



Problématique d'application de l'impôt personnel minimum en droit fiscal congolais

Moïse Muyisa Musubao¹

Résumé

L'IPM, impôt local et provincial, est perçu auprès des adultes résidents dans les Municipalités, Secteurs et Chefferies pour financer des projets d'intérêt général et améliorer la qualité de vie. Cependant, il n'est pas encore collecté dans toutes les Communes, Chefferies et Secteurs, malgré un cadre légal en place. L'article examine le régime de l'IPM en identifiant les causes de son non-recouvrement : manque de volonté politique, inaction des autorités locales et insécurité. Il propose des stratégies pour améliorer la collecte des recettes telles que la sensibilisation à l'importance de l'IPM, la création de bureaux de collecte, un contrôle rigoureux des bases de données des contribuables, l'affectation des fonds à des projets d'intérêt général, la transparence dans la gestion des recettes, l'implication des acteurs locaux dans la sélection des projets ainsi que l'application de sanctions pénales aux réfractaires et autorités défaillantes.

Mots-clés : Impôt personnel minimum ; Optimisation ; Recettes ; Stratégies

Abstract

The IPM, a tax at both local and provincial levels, is imposed on adult residents of municipalities, sectors, and chiefdoms to fund public interest initiatives and enhance the quality of life for citizens. However, its collection remains incomplete across many municipalities, chiefdoms, and sectors, despite the existence of a legal framework. This article critically analyses the IPM system, highlighting key barriers to its full implementation, such as insufficient political commitment, the passivity of local authorities, and prevailing insecurity. It suggests several measures to improve revenue mobilization, including raising awareness of the IPM's significance, establishing dedicated collection offices, ensuring rigorous oversight of taxpayer data, earmarking revenue for public welfare projects, promoting transparency in financial management, involving local stakeholders in project prioritization, and enforcing legal sanctions against non-compliant taxpayers and negligent local officials.

Key words: Minimum personal tax; Optimization; Revenues; Strategies.

¹ Professeur Associé en Faculté de Droit de l'Université Catholique du Graben, Nord-Kivu, RDC : moisemuyisamusubao1976@gmail.com

Introduction

L'article 174, alinéa 2, du texte constitutionnel daté du 18 février 2006 stipule que contribuer aux dépenses publiques est un devoir pour toute personne résidant en RDC. L'impôt constitue une ressource essentielle pour l'État. Il permet de financer les services publics, favorise le développement local et stimule largement l'économie. Les recettes fiscales sont affectées au financement des services essentiels tels que l'éducation, les soins de santé, la sécurité et l'infrastructure.

Une portion de ces fonds est aussi allouée au financement de projets de développement local, comme la mise en place d'infrastructures telles que les routes, des écoles et de structures de santé dans les zones rurales et les quartiers en difficulté. En investissant dans le développement local, l'État encourage l'économie de ces régions, ce qui peut mener à la génération d'emplois et à l'optimisation des services et à une meilleure qualité de vie.

Le Constituant du 18 février 2006 a instauré le centre d'impulsion et de développement local en établissant ainsi une répartition constitutionnelle équitable des compétences et des ressources entre le pouvoir central, les Provinces et les ETD. De plus, cette réforme a introduit la régionalisation, un modèle d'organisation du pouvoir dans un État unitaire où les organes centraux partagent le pouvoir avec les collectivités regroupées au niveau des régions ou des Provinces.

Dans le processus d'application de la décentralisation financière, le législateur a attribué certains impôts aux ETD, y compris l'IPM. L'IPM qui fait partie intégrante du régime fiscal de la RDC a été établi initialement par l'Ordonnance-loi n°76-87 du 14 septembre 1971 complétée et modifiée par l'Ordonnance-loi n°76-72 du 26 mars 1976 et l'Ordonnance-loi n°13/001 du 23 février 2013. Cette dernière établit la classification des impôts, droits, taxes et redevances des Provinces et de divers Établissements Territoriaux Décentralisés ainsi que les règles de leur distribution et classe l'IPM parmi les impôts provinciaux et locaux.

Chaque adulte résidant dans une Commune, un Secteur ou une Chefferie doit s'acquitter de l'IPM. Néanmoins, à l'heure actuelle, il y a encore des Communes, Chefferies et Secteurs ne recouvrent pas l'IPM. En effet, sur les vingt-six Provinces que compte la RDC, l'IPM n'est prélevé que dans

les cinq Provinces. Ce défaut de perception représente un manque à gagner pour le trésor public.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de se poser les questions suivantes: Quel est le cadre juridique de l'IPM en droit fiscal congolais ? Quelles sont les raisons de la non-application de l'IPM malgré l'existence d'un cadre légal adapté ? Quelles stratégies doivent être mises en place pour mobiliser les recettes de l'IPM dans les Communes, Chefferies et Secteurs ayant entamé son prélèvement ainsi que dans ceux qui ne se sont pas encore conformés à cette obligation légale ?

La non-application de la loi fiscale relative au recouvrement de l'IPM serait attribuée à plusieurs facteurs, notamment le manque de volonté politique tant au niveau local que national, les obstacles administratifs, l'inaction des Comités exécutifs des Communes, Chefferies et Secteurs, l'absence d'éthique professionnelle ainsi que l'incivisme fiscal dans le chef des assujettis. Ces éléments expliqueraient en partie la non-application de la loi relative au recouvrement de l'IPM. Pour optimiser les recettes de l'IPM, il serait important d'appliquer la loi relative à l'IPM, d'intensifier la sensibilisation à ce sujet, d'impliquer les bureaux de collecte locaux dans le processus de recouvrement, de mettre à jour la base des données des contribuables, d'affecter les divers fonds à des projets d'intérêt général et d'appliquer des sanctions en cas de non-acquittement des obligations fiscales par les assujettis.

