

PRESSION FISCALE ET NORMES PRATIQUES AU SUD-KIVU

Bertin Nalukoma Irengé¹ & Arnold Nyaluma Mulagano²

Introduction

La République démocratique du Congo a pris l'option de la décentralisation comme mode d'organisation administrative. Cette décentralisation est même financière en ce sens que les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes³. Les lois de la République reconnaissent ainsi des compétences fiscales propres au pouvoir central et propres aux provinces. Bien que celles-ci puissent jouir d'une libre administration et d'une autonomie de gestion, il demeure qu'il ne peut être établi d'impôts que par la loi.

En effet, selon les termes de l'article 174⁴ de la Constitution congolaise du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, « il ne peut être établi d'impôts que par la loi. La contribution aux charges publiques constitue un devoir pour toute personne vivant en République démocratique du Congo. Il ne peut être établi d'exemption ou d'allègement fiscal qu'en vertu de la loi ». L'article 65 assigne à chaque Congolais le devoir de payer les impôts et les taxes.

¹ Avocat, assistant à la faculté de Droit de l'Université catholique de Bukavu.

² Avocat, professeur à la faculté de Droit de l'Université catholique de Bukavu.

³ Article 171 de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour 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.

⁴ Voir aussi l'article 9 de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

Sur cette base, des institutions nationales⁵, provinciales⁶ et locales⁷ sont chargées de prélever des impôts et des taxes⁸. Ce prélèvement est essentiellement allocatif et autoritaire. Allocatif, dans la mesure où le système est axé sur la maximisation des recettes, sans égard à la dimension incitative (Prud'homme 1992 : 6). Autoritaire dans le sens où les assujettis se voient imposés un régime exorbitant. Ce régime exorbitant se justifie par les nécessités de réaliser les charges inhérentes à tout État.

En pratique, cependant, la redistribution attendue par les contribuables fait défaut (voir DSCR 2⁹ 2011 : 44). En effet, le Gouvernement de la RDC note lui-même un taux élevé de pauvreté (70 %) et réalise que « la réduction de la pauvreté nécessite que soit mise en place une politique économique porteuse de croissance forte [...] couplée avec une bonne politique redistributive [...] » (DSCR 2 2011 : 25). Pour la province du Sud-Kivu, les travaux de Ansoms et Marivoet (2010), outre le fait de constater que le DSCR avait relevé en 2006 le même problème de redistribution (DSCR 1 2006 : 11), aboutissent à la conclusion que « le Sud-Kivu reste toujours parmi les provinces les plus pauvres » (Ansom & Marivoet 2010 : 263). Il s'agit d'une situation de longue date (DSCR 2 2011 : 39) qui incombe principalement à la mauvaise gouvernance (DSCR 2011 : 38). Ce défaut de redistribution et de bonne gouvernance serait vraisemblablement à l'origine

⁵ La Direction générale des impôts (DGI) créée par le décret n° 17/2003 du 2 mars 2003 tel que modifié et complété par le décret n° 011/43 du 22 novembre 2011, la Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations (DGRAD) créée par le décret n° 0058 du 27 décembre 1995 et la Direction générale des douanes et accises (DGDA) créée par le décret n° 09/43 du 3 décembre 2009.

⁶ Conformément aux dispositions de l'article 204, aux points 3, 5, 10, 16 et 17 de la Constitution de la RDC, chaque province organise ses services publics. Ainsi, pour la mobilisation des recettes au Sud-Kivu, l'édit provincial n° 009/05 du 1^{er} décembre 2009 a créé la Direction provinciale de mobilisation et d'encadrement des recettes du Sud-Kivu, DPMER/SK en sigle.

⁷ Les bureaux des recettes des entités territoriales décentralisées.

⁸ La législation fiscale congolaise repose essentiellement sur les ordonnances-lois n° 69-006, 69-007 et 69-009 du 10 février 1969 ainsi que sur celle n° 69-058 du 5 décembre 1969 relatives, respectivement, à l'impôt réel, à l'impôt exceptionnel sur les rémunérations versées par les employeurs à leur personnel expatrié, aux impôts cédulaires sur le revenu et à l'impôt sur le chiffre d'affaires telles que révisées à ce jour. Ce dernier impôt a été remplacé par la TVA instituée par l'ordonnance-loi n° 10/001 du 20 août 2010 portant institution de la taxe sur la valeur ajoutée, telle que modifiée le 25 juin 2011 par la loi n° 11/005 relative à la ratification de l'ordonnance-loi n° 10/001 du 20 août 2010 portant institution de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il y a, en outre, les ordonnances-lois de 2013 fixant les nomenclatures des recettes du pouvoir central et des provinces ainsi que certaines règles de procédure. Il existe un code des impôts généralement actualisé par les services de la DGI qui compile un certain nombre de textes fiscaux en un seul document.

⁹ Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, deuxième génération, DSCR 2.

d'une catégorie de pauvres qualifiés de « *mkosefu*¹⁰ » par Lukuli Petemoya au sein même de la fonction publique (cité par Ansoms & Marivoet 2010 : 264). Il cause aussi une perte de recettes pour l'État et donc moins d'investissements publics (DSCR 2011 : 38). Au sein même de l'administration publique, on déplore l'absence d'un régime de protection sociale, d'une politique de rémunération et des avantages sociaux et d'un système de suivi de la carrière des agents de l'État (DSCR 2011 : 39 ; DSCR 2006 : 30).

Par ailleurs, le poids de la décentralisation multiplie les formes de taxation – auxquelles sont soumis les contribuables – et de services taxateurs au bénéfice de chaque entité (État, provinces et entités territoriales décentralisées). En fin de compte, le contribuable, surtout opérateur économique, se trouve soumis à un grand nombre de taxes (DSCR 2011 : 38). Cela opère une incidence directe sur le prix des produits et des services et rend difficile leur écoulement face à la limite du pouvoir d'achat de la population (Ansom & Marivoet 2010 : 267). La politique de taxation de l'État s'avère défavorable pour les pauvres (DSCR 2011 : 45), et on estime que la structure tarifaire commerciale de l'État est biaisée en faveur des riches (DSCR 2011 : 45). Une tension se crée ainsi entre l'opérateur et le fisc, l'un recherchant une clientèle et l'autre travaillant pour renflouer les caisses de l'État. Pourtant, la maximisation se fait avec la collaboration des assujettis à l'impôt (pris ici au sens large), car le système fiscal congolais est avant tout déclaratif avant la mise en œuvre des procédures de contrôle organisées.

Pour les opérateurs économiques, le sens des avantages liés à la perception des impositions est révoltant. L'administré doit payer autant de droits à l'État, mais, en retour, celui-ci n'entreprend aucune politique d'allègement fiscal ou de protection des contribuables. Il ne soutient aucun projet de développement pour son peuple et ne parvient même pas à payer ses propres agents (Rubbers 2007 : 4). Un clivage apparent s'est créé et laisse apparaître d'un côté les grands fonctionnaires qui tiennent le timon et jouissent de grands avantages, et de l'autre, les petits fonctionnaires (Rubbers 2007 : 11) qui doivent lutter pour leur survie (la résilience)¹¹.

Dans ce contexte, pour lutter contre la pression fiscale et assurer leur survie, les agents et les assujettis ont inventé des pratiques telles que le couloir de la fraude, l'entraide mutuelle, le partage du gain et la catégorisation de la marchandise ou des opérations imposables.

¹⁰ Lukuli Petemoya définit ce pauvre comme étant quelqu'un qui vit dans la pauvreté à un certain moment, mais qui dispose de quelques moyens ou capacités qui pourraient lui permettre de sortir de sa situation.

