



LA FISCALITE CONGOLAISE A L'EPREUVE DE L'INTEGRATION CONTINENTALE AFRICAINE

Par

Grâce DIKONGO OKITALA

Assistant à l'ISPT-Kin

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.17303929>

Résumé

Dans le cadre de l'agenda 2063 de l'Union africaine, l'intégration continentale africaine est l'une des priorités. C'est ainsi que les Etats africains avaient décidé, depuis 2019, de donner un coup de pouce accélérateur sur la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF).

Mais, cette accélération ne va pas sans dégâts sur les fiscalités de certaines économies africaines dont celle la RDC. Pour contourner cet obstacle, ce travail propose aux autorités congolaises de recourir à l'optimisation fiscale pour ce faire.

Mots-clés : Fiscalité, intégration continentale, ZLECAF, optimisation fiscale et administration fiscale.

Abstract

As part of the African Union's Agenda 2063, African continental integration is one of the priorities. Thus, since 2019, African states have decided to accelerate the African Continental Free Trade Area (AfCFTA).

However, this acceleration is not without its tax implications for certain African economies, including the DRC. To circumvent this obstacle, this paper proposes that the Congolese authorities resort to tax optimization to achieve this.

Keywords: Taxation, continental integration, AfCFTA, tax optimization, and tax administration.

1. INTRODUCTION

Le 15 avril 2025, était ouverte, à Kinshasa, la 16^{ème} réunion des ministres des pays membres de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF).

Au cours de ces assises, les échanges avaient porté sur l'accélération de la mise en oeuvre effective de la zone de libre-échange, la levée des barrières tarifaires et non tarifaires et la promotion des chaines de valeur régionales.

En effet, l'Afrique avait levé l'option de procéder par une intégration fractionnée de ses différents pays membres. C'est ainsi qu'après avoir consolidé ses différentes communautés économiques régionales (CER), les Etats membres d'Union africaine avaient jugé bon, en 2018, d'activer la zone de libre-échange continentale africaine afin de booster le commerce intra-africain. En 2021, cette zone de libre-échange était entrée en vigueur.

Toutefois, la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires aura des répercussions négatives sur certaines économies extraverties comme celle de la RDC, dont une grande partie des recettes fiscales sont douanières. Dans l'optique de contrecarrer cette donne, qui pointe à l'horizon, cette réflexion préconise l'optimisation fiscale comme une voie de sortie.

Dans une approche systémique, fondée sur des outils documentaire et de webographie, cette investigation démontre qu'à l'absence d'un tissu industriel congolais conséquent, il faudrait que nous puissions développer de nouveaux mécanismes fiscaux à même de sécuriser le fonctionnement quotidien de l'Etat congolais. Outre l'introduction et la conclusion, ce texte sera scindé en trois points. Le premier planche sur la fiscalité congolaise et la zone de libre-échange continentale africaine ; Le deuxième relève les incidences de cette zone sur la fiscalité congolaise ; Et le dernier préconise l'optimisation de la fiscalité congolaise pour le développement du pays.

2. GENERALITES SUR LA FISCALITE CONGOLAISE ET LA ZLECAF

2.1. De la fiscalité congolaise

Aux temps anciens, en RDC, nos ancêtres connaissaient aussi la fiscalité, mais sous forme des prélèvements en nature. En effet, durant l'époque précoloniale, les chefs des villages avaient droit à une partie de la chasse ou de la récolte. Lorsqu'ils recevaient un visiteur de marque, ils recouraient à leurs sujets pour récolter des poules, des œufs et des chèvres afin de faire face à des dépenses

occasionnées par cette visite¹. A leur tour, ils étaient tenus d'offrir des banquets, nourrir des juges, des soldats et accorder des biens à certains nécessiteux de leurs concitoyens.