En guise des études antérieures, de nombreuses études ont été menées sur l'IPM. À titre d'illustration, l'article d'Abdoulaye Touré analyse l'impôt de capitation au Sénégal entre 1921 et 1936 mettant en évidence son rôle en tant qu'outil de domination coloniale (Touré, 1996).

Dans ses recherches, Georges Mondoungou a souligné que l'IPM a été instauré pour soutenir l'économie coloniale (Mondoungou, 1986). Par ailleurs, Coquery-Vidrovitch (2001) a mis en lumière l'impôt de capitation, une taxe prélevée sur les Congolais pour financer l'administration coloniale et maintenir l'ordre économique au profit des compagnies.

Par-dessus le marché, Jean-Philippe Cénat explique que la réforme de l'impôt de capitation visait à rationaliser la collecte des taxes, renforcer l'autorité royale et répondre aux besoins économiques de la France (Cénat, 2011). En sus, Kasango Mungongo (2015) a étudié la gouvernance des ETD

de manière générale en mettant l'accent précis sur les défis et implications associées à la gestion des finances publiques au niveau communal à Kinshasa. L'analyse se concentre sur les caractéristiques particulières de la gouvernance locale et des finances dans la capitale de la RDC.

Dans son analyse, Idrissa (1993) souligne les dérives du système de surtaxation et la réaction des populations face à ces injustices fiscales à Niamey, capitale du Niger.

Enfin, dans son ouvrage sur l'éthique, Manegabe (2024) étudie la gouvernance et l'efficacité des ETD et dresse un bilan dans la Ville de Bukavu située à l'est de la République Démocratique du Congo.

Contrairement aux études précédentes, cet article examine le système fiscal de l'IPM et suggère des stratégies pertinentes et ajustées au cadre fiscal local, susceptibles de favoriser le recouvrement des recettes de l'IPM. Pour conduire notre étude, nous avons employé des méthodes juridique et sociologique. Grâce à la méthode juridique et son approche exégétique, nous avons pu analyser en détail les textes législatifs afin d'en extraire la substance fondamentale. Cette méthode nous a aidé à saisir pleinement la signification et l'étendue des normes fiscales en lien avec le recouvrement de l'IPM. La méthode sociologique nous a, de son côté, facilité à formuler des stratégies susceptibles de contribuer à la mobilisation des recettes de l'IPM au sein des Communes, des Secteurs et des Chefferies.

De plus, ces deux méthodes susmentionnées ont été complétées par la technique documentaire. Cette dernière a facilité l'exploitation des sources écrites concernant l'IPM dans le cadre du droit fiscal congolais. De ce qui précède, il s'avère impérieux d'analyser, d'une part, le cadre juridique qui régit l'IPM et les raisons de sa non-application (1), et d'autre part, proposer les stratégies appropriées au contexte susceptibles de contribuer à la mobilisation des recettes de l'IPM (2).

1. Le cadre juridique de l'IPM et les raisons de sa non -application

Nombreux sont les facteurs qui expliquent le non-recouvrement de l'IPM dans certaines Communes, Chefferies et Secteurs, malgré l'existence d'un cadre légal.

1.1. Le régime fiscal d'impôt personnel minimum.

L'article 1 de la Loi du 14 septembre 1971, amendé par l'Ordonnance n°76/072 du 26 mars 1976, institue un IPM pour les résidents personnes physiques des Communes, des Secteurs et des Chefferies. L'article 3 de l'Ordonnance-loi n°13/001 du 23 février 2013 qui énonce la liste des impôts, des droits, des taxes et redevances des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que les principes de leur répartition, classe l'IPM parmi les impôts provinciaux et locaux.

De même, l'article 109 de la Loi organique n°08/016 du 7 octobre 2008 qui précise la composition, l'organisation et le fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs relations avec l'État et les Provinces, stipule que l'IPM est recouvré exclusivement au bénéfice des Communes, des Secteurs ou des Chefferies.

Le législateur congolais a établi un cadre normatif pour le recouvrement de l'IPM. L'objectif est de prévenir ou empêcher les abus et atteintes aux droits fondamentaux des redevables par les gouvernants locaux chargés de recouvrer l'IPM auprès des personnes adultes résidents de leurs Entités Administratives. À partir des informations précédentes, il est crucial de définir la base sur laquelle les impôts sont calculés, les personnes redevables, les modalités de paiement, les modalités de calcul du taux et les personnes exemptées.

1.1.1. Base de l'impôt personnel minimum

L'article 2 l'Ordonnance-loi numéro 71-087 du 14 septembre 1971 du 14 septembre 1971, amendé par l'Ordonnance numéro 76/072 du 26 mars 1976, définit les revenus imposables à l'IPM.

Voici les catégories de revenus visés:

❖ Revenus professionnels nets

Ils sont de plusieurs catégories. On les cite :

- Les gains des entreprises opérant dans les secteurs industriel, commercial, artisanal, agricole ou immobilier, incluant les bénéfices et les rétributions des associés impliqués et non impliqués dans les sociétés autres que celles par actions ;

- Les compensations variées des individus rémunérés par un tiers qu'il s'agisse d'une entité publique ou privée sans contrat d'entreprise ainsi que les rétributions des associés impliqués dans des sociétés autres que celles par actions ou celles attribuées par le propriétaire d'une entreprise individuelle à sa famille pour leur travail ;
- Les pensions, les compensations variées des administrateurs, des gestionnaires, des commissaires, des liquidateurs des sociétés par actions et de tous ceux exerçant des responsabilités similaires ;
- Les bénéficiaires des professions libérales ainsi que les charges ou fonctions officielles.

