'évasion fiscale et la corruption qui se manifestent souvent à tous les niveaux.
- La sensibilisation des contribuables doit se dérouler en deux phases : l'information et l'éducation fiscale. Les contribuables doivent avoir l'information qu'il faut sur les impôts, et l'Administration fiscale doit mettre tout en œuvre pour éduquer les contribuables.

Les contribuables doivent être suffisamment informés sur le bien-fondé des impôts. La communication doit viser à faire comprendre aux contribuables quelques questions primordiales pour un Etat : Qu'est-ce que l'impôt ? Pourquoi le payer ? La finalité de l'impôt ; une bonne culture de l'impôt ne peut se réaliser que grâce à des campagnes d'information et de sensibilisation conséquentes.

Ainsi, plusieurs moyens peuvent être utilisés pour atteindre ce but, notamment :

- L'organisation régulière " journées des portes ouvertes" des services fiscaux ;
- L'organisation des séminaires d'informations fiscales, des matinées fiscales permettant aux contribuables de parler avec les experts ;
- L'organisation des reportages sur le circuit des impôts (le vote de la loi, la déclaration des impôts, le dépôt et le paiement, l'utilisation des fonds perçus par la Direction Générale des Impôts (DGI).

Dans la réforme des structures intervenues à la DGI, il a été créé au sein des services opérationnels, un bureau Accueil et information chargé d'informer les contribuables sur la matière fiscale. Mais ce bureau, à ce jour, n'est pas doté des moyens suffisants pour atteindre ses objectifs. L'Etat peut également envisager de mettre en place un « Kit d'information fiscale » qui peut comporter :

- Les explications concernant le circuit de vote de l'impôt ;
 - Les différents types d'impôts ;
 - Le mode de paiement ;
 - L'utilisation des impôts. L'information fiscale peut être transmise en différentes langues ou même dialecte accessibles aux contribuables pour une plus large vulgarisation.
- Après la formation, il faut passer à une autre étape qui consiste à éduquer les contribuables. L'intérêt ici est de faire comprendre aux contribuables ce qu'est l'impôt, pourquoi le paye et sa finalité. Cette éducation peut se faire par plusieurs moyens, notamment, par la formation de certaines catégories de la population comme les commerçants et artisans, journalistes spécialisés et par les campagnes dans les universités et les écoles, en d'autres termes. (Manikunda K. J., Mwape N. (2015, p.367)

S'agissant des commerçants et artisans. Ces derniers constituent les contribuables privilégiés auxquels l'Administration fiscale doit porter une attention particulière. Pour cela, il convient d'organiser des séances d'éducation du type :

- Comment accomplir volontairement ces obligations fiscales ?
- Quelles sont les obligations fiscales (remplissage de la déclaration, dépôt, et paiement) ?

Dans ce processus d'éducation fiscale, la communication joue un rôle important. Les journalistes peuvent servir de tampon entre la population et les contribuables. Pour cela, il convient d'abord de les informer, les sensibiliser sur le bien-fondé des impôts, les motiver de sorte qu'ils traitent souvent les matières fiscales dans leurs développements journalistiques par exemple chaque trimestre ou chaque semestre. L'incivisme fiscal n'est pas toujours délibéré ou conscient, mais est plutôt secrété par le manque d'information. Et ce manque d'information ne peut être comblé que par les journalistes dont le métier est d'informer la population et ne peuvent bien informer que s'ils possèdent la matière, c'est à dire s'ils maîtrisent le sujet à traiter.

En effet, cela devrait se dérouler également dans des écoles et universités du pays. L'école et l'université sont les berceaux même de la formation des futurs cadres du pays. C'est dans cet esprit que l'Administration fiscale doit travailler avec ces organismes, afin de sensibiliser les jeunes écoliers et étudiants sur le bien-fondé de l'impôt et le respect de ses obligations fiscales. Il est indispensable d'introduire dans les programmes scolaires et universitaires des matières sur le civisme fiscal. En d'autres termes, le cours de fiscalité devrait être enseigné dans toutes les écoles et universitaires du pays. L'objectif visé ici est l'enfant qui est citoyen de demain, et demeure le canal idéal pour transmettre les vertus, cardinales qui doivent forger le comportement recherché chez l'adulte.

