

TADAT Partners



THE WORLD BANK



TAX ADMINISTRATION DIAGNOSTIC ASSESSMENT TOOL

Rapport d'Évaluation de la Performance

République Démocratique du Congo (RDC)

Saidou Diop, Leif Jensen, Rene Ossa and Girma Gebretsadik



Février 2017

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

L'administration fiscale congolaise, à travers la Direction Générale des Impôts (DGI), dispose des fonctions de bases essentielles attendues d'une administration des impôts avec notamment l'organisation des services en *services stratégiques* chargés des tâches de pilotage des missions fiscales (assiette, contrôle, recouvrement, et contentieux), d'une part, et en *services opérationnels* chargés de la gestion quotidienne de l'impôt, d'autre part, telle que matérialisée par le Décret n° 017 du 02 mars 2003 portant création de la Direction Générale des Impôts. La mise en œuvre de la réforme des structures de l'Administration fiscale avec la création de la Direction des Grandes Entreprises (DGE), des Centres des Impôts (CDI), des Services Modernisés et Modélisés (SMM), et des Centres d'Impôts Synthétiques (CIS), au niveau central et des provinces, constitue un préalable indispensable à la mise en place d'une administration fiscale efficace.

Pour y parvenir, la DGI s'est dotée d'un programme de réformes et de modernisation dont la mise en œuvre produit des effets positifs perceptibles notamment en matière (i) d'information des contribuables sur l'accomplissement des diverses obligations fiscales (immatriculation, déclaration, paiement, communication) ; (ii) de gestion du contentieux fiscal avec un dispositif de recours progressif d'examen administratif et judiciaire ; (iii) de gestion du recouvrement et des mécanismes de prélèvements à la source et des acomptes provisionnels ; et (iv) de la centralisation des paiements d'impôts auprès des banques commerciales ou institutions financières agréés qui sont supposées les transférer au compte du Trésor à la Banque centrale (BCC). Le programme de réformes envisage également à moyen et long terme la poursuite de l'implantation des Centres des Impôts dans les provinces où ils n'existent pas encore, de la matérialisation de la réforme de la fiscalité directe par l'institution d'un impôt sur les sociétés et d'un impôt sur les revenus des personnes physiques et du renforcement du dispositif d'appui à la gestion de l'impôt à travers l'institution des téléprocédures et l'acquisition d'un logiciel de gestion intégrée de l'impôt.

Cependant, l'administration fiscale congolaise a encore du chemin à parcourir pour se conformer aux bonnes pratiques internationales en matière de gestion de l'impôt et se hisser au rang des administrations fiscales performantes. En effet, la présente mission d'évaluation a mis en évidence des faiblesses majeures dans de nombreux domaines, qui pourraient compromettre fortement la capacité de la DGI à remplir ses missions de manière efficace et efficiente.

Les principaux domaines de préoccupation concernent notamment: (i) l'exhaustivité et l'exactitude des données du registre des contribuables qui entachent sa crédibilité; (ii) l'insuffisance des initiatives visant à détecter de nouveaux contribuables et à élargir l'assiette fiscale notamment dans le secteur informel; (iii) l'absence d'un véritable processus structuré d'identification, d'évaluation et d'atténuation des risques institutionnels et

d'incivisme fiscal; (iv) l'insuffisance de mécanismes incitatifs pour amener les contribuables à procéder aux déclarations volontaires et spontanées; (v) la gestion manuelle des arriérés d'impôts et des remboursements des crédits de TVA rendant le suivi et le contrôle difficiles; (vi) l'absence d'un système comptable automatisé qui garantisse le contrôle et l'exhaustivité de l'enregistrement des recettes fiscales; et (vii) l'insuffisance de mécanismes opérationnels de contrôle externe et d'audit interne de l'administration fiscale.

