

Analyse de l'efficacité de la fiscalité congolaise de 2001 à 2013

Mots clés: *fiscalité, analyse, économie, développement, gouvernance, impôts*

Analyse de l'efficacité du système congolais et proposition de solutions d'amélioration.



Auteur(s): Akhenaton Izu

Date de publication: octobre 2013

Catégorie(s): Foncier • Politique agricole, planification, décentralisation, recherche scientifique • Infrastructures et entretien • Formalités d'entreprises

Province(s): Kinshasa • Bandundu • Équateur • Province Orientale • Nord-Kivu • Sud-Kivu • Maniema • Katanga • Kasai-Oriental • Kasai-Occidental • Bas-Congo

Partenaire(s): Université de Kinshasa

Nombre de pages: 4

Identification: F-EPJ-E1.2.3-P3-1



Compte-tenu de son faible rendement, des inégalités sociales qu'il engendre et des coûts supportés par les contribuables, ce système s'avère inefficace. Sept pistes d'amélioration sont proposées.

Cet article analyse l'efficacité du système fiscal congolais et propose de solutions allant dans le sens d'améliorer ledit système. Dans ces analyses, ce papier exploite l'approche de la dualité de la fiscalité selon laquelle les impôts prélevés ont deux facettes: ce sont de ressources pour l'État qui cherche à les maximiser et des coûts pour les contribuables qui cherchent à les minimiser. Après toutes ces analyses, l'on a constaté que le système fiscal congolais est inefficace compte tenu de son faible rendement, des inégalités sociales qu'il engendre et compte tenu des coûts qu'elle fait supporter aux contribuables.

Pour accélérer le développement d'un pays moins avancé (PMA), il est nécessaire que l'État puisse intervenir en produisant les biens publics qui font défaut (Police, Défense Nationale, Éclairage public et Infrastructures), en encourageant certains secteurs jugés prioritaires pour le bien-être de la population (Santé, éducation, agriculture, etc.) ou encore en régulant le fonctionnement des marchés, etc.

L'intervention de l'État dans l'économie nécessite que ce dernier dispose des moyens financiers conséquents pour atteindre les objectifs du développement. Aussi faut-il ajouter que l'État peut utiliser plusieurs moyens pour financer ses dépenses: les emprunts, les dons, les impôts et les taxes, les rentes de ressources naturelles et autres. Mais parmi tous ces moyens, seule la fiscalité procure à l'État un flux prévisible et stable de recettes pour financer ses dépenses (NEPAD-OCDE, 2009); la fiscalité demeure ainsi une source efficace des recettes parce qu'elle n'alourdit le poids de la dette et n'accroît pas la dépendance du pays vis-à-vis de l'étranger. D'ailleurs, les chiffres recueillis corroborent la pensée en sus parce que l'on a remarqué que dans les pays développés, la fiscalité procure plus de 80% de toutes les recettes alors qu'elle procure près de 70% de recettes dans les pays en développement.

Son rôle privilégié dans le financement du développement n'est pas sans incidence sur l'économie. Au contraire, la fiscalité a des effets considérables sur l'économie d'un pays dans ce sens qu'elle affecte le pouvoir d'achat, la répartition des revenus, les possibilités d'épargner, d'investir ou même les possibilités de commercer avec le reste du monde.

Ceci étant, la fiscalité est un élément qui peut contribuer à l'appauvrissement ou à l'enrichissement d'un pays, c'est donc un couteau à double tranchant qu'il convient de manipuler avec plus de soins et de précautions: dans la mesure où la fiscalité rend un pays attractif aux investissements tant nationaux qu'étrangers, elle crée une plus grande équité au sein de la population et procure à l'État plus de ressources, elle contribue à l'enrichissement d'un pays tandis que dans la mesure où elle a un faible rendement, elle crée des distorsions sur le pouvoir d'achat et décourage les investissements, elle contribue donc à l'appauvrissement d'un pays. C'est ainsi que la politique fiscale est l'un des éléments déterminants qui permet de lutter efficacement contre la pauvreté. D'ailleurs en 2011, Déborah Itriago a reconnu que l'incapacité à accroître les recettes fiscales de façon équitable nuit à la capacité des PED à combattre la pauvreté et à lutter contre les inégalités.

Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement de la République Démocratique du Congo élabore de temps en temps des programmes économiques (PIR, PEG I, PEG II) en vue de rompre avec la situation chaotique que traverse le pays et qui est caractérisée par une pauvreté monétaire (au seuil de 1,25 \$/jour)

criant atteignant 71% de la population, par un taux de chômage parmi les plus élevés au monde soit 70% des jeunes, par un taux d'insécurité alimentaire supérieur à 70%. Pour atteindre les différents objectifs qu'il se fixe à travers les programmes économiques, le Gouvernement congolais a intérêt à mettre en place un système fiscal économiquement efficace c'est-à-dire celui qui lui permet de mobiliser beaucoup de ressources tout en ne décourageant pas les activités économiques.

Malheureusement, le constat fait sur terrain est décevant en ce que le rendement de la fiscalité congolaise est faible soulevant ainsi de nombreuses interrogations dont le fameux atelier sur le coulage de recettes publiques au mois de Mai 2013. Selon les chiffres produits par la Banque Centrale du Congo en 2012, les recettes fiscales ne représentent que 14,7% du PIB alors que le potentiel fiscal a été estimé à 29% du PIB et une analyse encore plus approfondie révèle que pendant la même année, les impôts sur les biens et services (impôts indirects) ont représenté près de 39% de recettes fiscales créant ainsi des inégalités sociales à cause du caractère régressif des impôts indirects. Partant, il s'ensuit que la fiscalité de la République Démocratique du Congo, en 2012, a contribué à la détérioration du bien-être de la population congolaise.

Eu égard à ce qui précède, une question mérite d'être posée : **Le système fiscal congolais est-il réellement efficace par rapport aux objectifs du développement?**

Ce papier a pour objectif d'étudier l'efficacité du système fiscal congolais en vue de proposer de solutions adéquates pouvant améliorer ledit système. Pour ce faire, nous avons circonscrit ce travail pendant une période de 13 ans soit de 2001-2013 et nous avons subdivisé ce papier en deux sections :

1. Diagnostic de l'efficacité de la fiscalité congolaise ;
2. Esquisse des solutions à proposer.

I. Diagnostic de l'efficacité de la fiscalité congolaise

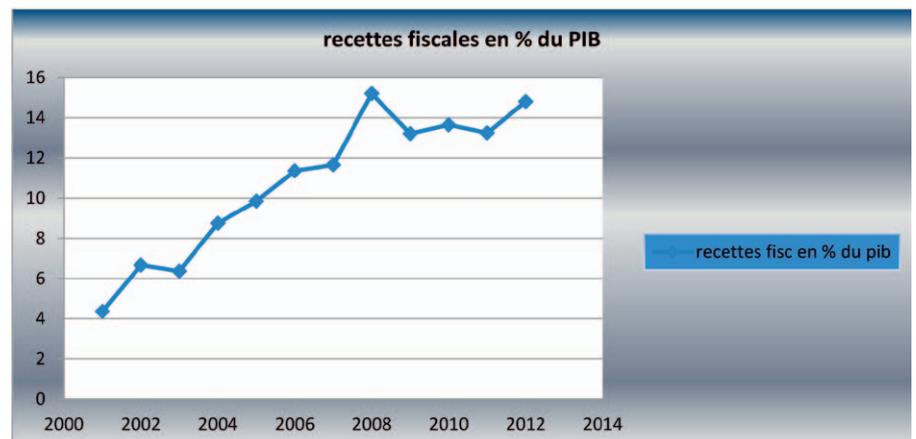
Ce diagnostic part du principe de la collectivité de l'impôt qui veut que les citoyens d'une même communauté puissent contribuer afin d'améliorer leur bien-être. De là naissent les responsabilités des dirigeants et des dirigés. Les derniers ont l'obligation de contribuer pour financer les dépenses publiques tandis que les premiers doivent d'utiliser rationnellement les fonds collectés pour le bien-être des contribuables. Il se déduit de là que les impôts et taxes prélevés par le fisc ont deux facettes : ils constituent une ressource pour l'État et un coût pour les contribuables, c'est en cela que consiste la dualité de la fiscalité. Vu sous cet angle, un système fiscal est efficace s'il maximise les ressources pour l'État et minimise les coûts pour les contribuables c'est-à-dire qu'il y a un arbitrage entre les ressources qu'il procure à l'État et les coûts qu'il entraîne pour les contribuables. C'est ainsi que dans cette analyse, nous analyserons les impôts et taxes dans ces deux facettes :

