

Décentralisation et Problématique de la fiscalité

Evariste MABI Mulumba

Introduction

L'ARTICLE 171 DE LA CONSTITUTION ET L'ARTICLE 43 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces stipulent que « les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes ». **Ce qui est la confirmation de la décentralisation fiscale et financière du pays.**

En outre l'article 175, alinéas 2 et 3 de la Constitution affirme que :

- la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source ;
- la loi fixe la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition.

La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces explicite le contenu de la fiscalité et des ressources des provinces.

Elle est complétée par la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

Sénateur. Professeur à la Faculté des Sciences Economiques de l'Université de Kinshasa.

Les ressources financières des provinces

La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces distingue, d'une part, les ressources propres de la province (art. 48) et d'autre part, les ressources provenant des recettes à caractère national (art. 55).

Les ressources propres de la province

Celles-ci comprennent les impôts, les taxes, les droits provinciaux et locaux ainsi que les recettes de participation (art. 48).

C'est la province qui établit le mécanisme de leur recouvrement dans le respect des procédures fixées par la législation.

Les taxes, les droits provinciaux et locaux comprennent notamment : les taxes d'intérêt commun, les taxes spécifiques à chaque province et à chaque Entité et les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de la compétence des provinces (art. 40).

- a) Les taxes d'intérêt commun (art. 50) comprennent :
- la taxe spéciale de circulation routière ;
 - la taxe annuelle pour la délivrance de la patente ;
 - diverses taxes de consommation sur la bière, l'alcool et spiritueux ainsi que le tabac ;
 - la taxe de superficie sur les concessions forestières ;
 - la taxe de superficie sur les concessions minières ;
 - la taxe sur les ventes des matières précieuses de production artisanale ;
 - toutes les autres taxes instituées par le pouvoir central et revenant en tout ou en partie aux provinces en vertu de la loi.

Clé de répartition

La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les provinces et les ETD est fixée par la législation qui institue lesdites taxes, après avis de la Conférence des Gouverneurs de province.

En plus, la province a droit :

- b) aux recettes provenant des taxes spécifiques prélevées sur les matières locales non imposées par le pouvoir central. Ces taxes spécifiques sont soit rémunératoires, soit fiscales conformément à la législation sur la nomenclature des taxes et droits provinciaux.
- Les règles de perception des taxes spécifiques sont fixées, après avis de la Conférence des Gouverneurs de province, par la loi fixant la nomenclature des recettes locales (art. 51).**
- c) aux recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de sa compétence.

- d) aux recettes de participation comprenant les bénéfices ou les revenus de sa participation au capital des entreprises et associations momentanées à but lucratif.

Les ressources provenant des recettes à caractère national

Selon l'article 54 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source.

Il est précisé que la retenue à la source s'effectue par le versement automatique de 40% dans le compte de la province et de 60% dans le compte général du Trésor. Ce mécanisme est exécuté par la Banque Centrale du Congo conformément à la loi financière.

Sont considérées comme recettes à caractère national (art. 55) :

- a) les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ;
- b) les recettes de Douanes et Accises ;
- c) les recettes provenant des impôts recouvrés sur les grandes entreprises, des pétroliers producteurs ainsi que les autres impôts pouvant être perçus à leur lieu de réalisation.

En matière de ressources, la province peut bénéficier des ressources provenant de la Caisse Nationale de péréquation prévue à l'article 181 de la Constitution (art. 57).

Des ressources exceptionnelles peuvent également alimenter les recettes du budget de la province.

En effet, la province peut recourir aux emprunts intérieurs pour financer ses investissements dans les conditions fixées par la loi financière et la législation sur le crédit.

En outre, l'Etat peut contracter et garantir conformément à la Constitution et à la loi financière des emprunts extérieurs pour les besoins de la province. La province peut également bénéficier des dons et legs dans les conditions définies par la loi.

Les ressources financières des Entités Territoriales Décentralisées

La composition, l'organisation et le fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les provinces sont régis par la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008.

Cette loi organique, en son article 100, stipule que « **les finances d'une ETD sont distinctes de celles de la province** ».

Cette loi organique distingue également en ce qui concerne les ressources des ETD, d'une part, les ressources propres et, d'autre part, les ressources

provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la Caisse Nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles.

L'Entité Territoriale Décentralisée (ETD) établit les mécanismes propres de leur recouvrement (art. 105).