¹¹ Dans la suite de cette réflexion, la résilience analysée porte sur cette deuxième catégorie.

Ces pratiques intriguent. Du point de vue juridique, elles peuvent être perçues comme des faits répréhensibles par la justice¹². Une autre lecture est cependant possible. On pourrait aussi retenir que ces pratiques relèvent d'une attitude de résilience.

En effet, les travaux de Géraldine Djament-Tran *et al.* (2012) ont abouti à la conclusion que la définition de la résilience est loin de faire l'unanimité. Ils distinguent deux tendances doctrinales. La première tendance conçoit la résilience à la fois comme un processus et l'état d'un système ou d'un enjeu qui, sur une période donnée, a su se maintenir malgré le choc ou la crise. L'autre considère la résilience comme étant une propriété, une qualité intrinsèque à un système ou un enjeu existant avant le choc et permettant d'y faire face. Cette qualité se révèle avec le choc soit comme plasticité, souplesse ou adaptation, soit comme résistance, comme capacité à se reconstruire ou encore comme capacité à se maintenir (Djament-Tran *et al.* 2012). Ces deux tendances s'accordent tout de même sur un postulat permettant de parler de résilience, lequel exige que le risque résulte de l'exposition d'un enjeu vulnérable à un aléa, c'est-à-dire à une source de danger.

La présente réflexion vérifie dans quelle mesure les faits identifiés s'inscrivent dans – ou s'écartent de – cette théorie. Par ailleurs, les travaux de Krista S. Langeland *et al.* révèlent aussi que les caractéristiques d'une résilience dépendent du contexte de l'appréciation (Langeland *et al.* 2016 : 6). C'est ainsi, pensons-nous, que le Gouvernement congolais, lui-même, parle de la vaillance et de la résilience du Congolais dans la souffrance et l'adversité. Il en évoque certaines stratégies (travailler plus, diversifier les sources de revenus et le prêt) (DSCR 2011 : 34, 36, 38). Mais, au-delà de cela, un slogan de résignation a vu le jour : « *njo Kongo iyi* » (« c'est ça le Congo »). Ce slogan est révélateur d'un nouveau mode de vie et d'une conviction profonde de séparation entre le légal et la pratique. C'est l'amorce d'une double vie pour les Congolais en général et les Sud-Kivuïens en particulier.

Pour ce faire, il s'est avéré impératif de procéder à une approche qualitative en combinant une recherche documentaire avec une recherche empirique, en nous rendant sur les lieux afin d'observer les faits. Notre étude s'est ainsi enrichie par la lecture d'ouvrages, d'articles, de rapports et d'autres documents relatifs à la thématique abordée. Nous avons aussi réalisé 145 entretiens individuels semi-directifs avec des cadres et agents des administrations fiscales, des opérateurs économiques, des consommateurs, des chefs de ménage et six groupes de discussion pour comprendre le comportement des acteurs et leurs conséquences sur les fonctions de l'État et les besoins des administrés. Par le rassemblement des questions et réponses

¹² Voir le Code pénal congolais (décret du 30 janvier 1940) tel que modifié par la loi n° 05-006 du 29 mars 2006 dite loi relative à la corruption (articles 147 à 150).

données, nous avons dégagé la tendance générale motivant les pratiques et leur déroulement.

Ces pratiques s'inscrivent dans la relation entre le contexte socio-économique du Sud-Kivu et le civisme fiscal (1). Ainsi, le contexte social (1.1) alimente l'émergence d'un « nouveau civisme fiscal » à l'œuvre de la mauvaise gouvernance (1.2). En conséquence, les pratiques développées aux fins de survie face à la pression fiscale (2) soulèvent des questions sur leurs motivations (2.1), leur contenu en tant que pratiques résilientes (2.2).

1. Du contexte socioéconomique au civisme¹³ fiscal¹⁴ dans le Sud-Kivu

1.1. Le contexte social sud-kivutien

Le coût de vie au Sud-Kivu est l'un des plus chers de la RDC. Avec une forte démographie¹⁵, le taux de chômage y est élevé (26 %¹⁶). Il s'élève à 6,9 % dans le milieu rural, 15,3 % dans les cités et enfin 28,3 % dans la ville de Bukavu (PNUD 2009 : 8). Et pour ceux qui ont accès à l'emploi salarié, la moyenne du revenu s'étend de 120 et 400 dollars américains à Bukavu, 50 et 200 dollars à Uvira, 30 à 50 dollars à Kabare et 30 à 50 dollars à Kalehe¹⁷. Cette moyenne concerne tout aussi bien les fonctionnaires de l'État que les employés dans le secteur privé. Cela renvoie à une consommation journalière de 13,3 dollars pour le travailleur de Bukavu, 6,6 à Uvira et 1,6 pour

¹³ Souci du citoyen de privilégier les intérêts de la collectivité au détriment des siens propres (Microsoft Encarta 2009).

¹⁴ Nous entendons par civisme fiscal l'exécution volontaire et régulière de ses obligations fiscales par le contribuable. Voir aussi M. Cheickna Touré (2011 : 13) : le civisme fiscal « se traduit par le comportement des citoyens qui s'efforcent d'alimenter les finances publiques le mieux possible d'une part et de les grever le moins possible d'autre part ».

¹⁵ Une population de 5 772 000 habitants, en ligne sur : <https://www.populationdata.net/pays/republique-democratique-du-congo/> (consulté le 12 août 2017).

¹⁶ Donnée tirée du bureau provincial de l'Office national de l'emploi, ONEM en sigle. Le service note que la plupart des habitants de la province sont dans une activité soit commerciale, soit agricole et minière. Si on considère l'emploi au sens du contrat du travail, le taux serait de 95 % (ONEM, le 21 juin 2017).

¹⁷ Le résultat de ces moyennes provient des contrats visés par le bureau de l'ONEM Sud-Kivu, des informations portées à l'office quant aux milieux ruraux, et des entretiens en groupes de discussion menés avec les habitants de Bukavu, Uvira, Kabare et Kalehe. Les activités dont on ne saurait fixer la moyenne sont celles du commerce et de la pêche, dont la rentabilité est tributaire de la clientèle ou des périodes. La pêche est une activité abondante et fréquente dans les territoires d'Uvira et à Kalehe. La plupart des habitants de Kabare et Kalehe sont dans l'agriculture et l'élevage, mais ils opèrent sur des portions de terres de moins de 1 ha et dans de petits élevages.

Kabare et Kalehe. Pour le commerçant et les prestataires occasionnels¹⁸, le revenu est tributaire des opportunités qui apparaissent. Avec ce niveau de revenu, le choix de la dépense à effectuer doit être passé par un crible trop serré afin de déterminer les priorités. Le choix est plus difficile pour les personnes ayant une charge familiale. En effet, la structure familiale est composée de six personnes en moyenne, dont deux parents et quatre enfants¹⁹.

Dans ces conditions, le pouvoir d'achat se trouve sévèrement limité et détermine l'orientation de la consommation des biens et des services. L'opérateur économique est quant à lui dicté par les contraintes socio-économiques pour faire le choix des biens et services à commercialiser. Ainsi, les biens et services de base sont les plus recherchés par rapport aux autres produits industriels et de simple confort (voir à ce sujet Ansoms & Marivoet 2010 : 268)²⁰. Certaines dépenses sont privilégiées. Il s'agit des dépenses alimentaires, dont essentiellement celles de nourriture, de santé, d'éducation scolaire et de loyer (Ministère du Plan 2015 : 214-215)²¹. Ces conditions de restriction financière ont pour conséquence que la majorité des habitants de la province se livre à plus d'une activité professionnelle (DSCR 2011 : 36) ou contractuelle avec une tendance quasi générale à entrer dans le commerce des biens ou des services afin d'obtenir un revenu supplémentaire²². Environ 80 % de la population du Sud-Kivu exerce une activité économique en soutien au revenu du travail, du métier, de l'activité journalière ou du revenu des loyers ou des revenus obtenus périodiquement²³. Et les activités économiques consistent généralement en la vente des biens de consommation courante comme les produits alimentaires, la boisson, le transport commercial, l'habillement, la pharmacie et les objets d'utilité ménagère²⁴.