En gros, les chefs étaient chargés de trouver des remèdes aux problèmes susceptibles d'affecter la santé publique des villageois, leur sécurité personnelle et la sécurité de leurs biens. Pour y parvenir, il fallait le concours de tous et de chacun.

A l'arrivée de l'autorité coloniale, le congolais d'antan a connu un autre type d'impôt appelé : impôt de capitation (caput = tête) qui signifie « taxe par tête », qui consistait en un prélèvement opéré sur la charge d'un individu comme tel, sans tenir compte de ses ressources ni de ses bilans².

Le but de cet impôt était de procurer des recettes à l'Etat net surtout de combattre l'oisiveté en obligeant les redevables à se procurer l'argent nécessaire au paiement de l'impôt forçant ainsi les autochtones à abandonner l'économie de subsistance et à développer l'économie des marchés. Par la suite, certains nationaux ont développé des activités commerciales et artisanales. Grâce à leur volonté et à leur sens d'affaires, ils ont réussi à créer des affaires assez importantes et prospères. D'autres, de par leur : fortune, ont occupé des fonctions qui jusqu'alors étaient exercées par les européens.

Actuellement, avec le déclin du tissu industriel congolais, les recettes fiscales couvrent une grande partie du budget congolais.

2.1.1. Contribution des impôts au budget de la RDC

A cause d'un tissu industriel moins développé, le budget congolais est ravitaillé presque à son trois/quart (3/4) par des recettes fiscales. Ces dernières occupent une place de prédilection dans le budget de l'Etat congolais. Elles proviennent principalement de l'impôt sur les sociétés (IS), des redevances et des versements des primes à la signature, ainsi que des droits d'importation. Ces trois recettes représentent 67% des recettes totales en moyenne sur les cinq dernières années. Les recettes du secteur minier ont augmenté de manière notable depuis l'entrée en vigueur du nouveau code minier en 2018. Cela pourrait s'expliquer par un accroissement de la production de principaux produits miniers exportés de la RDC (cuivre et cobalt) et par la part plus importante de l'Etat dans les bénéfices des sociétés minières. Les recettes moyennes du secteur minier sont passées de

¹ DIMANDJA, A., « Le management fiscal et la rentabilité d'une entreprise » in *Marchés tropicaux*, n°2295, Paris, 1989, p.15.

² DIMANDJA, A., *Op.cit.*, p.15.

4002 millions de dollars à 5.541 millions de dollars, respectivement pour les périodes 2013-17 et 2018-22³.

Par conséquent, retrancher certaines recettes fiscales du budget de l'Etat revient à condamner l'Etat congolais à un sous-développement chronique. Au contraire, il ; faut diversifier les méthodes qui permettraient au système fiscal congolais de mieux extraire les recettes de son environnement immédiat. Ce qui donnerait la chance à la RDC d'amplifier ses capacités extractives.

2.1.2. Importance et rôle de la fiscalité congolaise

L'importance de la fiscalité congolaise est perçue à deux niveaux :

1. *Au plan économique :*

- Influence positive : l'Etat peut promouvoir les investissements nationaux et étrangers dans les secteurs jugés prioritaires par l'exonération fiscale et autres allègements fiscaux.
- Influence négative : la fiscalité peut aussi paralyser l'activité économique si elle est trop élevée.

2. *Au plan social :* l'Etat utilise les taxes pour assurer la redistribution des revenus. Il en est de même pour ceux des citoyens qui bénéficient de réduction parce que ayant plusieurs enfants dans leurs ménages. Dépendamment de l'effet exercé sur les coûts, la fiscalité peut aussi jouer un rôle anti-inflationniste.

