



Problématique du pouvoir fiscal des communes de LIMETE et MASINA (De 2009 à 2019)

MIKOMBE wa NGOY Jean-Baptiste
Institut Supérieur de Statistique de Kinshasa
jbmikombe@gmail.com

Résumé : Pour sortir de la crise socioéconomique, l'une des solutions a été d'adopter la décentralisation territoriale comme mode de gouvernance de la chose publique. Cependant, pour assurer sa réussite, le processus de décentralisation devra être appuyé financièrement. Telle est la raison pour laquelle différentes catégories de ressources financières ont été attribuées aux entités territoriales décentralisées pour leur permettre de faire face aux charges leur transférées par le Pouvoir central. Cependant, sans un réel pouvoir de fiscaliser, les entités territoriales décentralisées ne seront pas à même de mobiliser suffisamment de ressources financières nécessaires à leur développement socioéconomique. D'où l'intérêt de cet article qui aboutit par l'élaboration des suggestions en faveur d'un réel pouvoir de fiscaliser des ETD congolaises.

Mots-clés : ETD, autonomie de fiscaliser, concurrence fiscale, recettes publiques, vote par les pieds.

Problematic of the fiscal power of the communes of LIMETE and MASINA (from 2009 to 2019)

Abstract : To get out of this abyss, one of the solutions was to adopt territorial decentralization as mode of governance of public affairs. However, to ensure its success, the decentralization process must be financially supported. This is the reason why different categories of financial resources have been allocated to decentralized territorial entities to enable them to meet the charges transferred to them by the central power. However, without real power to tax, decentralized territorial entities will not be able to mobilize sufficient financial resources necessary for their socioeconomic development. Hence the interest of this article which results in the elaboration of suggestions in favor of real power to tax for Congolese DTEs.

Keywords: decentralized territorial entities (DTEs), autonomy to tax, tax competition, public revenue, foot voting.

Introduction

D'après Ludovic AYRAULT (AYRAULT, L., 2017, pp. 169-178), l'Etat est le seul titulaire du pouvoir fiscal ; ce pouvoir est exercé en interne par une pluralité d'organes sur la base d'une habilitation juridique qui les autorise à agir dans un champ déterminé.

Pour leur part, Alain GUENGANT et Jean-Michel UHALDEBORDE (GUENGANT, A. et UHALDEBORDE, J.-M., 2003, pp.425-449) estiment que le pouvoir de voter les taux d'imposition est généralement considéré comme l'attribut essentiel de l'autonomie fiscale et par extension financière. Mais, ce pouvoir ne garantit pas mécaniquement la possibilité de mobiliser suffisamment

de ressources pour offrir un niveau jugé satisfaisant de services publics. Le rendement peut être très insuffisant ; c'est le cas lorsque les bases d'imposition sont étroites ou en régression. Pour les deux auteurs, l'autonomie de gestion des budgets locaux ne dépend donc pas en soi de l'existence d'un système localisé d'imposition. Elle dépend avant tout du rendement des taxes collectées. Ils considèrent donc que l'autonomie fiscale ne conduit pas automatiquement à l'autonomie financière. Notre étude porte sur la « problématique du pouvoir fiscal des communes de LIMETE et MASINA (De 2009 à 2019) ». En élaborant la présente étude nous nous sommes fixé l'objectif de contribuer à la recherche des voies et moyens de doter les communes de la Ville de Kinshasa de ressources financières suffisantes pouvant leur permettre de satisfaire les besoins sociaux de base de leurs populations et surtout de contribuer au développement socioéconomique du pays.

Avec la promulgation de la nouvelle Constitution en 2006, la République Démocratique du Congo a opté pour la décentralisation comme mode de gestion de la chose publique. Cette Constitution a instauré deux niveaux de pouvoir, à savoir le Pouvoir central et la Province. Elle a aussi instauré trois paliers de gouvernance, à savoir le Pouvoir central, la Province et l'Entité Territoriale Décentralisée. Jusqu'aujourd'hui, le processus de décentralisation piétine encore. L'une des plus grandes raisons de ce balbutiement est lié au problème financier.

Les communes de la République Démocratique du Congo ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour faire face aux dépenses liées aux matières d'intérêt communal. Leur organisation administrative ne leur permet pas de mobiliser suffisamment de ressources fiscales et non fiscales. Par conséquent, elles sont obligées de se tourner vers l'Etat et la province avec lesquels elles entretiennent des rapports financiers prévus par la loi. Elles espèrent que la province retienne à la source 40% des recettes à caractère national qu'elle collecte. Car, dans cette catégorie de recettes, elles ont droit à 40%. Pourtant, cette disposition constitutionnelle est irréalisable sans envisager une révision de la Constitution. A la place de la retenue à la source, l'Etat rétrocède encore à la province des montants forfaitaires dont la hauteur n'est pas de 40% et reste méconnue des ETD. A son tour, la province transfère aux entités territoriales décentralisées des montants forfaitaires et insuffisants.