Globalement, l'équipe d'évaluation estime que la DGI dispose du potentiel nécessaire pour relever le défi à travers un meilleur équilibre entre les activités de contrôle, de gestion globale, d'amélioration de la qualité de service à l'utilisateur et de la promotion du civisme fiscal. Les points forts et points faibles de l'administration fiscale congolaise, en matière de gestion des impôts, se présentent comme suit :

Points forts

- Les fonctions essentielles d'une administration des impôts sont effectivement en place au niveau central et des provinces, avec notamment la gestion du recouvrement et des mécanismes de prélèvements à la source et des acomptes provisionnels, qui sont essentiels pour la sécurisation des recettes fiscales.
- Les informations utiles pour l'accomplissement des diverses obligations fiscales (immatriculation, déclaration, paiement, communication) sont disponibles et accessibles aux contribuables.
- En matière de gestion du contentieux fiscal, un dispositif de recours progressif d'examen administratif et judiciaire est en place et utilisé par les contribuables qui sont en désaccord avec la DGI.
- Les paiements d'impôts sont effectués par des contribuables auprès des banques commerciales ou institutions

Points faibles

- Le système de gestion des impôts et d'immatriculation des contribuables est fragmenté, ce qui ne garantit pas l'exhaustivité et l'exactitude des données du registre et partant, ne contribue pas à une administration efficace de l'impôt.
- Les initiatives visant à détecter de nouveaux contribuables et à élargir l'assiette fiscale sont encore insuffisantes.
- Il n'existe pas de processus structuré et formalisé pour identifier, évaluer et atténuer les risques institutionnels et d'incivisme fiscal.
- Insuffisance de mécanismes incitatifs pour amener les contribuables à procéder aux déclarations volontaires et spontanées.
- Gestion manuelle du stock des arriérés d'impôts avec des risques d'erreur qui rendent le suivi et le contrôle des arriérés difficiles.

financières agréés qui sont supposées les transférer au compte du Trésor à la Banque centrale (BCC).

- Le programme de contrôle fiscal n'est pas établi sur la base d'un dispositif automatisé d'analyse des risques.
- La DGI ne dispose pas d'un système comptable automatisé qui garantisse le contrôle et l'exhaustivité de l'enregistrement des recettes fiscales.
- La procédure de traitement des demandes de remboursement des crédits de TVA n'est pas effectuée au moyen d'un logiciel automatisé d'évaluation des risques.
- Les mécanismes de contrôle externe et d'audit interne de l'administration fiscale ne sont pas pleinement opérationnels

Le tableau 1 présente une synthèse des notes de performance et le graphique 1 donne un aperçu graphique de la répartition des notes. Le système de notation est structuré en fonction des neuf domaines d'analyse de la performance (DA) de l'outil TADAT et de 28 grands indicateurs, essentiels à la performance de l'administration fiscale. Chaque indicateur est noté au moyen d'une échelle « ABCD », « A » représentant la note de performance la plus haute et « D » la note la plus basse.

Graphique 1. Republique Democratique du Congo : Répartition des notes de performance

Indicateur	Note
D1-1	C
D1-2	B
D2-3	C
D2-4	D
D2-5	D
D2-6	C
D3-7	C
D3-8	C
D3-9	C
D4-10	D
D4-11	D
D5-12	C
D5-13	B
D5-14	B
D5-15	B+
D6-16	D+
D6-17	B
D6-18	D
D7-19	C+
D7-20	D+
D7-21	C
D8-22	C
D8-23	C
D8-24	C
D9-25	B
D9-26	B
D9-27	B
D9-28	C

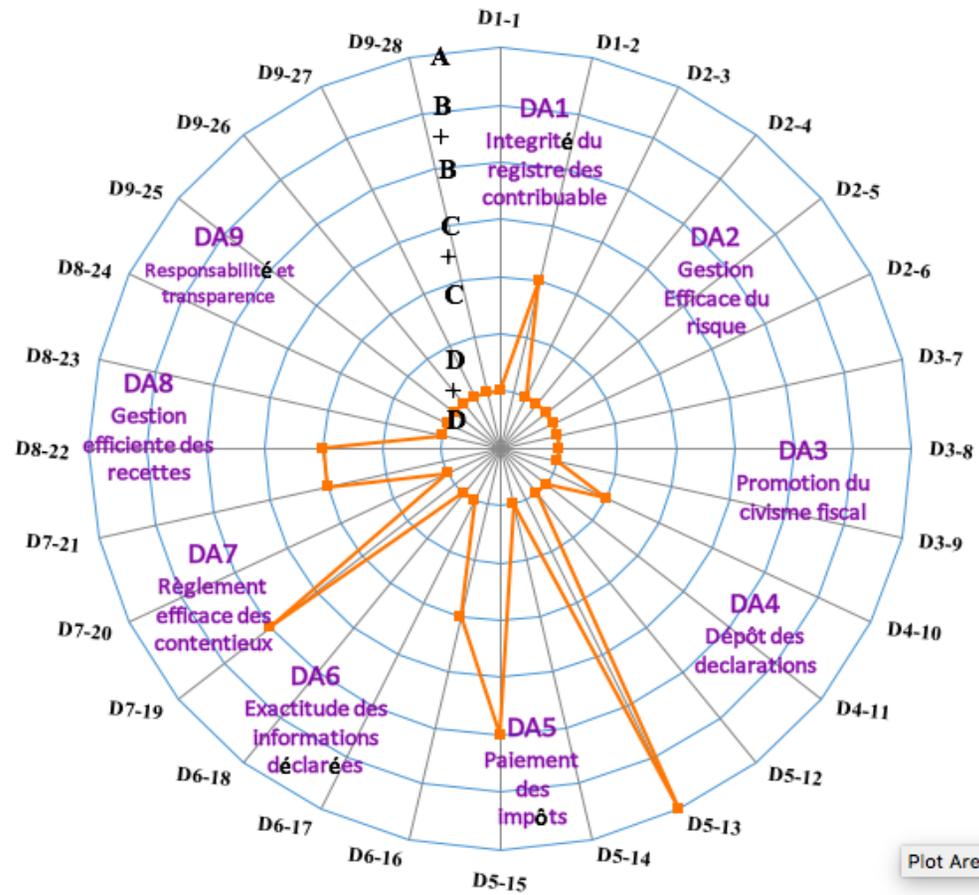


Tableau 1. République démocratique du Congo : Synthèse de l'évaluation de performance TADAT

Indicateur	Notes 2016	Brève explication de l'évaluation
DA 1: Intégrité du registre des contribuables		
D1-1. Pertinence et exactitude des informations relatives aux contribuables.	D	Le système d'immatriculation des contribuables est totalement distinct du système de gestion des impôts. Par conséquent, la base de données des contribuables ne renseigne pas sur les obligations de déclaration et de paiement des immatriculés et ne propose pas une vue globale et complète de la situation fiscale de chaque contribuable.
D1-2. Détection des contribuables potentiels.	C	Les initiatives visant à détecter de nouveaux contribuables et à élargir l'assiette fiscale sont encore insuffisantes.
DA 2: Gestion efficace du risque		
D2-3. Identification, évaluation, classement et quantification des risques d'incivisme fiscale.	D	Le recueil des renseignements et l'analyse des données permettant d'identifier les risques d'incivisme fiscal sont ponctuels et ne sont pas encadrés par une stratégie structurée de gestion de risque.
D2-4. Atténuation des risques par un plan d'amélioration du civisme fiscal.	D	La DGI ne dispose pas de plan global d'amélioration du civisme fiscal. Néanmoins des initiatives et exercices ponctuels portant sur une ou plusieurs catégories des contribuables ou des obligations existent.
D2-5. Suivi et évaluation des activités d'atténuation des risques d'incivisme fiscale.	D	Il n'existe pas de processus pour suivre et quantifier l'impact du respect des obligations fiscales émanant des activités d'atténuation des risques. Les travaux de la Commission permanente chargée de mettre en place des outils de maîtrise des risques n'ont pas encore abouti à la mise en place de processus permettant d'identifier, évaluer, classer et quantifier les risques d'incivisme fiscaux.
D2-6. Identification, évaluation et atténuation des risques institutionnels.	D	Il n'existe pas de processus structuré et formalisé pour identifier, évaluer et atténuer les risques institutionnels.
DA 3: Soutien Au respect spontané des obligations fiscales		
D3-7. Ampleur, degré d'actualité et accessibilité à l'information.	D	L'administration fiscale offre aux usagers un éventail d'informations mais elles ne sont pas

		configurées pour répondre aux besoins spécifiques des diverses catégories de contribuables.
D3-8. Ampleur des mesures prises pour réduire les coûts liés à la discipline fiscale des contribuables.	D	Les initiatives les plus importantes visant à réduire le coût du civisme fiscal pour les contribuables sont encore pour l'essentiel en phase de projet.
D3-9. Recueil de l'opinion des contribuables sur les produits et services.	D	L'administration fiscale ne dispose pas d'un dispositif pour recueillir de manière structurée et régulière l'opinion des contribuables sur le niveau général de ses prestations.
DA 4: Présentation des déclarations fiscales dans les délais		
D4-10. Taux de déclarations présentées dans les délais.	D+	Malgré les efforts fournis, les taux de déclarations fiscales déposées dans les délais restent faibles au regard des normes du TADAT. Bien que le taux de dépôt des déclarations dans les délais soit de 74,82% pour l'ensemble des assujettis à l'IBP, la proportion relative aux grandes entreprises est de 89,14% contre le seuil minimum de 90% fixé par le TADAT pour les grands contribuables.
D4-11. Utilisation de dispositifs de déclaration en ligne.	D	Pour l'instant, il n'existe pas de dispositifs de déclaration en ligne pour aucun type d'impôt. Toutes les déclarations, même celles déposées par les grands contribuables, sont effectuées manuellement sur papier auprès des différents services opérationnels de la DGI. Dans son rapport annuel de 2015, la DGI annonce un projet de télédéclaration pour les grandes entreprises du secteur minier.
DA 5: Paiement des impôts dans les délais		
D5-12. Utilisation de méthodes de paiement en ligne.	D	Les paiements d'impôts sont effectués par des contribuables auprès des banques commerciales ou institutions financières agréés qui sont supposées les transférer au compte du Trésor à la Banque centrale (BCC). Bien que la note A soit méritée selon le TADAT, la DGI n'a pas pu fournir les informations requises sur les taux de paiements considérés comme des paiements électroniques (voir pièces jointes III tableau 9).
D5-13. Utilisation de méthodes efficaces de recouvrement.	A	Le système de retenue de l'impôt à la source et les systèmes de d'acomptes sont utilisés pour tous les revenus liés à l'emploi et les revenus d'entreprise. Conformément aux dispositions du

		Code des impôts, les impôts professionnels sur les rémunérations (IPR) sont retenus à la source directement par l'employeur. De même, les contribuables relevant de la DGE, des Sièges Modélisés et Modernisés (SMM) des Directions Provinciales des impôts (DPI), ainsi que les Centre des Imôts (CDI) s'acquittent du paiement de l'IBP par voie d'acomptes provisionnels pendant l'année de réalisation des revenus à hauteur de 80%.
D5-14. Paiements dans les délais.	D	Bien que la plupart des règlements (en valeur) de TVA soient effectués dans les délais, le nombre des paiements de TVA avant la date de limite prévue par la réglementation reste inconnu. Les données recues (voir tableau 10 des pièces jointes III) indiquent que 78,31% des paiements (en valeur) ont été reçus dans les délais. Cependant, le manque de données sur le nombre des règlements de TVA effectués dans les délais, conduit à la note « D » sur le tableau.
D5-15. Stocks et flux d'arriérés fiscaux.	B	Le stock global des arriérés en pourcentage du total des recettes collectees est faible, mais la DGI ne dispose pas d'une gestion efficiente automatisée des arriérés d'impôts par ancienneté. La valeur du total des arriérés des principaux impôts de base à la fin de l'exercice, en pourcentage du total des recettes des principaux impôts de base pour l'exercice est de 9,88%. Toutefois, la moyenne des arriérés d'impôts qui datent de plus de 12 mois au cours des trois dernières années représente une valeur importante, soit 82,92% du stock total des arriérés d'impôt.
DA 6: Exactitude des informations déclarées		
D6-16. Ampleur des mesures de vérification prises pour détecter les déclarations inexactes et dissuader les contribuables.	C	Le programme de contrôle fiscal n'est pas établi sur la base d'un dispositif automatisé d'analyse des risques.
D6-17. Ampleur des mesures préventives prises pour inciter les contribuables à faire des déclarations exactes.	D	A l'exception du contrôle fiscal pour réduire les risques liés aux déclarations inexactes, il n'y a pas d'approche systématique pour des mesures preventives (à l'exemple des accords prealables en matière de prix de transfert ou des accords fiscaux par secteurs d'activités) pour inciter les contribuables à respecter leurs obligations fiscales au regard des différents types d'impôts