2.2. De la zone de libre-échange continentale africaine

D'après Policy Paper⁴, en mars 2018, les pays membres de l'Union africaine (UA) ont signé l'Accord de la zone de libre-échange continentale (ZLECAF), lequel vise à atteindre les objectifs généraux suivants : (1) approfondir l'intégration économique en Afrique conformément à l'Agenda 2063 ; (2) Créer une union douanière continentale ; (3) libéraliser le commerce intra-africain ; (4) résoudre les problèmes de chevauchement des adhésions aux communautés économiques régionales (CER) ; (5) améliorer la compétitivité ; (6) contribuer à la circulation des capitaux et des personnes physiques et faciliter l'investissement ; (7) promouvoir un développement socio-économique durable et inclusif, l'égalité des sexes et la transformation structurelle ; et (8) promouvoir l'industrialisation.

³ DE PAULAAUREO et SCHEINKMAN, J.A., « Value-Added taxes, chain Effects, and informality » in *American Economic Journal*, éd. Macroéconommics, 2010, p.22.

⁴ MOUBARACK, L. et AMAYE, S., Défis, opportunités, impacts et facteurs de succès de la ZLECAF, éd. Policy Paper, Rabat, 2022, p.5.

L'accord a sept objectifs spécifiques. Il s'agit : (i) d'éliminer progressivement les barrières tarifaires et non tarifaires au commerce des marchandises ; (ii) libéraliser progressivement le commerce des services ; (iii) coopérer en matière d'investissement, de droits de propriété intellectuelle et de politique de la concurrence ; (iv) coopérer dans tous les domaines liés au commerce ; (v) coopérer sur les questions douanières et la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges ; (vi) mettre en place un mécanisme de règlement des différends concernant les droits et obligations des membres ; et (vii) d'établir et maintenir un cadre institutionnel pour la mise en œuvre et l'administration de la ZLECAF.

L'accord a été conçu comme un processus en plusieurs étapes ; ce qui signifie qu'il continuera à évoluer avec le temps, et d'autres négociations sont prévues. Une phase I fournit un cadre pour la libéralisation du commerce des biens et des services et un mécanisme de règlement des différends. Pour le commerce des marchandises, l'accord ouvre la voie à l'élimination des droits de douane sur 90% des catégories de produits. Le protocole sur le commerce des marchandises comprend des annexes sur les concessions tarifaires, les règles d'origine, la coopération douanière, la facilitation des échanges, les obstacles non-tarifaires, les obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires, le transit et les mesures correctives commerciales.

La phase I de la ZLECAF est entrée en vigueur en mai 2019 après que 24 pays aient déposé leurs instruments de ratification. Actuellement, tous les pays membres de l'UA, à l'exception de l'Erythrée, ont signé l'accord, et 35 l'ont ratifié.

La phase II de la ZLECAF couvrira la politique de concurrence, les investissements et les droits de propriété intellectuelle. Une troisième phase impliquera la négociation d'un protocole de commerce électronique.

La mise en œuvre de la ZLECAF est censée réduire les coûts commerciaux, favoriser le commerce intra-africain, stimuler l'efficacité et la compétitivité, améliorer les chaînes de valeur régionales et attirer les investissements directs étrangers (IDE). La croissance économique attendue créerait de nouvelles opportunités d'emploi et aurait ainsi un impact positif sur la réduction de la pauvreté.

Toutefois, les bénéfices économiques attendus de cette intégration économique ne sont pas automatiques. Au début de l'année 2021, la RDC avait procédé à la ratification de l'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine.

3. INCIDENCE DE LA ZLECAF SUR LA FISCALITE CONGOLAISE

Comme le constatait OSUTU⁵, le secteur productif constitue en RDC un véritable obstacle à son développement socio-économique. En effet, principalement dominé par l'extraction et exportation des minerais (cuivre et cobalt) et dépendant fortement à celles-ci, ce secteur, qui présente une part significative du PIB, rend vulnérable l'économie, aux fluctuations des prix des matières premières sur le marché international. Le manque de diversification économique, notamment les secteurs non extractifs est un problème majeur.

Il se dégage de cette analyse que supprimer les barrières tarifaires et non tarifaires, comme le préconise la ZLECAF, revient à asphyxier l'économie de la RDC. D'autant plus que la mise sur pied des chaînes de valeur traine encore et la sous-industrialisation du pays est criante.

De ce qui précède, il urge que la RDC puisse travailler à relever les obstacles internes de son économie, avant d'accéder à la demande de la ZLECAF de la levée des barrières tarifaires et non tarifaires. Sinon, la fiscalité congolaise va encaisser une gifle. Car, la RDC possède une industrie peu développée et tire l'essentiel de sa richesse de l'exploitation des minerais qui constitue la principale activité du pays (le commerce de gros et de détail également), laquelle fait fonctionner plusieurs autres secteurs et procure les réserves de change indispensables pour garantir l'équilibre du marché des changes⁶. Il convient de signaler que cette exploitation minière est détenue en grande partie par les privés et l'Etat congolais se contente des taxes et impôts y afférents.

3.1. La RDC, déversoir des produits semi-finis d'autres Etats africains ?

Lors de son discours à la 16^{ème} réunion de la ZLECAF, à Kinshasa, le ministre congolais du commerce extérieur, Julien PALUKU, avait affirmé que les 54 Etats à l'accord ont convenu que chaque pays peut retenir 3% de ses produits comme exclus du démantèlement tarifaire. Pour la RDC, sur 6.439 produits figurant dans nos concessions tarifaires déposées à la ZLECAF, 209 ne seront pas concernés par la suppression des droits de douane⁷.

Aller vers l'intégration continentale africaine est une bonne chose, mais les gains que la RDC peut en tirer face à certains Etats, disposant d'un tissu industriel adéquat, sont infiniment minimes. Et c'est justement ce que relevait

⁵ OSUTU, Gh., « République Démocratique du Congo : enjeu ou danger au processus d'intégration régionale africaine » in *MES-RIDS*, vol 2. Kinshasa, 2024, p.141.

⁶ GANZA, G. et BISIMWA, G., « L'intégration de la RDC dans la zone de libre-échange continentale africaine et son impact sur la jeunesse congolaise » in *IJSMES*, 2023, p.491.

⁷ <https://actualité.Cd,ZLECAF:209produitscongolaisexclusdelasuppressiondesdroitsdedouane>, consulté le 10/05/2025 à 10h54'.

DEVILLERS⁸, en 2016. En ce sens, les rapports de force économiques entre pays africains risquent de tourner en défaveur de la RDC.

Ainsi, dans l'allure où vont les choses, la RDC risque de se transformer en un déversoir des produits finis d'autres pays africains sans aucune contrepartie. De ce fait, les autorités congolaises devraient accélérer le processus d'industrialisation du pays. Car, avec le vent de la ZLECAF, la RDC frôle la catastrophe.

4. VERS UNE OPTIMISATION DE LA FISCALITE CONGOLAISE

Face à cette intégration continentale africaine à laquelle la RDC ne peut pas échapper, l'optimisation fiscale devient la voie salvatrice pour l'économie congolaise. Certes, des réformes ont déjà été engagées en particulier dans les domaines de l'administration fiscale et douanière, de l'impôt foncier et des droits d'accises. Malgré ces avancées, la RDC a encore de nombreux défis de politique fiscale à relever. Le pays devra en particulier chercher à :

- Elargir le filet fiscal à un plus grand nombre de contribuables ;
- Pour l'instant, la pression fiscale n'est supportée que par un petit nombre de contribuables du fait du niveau très élevé du secteur informel ;
- Simplifier et accroître la cohérence du système fiscal-depuis les années 1960, le système a été amendé de façon partielle au gré des lois de finance successives ;
- Rationaliser les exonérations et les nombreux régimes dérogatoires liés à différents impôts (taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur les sociétés) qui génèrent des pertes de recettes ainsi que des distorsions à la concurrence ;
- Renforcer les règles en matière de fiscalité internationale pour tendre à ce que les entreprises multinationales paient leur juste part d'impôts ;
- Renforcer les capacités de l'administration fiscale pour augmenter le recouvrement et la productivité des impôts ;
- En fin, promouvoir le civisme fiscal en renforçant la simplicité, la stabilité et l'équité du système fiscal, mais aussi en améliorant la qualité des services publics.

4.1. Perspectives générales pour une optimisation fiscale renforcée⁹

La fiscalité est un des leviers clés pour atteindre le développement. Au-delà de son rôle de mobilisation de recettes, le système fiscal doit chercher à être efficient, équitable et simple. Les caractéristiques des systèmes fiscaux ont

⁸ DE VILLERS, G., *Histoire du politique au Congo-Kinshasa : les concepts à l'épreuve*, éd. Académia, Paris, 2016, p.4.

⁹ PERRET, S. et alii, *Atteindre l'émergence : les défis fiscaux de la côte d'ivoire*, OCDE, Paris, 2016, p.5.

tendance à évoluer en fonction du niveau de développement, des capacités administratives et des objectifs socio-économiques et politiques des pays. Pour ce faire, trois paramètres sont mis en jonction pour une optimisation fiscale renforcée dont :

- Les systèmes fiscaux doivent chercher à remplir des objectifs parfois difficiles à combiner ;
- Les structures fiscales évoluent avec le niveau de développement ;
- Et la mise en place de systèmes fiscaux modernes nécessite une approche globale et progressive.

4.2. Numérisation de l'administration fiscale congolaise, assise de l'optimisation fiscale

La numérisation des économies a progressé à un rythme toujours plus rapide entraînant des modifications fondamentales de tous les aspects de la société. Activité publique essentielle, l'administration fiscale n'est pas protégée aussi des aspects négatifs de cette transformation. L'innovation technologique et le progrès ont en effet entraîné des changements dynamiques et drastiques de l'écosystème fiscal dans le monde entier. Avec cette évolution, la numérisation des administrations fiscales n'est plus un choix mais une nécessité¹⁰ et les autorités fiscales ne peuvent pas rester à la traîne et ne pas s'appuyer sur les technologies numériques pour optimiser leurs opérations.

E, effet, la numérisation ont le potentiel de définir de manière positive la façon dont les administrations fiscales collectent, traitent et agissent sur la base d'informations en les aidant à améliorer l'efficacité, la transparence et le caractère équitable des régimes. Du côté des contribuables, la numérisation peut tirer de la conformité fiscale une expérience harmonieuse et sans heurt s'intégrant dans la vie quotidienne et les activités professionnelles.

Pour apprécier le plein potentiel de la numérisation, de nombreux éléments doivent s'emboîter. La révolution nécessitée non seulement l'adoption de nouvelles technologies mais implique aussi des modèles de travail évolutifs et des autres défis de gestion. Cela nécessite de la résilience et de la persévérance lors du passage d'une étape de la numérisation à une autre.

Actuellement, aucune autorité fiscale n'est à l'abri du besoin de moderniser ses opérations. Dans tous les pays, les administrations fiscales sont à des étapes différentes de leur progression vers une transformation numérique totale. Ainsi, il faut trois étapes de la progression depuis une administration fiscale traditionnelle s'appuyant sur le papier vers ne structure numérisée entièrement et

¹⁰ <https://www.addistaxinitiative.net>, transformation numérique des administrations fiscales, consulté, le 11/05/2025 à 13h15'.

opérationnelle (administration fiscale 1.0, administration fiscale 2.0 et administration fiscale 3.0).

Par conséquent, l'Etat congolais est obligé de numériser ses administrations fiscales en vue de consolider ses capacités extractives et faire face à ce nouveau défi de la ZLECAF qui pointe à l'horizon. Ainsi, l'optimisation fiscale offre à la RDC l'opportunité de transiter d'une économie extravertie vers celle intravertie, fondée sur les chaînes de valeur régionales et les zones économiques spéciales, en douceur.