❖ **D'autres sources de financement en dehors des revenus**

Le Ministre de l'Intérieur, sur recommandation des Gouverneurs des Provinces et de la Ville de Kinshasa, sera chargé de définir les sources de financement autres que les revenus mentionnés au point a. Ces sources correspondent à la valeur des biens consommés par le contribuable et les membres de sa famille à charge vivant sous le même toit. Pendant la période de transition jusqu'en 1970, le Ministre de l'Intérieur fixera de manière autoritaire les ressources concernées.

Le point b de l'article mentionné semble obsolète, car il ne correspond plus à la situation fiscale actuelle. Dans cette optique, en accord avec le 10^{ème} alinéa de l'article 122 de la Constitution et l'article 9 de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 portant sur les Finances Publiques, il est établi que les règles concernant la base d'imposition, les taux et les procédures de recouvrement des taxes de toutes sortes sont déterminés par la loi.

Il en résulte que les Assemblées provinciales et les organes délibérants des Entités Territoriales Décentralisées ne sont pas habilités à créer des taxes, des droits ou redevances. Toutefois, conformément aux dispositions énoncées dans le deuxième alinéa de l'article 205 de la Constitution du 18 février 2006, l'Assemblée nationale et le Sénat ont le pouvoir, par le biais d'une loi, d'autoriser les Assemblées provinciales et les organes délibérants des Entités Territoriales Décentralisées à fixer, par édit budgétaire ou par décision budgétaire, le taux et/ou les modalités de recouvrement de certains impôts provinciaux et locaux.

L'IPM ne fait pas exception à cette réalité. Créé par le Parlement central, son taux et les conditions de recouvrement sont fixés par le Parlement

provincial par voie d'édit. Cette situation persiste, car à ce jour, les Communes, les Secteurs et les Chefferies ne disposent pas encore de structures consultatives.

En outre, dans la pratique, nous observons que les Assemblées provinciales fixent un montant forfaitaire pour l'IPM et ajustent les conditions de recouvrement, notamment en ce qui concerne les pénalités imposées aux récalcitrants qui ne remplissent pas leurs obligations fiscales liées au paiement de l'IPM ainsi que les sanctions pénales qui leur sont appliquées.

L'édit provincial n°001 du 17 juillet 2018 portant donc règles générale relatives à la collecte des impôts, droits, taxes et redevances dans la Province du Nord-Kivu, est l'un des exemples concrets et palpables qui illustrent mieux cette réalité. Outre l'établissement des critères de l'IPM, le législateur a également spécifié les contribuables soumis à l'IPM.

1.1.2. Personnes redevables de l'IPM

Conformément à l'article 4 de l'Ordonnance-loi numéro 71-087 du 14 septembre 1971 portant sur l'IPM, amendée par l'Ordonnance-loi numéro 76/072 du 26 mars 1976, les adultes résidant effectivement en RDC sont tenus de payer l'IPM. Cependant, il existe une exception pour les femmes qui exercent exclusivement des activités au foyer.

Cette exemption, bien que visant à alléger la charge fiscale des femmes au foyer, pourrait être considérée comme discriminatoire et enfreignant potentiellement les principes d'équité et de non-exclusion. Par ailleurs, le terme « activités exclusivement au foyer » n'est pas explicitement défini, ce qui pourrait entraîner une incertitude juridique et compliquer l'application de la loi. Certains pourraient même tenter de contourner l'impôt en prétendant être des femmes au foyer.

Par ailleurs, est considéré comme résidant effectivement en RDC :

- a) celui qui, quelle que soit sa nationalité, a établi sa résidence principale de manière réelle, effective et continue en RDC ;
- b) celui qui possède en République son domicile, sa famille, son principal lieu d'activité ainsi que le siège de ses affaires et de ses engagements professionnels ;

c) celui qui a situé dans le pays le centre de sa richesse, le terme "siège" étant interprété non pas comme l'emplacement des biens, mais comme l'endroit depuis lequel le propriétaire les gère ou surveille leur gestion ou encore comme l'endroit où il se rend temporairement et prévoit de revenir une fois que la raison de son éloignement a cessé, c'est-à-dire l'endroit où il est si fermement établi qu'il est considéré comme absent lorsqu'il n'y est pas, et où son absence prend fin dès qu'il y retourne.

Il ressort de ce qui précède que la définition de « résider effectivement » en RDC est complexe. Elle englobe non seulement l'habitation réelle, effective et continue, mais aussi le lieu où se trouvent la famille, le travail, les affaires et les principales occupations de la personne ainsi que le lieu d'où elle administre sa fortune.

De surcroît, bien que l'article 4 de l'Ord-loi précitée vise à établir une imposition sur les personnes physiques adultes résidant effectivement en RDC, il présente plusieurs problèmes potentiels. Il serait donc recommandé de revoir ces dispositions pour assurer une application équitable et efficace de la loi. Cela pourrait inclure la clarification des termes ambigus, l'examen des exemptions potentiellement discriminatoires et l'instauration des dispositifs visant à prévenir la fraude fiscale.

