

Le Passage De L'impôt Cédulaire(IC) Vers Un Système Fonde Sur L'impôt Sur Les Sociétés (IS) Et L'impôt Sur Le Revenu Des Personnes Physiques (IRPP) Et Son Impact Sur La Mobilisation Des Recettées Fiscales En République Démocratique Du Congo

NKUNZA TSHIMBALANGA Marcel¹

¹Université de Kananga

Auteur correspondant : NKUNZA TSHIMBALANGA Marcel



Résumé : Le passage de l'impôt cédulaire¹ vers un système fondé sur l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) en République Démocratique du Congo vise principalement à moderniser, standardiser l'administration fiscale et à accroître le potentiel de mobilisation des recettes publiques.

Ce changement marque une transition d'un régime fragmenté, où les impôts étaient perçus séparément selon les catégories de revenus, vers un système plus global et structuré. L'objet étant d'élargir l'assiette fiscale, d'améliorer la transparence, de réduire l'évasion fiscale et de renforcer l'équité entre contribuables.

L'impact attendu sur la maximisation des recettes fiscales repose donc sur plusieurs facteurs notamment, la digitalisation des procédures, la compétence de l'administration fiscale, la formation de l'économie informelle et l'acceptation sociale de la réforme. Toutes, cette transition peut aussi rencontrer les défis tels que la résistance des contribuables, l'insuffisance de formation des contribuables, l'insuffisance de formation des agents de fisc et les contraintes institutionnelles.

Mots clés : L'impôt cédulaire, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur revenu des personnes physiques, la maximisation des recettes fiscales.

INTRODUCTION

Le passage du système de l'impôt cédulaire à un système fondé sur l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) en RDC représente une réforme fiscale structurante. Il vise la modernisation de l'appareil fiscal, l'élargissement de l'assiette et l'amélioration de l'équité contributive. Sur le plan théorique, cette mutation offre des perspectives favorables à la maximisation des recettes fiscales grâce à la simplification administrative, à la globalisation des revenus et à la formation économique. Sommes toutes, son efficacité dépendra étroitement de la capacité institutionnelle de l'Etat, de la pédagogie fiscale auprès des citoyens congolais et de la transparence dans la gestion des ressources publiques. La réforme ne constitue donc pas une fin en soit, mais un lever stratégique dont la réussite repose sur la qualité de la mise en œuvre.

¹ Richarde A, Mus grave & Peggy B Mus grave, Finances Publiques : Théorie et pratique, Paris, 1989,

Cette mutation fiscale s'inscrit dans une dynamique de modernisation administrative et l'harmonisation avec les standards internationaux.

Elle soulève néanmoins des interrogations quant à sa capacité réelle à maximiser les recettes fiscales, à améliorer l'équité contributive et à renforcer la conformité volontaire des contribuables. Ainsi la problématique centrale peut être formulée comme suit : dans quelle mesure le passage de l'impôt cédulaire à l'IS et l'IRPP peut-il contribuer à l'optimisation des recettes fiscales en RDC ?

I. LE SYSTEME D'IMPOT CEDULAIRE

1.1. DEFINITION ET LOGIQUE DU SYSTEME CEDULAIRE

Le système de l'impôt cédulaire repose sur une segmentation des revenus en « cédules », chacune faisant l'objet d'une imposition spécifique, les revenus professionnels, fonciers, mobiliers ou agricoles sont taxés séparément selon des barèmes et modalités distincts. Cette approche, héritée de traductions fiscales coloniales et post coloniales, visant initialement à faciliter l'identification des ressources de revenus dans des économies peu formalisées (Richard A MUS grave et Peggy B MUS grave, Finance publiques : Théorie et pratique, Paris, HILL, 1989 .

1.2. LES LIMITES STRUCTURELLES

Malgré son apparente précision, l'impôt cédulaire présente plusieurs faiblesses :

- Complexité administrative : la multiplicité des impôts engendre des coûts élevés de gestion et de contrôle ;
- Fragmentation de l'assiette fiscale : l'absence de vision globale du revenu favorise la fraude fiscale, les dissimulations et l'optimisation abusive ;
- L'iniquité Fiscale : deux contribuables ayant des revenus globaux similaires peuvent être imposés différemment selon la structure de leurs sources des revenus ;
- Faible rendement fiscal : la dis perception des mécanismes de recouvrement réduit l'efficacité de la mobilisation des ressources internes. ²La dis perception désignant ainsi une altération de la perception de la réalité. Il s'agit d'un trouble perceptif dans lequel un agent de fisc perçoit des frais sujets à l'impôt de manière déformée ou erronés sans que le stimulus réel corresponde exactement à la caisse des trésors publics.