Par ailleurs, la loi prévoit que les entités territoriales décentralisées accèdent à 40% des ressources provinciales et locales. Dans bon nombre de provinces, ces entités n'entrent pas en possession de cet argent qu'elles prennent pourtant soin de prévoir dans leurs budgets. Pourtant, pour faire face aux charges liées aux matières d'intérêt communal, les communes devraient jouir d'un pouvoir réel de fiscaliser. Dans la présente étude, la problématique se résume autour de la question suivante : Les communes de LIMETE et MASINA disposent-elles d'un pouvoir fiscal suffisant ?

Ainsi, les communes précitées ne pourraient disposer d'un pouvoir fiscal suffisant que si elles jouissaient d'une réelle autonomie de fiscaliser qui, en fin de compte, leur procurerait des ressources financières substantielles. Pour ce faire, nous allons nous atteler à définir les ressources publiques (Section 1). Ensuite nous allons cerner la notion d'autonomie de fiscaliser (Section 2), avant d'aborder le point relatif aux externalités horizontales et verticales (Section 3). Par la suite, nous parlerons de problèmes d'attribution des prérogatives fiscales aux collectivités locales (Section 4), avant de tirer des implications sur le pouvoir formel sur les recettes des ETD en RDC (Section 5). Le pouvoir réel de fiscaliser des communes de LIMETE et MASINA va aussi constituer notre préoccupation (Section 6), avant de clore nos propos.

1. Des ressources publiques

D'après le Professeur BAKANDEJA, on distingue plusieurs catégories de ressources publiques. Il s'agit d'abord des recettes permanentes qui comprennent les ressources fiscales et non fiscales. Cependant, lorsque les ressources permanentes deviennent insuffisantes ou qu'elles entrent irrégulièrement dans les caisses de l'Etat, on recourt aux ressources temporaires, parmi lesquelles on classe le trésor public, l'emprunt et aussi l'émission monétaire. Enfin, une troisième catégorie de ressources est constituée des ressources exceptionnelles, lesquelles proviennent des appuis financiers et autres interventions financières des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux (BAKANDEJA wa MPUNGU, G., 2006, p.71).

Pour sa part, le Professeur BUABUA fait observer que les ressources publiques peuvent être présentées de la manière suivante :

- Les ressources provenant des recettes administratives, domaniales, judiciaires et de participations, ainsi que le produit des taxes ;
- Le produit de la fiscalité directe et indirecte (impôts et droits de douane) ;
- La trésorerie publique constituée des emprunts, dons et legs extérieurs, et des avances du Trésor Public (BUABUA wa KAYEMBE, Mathias, 2013, p.37).

Ces ressources répondent généralement au principe de la légalité dans ce sens qu'elles ne doivent être établies que par la loi (BUABUA wa KAYEMBE, Mathias, 2013, p.37).

Dans le cadre de la décentralisation territoriale, les ressources financières ont été légalement attribuées aux entités territoriales décentralisées.

Pour mobiliser suffisamment les ressources ci-haut citées, une entité territoriale décentralisée devrait jouir de l'autonomie de fiscaliser.

2. L'autonomie de fiscaliser

Selon EBEL et YILMAZ, « l'essence même de la décentralisation consiste à accorder aux gouvernements infranationaux le pouvoir et la responsabilité d'autofinancer des services publics locaux supplémentaires » (EBEL, R. D. et YILMAZ, S., 2001. p.36). En effet, « une autonomie fiscale complète en matière de revenus exige en principe que les gouvernements locaux puissent modifier les taux d'imposition et établir l'assiette fiscale »¹. Et c'est l'objet du débat que nous allons ouvrir dans cette section. Dans un premier moment, nous allons nous atteler à définir l'autonomie fiscale des collectivités territoriales (2.1), avant de parler du principe de concomitance (2.2).

2.1. Essai de définition de l'autonomie fiscale

L'autonomie fiscale suppose que « les entités fédérées ont le pouvoir de prélever leurs propres recettes fiscales, via des impôts pour lesquels elles ont la compétence de fixation du taux, de la base et des exemptions » (DENIL, F., MIGNOLET, M. et MULQUIN, M.- E., 2005, p. 4). Notons que le courant du fédéralisme fiscal a comme origine les Etats fédérés. Mais, cette définition s'applique également dans le contexte de la décentralisation dans les pays unitaires.

Quant à la décentralisation fiscale, elle est considérée comme le pouvoir qu'ont les collectivités territoriales de collecter, de gérer les taxes et les impôts locaux. Elle est le transfert de compétence légale de l'administration centrale vers les collectivités territoriales dans le domaine de la fiscalité les habilitant à administrer les impôts locaux au profit de la collectivité (GUERRIER, Pierre André, p.11).

2.2. Du principe concomitance

Le fédéralisme financier et la décentralisation évoquent le « principe de concomitance » lorsqu'il s'agit du partage de responsabilités et de ressources financières. En matière de finances publiques, les deux maximes suivantes servent de principe de base en ce qui concerne l'attribution des compétences et des moyens financiers. La première maxime est stipulée de la manière suivante : « les finances suivent les fonctions ». Et la deuxième est formulée ainsi : « qui décide doit également assumer le financement » (DAFFLON, B. et MADIES, T., 2008, p.43). DAFFLON explique les deux maximes de la manière suivante : Pour la première maxime, « encaisser des impôts n'est pas un but en soi, mais sert à financer les biens communs locaux. Il faut donc tout d'abord décider quelles tâches sont attribuées aux collectivités territoriales, puis ajuster les ressources financières en conséquence » (DAFFLON, B. et MADIES, T., 2008, p.43).

