International Journal of Progressive Sciences and Technologies (IJPSAT)
ISSN: 2509-0119.
© 2026 Scholar AI LLC.
https://ijpsat.org/
Vol. 60 No. 1 November 2026, pp. 69-74

Répartition Des Compétences Fiscales Entre Le Pouvoir Central, Les Provinces Et Les Entités Territoriales Décentralisées En République Démocratique Du Congo : Entre Autonomie Financière Et Protection Du Contribuable

NGOMA MBAKI Léonard[1]

[1]Master Complémentaire à la Haute École de Commerce de Kinshasa (HEC-KIN)

Auteur correspondant : NGOMA MBAKI Léonard

(cc) BY

Résumé : Cet article analyse la répartition des compétences fiscales entre le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées (ETD) en République démocratique du Congo (RDC). À travers une approche juridique, analytique et documentaire, il examine les fondements du partage fiscal, les mécanismes de répartition des recettes et leurs effets sur l'autonomie financière et les droits du contribuable. L'étude met en évidence des difficultés liées à l'articulation des normes, à la coordination administrative et à la rétrocession des recettes, susceptibles d'affaiblir l'autonomie locale et d'accroître l'insécurité fiscale. Elle préconise une clarification du cadre légal, une meilleure traçabilité des prélèvements, la transparence des transferts et le renforcement des garanties du contribuable.

Mots-clés : Décentralisation fiscale ; compétences fiscales ; autonomie financière ; provinces ; ETD ; sécurité juridique ; contribuable.

I. INTRODUCTION

La décentralisation constitue un choix institutionnel majeur de la RDC depuis l'adoption de la Constitution du 18 février 2006. Elle vise notamment à rapprocher la décision publique des populations et à doter les provinces ainsi que les entités territoriales décentralisées de moyens leur permettant d'assumer leurs responsabilités. Cette ambition suppose une répartition cohérente des compétences et des ressources, car l'autonomie administrative ne peut produire ses effets sans une capacité financière suffisante. La théorie du fédéralisme financier souligne, à cet égard, que les ressources attribuées aux différents niveaux de gouvernement doivent correspondre aux fonctions qui leur sont confiées (Musgrave, 1959 ; Oates, 1999).

En droit congolais, cette architecture repose sur plusieurs dispositions constitutionnelles. Les articles 201 à 204 distinguent les compétences exclusives du pouvoir central, les compétences concurrentes et les compétences exclusives des provinces. En matière fiscale, le pouvoir central est notamment compétent pour l'établissement des impôts sur le revenu, les sociétés et les personnes, tandis que l'établissement de certains autres impôts relève de la compétence concurrente. Les impôts, taxes et droits provinciaux et locaux sont, pour leur part, expressément mentionnés parmi les compétences exclusives des provinces (Constitution de la RDC, 2006, arts. 202-204). L'article 174 consacre parallèlement le principe de légalité de l'impôt, alors que l'article 175 prévoit l'allocation aux provinces de 40 % des recettes à caractère national, retenue à la source.

La répartition des ressources ne se limite cependant pas aux relations entre le pouvoir central et les provinces. Les villes, communes, secteurs et chefferies, qui constituent les ETD dotées de la personnalité juridique, disposent également de ressources propres et de droits sur certaines recettes partagées (Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, arts. 3, 104-116). La loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques précise les ressources des provinces et des ETD, tandis que l'ordonnance-loi n° 13/001 du 23 février 2013 fixe la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances provinciaux et locaux ainsi que leurs modalités de répartition.

Toutefois, la coexistence de plusieurs niveaux d'intervention fiscale soulève des difficultés relatives à la délimitation des compétences, à la coordination des administrations et à la lisibilité des prélèvements. Le Fonds monétaire international relève notamment la complexité du système congolais, caractérisé par la multiplicité des catégories de prélèvements, des niveaux de gouvernement et des administrations de recettes, ainsi que par un cadre juridique fragmenté (FMI, 2024). Dans un tel contexte, la recherche de ressources propres peut entrer en tension avec la nécessité d'éviter les chevauchements, les prélèvements insuffisamment fondés et les charges excessives pour les contribuables.

La problématique de cette étude peut dès lors être formulée comme suit : dans quelle mesure la répartition des compétences fiscales entre le pouvoir central, les provinces et les ETD permet-elle de concilier l'autonomie financière des entités publiques avec la protection des droits du contribuable en RDC ?

