



HAL
open science

La problématique des exonérations et des compensations financières en droit fiscal et douanier congolais

Paulin Ibanda Kabaka

► **To cite this version:**

Paulin Ibanda Kabaka. La problématique des exonérations et des compensations financières en droit fiscal et douanier congolais. 2023. hal-03928943

HAL Id: hal-03928943

<https://hal.science/hal-03928943v1>

Preprint submitted on 8 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La problématique des exonérations et des compensations financières en droit fiscal et douanier congolais

Par Paulin IBANDA KABAKA

Mail : ibandapaulin@yahoo.fr

0. Introduction

Les exonérations fiscales sont parfois importantes pour stimuler l'activité économique¹. Ces exonérations s'expliquent pour diverses raisons à savoir donner aux opérateurs économiques de moyens de pouvoir orienter leurs affaires ou investissements dans des secteurs jugés prioritaires par les pouvoirs publics². Ces exonérations servent des facteurs incitatifs dans le cadre de ce qu'on qualifie d'interventionnisme fiscal de l'Etat.

Dans certains pays, on parle de dépenses fiscales et dans d'autres on les qualifie de niches fiscales. Le mot exonération vient du latin « exoneratio » qui signifie action de décharger d'un fardeau³. Il est attesté dans son sens fiscal depuis la fin du XVIIIe siècle à propos d'impôts, de taxes, de charges. L'exonération fiscale est la dispense totale ou partielle d'impôt aux conditions fixées par la loi. Dans ce sens strict, l'exonération est une immunité fiscale. Dans un sens large, elle désigne également la dispense du paiement d'une imposition. Ainsi, des produits sont exonérés lorsqu'ils sont dispensés de droits.

Au sens strict, l'exemption est la dispense d'une obligation fiscale. Elle exempte une personne d'une obligation; dans le cas d'une exonération, c'est un revenu qui est concerné. En bref, l'exemption est un allègement fiscal accordé au contribuable.

Cependant en République démocratique du Congo, ces exonérations sont couplées aux compensations de paiement surtout en matière douanière et fiscale. Certes cela est important mais on rencontre de temps en temps

¹ H. PETER et B. MERKT, « Utilité publique et activité économique: Possibilités et limites de l'exonération fiscale », in *Expert Focus*, 2019, pp. 209-214.

² Lire à ce propos A. LORENCEAU, « L'impact d'exonérations fiscales sur la création d'entreprises et l'emploi en France rurale: une approche par discontinuité de la régression. », in *Communication aux Journées économie et espace, Dijon*, 2009, vol. 29.

³ Cf. Le Robert en ligne sur <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/exoneration>. Consulté le 8 janvier 2023.

des débordements ou de mise en œuvre malheureuse de tous ces mécanismes au plan opérationnel.

Dans le cadre de cet exposé, nous allons dans un premier temps définir la notion des dépenses fiscales et dans un second temps il sera développé la problématique des exonérations et des compensations de paiement en République démocratique du Congo.

I. De l'utilité des dépenses fiscales

La notion des dépenses fiscales⁴ est une notion qu'on rencontre dans l'application des finances publiques à travers le monde. En effet les dépenses publiques à caractère fiscal sont une composante des dépenses publiques prévues en droit budgétaire et qui viennent directement en diminution des recettes publiques. In concreto, il s'agit des recettes fiscales et douanières qui ne sont pas recouvrées car le législateur du pays y a renoncé expressément au travers d'une loi. En vertu du principe de légalité de l'impôt qui tire son fondement des dispositions de l'article 174 de la Constitution congolaise du 18 février 2006 telle que modifiée, l'exonération fiscale ou le renoncement au recouvrement d'une recette fiscale par les autorités fiscales et douanières doit émaner d'une loi. En France, ces dépenses fiscales étaient chiffrées à 90 milliards d'euros dans le budget général de 2021⁵.

Quant à l'utilité et à l'origine de ces dépenses fiscales en République démocratique du Congo, il convient d'indiquer que ces dépenses fiscales sont nécessaires pour orienter les investissements privés vers des secteurs économiques jugés prioritaires par le gouvernement d'une part, et d'autre part, pour soutenir des activités économiques qui connaissent des difficultés de développement⁶.