¹ Cf. en cette matière : Oates, Wallace, Fiscal Federalism, New York, Harcourt, 1972 ; BRACE, Jovanovich et BIRD, Richard M., Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principals, Local Applications, International Studies Program Working Paper 00-2, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2000, Atlanta.

Concernant la deuxième maxime, DAFFLON considère qu'elle a un double sens. Il fait observer que, « *d'une part, les collectivités territoriales qui choisissent de fournir des biens collectifs locaux propres doivent assumer les conséquences financières de leurs décisions - en clair, décider aussi des impôts qui les financeront. D'autre part, si un niveau de gouvernement impose en tutelle verticale des normes et standards de production pour certains services locaux, alors ce même niveau de gouvernement doit en assumer les coûts par des transferts financiers équivalents* » (DAFFLON, B. et MADIES, T., 2008, p.43). Cependant, une autonomie fiscale, quelle que soit souvent sa relativité (MUZELLEC, R., 1995, p.14), aboutit nécessairement à la concurrence fiscale. Celle-ci se manifeste au travers des externalités horizontales et verticales.

3. Des externalités horizontales et verticales

3.1. De la définition

La concurrence fiscale est « *la concurrence que se mènent des juridictions, des entités publiques, à l'intérieur d'une nation comme à l'extérieur, c'est-à-dire entre nations. On est surtout intéressés actuellement par la concurrence fiscale internationale, mais il faut bien savoir que les municipalités se font concurrence, les régions se font concurrence. C'est un phénomène généralisé entre toutes les entités publiques* » (DAFFLON, B. et MADIES, T., 2008, p.43).

Autrement dit, « *il y a situation de concurrence fiscale si les décisions d'une administration affectent directement les capacités d'autres administrations et si les mécanismes de marché se révèlent insuffisantes pour réguler cette interaction. C'est la définition économique même d'une externalité. D'un point de vue collectif, la concurrence fiscale n'est alors pas optimale. L'administration responsable ne paie pas l'interaction engendrée en cas d'externalité négative, ou n'est rétribuée en cas d'externalité positive* » (DAFFLON, B. et MADIES, T., 2008, p.43).

Il s'agit donc bien d'externalités au sens économique du terme, « *celles-ci pouvant être « horizontales » si ces interdépendances se passent au même échelon de gouvernement ou « verticales » si elles concernent deux niveaux de gouvernements différents* » (MADIES, T., PATY, S. et ROCABOY, Y., 2005/1, p.18 et 2005/3 (no 94), pp. 283-315).

En matière d'externalités fiscales, la logique provient d'une double hypothèse. En premier lieu, la taxation porte sur une base fiscale qui, soit est potentiellement mobile, soit est commune à plusieurs échelons de gouvernement. En second lieu, cette caractéristique particulière de la base fiscale suscite des stratégies fiscales non coopératives de la part des décideurs publics (MADIES, Thierry, PATY, Sonia et ROCABOY, Yvon, 2005, p.18).

Dans ce contexte, la mobilité des bases imposables est une contrainte objective pour les décideurs locaux lorsqu'ils élaborent leur budget². En principe, une base fiscale très mobile est à la recherche de la rémunération la plus élevée ; cela peut conduire les décideurs publics à adopter des comportements stratégiques en choisissant des taux d'impôt trop faibles pour financer efficacement l'offre des biens publics locaux. C'est à cette conclusion qu'ont abouti des travaux sur la concurrence fiscale « horizontale » qui s'inscrivent dans la lignée des modèles initiés par ZODROW et MIESZKOWSKI (ZODROW, G.R. et MIESZKOWSKI, P., 1986, pp. 356-370) et WILDASIN (WILDASIN, D.E., 1988, p.229-240). Selon les contributions émanant de FLOWERS (FLOWERS, M.R., 1988, p.67-77) et de JOHNSON (JOHNSON, W., 1988, p. 29-46), la base fiscale est non seulement mobile mais elle devient aussi commune à plusieurs échelons de gouvernements. La concurrence « verticale » s'exerce alors entre les différents niveaux de collectivités publiques qui taxent une même base imposable ; elle est à la base du problème posé par le partage d'une même ressource. La base fiscale commune se trouve ainsi surexploitée. Enfin, lorsque la base fiscale ou toute autre information pertinente n'est pas connue des électeurs, des décideurs publics malveillants peuvent utiliser cette asymétrie de l'information pour pratiquer des taux d'impôt élevés et détourner à leur profit une part des recettes fiscales collectées, « *sous réserve que l'attitude prédatrice de l'élu ne soit pas détectée par l'électeur* » (MADIES, T., PATY, S. et ROCABOY, Y., 2005, p. 19). Les modèles de ce courant empruntent leur fondement à la théorie de la concurrence par comparaison. Quels sont alors les enjeux de la concurrence fiscale ?