L'hypothèse soutenue est que le cadre constitutionnel et légal reconnaît une répartition des compétences et des ressources destinées à soutenir la décentralisation, mais que les difficultés d'articulation des textes, de coordination des administrations et d'exécution des mécanismes de partage peuvent en limiter l'effectivité. Ces insuffisances sont susceptibles d'affaiblir l'autonomie financière des entités locales tout en exposant les contribuables à des prélèvements difficiles à identifier ou à contester.

L'objectif général est d'analyser le cadre juridique de la répartition des compétences fiscales et d'apprécier ses effets sur l'autonomie financière des provinces et des ETD ainsi que sur la protection du contribuable. La recherche adopte une approche juridique, analytique et documentaire, fondée sur l'interprétation de la Constitution, des lois et des actes réglementaires, complétée par l'examen de la doctrine et des rapports institutionnels. Elle porte principalement sur les impôts, taxes et recettes fiscales attribués aux trois niveaux de gouvernance, sans prétendre couvrir l'ensemble des recettes non fiscales. Sur le plan temporel, elle privilégie le cadre issu de la Constitution de 2006, de la loi organique de 2008, de la loi relative aux finances publiques de 2011 et de l'ordonnance-loi de 2013, en tenant compte des constats institutionnels disponibles jusqu'en 2026.

II. REVUE DE LITTÉRATURE

La répartition des compétences fiscales est au cœur de la réflexion sur la décentralisation financière. Musgrave (1959) distingue les fonctions de stabilisation, de redistribution et d'allocation des ressources, ce qui conduit à s'interroger sur le niveau de gouvernement le mieux placé pour exercer chaque fonction. Oates (1999) souligne que la décentralisation peut améliorer l'adaptation des services publics aux préférences locales, à condition que les responsabilités soient clairement attribuées et que les ressources suivent les compétences transférées. Bird et Vaillancourt (1998) rappellent toutefois que, dans les pays en développement, la décentralisation financière peut être limitée par la faiblesse des capacités administratives, les déséquilibres entre territoires et la dépendance aux transferts intergouvernementaux.

Dans le contexte congolais, les analyses institutionnelles ont mis en évidence les difficultés de mise en œuvre du partage des ressources prévu par la Constitution. Le FMI (2024) relève la complexité du système fiscal, la multiplicité des catégories de prélèvements et l'intervention de plusieurs administrations aux niveaux central, provincial et local. Ces constats montrent que la question de la répartition des compétences ne concerne pas seulement l'attribution juridique des impôts, mais également la coordination des services chargés de leur établissement, de leur contrôle et de leur recouvrement.

Sur le plan juridique, Muyisa Musubao (2024) examine la dualité entre le principe de légalité fiscale consacré par l'article 174 de la Constitution et la reconnaissance, à l'article 204, point 16, des impôts, taxes et droits provinciaux et locaux. Son analyse met en évidence la difficulté de concilier la compétence fiscale provinciale avec la réserve de la loi nationale en matière d'établissement

et de détermination des éléments essentiels de l'impôt. Cette question est centrale pour comprendre la portée réelle de l'autonomie fiscale des provinces.

Les textes congolais organisent par ailleurs plusieurs catégories de ressources locales. La loi organique n° 08/016 distingue les ressources propres des ETD, les recettes d'intérêt commun, les ressources provenant des recettes à caractère national et les ressources de péréquation. La loi relative aux finances publiques précise les recettes courantes des provinces et des ETD, tandis que l'ordonnance-loi n° 13/001 établit une nomenclature des prélèvements provinciaux et locaux. Ces instruments forment le socle juridique de la décentralisation fiscale, mais leur articulation et leur mise en œuvre demeurent déterminantes.

Un constat récent de la Cour des comptes illustre cet écart entre le droit et son exécution. Dans son Rapport public annuel relatif aux exercices 2024 et 2025, publié en 2026, la Cour relève, à partir de l'examen des comptes provinciaux de l'exercice 2023, que la rétrocession aux ETD de la quotité de 40 % prévue par l'article 225 de la loi relative aux finances publiques n'est pas régulièrement ni intégralement effectuée par les provinces. Elle relève également l'absence, dans la quasi-totalité des provinces examinées, d'édits précisant les modalités de répartition de certaines ressources partagées (Cour des comptes, 2026).

La littérature permet ainsi de dégager trois enseignements. La décentralisation fiscale peut rapprocher les ressources des besoins locaux, mais elle exige une attribution claire des compétences et une adéquation entre recettes et responsabilités. Le cadre congolais reconnaît plusieurs catégories de ressources, tout en soulevant une question d'articulation entre légalité fiscale et autonomie provinciale. Enfin, les constats institutionnels montrent que les mécanismes de partage ne sont pas toujours exécutés conformément aux textes. La lacune scientifique réside dans l'insuffisante mise en relation de ces trois dimensions avec la protection concrète du contribuable. La présente étude entend y contribuer en examinant conjointement la compétence normative, la mobilisation des recettes, leur répartition et les garanties dues aux personnes assujetties.