¹⁸ Les travailleurs journaliers qui sont les plus nombreux à la quête quotidienne d'un travail ou d'une tâche à rémunérer (informations obtenues de l'ONEM). La plupart des gens ne se font même pas enregistrer à l'ONEM. Ce sont généralement ceux qui veulent postuler à un emploi. 27 982 à la date du 14 décembre 2017.

¹⁹ Résultat des entretiens individuels avec des responsables de ménages effectués entre le 25 et le 27 juillet 2017 et des groupes de discussion. Voir aussi PNUD 2009 : 7 ; DSCR 2011 : 26.

²⁰ Informations tirées de la synthèse des groupes de discussion avec les opérateurs économiques des territoires concernés par la présente étude.

²¹ Données tirées des entretiens individuels avec 22 responsables des ménages rencontrés entre le 25 et le 27 juillet 2017. Voir aussi PNUD 2009 : 8.

²² Tendance générale se dégageant des entretiens individuels et des groupes de discussion menés entre le 20 juin et le 27 juillet 2017.

²³ Tendance générale se dégageant des entretiens individuels et des groupes de discussion. Voir aussi Makabu *et al.* 2007 : 31 ; PNUD 2009 : 8-9 ; Rubbers 2007 : 3.

²⁴ Groupes de discussion avec les opérateurs économiques. Voir aussi PNUD 2009 : 7.

C'est essentiellement du petit commerce et de l'agriculture que vivent les habitants de la province du Sud-Kivu²⁵.

Par ailleurs, le phénomène des conflits et groupes armés au Sud-Kivu provoque un vaste mouvement d'exode des populations des circonscriptions rurales vers les villes et agglomérations périphériques, causant dès lors l'abandon des terres et des pratiques agricoles (Nyenyezi Bisoka & Ansoms 2016 : 261). En conséquence, la production agricole est quasi inexistante, à l'exception des cultures de subsistance pour les familles non déplacées et l'exploitation artisanale des minerais en certains lieux²⁶. Avec une faible production intérieure, l'économie de la province du Sud-Kivu est tributaire de l'importation de presque tout produit, même alimentaire, et de l'exploitation des minerais.

1.2. De la permanence d'une mauvaise gouvernance à un nouveau civisme fiscal²⁷

Ce contexte social ayant perduré depuis plus de vingt ans²⁸, avec une évolution régressive, il a sévèrement et progressivement impacté le civisme fiscal des citoyens²⁹. La situation des conflits armés de 1996 à 2002 n'a, quant à elle, pas eu d'incidence sur les attitudes des contribuables vis-à-vis de l'impôt. D'une part, la crainte de poursuites objectives était de nature à favoriser une exécution personnelle du paiement de l'impôt ; l'administration fiscale était forte et dynamique. D'autre part, l'absence ou le recul de l'État dans ses actions de service public, tant au bénéfice des administrés qu'à celui des agents de l'administration, semblait se justifier par les efforts de restauration de la paix et de reconstruction de l'État (DSCR 2011 : 20 et 45).

La période qui confirme les défaillances structurelles³⁰ et porte atteinte au civisme fiscal dans le Sud-Kivu est celle d'après 2006. Le pays étant plus ou moins stabilisé (DSCR 2011 : 20), des réformes législatives et

²⁵ *Idem*.

²⁶ La population du Sud-Kivu est essentiellement jeune ; 60 % de ses habitants sont âgés de moins de 30 ans (données tirées de la division provinciale des statistiques). L'abandon de l'agriculture est un phénomène quasi général à cause du contexte de guerres et de conflits armés. Les activités d'exploitation minière sont situées essentiellement dans le territoire de Fizi, de Mwenga et de Kalehe et constituent la principale activité des jeunes non déplacés.

²⁷ Il s'agit ici de nouvelles attitudes fiscales au regard de la perception de l'impôt.

²⁸ La guerre de libération de Kabila avec l'AFDL en 1996 n'ayant pas permis de réellement dépasser les faiblesses du régime de Mobutu (corruption et clientélisme) à partir des années 1990. Voir aussi à ce sujet Makabu *et al.* 2007 ; Rubbers 2007 : 4.

²⁹ Le développement qui suit dans ce paragraphe est une synthèse des entretiens passés avec des cadres provinciaux des administrations fiscales en date du 21 et 22 juillet 2017 sur la question du civisme fiscal et de la fraude fiscale au Sud-Kivu.

³⁰ Liées à la structure économique profonde et non à la situation ponctuelle (Encarta 2009).

administratives ont été entreprises. Le système fiscal a été adapté à la décentralisation³¹. Des régies financières provinciales ont été créées avec un personnel propre. Au Sud-Kivu, l'édit provincial n° 009/05 du 1^{er} décembre 2009 a fondé la direction provinciale de mobilisation et d'encadrement des recettes du Sud-Kivu (DPMER/SK). Cependant, les objectifs de ces réformes n'ont été que textuels, car, sur le plan pratique, la gouvernance³² s'est marquée par deux éléments notoires et marquants. D'abord, la négligence de la situation sociale des agents du fisc : plusieurs mois d'arriérés de traitement et un traitement très maigre ne permettant pas d'assurer la survie quotidienne³³. Ensuite, les recettes réalisées par les mêmes agents n'ont pas un d'impact visible sur la gestion administrative, le fonctionnement des services publics et le développement économique et social de la province. Par contre, elles semblent en avoir sur la situation patrimoniale des gouvernants et supérieurs hiérarchiques qui améliorent leurs conditions et confort économiques et sociaux en très peu de temps³⁴.

Demeurant inchangée sur plusieurs années³⁵, cette situation révèle une forme de prédation politique volontaire permanente (Trefon 2009 : 25). Elle cause ainsi une distance entre gouvernants et gouvernés, une frustration et une forme de résistance à appliquer des textes profitables à une classe précise. Une conviction d'être au service des intérêts particuliers s'installe de manière très profonde et révèle une oppression³⁶ effective : « c'est ça le Congo » (« *njo Kongo iyi* »). Ainsi on peut emprunter les mots d'Étienne Le Roy : « Le droit n'est pas ce qu'en disent les textes, mais ce qu'en font les acteurs » (Le Roy 2004 : 156).

³¹ Une œuvre abondante du législateur congolais a été opérée en matières administratives et fiscales dans les années 2003, 2004, 2008, 2010, 2011 et 2013, œuvre ayant permis la création des régies financières provinciales.

³² En utilisant ce terme ici, nous visons essentiellement la définition de la « gouvernance réelle » par Olivier de Sardan comme « la façon dont les biens et services publics sont “réellement” délivrés (ce qui inclut évidemment la façon dont l'État est “réellement” géré, ou dont les politiques publiques sont “réellement” mises en œuvre), par opposition à la définition normative de la “bonne gouvernance” promue par la Banque mondiale et les principaux partenaires du développement, qu'on pourrait aussi appeler “gouvernance idéale” » (Olivier de Sardan 2008 : 1).

³³ Surtout si l'on n'exerce pas une fonction comportant des attributions pouvant impacter sur la situation ou les opérations financières du contribuable. C'est l'origine de l'expression « fonction *eleki grade* » (« la fonction vaut mieux que le grade »).