3.2. *Les arguments favorables à la concurrence fiscale entre différentes régions*

Selon ces arguments, la concurrence fiscale entre différentes régions conduit celles-ci à un calcul de maximisation de leurs recettes fiscales, en tenant compte de l'offre optimale de biens publics. Tel est le point de vue des économistes du courant de pensée concurrentiel. Ces derniers pensent que les effets de la concurrence fiscale sont positifs. Ils notent également que « si les prélèvements fiscaux sont bien effectués à charge des seuls bénéficiaires et reflètent le *coût marginal social du bien public*, la concurrence fiscale assurera la condition d'optimisation en égalisant le *coût marginal social à l'utilité marginale sociale*

² Même en ce qui concerne un Etat, GIMENEZ Roche considère que la fiscalité des entreprises a un impact sur les décisions des investisseurs et donc sur la croissance économique et l'emploi. Selon cet auteur, un impôt complexe et excessif dissuade les investisseurs étrangers, fait fuir les investisseurs nationaux, freine l'entrepreneuriat et entraîne des pertes sèches à cause du coût de la conformité fiscale et de l'évitement fiscal. Les régimes fiscaux plus favorables, à l'inverse, élargissent l'assiette fiscale en attirant l'investissement étranger, en encourageant l'investissement national et en stimulant la création d'entreprise, ce qui entraîne un plus grand respect de l'impôt. Cf. Gabriel A. GIMENEZ Roche, *La fiscalité et son impact négatif sur les activités d'investissement des entreprises*, dans *Note économique de l'IEM*, Novembre 2015, p.1.

qui lui est associée» (BRENNAN, G. et BUCHANAN, J., cités par DENIL, F., MIGNOLET, M. et MULQUIN, M.-E., , 2005, p. 5). Cependant, la concurrence fiscale n'est pas soutenue par tous les auteurs qui s'y intéressent. Certains mettent l'accent sur ses limites.

3.3. *Les limites de la concurrence fiscale entre différentes régions*

Les premiers arguments portant sur les limites de la concurrence fiscale soulignent le risque de désescalade fiscale, c'est-à-dire une diminution progressive des recettes fiscales qui, pourtant, auront atteint un niveau élevé.

Selon certains auteurs, les modifications de taux de taxation d'une région peuvent affecter la base taxable des autres régions. Ainsi, lorsque le bien public est exclusivement financé par un prélèvement sur le *facteur capital*, étant donné que ce facteur est *mobile*, les régions sont incitées à réduire les taxes pour attirer les investissements des entreprises, au risque même d'affecter les recettes fiscales dans les autres régions. Ces gouvernements régionaux sont donc soucieux du seul bien-être de leurs habitants. Dans ce cas, les régions s'engagent dans un processus de désescalade fiscale. Ce processus aboutit à une pression fiscale très légère et à une dotation en biens publics rationnellement trop faible. Le second argument met l'accent sur les interactions qui relèvent du « *mimétisme fiscal* ». En effet, selon cette approche, étant donné que les électeurs peuvent arriver à sanctionner leurs dirigeants locaux, les élus sont amenés à adopter des politiques fiscales semblables à celles utilisées dans les régions voisines. Il s'agit d'un comportement opportuniste qui ne peut pas non plus aboutir à un *optimum social*. Ce débat sur la concurrence fiscale émanant de l'autonomie fiscale nous permet, à présent, d'analyser les problèmes liés au pouvoir formel des ETD congolaises sur les recettes.

4. Le pouvoir formel des ETD congolaises sur les recettes

Le pouvoir sur les recettes des ETD devrait comporter le pouvoir de créer des impôts (4.1), la faculté d'accorder librement des exonérations d'impôts (4.2), la compétence pour déterminer le régime de l'impôt (4.3) et enfin la compétence de procéder directement au recouvrement de l'impôt (4.4).

4.1. *Le pouvoir de créer des impôts*

Le pouvoir de créer des impôts est légal. Autrement dit, seule la loi peut instituer les impôts, conformément à l'article 174,1 de la Constitution qui stipule qu'« *il ne peut être établi d'impôts que par la loi* ». L'ETD ne dispose donc pas du pouvoir de créer les impôts. Ce pouvoir demeure une prérogative du Parlement. Pour ces raisons, les ETD ne disposent pas d'une autonomie fiscale propre ; cette autonomie leur est déléguée par le législateur.

4.2. *La faculté d'accorder librement des exonérations d'impôts*

La faculté d'accorder librement des exonérations d'impôts appartient aussi à la loi. Ainsi, conformément à l'article 174,3 de la Constitution, « *il ne peut être établi d'exemption ou d'allègement fiscal qu'en vertu de la loi* ». Ainsi, s'il y a besoin d'exonérer d'impôts certaines activités exercées sur le territoire d'une commune, l'organe délibérant ne peut que solliciter l'intervention du pouvoir central qui, seul, en a les prérogatives au travers de deux chambres du Parlement.

4.3. *La compétence pour déterminer le régime de l'impôt*

L'impôt ne peut être établi que par la loi. Le caractère obligatoire de l'impôt et le principe de la légalité fiscale sont ainsi étroitement liés. En conséquence, la compétence pour déterminer le régime de l'impôt appartient aussi à la loi. C'est lors du vote d'une loi fiscale qu'est également établi son régime. S'il y a besoin de modifier le régime d'un impôt local, l'organe délibérant s'adressera au pouvoir central qui, seul, en a les prérogatives au travers de deux chambres du Parlement.