Vivre dans une Commune, un Secteur ou une Chefferie est le fait générateur de l'IPM. Il importe peu que le résident soit de nationalité congolaise ou pas. La résidence d'une personne peut avoir un impact significatif sur son obligation fiscale. Il suffit d'identifier le lieu de résidence d'une personne pour déterminer l'entité territoriale compétente pour prélever l'impôt. Il en découle également que les personnes qui ne résident pas dans une Commune, un Secteur ou une Chefferie, c'est-à-dire celles dont le séjour est de moins de 60 jours, ne sont pas redevables de l'IPM.

Si une personne possède plusieurs résidences, la situation peut devenir plus complexe, surtout lorsque le montant de l'IPM à payer varie d'une ETD à une autre. Sur quels critères précis doit-on se fonder pour rattacher le redevable de l'IPM à l'ETD, étant entendu que le législateur fiscal ne parle que de la « résidence » sans pour autant différencier la résidence principale de la résidence secondaire.

Dans le souci de prévenir la double imposition chez un résident ou d'éviter qu'il ne déclare une résidence dans une zone à faible imposition comme résidence principale, même si la personne y passe moins de temps, nous suggérons au législateur, de *lege feranda*, qu'en cas de pluralité de résidences, de considérer celle où le redevable vit avec sa famille la plupart du temps, possède son habitation réelle, le lieu où il concentre ses activités, où il gère ses affaires et occupe son temps. Le lieu d'administration et de surveillance de sa fortune devrait être privilégié à la résidence où il ne vit que partiellement, soit temporairement. Il peut s'agir, selon le cas, d'une maison où il passe ses week-ends soit encore ses vacances.

Au-delà de la détermination des personnes redevables à l'IPM, le législateur a fixé les modalités de débits de l'IPM.

1.1.3. Débits de l'impôt personnel minimum

L'article 6 de l'Ordonnance-loi n°71-087 datée du 14 septembre 1971 concernant l'IPM, amendée par l'Ordonnance n°76/072 en date du 26 mars 1976 stipule que l'année fiscale commence le 1er janvier. Dès cette date, l'IPM est exigible dans son intégralité. Le contribuable doit s'acquitter de cet impôt en un seul versement. Le montant minimal à payer équivaut à l'IPM de la Collectivité locale où il habite réellement.

Outre la détermination des modalités de paiement de l'IPM, le législateur a confié à certains organes spécifiques le pouvoir de déterminer le taux.

1.1.4. Fixation du taux de l'IPM

En vertu de l'Ordonnance-loi n°71-087 du 14 septembre 1971 relative à l'IPM, amendée par l'Ordonnance n°76/072 du 26 mars 1976, le taux de l'IPM était annuellement fixé par le Ministre de l'Intérieur. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 régissant la composition, l'organisation et le fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) et leurs relations avec l'État et les Provinces, le pouvoir de déterminer le taux de l'IPM a été transféré aux Assemblées régionales.

Toutefois, nous pensons que cela pourrait engendrer une incohérence dans la détermination du taux de l'IPM à travers les différentes régions. En effet, laisser la détermination du taux à la discrétion des Assemblées régionales pourrait entraîner une certaine subjectivité et un manque de

transparence dans le processus. Il serait donc préférable, *de lege feranda*, d'établir les critères objectifs et transparents pour la détermination du taux.

Il convient également de noter que la prise en compte de contextes socio-économiques propres à chaque entité pourrait conduire à des inégalités entre les différentes régions. Certaines d'entre elles pourraient être en mesure de fixer un taux plus élevé que d'autres, ce qui pourrait influencer la répartition des ressources.

De surcroît, en déléguant la détermination du taux aux Assemblées régionales, on risque de perdre le contrôle central sur le processus. Cela pourrait potentiellement conduire à des abus ou à une mauvaise gestion des fonds.

La délégation de pouvoir pose des questions significatives, notamment en ce qui concerne l'équité des taux d'imposition et la prévention des distorsions de concurrence. A l'heure actuelle, la législation congolaise ne précise pas de manière explicite les procédures de contrôle et de recours en cas de désaccord sur les taux établis.

Bien que la régionalisation offre davantage l'avantage de reconnaître les spécificités locales, elle entraîne aussi divers enjeux légaux et pratiques qui nécessitent une attention particulière. Il serait donc bénéfique d'établir des directives claires et transparentes pour déterminer le taux de l'IPM garantissant ainsi une répartition juste et efficiente des ressources.

Par ailleurs, certaines personnes, pour diverses raisons, ne sont pas assujetties au paiement de l'IPM. Il demeure ainsi pertinent d'examiner immédiatement les conditions d'exemption de l'IPM.

1.1.5. Exemption à l'IPM.

Certains groupes de personnes sont exemptés de l'IPM. Il s'agit notamment des anciens combattants, du personnel maritime ayant effectué des navigations entre le 10 mai 1940 et le 8 mai 1945, les étudiants suivant leur cursus académique de façon habituelle, les personnes dont l'invalidité est permanente et les vieillards n'exerçant aucune activité lucrative.

1) Anciens combattants : Cette dispense rend hommage et apporte un soutien aux individus ayant servi dans les forces armées. L'État reconnaît ainsi leur dévouement envers leur pays.

2) Personnel maritime ayant effectué des navigations entre le 10 mai 1940 et le 8 mai 1945. Durant cette période de la Seconde Guerre mondiale, il est probable que ces marins aient été confrontés à des dangers et aient consenti à des sacrifices significatifs. L'exemption qui leur est accordée est une reconnaissance de leur service.