³⁴ Entretiens individuels avec des agents de la DPMER, des services d'assiette (divisions provinciales) le 20 juillet 2017.

³⁵ Voir les descriptions que présente Rémy Prud'homme sur la situation des fonctionnaires zaïrois (1992), descriptions proches des réalités actuelles ; DSCR 1 2006 : 30.

³⁶ Action, fait d'opprimer, domination, joug. Action de faire violence par abus d'autorité. Asservissement, tyrannie. Contrainte, dépendance, sujétion (définitions tirées du Nouveau Petit Robert 2001).

Les victimes se découvrent petit à petit derrière l'indifférence politique et se reconnaissent faibles et impuissantes face au système de gouvernance en place³⁷. En outre, les conditions d'investissement et de vie sociale durcissent davantage (Misser 2017 : 103 ; Ansoms & Marivoet 2010).

Dans la province du Sud-Kivu, très peu d'entreprises tenues à l'initiative des entrepreneurs locaux ont une longue existence. La cause de leur disparition est l'application de nombreuses taxes^{38,39}. C'est dans l'exécution du régime fiscal⁴⁰ que l'opérateur se trouve dans une situation d'étouffement, car il doit avoir affaire aux administrations fiscales de chaque entité. L'obligation de vendre conformément à la structure des prix le met en difficulté, car il perd la clientèle au bénéfice de ceux qui offrent à des prix plus avantageux⁴¹. Le premier défi de l'opérateur économique étant la charge fiscale, il demeure que c'est la réduction de celle-ci qui lui offre le plus de manœuvres et d'avantages pour fixer un prix plus accessible et accroître sa clientèle. Un besoin d'allègement fiscal s'impose.

De leurs côtés, les agents fiscaux de la province ne sont pas régulièrement payés. Cela est un fait réel depuis plusieurs années, avec des arriérés pouvant aller jusqu'à huit ou douze mois⁴². Ils doivent pourtant vivre du revenu de leur travail. Les agents des administrations fiscales centrales⁴³ affectés dans la province du Sud-Kivu ont aussi des salaires dérisoires⁴⁴ et connaissent des arriérés de paiement alors qu'ils sont exposés aux mêmes

³⁷ Crainte de répression politique.

³⁸ La plupart des entreprises industrielles créées par les Congolais ont eu à fermer ou fonctionnent difficilement et offrent leurs produits à un prix plus élevé que les produits importés, à cause des taxes. C'est le cas des usines de production d'eau minérale, de jus et de gaz. Curieusement, les entreprises des étrangers survivent. Ont-elles une politique favorable ? (voir Rubbers 2007).

³⁹ Instituée par les ordonnances-loi de 2013 et complétée par les arrêtés provinciaux et décisions des ETD fixant la nomenclature annuelle des taxes dues à la province et leurs taux.

⁴⁰ Par régime fiscal, on entend un ensemble de règles concernant l'établissement, le recouvrement, le contrôle et le contentieux de l'impôt telles qu'elles résultent des lois les fixant (Lamarque *et al.* 2009 : 108).

⁴¹ Trois entretiens avec des inspecteurs de la division provinciale de l'économie en date du 24 juillet 2017 ont permis de dégager leurs impressions sur la vente au prix affiché sur les étalages.

⁴² C'est le cas en date du 29 août 2017 pour les agents de la DPMER/SK et de l'exécutif provincial.

⁴³ Direction générale des impôts (DGI), Direction générale des douanes et accises (DGDA) et Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations (DGRAD).

⁴⁴ Le salaire net d'un directeur est de 200 000 Fc, celui d'un chef de division de 134 000 Fc, d'un agent entre 80 000 et 90 000 Fc et d'un huissier de 20 000 Fc. Cela ne représente même pas le prix du loyer (en moyenne 100 dollars par mois) au taux actuel du dollar, soit 1535 Fc le dollar. (Entretiens individuels avec les agents du fisc. Voir aussi la moyenne

contraintes de vie. Ils sont en contact régulier avec les opérateurs économiques par le lien de leurs missions et fonctions, la contrainte de survie imposant la recherche d'issues.

En effet, si l'on admet l'approche de Crozier et Friedberg (1977 : 11) selon laquelle « l'acteur n'existe pas au-dehors du système qui définit la liberté qui est sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action », lorsque le système place certains acteurs dans une incertitude permanente et très peu confortable, l'acteur développe d'autres stratégies d'adaptation ou de réforme. Il cherchera soit à reconquérir sa vraie liberté et le confort recherché, soit à les défendre, soit encore à améliorer sa situation⁴⁵.

Les textes fiscaux constituent de bons outils au service de l'État, mais dans la condition d'une administration idéale⁴⁶. En tant que tels, ils procurent à ses animateurs tous les moyens de leurs actions. Cependant, dans un système de prédation, les mêmes outils sont sollicités pour un but financier. Alors que, comme le dit Maurice Lauré, « la fiscalité ne doit pas entraver la productivité du travail, fondement de la puissance des Nations » (Lauré 1956 ; Uri1990).

Le défaut d'une politique sociale et économique au Sud-Kivu, avec des actions concrètes au bénéfice des administrés, pousse ceux-ci à se prendre en charge par des approches solidaires. D'où l'émergence de certaines pratiques à travers un système de collaboration ésotérique.

2. Les pratiques développées aux fins de survie à l'égard de la pression fiscale

La pression fiscale a un sens particulier au Sud-Kivu : elle comprend non seulement la charge de l'impôt sur le contribuable, mais aussi la multiplicité des taxes et la pression faite pour donner des moyens à la classe dirigeante au détriment du social et du développement⁴⁷.

L'exécution des règles fiscales au Sud-Kivu se fait en principe conformément aux procédures légales. Cependant, les mêmes règles sont parfois utilisées pour couvrir certaines pratiques qui, soit sont en écart avec elles, soit en ayant recours à des opportunités (voir aussi Rubbers 2007 : 11). En

de différentes listes de paie). La moyenne des agents de la province est de 420 000 Fc qui équivalent, au taux actuel, à 273 dollars américains.

⁴⁵ Voir le commentaire sur : www.arianesud.com/content/221/.../CROZIER (consulté le 20/08/2017).

⁴⁶ Dans une administration idéale, c'est-à-dire qui fonctionnerait entièrement conformément aux normes professionnelles, le « problème des écarts » ne se poserait pas. Ceux-ci ne seraient qu'individuels et marginaux (Olivier de Sardan 2015 : 2).

⁴⁷ Définition issue des groupes de discussion. L'agent fiscal est considéré comme un chien de chasse des gouvernants.

effet, la mauvaise gouvernance dont sont victimes les fonctionnaires et les citoyens ainsi que la vie difficile ont engendré certains écarts entre le légal et la pratique. Victimes d'un système de prédation, les agents du fisc et les opérateurs économiques se sont d'abord résignés, puis ont riposté de façon latente à travers des adaptations au sein même du système fiscal oppresseur, de façon à s'assurer une survie : c'est la résilience fiscale congolaise. En effet, les postulats de la résilience sur lesquels s'accordent les différentes doctrines (Djament-Tran *et al.* 2012) – à savoir : l'existence d'un enjeu vulnérable exposé à un aléa pouvant l'affecter sensiblement – correspondent tout à fait à la situation de l'agent fiscal et du contribuable congolais. L'enjeu pour l'agent est d'assurer sa survie par son emploi. Et le chômage est un réel problème au Sud-Kivu, qu'il faut à tout prix éviter. La survie de l'agent par l'emploi dépend aussi de la qualité des relations et du degré d'entretien du supérieur. Pour l'opérateur économique aussi, l'enjeu est de vivre de son activité par sa clientèle. Ainsi, les aléas sont respectivement la perte de l'emploi, la disgrâce du chef et le défaut de rémunération pour l'agent, et la perte de la clientèle à cause du prix et la fermeture des activités pour le commerçant.