- L'aspect moral : La culture fiscale a également un fondement moral. Eu égard tout ce qui précède, il est capital pour les Congolais de toutes tendances confondues d'observer :
 - Le respect scrupuleux des lois en matières fiscales, parafiscales et des taxes (par les élus du peuple, les membres du Gouvernement etc.)
 - Une forte sensibilisation dans différents partis politiques de la notion de la fiscalité,
 - La révision de la loi électorale, incluant un article sur le quitus fiscal visant tout candidat à quel que soit doit exhiber avant d'être comme candidat aux élections tant au niveau national que provincial.
- La facilitation de l'impôt revient à placer le contribuable sur le même niveau du système fiscal. L'Administration fiscale doit s'efforcer de rendre au contribuable, un service de qualité, de sorte à encourager l'éthique professionnelle par l'adoption et l'application rigoureuse du code de déontologie de l'administration fiscale. Pour faciliter l'impôt, on peut créer des réseaux de proximité, dans le but de faciliter le contact avec les contribuables. C'est dans cette optique que la DGI a créée dans sa nouvelle structure, les centres d'impôts synthétiques (CIS) pour faciliter les contacts avec les contribuables. Mais nous pensons que ces CIS devront être élargis en antenne fiscale afin de rapprocher davantage les contribuables de l'administration fiscale.

Il faut également renforcer le contrôle fiscal pour rendre efficace le civisme fiscal. Un meilleur contrôle fiscal doit commencer par une meilleure programmation de contrôle, sa mise en œuvre et une bonne conduite du contrôle. La programmation du contrôle fiscal nécessite plusieurs démarches et organisations au préalable pour être effective et dont le suivi doit être rigoureux pour éviter l'arbitraire, le contrôle fiscal inopiné en dehors de toute norme. Prôner le civisme fiscal est une bonne chose, mais il faudrait que les dirigeants du pays s'impliquent totalement car le contribuable à ce jour est très soucieux de l'utilisation qui est faite de l'argent du Trésor Public. C'est à ce titre que l'Administration fiscale doit démontrer que c'est pour le bien commun que l'impôt doit être collecté. En fait pour bénéficier de différents services offerts par l'Etat, il faut payer son impôt. Nous pensons donc que toute politique visant à convaincre les citoyens d'un usage utile des impôts doit impérativement inclure la transparence et la justice sociale. C'est le préalable essentiel pour la restauration du civisme fiscal en RDC.

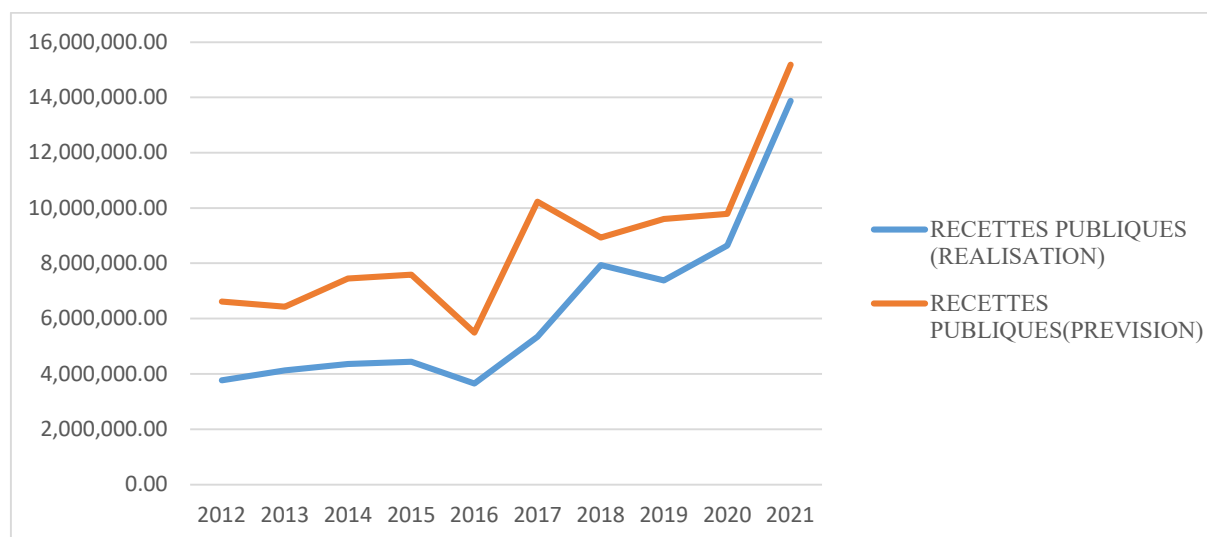
4. Analyse de la structure des recettes publiques en RDC

Les recettes publiques en RDC étant composées des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des recettes exceptionnelles. Depuis la décennie 2010, comparativement aux décennies 1990 et 2000, ces recettes publiques ont connu une progression importante, qui se fait remarquer par une tendance ascendante marquée par leur évolution. Mais toutefois il existe un écart entre

les prévisions et les réalisations de ces recettes. Or en finances publiques, les prévisions des recettes répondent à un principe des minimas.