I.1. Fiscalité en tant source de ressource pour l'État

I.1.1. Rendement de la fiscalité congolaise

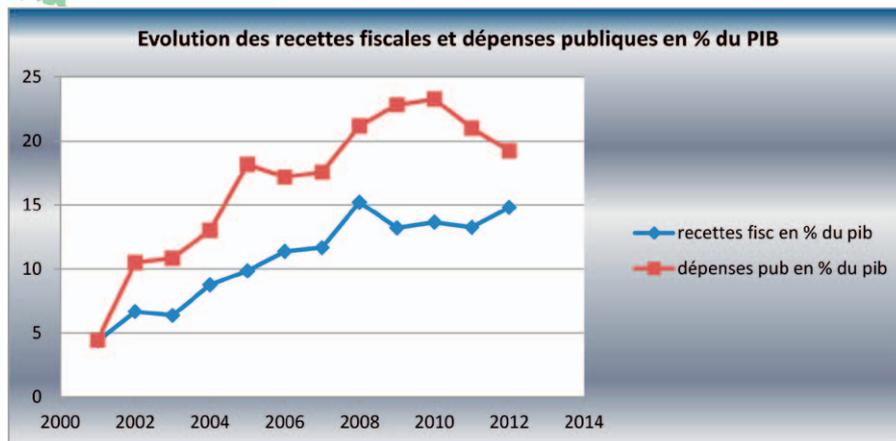
En tant que ressource pour l'État, les impôts et taxes permettent de financer les dépenses publiques, or lorsqu'on analyse les données statistiques à long terme, l'on observe que les dépenses publiques ont tendance à accroître en % du PIB (Bernard Jurion, 2010) et donc pour éviter tout déficit important, il faudrait également que les recettes fiscales puissent augmenter dans un même rythme.

En RDC depuis 2001, l'on remarque que les recettes ont évolué en rythme croissant comme l'indique ce graphique :



Le graphique ci-dessus témoigne que depuis 2001, les recettes fiscales sont en constante augmentation, l'on remarque que pendant cette période, les recettes fiscales ont été multipliées par 50 et ont représenté en moyenne 10,76% du PIB et plus 75% de recettes courantes durant la période considérée. Tous ces chiffres nous poussent à croire que le rendement de la fiscalité congolaise est très élevé mais, ce constat est limité par deux éléments majeurs :

1. Il faut comprendre qu'avant de déterminer le niveau optimal des recettes fiscales, il faudrait préalablement déterminer le niveau optimal des dépenses publiques (Vito Tanzi, Howell Zee, FMI, 2001). C'est ainsi que nous allons relativiser l'évolution des recettes fiscales par rapport à celle des dépenses publiques comme l'indique ce graphique ci-dessous :



Le deuxième graphique ci-haut nous révèle que, durant la période considérée, les dépenses publiques ont été multipliées par 55 et ont représenté en moyenne 16,59% du PIB. C'est ainsi que pour comprendre empiriquement l'ampleur de recettes fiscales par rapport aux dépenses, nous allons utiliser le test d'hypothèse de deux moyennes dont voici la teneur :

Données

Recettes fiscales

$\bar{X}_1=10,76$ $\alpha=0,05$

$S_1= 3,56$

Dépenses publiques

$\bar{X}_2= 16,59$

$S_2=5,77$

Hypothèses

$H_0: m_1 = m_2$

$H_1: m_1 < m_2$

Région critique

Rejeter H_0 si $tc < -\alpha, n_1+n_2-2$

Décision

$t_{0,05 ; 22}=1,72$

$-2,98 < -1,72$

H_0 rejetée.

Avec 5% de risque de se tromper, l'on peut affirmer que, durant la période considérée, les recettes fiscales en% du PIB sont significativement inférieures aux dépenses publiques en% du PIB et cela signifie que, durant la période considérée, les recettes n'ont pas permis de financer les dépenses publiques et l'idée d'un rendement élevé de recettes fiscales est mise à mal.

2. Par rapport au potentiel fiscal, la RDC ne mobilise pas assez de ressources fiscales parce qu'il a été prouvé que les recettes fiscales peuvent croître annuellement de 7% sans qu'il y ait des distorsions dans l'économie, étant donné que le potentiel fiscal a été estimée à 29% du PIB.

1.2. Fiscalité en tant que coût pour les contribuables

1.2.1. Incidence de la fiscalité sur les inégalités sociales

Selon les travaux menés par Gérard Chambas en 2004, la réduction des inégalités sociales conduira à prélever plus de ressources. Ces travaux soutiennent avec force l'application du principe de justice fiscale qui prône que les agents économiques paient les impôts au prorata de leur capacité contributive.

Pour comprendre empiriquement l'incidence de la fiscalité sur l'équité fiscale, il nous faut analyser en profondeur la composition de recettes fiscales. De ce point de vue, un système fiscal est efficace lorsqu'il y a équilibre entre les recettes tirées des impôts indirects et celles tirées des impôts directs.

En analysant la composition de recettes fiscales en RDC, l'on remarque que les impôts sur les biens et services occupent une grande part de recettes fiscales soit en moyenne 38% de toutes les recettes fiscales de 2001 à 2012. Alors que les recettes fiscales ont été multipliées par 50, les recettes tirées des impôts indirects ont été multipliées par 70 en 12 ans, ce qui fait que l'État augmente ses recettes en ponctionnant les plus pauvres au lieu de ponctionner les plus riches en rendant les pauvres encore plus pauvres et les riches encore plus riches.

Actuellement, l'impôt indirect qui fournit plus de ressources est la TVA qui est appliquée à un taux unique de 16%. Or, à ce propos, Emre et Stiglitz (2002) confirment que la TVA à taux unique est une bonne mesure pour augmenter les recettes fiscales mais elle a des effets régressifs énormes, c'est comme cela que l'on prévoit la TVA à différents taux.

1.2.2. Attrait de la fiscalité congolaise sur les investissements

Dans ce domaine, les efforts sont entrepris pour attirer les investissements tant nationaux qu'étrangers. Cela se manifeste par la réduction du taux de l'impôt sur le Bénéfice et Profit qui est passé de 40% à 35% et par l'adhésion du pays à l'OHADA en vue d'assainir le climat des affaires. Encore faut-il ajouter les exonérations accordées, par le code des investissements, aux investisseurs en fonction de la région économique et certains avantages douaniers dont ils bénéficient.

Mais malgré tous ces efforts, le Rapport de Doing Business de 2013, dans lequel la RDC occupe la 181^e place sur 185 parle d'un milieu fiscal difficile et de procédures compliquées entraînant ainsi des coûts administratifs très élevés pour les contribuables. Les investisseurs se plaignent d'un milieu des affaires incertain et d'une asymétrie de l'information lors de réformes fiscales comme c'était le cas avec la TVA en 2012 et avec l'impôt forfaitaire minimum annuel de 50.000 CDF pour les commerçants patentés en juillet 2013.