Pourtant, les statuts des agents de carrière des services publics de l'État rendent incompatible la carrière de l'agent avec toute autre activité professionnelle ou mandat à but lucratif⁴⁸. À moins qu'il réunisse les moyens et conditions d'être associé dans une société dont les associés ne sont pas commerçants, ou se livre à une exploitation agricole, agro-industrielle, artisanale, à l'élevage, à l'enseignement dans une institution supérieure ou universitaire, ou encore à la recherche. De son côté, l'opérateur économique qui applique littéralement toutes les taxes sera obligé de les faire valoir dans le prix de ses marchandises et devra faire face à la concurrence. Et il ne peut être établi d'exemption ou d'allègement fiscal qu'en vertu de la loi⁴⁹.

Dans ce contexte, le besoin de survie impose à l'un et l'autre une adaptation au système dont on ne peut détruire la structure. Une attitude de résilience face au non-choix : « *Njo Kongo iyi* » (« c'est ça le Congo »).

2.1. La motivation des écarts au Sud-Kivu

Comme le dit Olivier de Sardan, « s'il est un point commun à l'abondante littérature portant sur l'État, les administrations et les services publics en Afrique, c'est bien le constat d'écarts importants entre les normes officielles qui régissent ces institutions et les comportements réels de leurs agents » (Olivier de Sardan 2008 : 4). Les écarts ne sont pas anodins. Effectivement,

⁴⁸ Article 115 de la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État.

⁴⁹ Article 174 de la Constitution congolaise.

les normes officielles comprennent de bonnes dispositions sur le comportement des agents⁵⁰, les procédures d'exécution de leurs tâches ainsi que leurs droits et devoirs⁵¹. Mais le problème ne se situe pas dans le défaut des règles prescriptives, mais plutôt dans un système qui les outrepassa. Pratiquement, le rôle du fonctionnaire est avant tout de servir le « maître » qui l'emploie ou dont dépendent son traitement et son confort professionnel avant de servir l'État : la prédation⁵². On peut emprunter à Olivier de Sardan (2001 : 71) la description d'un effet du clientélisme en Afrique de l'Ouest : « Tout poste est censé procurer une "rente", dont le bénéficiaire est redevable au parti ou au nominateur, ce qui crée une "dette" devant être payée ultérieurement en faveurs, en complaisances ou parfois en argent [...] ». L'intérêt général est relégué au second plan⁵³.

C'est à ce niveau que la réalité morale et psychologique congolaise en générale, et du Sud-Kivu en particulier, intrigue. L'État meurtrit sa population et la délaisse manifestement. Le service est à sens unique : les hauts responsables de l'administration qui sont servis n'honorent pas les obligations qui leur incombent à l'égard des agents des administrations fiscales (les petits fonctionnaires ; voir DSCR 1 2006 : 30 ; DSCR 2 2011 : 39).

Quand le gouverneur justifie le non-paiement du salaire en disant : « Vous pensez qu'il manque de l'argent ? Ils doivent être en train de se payer eux-mêmes ». « Trouvez-vous ça normal ou responsable pour un dirigeant ? » s'indigne Mr RB de la DPMER/SK, le 20 juillet 2017.

L'État, abandonnant ainsi ses responsabilités, place son agent sous une contrainte d'adaptation : adaptation à répondre à la fois aux obligations du service (la réalisation des recettes), à l'obligation morale d'entretenir sa hiérarchie et aux contraintes de sa propre survie. Cette triple obligation constitue la principale motivation des écarts. L'agent n'a pour outil que sa fonction et, pour moyen, son pouvoir d'imposer la charge fiscale aux contribuables. Comment procède-t-il ? Il collabore avec ces derniers à des pratiques d'adaptation.

⁵⁰ Voir le décret-loi 017-2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État.

⁵¹ Contenus dans la Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État. Voir aussi l'article 2 du décret-loi 017-2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État.

⁵² « Dans un système de prédation, la fiscalité est mise à l'envers » (Pierre Jacquemot, 2010 : 133). Voir aussi Trefon 2009 : 18.

⁵³ « *The problem for the civil servant was that the master, bwana, was in a position to induce compliance to the informal rules of the office mores because of the authority conferred on her or him by the official regulations. The subordinates depended on the goodwill of their bwana* » (Anders 2009 : 134, son constat sur la fonction publique africaine).

2.2. La résilience face à la pression fiscale

Le tableau qui décrit le mieux l'ensemble des éléments qui caractérisent la résistance à la bonne gouvernance en RDC est celui de Pierre Jacquemot (2010), lequel présente le niveau de dépassement d'un questionnement sur la corruption ou la fraude par rapport à la loi favorable au fonctionnement de l'État en RDC. Jacquemot retrace ainsi les éléments constitutifs de la déliquescence du système de gouvernance et aboutit au constat que la conscience dans l'administration congolaise n'est plus au niveau des idéaux, mais plutôt dans un système complexe où légalité, illégalité ou fraude, corruption et gestion se concilient dans une même philosophie : « pourvu que ce soit utile ». Et cette utilité est relative. La règle d'or, c'est la « protection des intérêts ». Et une forte prédation s'installe. Les acteurs et les victimes s'associent solidairement selon leurs situations et définissent leurs modes de vie. Il n'est pas question de « chercher à comprendre⁵⁴ », mais de « s'appliquer » ou « rattraper le train ». Le choc de conscience est « étranger ». Le véritable Congolais doit « comprendre » : « *njo congo iyi* », « *Congo oyo*⁵⁵ ». Ce niveau de déchéance de la conscience citoyenne est un bouclier contre tous les méfaits, toutes les surprises désagréables pouvant émaner du désordre, du mode de gouvernance ou d'un génie congolais. Ce slogan ne laisse la place qu'à la « pratique salubre ».

Certaines pratiques connues sont ainsi observables entre agents fiscaux et contribuables au Sud-Kivu et sont susceptibles de qualifications différentes. Ce sont des pratiques à forte résonance individuelle et sans impact sur la pression fiscale des opérateurs. Ces pratiques sont souvent le fait des agents de l'administration fiscale. C'est le cas de la « pince » (un prélèvement non enregistré, mais effectué à l'occasion d'une taxation ; Prud'homme 1992 : 3), de l'« extorsion » (le trafic des amendes ou des pénalités ; *ibid.* : 5), de la « capitalisation⁵⁶ » des postes (user des opportunités de la fonction pour obtenir un « gain »), des « réquisitions » (demande de service par l'agent fiscal moralement contraignante pour la personne requise ; celle-ci peut en établir une facturation en sachant qu'elle ne sera pas payée ; Prud'homme 1992 : 6), des « pots-de-vin » ou « pourboires » (sortes de gratifications pour motiver l'agent à poser un acte de son devoir ; Jacquemot 2010 : 131 et 140), etc.

Certaines pratiques résultent, par ailleurs, d'un sentiment commun et d'une motivation unique visant à créer un équilibre entre les contraintes de l'agent fiscal, la pression fiscale sur les opérateurs économiques et la fourniture sur le marché des biens et services à des prix accessibles. Ces pratiques

⁵⁴ Voir la fable du crocodile et du scorpion présentée par Trefon (2009 : 13) : « Nous sommes au Congo ».

⁵⁵ Et Joseph Kabila d'ajouter : « *RDC, eloko ya makasi* » (« la RDC, une affaire solide »).