Graphique n° 1 : Réalisations contre prévisions des recettes publiques

(En millions de CDF)



Source des données : Rapport annuel Banque Centrale du Congo (2021, P.145 et 146).

Si nous analysons la situation annuellement, soit de 2012 à 2016, les finances publiques congolaises ont enregistré des taux de réalisations de 56,9% en 2012, 64% en 2013, 58,5% en 2014 ; 58,5% en 2015 ; et 66,5% en 2016. Ces chiffres traduisent selon notre analyse, soit :

- un problème dans la mobilisation des recettes ;
- l'élaboration des prévisions des recettes publiques qui sont trop ambitieuses, c'est-à-dire n'ayant rien à avoir avec la capacité fiscale ou la réalité du pays.

Cependant, il a été constaté une nette amélioration sur la période allant 2017 en 2021 dans la mobilisation dont le taux moyen est de 79 %, malgré le contexte de la covid-19 qui a frappé de plein fouet les économies du monde ces dernières années.

Néanmoins, les résultats au niveau des réalisations des recettes publiques peuvent d'être nuancés en ce sens que dans la composition de ces recettes, ce sont les recettes exceptionnelles qui accusent le plus souvent des plus grands écarts. D'ailleurs beaucoup d'analystes et experts interviewés ont fait remarquer que cette situation est le plus souvent due au manque de réaction des bailleurs et partenaires, qui peuvent promettre pour ne jamais réaliser. On estime que l'analyse de la structure fiscale que l'on abordera au point suivant démontre une autre réalité.

En effet, le tableau n° 1 et la figure n° 2 décrivent bien la structure de ces recettes publiques congolaises, constituées des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des recettes exceptionnelles comme nous l'avons énoncés au début de la présente section.

Tableau n° 1 : Recettes publiques de la RDC (en millions de CDF)

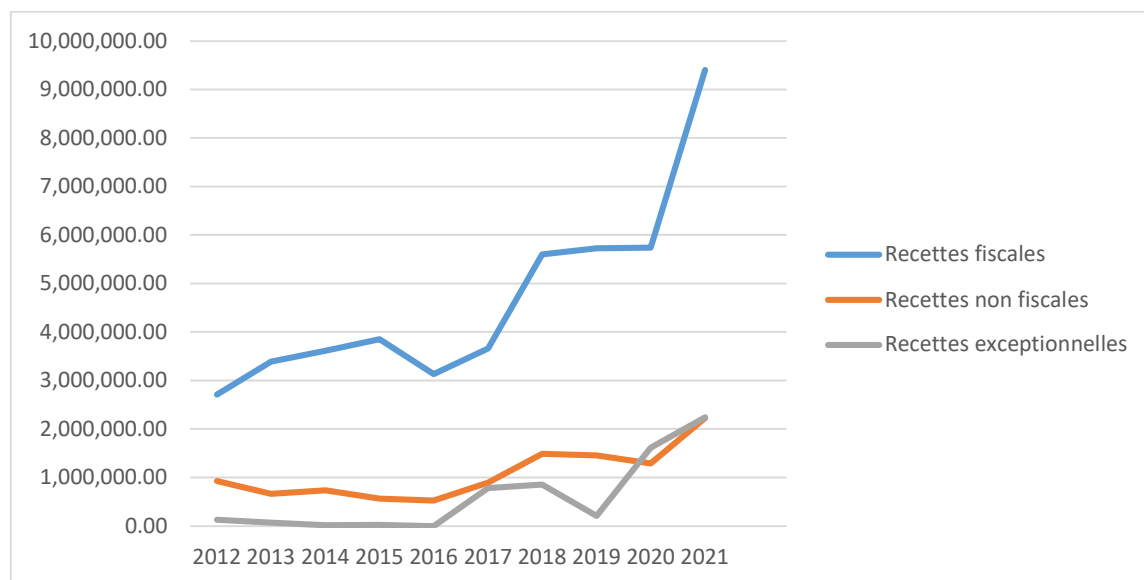
Années	Recettes fiscales	Recettes non fiscales	Recettes exceptionnelles	Total Recettes publiques
2012	2 710 339,70	923 381,30	128 657,00	3 762 378,00
2013	3 388 628,40	664 885,70	68 090,00	4 121 604,10
2014	3 615 470,70	732 025,80	15 135,00	4 362 631,50
2015	3 850 292,60	565 251,60	23 251,00	4 438 795,20
2016	3 128 520,50	526 636,50	1 397,00	3 656 554,00
2017	3 656 755,10	895 647,00	783 840,00	5 336 242,10
2018	5 599 638,50	1 486 947,60	850 538,00	7 937 124,10
2019	5 723 510,40	1 450 930,90	207 666,00	7 382 107,30
2020	5 739 814,90	1 285 715,00	1 609 908,30	8 635 438,20
2021	9 403 829,10	2 231 630,90	2 242 042,50	13 877 502,50