3) Les étudiants qui continuent leur cursus académique habituel, même s'ils reçoivent une aide financière. Cette exemption vise à encourager l'éducation en allégeant la charge fiscale des étudiants. Elle contribue à rendre l'éducation plus accessible et à soutenir ceux qui continuent leurs études.

4) Invalides dont l'invalidité est permanente et vieillards n'exerçant aucune activité lucrative. Cette exemption protège les individus qui pourraient rencontrer des difficultés à subvenir à leurs besoins en raison de leur âge ou de leur invalidité. Elle constitue une mesure de protection sociale.

Les exemptions fiscales sont mises en place pour soutenir certaines catégories de personnes qui ont servi le pays ou ceux qui se situent dans une position de fragilité ou qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité. Cependant, il est crucial de garantir leur mise en œuvre de manière équitable et transparente.

En examinant les raisons évoquées par le législateur, nous estimons que celui-ci devrait étendre la liste des personnes exemptées à l'IPM aux catégories suivantes :

- 1) Déplacés de guerre et réfugiés identifiés comme tels ;
- 2) Personnes démunies détentrices du certificat d'indigence délivré par le département des services sociaux de l'entité après avis du responsable de cette entité ;
- 3) Personnes âgées de plus de 55 ans qui n'exercent aucune fonction lucrative ;
- 4) Chômeurs des milieux urbains porteurs de la carte de l'ONEM et n'exerçant aucune activité lucrative ;
- 5) Épouses des militaires et policiers, autres que les officiers supérieurs ;
- 6) Ambassadeurs et Consuls établis dans une Commune, un Secteur ou une Chefferie sous réserve que cette réciprocité soit effectivement appliquée ;
- 7) Les personnes vivant avec handicap sévère.

Juridiquement, il est possible d'exempter les Ambassadeurs et Consuls de l'IPM dans leur lieu de résidence à la condition qu'un accord de réciprocité soit établi. L'exemption est donc conditionnelle à l'octroi de bénéfices similaires par l'autre pays impliqué. Cette approche est plus fréquemment adoptée en droit international afin de renforcer les relations diplomatiques et garantir un traitement juste et équitable des représentants diplomatiques dans leurs pays d'accueil. La réciprocité est ainsi un principe essentiel assurant que les avantages ou privilèges concédés par un État sont mutuellement accordés par l'autre.

Le législateur a créé l'IPM pour bénéficier aux Communes, Secteurs et Chefferies. L'intention était de fournir à ces ETD les moyens nécessaires pour stimuler le développement local. Toutefois, malgré l'existence d'une réglementation légale adéquate concernant l'IPM, la totalité des Communes Secteurs et Chefferies n'ont pas encore commencé à percevoir cet impôt.

À la suite de notre analyse et à notre commentaire juridique concernant le cadre légal du prélèvement de l'IPM, il semble pertinent d'examiner les raisons de son non-recouvrement par les autorités publiques.

1.2. Les causes de non-application de l'impôt personnel minimum

En RDC, un cadre légal confère aux Communes, Chefferies et Secteurs le pouvoir de percevoir l'IPM. Toutefois, d'après les entretiens que nous avons menés avec les agents, les autorités politico-administratives, les élus nationaux et provinciaux, ainsi que les personnes assujetties à l'IPM, plusieurs raisons sont évoquées pour expliquer la non-application de la loi.

Pour identifier les facteurs expliquant le non-recouvrement de l'IPM, nous avons distribué un questionnaire à 50 personnes, dont des agents de l'administration publique travaillant dans les Communes, Chefferies, ainsi que des personnes redevables de l'IPM selon la loi. Parmi les enquêtés, 16 % étaient des autorités locales (4 Bourgmestres, 2 Chefs de Chefferies et 2 Chefs de Secteurs), tandis que 84 % étaient des personnes assujetties à l'IPM, résidant à Butembo, Beni, Goma ainsi qu'en Territoire de Lubero, plus précisément dans la Chefferie de Bashu et le Secteur de Ruwenzori. Le choix de ces lieux était motivé par la facilité d'accès et la sécurité dans ces zones. L'enquête a eu lieu du 11 au 15 novembre 2024.

Après analyse et traitement des données, les résultats montrent que 38 % de répondants (soit 19 sur 50) estiment que le manque de volonté politique est la principale cause du non-recouvrement de l'IPM. 36 % (soit 18 sur 50) mettent en avant l'inaction des autorités locales chargées du recouvrement de l'IPM. 28 % (soit 14 sur 50) évoquent l'insécurité comme un obstacle majeur, tandis que 12 % (soit 6 sur 50) pointent l'insécurité grandissante dans les Provinces du Nord-Kivu, Sud-Kivu et l'Ituri.

Après avoir analysé les données, les résultats montrent que 38 % des répondants (soit 19 sur 50) considèrent le manque de volonté politique comme la principale cause du non-recouvrement de l'IPM. 36 % (soit 18 sur 50) soulignent l'inaction des autorités locales responsables du recouvrement. 26 % (soit 13 sur 50) évoquent l'aggravation de l'insécurité dans les Provinces du Nord-Kivu, Sud-Kivu et l'Ituri.

1.2.1. Le manque de volonté politique comme frein au recouvrement de l'IPM

Le non-recouvrement de l'IPM, en l'absence de justification valable, témoigne d'une négligence manifeste de la part des autorités politico-administratives. Bien que la législation régissant la collecte de l'IPM soit en place, les autorités locales des Communes, des Chefferies et des Secteurs ne remplissent pas leurs obligations fiscales, ce qui révèle un manque de volonté politique.