En ce qui concerne l'impôt foncier, lors de la grande réforme fiscale de 1969 qui a institué la majorité des impôts qui sont actuellement en vigueur en RDC, tous les opérateurs économiques qui investissaient dans

⁴ L. KASSIM, et M. MANSOUR, « Les rapports sur les dépenses fiscales des pays en développement: une évaluation. », in *Revue d'économie du développement*, 2018, vol. 26, no 2, pp. 113-167.

⁵ Disponible sur <https://www.fipeco.fr/fiche/Les-d%C3%A9penses-fiscales#:~:text=Le%20co%C3%BBt%20des%20d%C3%A9penses%20fiscales,0%2C5%20Md%E2%82%AC>. Consulté le 8 janvier 2023.

⁶ C. LEDOUX, « Dépenses fiscales et allègements de cotisations sociales pour les emplois domestiques: des instruments aveugles aux inégalités? », in *Revue française de socio-économie*, 2015, no 1, pp. 261-281.

le Kivu qui venait d'être détruit suite aux nombreuses rebellions connues de 1965 à 1967, avaient obtenu une exonération à l'impôt foncier pendant dix ans sur les nouveaux immeubles qu'ils allaient bâtir⁷. Cette exonération avait été décidée pour permettre la reconstruction du Kivu en particulier et du pays en général.

Afin qu'elle ne puisse pas peser sur les activités générales de l'Etat ainsi que sur les finances publiques, ces dépenses fiscales doivent être analysées afin d'être contenues dans des proportions raisonnables par rapport à la capacité globale de mobilisation des recettes de l'Etat⁸. Dès lors, il est aberrant de pouvoir les accorder dans des proportions incalculables susceptibles de pouvoir entamer les possibilités de l'équilibre financier public et les marges de l'espace budgétaire de l'Etat.

2. Des exonérations et des compensations de paiement en RDC

Lors d'un conseil des ministres en juillet 2020, le président de la République démocratique du Congo monsieur Félix Antoine Tshilombo Tshisekedi, a demandé au gouvernement d'instruire l'inspection générale des finances de pouvoir auditer le système d'octroi de toutes ces dépenses fiscales notamment des exonérations et des compensations de paiement accordées aux opérateurs économiques en matière fiscale et douanière. Le président de la République a demandé à l'IGF d'identifier toutes les exonérations fiscales illégales, abusives et contrefaites afin de les soumettre à l'annulation pure et simple assortie des sanctions allant des pénalités aux poursuites judiciaires.

En effet, si cela était ainsi décidé, c'est parce que plusieurs opérateurs économiques évoluant en République démocratique du Congo étaient détenteurs des droits sur le trésor public congolais au titre de ces exonérations mais surtout en termes de compensation de paiements de droits fiscaux et douaniers⁹. Faisant suite aux résultats préliminaires de l'examen des exonérations fiscales, non-fiscales et douanières réalisées par l'Inspection générale des finances (IGF) sur demande du Chef de l'État Félix Tshisekedi, la 47^e réunion du Conseil de ministres tenue le 4

⁷ Paulin IBANDA KABAKA, « La fiscalité de la République démocratique du Congo : les impôts réels », in HAL, mars 2016. Disponible sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01287457> . Consulté le 8 janvier 2023.

⁸ S. HAULOTTE et C. VALENDUC, « Réduire les dépenses fiscales: une voie de réforme? », in *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2014, vol. 53, no 1, pp. 31-47.

⁹ G. CHAMBAS, « TVA et transition fiscale en Afrique: les nouveaux enjeux », in *Afrique contemporaine*, 2005, no 3, pp. 181-194.

septembre 2020 a décidé, et ce sur injonction faites aux membres du Gouvernement concernés, l'annulation, sans délai, des exonérations et allègements fiscaux illégaux.