Les ressources propres de l'Entité Territoriale Décentralisée (ETD)

Les ressources propres d'une ETD comprennent (art. 108) :

- a) l'impôt personnel minimum ;
- b) les recettes de participation ;
- c) les taxes et droits locaux.

a) L'impôt personnel minimum est perçu au profit exclusif des communes, des secteurs ou des chefferies. Il est établi et recouvré conformément à la loi.

b) Les recettes de participation de chaque ETD comprennent les bénéfices ou revenus de leur participation au capital des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte et des associations momentanées à but économique.

c) Les taxes et droits locaux comprennent : les taxes d'intérêt commun, taxe spéciale de circulation routière, taxe annuelle sur la patente, taxes diverses de consommation sur la bière et le tabac, la taxe de superficie sur les concessions forestières et minières, taxes sur les ventes des matières précieuses de production artisanale et toutes autres taxes instituées par le pouvoir central et revenant en tout ou en partie à l'ETD en vertu de la loi (art. 112).

Clé de répartition

La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les ETD est fixée par la législation qui institue lesdites taxes, après avis de la Conférence des Gouverneurs de province.

d) Les taxes spécifiques à chaque ETD sont des taxes prélevées sur les matières locales non imposées par le pouvoir central.

Elles sont soit rémunératoires, soit fiscales conformément à la législation sur la nomenclature des taxes et droits provinciaux et locaux.

Les règles de perception des taxes spécifiques sont fixées, après avis de la Conférence des Gouverneurs de province, par la loi fixant la nomenclature des recettes locales.

e) Les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de la compétence de l'ETD.

Les ressources provenant des recettes à caractère national

Les ETD ont droit à 40% de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces.

Clé de répartition

La répartition des ressources entre les ETD est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population. L'édit en détermine le mécanisme de répartition.

Des ressources de la Caisse Nationale de péréquation (art. 117)

Des ressources exceptionnelles

- Une ETD peut recourir aux emprunts intérieurs pour financer ses investissements.
- Elle peut aussi bénéficier des dons et legs dans les conditions définies par la loi.

Le budget de l'Etat et de la province

Le budget de l'Etat comprend le budget du pouvoir central et le budget des provinces.

Il est arrêté chaque année par une loi (art. 44 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces).

Les budgets des ETD sont intégrés, en dépenses et en recettes, dans le budget de la province conformément aux dispositions de la loi financière (art. 45 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008).

Le budget de la province est transmis au Gouvernement central par le Gouverneur de province au plus tard le 31 août (art. 16, alinéa 5 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008).

Les problèmes posés par la législation relative à la fiscalité dans le cadre de la décentralisation

De la finalisation de la fiscalité relative à la décentralisation

La promulgation de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces et la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les provinces n'a pas finalisé les dispositions relatives à la fiscalité liée à la décentralisation.

Les dispositions suivantes ne sont pas encore mises en place :

- la fixation de la clé de répartition entre les provinces et les ETD et entre les entités territoriales décentralisées des taxes d'intérêt commun par la législation les instituant ;
- les règles de perception des taxes spécifiques par la loi fixant la nomenclature des recettes locales ;
- la nouvelle loi organique sur les finances publiques (la nouvelle loi financière) adaptée à la décentralisation ;
- la révision du système fiscal congolais pour l'adapter aux impératifs de la décentralisation ;
- la loi relative à la création de la Caisse Nationale de péréquation.

La problématique de la rétrocession aux provinces de 40 % des recettes à caractère national

Dans une note sur la décentralisation fiscale faite par la Banque Mondiale, il est tiré une sonnette d'alarme en ce qui concerne la disposition constitutionnelle relative aux 40 % de rétrocession à transférer aux provinces ⁽¹⁾.

Selon cette note, une application à la lettre de ce principe inhérent à la Constitution présente de sérieux risques dans la mesure où :

- Il risque d'exacerber les déséquilibres économiques déjà existants et laisserait bon nombre de provinces pauvres avec des ressources insuffisantes même pour payer les salaires ;
- Il s'oppose à un des plus importants principes de la décentralisation fiscale qui veut que « les ressources suivent les fonctions » ;
- Il risque de ne pas prendre en compte la nécessité d'un transfert programmé des fonctions au fur et à mesure que les institutions seront établies tant au niveau provincial que local. En particulier, la capacité fiduciaire à ces deux niveaux devra être renforcée avant de penser à toute augmentation notable des niveaux de transfert.

(1) BANQUE MONDIALE, Document n° 42612-ZR, *La République Démocratique du Congo, Décentralisation en RDC : Note sur la Décentralisation Fiscale*, (janvier 2008), p. 8.

La crainte des déséquilibres entre les provinces que provoquerait l'application à la lettre de la rétrocession de 40% des recettes à caractère national peut être illustrée par le tableau ci-après donnant la composition des recettes collectées par la Direction Générale des Impôts (DGI).

