

**L'EXPERIENCE CONGOLAISE
EN MATIERE DE FISCALITE LOCALE**

Par

Georges NDJOLI BOMPE
Inspecteur des Impôts

DGI/RDC

Depuis la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n° 11/2011 du 20 janvier 2011, la République Démocratique du Congo est un **Etat unitaire régionalisé** c'est-à-dire **décentralisé politiquement au niveau des Provinces** (1^{er} niveau de subdivision de l'Etat) et **administrativement au niveau des Entités territoriales décentralisées** (2^{ème} niveau de subdivision de l'Etat : personnes publiques territoriales à l'intérieur de la province).

- les Provinces de la République Démocratique du Congo, dans leur fonctionnement sont proches des Etats fédérés avec un Exécutif et une Assemblée provinciale.
- Cette forme est le résultat d'un compromis entre les tenants de la forme fédérale et ceux de la forme unitaire de l'Etat parmi la classe politique depuis l'Indépendance du pays le 30 juin 1960.
- Après la loi fondamentale écrite par l'ancienne puissance coloniale et la constitution de 1964 qui prévoyaient la forme fédérale de l'Etat qui n'a pas fonctionné normalement (à cause des troubles qu'a connu le pays), la République Démocratique du Congo a vécu un long moment de centralisation qui a été stoppé en 1982 à travers l'Ordonnance-Loi n° 82/006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale et administrative de la République.
- Depuis cette date, l'existence des personnes publiques territoriales disposant des ressources propres et dirigées par leurs propres organes a fait naître une fiscalité locale en République Démocratique du Congo.

Dans le cadre de cet exposé, nous présentons l'expérience congolaise en matière de fiscalité locale en 4 points suivants :

- I. Rappel et précisions sur les concepts clés
- II. Cadre juridique de la fiscalité locale congolaise dans son évolution
- III. Cadre juridique actuel des finances locales congolaises
- IV. Conclusion et recommandations

I. RAPPEL ET PRECISIONS SUR LES CONCEPTS CLES

I.1. Notion sur la fiscalité et les finances locales

Si la fiscalité locale est constituée par les impôts et taxes relevant de la compétence des collectivités locales, les finances locales quant à elles débordent ce cadre dans la mesure où elles visent tous les mécanismes de financement et d'emploi des ressources budgétaires des collectivités territoriales dans la perspective d'une gestion économique et sociale locale axée sur le résultat.

Ainsi, nous disons avec Monsieur le Professeur Michel Bouvier que les budgets des collectivités territoriales ont quatre sources de financement, à savoir :

- le financement par le contribuable : **les impôts et taxes** ;

- le financement par le concours du pouvoir central : **les subventions et les fonds de péréquation** ;
- le financement par les Institutions bancaires : **l'emprunt ou octroi de crédit** ;
- le financement par l'action locale : **la gestion du patrimoine locale, la participation dans le capital d'une entreprise locale et la rémunération des services administratifs rendus aux usagers locaux.**

De la sorte, beaucoup d'auteurs préfèrent actuellement parler des finances locales qui sont plus englobantes.

I.2. Notions sur la décentralisation financière et fiscale

Bon nombre de personnes confondent les deux notions alors qu'elles n'ont pas le même contenu. Il est vrai que la décentralisation financière et la décentralisation fiscale sont les conséquences de la forme unitaire décentralisée de l'Etat.

Si la décentralisation financière vise la répartition du produit fiscal entre le pouvoir central et les collectivités locales, la décentralisation fiscale quant à elle suppose la reconnaissance de certains pouvoirs fiscaux à ces entités de base dans le cadre de la matérialisation du **principe de la libre administration**. En effet, l'organisation de ces compétences en matière fiscale, fruit de la distinction entre les finances du pouvoir central et celles des collectivités territoriales implique l'existence des budgets distincts ainsi que la

reconnaissance de la possibilité de conception d'une politique fiscale locale (au regard des affaires d'intérêt local) qui doit s'aligner sur la politique économique de l'Etat.

I.3. Contenu des finances locales congolaises

Les finances locales congolaises sont constituées de :

- **impôts et taxes** : impôt foncier sur la superficie bâtie et non bâtie, impôt sur les revenus locatifs, impôt sur les véhicules et taxes spéciale de circulation routière, (article 204, point 16 de la Constitution)
- **taxes, droits et redevances** institués par l'Ordonnance-Loi n° 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition ;
- part des recettes à caractère national constituée de 40 % des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation; des recettes des douanes et accises, des recettes des impôts sur les grandes entreprises et les recettes des pétroliers producteurs ;
- les ressources issues de la caisse nationale de péréquation ;
- les ressources de participations (article 109 de la loi n° 02/016 portant composition, organisation et fonctionnement des E.T.D et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces) ;
- impôt personnel minimum (article 108 de la Loi n° 08/016).

II. CADRE JURIDIQUE DES FINANCES LOCALES CONGOLAISES DANS SON EVOLUTION

Nous présentons ce cadre juridique en trois étapes :

- période avant 1982 ;
- période entre 1982 et 2006 ;
- période après 2006.

II.1. Cadre juridique des finances locales avant 1982

- Article 237 à 245 de la loi fondamentale du 19 mai 1964 relative aux structures du Congo (finances) = forme fédérale
- Articles 139 à 155 de la Constitution du 1^{er} août 1964 (finances) = forme fédérale
- Article 31 de la Loi n° 73/016 du 5 janvier 1973 portant structure de la ville de Kinshasa : attribution au Conseil de Ville de Kinshasa, le pouvoir de créer, dans les limites fixées par la loi relative aux finances, les taxes fiscales urbaines
- Articles 155 à 175 de la Loi n° 77/028 du 19 novembre 1977 portant organisation des Communes et Districts urbains : ressources financières des Communes et Districts urbains

- La loi n° 78-008 du 20 janvier 1978 relative à l'organisation territoriale et administrative de République qui a reconnu la personnalité juridique outre à la ville de Kinshasa, aux districts urbains et communes ainsi qu'aux secteurs.

De ce climat d'ouverture a débouché l'option de la décentralisation administrative portée par l'Ordonnance-Loi n° 82-006 du 25 février 1982.

II.2. Cadre juridique de finances locales entre 1982 et 2006

- L'article 186 de l'Ordonnance-Loi n° 82-006 du 25 février 1982 dispose que les compétences du Gouvernement et des EAD en matière financière sont réparties par la loi financière.
- D'où la loi financière n° 83-003 du 23 février 1983 et l'Ordonnance n° 84-102 du 9 avril 1984 portant fixation de la nomenclature des taxes autorisées aux EAD, des modalités de répartition des recettes administratives d'intérêt commun et des recettes fiscales cédées par l'Etat à ces entités.
- La loi financière n° 83-003 promulguée le 23 février 1983 a été modifiée et complétée par l'Ordonnance-Loi n° 87-004 du 2 janvier 1987 qui prévoyait, en ce qui concerne le régime fiscal des EAD, le produit des droits ci-après :
 - les taxes sur les matières locales non imposées par l'Etat ;

- les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de leurs compétences ;
 - les impôts réels sur les véhicules et l'impôt foncier tant des personnes physiques que morales ;
 - l'impôt personnel minimum ;
 - les subventions de l'Etat correspondant aux dépenses administratives d'intérêt général à charge du pouvoir central ;
 - les fonds de péréquation.
- Ce dispositif a été modifié par la Loi n° 95/005 du 20 décembre 1995 qui a ajouté d'autres recettes aux EAD notamment celles qui concernent l'impôt sur les revenus locatifs (IRL) des personnes physiques non commerçantes.
- Principes de base portés par ces régimes :
- les impôts, taxes, droits et redevances reconnus aux EAD ne sont pas énumérés limitativement (tout organe délibérant peut créer autant de droits à percevoir en cas de nécessité) ;
 - seules les recettes des impôts et d'autres taxes d'intérêt commun ont été cédées aux EAD alors que les impôts ou taxes eux-mêmes relèvent de la compétence de l'Etat.

- **Conséquences :**

- un faible taux de réalisation des prévisions budgétaires mal élaborées ;
 - une allocation disproportionnée des ressources entre les charges d'investissement et les charges de fonctionnement ;
 - une dichotomie entre les finances de l'Etat (Trésor public) et celles des EAD ;
 - une multitude de taxes à percevoir dont nombreuses n'ont aucun rendement ;
 - une multitude des échelons de perception des impôts et taxes ;
 - une certaine réticence des contribuables à payer les impôts et taxes ;
 - un manque quasi permanent de titres valant espèces ;
 - une non rétrocession des taxes d'intérêt commun par les Provinces aux EAD des échelons inférieurs ;
 - un non transfert des recettes rétrocédées par le Trésor aux EAD ;
 - une absence de disposition de base ordonnant la discipline dans la fixation des fourchettes des taux (minima et maxima).
- L'existence d'une parafiscalité informelle.

Face à ces écueils, les pouvoirs publics ont adopté le Décret-loi n° 089 du 10 juillet 1998 et ont tenté de corriger ce système en limitant la nomenclature tout en la débarrassant des taxes non rentables et inutiles.

Ici aussi, les impôts reconnus aux EAD n'ont pas été cédés mais uniquement les recettes. Pas de résultat spectaculaire.

II.3. Cadre juridique actuel des finances locales en RDC

Base juridique

1. Constitution de la République du 18 février 2006 : articles 3 alinéa 1 et 3, 171, 175 et 204 points 5 et 16
2. Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principe fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces : articles 43 à 45 ; 47 à 50 et 54 à 57
3. Loi-cadre n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces : articles 104 à 106 ; 108 à 112 ; 115 et 116
4. Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques : article 3 point 9 ; 201 à 212 ; 219 à 222 et 225 et 226.

Tous ces textes constituent le fondement constitutionnel et légal de l'autonomie fiscale et financière des Provinces et ETD vis-à-vis du pouvoir central.

De l'analyse combinée de ces dispositions, il se dégage les principes ci-après :

- l'autonomie des Provinces à l'égard du pouvoir central pour la gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques ;
- la distinction entre les finances de l'Etat et celles des Provinces et ETD ;
- la liberté des organes délibérant au niveau des Provinces et ETD à forger une certaine politique fiscale locale et à déterminer leurs propres mécanismes de recouvrement des recettes qui leur reviennent en propres ainsi qu'à contrôler l'exécution de leurs budgets (**c'est ici le fondement juridique de la création des Régies financières provinciales**) ;
- le droit des organes des Provinces et ETD à assurer le suivi et la gestion de la part leur revenant des recettes à caractère national ;
- l'institution des impôts provinciaux et locaux : ici l'Etat a cédé les impôts aux Provinces et ETD (pas seulement les recettes comme sous les anciens régimes) comme recettes propres gérées par leurs Régies financières respectives.
- cependant, tout ce dispositif n'est pas complètement opérationnel à cause des contraintes liées à l'organisation de la décentralisation politique, territoriale et administrative ainsi que de celles liées aux mécanismes de collecte et de répartition des ressources financières entre le pouvoir central et les provinces d'un côté et entre les provinces, et les ETD de l'autre ;

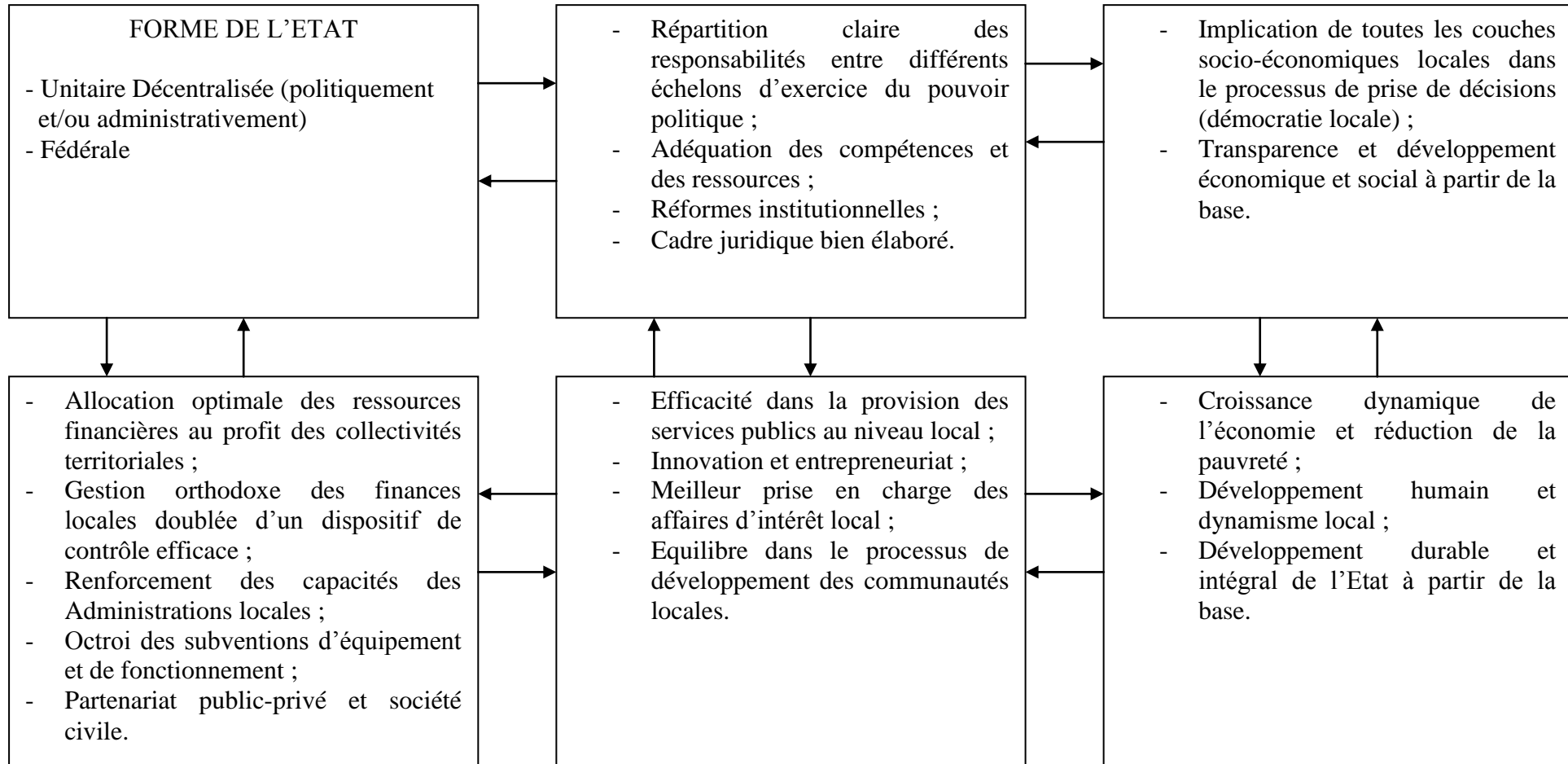
- ainsi par exemple, la **Caisse Nationale de péréquation** ne fonctionne pas encore, tout comme les 40 % des recettes à caractère national ne sont pas renvoyés correctement aux provinces ; à la place celles-ci se contentent à ce jour des transferts forfaitaires du pouvoir central ;
- certains textes nécessaires au fonctionnement de la décentralisation n'étant pas encore pris, ce grand vide juridique n'est pas de nature à faciliter la mise en œuvre aisée de la décentralisation fiscale en RDC.

IV. CONCLUSION ET PROPOSITIONS

- Le cadre juridique de la décentralisation fiscale en République Démocratique du Congo est une **architecture inachevée** qui ne facilite pas sa mise en œuvre complète et constitue donc un frein au développement du pays à partir de la base (comme a voulu le constituant de 2006).
- Parmi les textes légaux et réglementaires attendus, nous pouvons citer :
 - La loi organique portant organisation et fonctionnement des services publics de l'Etat du pouvoir central, des provinces et des ETD ;
 - Les mesures d'exécution (actes réglementaires) de la Loi n° 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des Provinces et ETD ainsi que leurs modalités de répartition qui demeure inappliquée ;

- La loi fixant le statut des fonctionnaires et agents de carrière des services publics de l'Etat du pouvoir central, des provinces et ETD ;
 - Le règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) ;
 - La nouvelle convention du caissier de l'Etat ;
 - Le Décret portant création, organisation et fonctionnement du réseau national des comptables publics ;
 - Le Décret portant plan comptable de l'Etat ;
 - Le Décret réglementant l'exercice de la fonction d'ordonnateur ;
 - Le Décret portant création du corps des contrôleurs budgétaires ;
 - La loi portant organisation et fonctionnement de la caisse nationale de péréquation.
- Il faut que ce vide juridique soit comblé pour espérer avoir une gestion publique porteuse d'espoir d'un développement durable du pays à partir de la base
- Cependant, nous recommandons aux Etats de tenir compte de différents paramètres que nous décrivons à travers le schéma suivant pour dégager les équilibres nécessaires susceptibles d'apporter croissance et développement intégral durable de leurs sociétés.

SCHEMA DIRECTEUR IDEAL POUR UNE GESTION OPTIMALE DES RESSOURCES FINANCIERES LOCALES



Nous vous remercions de votre attention.