4.4. *La compétence de procéder directement au recouvrement de l'impôt*

La compétence de procéder directement au recouvrement de l'impôt est accordée aux ETD par la loi. En effet, l'Ordonnance-loi n°18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée a ouvert une brèche qui permet le renforcement de l'autonomie fiscale des ETD. Ces dernières peuvent désormais, par voie de décision des organes délibérants, fixer les règles de perception des impôts, droits, taxes et redevances. Mais cette fixation des règles en matière fiscale se fait conformément à la législation nationale. Bien plus, les ETD peuvent aussi fixer le taux de l'impôt personnel minimum, par décision du chef de l'entité, contresignée par l'Echevin concerné.

Somme toute, le pouvoir fiscal des ETD est affirmée par les textes juridiques. Mais elle est encadrée et très limitée surtout qu'elle est déléguée par le législateur. Par ailleurs, les impôts essentiels dont les ETD sont censées bénéficier sont partagés, du moins formellement, avec la province dont elles émanent. Le seul impôt sur lequel elles peuvent avoir une large marge de manœuvre est l'impôt personnel minimum. Ce dernier, pour qu'il soit source de revenus importants pour les ETD, notamment les communes, la loi y relative doit subir une réforme approfondie sur le plan législatif.

Car, conformément à l'article 122, point 10, de la Constitution et à l'article 9 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, les règles relatives à

l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impôts de toute nature sont fixées par la loi. Cette matière ne concerne nullement le Ministre de l'Intérieur.

Selon le contexte actuel, conformément à l'Ordonnance-Loi précitée, article 2, alinéa 3, « *le taux de l'impôt personnel minimum, des droits, taxes et redevances de l'entité territoriale décentralisée est fixé par décision du chef de l'entité, contresignée par l'Echevin concerné* ». Il s'agit du pouvoir que le législateur a délégué au chef de l'entité territoriale décentralisée et non au Ministre de l'Intérieur. Sur la base de ces quelques remarques, l'on peut conclure que les communes ne devraient pas compter sur l'impôt personnel minimum pour mobiliser suffisamment de recettes fiscales. Le législateur devrait d'abord procéder à la révision de la loi y relative en vue de rationaliser cette source de financement importante pour les communes. Sans cela, l'autonomie qui leur a été conférée en matière de fixation du taux ne peut pas encore avoir une incidence réelle sur l'accroissement de leurs recettes fiscales.

Sur le plan formel, le pouvoir de fiscaliser des entités territoriales décentralisées étant limité, relatif et fortement encadré, nous allons appréhender ce qui en est réellement.

5. Du pouvoir réel de fiscaliser des communes de LIMETE et MASINA

Dans cette section, il sera question d'analyser les données relatives aux recettes réalisées par les communes de LIMETE et MASINA afin d'en tirer des conclusions idoines.

5.1. Prévisions et réalisations des recettes en monnaie constante (USD)

Nous allons présenter les recettes prévues et réalisées en dollars américains par les communes de LIMETE (5.1.1) et de MASINA (5.1.2).

- Commune de LIMETE

Tableau n°1. Recettes prévues et réalisées par la commune de LIMETE (en monnaie constante : \$ US)

| PERIODE | TAUX DE CHANGE | PREVISIONS | | | REALISATIONS | | |
|---------|----------------|------------------|---------------|--------------|------------------|---------------|------------|
| | | RECETTES PROPRES | RETROCESSIONS | TOTAL | RECETTES PROPRES | RETROCESSIONS | TOTAL |
| 2009 | 904,31 | 284 030,92 | 1 809 030,16 | 2 093 061,08 | 98 529,45 | 55 435,60 | 153 965,05 |
| 2010 | 912,07 | 381 566,38 | 2 614 947,35 | 2 996 513,73 | 122 563,78 | 10 964,07 | 133 527,85 |
| 2011 | 899,21 | 590 747,13 | 1 382 072,86 | 1 972 819,99 | 149 457,46 | 17 793,40 | 167 250,85 |
| 2012 | 914,99 | 574 389,90 | 1 502 648,27 | 2 077 038,17 | 169 674,75 | 21 858,16 | 191 532,91 |
| 2013 | 926,43 | 325 586,98 | 3 839 903,01 | 4 165 490,00 | 152 221,30 | 43 176,49 | 195 397,79 |
| 2014 | 925,11 | 284 692,87 | 1 468 322,22 | 1 753 015,09 | 117 741,73 | 54 047,63 | 171 789,35 |
| 2015 | 927,51 | 267 347,61 | 770 169,05 | 1 037 516,66 | 121 776,37 | 10 781,55 | 132 557,92 |
| 2016 | 1 215,59 | 191 469,69 | 587 648,38 | 779 118,07 | 84 988,28 | - | 84 988,28 |
| 2017 | 1 630,00 | 136 635,42 | 366 465,57 | 503 100,99 | 65 083,99 | 9 276,07 | 74 360,06 |
| 2018 | 1 650,00 | 106 406,91 | 524 549,49 | 630 956,40 | 60 288,18 | 18 181,82 | 78 470,00 |
| 2019 | 1 700,00 | 123 732,50 | 426 899,02 | 550 631,53 | 60 563,39 | 8 847,06 | 69 410,45 |