⁵⁶ Expression empruntée à Charles Kakule (2017 : 83).

s'opèrent en réseau et nécessitent une intégration. À ce stade, une véritable forme de régulation sociale⁵⁷ se vit « sur une base locale ou réticulaire, à l'intérieur des services, au fil des interactions et des routines. Le contrôle social plus ou moins dense qui se tisse du fait des relations de proximité au travail entraîne évidemment une convergence relative des pratiques et l'émergence d'expectations communes, et de marges de tolérance partagées » (Olivier de Sardan 2008 : 5). Il s'agit des pratiques abordées ci-après.

2.2.1. Le « couloir de l'invisible⁵⁸ »

Il s'agit d'une pratique remarquable et très discrète qui met en œuvre un réseau de collaborateurs comprenant les agents de l'administration fiscale, les agents de la sécurité, l'opérateur économique et le consommateur final. Elle nécessite le contrôle de l'information et de l'inspection des biens à venir de façon à s'assurer d'une opération « propre » qui pourrait passer inaperçue ou, à la limite, avec une couverture forte (de l'une ou l'autre autorité ayant un pouvoir de décision ou une grande influence). C'est une pratique très courante pour les marchandises importées. Elle consiste à tracer le parcours de la marchandise et à le sécuriser de façon à ne pas payer les droits dus à l'État. Ce qui est intéressant dans cette pratique, c'est le réseau mobilisé qui fait intervenir plusieurs personnes, souvent à partir même de l'origine de la marchandise. Tous les intervenants sur la chaîne du parcours sont intéressés.

L'opérateur économique qui s'apprête à importer communique à l'avance avec les agents travaillant à la douane sur la marchandise à venir. Ces agents examinent les conditions de sécurisation de l'information et le niveau d'attention des personnes qui peuvent entraver l'opération. Deux procédés sont possibles. Dans le premier cas, la marchandise fait son parcours avec des documents déjà établis, mais qui en minorent sévèrement l'importance. L'opérateur paiera pour une très petite quantité de la marchandise importée. C'est le cas le plus fréquent et qui peut impliquer parfois la participation de certains supérieurs hiérarchiques des agents impliqués parce qu'il y a quand même des documents qui accompagnent la marchandise. Le deuxième procédé est le plus risqué et nécessite l'intervention du consommateur. Tous les documents sont normalement établis, mais les intéressés doivent être patients. La jouissance de leurs invisibles ne pourra intervenir qu'après la dépense du consommateur. La marchandise est donc importée et va directement jusqu'à sa consommation finale. Aucun droit n'est payé. Le montant

⁵⁷ Processus par lequel se créent, se transforment et disparaissent les règles (Ferréol *et al.* 2004 : 179). L'idée centrale ici est celle de Jean-Daniel Reynaud d'une régulation conjointe où la règle commune peut être un compromis ou une accommodation entre groupes rivaux. Constitutive des rapports sociaux, cette régulation devient un enjeu. Elle peut aboutir au contrat, mais aussi au conflit (Ferréol *et al.* 2004 : 179).

⁵⁸ Terme utilisé par des agents de la douane à Uvira.

s'y rapportant est partagé entre agents et opérateurs. Les documents accompagnant la marchandise seront détruits après s'être assuré qu'il n'y a même pas de rumeur. Il s'opère ici une mutualisation des risques. En cas de fuite, tous les participants remboursent. Le succès de l'opération dépend du consommateur final.

Cette pratique de couloir est souvent tributaire de la quantité des importations à effectuer. Les agents y gagneront souvent sur le nombre dans le premier cas. Le second représente souvent un gros coup.

2.2.2. L'entraide mutuelle

Il s'agit d'une pratique relationnelle consistant en des interventions d'aide mutuelle entre l'opérateur économique et l'agent fiscal. Suivant ses moyens et les biens dont il dispose, l'opérateur économique fournit de l'aide à l'agent fiscal en cas de besoin et la compensation se fait par une déduction progressive du montant équivalent au service rendu. La charge revient à l'agent fiscal de sécuriser son « client » à chaque fois qu'un autre agent du même service ou d'un autre viendra opérer une taxation. C'est la pratique la plus courante, elle permet aux agents d'assurer la prise en charge de nombreux besoins familiaux dans l'hypothèse de défaut de paiement ou de paiement de maigre salaire.

De son côté aussi, l'opérateur peut élargir les relations de l'agent en associant ses collègues les plus sûrs et capables d'observer la même collaboration et le même degré de discrétion. Ainsi, l'opérateur assure une certaine clientèle à l'agent et lui ouvre d'autres marchés pour les mêmes services. À l'occasion de cette pratique, on rencontre des formes de taxations « complaisantes⁵⁹ ».

2.2.3. Le partage du « gain »

Le mot « gain » est utilisé ici non pas au sens d'un revenu ou d'un bénéfice acquis d'un travail ou d'une activité, mais plutôt dans un sens du jargon des victimes de la prédation. L'impôt ou la taxe est considérée ici non pas comme un droit de l'État, mais comme une ressource détenue par des gouvernants « prédateurs et malveillants » (« *munyama* »). Ainsi, il s'agit du partage du gain (« *franka ya munyama* ») entre le *munyama* et les administrés délaissés (l'agent fiscal, ses supérieurs hiérarchiques bureaucrates et l'opérateur). Le partage est ainsi régulé. Il y a des périodes où l'opérateur paie l'impôt ou la taxe et d'autres où il ne paie rien du tout. Ainsi, l'agent,

⁵⁹ Terme emprunté à Julie Paquin (2004) analysant l'affaire « Ventex » et parlant de « facturation complaisante ». Dans cette affaire, au Canada, il s'est agi de la fabrication des factures fictives utilisées aussi par des entreprises fictives dans le but de réduire la charge fiscale. Dans notre cas, de fausses taxations et de fausses preuves de paiement peuvent être établies dans le but de dissimuler la dette fiscale d'un contribuable.

ses collègues et l'opérateur se partagent le butin. Une autre forme de partage est celle de déclarations minorées de la matière imposable consenties par les intéressés. Ainsi, une proportion des droits est imposée et payée, le reste est partagé. Cette pratique est la forme la plus dénoncée de la fraude fiscale, surtout en cette deuxième hypothèse, mais elle n'est jamais contrôlée.

2.2.4. La catégorisation de la marchandise et des opérations (transbordement)

Il s'agit ici d'une autre forme de fausse déclaration consentie par les intervenants. Pour la marchandise, celle-ci se trouve classée dans une catégorie de taxation inférieure à celle qui aurait réellement dû être la sienne. On opère ainsi une taxation moindre à l'avantage de l'agent et de l'opérateur. C'est par exemple la taxation d'un bien en tant qu'une mitraille alors qu'il peut s'agir d'un appareil en bon état ou d'une voiture. Pour les opérations, on situe l'opération à une petite échelle alors qu'il s'agit en réalité d'une grosse opération qui serait plus fortement taxée. Ainsi, en douane, une grosse importation à valider par une « déclaration définitive » (ID) est prise sous la catégorie de trafic frontalier (petite importation) dédouané par une « déclaration simplifiée à l'importation » (DSI). Ceci facilite la libération de la marchandise de l'opérateur dans un bref délai et moyennant un paiement inférieur à ce qui aurait été conclu. La particularité de cette pratique est qu'elle s'opère aussi en réseau. Il y a plusieurs intervenants qui conviennent d'y procéder, c'est-à-dire tous les services intéressés par le contrôle ou la validation de la marchandise et des opérations s'y rapportant (voir aussi Rubbers 2007 : 9-10).