D6-18. Suivi de l'ampleur des déclarations inexactes.	D	La DGI ne conduit pas d'études pour estimer l'étendue des fausses déclarations. Il n'existe pas par exemple une structure dédiée à cet effet. Aucun modèle analytique, ni méthodologique est élaboré ou utilisé pour surveiller les pertes de recettes fiscales résultant des fausses déclarations des contribuables.
DA 7: Règlement efficace des contentieux fiscaux		
D7-19. Existence d'un processus de règlement des contentieux indépendant, facile à gérer et progressif.	B	Un dispositif de recours progressif d'examen administratif et judiciaire est en place et utilisé par les contribuables qui sont en désaccord avec la DGI. Cependant, La procédure d'examen administratif n'est pas indépendante du processus de contrôle fiscal. En effet, l'examen administratif et le contrôle fiscal sont conduits sous l'autorité du même supérieur hiérarchique au sein des directions qui sont en charge des services opérationnels.
D7-20. Délai de règlement des contentieux.	D	Les délais de réalisation des examens administratifs sont généralement très longs et vont au-delà de 90 jours.
D7-21. Mesure dans laquelle les résultats des contentieux sont suivis d'effet.	C	Le service de la Législation et du Contentieux surveille les décisions judiciaires et d'une manière ponctuelle, fait des recommandations pour des modifications des politiques et procédures fiscales
DA8: Gestion efficiente des recettes		
D8-22. Contribution au processus de prévision des recettes fiscales de l'État.	C	La contribution aux prévisions et estimations de recettes fiscales publiques n'est pas faite sur une base de modèle de prévision scientifique notamment en matière de suivi systématique des niveaux de remboursement des crédits de TVA, des dépenses fiscales et de l'encours des pertes fiscales reportées

D8-23. Pertinence du régime de comptabilité des recettes fiscales.	D	La DGI ne dispose pas d'un système comptable automatisé qui garantisse le contrôle et l'exhaustivité de l'enregistrement des recettes fiscales
D8-24. Pertinence du processus de traitement des remboursements d'impôts.	D	Le système de remboursement de la TVA présente des lourdeurs et se fait de manière empirique. De même les délais de remboursement sont longs et vont au-delà de 6 mois pour les requêtes ayant connu un début de traitement ; car un stock important de demandes de remboursement de TVA non encore traités existe au niveau des services opérationnels.
DA 9: Responsabilisation et transparence		
P9-25. Mécanismes internes d'assurance.	D	La fonction d'audit interne au sein de la DGI n'est pas encore opérationnelle.
P9-26. Contrôle externe de l'administration fiscale.	D	Le contrôle externe pour mesurer la performance opérationnelle et financière de l'administration fiscale n'est pas pleinement fonctionnel.
D9-27. Perception de l'intégrité des services par le public.	D	Il n'y a pas mécanisme de suivi de la perception par le public du fonctionnement de l'administration fiscale.
D9-28. Publication des opérations, des résultats et des projets.	D	La performance financière et opérationnelle de l'administration fiscale n'est pas rendue publique