Source : RDC(2021) Rapport annuel Banque centrale du Congo,

En visualisant particulièrement ladite figure, nous constatons dans cette structure une prépondérance des recettes fiscales depuis 2012 dans la composition des recettes publiques congolaises. La fiscalité reste donc le principal pourvoyeur des recettes de l'Etat. Les recettes fiscales représentent en moyenne 73,7% des recettes publiques entre 2012 et 2021, contrairement aux recettes non fiscales et exceptionnelles qui accusent un rythme d'accroissement un peu lent, mais leur mobilisation est quasi importante pour pouvoir accroître les recettes publiques de la RDC dans son ensemble. Ce qui est une bonne chose pour que l'Etat puisse parvenir à bien couvrir ses dépenses.

Graphique n° 2 : Evolution des composantes des recettes publiques

(En millions de CDF)



Source des données : élaboré par l'auteur sur base des données RDC(2021) rapport annuel Banque centrale du Congo, p.146

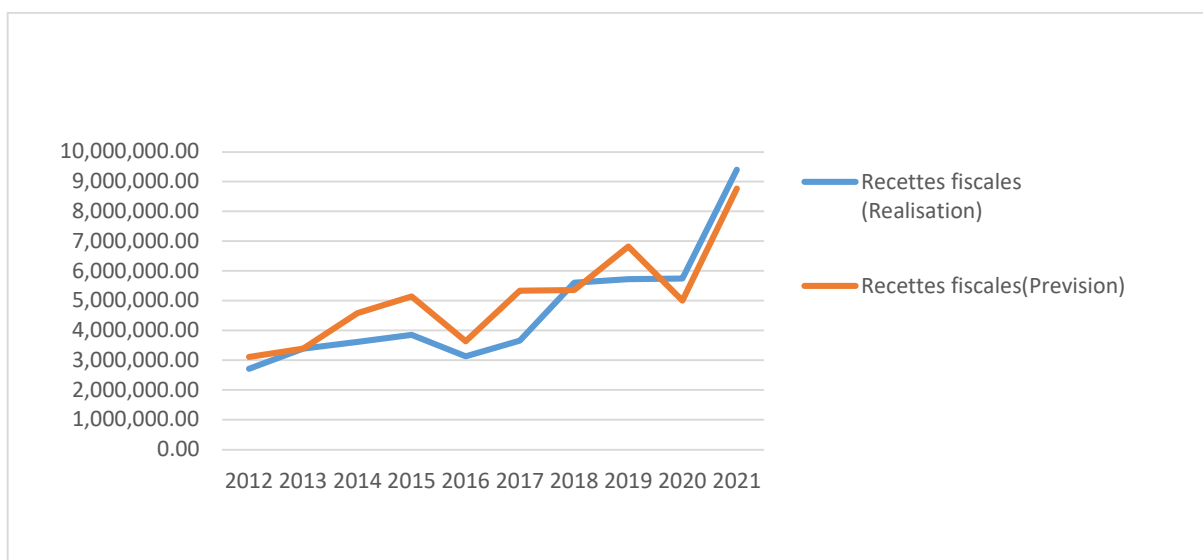
Même en moyenne, les recettes fiscales restent plus élevées, ce qui ne contredit pas leur prépondérance dans la structure des recettes de l'Etat. La section qui suit aborde maintenant la structure des recettes fiscales.

4.1 Analyse de la structure de recette fiscale

La connaissance de la structure des recettes fiscales d'une économie est très importante, car elle permet de mieux saisir la portée de l'instrumentation des impôts au service de la croissance économique. Cette analyse peut servir à la RDC si elle veut voir ou déterminer sur quel impôt toucher pour accélérer le niveau d'activité au pays. D'ailleurs, toujours dans cet objectif d'instrumentation des impôts, les pays se font aujourd'hui une concurrence fiscale, c'est-à-dire une concurrence à l'aide d'incitations d'ordre financier ou fiscal afin d'attirer les investissements étrangers. En effet, les entreprises peuvent transférer leurs activités vers les pays les plus attractifs par le biais d'une implantation. Elles veulent maîtriser le paramètre fiscal pour maximiser le profit.