Ces pratiques sont qualifiables de fraude en tant qu'« agissement illicite par emploi de moyens illégaux », ou encore qu'« agissement illicite par emploi des moyens réguliers ; opération consistant à utiliser des moyens licites pour violer la loi (fraude à la loi) » (Cornu 2009 : 430). En même temps, ils ont un fondement de résilience collective pour faire face au contexte de prédation politique et sociale et de corruption entendu comme « altération d'un état premier considéré comme pur et idéal » (Alcaud & Bouvet 2004 : 51). Elles sont réprimées par le Code pénal congolais (décret du 30 janvier 1940) tel que modifié par la loi n° 05-006 du 29 mars 2006 dite loi relative à la corruption (articles 147 à 150).

Ces méthodes de résilience collective sont profondément ancrées dans les habitudes et pratiques des Sud-Kivutiens qui s'y protègent mutuellement en s'assurant la collaboration de tous les complices possibles⁶⁰. Par ailleurs, bien qu'on puisse identifier et qualifier ces pratiques, elles restent diffici-

⁶⁰ Voir le développement sur la sociabilité et l'anomie de Pierre Jacquemot (2010).

lement perceptibles, car, au moment de leur réalisation, non seulement le secret est capital, mais il faut aussi en être informé⁶¹.

Cette « résilience fiscale congolaise » est donc devenue une philosophie, une douce approche collective des pratiques d'adaptation pour la survie dans un système de prédation et d'oppression. Le respect de la norme officielle devient pratiquement une mauvaise option dans certains cas. Surtout dans les cas où la survie personnelle ou d'une activité vitale est en jeu. Ces pratiques collectives permettent, en fait, l'accès de plus d'une personne aux ressources, à l'emploi et au travail. L'agent de l'ordre, pour sa survie, a besoin de l'irrégularité. Il ne s'agit pas d'un trafic d'influence, mais plutôt d'un mode de vie sud-kivutien en matière fiscale. L'on peut se sentir choqué par ces pratiques, mais il suffit de prononcer la formule « *njo congo iyi* » pour n'en avoir plus rien à faire et ne même pas penser à la justice. Par ailleurs, le fisc congolais constitue un vaste champ de corruption au point que les contribuables n'ont même pas besoin d'aller en justice. Le contentieux fiscal est quasi déserté au Sud-Kivu, avec moins de dix dossiers en 40 ans (Nyaluma 2016 : 77). Le jeu de ces pratiques se joue à travers une communication profonde et très souple et peut changer à tout moment pour s'adapter au contexte et aux exigences actuelles. Plusieurs disent que, sans ces pratiques, beaucoup d'entreprises seraient en faillite et de nombreux consommateurs n'accéderaient pas à certains biens et services. L'administration en est consciente et observe des réserves par rapport à cette manière de faire établie (DSCR 2 2011 ; Rubbers 2007). Les pratiques sont même si mouvantes que, parfois, si on veut suivre les règles formelles, ça ne marche pas. On a donc dépassé le débrouillez-vous zaïrois dont les approches étaient plus individuelles afin d'embrasser un mode de « débrouille collective ». La confiance dans le « public » est perdue et le rôle de l'officiel n'est que final. C'est ainsi que même le budget de la province en pâtit et les non-avertis en souffrent.

La pratique aide l'agent du fisc à entretenir son niveau de vie. Par ce biais, l'opérateur parvient à obtenir un gain malgré la charge de l'entreprise. Elle permet enfin au consommateur d'obtenir à des prix plus bas certains biens et services sur le marché et d'influencer le comportement des agents étatiques et des opérateurs économiques.

⁶¹ C'est grâce à quelques indiscrétions que nous avons eu connaissance de ces pratiques étudiées.

Conclusion

La présente réflexion est partie d'un questionnement face à certaines pratiques en marge de la loi fiscale développées par les opérateurs économiques en collaboration avec les agents du fisc au Sud-Kivu. Des pratiques juridiquement répréhensibles en tant que fraudes, mais qui ont pu se maintenir à travers le temps et bénéficier d'une tolérance plus accrue de la population, voir d'une participation. Nous nous sommes interrogés sur les raisons de cet état de fait et sommes parvenus à des éléments portant à croire que l'existence et la persistance de telles pratiques avaient un fondement contextuel particulier et des motivations précises. Une recherche empirique et qualitative nous a permis d'en dégager une explication.

En effet, l'organisation de l'administration fiscale en RDC est décentralisée. Cela implique l'octroi aux provinces de moyens suffisants pour leurs politiques propres. Il en va ainsi des ressources fiscales qui comprennent des ressources propres au pouvoir central et celles des provinces. Leur mobilisation devrait avoir pour but d'assurer le bon fonctionnement des institutions et des services publics. Cependant, en RDC en général, et au Sud-Kivu en particulier, on n'observe pas une corrélation entre la mobilisation et le but poursuivi. On note plutôt une aisance chez les hauts fonctionnaires et patrons de l'administration tandis que les petits fonctionnaires et la population vivent dans la misère. Le mode de gouvernance revêt en effet un caractère de prédation au mépris de l'intérêt général et de l'intérêt des agents publics. D'autre part, plusieurs impôts et taxes sont à la charge des opérateurs économiques qui ne les supportent pas à cause de leur incidence sur le prix des biens et services alors que le pouvoir d'achat local est trop faible. En outre, le traitement salarial des agents du fisc est tellement dérisoire qu'il ne leur permet pas de s'assurer une survie confortable. Ainsi, la pression fiscale, la mauvaise gouvernance qui la sous-tend et la vie difficile sont à la base d'un « nouveau civisme fiscal » en RDC, et en particulier au Sud-Kivu. Ces conditions se trouvent également à l'origine de certaines pratiques d'adaptation qui ont pour effet de réduire la charge fiscale sur les opérateurs économiques, d'assurer la survie des agents publics et d'offrir sur le marché des biens et services à un prix accessible au consommateur. De telles pratiques se situent en marge de la norme officielle, non pas en raison d'une résistance à son application, mais car elles revêtent la forme d'une résilience. Leurs acteurs sont ainsi placés dans une situation de non-choix caractérisant la gouvernance congolaise : « *njo Kongo iyi* » (« c'est ça le Congo »). Il s'agit notamment du couloir de l'invisible, de l'entraide mutuelle, du partage du gain et de la catégorisation des marchandises et des opérations.

Ces pratiques ne constituent pas de simples faits en marge de la loi ; elles se présentent en réponse à un système inadapté. Rémy Prud'homme (1992 : 1) déclare :

« In a country where capital is scarce, labor-intensive technologies are particularly attractive. In a country where government is inefficient, activities that do not need government assistance are more likely to prosper. In a country where capital markets are nonexistent, family-owned businesses are appropriate. This realization of the "advantages" of informal-sector activities led to a reassessment of attitudes and policies vis-à-vis this sector. Hostile and repressive policies, which had been the rule, were gradually replaced in a number of countries (not everywhere) by more tolerant and sometimes favorable policies. »

Ce constat ne semble pas être à la portée des dirigeants congolais en général, et du Sud-Kivu en particulier. Conscients de la misère du peuple congolais, et même des agents étatiques, ainsi que de la lourdeur de la fiscalité congolaise et du défaut de politique redistributive, ils n'ont pourtant entrepris aucune politique en faveur d'une amélioration des conditions. La prédation et le clientélisme continuent plutôt à incarner le mode de gouvernance.

Victime de délaissement et impuissante, la population congolaise s'est avant tout résignée. Ensuite, elle a adopté une attitude en apparence illégitime, qui constitue pourtant la seule issue pour faire face au choc et à l'indifférence de la gouvernance. Elle a ainsi eu recours à des conduites équilibristes qui lui permettent de s'assurer une survie dans un système de suffocation.