Source : Elaboré par nous-même sur base des rapports financiers de la commune de LIMETE

- **Commune de MASINA**

Tableau n°2. Recettes prévues et réalisées par la commune de MASINA (en monnaie constante : \$ US)

| PERIODE | TAUX DE CHANGE | PREVISIONS | | | REALISATIONS | | |
|---------|----------------|------------------|---------------|--------------|------------------|---------------|------------|
| | | RECETTES PROPRES | RETROCESSIONS | TOTAL | RECETTES PROPRES | RETROCESSIONS | TOTAL |
| 2009 | 904,31 | 141 647,95 | 2 870 616,72 | 3 012 264,67 | 121 680,51 | 64 690,14 | 186 370,65 |
| 2010 | 912,07 | 289 936,45 | 4 056 434,25 | 4 346 370,71 | 121 074,81 | 10 964,07 | 132 038,88 |
| 2011 | 899,21 | 422 581,52 | 2 144 927,21 | 2 567 508,73 | 201 390,82 | 13 345,05 | 214 735,86 |
| 2012 | 914,99 | 481 788,98 | 5 398 211,32 | 5 880 000,30 | 187 784,84 | 17 486,53 | 205 271,37 |
| 2013 | 926,43 | 367 426,94 | 6 093 259,27 | 6 460 686,21 | 91 447,41 | 31 302,96 | 122 750,37 |
| 2014 | 925,11 | 347 143,70 | 2 329 972,38 | 2 677 116,08 | 243 131,52 | 54 047,63 | 297 179,15 |
| 2015 | 927,51 | 362 069,98 | 1 222 124,54 | 1 584 194,51 | 241 133,38 | 10 781,55 | 251 914,93 |
| 2016 | 1 215,59 | 283 945,27 | 932 495,93 | 1 216 441,20 | 178 235,76 | 4 113,23 | 182 348,99 |
| 2017 | 1 630,00 | 452 579,86 | 581 517,22 | 1 034 097,07 | 132 896,13 | 9 202,45 | 142 098,58 |
| 2018 | 1 650,00 | 328 141,27 | 630 729,03 | 958 870,30 | 133 615,05 | 12 121,21 | 145 736,26 |
| 2019 | 1 700,00 | 376 217,14 | 584 875,28 | 961 092,42 | 128 185,71 | 7 941,18 | 136 126,89 |

Source : Elaboré par nous-même sur base Elaboré par nous-même sur base des rapports financiers de la commune de MASINA

5.2. Analyse des écarts et taux de réalisation des recettes

Sur base des recettes réalisées en dollars américains, nous allons analyser les données des communes de LIMETE (5.2.1) et MASINA (5.2.2).

- **Commune de LIMETE**

Tableau n°3. Évolution des écarts et taux de réalisation des recettes de la commune de LIMETE

| PERIODE | ECART = REALISATION - PREVISION | | | TAUX = (REALISATION/PREVISION) x 100 | | |
|---------|---------------------------------|---------------|---------------|--------------------------------------|---------------|-------|
| | RECETTES PROPRES | RETROCESSIONS | TOTAL | RECETTES PROPRES | RETROCESSIONS | TOTAL |
| 2009 | -185 501,47 | -1 753 594,55 | -1 939 096,02 | 34,69 | 3,06 | 7,36 |
| 2010 | -259 002,60 | -2 603 983,28 | -2 862 985,88 | 32,12 | 0,42 | 4,46 |
| 2011 | -441 289,67 | -1 364 279,46 | -1 805 569,14 | 25,30 | 1,29 | 8,48 |
| 2012 | -404 715,15 | -1 480 790,11 | -1 885 505,26 | 29,54 | 1,45 | 9,22 |
| 2013 | -173 365,69 | -3 796 726,52 | -3 970 092,20 | 46,75 | 1,12 | 4,69 |
| 2014 | -166 951,15 | -1 414 274,59 | -1 581 225,74 | 41,36 | 3,68 | 9,80 |
| 2015 | -145 571,24 | -759 387,49 | -904 958,74 | 45,55 | 1,40 | 12,78 |
| 2016 | -106 481,41 | -587 648,38 | -694 129,79 | 44,39 | - | 10,91 |
| 2017 | -71 551,43 | -357 189,49 | -428 740,93 | 47,63 | 2,53 | 14,78 |
| 2018 | -46 118,72 | -506 367,67 | -552 486,40 | 56,66 | 3,47 | 12,44 |
| 2019 | -63 169,11 | -418 051,97 | -481 221,08 | 48,95 | 2,07 | 12,61 |

Source : Elaboré par nous-même sur base du tableau n°1.

Commentaires : En dépit d'une tendance relativement à la hausse des recettes propres de 2009 à 2013, la commune de LIMETE n'est pas très performante dans la mobilisation desdites recettes. Le taux de mobilisation (quotient entre

réalisations et prévisions) ne dépasse généralement pas 50 %, sauf en 2018 (56,66 %). Les rétrocessions obtenues sont très faibles et de loin inférieures aux recettes propres. Les rétrocessions obtenues (REALISATIONS) n'ont jamais dépassé les 5% des prévisions. La commune de LIMETE a toujours fonctionné avec moins de 15 % des recettes totales prévues dans son budget annuel.