**La part en % de la Direction Générale des Grandes Entreprises,
des Pétroliers producteurs dans l'ensemble des Centres de
perception d'Impôts de la Direction Générale des Impôts**

Centre	2004	2005	2006	2007	Juin 2008
- DGE	70,81	62	63,9	62,37	55,00
- Pétroliers Producteurs	19,78	25	21,6	19,43	20,10
- Autres centres	9,41	13	14,5	18,20	24,90
	100	100	100	100	100

Source : Calcul fait à partir des données de la Direction Générale des Impôts (DGI)

En examinant ce tableau, il est constaté que les recettes collectées par la DGI sont dominées par les recettes provenant de la Direction des Grandes Entreprises (DGE) et des Pétroliers Producteurs qui, à eux deux, totalisent 85,5% en 2006, 81,8% en 2007 et 75,10% en juin 2008.

Les Grandes Entreprises sont concentrées au Katanga, au Bas-Congo et dans la Ville de Kinshasa ; tandis que tous les Pétroliers producteurs sont exclusivement implantés au Bas-Congo. Si le principe de la rétrocession de 40% est appliqué à la lettre, seules ces trois provinces (Ville de Kinshasa, le Bas-Congo et le Katanga) bénéficieraient des ressources suffisantes pour fonctionner normalement. C'est ainsi qu'il s'impose de mettre au point une formule permettant d'équilibrer la répartition entre les provinces des recettes à caractère national.

C'est l'exercice qui a été amorcé par le Gouvernement dans le cadre du budget 2008.

Concernant l'assiette à transférer, il a été déduit des recettes courantes de l'Etat les recettes des Pétroliers producteurs et du montant des rétrocessions au profit des régies financières (DGI, OFIDA et DGRAD) pour répartir le reste entre les provinces selon les modalités suivantes :

La part de la Direction des Grandes Entreprises (DGE), et des Pétroliers Producteurs dans l'ensemble des Centres de Perception d'Impôts de la DGI

Centre	2004		2005		2006		2007		Juin 2008	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
- DGE	62.074.218.152	70,81	91.871.925.635	62	127.172.099.898	63,9	199.770.922.304	62,37	131.506.202.799	55
- Pétroliers Producteurs	17.338.422.599	19,78	37.477.373.180	25	43.056.011.059	21,6	62.268.857.650	19,43	48.070.640.534	20,10
- Autres centres	8.244.406.175	9,41	18.854.170.401	13	28.864.531.747	14,5	58.282.586.649	18,20	59.570.967.358	24,90
	87.657.046.927	100	148.403.469.217	100	199.092.642.704	100	320.322.366.603	100	239.147.811.091	100

Source : Calcul fait à partir des données de la Direction Générale des Impôts (DGI)

1^{er} volet : les recettes de l'Office des Douanes et Accises et de la Direction Générale des Grandes Entreprises (DGE) sont réparties entre toutes les provinces suivant le critère du poids démographique.

2^e volet : les autres recettes de la Direction Générale des Impôts (DGI) (c'est-à-dire hors DGE) et de la Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales et de Participation (DGRAD) sont réparties entre toutes les provinces suivant la capacité de mobilisation de chaque province.

Le mécanisme de la retenue à la source des recettes revenant aux provinces est sanctionné par une lettre du Ministre des Finances adressée à la Banque Centrale et à ses succursales qui régleme le nivellement automatique de 40% des recettes à caractère national suivant les modalités de répartition signalées ci-dessus.

Le Gouvernement ayant opté pour la décentralisation progressive, les charges à couvrir par les recettes rétrocédées concernent :

- la rémunération des autorités coutumières ;
- la rémunération du Personnel enseignant de l'EPSP ;
- la rémunération du Personnel de la Santé Publique ;
- la rémunération des Professionnels de l'Agriculture, Développement rural et vétérinaire.

Les recettes provenant des Pétroliers producteurs sont retenues par le pouvoir central pour faire face au service de la dette extérieure.

Conclusion

La grande faiblesse constatée dans le fonctionnement des provinces est liée à une situation où celles-ci ont fonctionné sans cadre juridique jusqu'à la récente promulgation des lois régissant la décentralisation.

Les élections locales n'étant pas encore organisées, la législation concernant les ETD n'est pas opérationnelle.

Pour que la fiscalité de la décentralisation se réalise optimalement, le renforcement des capacités des structures de gestion en provinces et au sein des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) est un préalable incontournable.

Evariste MABI Mulumba