En dépit de ressources et de moyens à leur disposition, leur inefficacité souligne une carence de leadership. Cette défaillance empêche largement le développement économique local, car les fonds générés par cet impôt sont indispensables pour financer correctement les services publics et les projets de développement au niveau local.

Lors d'un entretien, l'Honorable SBE a exprimé son mécontentement face à cette situation et il a donc souligné qu'aucune justification ne pouvait expliquer le non-recouvrement de l'IPM. Il a bien proposé l'instauration de sanctions afin d'inciter les autorités à respecter leurs obligations fiscales. Nous partageons son analyse soulignant la nécessité impérieuse de faire respecter la loi fiscale et d'appliquer des sanctions sévères à l'encontre des autorités défaillantes, responsables d'une violation des principes de légalité et d'efficacité administrative. Il est donc essentiel de bien se pencher sur les

répercussions de l'inaction de diverses autorités locales sur le recouvrement de l'IPM.

1.2.2. L'inaction des autorités locales comme frein au recouvrement de l'IPM

L'inaction des autorités locales dans le recouvrement de l'IPM est l'une de principales causes de la non-application de la loi fiscale en RDC. Malgré l'existence d'un cadre légal approprié, son non-recouvrement compromet l'équité dans la répartition des ressources et porte atteinte à l'intérêt général. Cela viole le principe de légalité fiscale, affaiblit la crédibilité du système et crée un climat d'impunité. Ce manque de recouvrement génère un cercle vicieux où la population perd confiance et devient réticente à payer des impôts.

Du point de vue juridique, l'inaction des autorités locales porte atteinte à l'application des lois fiscales en raison du manque de mise en œuvre des mécanismes nécessaires pour faciliter le recouvrement de l'IPM. En effet, l'article 56 de la Loi n°08/016 du 7 octobre 2008 qui régit les modalités de collecte de l'impôt, prévoit que les autorités locales doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une collecte régulière et efficace.

Pour M. KK J, Président honoraire de la coordination de la société civile d'une Commune rurale du Territoire de Lubero (Nord-Kivu), la population ne peut être tenue responsable de l'inaction de l'État. Personne ne doit se mettre en danger. Si les autorités sont incapables de percevoir un impôt légal, elles doivent céder leurs responsabilités à des personnes compétentes (Entretien du 12 novembre 2024 avec Mr. K. JM, président honoraire de la société civile). Qu'en est-il de l'impact de l'insécurité sur le recouvrement de l'IPM ?

1.2.3. L'insécurité comme obstacle à l'application de l'IPM

La guerre a un impact négatif sur la fiscalité en empêchant l'État de collecter l'IPM. Elle favorise également l'exploitation illégale des ressources naturelles en République Démocratique du Congo ainsi que la cupidité des acteurs locaux et internationaux (Pidika Mukawa, 2005). De plus, Martineau souligne que la guerre affecte le marché lucratif souvent contrôlé par des intérêts étrangers (Martineau, 2003). Dans le même sens,

Jackson montre que les conflits armés sont alimentés par l'exploitation illégale des ressources naturelles (Jackson & Médard, 2001).

L'instabilité politique en RDC entrave la collecte de l'IPM dans certaines localités des Provinces touchées par l'insécurité. Les groupes armés tels que le M23, les ADF-NALU et les Mai-Mai contrôlent des zones en Nord et Sud-Kivu ainsi qu'en Ituri empêchant ainsi les autorités locales de collecter l'impôt et d'appliquer les lois fiscales.

À titre d'exemple, l'un des Bourgmestres d'une Commune rurale située dans le Territoire de Lubero, actuellement en déplacement en raison des conflits armés, a expliqué que l'avancée des rebelles du M23 et la prise de certaines localités ont contraint de nombreuses autorités politico-administratives et leurs familles à fuir par crainte de représailles. Dans ce contexte, a-t-il ajouté, il est irréaliste de penser à la collecte de l'impôt. La priorité demeure la mise à l'abri et la sauvegarde des vies humaines (Entretien du 14 novembre 2024 avec l'un des anciens bourgmestres d'une Commune rurale du Territoire de Lubero). L'instabilité politique en RDC, en particulier dans les Provinces du Nord et Sud-Kivu ainsi qu'en Ituri, entrave le recouvrement de l'IPM. L'insécurité causée par les groupes armés empêche les autorités locales de remplir leurs obligations fiscales.

Face à ces enjeux, il est crucial d'explorer des stratégies efficaces pour surmonter ces obstacles et promouvoir une meilleure mobilisation de l'IPM en RDC afin d'assurer le financement des services publics et soutenir le développement économique local.

2. Stratégies d'optimisation de l'IPM en droit fiscal congolais

Il est crucial de procéder au recouvrement immédiat de l'IPM dans les entités où il n'a pas encore été perçu, sauf motif légitime. Une enquête réalisée entre le 11 et le 15 novembre 2024 révèle plusieurs facteurs expliquant la non-mobilisation de l'IPM dans quelques diverses Communes, Chefferies et certains Secteurs. Parmi les 50 personnes interrogées, 28 % mentionnent une méconnaissance de la législation fiscale ; 22 %, l'absence de bureaux de collecte et 18 %, un contrôle insuffisant des bases de données. De plus, 18 % évoquent une mauvaise gestion des ressources ; 12 %, une faible implication des acteurs locaux dans les projets communautaires et 4 % citent l'impunité face à l'absence de sanctions (Enquêtes réalisées du 11

au 15 novembre 2024 auprès des autorités locales responsables du recouvrement de l'IPM et des personnes assujetties).

Pour améliorer la situation, il est impératif de recouvrer rapidement l'IPM là où il manque. Pour les zones où le recouvrement a commencé, il est recommandé de sensibiliser sur l'importance de l'IPM, instaurer des bureaux de collecte, assurer un contrôle rigoureux des bases de données fiscales, affecter les recettes à des projets d'intérêt général, garantir une gestion transparente des fonds, impliquer les divers acteurs locaux dans la sélection des projets et appliquer des sanctions pénales contre les assujettis défaillants et les autorités locales négligentes. Ces actions visent à renforcer l'efficacité du recouvrement et la gestion des fonds.

2.1. Campagnes visant à sensibiliser le grand public à l'importance de l'IPM

Une population bien informée sur la fiscalité est plus disposée à payer ses impôts, ce qui augmente la conformité. La sensibilisation favorise la transparence et renforce la confiance envers l'administration fiscale.

Bien que le français soit la langue officielle, il est recommandé de communiquer en Kiswahili, Kikongo et Tshiluba pour toucher un plus large public. Toutefois, un programme de sensibilisation nécessite des ressources importantes et peut rencontrer des obstacles dans les zones rurales ou en insécurité. La communication des informations fiscales souvent complexes est un défi. Informer sur l'utilisation des impôts par les ETD renforce le civisme fiscal. Une meilleure compréhension réduit la fraude.

En conclusion, bien que la sensibilisation soit cruciale pour augmenter la conformité, sa mise en œuvre rencontre des défis, notamment en termes de ressources et de communication, en particulier dans les zones rurales. La sensibilisation à l'IPM doit être suivie donc de la création de bureaux de perception dans les Communes et Chefferies.

2.2. Implantation des bureaux de perception de l'IPM dans les Communes, Secteurs et Chefferies

Contrairement à d'autres impôts, l'IPM nécessite l'implication active des autorités politico-administratives telles que les Bourgmestre et les Chef de Secteur et de Chefferie pour garantir son recouvrement. Il est recommandé

que les autorités provinciales et locales prennent des mesures proactives, notamment en implantant des bureaux de perception de l'IPM.

Les agents des Communes, des Secteurs et des Chefferies devraient être responsables du recouvrement et fournir des quittances ou timbres comme preuve de paiement. La maîtrise de la base de données des adultes résidant dans ces entités améliorerait également l'efficacité de la collecte.

2.3. Maîtrise de la base des données des redevables de L'IPM

La gestion de la base de différentes données des adultes résidant dans les Communes, les Secteurs et Chefferies est cruciale pour une organisation fiscale efficace. Elle permet une collecte plus juste de l'IPM et assure une répartition équitable de l'impôt. Une base bien gérée favoriserait à bon train la transparence fiscale.

La collaboration entre autorités locales et résidents est essentielle pour maîtriser cette base de données. Toutefois, les efforts des autorités seront vains si les recettes de l'IPM ne sont pas investies dans des projets d'utilité publique pour les communautés locales.

2.4. Utilisation des recettes de l'IPM pour la réalisation de projets d'intérêt général

L'IPM joue un rôle important pour les Communes, les Secteurs et les Chefferies. Cependant, pour qu'il génère des recettes, il est essentiel que les membres de la communauté voient concrètement l'impact de leurs diverses contributions fiscales. Les collectivités locales peuvent démontrer cette valeur en affectant les fonds collectés à des projets d'utilité publique tels que l'amélioration des infrastructures routières, l'accès à l'eau potable, la construction d'écoles, de marchés ou encore l'instauration de services de transport en commun.

Lorsque les citoyens voient leurs impôts utilisés efficacement pour améliorer leur quotidien, ils sont plus enclins à devoir payer l'IPM. Les collectivités locales doivent donc non seulement collecter l'IPM, mais aussi démontrer comment ces fonds profitent à la communauté. Une gestion prudente et transparente des recettes de l'IPM est essentielle pour financer des projets d'intérêt général améliorant ainsi la qualité de vie des résidents et maximisant les recettes fiscales.

2.5. Une gestion saine des recettes de l'IPM par les Communes, Secteurs et Chefferies

Une gestion transparente et responsable de ressources fiscales encourage les redevables de l'IPM à respecter leurs obligations fiscales. Elle renforce la confiance des citoyens dans le système fiscal, les incitant à payer leurs impôts. Une gestion efficace permet une utilisation judicieuse des fonds pour le bien-être collectif et assure une meilleure prévision des finances.

À l'inverse, une gestion inadéquate, perçue comme irresponsable, peut décourager le paiement des impôts et affecter donc la fourniture de services publics. Les gestionnaires des Communes, Secteurs et Chefferies doivent garantir une gestion adéquate et transparente des ressources publiques pour maintenir la confiance et l'efficacité.

2.6. Implication des forces vives dans le choix des projets de développement

L'implication des forces vives (citoyens, leaders locaux, entreprises, ONG) dans le choix des projets de développement financés par l'IPM peut optimiser les recettes fiscales. En démocratie, la participation citoyenne dans le processus décisionnel renforce la compréhension de l'utilisation des fonds publics, ce qui favorise ainsi le paiement des impôts. Le Gouverneur militaire du Nord-Kivu a proposé de confier la gestion des recettes fiscales aux comités « *ad hoc* », une approche qui pourrait encourager le respect des obligations fiscales. Pour l'IPM, une démarche similaire pourrait avoir des résultats positifs, à condition que ce processus soit beaucoup juste, légal et accompagné de sanctions pénales pour les réfractaires.