Pour certains observateurs avertis des finances publiques congolaises, ces exonérations évaluées à plus de 5 milliards de dollars en début d'année 2020 et lors de la prise de cette mesure d'audit de ces dépenses fiscales, ces dernières représentaient un stock de 2 milliards 500 millions de dollars. Dans d'autres termes, cela signifie qu'une bonne partie de ces stocks des dépenses fiscales était déjà exécuté ou accordé aux opérateurs économiques soit près de 500 millions de dollars. Les exonérations fiscales héritées de l'ancien régime de Joseph Kabila privaient l'État des moyens, selon l'Inspection générale des finances (IGF)... Pour Jules Alingete, l'Inspecteur général des finances, certaines permettaient d'opérer d'importants détournements des fonds publics. « *Le pays a aujourd'hui plus de 1300 exonérations avec un manque à gagner évalué à cinq milliards de dollars américains. Il n'est pas concevable que nous puissions recourir aux abris budgétaires, aux aides de 500 ou 800 millions de dollars alors que nous acceptons la perte de cinq milliards de dollars dans les exonérations* », dit-il...¹⁰ Selon le Ministre des Finances de l'époque, M. Sele Yaghuli, il existerait au moins 19 textes légaux et réglementaires qui octroient des exonérations fiscales au R D Congo.

Toutefois, selon la réglementation fiscale et douanière en vigueur en République démocratique du Congo, si les exonérations sont envisageables, en revanche les compensations de paiement sont formellement interdites. En effet, dans le code douanier, il y est fait expressément allusion à l'interdiction de compensations de paiement. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle la seconde cible de l'IGF, c'est le système de compensations mis en place par l'État congolais et les entreprises auxquelles il doit de l'argent au titre des impôts. C'est le cas pour la TVA qui devrait être remboursée, mais le gouvernement est accusé d'être un mauvais payeur¹¹. Vers mi-2020, le ministère des finances avait déjà autorisé plus de 1 milliard de dollars de compensations, et cela avait réduit les recettes publiques d'autant. A ce

¹⁰ Disponible sur <https://www.business-humanrights.org/fr/derni%C3%A8res-actualit%C3%A9s/rdc-les-exon%C3%A9rations-fiscales-privent-l%C3%A9tat-de-5-milliards-de-dollars-par-an-selon-linspection-g%C3%A9n%C3%A9rale-des-finances/>. Consulté le 4 janvier 2023.

¹¹ G. CHAMBAS, « TVA et transition fiscale en Afrique: les nouveaux enjeux », in *Afrique contemporaine*, 2005, no 3, pp. 181-194.

propos, M. Alingete cité par Human Rights a dit : « *Nous perdons déjà suffisamment d'argent avec les compensations. Nous avons 900 millions de compensations qui sont faites sur rien. Elles sont interdites par les lois de la République.* »¹²

Nous savons du moins que plusieurs réglementations congolaises en matière de droit public économique sont à l'origine de toutes ces exonérations et de compensations¹³. Il s'agit entre autres du droit fiscal, du droit douanier, du droit relatif aux zones franches, du droit minier, du droit des investissements, du droit agricole et du droit sur les hydrocarbures. Ce sont ces législations que les opérateurs économiques véreux exploitent ou instrumentalisent afin de pouvoir bénéficier de tous ces avantages au détriment du trésor public congolais. Quant aux exonérations, elles sont consacrées principalement par le Décret du 1^{er} novembre 2012 portant mesures d'application du code des investissements de 2002. En effet, l'article 20 dudit décret accorde une pléthore d'exonérations relatives aux recettes fiscales et douanières en phase de constitution et d'exploitation de divers projets d'investissement¹⁴.

Évoluant dans un contexte caractérisé par l'inflation, la corruption, les détournements de deniers publics, la mauvaise gouvernance, l'administration publique congolaise notamment fiscale et douanière est souvent accusée d'être de mèche avec les opérateurs économiques véreux. Profitant du fait que les opérateurs publics et les fonctionnaires des impôts et des douanes sont généralement mal payés par l'Etat, ces opérateurs économiques en profitent pour faire des arrangements avec eux tendant alors à leur garantir des revenus subséquents contre l'octroi des avantages indus en défaveur du trésor public.

¹² Disponible sur <https://www.business-humanrights.org/fr/derni%C3%A8res-actualit%C3%A9s/rdc-les-exon%C3%A9rations-fiscales-privent-l%C3%A9tat-de-5-milliards-de-dollars-par-an-selon-linspection-g%C3%A9n%C3%A9rale-des-finances/>. Consulté le 4 janvier 2023.

¹³ F. BITUKA TABELÉ, *Régime général des investissements en République démocratique du Congo. Analyse du cadre légal et analyse des contraintes d'application*, Travail de fin de cycle de graduat, Faculté de Droit, UPN, 2020-2021, pp.35-37.

¹⁴ Article 20 du Décret n° 12/046 du 1^{er} novembre 2012 portant mesures d'application du code des investissements, Kinshasa, Journal Officiel, numéro spécial, 2 mars 2013. Disponible sur <file:///C:/D%C3%A9cret%20d'application%20du%20code%20des%20investissements%20de%20la%20RDC.pdf>. Consulté le 4 janvier 2023.

Ce comportement des agents publics n'est pas explicable ni pardonnable. Pourtant, c'est le patriotisme économique qui doit animer tout congolais qu'il soit fonctionnaire ou opérateur économique privé. C'est la seule façon de donner à l'Etat les moyens dont il a besoin pour agir en faveur du développement économique, de la lutte contre la pauvreté et du bien-être général. Ainsi toute collusion avec des opérateurs économiques privés au détriment des intérêts de l'Etat constitue une faute grave et un fait répréhensible par le droit pénal général congolais. Cela est constitutif d'infractions de corruption ou de concussion qui sont prévues et punies conformément aux dispositions du code pénal congolais.

Conclusion

La revue générale réalisée par l'IGF sur l'octroi et la gestion des exonérations fiscales et des compensations financières entre le trésor public et les opérateurs au titre des crédits d'impôts, est l'une des raisons qui expliquent actuellement la forte augmentation des recettes budgétaires obtenue dans le cadre des budgets 2021 et 2022.

En effet, l'encadrement des régies financières notamment la DGI (Impôts), la DGDA (Douanes) et la DGRAD (recettes administratives et diverses) par l'Inspection générale des finances dans le cadre de ce qu'on appelle désormais la « patrouille financière », une stratégie managériale faite des contrôles permanents et inopinés de la chaîne de la recette publique, a contribué à la bonne gouvernance dans ces régies financières et à une mobilisation accrue des recettes publiques.

Cette patrouille financière de l'IGF trouve son fondement juridique dans les dispositions de l'article 121 de la LOFIP qui définissent ses compétences qui consistent à titre principal dans la surveillance de toutes les opérations financières de l'Etat¹⁵. En effet, l'article 121 de la LOFIP dispose : « *L'Inspection Générale des Finances dispose d'une compétence générale en matière de contrôle des finances et des biens publics. Elle peut accomplir toute enquête ou mission de contrôle, de vérification, de contre-vérification et de surveillance de toutes les opérations financières, en recettes et en dépenses, du pouvoir central ainsi que des organismes ou entreprises de toute nature bénéficiant de son concours financier sous*

¹⁵ La LOFIP de 2011 qui est la loi organique relative aux finances publiques est la constitution financière de la RDC. Cfr P. IBANDA KABAKA, *Les finances publiques congolaises: Droit, économie et politique*, Sarrebruck, Editions Universitaires Européennes, p. 98.

forme de participation en capital, de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie. »¹⁶

Dès lors, la durée de la patrouille financière est fonction de la persistance ou non des actes de mégestion, des détournements des deniers publics ou des malversations financières dans les services publics faisant l'objet des contrôles.

Sommaire

0. Introduction.....	1
1. De l'utilité des dépenses fiscales.....	2
2. Des exonérations et des compensations de paiement en RDC.....	3
Conclusion	6
Sommaire	7

¹⁶ Article 121 de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, Kinshasa, J.O, 25 juillet 2011.