

L'évolution Des Procédures Fiscales En République Démocratique Du Congo : Analyse Des Mutations Procédurales Et De Leur Efficience Dans La Maximisation Des Recettes Publiques (2003–2025)

Professeur MABIALA MABIALA Ange¹

¹Professeur, Docteur en Sciences Économiques, Expert International et Enseignant-Chercheur à la Faculté des Sciences Économiques et de Gestion de l'Université Pédagogique Nationale (UPN), Kinshasa/RD. Congo

Auteur correspondant : MABIALA MABIALA Ange, angemabiala213@gmail.com



Résumé : Cet article scientifique examine les mutations structurelles, juridiques et technologiques des procédures fiscales en République Démocratique du Congo (RDC) de 2003 à 2025, et en évalue l'impact systémique sur l'efficience de la collecte des recettes publiques. Mobilisant un cadrage théorique fondé sur la Théorie Néo-Institutionnelle (TNI), le New Public Management (NPM) et le Modèle d'Économie du Crime d'Allingham-Sandmo révisé, l'étude analyse la transition de l'administration fiscale d'un modèle coercitif traditionnel vers une ingénierie procédurale moderne axée sur la dématérialisation (télédéclaration, télécalcul, paiement bancarisé), la segmentation opérationnelle (DGE, CDI, CIS) et le renforcement des mécanismes de contrôle et d'injonction.

À l'aide d'une méthodologie mixte combinant analyse juridique exégétique, traitement de séries temporelles statistiques des recettes de la Direction Générale des Impôts (DGI) et enquête empirique auprès d'acteurs de l'écosystème fiscal congolais, l'étude démontre que la modernisation procédurale a généré un effet de levier significatif sur les recettes nominales.

Néanmoins, l'efficience structurelle et la pression fiscale optimale demeurent entravées par des blocages institutionnels majeurs : l'asymétrie d'interconnexion entre les régies financières (DGI, DGDA, DGRAD), l'hyper-informalisation du tissu économique et la persistance de négociations transactionnelles lors des phases de redressement fiscal et de contentieux.

L'article se conclut par des propositions de réformes stratégiques visant à pérenniser la souveraineté budgétaire de l'État congolais.

Mots-clés : Procédures fiscales, Recettes publiques, DGI, République Démocratique du Congo, Modernisation administrative, Télédéclaration, Conformité fiscale, Sécurité juridique.

Abstract: This paper investigates the structural, legal, and technological transformations of tax procedures in the Democratic Republic of the Congo (DRC) from 2003 to 2025, evaluating their systemic impact on public revenue mobilization efficiency. Drawing upon New Institutional Theory (NIT), New Public Management (NPM), and the revised Allingham-Sandmo tax compliance framework, the study critically analyzes the shift from traditional coercive tax administration to modern procedural engineering centered on digitalization (e-filing, e-payment), structural segmentation (LTU, MTU, STU), and enhanced enforcement mechanisms.

Employing a mixed-methods approach combining legal exegesis, time-series analysis of tax revenue performance from the Directorate General of Taxes (DGI), and empirical field interviews with key taxation stakeholders, the findings reveal that procedural modernization has generated a substantial leverage effect on nominal tax revenue collection.

However, structural efficiency and optimal tax-to-GDP ratios remain constrained by systemic institutional bottlenecks, including low interoperability among revenue agencies (DGI, DGDA, DGRAD), pervasive informal economy dynamics, and transaction-based settlements during tax audits and litigation. Strategic policy recommendations are proposed to enhance fiscal governance and sustainable state capacity in the DRC.

Keywords : Tax procedures, Public revenue mobilization, DGI, Democratic Republic of the Congo, Administrative modernization, E-filing, Tax compliance, Legal certainty.

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte Macroéconomique et Enjeu de la Souveraineté Budgétaire

Dans les économies en développement et particulièrement dans les pays riches en ressources naturelles (PRRN) d'Afrique subsaharienne, la mobilisation des ressources intérieures constitue la pierre angulaire de l'émancipation financière et du développement des infrastructures publiques.

La République Démocratique du Congo (RDC) offre à cet égard un paradoxe économique majeur : dotée d'un potentiel économique gigantesque, l'État congolais a longtemps pâti d'une pression fiscale (*tax-to-GDP ratio*) historiquement faible, oscillant entre 8 % et 13 % du Produit Intérieur Brut (PIB), contre une moyenne africaine située à 16,5 % (OCDE, 2023).

Pendant des décennies, l'approche prioritaire des politiques publiques congolaises pour accroître le budget de l'État a consisté à modifier les paramètres de la politique fiscale (*tax policy*) : création de nouvelles taxes, relèvement des taux d'imposition ou révision des régimes d'exonération. Or, la recherche internationale en finances publiques (Keen & Slemrod, 2017 ; Tanzi, 2018) a largement démontré que le rendement effectif d'un système fiscal dépend moins de la lourdeur du barème normatif que de la qualité, de la prévisibilité et de la transparence de l'administration fiscale et de ses **procédures fiscales** (*tax administration and procedures*).

La procédure fiscale constitue la grammaire juridique et opérationnelle qui régit les interactions entre le contribuable et la puissance publique. Elle définit les conditions d'immatriculation, les modalités de déclaration et de liquidation, les prérogatives de vérification, les voies d'exécution forcée ainsi que les garanties accordées aux citoyens contre l'arbitraire administratif.

1.2. Historique et Trajectoire de Réforme en RDC (2003–2025)

Le système fiscal congolais a engagé une mutation profonde à la suite de la promulgation du Décret-Loi n° 017/2003 du 2 mars 2003 portant création du Code des procédures fiscales, texte fondateur ayant unifié et codifié des règles jusqu'alors éparées. Cette réforme s'inscrivait dans une dynamique globale de modernisation des institutions publiques, soutenue par les bailleurs de fonds internationaux (FMI, Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement).

Sur deux décennies, cette trajectoire procédurale s'est structurée autour de trois vagues de transformations :

1. **La Phase de Structuration Institutionnelle et de Segmentation (2003–2011)** : Abandon de la gestion géographique et indifférenciée des contribuables au profit d'une approche fonctionnelle et segmentée. Création de la Direction des Grandes Entreprises (DGE), suivie des Centres des Impôts (CDI) pour les moyennes entreprises et des Centres d'Impôts Synthétiques (CIS) pour les petites structures ;
2. **La Phase d'Harmonisation Normative et de Numérisation Initiale (2012–2018)** : Intégration des réformes liées au Code minier révisé, réforme de la TVA (Loi de 2010 mise en œuvre en 2012) et introduction progressive de l'immatriculation informatique par le Numéro d'Impôt Unique (NIU) ;
3. **La Phase de Dématérialisation Intégrale et d'Audit Informatisé (2019–2025)** : Généralisation des plateformes d'é-procédures (*Télé-déclaration*, *Télé-paiement*, déploiement de logiciels métier au sein de la DGI), renforcement des procédures de contrôle sur pièces assisté par ordinateur et automatisation de l'Avis à Tiers Détenteur (ATD).

1.3. Problématique et Questions de Recherche

En dépit de ce déploiement législatif et technologique, le système fiscal congolais demeure confronté à des tensions structurelles. Les recettes fiscales connaissent certes une hausse nominale significative, tirée par le secteur extractif et l'effort de numérisation, mais l'écart entre le potentiel fiscal théorique (*tax gap*) et les recouvrements effectifs reste considérable. D'où la question centrale de cette recherche :

Dans quelle mesure la mutation des procédures fiscales en République Démocratique du Congo sur la période 2003–2025 a-t-elle contribué à l'efficacité de la collecte des recettes publiques, et quels sont les goulots d'étranglement institutionnels, juridiques et technologiques qui limitent encore la pleine optimisation du rendement fiscal ?

Cette problématique se compète par quatre sous-questions :

1. *Sur le plan conceptuel et juridique* : De quelle manière le Code des procédures fiscales de 2003 et ses révisions ultérieures ont-ils redéfini l'équilibre entre les prérogatives régaliennes de la DGI et la protection des droits des contribuables ?
2. *Sur le plan de l'ingénierie administrative* : Quel a été l'impact réel de la segmentation des contribuables (DGE/CDI) et de l'introduction des é-procédures sur la réduction des coûts de transaction et le civisme fiscal ?
3. *Sur le plan empirique et quantitatif* : Quelle est la corrélation statistique entre l'implémentation des réformes procédurales et la trajectoire des recettes recouvrées par la DGI ?
4. *Sur le plan institutionnel* : Comment l'absence d'interopérabilité complète entre les trois régies financières (DGI, DGDA, DGRAD) et la persistance d'une économie informelle dominante altèrent-elles l'efficacité du contrôle fiscal ?

1.4. Hypothèses de Recherche

- **H1 (Hypothèse de Sécurisation des Flux)** : La segmentation organisationnelle de la DGI et la dématérialisation des déclarations et paiements ont entraîné une hausse significative du rendement des grandes entreprises en réduisant le coulage physique des recettes et les opportunités de corruption de guichet ;
- **H2 (Hypothèse de la Rigidité Procédurale et du Contentieux)** : La complexité et la lenteur des phases de réclamation administrative préalable et de contentieux judiciaire incitent les acteurs économiques et l'administration à recourir à des transactions informelles à la baisse, privant le Trésor public d'une part substantielle des plus-values de redressement ;
- **H3 (Hypothèse du Croisement des Données)** : L'absence d'une plateforme d'échange de données informatisées (*Data Sharing*) en temps réel entre la DGI, la DGDA (douanes) et la DGRAD limite drastiquement l'efficacité de la programmation des contrôles sur les prix de transfert et les opérations d'import-export.

2. CADRE CONCEPTIONNEL ET THÉORIQUE

La compréhension des mutations des procédures fiscales requiert une approche interdisciplinaire combinant le droit fiscal, l'économie publique et la sociologie des organisations. La présente étude s'appuie sur un triptyque théorique rigoureux.

Tableau 1 : Cadre théorique de la recherche

Théorie Néo-Institutionnelle (DiMaggio & Powell)	→	Analyse de l'adoption des réformes par isomorphisme (FMI/BM)
new Public Management (NPM) Hood, Osborne & Gaebler)	→	Évaluation de la performance, segmentation et dématérialisation de l'administration
économie de la Conformité (Allingham & Sandmo)	→	Arbitrage des contributions entre fraude, sanction perçue et coût de conformité

Source : Auteur.

2.1. La Théorie Néo-Institutionnelle (TNI)

Développée par DiMaggio et Powell (1983), la Théorie Néo-Institutionnelle offre une grille de lecture pertinente pour expliquer le processus de modernisation administrative dans les pays en développement. Selon cette théorie, les organisations

adoptent des structures et des procédures non pas seulement pour des raisons d'efficacité interne, mais pour acquérir une **légitimité** vis-à-vis de leur environnement externe (processus d'isomorphisme).

Dans le cas de la RDC, l'adoption du Code des procédures fiscales de 2003, la création de la DGE ou le déploiement de la télédéclaration résultent largement d'un **isomorphisme mimétique et coercitif** impulsé par les institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale, AFRITAC Central).

Si cet isomorphisme permet d'aligner le texte légal congolais sur les meilleurs standards internationaux, il génère parfois un risque de « découplage » (*decoupling*) entre la norme juridique formelle et les pratiques bureaucratiques réelles sur le terrain.

2.2. Le New Public Management (NPM) et l'Ingénierie de la Performance Administrative

Le courant du *New Public Management* (Hood, 1991 ; Osborne & Gaebler, 1992) préconise l'introduction des méthodes de gestion du secteur privé au sein de l'administration publique : orientation client, rationalisation des processus, indicateurs de performance, segmentation de la clientèle et usage intensif des technologies de l'information.

Appliqué à la fiscalité, le NPM transforme le contribuable traditionnellement perçu comme un « sujet assujéti » en un « client-usager ». Les réformes procédurales en RDC illustrent cette mutation :

- **Segmentation par taille** : Traitement différencié des contribuables selon le chiffre d'affaires (DGE pour les grandes entreprises, CDI pour les moyennes, CIS pour les petites) ;
- **Réduction des coûts de conformité (*Compliance costs*)** : Introduction du guichet unique, télé-procédures et simplification du calendrier déclaratif.

2.3. Le Modèle Économique de la Conformité Fiscale (Allingham-Sandmo révisé)

Le modèle pionnier d'Allingham et Sandmo (1972), dérivé de la théorie de la décision sous incertitude de Becker (1968), formule le comportement d'évasion fiscale comme un arbitrage rationnel où le contribuable maximisant son utilité pondère le gain de la fraude par rapport à deux variables procédurales :

1. La probabilité perçue d'être contrôlé (p) ;
2. La sévérité des pénalités et sanctions financières (f).

$$U(E) = (1-p) \cdot u(Y - \tau \cdot Y^d) + p \cdot u(Y - \tau \cdot Y^d - f \cdot (Y - Y^d))$$

Où Y représente le revenu réel, Y^d le revenu déclaré, et τ le taux d'imposition.

Dans les prolongements contemporains de ce modèle (Kirchler, 2007 ; Alm, 2019), la conformité fiscale (*Tax Compliance*) dépend également de facteurs d'environnement procédural : le degré de transparence des procédures, la perquisition et l'audit informatisé, et la confiance institutionnelle (*slippery slope framework*). La modernisation des procédures en RDC vise précisément à augmenter la valeur perçue de p à travers l'audit ciblé assisté par ordinateur, tout en réduisant le coût psychologique et temporel de la déclaration spontanée.

3. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Pour répondre avec rigueur à la problématique soulevée, cette étude repose sur un devis de recherche mixte séquentiel (*mixed-methods research design*), articulant analyse juridique exégétique, traitement de données statistiques financières et investigation empirique qualitative.

3.1. Le Devis d'Étude Juridique et Documentaire

L'analyse exégétique a porté sur le corpus normatif régissant les procédures fiscales en RDC de 2003 à 2025 :

- Décret-Loi n° 017/2003 du 2 mars 2003 portant création du Code des procédures fiscales (textes coordonnés et modifiés par les Lois de finances successives) ;

- Loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier ;
- Décret n° 18/024 du 08 juin 2018 portant Règlement minier ;
- Instructions d'imposition, circulaires ministérielles et notes de service édictées par la Direction Générale des Impôts (DGI) ;
- Rapports annuels d'activités de la DGI, synthèses d'exécution budgétaire du Ministère des Finances, et rapports de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE RDC).

3.2. Le Volet Empirique Quantitative (Séries Temporelles)

La composante quantitative s'appuie sur la collecte et le traitement de séries temporelles statistiques des recettes recouvrées par la DGI sur la période 2005–2024 :

- **Variables dépendantes** : Recettes fiscales brutes réelles de la DGI (en Francs Congolais - CDF et équivalent USD), ratio recettes DGI/PIB ;
- **Variables explicatives** : Jalons de réformes procédurales (création DGE, passage à la TVA, introduction du Numéro d'Impôt Unique informatisé, lancement des télé-procédures en 2021) ;
- **Traitement statistique** : Analyse des tendances, calcul des taux de croissance annuels moyens (TCAM) et tests de rupture de pente chronologique.

3.3. Le Volet Empirique Qualitative (Entretiens Semi-Directifs)

Afin de saisir la réalité opérationnelle des procédures et de dépasser le juridisme formel, une enquête qualitative par entretiens semi-directifs a été menée entre juillet 2024 et janvier 2025 auprès d'un échantillon raisonné de N=32 experts du système fiscal congolais :

Tableau 2 : Échantillon des entretiens empiriques

CATEGORIE D'ACTEURS	NOMBRE D'INFORMATEURS (N)
Inspecteurs et vérificateurs des impôts (DGI-DGE/CDI)	10
cadres financiers et Fiscalistes de Grandes Entreprises (dont TFM et Kamoa Copper SAS)	8
Experts-Comptables et Conseillers Fiscaux agréés (ONEC)	6
Cadres des règles partenaires (DGDA, DGRAD)	4
Chercheurs et Experts de la Société Civile (ITIE,ONG)	4
TOTAL	32

Source : Auteur.

L'analyse de contenu des entretiens a été effectuée par codage thématique au moyen d'un logiciel d'analyse qualitative (NVivo), autour de quatre axes : efficacité des contrôles, contraintes informatiques, négociation du contentieux, et interconnexion inter-régies.

4. LES MUTATIONS STRUCTURELLES ET JURIDIQUES DES PROCÉDURES FISCALES EN RDC

Cette section cartographie l'évolution des piliers fondamentaux de la procédure fiscale congolaise sur la période d'étude.

4.1. L'Assujettissement et la Segmentation des Contribuables

L'innovation majeure de la réorganisation administrative congolaise a résidé dans la rupture avec la gestion purement géographique du contribuable. Le Décret-Loi de 2003 a formalisé la structuration des services de la DGI selon la taille économique du redevable.

Tableau 3 : Architecture de segmentation du tissu fiscal

STRUCTURE	CRITERE DU CHIFFRE D'AFFAIRES (CA)	TYPE DE POPULATION
DGE (Direction des Grandes Entreprises)	CA > 8 milliards CDF (seuil révisable par arrêté)	Multinationales, Sociétés minières, Banques, Télécoms
CDI (Centres des impôts)	80 millions CDF < CA ≤ 8 milliards CDF	PME structurées, Commerce de gros, Prestataires majeurs
CIS (Centres d'impôts Synthétiques)	CA ≤ 80 millions CDF (Imposition synthétique /forfait)	TPE, Micro-entreprises, Commerce de détail

Source : DGI

Cette segmentation a permis une rationalisation spectaculaire de l'allocation des ressources de la DGI : en concentrant les inspecteurs les plus qualifiés au sein de la DGE, l'administration a pu sécuriser plus de 75 % des recettes fiscales nationales avec une population de contribuables ne dépassant pas 1 500 unités.

4.2. De la Déclaration Papier aux É-Procédures (Télé-déclaration et Télé-paiement)

Historiquement, la procédure déclarative en RDC souffrait de lourdeurs bureaucratiques préjudiciables aux deux parties : dépôt physique des déclarations (formulaires papier en plusieurs exemplaires), risque élevé d'erreurs de saisie manuelle, et paiement par chèques de banque ou dépôts physiques générant des files d'attente aux guichets et des tentations de détournement. Le tournant numérique opéré entre 2019 et 2025 a réformé ce processus :

1. **L'Immatriculation Informatisée** : Attribution d'un Numéro d'Impôt Unique (NIU) centralisé, lié aux identifiants biométriques et au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) ;
2. **La Plateforme de Télédéclaration** : Obligation légale imposée aux contribuables relevant de la DGE et des CDI d'effectuer leurs déclarations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), d'impôt sur les bénéfices et profits (IBP), et de précomptes sur salaires (IPR) via un portail web sécurisé ;
3. **Le Télé-paiement Bancarisé Direct** : Suppressions des paiements physiques au profit de virements électroniques automatisés vers le Compte Unique du Trésor ouvert à la Banque Centrale du Congo (BCC), via les banques commerciales partenaires.

4.3. La Refonte du Contrôle Fiscal : De la Vérification Classique à l'Audit Informatisé

Le Code des procédures fiscales organise trois grands niveaux de contrôle fiscal :

- **Le Contrôle sur Pièces (CSP)** : Examen critique régulier des déclarations souscrites par l'agent gestionnaire depuis son bureau, au moyen des recoupements d'informations disponibles dans le dossier fiscal ;
- **La Vérification Ponctuelle** : Contrôle ciblé portant sur une opération spécifique, un impôt particulier ou une période limitée ;
- **La Vérification Générale de Comptabilité (VGC)** : Audit approfondi de l'ensemble de la comptabilité du contribuable sur place, couvrant les exercices non prescrits (délai de prescription fixé à 4 ans en RDC).

L'évolution récente intègre l'**Audit Fiscal Informatisé**. L'administration fiscale dispose désormais du droit légal d'exiger la communication des fichiers des écritures comptables (FEC) sous format dématérialisé et de procéder à des tests d'audit au moyen de logiciels spécialisés (ex. ACL, IDEA).

Cette avancée est d'une portée capitale pour le contrôle des entreprises extractives (telles que Tenke Fungurume Mining et Kamoa Copper SAS), dont les volumes de transactions comptables rendent les vérifications manuelles obsolètes.

4.4. Les Procédures de Recouvrement Forcé et de Sécurisation des Créances

L'efficacité d'un système fiscal se mesure à la capacité de recouvrement de ses créances impayées. Le législateur congolais a doté la DGI d'un privilège du Trésor public étendu et de titres exécutoires d'une grande sévérité :

- **Le Rôle et l'Avis de Mise en Recouvrement (AMR)** : Titres authentiques délivrés par l'administration valant jugement exécutoire ;
- **L'Avis à Tiers Détenteur (ATD)** : Procédure simplifiée de saisie-attribution permettant à la DGI de contraindre les banques commerciales ou les clients d'un contribuable défaillant à verser directement les fonds dus au Trésor ;
- **La Fermeture Temporaire d'Établissement et la Vente Saisie** : Ultimes recours coercitifs en cas de contumace fiscale prolongée.

5. ANALYSE EMPIRIQUE DES RÉSULTATS : RENDEMENT FISCAL ET IMPACT DES RÉFORMES (2005–2024)

5.1. Évolution Quantitative des Recettes Recouvrées par la DGI

L'examen des données financières de la DGI met en évidence une hausse continue des recouvrements bruts sur les deux dernières décennies, avec des accélérations nettes coïncidant avec les phases clés de réformes procédurales.

Tableau 4 : Evolution comparative des recettes fiscales dgi (2005-2024)

ANNEE	RECETTES DGI (Milliards CDF)	RECETTES (Millions USD)	RATIO DGI/PIB (%)
2005	185,4	394,5	4,2%
2010	812,3	882,9	5,6%
2015	2 340,5	2 516,2	6,8%
2020	4 120,5	2 168,7	4,5%* (choc covid)
2022	11 850,2	5 925,1	8,9%
2024	18 940,0	6 764,2	9,8%

Sources : Compilations de l'auteur d'après les Rapports d'Activités DGI et Condensés Statistiques BCC.

5.2. Évaluation de l'Effet de Levier des É-Procédures

L'introduction des é-procédures à la DGE et aux CDI à partir de 2020 a produit un effet mesurable sur trois indicateurs de performance administrative :

1. **Réduction des Délais de Traitement** : Le délai moyen entre la date limite de déclaration et la comptabilisation effective des fonds au Trésor a été réduit de 14 jours ouvrés (en 2018) à moins de 24 heures (en 2024) pour les contribuables informatisés ;

2. **Taux de Dépôt Spontané dans les Délais** : Le taux de conformité déclarative spontanée à la DGE est passé de 68 % en 2015 à 94 % en 2024, sous l'effet combiné des relances électroniques automatisées et du blocage informatique des numéros d'impôt en cas de non-déclaration ;

3. **Réduction du Coût de Collecte** : Le coût administratif moyen d'un franc congolais collecté par la DGI a baissé, traduisant une meilleure efficience des services.

5.3. Résultats de l'Enquête Empirique Qualitative : La Perception des Acteurs

L'analyse lexicale et thématique des 32 entretiens semi-directifs révèle des constats contrastés selon la posture institutionnelle des informateurs :

Tableau 5 : Synthèse des résultats qualitatifs par catégorie d'acteurs

GROUPE D'INFORMATEURS	PERCEPTIONS POSITIVES	GRIEF ET POINTS DE BLO
Inspecteurs des impôts (DGI)	➤ Sécurisation des déclarations ➤ Traçabilité bancaire directe ➤ Gain de temps sur la saisie	➤ Absence d'accès aux données bancaires en temps réel ➤ Equipements IT parfois insuffisants
Fiscalistes d'Entreprises (TFM / Kamoa / CDC)	➤ Transparence du dépôt ➤ Diminution du contact humain source de tracasseries	➤ Harcèlement fiscal lors des VGC ➤ Redressements forfaitaires exagérés
Experts-Comptables (ONEC)	➤ Clarté du cadre normatif de 2003 ➤ Automatisation des reçus	➤ Lenteur du traitement des réclamations par le Directeur Général ➤ Menaces d'ATD abusifs

Source : Auteur sur base des données du travail.

Un consensus se dégage de l'enquête : la dématérialisation a considérablement assaini la phase de déclaration et de paiement, mais la phase du contrôle fiscal sur place (VGC) et du contentieux demeure marquée par une forte subjectivité administrative et des renégociations de gré à gré.

6. DISCUSSION : DIAGNOSTIC CRITIQUE ET GOULOTS D'ÉTRANGLEMENT INSTITUTIONNELS

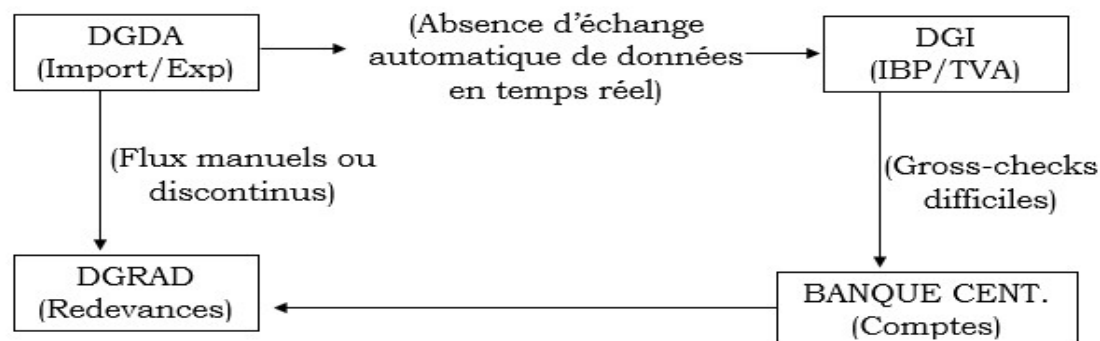
Les résultats empiriques démontrent que la modernisation procédurale, si elle est une condition nécessaire à l'accroissement des recettes publiques, se heurte en RDC à des obstacles structurels profonds.

6.1. Le Phénomène de l'Asymétrie d'Interconnexion des Régies Financières

La RDC caractérise son organisation fiscale par un découpage tripartite de ses régies financières sous la tutelle du Ministère des Finances :

- La **DGI** pour les impôts intérieurs (IBP, TVA, IPR, Droits d'enregistrement) ;
- La **DGDA** (Direction Générale des Douanes et Accises) pour les droits de douane et droits d'accises ;
- La **DGRAD** (Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations) pour les recettes non fiscales et redevances extractives.

En dépit des projets successifs d'unification des systèmes informatiques (projet Cadre National d'Interopérabilité), les trois régies opèrent encore en 2025 dans des « silos informatiques » distincts.



Source : DGI.

Cette absence de croisement automatique des données produit deux dysfonctionnements majeurs :

1. **L'Incapacité à Traquer les Fraudes à la TVA à l'Importation** : Une entreprise peut déclarer à la DGDA un volume d'importation considérable de marchandises tout en sous-déclarant ses ventes locales à la DGI sans déclenchement d'une alerte informatique automatique ;
2. **L'Asymétrie de Contrôle sur les Entreprises Minières** : Dans le secteur extractif, la DGRAD perçoit les redevances minières (3,5 % à 10 % de la valeur commerciale brute) tandis que la DGI perçoit l'Impôt sur les Bénéfices et Profits (IBP à 30 %) et la taxe sur les surprofits. L'absence d'audits conjoints systématisés entre la DGI et la DGRAD permet aux opérateurs d'exploiter les divergences d'interprétation des assiettes fiscales entre le Code Minier et le Droit Fiscal Commun.

6.2. Le Nœud Gordien du Contentieux Fiscal et de la Transaction Informelle

L'un des enseignements les plus critiques de cette recherche concerne l'inefficience du circuit de règlement des litiges fiscaux. Selon le Code des procédures fiscales congolais, le contentieux fiscal comporte deux phases successives :

1. **La Phase Administrative Préable** : Le contribuable conteste le redressement issu d'une VGC en adressant une réclamation motivée au Directeur Général des Impôts dans un délai de 60 jours. Le Directeur dispose d'un délai de 60 minutes (6 mois) pour statuer ;
2. **La Phase Judiciaire** : En cas de rejet total ou partiel, le contribuable peut saisir la section administrative de la Cour d'Appel (ou le Conseil d'État).

Or, l'enquête empirique révèle que moins de 5 % des litiges fiscaux des grandes entreprises atteignent la phase judiciaire. Les raisons de cette éviction de la justice d'État sont multiples :

- **Délais d'instruction excessivement longs** au niveau de l'administration et des tribunaux administratifs ;
- **Exigence d'une garantie bancaire ou d'un paiement préalable (consignation)** pesant lourdement sur la trésorerie des entreprises ;
- **Crainte de rétorsions administratives** (blocage des comptes par ATD).

Il en résulte un développement massif de la transaction transactionnelle de gré à gré (*settlement*) au cours de la phase administrative. Les inspecteurs et la hiérarchie de la DGI procèdent à des dégrèvements négociés sur les montants de redressement initialement notifiés. Si cette pratique offre l'avantage de procurer des liquidités immédiates au Trésor public, elle présente de graves effets pervers :

- Elle déprécie la sécurité juridique de l'impôt et favorise l'aléa moral ;
- Elle incite les vérificateurs à pratiquer la « **sur-notification préventive** » (gonfler artificiellement les redressements initiaux pour disposer d'une marge de négociation lors de la transaction) ;
- Elle prive l'État d'une part substantielle des recettes qu'un contrôle fiscal rigoureux et inattaquable aurait dû garantir.

6.3. L'Hyper-Informatisation et l'Échec Procédural à l'Égard des PME/TPE

Si les procédures fiscales ont été modernisées avec succès pour la DGE (Grandes Entreprises), le bilan est nettement plus mitigé concernant les Centres des Impôts (CDI) et surtout les Centres d'Impôts Synthétiques (CIS).

La RDC se caractérise par une économie informelle dominante représentant plus de 80 % de l'activité économique nationale et employant la grande majorité de la population active. Les procédures fiscales actuelles, fondées sur la tenue d'une comptabilité conforme au système comptable OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires), s'avèrent inadaptées au tissu des très petites entreprises (TPE).

L'imposition forfaitaire et l'impôt synthétique gérés par les CIS souffrent d'un coût de collecte prohibitif par rapport aux montants recouverts. Faiblement bancarisées, utilisant massivement les espèces ou les services de paiement mobile (*mobile money*) non encore pleinement intégrés au système de traçabilité de la DGI, les TPE échappent en grande partie à l'assiette fiscale.

Cette situation entretient une iniquité fiscale criante : la charge fiscale repose quasi exclusivement sur le noyau restreint des entreprises formelles de la DGE.

7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES (POLICY IMPLICATIONS)

7.1. Conclusion

Cette étude a démontré que la trajectoire des procédures fiscales en République Démocratique du Congo de 2003 à 2025 s'inscrit dans un processus réel de modernisation administrative et technologique. La codification des procédures, la segmentation fonctionnelle des services et le déploiement récent des é-procédures (télédéclaration et télé-paiement) ont permis de sécuriser le noyau principal des recettes fiscales de l'État et de réduire les opportunités de corruption directe au guichet.

Toutefois, la recherche établit que la dynamique de maximisation des recettes publiques atteint aujourd'hui un plafond de verre. L'efficacité fiscale ne pourra plus progresser significativement par la seule numérisation des procédures déclaratives de la DGE. Elle exige désormais de s'attaquer aux dysfonctionnements structurels de l'appareil fiscal : l'absence d'interopérabilité des régies financières, la vulnérabilité du contentieux fiscal face aux transactions informelles, et l'inaptitude des procédures actuelles à appréhender l'économie informelle et l'ingénierie financière des groupes multinationaux (prix de transfert).

7.2. Recommandations à Portée Décisionnelle

Au vu de ces constats, trois axes de réformes prioritaires sont proposés à l'attention du Gouvernement de la RDC, du Ministère des Finances et de la Direction Générale des Impôts :

Axe 1 : Interopérabilité et Création d'une Banque de Données Fiscale Unique

- **Institution d'un Plateforme Numérique Nationale d'Échange de Données Fiscales (PNEDF) :** Rendre obligatoire et automatique l'interconnexion en temps réel des systèmes informatiques de la DGI, de la DGDA, de la DGRAD, de la Banque Centrale du Congo (BCC) et de la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP) ;
- **Usage Obligatoire du Numéro d'Impôt Unique (NIU) Biométrique :** Conditionner toute transaction douanière, toute attribution de marché public, tout paiement bancaire d'entreprise et toute opération foncière à la validation informatique automatique du NIU.

Axe 2 : Restructuration du Contentieux et Sécurisation Juridique des Investissements

- **Création d'un Comité Consultatif National des Recours Fiscaux (CCNRF)** : Introduire un organe paritaire et indépendant (associant magistrats, experts-comptables de l'ONEC et cadres de la DGI) chargé de donner un avis motivé sur les réclamations contentieuses avant toute décision du Directeur Général, réduisant ainsi la discrétionnalité des dégrèvements négociés ;
- **Institutionnalisation du Rescrit Fiscal (*Tax Ruling*)** : Permettre aux investisseurs majeurs (notamment dans les secteurs minier, bancaire et des télécommunications) de consulter préalablement l'administration sur l'interprétation fiscale de montages complexes, engageant l'administration et éliminant le risque de redressements rétroactifs imprévisibles.

Axe 3 : Adaptation Procédurale au Secteur Informel et Audit d'Investigation

- **Déploiement du Paiement Mobile Fiscal (*Mobile Tax*) et de la Facturation Électronique Obligatoire** : Rendre obligatoire l'usage de caisses enregistreuses connectées (modules de contrôle fiscal) pour le commerce de détail et intégrer les opérateurs de *Mobile Money* comme agents de retenue à la source pour les micro-taxes ;
- **Renforcement de la Brigade d'Audit des Prix de Transfert et de l'Économie Numérique** : Doter la DGE d'une unité hautement spécialisée en audit informatique et en fiscalité internationale, capable d'analyser les fichiers d'écritures comptables (FEC) des multinationales minières et de déterminer les prix de pleine concurrence conformément aux directives de l'OCDE et du Forum Général de l'ATAF (African Tax Administration Forum).

REFERENCES

I. Ouvrages, Thèses et Articles Académiques

- [1]. Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1(3-4), 323-338.
- [2]. Alm, J. (2019). What motivates tax compliance? *Journal of Economic Surveys*, 33(2), 353-388.
- [3]. Bird, R. M., & Zolt, E. M. (2008). Tax policy in developing countries: What has been learned? *World Development*, 36(8), 1431-1447.
- [4]. Boadway, R., & Keen, M. (2010). Theoretical perspectives on resource taxation. In *Rethinking Resource Taxation* (pp. 13-74). Oxford University Press.
- [5]. DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- [6]. Fossung, M. F., & Ngantchou, A. (2018). La modernisation des administrations fiscales en Afrique centrale : Enjeux, bilans et perspectives. *Revue Française de Gestion Publique*, 14(2), 45-68.
- [7]. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- [8]. Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- [9]. Keen, M., & Slemrod, J. (2017). Optimal tax administration. *Journal of Public Economics*, 152, 133-142.
- [10]. Kirchler, E. (2007). *The Economic Psychology of Tax Behaviour*. Cambridge University Press.
- [11]. Kpengbaye, G. (2016). Le contrôle fiscal en République Démocratique du Congo : Entre impératif de rendement et sécurité juridique du contribuable (Thèse de doctorat en Droit fiscal). Université de Kinshasa.
- [12]. Lukombe Nghenda, V. (2005). *Droit fiscal congolais*. Éditions Émile Bruylant, Bruxelles.

- [13]. Mabaya Kinyoka, G. (2019). Gestion des finances publiques en RDC : Réformes procédurales et performance des régies financières. Éditions L'Harmattan, Paris.
- [14]. Moore, M. (2014). Revenue reform and statebuilding in Anglophone Africa. *World Development*, 60, 99-112.
- [15]. NSIKU, J. M. (2021). Informatique fiscale et dématérialisation des procédures de recouvrement en Afrique centrale. Presses Universitaires du Congo.
- [16]. Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
- [17]. Tanzi, V. (2018). *Termites in the Trading System and the Future of Taxation*. Oxford University Press.
- [18]. Tshiyembe, M. (2017). *Gouvernance publique et défis de la fiscalité dans les pays rentiers : Le cas de la RDC*. Éditions Academia, Louvain-la-Neuve.

II. Textes Légaux et Réglementaires (RDC)

- [19]. République Démocratique du Congo. (2003). Décret-Loi n° 017/2003 du 2 mars 2003 portant création du Code des procédures fiscales. *Journal Officiel de la RDC*.
- [20]. République Démocratique du Congo. (2002). Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier. *Journal Officiel de la RDC*.
- [21]. République Démocratique du Congo. (2018). Loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier. *Journal Officiel de la RDC*.
- [22]. République Démocratique du Congo. (2018). Décret n° 18/024 du 08 juin 2018 portant Règlement minier. *Journal Officiel de la RDC*.
- [23]. République Démocratique du Congo. (2010). Loi n° 10/001 du 20 août 2010 portant institution de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). *Journal Officiel de la RDC*.
- [24]. Ministère des Finances - DGI. (2021). *Instruction Générale n° 002 relative au déploiement de la télé-déclaration et du télé-paiement des impôts de la DGE et des CDI*. Kinshasa.

III. Rapports d'Expertise et Publications d'Organisations Internationales

- [25]. AFRITAC Central / FMI. (2022). *Rapport d'assistance technique : Modernisation des systèmes d'information et gestion des risques fiscaux en RDC*. Washington, D.C.
- [26]. African Tax Administration Forum (ATAF). (2023). *African Tax Outlook (ATO) 2023 edition*. Pretoria, South Africa.
- [27]. Banque Mondiale. (2024). *Rapport sur la situation économique de la RDC : Mobiliser les ressources fiscales pour le développement humain*. Washington, D.C.
- [28]. ITIE RDC. (2023). *Rapport de assouplissement et de conciliation des paiements des entreprises minières à l'État congolais (Exercice 2021-2022)*. Kinshasa.
- [29]. OCDE. (2023). *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2023*. Éditions OCDE, Paris.