Si la résilience est un processus, un état, une qualité ou une propriété ayant pour effet de survivre à un aléa perturbateur, tel que la doctrine s'y accorde, il nous semble que la conduite des Sud-Kivutiens apparaît effectivement comme une conduite résiliente sans laquelle la survie est intenable en RDC.

L'État congolais et la province du Sud-Kivu ont donc été pris à leur propre piège. Ayant longtemps meurtri leurs propres citoyens, ceux-ci, en quête de survie, ont développé des mécanismes de résistance qui ont fini par les mettre au contrôle de la situation, parfois au détriment du Trésor public. Enfin, que deviennent l'État congolais et ses missions régaliennes ?

Bibliographie

Alcaud, D. & Bouvet, L. 2004. *Dictionnaire des sciences politiques et sociales*. Toulouse : Sirey.

Anders, G. 2009. *In the Shadow of Good Governance. An Ethnography of Civil Service Reform in Africa*. Leiden : Brill (coll. « Afrika-Studiecentrum Series »). Disponible en ligne sur : <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/18537/ASC-075287668-304-01.pdf?sequence=2> (consulté le 2/08/2017).

Ansoms, A. & Marivoet, W. 2010. « Profil socio-économique du Sud-Kivu et futures pistes de recherche ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 259-271. Disponible en ligne sur : <http://www.ua.ac.be/objs/00280292.pdf> (consulté le 9/12/2017).

« Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 ». 2011 (février). *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 52.

Cornu, G. 2009. *Vocabulaire juridique*. Paris : Quadrige/PUF.

Crozier, M. & Friedberg, E. 1977. *L'Acteur et le Système*. Paris : Seuil.

Décret-loi 017-2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État. Disponible en ligne sur : <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20administratif/Agents/DL.017.03.10.2002.htm> (consulté le 24/08/2017).

Dictionnaire électronique, Nouveau Petit Robert. 2001.

Dictionnaire encyclopédique électronique, Microsoft Encarta. 2009.

Direction générale des impôts. 2014. *Code des impôts*. Kinshasa.

Ferréol, G. et al. 2004. *Dictionnaire de sociologie*. Paris : Armand Colin.

Djament-Tran, G., Le Blanc, A., Lhomme, S., Rufat, S. & Reghezza-Zitt, M. 2012. « Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire ». HAL. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00679293> (consulté le 9/12/2017).

Gouvernement de la République démocratique du Congo. « Document de stratégie de la croissance et de la réduction de la pauvreté », DSCR 1. 2006.

Gouvernement de la République démocratique du Congo, « Document de stratégie de la croissance et de la réduction de la pauvreté », DSCR 2. 2011. Disponible en ligne sur : <https://www.populationdata.net/pays/republique-democratique-du-congo/> (consulté le 12/08/2017).

Jacquemot, P. 2010. « La résistance à la "bonne gouvernance" dans un État africain. Réflexion autour du cas congolais (RDC) ». *Revue du tiers monde* 204 : 129-146.

Kakule Kinombe, C. 2017. « L'ordre et la sécurité en milieu carcéral : étude compréhensive des pratiques des acteurs de la prison centrale de Bukavu ». In A. Nyenyezi Bisoka, S. Geenen, A. Ansoms & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 91), pp. 67-87.

Lamarque, J., Négrin, O. & Ayrault, L. 2009. *Droit fiscal général*. Paris : Litec.

- Lauré, M. 1956. *Traité de politique fiscale*. Paris : Presses universitaires de France.
- Le Roy, E. 2004. *Les Africains et l'institution de la justice, entre mimétismes et métissages*. Paris : Dalloz.
- Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques. Disponible sur : <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/compta/Loi.11.011.13.07.2011.html> (consulté le 18/06/2017)
- « Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 57.
- Cheickna Touré, M. 2011. « Détermination des facteurs socioculturels de blocage au paiement des impôts et taxes au Mali (analyse socio-anthropologique) ». En ligne sur : http://base.afrique-gouvernance.net/docs/d_termination_des_facteurs_socioculturels_de_blocage_au_paiement_des_imp_ts.pdf (consulté le 9/12/2017).
- Makabu, T., Mba, M. & Torelli, C. 2007. *L'emploi, le chômage et les conditions d'activités en RDC : principaux résultats de la phase 1 de l'enquête 1-2-3 2004-2005*. Paris : DIAL.
- Ministère du Plan et révolution de la modernité. 2015 (juillet). « Annuaire statistique 2014 ».
- Misser, F. 2017. « Les causes multiples du ralentissement de l'activité dans le copperbelt ». In A. Nyenyezi Bisoka, S. Geenen, A. Ansoms & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 91), pp. 96-124.
- Nyaluma, A., 2016. *Les Modes alternatifs de règlement des conflits. Une clé d'accès à la justice administrative congolaise ?* Bruxelles : Bruylant.
- Nyenyezi, B.A. & Ansoms, A. 2016. « Droit et conflits fonciers à Bukavu : vers une anthropologie de mécanismes juridictionnels de résolution des conflits ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87), pp. 255-276.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2001. « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest ». In M. Raffinot & F. Roubaud (éd.), *Les Fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?* Avignon : Éditions de l'Aube, pp. 61-73.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2008. « À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique ». Programme Afrique : pouvoir et politique, discussion paper n° 5. Disponible en ligne sur : <http://www.institutions-africa.org/filestream/20090109-discussion-paper-5-la-recherche-des-norms-pratiques-de-la-gouvernance-r-elle-en-afrique-jean-pierre-olivier-de-sardan-d-c-2008> (consulté le 29/07/2017).
- Olivier de Sardan, J.-P. 2013. « Les normes pratiques : pluralisme et agencéité ». Disponible en ligne sur : http://www.inverses.org/wp-content/uploads/2013/03/OlivierDeSardan_Normes-pratiques-article-2.pdf (consulté le 28/06/2017).

- Olivier de Sardan, J.-P. 2013. « Du “problème des écarts” aux “normes pratiques”. Les régulations informelles au sein des bureaucraties publiques (en Afrique et au-delà) ». Disponible en ligne sur : http://www.inverses.org/wp-content/uploads/2013/03/OlivierDeSardan_Normes-pratiques-article-1.pdf (consulté le 7/06/2017).
- « 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 ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 54 : 1-20.
- « Ordonnance-loi n° 13/002 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir central ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 54 : 21-46.
- Ordonnance-loi n° 10/001 du 20 août 2010 portant institution de la Taxe sur la Valeur ajoutée. Disponible sur : <http://www.leganet.cd/Legislation/Dfiscal/TVA/OL.10.001.20.2010.html> (consulté le 18/06/2017).
- Paquin, J. 2004. « Les fraudes fiscales collectives durables : étude d'un réseau de facturation de complaisance ». *Criminologie* 37 (2) : 151-175. Disponible en ligne sur : <http://www.jstor.org/stable/42745294> (consulté le 28/07/2017).
- PNUD. 2009 (mars). « Province du Sud-Kivu. Profil résumé, pauvreté et développement ».
- Prud'homme, R. 1992. « Informal local taxation in developing countries ». *Environment and Planning C. Government and Policy* 10 : 1-17.
- Reynaud, J.-D. 1989. *Les Règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Colin.
- Rubbers, B. 2007. « Retour sur le “secteur informel”. L'économie du Katanga (Congo-Zaïre) face à la falsification de la loi ». *Sociologie du travail* 49 (3) : 316-329.
- Trefon, T. 2009. *Réforme au Congo (RDC) : attentes et désillusions*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 76).
- Uri, P. 1990. « Une politique d'équité fiscale ». *Esprit* 160 : 87-92. En ligne sur : <http://www.jstor.org/stable/24273294> (consulté le 1/07/2017).