Dans un contexte d'économie largement informelle en RDC, ces limites s'introduisent par une faible pression fiscale effective et une dépendance accrue aux recettes extraverties et douanières.

II. L'INTRODUCTION DE L'IS ET L'IRPP : Une réforme structurelle

2.1. L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS (IS)

L'impôt sur les sociétés (IS) est un impôt qui vise à taxer le résultat net des entreprises après déduction des charges admises. Il s'inscrit dans une logique de neutralité économique et rationnelle de l'imposition sur les bénéfices. Son objectif principal est de garantir une contribution proportionnelle des personnes morales à l'effort fiscal nationale.³

Ainsi les charges admises par l'administration fiscale (ou charges déductibles) sont les dépenses qu'une entreprise est autorisée à soustraire de ses recettes pour déterminer le bénéfice imposable soumis d'impôt sur les sociétés. En principe, une charge est admise si elle est réelle, justifiée, nécessaire à l'activité et enregistré comptablement. Les conditions majeures s'imposent pour qu'une charge soit acceptée fiscalement déductible :

- a) Etre engagée dans l'intérêt de l'entreprise ;
- b) Etre justifiée par une pièce comptable (facture, reçu, contrat) ;
- c) Etre effectivement payée ou due durant l'exercice fiscal ;

² V TANZI la fiscalité dans un monde intégré, Brookings institution press, Washington, Fonds monétaire international, 1995.

³ Bird, R & Zolt, E, « Tax Policy in Emerging countries, Environment and Planning, LONDRE 2008.

- d) Etre enregistrée dans la comptabilité.

L'administration fiscale détermine les principales catégories de charges admises de la manière suivante :

- a) Charges d'exploitations ;
 - Achat de marchandises et matières premières ;
 - Fourniture de bureau ;
 - Eau, électricité, interne, entretien et réparation ordinaires.
- b) Charges d'exploitations.
 - Salaires et traitements ;
 - Primes et indemnités ;
 - Cotisations sociales obligatoire ;
 - Frais de formation du personnel.
- c) Charges financières :
 - Intérêt d'emprunts professionnels ;
 - Frais bancaires liés à l'activité ;
- d) Amortissements et provisions :
 - Amortissement du matériel, véhicules, bâtiments professionnels ;
 - Provisions pour risques justifiés (créances douteuses, litiges).
- e) Charges fiscales et parafiscales
 - Taxes professionnelles ;
 - Droit de douane liée aux intrants (sauf l'impôt sur les bénéfices lui-même qui n'est pas déductible).
- f) Loyers et baux :
 - Location de bureaux, entrepôts, terrains professionnels.
- g) Frais généraux :
 - Publicité et marketing ;
 - Déplacements professionnels ;
 - Honoraires (avocats, comptables, consultants).

En même temps, l'administration à certaines charges généralement non admises et la considérés comme dépenses à réintégrées fiscalement, c'est par exemple :

- Dépenses personnelles du dirigeant ;
- Amendes et pénalités fiscales ;
- Dépenses de luxe, exhaustives on justifiées ;
- Dons non autorisés par la loi ;
- Impôts sur les bénéfices et profits ;
- Charges fictives ou sans pièces justificatives.

La distinction entre charges admises et non admises est un enjeu pratique qui permet de :

- Déterminer correctement le bénéfice imposable ;
- Eviter les redressements fiscaux ;
- Assurer la transparence comptable ;
- Améliorer la relation avec l'administration fiscale.

Toutefois, une charge admise est une dépense professionnelle réelle, justifiée et utile à l'activité de l'entreprise, reconnue par la législation fiscale comme déductible dans le calcul du résultat imposable.

2.2. L'IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES MORALES

L'IRPP se caractérise par une imposition globale et progressive des revenus. Contrairement au système cédulaire, il prend en compte l'ensemble des revenus perçus par une personne physique, permettant ainsi une meilleure appréciation de la capacité contributive réelle.⁴

2.3. LOGIQUE DE SIMPLIFICATION ET D'UNIFICATION

C'est une réforme qui poursuit trois objectifs majeurs notamment :

- Simplification : réduction du nombre d'impôt directs ;
- Equité : introduction de la progressivité et de la globalisation des revenus.⁵
- Efficacité : amélioration du rendement fiscal par l'élargissement de l'assiette. (6)

Cette mutation rapproche la RDC des systèmes fiscaux dominants dans les économies émergentes et développées, favorisant une meilleure lisibilité pour les investisseurs.