Conclusion partielle

À la lumière de cette analyse approfondie sur la fiscalité congolaise, l'on peut conclure que les impôts et taxes prélevées en RDC contribuent à l'appauvrissement des congolais compte tenu de leur faible rendement, des inégalités sociales qu'ils occasionnent et de coûts administratifs qu'ils font supporter aux contribuables et le système fiscal congolais est inefficace. Étant donné que la fiscalité congolaise est un facteur d'appauvrissement des congolais, il nous paraît impérieux de proposer des solutions pouvant améliorer son efficacité d'où la section II :

II. Esquisse des solutions à proposer

Cette section a pour objectif de proposer des solutions adéquates pouvant améliorer le système fiscal congolais. Mais avant de proposer les solutions, il faudrait avant tout identifier les causes qui prévalent à l'inefficacité du système fiscal congolais. Parmi ces causes, l'on peut citer :

- La faiblesse de l'État : l'incapacité de ce dernier à agir et à faire respecter la loi ;
- La réticence à l'impôt imputable due à la faiblesse de l'État et à la mauvaise gestion des deniers publics ;
- Le déficit informationnel entre le fisc et les contribuables ;
- L'absence d'une bonne gouvernance : à ce propos, la RDC a été classée 51ème sur 52 pays africains classés par l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique en 2013 avec un score de 31.3 sur 100, voilà une preuve patente de la mauvaise gouvernance qui prévaut dans le pays ;
- La prépondérance de l'économie informelle estimée à 55% du PIB ;
- La pauvreté et l'instabilité politique sont aussi des obstacles à la mobilisation de recettes fiscales.

Ayant remarqué les maux ci-haut, nous proposons ce qui suit :

1. Promouvoir la bonne gouvernance : étant que les impôts et taxes constituent de ressources pour l'État et des coûts pour des contribuables, l'État pour ponctionner plus de ressources doit faire preuve d'une bonne gouvernance.

2. Construire la fiscalité : par là, l'État doit :
 - Sensibiliser la population sur le bien fondé de l'impôt pour en finir avec l'incivisme fiscal ;
 - Constituer un fichier des contribuables assujettis à l'impôt en vue de faciliter le contrôle au paiement de l'impôt ;
 - Punir sévèrement tous ceux qui échappent d'une manière ou d'une autre à l'impôt.
3. Il faut montrer clairement aux contribuables l'utilisation qui est faite de fonds collectés,
4. Pour les investisseurs, il faut réduire le nombre de procédures pour le paiement de l'impôt et instaurer un système encore plus transparent ;
5. Diversifier les sources de recettes fiscales en taxant davantage les riches à travers les biens de luxe ;
6. Exploiter les potentialités minières de la RDC en instaurant des impôts à faible taux sur les mines les plus exportées (par exemple taxe sur le coltan).
7. Tirer le maximum de certains impôts comme l'impôt sur le revenu locatif en commençant par identifier tous les redevables légaux et en exerçant une pression sur ces derniers.
10. James Otto, *La fiscalité minière dans les PED*, CNUCED, 2000.
11. NEPAD-OCDE, *Une Fiscalité orientée vers l'investissement et le développement*, 2009.
12. Rapport final sur les assises nationales sur le coulage de recettes publiques, 2013
13. Vito Tanzi, Howell Zee, *Une Politique fiscale pour les PED*, FMI, 2001.

BIBLIOGRAPHIE

1. Alex Tiemann et Alice Mifungizi, *Secteur privé : Gouvernance, croissance et contraintes*, 2011.
2. Bakandeja Wa Mpungu, *Les finances publiques*, éd Afrique Larcie, Paris, 2006.
3. Banque centrale du Congo, *Principaux indicateurs macroéconomiques de 2001-2010*.
4. Bernard Jurion, *Quelques réflexions sur l'évolution du rôle économique de l'impôt*, 2010.
5. Carlo Cottarelli, *Mobilisation des recettes dans les PED*, FMI, 2011.
6. Christine Eyibiyi, *La Mise en place d'une fiscalité de développement dans un PMA en vue de son émergence*, CIPB/PGDP-DANIDA, 2007.
7. Déborah Itriago, *La Fiscalité pour combattre la pauvreté*, rapport d'Oxfam, 2011.
8. Document d'information de SOMO, *Fiscalité et financement du développement*, 2008.
9. Gérard Chambas, *Afrique au sud du Sahara : Mobiliser les ressources fiscales pour le développement*, CERDI, 2004.