2.7. L'application des sanctions pénales

Le respect des lois fiscales reste bien essentiel pour garantir un système équitable où chaque contribuable contribue de manière juste aux finances publiques. Les sanctions fiscales visent à dissuader la fraude et à encourager le paiement des impôts. Selon l'article 26 de l'Ordonnance-loi n°71-087 du 14 septembre 1971, amendée en 1976, tout défaut de paiement de l'IPM sans justification expose le redevable à une peine de servitude pénale de 1 à 7 jours et une amende de 2 zaires. L'incitation à l'évasion fiscale entraîne une peine de 6 mois à 1 an de prison et une amende de 2 à 10 zaires.

De plus, des sanctions sont prévues pour la fraude fiscale comme l'omission de déclarer des revenus réels ou la présentation de documents fiscaux falsifiés avec des peines de 6 mois à 1 an de prison et une amende maximale de 5 zaïres. Ces sanctions visent à garantir le paiement en temps voulu de l'IPM, maintenir à bien l'intégrité du système fiscal et assurer le financement des services publics. Les Provinces doivent ajuster les amendes en zaïre en fonction de la conversion en francs congolais tout en maintenant les peines de servitude pénale conformes aux principes de légalité.

Conclusion

La Loi n°13/001 du 23 février 2013 institue l'IPM pour les personnes majeures résidant dans les Communes, les Chefferies et les Secteurs. Cette politique de décentralisation fiscale permet plus correctement à ces Entités Territoriales Décentralisées (ETD) de générer des ressources financières indispensables à l'amélioration des conditions de vie de leurs populations et à la mise en œuvre des projets communautaires.

Bien qu'un cadre juridique approprié pour l'IPM soit en place, seulement 5 Provinces sur 26, soit 19 % de la RDC, ont effectivement procédé à son recouvrement. Ce non-recouvrement dans certaines Communes, Chefferies et Secteurs peut être attribué à un manque de volonté politique, à l'inaction des autorités locales ainsi qu'à l'insécurité croissante

Il est recommandé de sensibiliser à l'importance de l'IPM et au respect des obligations fiscales, de mettre en place des bureaux de collecte au sein des entités concernées et de gérer rigoureusement la base de données des assujettis. Les fonds collectés doivent être affectés à des projets d'intérêt public avec l'implication des acteurs locaux dans leur sélection. Une gestion transparente des recettes et aussi l'application de sanctions pénales aux contribuables défaillants sont plus essentielles. De plus, un recouvrement immédiat de l'IPM est indispensable dans les entités non encore couvertes.

Bibliographie

CENAT, J.-P. (2011). La genèse et l'élaboration de la capitation de 1695 : Le rôle décisif de Chamlay, conseiller militaire de Louis XIV. *Histoire, économie & société*, 30(3), 29-48. <https://doi.org/10.3917/hes.113.0029>

- Constitution de la RDC du 18 février 2006 J.O. 47^e année, Kinshasa, numéro spécial du 18 février 2006 (2006).
- COQUERY-VIDROVITCH, C. (2001). *Les enjeux politiques de l'histoire coloniale : Économie et société en Afrique coloniale* (Harmattan).
- IDRISSA, K. A. (1993). L'impôt de capitation : Les abus du régime de surtaxation et la résistance des populations. *African Economic History*, 21, 97-111. <https://www.africabib.org/rec.php?RID=122131282&DB=p>
- JACKSON, S., & MEDARD, C. (2001). « Nos richesses sont pillées ! » Économies de guerre et rumeurs de crime au Kivu. *Politique africaine*, 84(4), 117-135. <https://doi.org/10.3917/polaf.084.0117>
- KASANGO MUNGONGO, E. (2015). *La gouvernance des ETD en général avec un focus sur les défis, enjeux de la gestion des finances publiques communales à Kinshasa* (Harmattan).
- MANEGABE, M. (2024). *La gouvernance et performance des ETD et fait un état des lieux dans la Ville de Bukavu, à l'Est de la RDC*. Globalethics.net.
- MARTINEAU, P. (2003). Enquête sur la route commerciale du coltan congolais. *Groupe de recherches sur les activités minières en Afrique (Gramma)*.
- MONDOUNGOU, G. (1986). *L'impôt de capitation et des prestations en Oubangui -Chari : De 1902 au lendemain de la Seconde Guerre mondiale* [Thèse de doctorat]. Université d'Aix-Marseille.
- 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.
- Ordonnance-loi n°76-87 du 14 septembre 1971 complétée et modifiée par l'ordonnance-loi n°76-72 du 26 mars 1976., n°76-87 / n°76-72 (selon le contexte) (1971).
- PIDIKA MUKAWA, D. (2005). Les Ressources naturelles de la République démocratique du Congo : Entre cupidités, exploitation illégale et exploitation concertée. Quelle alternative pour le développement de l'Afrique ? CODESRIA. *Codesria*. <https://www.yumpu.com/fr/document/view/17197650/pidika-mukawa-didier-les-ressources-codesria>
- TOURE, A. (1996). L'impôt de capitation dans le Sénégal unifié : Une contrainte dans son rôle d'instrument de domination coloniale (1921-1936). *Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines*, 71-81.