Au niveau des recettes fiscales nous avons aussi calculé et analysé le taux de réalisation. Comparées aux réalisations des recettes publiques, les réalisations des recettes fiscales sont un peu plus proches des prévisions, et voire dépassent ces dernières pour certaines années, 2013 et 2018, comme illustré à la figure n° 3. Considérons toujours notre période 2010-2019, il en ressort un taux moyen de réalisation de 86,48%.

Graphique n° 3 : Réalisations contre prévisions des recettes fiscales



Source : élaboré par l'auteur sur base des données RDC(2021) Rapport annuel BCC, p.145

En effet, les recettes fiscales ont également leurs composantes. La structure de ces recettes telle décrite dans les statistiques des finances publiques publiées par la Banque centrale du Congo¹ est constituée des quatre types d'impôts, ci-après :

- Les impôts sur le commerce extérieur, constitués des droits d'entrée, des droits de sortie et divers ;
- Les impôts sur les revenus, constitués des revenus des personnes physiques, des revenus des sociétés, des amendes et autres sources des revenus ;
- Les impôts sur les biens et services ;
- Les autres recettes fiscales.

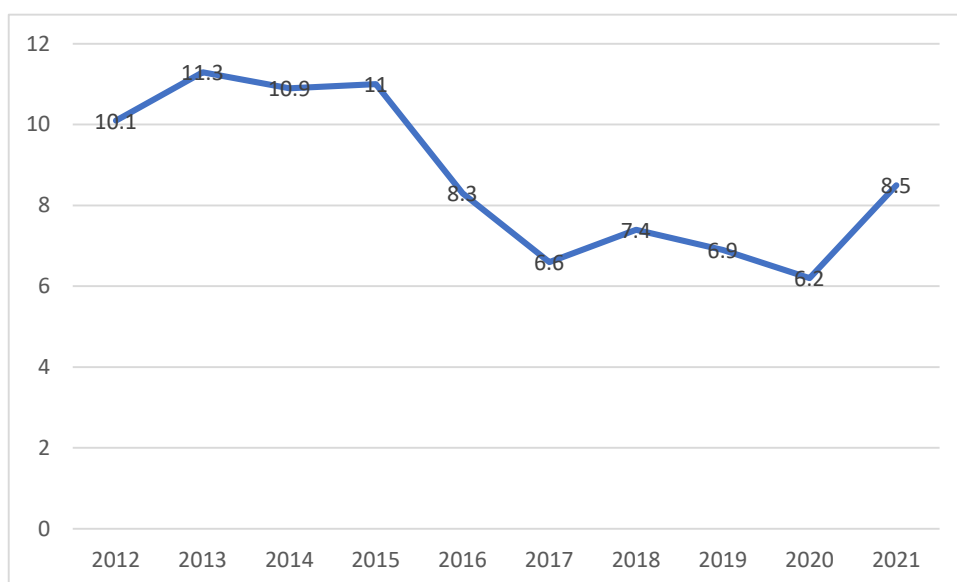
Les recettes fiscales sont en moyenne plus élevées dans les pays développés que dans les pays sous-développés ou en développement (PED). En moyenne, la part de la fraude fiscale générée par l'économie parallèle dans un pays en développement comme la RDC est deux fois supérieure à celle d'un pays développé comme la Belgique.

D'une manière générale, les pays en développement semblent enregistrer des pertes considérables en matière de revenus fiscaux. Ces pertes sont souvent aggravées par le fonctionnement inadéquat des Administrations fiscales, dont les causes sont nombreuses, notamment politiques et institutionnelles.

Certes, les pays de l'OCDE enregistrent des taux de pression fiscale de plus de 40%, voire 50% pour certains mais les PED, surtout ceux de l'Afrique saharienne réalisent des taux de pression fiscale de moins de 20%. L'exemple le plus marquant est celui de la RDC qui réalise des taux de pression fiscale parmi les plus faibles du continent africain. Ses taux de pression fiscale ne dépassent jamais 12%.

Selon la figure n° 4. Elle a réalisé en moyenne, un taux de pression fiscale de 8,75% durant la période 2012-2021.

Graphique n° 4 : Evolution du taux de pression fiscale



Source : élaboré par l'auteur sur base des données RDC(2021) Rapport annuel BCC

La majorité des Pays en voie de développement présentent une vaste économie parallèle, sous taxée ou non frappée d'impôt. En RDC comme dans beaucoup de ces pays, il y a prépondérance des impôts indirects dans la composition des recettes fiscales, contrairement aux pays de l'OCDE, où c'est souvent c'est l'inverse, c'est-à-dire que les impôts directs sont plus représentatifs dans les recettes fiscales.

Dans leur analyse que nous avons consultés, AMORI et ZBAIR(2016) estiment que la prépondérance des impôts indirects dans les pays sous-développés est expliquée notamment par l'importance de l'économie informelle dans la structure du PIB, par la fraude et l'évasion fiscale, le faible taux de fiscalisation, la fiscalisation inégale entre secteurs, et l'insuffisance du contrôle. Tous ces facteurs freinent l'accroissement des ressources fiscales directes basées sur les revenus, et poussent l'Etat à s'attacher plus fortement à la fiscalité indirecte.

En RDC, on remarque d'après le tableau n° 3 et plus précisément au niveau de la figure n° 5 que dans la structure des recettes fiscales, l'évolution des impôts sur le commerce extérieur est supérieure à celle des autres impôts dans une première phase et dans une deuxième phase ce sont les impôts sur les revenus qui prédominent dans la structure fiscale. Ces deux types d'impôts sont

suivis par les impôts sur les biens et services. Cependant, les autres types d'impôts ne représentent qu'une proportion infime dans cette structure.

Tableau n° 3 : Compositions des recettes fiscales congolaises

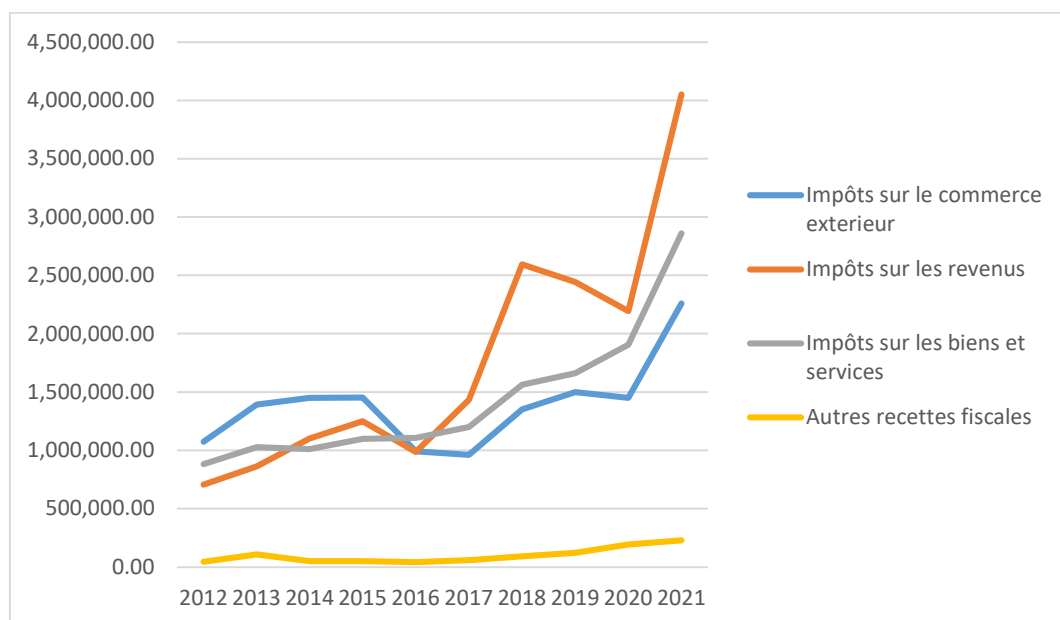
(En millions de CDF)

Années	Impôts sur le commerce extérieur	Impôts sur les revenus	Impôts sur les biens et services	Autres recettes fiscales
2012	1 074 830,00	708 769,80	882 143,30	44 596,60
2013	1 391 069,60	862 213,90	1 026 077,10	109 267,80
2014	1 449 722,50	1 102 055,60	1 012 073,50	51 619,10
2015	1 452 753,20	1 249 961,50	1 097 215,10	50 362,80
2016	990 976,50	987 123,70	1 106 568,10	43 852,20
2017	963 915,70	1 433 917,00	1 199 688,80	59 233,60
2018	1 352 180,10	2 594 345,90	1 561 411,70	91 700,80
2019	1 498 041,10	2 442 454,50	1 661 814,90	121 199,80
2020	1 448 703,40	2 192 928,60	1 905 662,50	192 520,40
2021	2 260 498,10	4 053 261,10	2 860 488,90	229 580,90

Source : Banque centrale du Congo, Rapport annuel 2019, p. 75.