III. IMPACTS ATTENDUS SUR LA MAXIMISATION DES RECETTES FISCALES

Cette réforme a des impacts majeurs sur la maximisation des recettes fiscales notamment l'amélioration de la conformité volontaire, la réduction des coûts administratifs, et la formalisation de l'économie.

3.1. L'ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

L'unification de l'imposition permet de mieux identifier les revenus cumulés des contribuables. En réduisant les possibilités de dissimulation entre catégorie des revenus, l'Etat accroît mécaniquement la base imposable.⁶

L'élargissement de l'assiette fiscale désigne l'ensemble des mesures visant à augmenter le nombre de contribuables, d'activités ou des revenus soumis à l'impôt, sans nécessairement augmenter les taux d'imposition. Autrement dit il s'agit de taxer plus largement plutôt que taxer plus lourdement.

L'assiette fiscale correspond à la base sur laquelle l'impôt est calculé ou sur laquelle l'impôt est assis, elle peut être :

- Le revenu (IRPP) ;
- Le bénéfice (IS) ;
- La consommation (TVA) ;
- Le patrimoine tout ce qu'un contribuable possède, maison, terrain, voiture ;
- Les transactions économiques (échange des biens et services, prestation des services).

Ainsi donc, élargir l'assiette fiscale signifie intégrer des nouveaux secteurs ou acteurs économiques dans le système fiscal. Il s'agit d'inclure davantage d'activités et de contribuables dans le champ de l'impôt afin de répartir plus équitablement la charge fiscale et d'assurer une augmentation soutenable des recettes publiques sans hausse brutale des taux d'imposition.

3.2. L'AMELIORATION DE LA CONFORMITE VOLONTAIRE

C'est un système perçu comme plus juste et plus transparent, il favorise l'adhésion rapide des contribuables. La théorie de la légitimité fiscale démontre que la perception d'équité augmente la propension au respect des obligations.⁷

⁴ Torgler, B., Conformité fiscale et moralité fiscale : une analyse théorique et empirique. Edward Elgar Publishing, 2007.

⁵ FMI, Domestic Revenue Mobilization in developing countries. Traduction française: Mobilisation des recettes intérieures dans les pays en développement. Washington, D.C., Policy Paper, 8 mars 2011.

⁶ OCDE, Principes de politique Fiscale, Paris 2010,

⁷ Direction Générale des Impôts (RDC), Rapports annuels, différentes éditions.

L'amélioration de la conformité volontaire est donc l'ensemble des stratégies, politiques et mécaniques mis en place par l'administration fiscale afin d'inciter les contribuables à respecter spontanément leurs obligations fiscales (déclaration, paiement, enregistrement) sans contrainte directe ni coercition. Autrement dit, il s'agit en sorte que l'assujetti paie l'impôt par conviction, compréhension et confiance, plutôt que par peur des sanctions.

Toutefois, l'amélioration de la conformité volontaire ne consiste pas seulement à renforcer les sanctions, mais surtout à créer un environnement fiscal crédible, simple et juste, où le contribuable choisit de se conformer parce qu'il comprend l'utilité et la légitimité de l'impôt. Ainsi, les décisions fiscales ne sont pas purement rationnelles ; elles sont influencées par la confiance, les normes sociales et le sentiment d'équité.⁸

3.3. REDUCTION DES COUTS ADMINISTRATIFS

Ce système prône la centralisation et le contrôle qui permet de rationaliser les dépenses publiques liées à l'administration fiscale, augmentant ainsi le rendement net des recettes collectées.⁹

La réduction des coûts administratifs renvoie donc à la diminution des dépenses supportées par l'Etat pour gérer, contrôler et percevoir l'impôt. Dans le cadre du passage du système cédulaire à l'IS et à l'IRPP en RDC, cet aspect constitue un argument central de la réforme fiscale. Les coûts administratifs englobant notamment les dépenses liées au personnel fiscal (salaire, formation) ; les systèmes informatiques et bases des données, les frais de contrôle d'audit et de contentieux, la logistique (bureaux, documents, déplacements) et le temps consacré au traitement des déclarations multiples.

3.4. LA FORMALISATION DE L'ECONOMIE

La simplification des procédures fiscales peut inciter les acteurs informels à intégrer le secteur formel, élargissant durablement la base contributive.¹⁰

Ainsi la formalisation de l'économie désigne le processus par lequel les activités économiques exercées de manière informelle (non déclarées, non enregistrées ou échappant à la réglementation officielle) intègrent progressivement le secteur formel, c'est-à-dire le cadre légal, final et administratif reconnu par l'Etat.

Dans le contexte du passage de l'impôt cédulaire à l'IS et à l'IRPP en RDC, la formalisation de l'économie constitue un enjeu stratégique majeur pour la maximisation des recettes fiscales.

IV. LES DEFIS ET CONTRAINTES DE LA REFORME

4.1. CAPACITE INSTITUTIONNELLE

La réussite de la réforme dépend fortement de la compétence technique de l'administration fiscale, de la digitalisation des procédures et de la formation¹¹ des agents.¹² (9) Ces défis déterminent la capacité réelle de la réforme à produire les résultats attendus en matière de la maximisation des recettes fiscales.

Le passage de l'impôt cédulaire à l'IS et à l'IRPP présente des contraintes majeures notamment la digitalisation suffisante (des bases des données fiables, des plateformes de déclaration en ligne et une interconnexion des services publics).

Ainsi, l'absence de statistiques économiques fiables rend difficile l'identification des contribuables et l'évaluation correcte de leur revenus. Dans une zone à faible accès numériques, cette exigence constitue un frein majeur.

⁸ Alm, J., Qu'est-ce qu'un système fiscal (optimal), National Tax Journal, Vol '49(1), 117-133.

⁹

¹⁰ International Labour Office (Organisation Internationale du Travail), Formalization. Geneve : BIT/ILO, 2025.

⁹ Keen, M, Fiscalité et développement : encore une fois (Taxation and Development : Again). IMF Working Paper 12/220. Fonds monétaire international, 2012.

¹² OCDE, Numérisation de la l'administration fiscale et initiatives de transformation numérique, Edition OCDE, Paris, 2025, p.42.

4.2. RESISTANCE SOCIO-CULTURELLE

Le passage à un système global peut susciter des réticences, notamment chez les acteurs économiques habitués à des riches fiscales ou à l'informalité. ¹³ 2 4-9

La résistance socioculturelle désigne l'ensemble des attitudes, croyances, habitudes et comportement collectifs qui conduisent une population ou un groupe d'acteurs économiques à rejeter, contourner ou retarder l'adoption d'une réforme en l'occurrence une réforme fiscale.

Dans le passage de l'impôt cédulaire à l'IS et à IRPP en RDC, cette résistance constitue un facteur non juridique mais déterminant dans l'efficacité de la réforme.

Vision de Vito tanzi (Pays en développement) ¹⁴

Axe d'analyse	Vision de vito tanzi (pays en développement).	Réalités fiscales en R.D.C
Capacité administrative	Administration fiscale, souvent faible, manque de formation et de moyennes techniques	Insuffisance de formation continue des agents, ressources logistiques limitées, modernisation encore incomplète.
Capacité administrative	Les pays en développement ont souvent une administration fiscale peu performante, ce qui réduit la collècte de recettes ; les reformes doivent inclure des améliorations institutionnelles profondes (tax, administration, reform) (research Gate).	La direction générale des impôts (D.G.I) en RDC a mis en place des outils modernes (télé déclaration NIF Electronique). Pour améliorer l'administration et la collecte fiscale (DGI)
Assiette fiscale	L'élargissement de l'assiette fiscale et reconnue come central pour augmenter les recettes dans le pays en développement, notamment en intégrant le secteur informel et les PME (Research Gate)	Des analyses congolaises soulignent que la maximisation des recettes nécessite l'intégration des contribua -ble du secteur informel dans l'assiette fiscale pour éviter des pressions excessive sur les contribuables actuels. (deskeco. Com)
Fiscalité et croissance	Une littérature académique souligne que les recettes fiscales adéquates sont essentielles pour financer les infrastructures et le développement économique (Research Gate)	En RDC, les autorités considèrent que la fiscalité est un levier pour la croissance économique et la diversification de l'économie. (ACP).
Efficacité de la fiscalité	l'efficacité fiscale dépend autant de la politique que des capacités de mise en œuvre (optimisation par base broadening & administration). (SSRN)	Les régie financières en RDC DGI, DGDA, DGRAD, jouent un rôle majeur dans la collecte des recettes fiscales, représentant une part significative des recettes totales. Fatshimatrie
Structure des impôts	Les choix des instruments fiscaux (impôt sur les revenues, consommation) biens doit	Les données de l'OCDE, montrent que l'impôt sur les bénéfices des sociétés

¹³ Vito Tanzi, Les finances publiques dans les pays en développement, Cheltenham, Edzard Elgar Publishing, 1991.