5. CONCLUSION

Il s'est dégagé que le niveau du commerce intra-africain est trop faible. C'est ainsi que les Etats africains ont, ces dernières années, résolu d'accélérer le processus d'intégration continentale africaine via l'implémentation de la ZLECAF.

Mais, certains pays africains dont la RDC disposent encore d'un tissu industriel trop faible, et ils risquent de se transformer en déversoirs des produits semi-finis des autres Etats africains. Dans le souci de préserver la RDC de cette situation difficile, cette recherche préconise l'optimisation fiscale comme une issue à ce manque à gagner qui menace la survie de l'Etat congolais.

En réfléchissant sur l'optimisation fiscale dans le contexte camerounais, deux chercheurs¹¹ avait conçu un modèle du Partenariat Fiscal Intégré(PFI).Ce modèle est basé sur deux principes essentiels : primo, l'estimation de la base imposable est faite non plus à partir de la fonction de production, mais à partir de la fonction de coût de production en relation avec les partenaires fiscaux ; secundo, l'endogénéisation du coût de recouvrement de l'impôt travers la digitalisation de la procédure de collecte de l'impôt.

Mais, l'environnement économique de la RDC n'est pas le même que celui du Cameroun. C'est ainsi que dans le cadre de cette recherche, nous avons suggéré quelques pistes de solution dont :

- L'élargissement du filet fiscal congolais ;
- La rationalisation des exonérations et de nombreux régimes dérogatoires ;
- Le renforcement des règles en matière de fiscalité internationale ;
- La promotion du civisme fiscal ;
- Le renforcement et la consolidation des capacités de l'Administration fiscale congolaise ;

¹¹FOUDA,B.B. et ZOBO,Cl.A., « Modèles d'optimisation des recettes fiscales :cas du modèle du Partenariat Fiscal Intégré(PFI) appliqué au secteur informel camerounais »,in CEID,IDRC-CRDI,Dakar,2023,p.594.

-La numérisation de l'administration fiscale congolaise, assise de l'optimisation fiscale.

BIBLIOGRAPHIE

1. DE PAULA AUREO et SCHEINKMAN, J.A., « Value-Added taxes, chain Effects, and informality » in American Economic Journal, éd. Macroéconomics, 2010.
2. DE VILLERS, G., *Histoire du politique au Congo-Kinshasa : les concepts à l'épreuve*, éd. Académia, Paris, 2016.
3. DIMANDJA, A., « Le management fiscal et la rentabilité d'une entreprise » in *Marchés tropicaux*, n°2295, Paris, 1989.
4. FOUUDA, B.B. et ZOBO, Cl.A., « Modèles d'optimisation des recettes fiscales : cas du modèle du Partenariat Fiscal Intégré (PFI) appliqué au secteur informel camerounais », in CEID, IDRC-CRDI, Dakar, 2023.
5. GANZA, G. et BISIMWA, G., « L'intégration de la RDC dans la zone de libre-échange continentale africaine et son impact sur la jeunesse congolaise », in *IJSMES*, 2023.
6. <https://actualité.cd/zlecaf:209produitscongolaisexclusdelasuppressiondesdroitsdedouane>, consulté le 10/05/2025 à 10h54'.
7. <https://www.addistaxinitiative.net>, transformation numérique des administrations fiscales, consulté, le 11/05/2025 à 13h15'.
8. MOUBARACK, L. et AMAYE, S., *Défis, opportunités, impacts et facteurs de succès de la ZLECAF*, éd. Policy Paper, Rabat, 2022.
9. OSUTU, Gh., « République Démocratique du Congo : enjeu ou danger au processus d'intégration régionale africaine » in *MES-RIDS*, vol 2. Kinshasa, 2024.
10. PERRET, S. et alii, *Atteindre l'émergence : les défis fiscaux de la côte d'ivoire*, OCDE, Paris, 2016.