En 2018 par exemple, les recettes sont concentrées sur les impôts sur les revenus, avec 46 %, alors que les impôts sur les biens et services, les impôts sur le commerce extérieur représentent respectivement 28 % et 24 % du total des recettes

Graphique n° 5 : Evolution des recettes fiscales



Source : élaboré par l'auteur sur base des données du rapport annuel de la BCC(2021)

Mais en moyenne, ce sont des impôts sur les revenus qui sont les plus représentatifs des recettes fiscales en RDC durant notre période d'analyse, avec 1 245 545,00 millions de CDF. Sa valeur la plus élevée enregistrée est de 2 594 346,00millions de CDF, avec une valeur minimale de 479 300,10 millions de CDF. Mais si nous considérons une longue période, par exemple 1990-2019, nous allons constater que ce seraient les recettes sur le commerce extérieur qui seraient dominants. Le fait que les recettes soient dominées, en moyenne, par ceux du commerce extérieur traduit l'ouverture ou l'extraversion de l'économie congolaise. En d'autres termes, cela traduit sa vulnérabilité ; une économie dont la fragilité aux chocs exogènes n'est pas à discuter.

4.2 Analyse des contraintes dans la mobilisation des recettes

Plusieurs facteurs sont à la base de la faible mobilisation des recettes fiscales en RDC. Parmi ces facteurs, nous pouvons citer :

- L'insuffisance de formation du personnel de l'Administration fiscale congolaise ;
- La fraude et l'évasion fiscales ;
- L'inadéquation du système fiscal ;
- Le manque de compétences spécialisées pour déchiffrer les systèmes fiscaux ;
- La présence d'une vaste économie parallèle ou informelle ;
- L'insuffisance ou le non-respect des pénalités en cas de non-paiement de l'impôt ;
- Le faible niveau de production nationale qui limite considérablement la capacité contributive des redevables ;
- Le retard du processus de développement et d'industrialisation, parce que le prélèvement gagne en importance lorsque ce processus s'accroît ;
- L'inéquitable répartition de la charge fiscale, c'est-à-dire une attitude égoïste et irresponsable des groupes privilégiés, les politiques principalement, qui ont tendance à faire supporter l'essentiel de la charge fiscale du pays par les classes les plus déshéritées ;
- Etc.

Tous ces handicaps laissent la porte ouverte aux abus du système fiscal par les contribuables tant nationaux qu'étrangers. Ces déficits du système fiscal congolais méritent d'être supprimés. Car il est important de promouvoir une politique fiscale susceptible de mobiliser le maximum de ressources pour financer le développement économique du pays. En outre, il faudrait que la fiscalité congolaise soit une fiscalité fonctionnelle, c'est-à-dire une fiscalité qui exige le franchissement d'un seuil minimum de pression fiscale. C'est en fonction de ce seuil que les fiscalistes préconisent une élévation de la pression fiscale dans les pays en développement. Hamzaoui et Bousselhami, (2017)

Il est important que nous puissions signaler qu'en général dans les pays sous-développés, le relèvement du taux de pression fiscale se heurte à plusieurs questions ou limites. En RDC particulièrement, il est important d'augmenter le taux de pression fiscale mais ce relèvement de la pression fiscale doit dépendre du potentiel fiscal du pays, et ce dernier varie en fonction de facteurs structurels. Ainsi, une politique fiscale efficace doit être définie en fonction des stratégies de développement économique et social de la RDC. En plus, elle doit avoir comme support, un système fiscal juste, souple et adapté.

5. CONCLUSION

Notre étude a démontré que la RDC réalise des taux de pression fiscale parmi les plus faibles du continent africain. Ses taux de pression fiscale ne dépassent jamais 12% ; ils sont donc inférieurs à 12%, avec une moyenne de 8,95% durant la période 2012-2021. Ce qui n'est pas une bonne chose pour le pays, et est une contrainte pour le développement.

La faible mobilisation des recettes fiscales est tributaire de plusieurs facteurs ou causes. Parmi ces causes, il s'agit entre autres de la fraude et de l'évasion fiscales ; de la présence d'une vaste économie parallèle ou informelle ; de l'insuffisance de formation du personnel de l'Administration fiscale congolaise ; et le faible niveau de production nationale qui limite considérablement la capacité contributive des redevables. Ces facteurs laissent la porte ouverte aux abus du système fiscal par les contribuables tant nationaux qu'étrangers. Ces déficits du système fiscal congolais méritent d'être corrigés. Car il est important de

promouvoir une politique fiscale susceptible de mobiliser le maximum de ressources pour financer le développement économique du pays. En outre, il faudrait que la fiscalité congolaise soit une fiscalité fonctionnelle, c'est-à-dire une fiscalité qui exige le franchissement d'un seuil minimum de pression fiscale. C'est en fonction de ce seuil que les fiscalistes préconisent une élévation de la pression fiscale dans les pays en développement.

En outre, il est important que nous puissions signaler qu'en général dans les pays sous-développés comme la RDC, le relèvement du taux de pression fiscal se heurte à plusieurs questions ou limites. C'est vrai qu'il faut augmenter le taux de pression fiscale, mais ce relèvement de la pression fiscale doit dépendre du potentiel fiscal du pays, et ce dernier varie en fonction de facteurs structurels. Bird et Martinez-Vasquez (2008), pensent que la mise en place de politiques (lois ou réformes) fiscales fiables et une meilleure contribution de l'administration fiscale constituent des moyens déterminants pour une meilleure mobilisation des recettes fiscales. Les institutions fonctionnant efficacement contribuent à la mobilisation de revenus « pro-fiscaux ». Ainsi, pour la RDC, il faut une politique fiscale efficace, c'est-à-dire une politique fiscale définie en fonction des stratégies de développement économique et social du pays. En plus, cette politique fiscale doit avoir comme support, un système fiscal juste, souple et adapté

REFERENCES

- [1]. Amori M., Zbair E.-M. (2016), « Système fiscal et croissance économique, étude empirique : Cas du Maroc », International Journal of Innovation and Applied Studies, Vol. 18, no. 2 (October 2016).
- [2]. Bird R. M., Martinez-Vasquez J. (2008), "Tax Effort in Developing Countries and High Income Countries: The Impact of Corruption, Voice and Accountability", ECON Publications. 27. https://scholarworks.gsu.edu/econ_facpub/27
- [3]. Bakandjea Wa Mpungu (2006), Les Finances Publiques, Afrique Larcier, Paris.
- [4]. Barillali, A. et Drupe, R. (1987), Lexiques fiscales, Dalloz, Paris.
- [5]. Boogard, V., Prichard, W., Benson, M.S. et Millic, N. (2018) « tax revenue mobilization in conflict-affected developing countries », journal of international development, vol.30, N°2
- [6]. BINENE E. (2015), Cours de Fiscalité et Gestion d'entreprises, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université Libre de Kinshasa.
- [7]. Moumami Ahmed (2017) La mobilisation des ressources fiscales et son impact sur le niveau de vie des ménages : Cas du Niger, working séries paper N°165, Banque africaine de développement, Décembre 2012
- [8]. Dasse, M., Minne, P. (1996), Droit Fiscal ; principes généraux et impôts sur les revenus, 4^e éd. Bruyant, Bruxelles p. 69.
- [9]. Cottarelli, C. (2011), Mobilisation des recettes dans les pays en développement, mars 2011, FMI.
- [10]. Dissi et Saraf (2003), Droit fiscal : Manuel et application, Dunod, Paris.
- [11]. Duverger, M. (1988), Finances Publiques, 11^e éd., PUF, Paris.
- [12]. Groupe de la banque mondiale. (2017). étude sur les écarts fiscaux en république démocratique du Congo, Washington DC
- [13]. Gaudemet, M. et Molinier, J. (1997), Finances Publiques, Paris.
- [14]. Hamzaoui, M. et Bousselhami, N. (2017), « Impact de la fiscalité sur la croissance économique du Maroc », European Scientific Journal, Vol. 13, n° 4.
- [15]. Moussavou, F. l'impact des structures fiscales sur la croissance économique au Congo Brazaville, journal scientifique européen, décembre 2017 Edition VOL 13
- [16]. Manikunda Kasha, J. et Mwape Ngosa, V. (2015), Système fiscal congolais de la RDC : Fondement sociologique et juridique et difficultés de son application, éd. L.A.E.J, Kinshasa.

- [17]. Neurisse, A. (1978), Histoire de l'impôt, Que sais-je ?, Paris.
- [18]. Nsuami Ngoma, J.B. (2012), Cours de Finances Publiques, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Kinshasa.
- [19]. OCDE (2014), Relevés les défis fiscaux posés par l'économie numérique, Paris.
- [20]. République démocratique du Congo (2017), Codes des impôts, Kinshasa.
- [21]. RDC (2021) rapport annuel banque centrale du Congo.
- [22]. Staines, N. (2017) réformes fiscales : tendances récentes et implications pour la RDC, papier de recherche présenté au forum sur la réforme fiscale de la RDC, Kinshasa
- [23]. Lemernicier, B. (2001) l'évasion fiscale est-elle un devoir moral ? In revue éthique,
- [24]. Loi n°004/2003 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscales in JO numéro spécial du 31 mars 2003.
- [25]. L'Ordonnance -loi n°69-009 du 10 février 1969 portant contributions cédulaires sur les revenus in code des contributions mis à jour le 28 février 1989
- [26]. L'ordonnance-loi n° 88-029 du 15 juillet 1988