- **Commune de MASINA**

Tableau n°4. Évolution des écarts et taux de réalisation des recettes de la commune de MASINA

| PERIODE | ECART = REALISATION - PREVISION | | | TAUX = (REALISATION/PREVISION) x 100 | | |
|---------|---------------------------------|---------------|---------------|--------------------------------------|---------------|-------|
| | RECETTES PROPRES | RETROCESSIONS | TOTAL | RECETTES PROPRES | RETROCESSIONS | TOTAL |
| 2009 | -19 967,44 | -2 805 926,58 | -2 825 894,02 | 85,90 | 2,25 | 6,19 |
| 2010 | -168 861,64 | -4 045 470,18 | -4 214 331,83 | 41,76 | 0,27 | 3,04 |
| 2011 | -221 190,70 | -2 131 582,16 | -2 352 772,87 | 47,66 | 0,62 | 8,36 |
| 2012 | -294 004,13 | -5 380 724,79 | -5 674 728,93 | 38,98 | 0,32 | 3,49 |
| 2013 | -275 979,52 | -6 061 956,32 | -6 337 935,84 | 24,89 | 0,51 | 1,90 |
| 2014 | -104 012,18 | -2 275 924,75 | -2 379 936,93 | 70,04 | 2,32 | 11,10 |
| 2015 | -120 936,60 | -1 211 342,98 | -1 332 279,58 | 66,60 | 0,88 | 15,90 |
| 2016 | -105 709,51 | -928 382,70 | -1 034 092,21 | 62,77 | 0,44 | 14,99 |
| 2017 | -319 683,73 | -572 314,76 | -891 998,49 | 29,36 | 1,58 | 13,74 |
| 2018 | -194 526,22 | -618 607,82 | -813 134,04 | 40,72 | 1,92 | 15,20 |
| 2019 | -248 031,43 | -576 934,11 | -824 965,53 | 34,07 | 1,36 | 14,16 |

Source : Elaboré par nous-même sur base du tableau n°2.

Commentaire : Généralement, la commune de MASINA n'est pas très performante dans la mobilisation des recettes propres, malgré des taux de réalisation importants de 2014 à 2016. Même les prévisions des recettes propres sont déjà très faibles et dénotent d'un manque d'ambition en ce qui concerne la mobilisation de ces recettes propres. Les rétrocessions obtenues sont très faibles et de loin inférieures aux recettes propres. Les rétrocessions obtenues (REALISATIONS) n'ont jamais dépassé les 5% des prévisions.

Les recettes réalisées n'ont jamais atteint une moyenne de 15 % des prévisions budgétaires sauf en 2015 et 2018.

- Des implications par rapport au pouvoir fiscal réel

Les communes de LIMETE et MASINA vivent essentiellement de leurs propres recettes générées à l'interne. La rétrocession attendue arrive à des proportions très faibles ne dépassant pas les 5%. Cependant, elles ont toujours budgétisé les rétrocessions attendues (PREVISIONS) à des montants importants qu'elles ne reçoivent jamais, plutôt que de se focaliser sur l'effort de mobilisation des ressources propres. Cette situation handicape sensiblement le fonctionnement des communes qui ne peuvent couvrir toutes leurs charges

publiques (Assainissement, fonctionnement, etc.) pour ainsi booster leur développement.

Les rétrocessions obtenues par les communes sont généralement les "PARTS DES RECETTES A CARACTERE NATIONAL". La "QUOTE PART DES IMPOTS ET TAXES PROVINCIAUX D'INTERET COMMUN" ne leur parvient généralement pas. Avec ce constat amer, on note que les communes de LIMETE et MASINA sont loin de détenir un réel pouvoir financier. Etant donné la mobilisation insuffisante de ressources financières, nous pouvons affirmer que les deux communes ne jouissent pas réellement d'un pouvoir fiscal important. Bien que détenant une relative autonomie formelle ou juridique de fiscaliser, notamment en matière de l'Impôt Personnel Minimum, nous constatons que les méthodes de collecte des ressources financières sont encore archaïques et moins efficaces.

Bien plus, les ressources financières dont il est question, sont constituées de ressources fiscales et non fiscales. Si nous isolons les ressources non fiscales, l'autonomie fiscale déléguée à ces entités se trouvera très amoindrie. Eu égard à cette situation, il devient important de rationaliser le système de collecte des ressources financières communales. De nos jours, il est impensable de continuer à percevoir les recettes communales sur base d'une quittance ou d'un cahier. Il s'avère important d'user soit des imprimés de valeur, soit de bancariser tout simplement le recouvrement des deniers communaux. Etat de droit exige, la province devrait être obligée, sous peine de poursuites judiciaires, de reverser aux communes leur quote-part des recettes émanant des impôts et taxes d'intérêt commun.