III. ANALYSE CRITIQUE DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES FISCALES

La répartition des compétences fiscales en RDC repose d'abord sur une distinction entre le pouvoir central et les provinces. Aux termes de l'article 202 de la Constitution, le pouvoir central détient notamment la compétence exclusive en matière d'établissement des impôts sur le revenu, des impôts sur les sociétés et des impôts personnels, ainsi que des douanes et droits d'importation et d'exportation. L'article 203, point 7, prévoit une compétence concurrente du pouvoir central et des provinces pour l'établissement des impôts, y compris les droits d'accise et de consommation, à l'exclusion des impôts visés à l'article 174. Enfin, l'article 204, point 16, attribue aux provinces les impôts, taxes et droits provinciaux et locaux, notamment l'impôt foncier, l'impôt sur les revenus locatifs et l'impôt sur les véhicules automoteurs (Constitution de la RDC, 2006).

Cette répartition ne signifie pas que les provinces disposent d'un pouvoir fiscal illimité. L'article 174 pose le principe selon lequel aucun impôt ne peut être établi en dehors de la loi, tandis que l'article 122, point 10, réserve à la loi la fixation de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toute nature. L'article 205 précise en outre les rapports entre les compétences législatives et prévoit, dans les matières concurrentes, la primauté de la législation nationale sur les édits provinciaux incompatibles. Il en résulte une articulation délicate entre la reconnaissance constitutionnelle d'impôts provinciaux et locaux et l'encadrement national de leurs éléments essentiels.

La loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 renforce cette lecture. Son article 9 dispose que les assemblées provinciales et les organes délibérants des ETD ne peuvent créer ni impôt, ni taxe, ni droit, ni redevance. Il prévoit toutefois que le Parlement peut les habiliter, dans les conditions légales, à fixer par édit budgétaire ou décision budgétaire le taux et/ou les modalités de recouvrement de certains impôts provinciaux et locaux. L'ordonnance-loi n° 13/001 du 23 février 2013 complète ce dispositif en fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des ETD. Elle distingue les impôts et droits provinciaux et locaux, les taxes et redevances d'intérêt commun et les taxes spécifiques, ces dernières devant porter sur des matières locales non imposées par le pouvoir central.

La difficulté ne réside donc pas uniquement dans la pluralité des autorités, mais dans la détermination précise de la marge normative de chacune. La doctrine relève une controverse sur la dualité de la source législative des impôts provinciaux, notamment au regard des articles 174 et 204, point 16, de la Constitution (Muyisa Musubao, 2024). Cette tension appelle une

clarification de la portée respective de la loi nationale, de l'édit provincial et de la décision de l'organe délibérant de l'ETD. À défaut, le contribuable peut rencontrer des difficultés pour identifier l'autorité compétente, vérifier la base légale du prélèvement et distinguer un impôt d'une taxe rémunératoire liée à un service déterminé.

La place des ETD doit, à cet égard, être précisée. La Constitution et la loi organique n° 08/016 reconnaissent la ville, la commune, le secteur et la chefferie comme des entités décentralisées dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion de leurs ressources. Le territoire, le quartier, le groupement et le village ne sont pas, en revanche, des ETD au sens de cette loi organique. Les ETD disposent de ressources propres, de recettes administratives liées aux actes relevant de leurs compétences, de taxes et droits locaux et de parts de recettes partagées. L'article 109 de la loi organique prévoit notamment que l'impôt personnel minimum est perçu au profit exclusif des communes, secteurs ou chefferies. Cette autonomie financière ne leur confère toutefois pas un pouvoir général de création d'impôts en dehors du cadre légal national.

La répartition financière complète la répartition des compétences. L'article 175 de la Constitution fixe à 40 % la part des recettes à caractère national allouées aux provinces et prévoit leur retenue à la source. L'article 181 institue la Caisse nationale de péréquation, alimentée à concurrence de 10 % de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'État, afin de financer des investissements publics et de corriger les déséquilibres de développement. Au niveau provincial et local, les articles 225 et 226 de la loi relative aux finances publiques attribuent aux ETD 40 % de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces ainsi que 40 % des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun. Ces deux mécanismes de partage doivent être distingués de la part de 40 % revenant aux provinces au niveau national.

La portée de ces mécanismes dépend cependant de leur exécution. Le constat de la Cour des comptes relatif à la rétrocession insuffisante des recettes aux ETD montre que l'existence d'un droit financier dans les textes ne garantit pas automatiquement sa réalisation. Une telle situation peut réduire les moyens des entités locales pour financer les services de proximité et créer une dépendance accrue à l'égard des transferts. Elle met également en évidence l'importance de la reddition des comptes, de la budgétisation explicite des quotes-parts et de la publication des montants dus et effectivement versés (Cour des comptes, 2026).

Du point de vue du contribuable, la coexistence de plusieurs niveaux de prélèvement n'est pas en elle-même contraire à la légalité fiscale. Elle devient problématique lorsque les autorités compétentes, les faits générateurs, les bases imposables, les taux ou les modalités de paiement ne sont pas suffisamment identifiables. Le diagnostic du FMI (2024), qui relève la multiplicité des catégories fiscales et des administrations de recettes, souligne que la complexité peut entraver la conformité et accroître les interactions entre agents publics et contribuables. Il convient néanmoins de distinguer les impôts légalement institués, les taxes rémunératoires correspondant à des prestations ou actes administratifs et les prélèvements dépourvus de fondement juridique identifiable.

La protection du contribuable exige dès lors que chaque prélèvement puisse être rattaché à un texte en vigueur, à une autorité compétente et à un acte générateur clairement défini. Le contribuable doit pouvoir connaître le montant exigible, obtenir une preuve de paiement, accéder aux voies de réclamation et contester une imposition établie en méconnaissance des règles applicables. La multiplicité des services de recouvrement ne doit pas conduire à des demandes répétées pour un même fait générateur ni à une confusion sur le bénéficiaire légal de la recette. L'enjeu est donc de concilier la proximité administrative recherchée par la décentralisation avec l'unité des garanties fondamentales attachées à l'obligation fiscale.

IV. PERSPECTIVES DE RATIONALISATION ET GARANTIES DU CONTRIBUABLE

La rationalisation de la fiscalité à plusieurs niveaux devrait d'abord reposer sur une clarification normative. Il serait opportun de procéder à une révision coordonnée des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires relatives aux compétences fiscales afin de préciser la distinction entre le pouvoir de créer un prélèvement, celui d'en fixer les éléments essentiels et celui d'en assurer la perception. Cette clarification devrait notamment expliciter les conditions dans lesquelles les assemblées provinciales et les organes délibérants des ETD peuvent intervenir sur les taux et les modalités de recouvrement, conformément à la loi. Elle permettrait de réduire les divergences d'interprétation sans remettre en cause le principe de légalité fiscale.

Ensuite, la nomenclature des impôts, taxes, droits et redevances devrait être consolidée et rendue facilement accessible. Un répertoire officiel, actualisé et consultable par province et par ETD, devrait indiquer pour chaque prélèvement son fondement juridique, son bénéficiaire, son fait générateur, son assiette, son taux, l'autorité chargée de la liquidation, le service chargé du recouvrement et les voies de contestation. La publication des édits et décisions budgétaires devrait être systématique et accompagnée d'une version consolidée des textes applicables. Une telle mesure contribuerait à prévenir les prélèvements non autorisés et à renforcer la sécurité juridique.

La coordination administrative constitue un troisième axe. Les administrations fiscales du pouvoir central, les régies provinciales et les services locaux devraient disposer de mécanismes d'échange d'informations permettant d'éviter les doubles sollicitations et de mieux identifier les contribuables. Une base de données interopérable, assortie de règles strictes de protection des informations, pourrait faciliter la vérification des paiements et la traçabilité des recettes. Des protocoles de collaboration devraient également préciser les responsabilités respectives en matière d'assiette, de contrôle, de recouvrement et de contentieux, sans permettre à une administration d'exercer des compétences attribuées à une autre.

Le quatrième axe concerne l'effectivité des transferts financiers. Les quotes-parts dues aux provinces et aux ETD devraient être calculées, inscrites dans les documents budgétaires et versées selon un calendrier prévisible. Les édits provinciaux requis pour déterminer les modalités de répartition des recettes d'intérêt commun devraient être adoptés et publiés. Un état périodique des recettes collectées, des montants dus, des montants transférés et des arriérés devrait être rendu public. La Cour des comptes, l'Inspection générale des finances et les organes délibérants devraient renforcer le suivi de ces obligations, conformément à leurs compétences.

Enfin, la protection du contribuable devrait être intégrée à toutes les étapes de la procédure fiscale. Tout agent chargé d'un prélèvement devrait être en mesure de présenter le texte qui le fonde et de délivrer un document officiel indiquant la nature de la recette, le montant dû et le service bénéficiaire. Les décisions de taxation ou de redressement devraient être motivées et préciser les voies et délais de recours. Des mécanismes accessibles de réclamation administrative pourraient être développés, sans porter atteinte au droit de saisir les juridictions compétentes. La formation des agents, l'information du public et la simplification des formalités contribueraient également à réduire les coûts de conformité.

La mise en œuvre de ces propositions suppose toutefois de distinguer les mesures administratives des réformes nécessitant une intervention normative. La publication d'un répertoire, l'interconnexion des services, la formation et la transparence des transferts peuvent être renforcées dans le cadre des compétences existantes. En revanche, la redéfinition des compétences fiscales, la création de nouvelles garanties opposables ou la modification des règles de partage des recettes exigent, selon leur objet, une intervention du législateur ou du pouvoir réglementaire compétent. La rationalisation doit ainsi renforcer l'autonomie financière sans transformer celle-ci en pouvoir de prélèvement discrétionnaire.

V. CONCLUSION

Au terme de cette analyse, la répartition des compétences fiscales en RDC apparaît comme un mécanisme essentiel de la décentralisation, destiné à concilier l'unité de l'État avec l'autonomie financière des provinces et des ETD. Le cadre constitutionnel distingue les compétences exclusives du pouvoir central, les compétences concurrentes et les compétences provinciales, tandis que les textes législatifs organisent les ressources propres et les mécanismes de partage. Toutefois, l'effectivité de cette architecture dépend de la clarté des règles, de la coordination des administrations et du respect des droits financiers des entités bénéficiaires.

L'étude montre que les difficultés d'articulation entre la légalité fiscale et l'autonomie provinciale, la multiplicité des administrations de recettes et les insuffisances dans la rétrocession des ressources peuvent fragiliser le fonctionnement de la décentralisation et la sécurité du contribuable. Le constat de la Cour des comptes relatif au versement incomplet des quotes-parts dues aux ETD illustre l'écart possible entre les garanties prévues par les textes et leur mise en œuvre. Il confirme la nécessité de renforcer la transparence et le contrôle des mécanismes de répartition.

La recherche préconise, en conséquence, une clarification des compétences normatives, une nomenclature fiscale consolidée, une meilleure coordination des services, la traçabilité des prélèvements et l'exécution régulière des transferts. La protection du contribuable doit demeurer une exigence commune à tous les niveaux de gouvernement, notamment par l'identification du fondement légal, la motivation des décisions, la délivrance de preuves de paiement et l'accès effectif aux voies de recours.

Cette étude présente néanmoins une limite liée à son approche principalement juridique et documentaire. Elle ne repose pas sur une enquête systématique auprès des contribuables, des régies financières et des administrations locales, ni sur une analyse exhaustive des édits fiscaux provinciaux. Des recherches ultérieures pourraient comparer plusieurs provinces et ETD afin d'évaluer concrètement les pratiques de prélèvement, la mise en œuvre des transferts et l'effectivité des garanties. En définitive, une décentralisation fiscale équilibrée ne peut être durable que si l'autonomie financière des entités publiques s'exerce dans un cadre légal transparent, coordonné et respectueux des droits du contribuable.

RÉFÉRENCES

[1]. **Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Éds.). (1998).** Fiscal decentralization in developing countries. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511559815

[2]. **Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006**, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011. Journal officiel de la République démocratique du Congo, numéro spécial du 5 février 2011.

[3]. **Cour des comptes de la République démocratique du Congo. (2026).** Rapport public annuel : Exercices 2024 et 2025. https://courdescomptes.cd/wp-content/uploads/2026/04/RAPPORT-PUBLIC-2024_2025-DEFINITIF.pdf

[4]. **Fonds monétaire international. (2024).** Democratic Republic of the Congo: Selected issues (IMF Country Report No. 24/227). https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2024/227/article-A001-en.xml

[5]. **Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011** relative aux finances publiques. Journal officiel de la République démocratique du Congo, numéro spécial du 25 juillet 2011.

[6]. **Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008** portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces. Journal officiel de la République démocratique du Congo, numéro spécial du 10 octobre 2008.

[7]. **Musgrave, R. A. (1959).** The theory of public finance: A study in public economy. McGraw-Hill.

[8]. **Muyisa Musubao, M. (2024).** Controverse autour de la dualité de la source législative des impôts provinciaux en RD Congo. Parcours et Initiatives : Revue interdisciplinaire du Graben, 15(28), 43–64. https://doi.org/10.57988/crig-2069

[9]. **Oates, W. E. (1972).** Fiscal federalism. Harcourt Brace Jovanovich.

[10]. **Oates, W. E. (1999).** An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, 37(3), 1120–1149. https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120

[11]. **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, numéro spécial du 27 février 2013.