¹⁴ Tablezu comparatif entre les idées développées par Vito Tanzi dans : Public finance In developing contries et les réalités fiscale en RDC.

	être adapté à la capacité administrative locale pour optimiser la collecte (ResearchGate)	constitue une part majeure des recettes fiscales en RDC, suivie de la T.V.A (DECO)
Conformités fiscale	L'absence d'une culture fiscale et des problèmes d'évasion réduisent l'efficacité des systèmes fiscaux dans les pays en développement (ResearchGate) ;	En RDC, malgré des efforts de modernisation, la conformité volontaire reste un défi, lié à la participation de la fiscalité par les contribuables. (Constat partagé dans des analyses économiques).

4.3. LES ENJEUX DE GOUVERNANCE

Sans transparence dans l'utilisation des fonds publics, l'acceptabilité sociale de l'impôt demeure limitée, réduisant l'impact positif de la réforme. 13.

Les enjeux de gouvernance renvoient à la manière dont l'Etat gère, administre et rend en compte de l'utilisation des ressources publiques issues de l'impôt. Dans le cadre du passage de l'impôt cédulaire à l'IS et à IRPP en RDC, la gouvernance constitue un facteur déterminant de succès ou d'échec de la réforme fiscale.

Autrement dit, il ne suffit pas de bien collecter l'impôt ; encore faut-il bien l'utiliser, le tracer et en rendre compte. Et donc un bon impôt est celui qui rentre beaucoup des recettes dans le trésor public sans troubler l'ordre public établi.

13. Kambur, R. & Levy, S ; l'acceptabilité sociale des systèmes de prélèvements et de transferts, schémas. LES ? Public Policy Review, 2(4), 2022.

CONCLUSION

Le passage de l'impôt cédulaire à un système fondé sur l'impôt sur la société (IS) et l'impôt sur le revenu de personne physique (IRPP) en RDC représente une réforme fiscale structurelle visant les modernisations de l'appareil, l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration de l'équité contributive. Sur le plan théorique, cette mutation offre des perspectives favorables à la simplification administrative, à la globalisation des revenus et à la formalisation économique.

Sommaires toutes, son efficacité dépendra étroitement de la capacité institutionnelle de l'Etat, de la pédagogie fiscale auprès des citoyens et de la transparence dans la gestion des ressources publiques. La réforme ne constitue donc pas une fin en soi, mais un levier stratégique dont la réussite repose sur la qualité de sa mise en œuvre.

REFERENCES

- [1]. Alm, J., « Qu'est-ce qu'un système fiscal (optimal) ? », National Tax Journal, vol. 49(1), pp. 117-133.
- [2]. Bird, R. & Zolt, E., « Tax Policy in Emerging Countries », Environment and Planning, Londres, 2008.
- [3]. Direction Générale des Impôts (RDC), Rapports annuels, différentes éditions.
- [4]. FMI, Mobilisation des recettes intérieures dans les pays en développement (Domestic Revenue Mobilization in Developing Countries), Washington, D.C., Policy Paper, 8 mars 2011.
- [5]. International Labour Office (Organisation Internationale du Travail), Formalization, Genève, BIT/ILO, 2025.
- [6]. Kambur, R. & Levy, S., « L'acceptabilité sociale des systèmes de prélèvements et de transferts », Public Policy Review, 2(4), 2022.

-
- [7]. Keen, M., Fiscalité et développement : encore une fois (Taxation and Development: Again), IMF Working Paper 12/220, Fonds Monétaire International, 2012.
 - [8]. Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B., Finances publiques : théorie et pratique, Paris, 1989.
 - [9]. OCDE, Principes de politique fiscale, Paris, 2010.
 - [10]. OCDE, Numérisation de l'administration fiscale et initiatives de transformation numérique, Éditions OCDE, Paris, 2025, p. 42.
 - [11]. Tanzi, V., Les finances publiques dans les pays en développement, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1991.
 - [12]. Tanzi, V., La fiscalité dans un monde intégré, Washington, Brookings Institution Press / Fonds Monétaire International, 1995.
 - [13]. Torgler, B., Conformité fiscale et moralité fiscale : une analyse théorique et empirique, Edward Elgar Publishing, 2007.