Conclusion

Les communes de LIMETE et MASINA ne disposent pas encore du pouvoir réel de fiscaliser. Ce pouvoir reste à conquérir du fait que les prescrits légaux doivent être scrupuleusement observés à ce sujet. Cette situation handicape sensiblement leur fonctionnement. Elles ne peuvent pas couvrir toutes leurs charges publiques, notamment celles liées à l'assainissement, au fonctionnement, à l'équipement et investissement, etc., pour ainsi booster leur développement. Eu égard à cette situation, il importe de rationaliser le système de collecte des ressources financières communales en usant soit des imprimés de valeur, soit en bancarisant tout simplement le recouvrement des deniers communaux. En plus, l'on devrait mettre en place les mécanismes efficaces pour obliger la province de reverser aux communes leur quote-part des recettes émanant des impôts et taxes d'intérêt commun. Certes, la loi autorise le responsable d'une commune de fixer le taux de l'impôt personnel minimum. Mais, la loi y relative doit être révisée de fond en comble pour permettre aux communes de mobiliser efficacement les ressources y afférentes.

Enfin, le pouvoir de fiscaliser devrait être exercée sous l'œil vigilant du Pouvoir central. La régulation en cette matière doit être efficacement exercée pour éviter d'infliger à la population un lourd fardeau fiscal. Au vu des dépenses devant être effectuées par les communes, ces dernières devraient être dotées de moyens financiers suffisants pour y faire face. Les communes ne doivent dépendre ni trop de ressources de péréquation, ni trop de rétrocessions du gouvernement central ou de la province. Elles doivent être capables de mobiliser suffisamment de ressources internes, en exploitant suffisamment leur potentiel fiscal.

Références bibliographiques

I. Ouvrages

- BAKANDEJA wa MPUNGU, Grégoire, *Les finances publiques. pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, Afrique Editions SARL, Kinshasa, 2006 ;
- BUABUA wa KAYEMBE, Mathias, *Les finances publiques congolaises. Pouvoir Central- Provinces – Entités Territoriales Décentralisées*, Editions Universitaires Africaines, Kinshasa, 2013 ;
- DAFFLON, Bernard et MADIES, Thierry, *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Agence Française de Développement- Département de la Recherche, 2008 ;
- MUZELLEC, Raymond, *Finances locales*, 2^e édition, Dalloz, Paris, 1995 ;
- Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt, 1972.

II. Articles

- AYRAULT, Ludovic, *L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : Réflexions sur sa remise en cause*, dans LEROY, Marc (Sous la direction de), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, édition Economica, Paris, 2017, p.169-178.
- CASSETTE, Aurélie, JAYET, Hubert et PATY, Sonia, *Concurrence fiscale et élu Léviathan*, dans *Economie Publique*, n°18-19, 2006/1-2, p.3-31 ;
- DENIL, Frédérique, MIGNOLET, Michel et MULQUIN, Marie- Eve, *Chapitre 1. La théorie du fédéralisme fiscal et ses enseignements. Leçons de la théorie économique et expérience de 4 Etats fédéraux*, dans *Le fédéralisme fiscal*, De Boeck Supérieur, 2005 ;
- GUENGANT, Alain et UHALDEBORDE, Jean-Michel, *4. Economie et finances locales*. dans *Annuaire des collectivités locales*, Tome 23, 2003, p.425-449 ;
- MADIES, Thierry, *Fiscalité superposée et externalités fiscales verticales : faut-il reconsidérer le débat entre concurrence et coopération fiscales ?*, dans *l'Actualité Economique*, volume 77, numéro 4, décembre 2001, p.593-612 ;

MADIÈS, Thierry, *La concurrence fiscale entre collectivités territoriales. Concurrence fiscale et externalités horizontales et verticales : une grille de lecture des comportements stratégiques entre collectivités territoriales*, dans *Regards croisés sur l'économie*, n°1, 2007/1, p. 218 – 230 ;

MADIES, Thierry, PATY, Sonia et ROCABOY, Yvon, *Externalités horizontales et verticales ; où en est la théorie du fédéralisme financier ?*, dans *Revue d'économie politique*, volume 115, 2005/1, p.17-63 ;

MADIES, Thierry, PATY, Sonia, ROCABOY, Yvon, *Les stratégies fiscales des collectivités locales. De la théorie à la réalité*, dans *Revue de l'OFCE* 2005/3 (no 94), p.283-315 ;

MORER, Myriam, *Stratégies de coopération fiscale horizontale entre collectivités locales de même taille : une analyse fondée sur la théorie des jeux*, dans *Revue d'Economie Régionale*, n°1, février 2003, p.83-102 ;

TIEBOUT, Charles Mills, « A Pure Theory of Local Expenditures », in *The Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64/5, p. 416-424.

III. Documents de travail, Etudes et Rapports

EBEL, Robert D. et YILMAZ, Serdar, *Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial*, Symposium international, Commission sur le déséquilibre fiscal, Québec, 13 et 14 septembre 2001 ;

GUERRIER, Pierre André, *Les concepts liés à la décentralisation*, Etude réalisée sous la direction d'André Lafontant Joseph pour la firme Associates in Rural Development (ARD) dans le cadre du programme de législation relative à la décentralisation, p.11.

RASPILLER, Sébastien, *La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique*, Document de travail, Direction des Etudes et Synthèses Economiques, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Juin 2005.

VII. Textes légaux et règlementaires

Constitution de la République Démocratique du Congo, Modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, Journal Officiel, Numéro spécial, 52^{ème} année, Kinshasa, 5 février 2011 ;

Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ;

Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces ;

Ordonnance-loi n°18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la Province et de l'Entité Territoriale Décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition.