



ESTIMATION DU COMMERCE ILLICITE DU TABAC ET SES EFFETS SUR LA FRAGILISATION DE LA POLITIQUE FISCALE EN RDC (2017-2023)



**TAX JUSTICE
NETWORK
AFRICA**

Octobre 2025



**ESTIMATION DU COMMERCE ILLICITE DU
TABAC ET SES EFFETS SUR LA FRAGILISATION
DE LA POLITIQUE FISCALE EN RDC
(2017 – 2023)**



Octobre 2025

ACRONYMES

- BAT : British American Tobacco ;
- EDS : Enquêtes Démographiques et de Santé ;
- CEEAC : Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale ;
- CERDAS : Centre de Coordination des recherches et de documentation en sciences sociales ;
- CTPD : Centre for Trade Policy and Development (Zambie)
- CISLAC : Civil Society Legislative Advocacy Centre (Nigéria)
- CRES : Consortium pour la recherche économique et sociale ;
- CCLAT : Convention-Cadre de l'Organisation Mondiale de Santé pour la Lutte Anti-Tabac ;
- DGDA : Direction Générale des Douanes et Accises ;
- FEC : Fédération des Entreprises du Congo ;
- IGF : Inspection Générale des Finances ;
- IRES-UNIKIN : Institut de Recherche Economiques et Sociales de l'Université de Kinshasa ;
- ILDI : Initiative Locale pour le Développement Intégré ;
- COMESA : Marché commun de l'Afrique orientale et australe ;
- NTA : National Taxpayers Association (Kenya)
- OCC : Office congolais de contrôle ;
- OMD : Organisation Mondiale des Douanes ;
- OMS : Organisation Mondiale de la Santé ;

- OSC : Organisation de la Société Civile ;
- PNLCT : Programme National de Lutte contre les Toxicomanies et les Substances Toxiques ;
- RDC : République Démocratique du Congo ;
- RHAP : Rural Health Advocacy Project (Afrique du Sud)
- TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée ;
- TJNA : Tax Justice Network Africa ;
- UCT : Université du Cap ;
- VALD : Vision for Alternative Development (Ghana).

PRÉFACE

La lutte contre le commerce illicite des produits du tabac représente un enjeu majeur pour la santé publique, la justice sociale et le développement économique de la République Démocratique du Congo. Le tabac et d'autres substances psychoactives, lorsqu'ils échappent aux régulations nationales, accentuent les vulnérabilités sanitaires et fragilisent les mécanismes de mobilisation des ressources publiques nécessaires au financement des services sociaux de base.

A l'instar d'autres pays du monde, la RDC a ratifié depuis octobre 2005, la Convention –Cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (CCLAT), et s'engage à protéger sa population contre les effets dévastateurs du tabac qui sont sanitaires, sociaux, environnementaux qu'économiques.

Dans cette optique, disposer de données fiables, actualisées et scientifiquement analysées est une condition essentielle pour orienter efficacement les politiques publiques et planifier les interventions sur le terrain. Le présent rapport, fruit du travail rigoureux de l'Initiative Locale pour le Développement Intégré (ILDI) et de ses partenaires, constitue une contribution stratégique et très significative pour le Ministère de la santé publique, à travers son Programme national de lutte contre les toxicomanies et les Substances Toxiques (PNLCT).

Cette étude met en lumière la dimension économique du commerce illicite des produits du tabac et ses impacts sanitaires multiples en RDC, qui sont aussi fiscaux et institutionnels, tout en proposant des recommandations pertinentes basées sur les données probantes en vue de renforcer la riposte nationale contre le tabagisme.

Elle constitue ainsi un outil de plaidoyer et d'aide à la décision pour les décideurs politiques, les administrations publiques, la société civile et les partenaires techniques et financiers.

Je tiens à féliciter l'ensemble des équipes techniques et scientifiques qui ont contribué à la réalisation de ce document, ainsi que les partenaires pour leur appui constant. Je réaffirme l'engagement du PNLCT à travailler de concert avec tous les acteurs afin de renforcer la coordination, intensifier les actions de prévention, améliorer les mécanismes de contrôle, et réduire l'impact nocif du tabac sur le territoire national.

Que cette étude serve de levier pour orienter des politiques publiques plus efficaces et pour renforcer notre action collective dans la lutte contre la toxicomanie et spécifiquement contre le commerce illicite du tabac en augmentant dans la mesure du possible la capacité de mobilisation financière d'un état fort maintenant et par la suite pour la pérennisation d'actions, l'augmentation de la couverture des provinces opérationnelles dans la lutte, et permettre en fin à notre gouvernement à travers ses organes techniques et sanitaires, de se stabiliser dans des situations post ou fin appui de nos différents partenaires techniques et financiers.

Merci.

CT. Patrice Milambo Kapia / MPh.DEA,

Directeur du Programme National de Lutte contre les
Toxicomanies et Substances Toxiques (PNLCT) et
point focal de la lutte anti-tabac en RDC.

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaborée sous la direction de Mr. **Joel FUMWAKWOU KINIATI**, Expert socio-démographe et chercheur à l'Institut des Recherches Economiques et Sociales de l'Université de Kinshasa (IRES). Les personnes suivantes ont apporté leur contribution dans la rédaction de ce document de recherche, il s'agit notamment de **Jean Marie BOLIKA**, **Godefroid MBOYO** et **Docé KALOMBO**.

ILDI remercie vivement ses partenaires financiers et techniques du projet « Plaidoyer fiscal sur le tabac en Afrique/ Section RDC », notamment, la Fondation Bill et Melinda Gates (BMGF), Tax Justice Network Africa (TJNA), l'Université du Cap (UCT) et le Consortium pour la recherche économique et sociale (CRES), Centre for Trade Policy and Development (CTPD-Zambie), National Taxpayers Association (NTA-Kenya), Forum Civil du Sénégal, Civil Society Legislative Advocacy Centre (CISLAC-Nigéria), Vision for Alternative Development (VALD-Ghana) et Rural Health Advocacy Project (RHAP-Afrique du Sud) qui ont apporté un support substantiel à la réalisation de ce rapport.

ILDI apprécie énormément les conseils et le soutien technique fournis par Chileshe MANGE, John THOMI, John NJENGA, Responsables de ce Programme pendant la rédaction de cette étude.

ILDI salue en définitive les précieuses contributions des parties prenantes à la lutte antitabac en RDC notamment ; Patrice MILAMBO du Ministère de la Santé (Directeur du PNLCT), l'Université de Kinshasa, Development Gateway (DG), Suzanne LINYONGA (Conseil d'Administration d'ILDI) et Sarah BATUAFFE (Chargée des Finances ILDI).

Godefroid MBOYO

Coordonnateur National par intérim à
l'Initiative Locale pour le Développement
Intégré et Manager du Projet.

Résumé Exécutif

L'expansion du commerce illicite des produits du tabac en République Démocratique du Congo (RDC) a un impact significatif sur les politiques de taxation et sur la capacité du gouvernement à collecter des recettes fiscales. Le marché parallèle du tabac, qui inclut les cigarettes de contrebande et les produits sans timbre fiscal, sape les efforts des autorités pour réguler ce secteur. Les cigarettes illicites sont souvent vendues à un prix bien inférieur à celui des produits légaux, ce qui réduit la demande de produits taxés et diminue considérablement les recettes fiscales. Cette situation représente un manque à gagner pour l'État, dont les recettes issues de la taxation du tabac pourraient être utilisées pour financer des programmes de santé publique, d'éducation, ou d'infrastructures. Par ailleurs, l'existence d'un commerce illicite massif compromet les politiques de santé publique. Les cigarettes de contrebande étant moins chères, elles encouragent une consommation plus importante, notamment chez les populations à faible revenu. Cela va à l'encontre des objectifs des politiques de taxation du tabac, qui visent à réduire la consommation par l'augmentation des prix. En plus des pertes fiscales et des impacts négatifs sur la santé publique, le commerce illicite de tabac crée une concurrence déloyale pour les producteurs locaux respectant les lois. Les produits légaux, soumis à des taxes élevées et à des normes sanitaires strictes, sont désavantagés face aux produits illicites qui ne respectent aucune réglementation.

Avec un peu plus de 85% de part du commerce illicite des cigarettes en 6 ans, les pertes fiscales s'élèveraient à plusieurs millions de dollars chaque année. Ce phénomène est alimenté aussi bien par la porosité des frontières, la corruption, les écarts de prix transfrontaliers que par l'insuffisance des capacités de contrôle de l'État. En outre, les produits illicites sont vendus à des prix plus bas, ce qui augmente la consommation, notamment parmi les populations vulnérables, tout en aggravant les problèmes de santé publique.

Face à cette situation préoccupante, il est impératif que les pouvoirs publics renforcent la coordination des actions de lutte contre le commerce illicite de tabac. Cela passe par le renforcement des capacités des services douaniers, l'adoption de technologies de traçabilité des produits du tabac, la coopération transfrontalière, une politique fiscale harmonisée dans la sous-région, ainsi que des campagnes de sensibilisation ciblées sur les effets du tabac illicite. Ces efforts doivent être intégrés dans une stratégie nationale de lutte contre le commerce illicite, pilotée de manière intersectorielle et soutenue par un engagement politique fort.

1. CONTEXTE

La politique fiscale est considérée comme la stratégie la plus efficace pour réduire la consommation et la prévalence du tabac, l'évasion et la fraude fiscale sous-estiment donc l'efficacité des politiques fiscales et se traduisent par une diminution des recettes pour le gouvernement, des prix plus bas pour les fumeurs et une augmentation de la consommation du tabac¹.

Une estimation récente du commerce illicite mondial de cigarettes basée sur des données provenant de 36 pays, l'évalue à 11,2% de la consommation totale au cours de la période 2010-2018². Le commerce illicite est le résultat de l'offre et de la demande, l'industrie du tabac a toujours mis l'accent sur la demande pour expliquer le commerce illicite et affirme que ce dernier est dû à une fiscalité élevée. Les analyses de la Banque Mondiale ont montré que le niveau élevé du tabac illicites sont plus étroitement liés à la corruption et à la tolérance des ventes de contrebande. Les recherches menées en Afrique centrale et orientale révèlent que la contrebande de cigarettes dans ces régions n'est pas due à des différences de niveaux de taxation, mais plutôt à la faiblesse des capacités de l'Etat, au niveau élevé de corruption et aux activités de groupes rebelles³.

¹ Luk Joonsens, Martin Raw : « De la contrebande des cigarettes au commerce illicite du tabac », 2011.

² Goodchild M. et al. Potential impact of eliminating illicit trade in cigarettes: a demand-side perspective. Tobacco Control, 31(1), 57–64, 2022.

³ Guillermo Paraje, Michal Stoklosa, Evan Blecher ; « Commerce illicite des produits du tabac ; tendances récentes et défis à venir », 2021.

La République Démocratique du Congo (RDC), est le seul grand pays d'Afrique centrale qui partage plus de 9.165 Km de frontière commune avec ses 9 voisins. En plus de constituer un atout considérable sur plusieurs plans, dont celui des investissements, la porosité de ses frontières est aussi l'une des causes de l'instabilité politique et sécuritaire chronique, ce qui expose le pays à des défis économiques importants, dont la mobilisation des recettes fiscales.

Bien que le secteur du tabac soit soumis à des politiques de taxation visant à limiter sa consommation, générer des recettes fiscales, et améliorer les indicateurs de santé publique, les statistiques des institutions fiscales et douanières montrent que la RDC ne mobilise que très peu de revenus fiscaux, provenant de l'industrie du tabac, soit 0,042% par rapport aux assignations (0,8%) en 2022⁴, le commerce illicite des produits du tabac compromet donc gravement l'efficacité des politiques fiscales en RDC.

La faiblesse des institutions fiscales et douanières, la non-ratification du protocole visant à éliminer le commerce illicite des produits du tabac ainsi que le manque d'infrastructures de suivi font échapper au trésor public une grande part des revenus. Le marché illicite du tabac est dans une large mesure alimentée par plusieurs facteurs structurels entre autres : (i) la porosité des frontières qui sont non seulement longues mais aussi difficiles à surveiller ;

⁴ <https://www.taxandiffhub.net/publications/ing%C3%A9rence-de-lindustrie-du-tabac-dans-l%C3%A9laboration-et-mise-en-oeuvre-des-politiques-antitabac-en-rdc>

(ii) la structure des prix (plus bas) du tabac appliqué dans les pays voisins ; (iii) les réseaux de contrebande, etc.

Étant donné que le commerce illicite des produits du tabac en RDC a des répercussions majeures sur la capacité du gouvernement à collecter des taxes et à mettre en œuvre des politiques efficaces de santé publique, cette étude s'inscrit alors dans une dynamique de développement des stratégies de taxation et des politiques de contrôle qui réduiront à la fois les pertes fiscales et la consommation de tabac.

2. CADRE THEORIQUE

2.1. Définition des concepts clés

a) Commerce illicite

De manière générale, le commerce illicite se définit par la vente au public de biens et de services en violation flagrante de la loi⁵. Et le « commerce illicite des produits du tabac » est simplement une sorte de contrebande concernant des produits du tabac authentiques ou contrefaits.

Conformément à l'article 1^{er} de la Convention-Cadre de l'Organisation Mondiale de la Santé pour la Lutte Anti-tabac (CCLAT), le commerce illicite des produits de tabac se définit comme « toute pratique ou conduite interdite par la loi, relative à la production, l'expédition, la réception, la possession, la distribution, la vente ou l'achat, y compris toute pratique ou conduite destinée à faciliter une telle activité ». Il englobe la contrebande, la contrefaçon et les fabrications illégales.

⁵ <https://www.alcci.fr/le-commerce-illicite-en-bref-2/> (consulté le 12 septembre 2024)

Il se distingue des achats transfrontaliers qui sont licites, jusqu'à un certain plafond, au niveau du marché unique européen.

b) Contrebande

Pour Luk Joossens et Martin Raw (2011), la contrebande implique une circulation transfrontalière de marchandises en violation de la législation douanière.

Deux types de contrebande existent :

- La contrebande à grande échelle ou « smuggling ». Elle implique souvent des organisations criminelles et correspond au transport, à la distribution et à la vente de quantités énormes de produits de tabac. Elle suppose souvent la diversion de chargements entiers de conteneurs, contenant chacun près de 10 millions de cigarettes, des circuits du commerce légal.
- La contrebande à petite échelle « le petit commerce clandestin » ou « trafic de fourmis » ou « bootlegging ». Il s'agit de la contrebande par des individus ou des petits groupes de personnes, de quantités plus faibles de cigarettes, généralement sur de plus courtes distances. Les produits de tabac sont souvent achetés dans des juridictions appliquant des taxes faibles et revendus de l'autre côté de la frontière dans des régions où la fiscalité est plus élevée, dans des quantités supérieures aux quotas douaniers autorisés.

c) Contrefaçon

Telle que définie par Joossens et Raw⁶, la contrefaçon est synonyme de production de biens manufacturés sur lesquels figure une marque pour laquelle aucune autorisation n'a été donnée par le propriétaire de ladite marque.

d) Évasion et fraude fiscale

L'évasion fiscale est l'achat de produits du tabac de contrebande et de fabrication illégale occasionnés par la faiblesse du contrôle de l'administration fiscale ; tandis que la fraude fiscale est une fausse déclaration du revenu, de la quantité et de la vente des produits du tabac par les opérateurs économiques du secteur.

e) Fabrication illégale

C'est la fabrication d'un produit du tabac en violation de la loi, que ce soit pour une question de taxation ou de licence. La contrefaçon, à savoir la fabrication de faux produits du tabac sous une marque sans l'accord du propriétaire de cette marque, est une forme de fabrication illégale. C'est la catégorie de commerce illicite qui connaît la croissance la plus fulgurante. Une autre forme de fabrication illégale est la production de marques généralement légales dans les usines habituelles en dehors des heures légales, ou au noir, à des fins de commerce illicite.

⁶ Op.cit.

2.2. Les conséquences du commerce illicite des produits de tabac

Le commerce illicite du tabac en RDC est une activité lucrative qui implique la contrebande transfrontalière, la production locale non déclarée, et la distribution clandestine à travers des circuits informels. Il s'agit principalement de cigarettes de contrebande en provenance de pays voisins comme le Burundi, l'Ouganda, la Tanzanie, et parfois même de pays plus éloignés. Ces produits, vendus à des prix bien inférieurs à ceux des produits légaux, ne sont pas soumis aux taxes et échappent au contrôle des autorités. Dans les lignes qui suivent, nous abordons les conséquences du commerce illicite sous deux aspects : sanitaire et économique.

2.2.1. Sur le plan sanitaire

Les conséquences sanitaires du commerce illicites des produits du tabac sont nombreuses. D'une part, les produits illicites de tabac sont dans la plupart des cas vendus à des prix relativement plus bas, ce qui favorise une consommation à grande échelle. Les personnes les plus touchées sont les jeunes, les femmes ainsi que les personnes à faibles revenus. Ceci met en mal les nombreux efforts de santé publique qui visent à réduire autant que possible, la prévalence du tabagisme. Et d'autre part, les cigarettes illicites sont généralement de qualité douteuse. Elles sont susceptibles de contenir des substances dangereuses non réglementées (du fait qu'elles échappent au contrôle des autorités) notamment des niveaux plus élevés de goudron, de la nicotine et d'autres produits chimiques nocifs qui affectent la santé des consommateurs.

La consommation à grande échelle des produits de tabac, encouragée par la contrebande, entraîne sans nul doute des maladies liées au tabagisme, telles que les maladies non transmissibles, cancers, les maladies respiratoires et cardiovasculaires. Cela impose une charge supplémentaire au système de santé, qui doit traiter un nombre croissant de patients atteints de maladies évitables, absorbant ainsi une part importante des ressources des systèmes de santé déjà fragiles.

2.2.2. Sur le plan économique

Le commerce illicite des produits du tabac engendre des effets négatifs sur la mobilisation des recettes fiscales et douanières. Les produits illicites échappent à la taxation et occasionnent de pertes fiscales énormes au trésor public. Ces pertes estimées à plusieurs millions de dollars occasionnent les déficits de ressources publiques disponibles pour financer les services sociaux de base tels que la santé, l'éducation, l'agriculture, les infrastructures, etc. Chaque année, le commerce illicite des produits du tabac dans le monde, entraîne des pertes fiscales énormes s'élevant jusqu'à près de 40,5 milliards USD. Dans certains pays, ce commerce illicite peut atteindre pas moins de 40 à 50% du marché total des produits du tabac.

2.3. Politique de taxation des produits du tabac en RDC

La taxation du tabac est un outil qui permet au gouvernement d'augmenter le financement de la santé et de réduire la consommation du tabac. La politique de taxation en vigueur en RDC ne décourage pas l'importation des produits du tabac à cause de son système de taxation ad valorem qui est plus manipulable par l'industrie du tabac, malgré la volonté politique d'accroître les droits d'accises des produits du tabac de 40 à 60%. Pour M. Shamba, Professeur, Expert en fiscalité et actuel Représentant pays de Development Gateway en RDC : **« la taxation en vigueur que la RDC applique sur le commerce des produits tabaciques favorise plutôt la baisse du prix de la cigarette au lieu de l'augmenter pour décourager et diminuer le nombre des fumeurs⁷. Toujours d'après cet Expert, la difficulté réside du fait que la RDC utilise une taxation ad valorem, c'est-à-dire une taxation essentiellement basée sur la valeur déclarée des produits de tabac. De ce fait, l'industrie du tabac peut déclarer n'importe quelle valeur de ce produit et par conséquent minorer le montant qu'il doit payer au gouvernement ».**

⁷ <https://www.radiookapi.net/2017/07/20/actualite/sante/rdc-la-taxation-en-vigueur-favorise-le-tabagisme-selon-le-professeur> (consulté le 28 novembre 2024)

Le rapport 2013 de l'OMS sur l'épidémie du tabac indique en effet, que quatorze pays et un territoire seulement ont augmenté leurs taux d'imposition à des niveaux suffisamment élevés au cours des cinq dernières années, et seulement six pays de ces deux dernières années⁸. Le pays a tout de même émis un Arrêté ministériel N° 1250/041/2022 interdisant la publicité, le parrainage, la promotion des produits du tabac et le fumage dans les lieux publics pour décourager la consommation du tabac en RDC.

Généralement, il est considéré deux types d'imposition classifiés en impôt direct et indirect. L'impôt direct est prélevé directement sur les revenus des personnes physiques ou morales redevables. En revanche, l'impôt indirect est inclus dans le prix des biens et services, et frappe la consommation. Divers types d'impôts indirects peuvent être appliqués aux produits du tabac, notamment :

- Les droits d'accise, qui s'appliquent à quelques produits sélectionnés (ils peuvent également être prélevés sur l'alcool, le carburant, les boissons sucrées, etc.)
- La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) ou la taxe sur les ventes.
- Les droits d'importation, qui s'appliquent à certaines marchandises importées dans un pays pour y être consommées (c'est-à-dire les marchandises qui ne sont pas en transit vers un autre pays).

⁸ <https://iris.who.int/handle/10665/90206> (consulté le 12 juillet 2024)

- Les taxes environnementales.

En matière de droit d'accise, il existe deux systèmes de taxation les plus utilisés pour réduire la consommation du tabagisme dans le monde⁹ :

1. Les droits spécifiques, qui sont prélevés en tant que valeur monétaire par quantité du produit taxé (par exemple, 1 000 cigarettes, un paquet de 20 cigarettes, un kilogramme de tabac) ;
2. Les droits ad-valorem, qui sont prélevés en tant que pourcentage de la valeur (par exemple, le prix de détail, le prix à la production/ex-usine ou la valeur coût, assurance et fret) du produit taxé.

Ces deux dernières formes d'accises peuvent être prélevées sur la base d'un taux uniforme ou différencié (comportant plusieurs paliers), chacune seule ou en combinaison (système mixte). Le système mixte est la symbiose du système spécifique et ad valorem. Il est moins utilisé à cause de la double imposition.

2.4. Structure de taxation du tabac en RDC

La RDC est régie par un système fiscal ad-valorem déclaratif et auto liquidatif¹⁰. La structure fiscale des produits du tabac est bien documentée et conforme aux dispositions légales et réglementaires contenues dans l'Ordonnance-Loi n° 18/002 du 13 mars 2018 portant code des accises, suivie du Décret n°18/045 du 04 décembre 2018

⁹ Manuel technique de l'OMS sur la politique et l'administration des taxes prélevées sur le tabac, 2022

¹⁰ [LOI n° 18-002](#)

portant mesures d'application de l'Ordonnance précitée, accompagné de l'Arrêté ministériel n° CAB/MIN/FINANCES/2020/009 du 16 avril 2020, modifié par l'arrêté n° CAB/MIN/FINANCES/2021/018 du 26/11/2021 portant mesures d'application du code des accises et de la décision n° DG/DGDA/DG/2021/108 du 26/07/2021, portant mise en place du système de traçabilité des droits d'accises contenu dans l'article 3 de la même Ordonnance.

Nul n'ignore généralement que, chaque taxe ou impôt possède une matière imposable, une base imposable, un assujetti et un taux d'imposition applicable. Selon l'article 28 de la section 4 du nouveau code des accises, le taux de taxation des produits du tabac est fixé à 60% des droits d'accises et de 20% de droit spécial.

2.4.1. Évolution de la taxation et prix des cigarettes en RDC

C'est depuis 1990 que les mesures législatives et réglementaires sur la lutte antitabac sont introduites de manière progressive. Le pays a ratifié la CCLAT en 2005 et a adopté en 2018, la loi-cadre de santé publique incluant les dispositions de lutte antitabac. Cependant certaines dispositions comme celles liées à la mise à jour des règles d'emballage et de l'étiquetage des produits de tabac ne sont pas encore prises. Au cours des trois dernières décennies, la RDC a élaboré et mis en œuvre des mesures réglementaires visant à réduire la consommation des produits du tabac dans le pays.

Cependant, de nombreux défis empêchent ces mesures de produire l'impact souhaité.

Nous présentons ici les principaux textes législatifs, une brève évaluation de leur application et des besoins en matière de travaux législatifs futurs. Après la ratification de la CCLAT, la RDC a initié un processus visant à lutter contre le tabagisme par la promulgation de certains textes des lois et réglementations¹¹. En 2003, le ministère des finances a émis l'Arrêté ministériel n°084/CAB/MIN/FINANCES/2003 portant fixation spécifique et instauration des vignettes sur les tabacs à la fabrication et à l'importation. Cette mesure a entraîné l'introduction des droits de consommation et d'accises sur les produits du tabac (15%) et la taxe provinciale (3%).

En 2007, l'Arrêté Ministériel n°1250/CAB/MIN/S/SP/010/AQ/2007 du 19 juillet 2007 portant mesures applicables à l'usage et à la consommation du tabac et ses dérivés régule la production, l'importation, exportation des produits mais aussi et surtout les mesures de protection de la population contre les méfaits du tabac et les malices de l'industrie. En 2008, l'Arrêté ministériel n°013/CAB/MIN/FINANCES/2008 du 21 août 2008 qui a revu à la hausse des taux ci-dessus dans les propositions de 15 à 20% pour les Droits de consommation et d'accises spéciales par la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA) et de 3 à 5% pour la taxe provinciale.

¹¹ https://www.fctc.org/wp-content/uploads/2018/05/DRC_Shadow_report_FR.pdf

Au courant de cette même année, une note circulaire¹² a été émise par le secrétaire général du ministère de la santé publique. Cette note circulaire a défini les modalités d'application des arrêtés susvisés, spécialement en ce qui concerne les dates de fabrication, de péremption des produits du tabac et de ses dérivés, l'inspection et les tests de conformité, l'identification des exploitants tabaciques et l'enregistrement des marques au Programme National de Lutte Contre le Tabac (PNLCT), l'autorisation de mise sur le marché délivré par le ministère de la santé publique. Au cours de la même année, une note circulaire a été émise par le Secrétaire général du même ministère. Celle-ci précisait les modalités d'application des arrêtés susmentionnés, notamment en ce qui concerne :

- L'apposition des dates de fabrication et de péremption sur les produits du tabac et leurs dérivés ;
- Les procédures d'inspection et de tests de conformité ;
- L'identification des exploitants tabaciques et l'enregistrement de leurs marques auprès du PNLCT ;
- Ainsi que les conditions d'octroi de l'autorisation de mise sur le marché par le ministère de la santé publique.

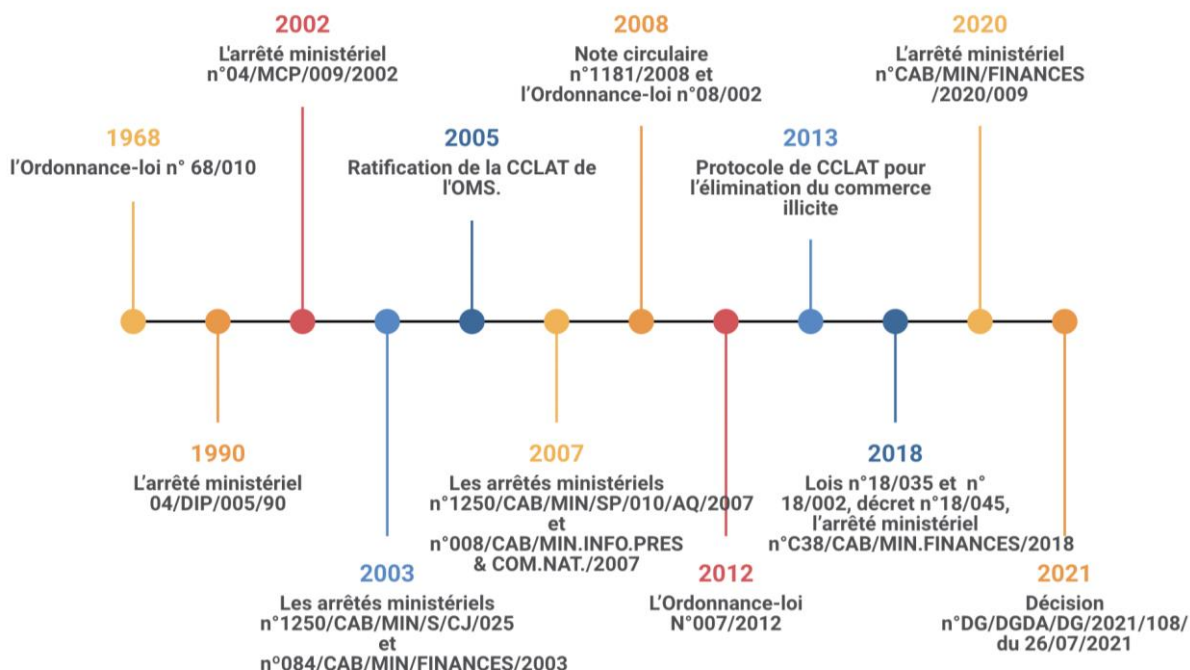
En 2012, l'Ordonnance-Loi n°007/2012 du 21 septembre 2012 portant code des accises a été promulguée pour ajuster le droit d'accises à 40% et le droit spécial à 20%.

¹²<https://assets.tobaccocontrol.org/uploads/legislation/Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo/Democratic-Republic-of-the-Congo-Memo-No.-1251-national.pdf>

En 2018, la loi-cadre de santé publique n°18/035 du 13 décembre 2018 a été promulguée pour fixer les principes fondamentaux d'organisation de la santé publique avec des dispositions de lutte contre les toxicomanies à son titre VII. Toujours en 2018, la Loi n° 18/002, portant code des accises a vu le jour et Fixe (entre autres) les mesures financières et fiscales visant à réduire la demande ainsi que l'offre du tabac, réajuste au taux de 80%. Ensuite, pour mettre en application ce code des accises, le Décret n°18/045 du 04 décembre 2018 portant mesures d'application de l'Ordonnance-Loi n°18/002 du 13 mars 2018 a été instituée pour accompagner ce dernier.

En 2020, l'Arrêté ministériel n°CAB/MIN/FINANCES/2020/009 du 16 avril portant mesures d'application de l'Ordonnance-Loi n°18/002 du 13 mars 2018 a été signé par le ministre des finances et complété en 2021 par la décision du Directeur Général de la DGDA n°DG/DGDA/DG/2021/108/ du 26/07/2021 qui met en place le système de traçabilité de droit d'accises sur les vignettes fiscales officiels de l'ordre de 22,9 dollars américains pour mille bâtonnets de cigarettes importées ou produits localement.

Figure 1. Introduction des mesures législatives et réglementaires sur la lutte anti-tabac



Source OMS ¹³

2.4.2. Évolution des prix des cigarettes avant et après le code des accises de 2018

En RDC, la base imposable des droits d'accises à l'importation est le prix moyen frontière fiscal déterminé par le ministère de l'Économie nationale¹⁴. Malgré l'augmentation de 40 à 60% de droits d'accises et de 20% de droit spécial sur les produits du tabac à l'importation, le prix d'une tige de cigarette demeure presque inchangé, d'ailleurs certains autres produits du tabac ont vu leurs prix baisser. L'augmentation de ce taux d'imposition devait

¹³ <https://www.afro.who.int/sites/default/files/2017-06/fr.pdf>, consulté le 20 mars 2024

¹⁴ <https://www.leganet.cd/Legislation/Dfiscal/Accisices/Loi%2013.03.2018.html>

plutôt décourager les opérateurs économiques à importer et non les encourager. Ceci suggère davantage les pratiques maffieuses autour de ce commerce qui serait opéré avec la bénédiction des agents de l'État qui pourtant sont appelés à sévir les opérateurs économiques véreux. Le tableau ci-après illustre les prix applicables sur le marché avant et après la promulgation du code des accises de 2018.

Tableau 1. Prix (en CDF) de marques des cigarettes avant et après le nouveau code des accises de 2018 à Kinshasa.

N°	Marques	Prix de la tige avant le nouveau code	Prix de la tige après le nouveau code
01.	Stella blonde	50	50
02.	Tumbaco filtre	100	100
03.	Ambassade	100	100
04.	Dunhill bleu	100	-
05.	Dunhill rouge	100	-
06.	Portsmann	100	-
07.	Supermatch	100	100
08.	Camel	100	100
09.	Monte-Carlo	100	50
10.	Marlboro	100	-
11.	Aspen	100	-
12.	Master	-	50
13.	Pull Mall	-	50
14.	Stella filtre	-	100

Source : ILDI, 2019 : « Les aspects fiscaux dans la lutte antitabac en RDC ».

Le gouvernement congolais a institué une taxe à l'entrée applicable à toute marchandise ou tout produit en provenance de l'étranger. Cette taxe, perçue par la DGDA, est reversée directement au Trésor public. Cependant, une part importante des produits du tabac est introduite illicitement en RDC par des points de passage non officiels, échappant ainsi au contrôle douanier. Lorsque ces produits sont interceptés par les services compétents, notamment la brigade douanière, ils sont saisis puis orientés vers le circuit formel, en vue du paiement des droits et taxes ainsi que des amendes correspondantes. Toutefois, le suivi de ces procédures reste peu transparent, et il est souvent difficile d'en retracer l'effectivité. Par ailleurs, de nombreux produits illicites échappent à toute interception et parviennent directement sur les marchés de consommation, où ils sont vendus librement. Les opérateurs économiques impliqués dans ces réseaux de contrebande restent, dans la majorité des cas, impunis.

3. SOURCES DE DONNEES

Il existe plusieurs sources de données permettant d'obtenir des informations sur le commerce illicite des produits du tabac. Parmi les principales, on peut citer :

1. Les bases de données de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et de la Banque mondiale, librement accessibles sur leurs sites officiels ;

2. Les données issues des cabinets privés de recherche, notamment Euromonitor International, spécialisés dans l'analyse des marchés mondiaux du tabac ;
3. Les données provenant des Enquêtes Démographiques et de Santé (EDS), qui contiennent des informations sur la consommation de tabac au sein des ménages ;
4. Les estimations publiées par Joossens et al. (2009 ; 2019), largement reconnues dans la littérature scientifique pour l'évaluation du commerce illicite du tabac ;
5. Les données officielles produites par les services spécialisés de l'État, notamment les douanes, les ministères de la santé, des finances et de l'intérieur.

Parmi toutes ces sources, seules les données officielles, à condition qu'elles soient correctement collectées et tenues à jour, permettent d'estimer de manière fiable le volume du commerce illicite des produits du tabac en RDC. La présente étude s'appuie principalement sur les données officielles relatives aux importations, exportations et à la production locale, telles qu'enregistrées dans le système Sydonia World de la DGDA. À partir de ces données de base, des techniques d'extrapolation ont été appliquées pour estimer les volumes sur l'ensemble des sept années couvertes par la période d'étude.

3.1. Estimation du volume du commerce illicite des produits du tabac en RDC

Selon Ross Hana, il existe plusieurs approches méthodologiques permettant de quantifier le commerce illicite des produits du tabac¹⁵. Il en recense au moins onze :

1. Le sondage auprès des consommateurs de tabac ;
2. L'examen de paquets de cigarettes obtenus auprès des fumeurs ;
3. L'examen de paquets de cigarettes jetés ;
4. L'examen de paquets de cigarettes provenant du commerce de détail ;
5. La comparaison entre vente et consommation (analyse d'écart) ;
6. La modélisation économétrique ;
7. La comparaison entre les ventes sur lesquelles les droits ont été versés et la consommation estimée ;
8. La comparaison entre les recettes fiscales effectives et recettes escomptées provenant du tabac ;
9. Entretien avec des informateurs clés ;
10. Contrôle de commerce du tabac ;
11. Analyse des saisies de tabac par contrebande.

En fonction des données actuellement disponibles en RDC, la méthode des écarts apparaît comme la plus appropriée pour estimer le volume du commerce illicite des produits du tabac. Cette approche consiste à comparer la consommation théorique estimée avec les ventes officielles déclarées ou les volumes ayant réellement subi l'imposition.

¹⁵ https://mag.wcoomd.org/uploads/2018/08/Dossier_12_1_FR.jpg

La méthode des écarts repose en outre sur une identité comptable simple permettant de dégager la part de la consommation non couverte par les ventes officielles, donc attribuable au commerce illicite. Dans le cas des cigarettes, cette méthode permet d'estimer la proportion du marché qui échappe à la réglementation fiscale et douanière, à partir d'une combinaison de données sur la production, les importations, les exportations et la consommation apparente. Les formules mathématiques ci-après sont utilisées :

$$Q = Q_L + Q_I \quad (1)$$

Où Q est la quantité totale de cigarettes consommées,

$\Rightarrow Q_L$ est la quantité de cigarettes légales consommées obtenues par la formule suivante : **$Q_L = \text{production locale} + \text{importations} - \text{exportations}$**

$\Rightarrow Q_I$ est la quantité de cigarettes illicites consommées.

La population de fumeurs (P_s), est calculée en multipliant la population des adultes (P_a) par la prévalence du tabagisme T :

$$P_s = P_a \times T \quad (2)$$

La taille du marché total (Q_t) est obtenue en multipliant la population des fumeurs (P_s) multipliée par la consommation moyenne par fumeur (C_m) :

$$Q_T = P_s \times C_m \quad (3)$$

En substituant l'équation 3 dans la première, on obtient une expression du volume du commerce illicite (Q_i) comme étant la différence entre la consommation totale estimée (à partir de la population des fumeurs et de leur consommation moyenne) et les quantités légales consommées, c'est-à-dire celles issues de la production locale et des importations officielles, après déduction des exportations.

$$Q_i = (P_s \times C_m) - Q_L \quad (4)$$

Pour compléter les données manquantes sur l'ensemble de la période couverte par l'étude, des méthodes d'extrapolation ont été appliquées. Deux paramètres fondamentaux ont été pris en compte dans ce processus :

1. L'hypothèse de stabilité relative du contexte économique, réglementaire et des capacités de production au cours de la période considérée ;
2. L'application d'un taux de croissance constant, permettant de projeter les valeurs manquantes à partir des données disponibles pour certaines années de référence.

Cette approche permet d'estimer de manière cohérente les tendances annuelles en l'absence de données complètes, tout en maintenant une logique interne fondée sur des hypothèses explicites.

3.2. Données et application

Catégorie	Années						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
(a) Production locale (en tonnes)	81	118	172	250	364	529	364
(b) Importations (en tonnes)	2026	2588	3305	4221	5392	6886	8795
(c) Exportations (en tonnes)	2014	2178	2588	3305	4221	5392	6886
(d) Prévalence (T)	15,1%	15,1%	15,1%	15,1%	15,1%	15,1%	15,1%
(e) Consommation légale (en tonnes)	94	528	889	1166	1534	2023	2273
(f) Population adulte (P_a)	47213844	48677473	50186475	51742256	53346266	55000000	56650000
(g) Population de fumeurs (P_f)	7129290	7350298	7578158	7813081	8055286	8305000	8554150
(h) Quantité de cigarettes consommée par adulte (en tonnes)	0,00146	0,00146	0,00146	0,00146	0,00146	0,00146	0,00146
(i) Consommation annuelle (en tonnes)	12000	12000	12000	12000	12000	12000	12000
(j) Quantité illicite (en tonnes)	10315	10203	10175	10241	10227	10101	10217
(k) Part (%) du commerce illicite	86	85	85	85	85	84	85

- (a) Les données sur la production locale proviennent de la DGDA. Seules les données de 2022 et 2023 étaient disponibles et ne concernaient que les deux entreprises locales (International Tabac Congo SARL, basée à Kinshasa et Congo Tobacco Company, basée à Goma). La méthode d'extrapolation en arrière a été utilisée pour obtenir les informations des années 2017 à 2021 ;
- (b) Les données d'importations sont tirées du système Sydonia de la DGDA pour les années 2019 à 2022. Cependant, la méthode d'extrapolation en arrière est appliquée pour obtenir la quantité importée en 2017 et 2018, tandis que l'extrapolation en avant est utilisée pour obtenir la quantité importée en 2023 ;
- (c) Les données des exportations proviennent de la DGDA. Seules les informations de 2017 et 2018 étaient disponibles. La méthode d'extrapolation en avant a été appliquée pour obtenir les informations concernant les années 2019 à 2023 ;
- (d) La prévalence de consommation du tabac est tirée de l'étude de prévalence de consommation de tabac chez les adolescents à Lubumbashi (RDC) en 2022 ;
- (e) Les quantités légales consommées sont obtenues de la manière suivante : ((production locale + importation) – exportation)) ;
- (f) Les effectifs de la population adulte ont été obtenus à partir des estimations des Perspectives démographiques mondiales (World Population Prospects) publiées par les Nations Unies¹⁶.

¹⁶<https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=fr&codePays=COD&codeTheme=1&codeStat=SP.POP.1564.TO.ZS>
(consulté le 30 mars 2025)

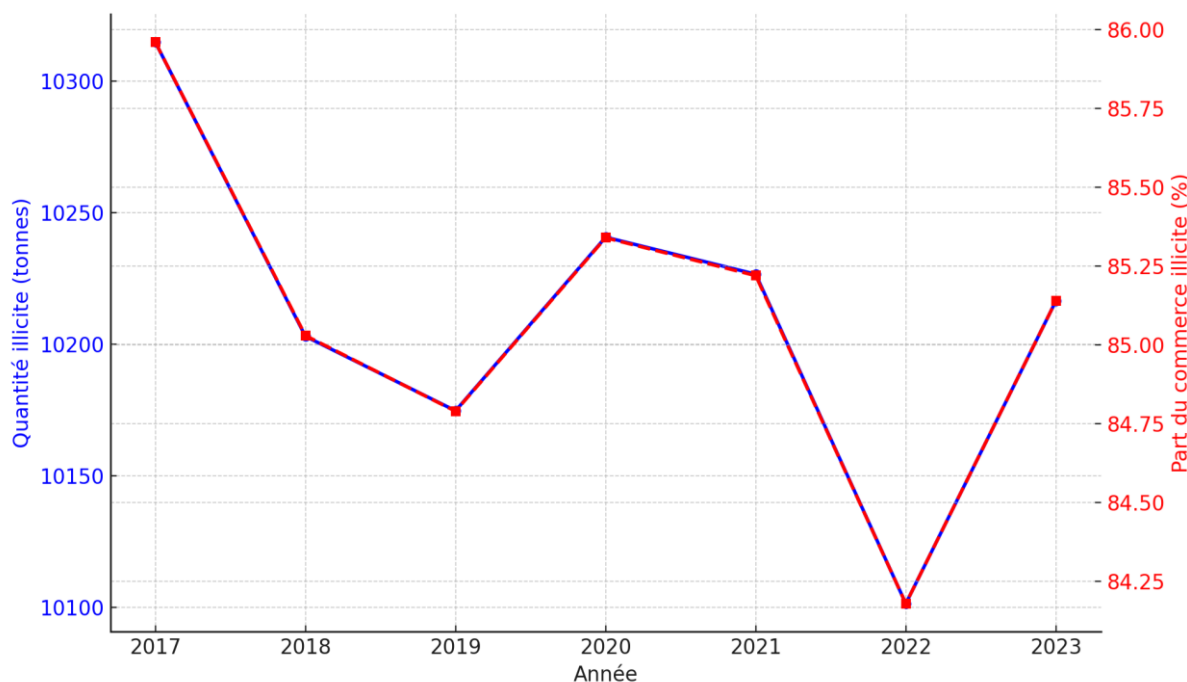
- (g) La population des fumeurs est estimée en multipliant la population adulte par la prévalence du tabagisme (voir page précédente) ;
- (h) La qualité légale consommée est obtenue à partir d'une identité comptable (voir page précédente) ;
- (i) La qualité illicite consommée est également obtenue à partir d'une identité comptable (voir page précédente);
- (j) Pour estimer la consommation annuelle, nous nous sommes appuyés sur les résultats d'une étude menée en 2022 sur la prévalence du tabagisme chez les adolescents à Lubumbashi (RDC).

Sur la base de cette étude, nous avons formulé l'hypothèse d'une consommation moyenne de 4 cigarettes par jour et par personne. Cette estimation permet de projeter une consommation annuelle équivalente à 600 millions de paquets de 20 cigarettes. La conversion en tonnage a été réalisée en suivant les étapes suivantes :

- $600 \text{ millions} \times 20 \text{ paquets} = 12 \text{ milliards de cigarettes}$;
- Or on connaît que le poids moyen d'une cigarette varie autour de 1 gramme, en convertissant on trouve $12 \text{ milliards} / 1 \text{ million de cigarettes (pour une tonne)} = 12 \text{ 000 tonnes}$.

- (k) La part (%) du commerce illicite des cigarettes est obtenue en faisant le rapport entre la quantité des cigarettes illicites vendues et la taille du marché totale.

Graphique 1. Evolution des quantités et des parts du commerce illicite de cigarette en RDC de 2017 à 2023.



La quantité illicite des cigarettes consommées en RDC est très élevée, oscillant autour de 10100 à 10300 tonnes annuelles sur la période analysée (2017-2023). Bien que globalement stable, on observe une légère diminution entre 2017 et 2019, suivie d'une augmentation entre 2019 et 2020, indiquant une potentielle fluctuation liée à l'offre illicite ou à la demande. L'année 2022 marque un léger recul (10 101 tonnes), suivi d'une hausse modérée en 2023 (10 217 tonnes).

De même, la proportion du marché illicite est extrêmement élevée et préoccupante, dépassant systématiquement les 84% sur toute la période étudiée. On note cependant une légère tendance à la baisse depuis 2017 (86%) atteignant son minimum relatif en 2022 (84%).

Cela pourrait refléter un impact marginal des politiques anti-contrebande ou des variations dans le marché légal. En 2023, la part rebondit légèrement à 85%, suggérant une persistance forte du marché illicite malgré les mesures prises.

4. ANALYSE DES FACTEURS EXPLICATIFS DU COMMERCE ILLICITE DES PRODUITS DE TABAC EN RDC

La RDC est l'un des pays les plus exposés à un risque élevé suite à la porosité de ses frontières terrestres, maritimes, lacustres et fluviales. Le commerce illicite des produits du tabac occupe une place plus importante dans les pays à revenu faible ou intermédiaire que dans ceux à revenu élevé¹⁷. Le développement du commerce illicite repose sur un certain nombre de facteurs¹⁸ dont la maîtrise, serait un atout pour garantir la lutte contre le commerce illicite en RDC.

Il s'agit de :

- (i) L'application laxiste des lois et pénalités insuffisantes ;
- (ii) L'existence des réseaux de distribution informelle ;
- (iii) Les écarts de prix transfrontaliers ;
- (iv) Les ventes hors taxes ;
- (v) Le manque de ressources ;
- (vi) L'inexistence du tracking des produits du tabac du lieu d'achat jusqu'à la destination ;

¹⁷<https://www.emro.who.int/fr/noncommunicable-diseases/highlights/illicit-trade-increases-tobacco-use.html#:~:text=Chaque%20ann%C3%99e,le%20commerce%20illicite%20des%20produits%20du%20tabac%20augmente%20de%2010%25%20dans%20plusieurs%20pays%20d'Afrique%20du%20Nord%20et%20d'Asie%20du%20Sud-Est,le%20commerce%20illicite%20des%20produits%20du%20tabac%20augmente%20de%2010%25%20dans%20plusieurs%20pays%20d'Afrique%20du%20Nord%20et%20d'Asie%20du%20Sud-Est>

¹⁸ Fiscalité du tabac et commerce illicite, Stefan CALLAN, 2012

- (vii) La non-ratification du protocole de l'OMS visant à éliminer le commerce illicite des produits du tabac.

Au niveau de la contrebande internationale, des facteurs comme les canaux de distribution informels, la criminalité organisée, la participation de l'industrie du tabac et la corruption jouent un rôle plus important que les niveaux des prix. L'élimination du commerce illicite ferait gagner aux États au moins 31,3 milliards USD par an et permettrait d'éviter plus de 164 000 décès prématurés chaque année à compter de 2030, décès qui surviennent majoritairement dans les pays à revenu faible ou intermédiaire (OMS, 2023). Les cigarettes, la pipe à eau (chicha) et le tabac sans fumée sont introduits pour la plupart de cas en contrebande d'un pays à l'autre. Ces produits illicites ne font l'objet d'aucune taxe ni réglementation et ne respectent pas les exigences en termes de mise en garde sanitaire, de conditionnement et d'étiquetage. Ils sont ainsi moins coûteux et facilement disponibles et accessibles, en particulier pour les jeunes et les plus démunis¹⁹. L'accessibilité de ces produits et leur prix abordable entraînent une augmentation du tabagisme. La spirale de la pauvreté et de la maladie qui s'en suit, en raison des dépenses liées au tabac et au traitement de ses effets nocifs sur la santé, a des conséquences désastreuses sur l'économie. Cela s'affirme dans l'enquête GYTS-RDC de 2008, réalisée par le ministère de la santé dans le milieu scolaire de Kinshasa et de Lubumbashi montrant que 36 % des adolescents (de 13 à 15 ans) et 32 % des adultes (15 ans et plus) sont des consommateurs de tabac.

¹⁹ <https://www.emro.who.int/fr/noncommunicable-diseases/highlights/illicit-trade-increases-tobacco-use.html>

4.1. Facteurs économiques

4.1.1. Évolution du taux de change

En RDC, l'instabilité chronique du taux de change impacte fortement les prix des produits importés, y compris le tabac. Les fluctuations importantes de la monnaie locale par rapport aux devises étrangères rendent le marché formel du tabac plus coûteux, et les consommateurs à faible revenu se tournent souvent vers les produits de contrebande, moins chers et moins soumis à ces variations. Une monnaie instable encourage la contrebande car les cigarettes illicites peuvent être obtenues à des prix plus avantageux, surtout si elles proviennent de pays où la monnaie est plus forte ou plus stable.

4.1.2. Modification des droits et taxes payés aux frontières

Le faible contrôle de l'administration fiscale et douanière sur les produits du tabac en RDC est une incitation majeure au commerce illicite. Les contrebandiers évitent de payer ces taxes en introduisant des produits illicites, souvent à travers des frontières poreuses, ce qui rend le prix des cigarettes illicites plus attractif pour les consommateurs. Le manque des mécanismes de contrôle adéquats augmente la rentabilité des opérations de contrebande. Un système de taxation efficace et progressif conformément aux recommandations de l'OMS, accompagné par un renforcement des capacités de surveillance et de répression, pourrait réduire ces incitations.

4.1.3. Différence de prix du paquet de cigarettes en RDC et dans les pays frontaliers

Les prix des cigarettes varient considérablement entre la RDC et ses pays voisins. Par exemple, le prix d'un paquet en Ouganda ou au Rwanda peut être inférieur à celui vendu en RDC en raison des différences dans les politiques fiscales. Cette disparité crée des opportunités de contrebande, les trafiquants achetant des cigarettes à bas prix dans ces pays pour les revendre à un prix bas sur le marché congolais, tout en réalisant des bénéfices considérables. Les différences de prix sont l'un des moteurs les plus importants du commerce illicite. Plus l'écart de prix est important, plus la contrebande est incitée.

4.1.4. Niveau des revenus des ménages

En RDC, le faible pouvoir d'achat de la majorité des ménages pousse de nombreux consommateurs à se tourner vers des produits de tabac illicites, souvent de moindre qualité mais beaucoup moins chers que ceux vendus légalement. La demande pour ces produits bon marché est accentuée par la pauvreté généralisée, notamment dans les zones rurales et parmi les populations marginalisées. Le niveau des revenus est crucial, car les consommateurs à faible revenu sont plus sensibles aux différences de prix entre produits légaux et illicites. En augmentant le pouvoir d'achat, la demande pour les cigarettes illicites pourrait être réduite.

4.2. Facteurs politiques

4.2.1. Conflits armés

Les conflits armés qui perdurent dans certaines régions de la RDC, notamment à l'Est du pays, créent des zones où l'État a peu ou pas de contrôle. Ces régions sont des terrains fertiles pour les activités de contrebande, y compris le commerce illicite des produits du tabac. Les groupes armés et milices utilisent souvent ce commerce pour financer leurs activités. Les conflits prolongés dans l'Est du pays facilitent le commerce illicite, car l'absence de contrôle étatique et de forces de sécurité permet aux contrebandiers de prospérer. Une stabilisation de ces régions pourrait réduire l'intensité du commerce illicite.

4.2.2. Existence de réseaux de crime organisé et chaîne de distribution informelle

La RDC abrite des réseaux bien établis de crime organisé qui exploitent les faiblesses institutionnelles pour opérer des circuits de contrebande, y compris dans le secteur du tabac. Ces réseaux ont accès à des infrastructures informelles de distribution qui permettent de faire circuler des cigarettes illicites dans tout le pays, y compris dans les grandes villes comme Kinshasa, Lubumbashi, Matadi et Goma. L'existence de ces réseaux de crime organisé facilite le commerce illicite en assurant une distribution rapide et peu coûteuse des produits de contrebande. Leur éradication nécessiterait des efforts coordonnés entre les forces de sécurité et des réformes institutionnelles.

4.3. Facteurs liés à la gouvernance économique

4.3.1. Corruption dans les services fiscaux et douaniers

Le commerce illicite des produits du tabac en RDC est exacerbé par la corruption au sein des services douaniers et fiscaux. Des fonctionnaires corrompus permettent aux contrebandiers de faire passer des cigarettes illicites à travers les frontières sans payer de droits ni taxes. La corruption limite l'efficacité des mesures de contrôle, notamment en ce qui concerne les inspections frontalières. La corruption est l'un des principaux facteurs facilitant le commerce illicite en RDC. Les efforts de lutte contre la contrebande ne peuvent réussir sans des réformes drastiques pour combattre la corruption au sein des institutions publiques.

4.3.2. Poids politique des groupes d'intérêt

Les groupes d'intérêt qui bénéficient du commerce illicite, y compris certains acteurs influents au sein du gouvernement et du secteur privé, exercent souvent une pression politique pour empêcher la mise en œuvre de réformes efficaces. Ces groupes sont parfois directement impliqués dans le commerce illicite ou en bénéficient financièrement, ce qui compromet les efforts de lutte contre la contrebande. Le poids politique de ces groupes d'intérêt est un obstacle majeur à la réduction du commerce illicite, car ils peuvent influencer la législation et les politiques publiques de manière à protéger leurs intérêts. Des réformes institutionnelles fortes sont nécessaires pour affaiblir leur influence.

4.3.3. Faible capacité de contrôle et de mise en œuvre des lois

La RDC souffre d'un manque de ressources et de capacités pour faire respecter les lois sur le commerce du tabac, notamment dans les zones frontalières et rurales. Ce manque de surveillance permet au commerce illicite de prospérer, car les contrebandiers sont rarement appréhendés ou poursuivis. Les institutions de contrôle, y compris la police et les douanes, sont souvent sous-financées et mal formées. L'amélioration des capacités de contrôle et de mise en œuvre des lois sont essentielles pour lutter contre le commerce illicite. Sans renforcement des institutions publiques, toute tentative de réduire la contrebande est vouée à l'échec.

5. CONCLUSION

La forte dominance du marché illicite réduit considérablement les recettes fiscales potentielles. Ceci représente une perte majeure pour les finances publiques de la RDC, limitant les ressources disponibles pour financer la santé publique et les politiques de lutte contre le tabagisme. L'importance constante du marché illicite indique que les mesures actuelles de contrôle douanier, de suivi des flux transfrontaliers et d'application de la loi sont insuffisantes ou inefficaces.

La faiblesse du système fiscal ad-valorem en RDC a été identifiée comme une cause de manipulation par l'industrie du tabac. Dans ce contexte, le commerce illicite des produits du tabac est une menace majeure pour la RDC en termes de santé publique, de pertes fiscales et de stabilité économique. Il est essentiel de renforcer les mécanismes de contrôle, d'améliorer la gouvernance et de réduire les écarts de prix avec les pays voisins pour lutter contre ce fléau. La littérature a montré que ce commerce illicite est largement influencé par une combinaison de facteurs économiques (tels que l'instabilité du taux de change, les écarts de prix avec les pays voisins et le faible pouvoir d'achat des ménages), politiques (liés aux conflits armés et à l'existence de réseaux criminels) et institutionnels (comme la corruption et la faiblesse de la gouvernance). La lutte contre ce phénomène en RDC nécessite des profondes réformes fiscales, une meilleure application des lois, une coopération régionale et des mesures pour réduire

la corruption et améliorer la stabilité politique. Cela implique une meilleure coordination entre les autorités douanières, la police, et les agences de sécurité pour traquer les produits illicites et punir les responsables de la contrebande.

Des technologies de suivi et de traçabilité des produits (comme des codes uniques sur les paquets) peuvent aider à mieux surveiller la distribution des cigarettes. Ensuite, la fiscalité sur le tabac doit être ajustée de manière à encourager la conformité des fabricants locaux tout en maintenant une pression dissuasive sur la consommation.

Une simplification du système de taxation, accompagnée d'incitations pour que les producteurs légaux restent compétitifs, pourrait permettre d'augmenter les recettes fiscales tout en réduisant le commerce illicite.

6. RECOMMANDATIONS

L'accès difficile aux données sur la consommation et la vente des produits du tabac en RDC est le résultat d'un ensemble de facteurs institutionnels, économiques, et sociaux. Améliorer la transparence et l'accès à ces données nécessiterait des réformes institutionnelles courageuses, une meilleure coopération intersectorielle et des efforts pour lutter contre la corruption et le commerce illicite. Les quelques recommandations spécifiques suivantes sont formulées :

1. Renforcement des capacités douanières et fiscales

- **Mise en place d'un système de traçabilité numérique :**
 - Introduire des **codes-barres numériques** ou des **marquages électroniques** pour chaque produit du tabac vendu légalement en RDC.
 - Collaborer avec des entreprises spécialisées en traçabilité (ex. systèmes track-and-trace).
 - Adapter la traçabilité aux **zones frontalières à risque élevé** comme les frontières avec l'Angola, l'Ouganda et le Rwanda.
- **Formation ciblée des agents douaniers et fiscaux :**
 - Former des unités spécialisées dans la **détection de la contrebande** en se basant sur les meilleures pratiques régionales (ex. SADC et EAC).
 - Utiliser la **technologie mobile et drones** pour surveiller les corridors de trafic.

- **Amélioration de l'infrastructure douanière :**

- Renforcer les postes douaniers clés comme ceux de **Kasumbaleša, Aru, et Matadi.**
- Moderniser les systèmes informatiques pour centraliser les données sur les flux transfrontaliers.

2. Harmonisation des politiques fiscales avec les pays voisins

- **Révision coordonnée des taxes sur le tabac :**

- Collaborer avec les pays voisins (Angola, Ouganda, Rwanda) pour établir un taux d'accise minimum régional afin de réduire les écarts de prix qui favorisent la contrebande.
- Faire appel à des organisations régionales (ex. COMESA, CEEAC) pour faciliter les négociations fiscales.

- **Création d'un observatoire régional des prix :**

- Mettre en place un système de suivi régulier des prix du tabac légal et illicite dans les marchés voisins pour anticiper les risques de flux illicites.

3. Lutte contre la corruption

- **Renforcement des contrôles internes :**

- Mettre en place un audit régulier et un système de dénonciation anonyme pour identifier les cas de corruption parmi les agents.

- **Sanctions effectives et transparentes :**

- Appliquer des peines sévères (sanctions financières et pénales) aux agents impliqués dans le commerce illicite.
- Publier des rapports trimestriels sur les sanctions pour assurer la transparence et la redevabilité.

- **Création d'unités anti-corruption spécialisées :**

- Renforcer l'Inspection Générale des Finances (IGF) et collaborer avec des organisations internationales pour des enquêtes indépendantes.

4. Sensibilisation de la population

- **Campagnes de communication ciblées :**

- Lancer des campagnes en langues locales (Swahili, Lingala, Tshiluba, Kikongo) sur les dangers sanitaires des produits du tabac illicites et leurs conséquences économiques.
- Utiliser les médias communautaires (radio, réseaux sociaux) pour sensibiliser les populations des zones frontalières.

- **Engagement des jeunes et de la société civile :**

- Impliquer les ONG locales pour promouvoir des alternatives économiques durables dans les régions touchées par le commerce illicite.
- Organiser des programmes scolaires et universitaires sur les effets du commerce illicite.

5. Ratification et mise en œuvre du protocole de l'OMS

• Ratification immédiate :

- Accélérer la ratification du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac.
- Mettre en place un plan d'action national en conformité avec ce protocole.

• Coopération internationale renforcée :

- Collaborer avec les agences de l'OMS, INTERPOL, et l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) pour échanger des informations sur les réseaux de trafic.
- Organiser des opérations transfrontalières conjointes avec les pays voisins pour démanteler les réseaux criminels.

• Suivi et évaluation des actions :

- Établir des indicateurs de performance pour mesurer l'impact des actions entreprises contre le commerce illicite.

REFERENCES

1. Banque Mondiale. (2018). Analyse du commerce illicite des produits du tabac en Afrique centrale et orientale.
2. Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA). (2017-2023). Systèmes Sydonia World : Données d'importations, exportations et production locale.
3. Euromonitor International. Analyse des flux commerciaux de tabac en RDC.
4. Goodchild, M., et al. (2018). Global estimation of illicit cigarette trade. Données basées sur 36 pays (2010-2018).
5. Goodchild M., Paul J., Iglesias R., Bouw A., & Perucic A.-M. (2022). Potential impact of eliminating illicit trade in cigarettes: a demand-side perspective. *Tobacco Control*, 31(1), 57–64.
6. ILDI. (2019). Les aspects fiscaux dans la lutte antitabac en RDC.
7. Joossens, L., & Raw, M. (2009). Étude des pratiques de contrefaçon et contrebande de tabac.
8. Joossens, L., & Raw, M. (2011). De la contrebande de cigarettes au commerce illicite de tabac.
9. Ministère de la Santé RDC. (2008). Enquête GYTS-RDC : Consommation de tabac chez les adolescents et adultes.
10. OMS. (2005). Convention Cadre pour la Lutte Antitabac (CCLAT).

11. Organisation Mondiale de la Santé. (2013). L'épidémie du tabac : Rapport mondial. Genève : OMS.
12. Organisation mondiale de la Santé. (2023). Rapport sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2023 : Promouvoir la lutte antitabac au moyen de politiques fiscales. Genève : OMS. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077242>
13. Ross, H. Méthodes d'estimation du commerce illicite des produits du tabac.
14. Shamba, M. (2022). Analyse fiscale du système ad-valorem en RDC. Déclaration faite dans le cadre de l'étude sur la taxation du tabac.
15. TCDI. (2023). Prévalence du tabagisme en RDC.
16. NshimbaNgangole I, et. al. "Prévalence De Consommation De Tabac Chez Les Adolescents A Lubumbashi (RD.Congo)." IOSR Journal of Pharmacy and Biological Sciences (IOSR-JPBS), 17(4), (2022): pp. 56-60.

SITES WEB :

1. <https://mag.wcoomd.org/fr/magazine/omd-actualites-80/quantifier-le-commerce-illicite-de-tabac-une-question-dinteret-general/>
2. <https://www.alcci.fr/le-commerce-illicite-en-bref>
3. <https://www.radiookapi.net/2017/07/20/actualite/sante/rdc-la-taxation-en-vigueur-favorise-le-tabagisme-selon-le-professeur>

4. <https://iris.who.int/handle/10665/90206>
5. <https://www.afro.who.int/sites/default/files/2017-06/fr.pdf>
6. <https://www.leganet.cd/Legislation/Dfiscal/Accisices/Loi%2013.03.2018.html>
7. <https://www.emro.who.int/fr/noncommunicable-diseases/highlights/illicit-trade-increases-tobacco-use.html#:~:text=Chaque%20ann%C3%A9e%2C%20le,faible%20ou%20interm%C3%A9diaire.>
8. <https://www.emro.who.int/fr/noncommunicable-diseases/highlights/illicit-trade-increases-tobacco-use.html>

À PROPOS D'ILDI

L'Initiative Locale pour le Développement Intégré (ILDI-ONGD) est une organisation de la société civile à but non lucratif et non confessionnel qui milite pour le bien-être de la population dans les domaines de Gouvernance économique par la promotion de la justice fiscale, gestion environnementale, promotion de la santé et des personnes vulnérables, créée en 1999 dans le territoire de Djolu, Province de la TSHUAPA en République Démocratique du Congo

Membre du Réseau Africain pour la Justice Fiscale (TJNA), de la Coalition des Femmes Leaders pour l'Environnement et Développement Durable (CFLEDD), de la Coalition Nationale de lutte contre l'Exploitation Illégale de Bois (CNCEIB), du Groupe de Travail Climat Rénové REDD+ (GTCRR), de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE), du réseau congolais de lutte contre les abus et trafic illicite de drogue, etc, ILDI s'engage depuis près d'une décennie dans le domaine de lutte antitabac et autres substances psychoactives :

- ✓ Depuis 2015, ILDI s'est fortement engagée dans la promotion de la justice fiscale en Afrique et à la lutte contre les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique. Ces efforts portent essentiellement sur la mobilisation efficace des ressources domestiques, la lutte contre les flux financiers illicites, la redistribution équitable des richesses et l'accompagnement des communautés vulnérables pour un développement socio-économique durable.

- ✓ Grâce à ses multiples actions de plaidoyer, ILDI et ses partenaires traditionnels ont réussi à mettre en place un caucus des parlementaires congolais ayant pour mission de freiner les sorties illicites des ressources par la production des initiatives législatives.
- ✓ En 2017, ILDI accompagne le gouvernement congolais à se doter d'un arsenal juridique solide en matière de lutte antitabac et d'amélioration des recettes nationales afin de combler les déficits budgétaires et financer le secteur de santé.

En outre, ILDI possède une équipe pluridisciplinaires soutenue de ressources humaines tant au niveau administratif, logistique et scientifique composée des économistes, statisticiens, économètres, sociologues et anthropologues, démographes, informaticiens...capable de conduire des études sur des domaines variés.

Publications

- Aspects fiscaux dans la lutte antitabac en RDC (2019) ;
- Profil pays de la République Démocratique du Congo sur la taxation du tabac, Consortium pour la Recherche Economique et Sociale (CRES), 2021 ;
- Ingérence de l'industrie du tabac dans l'élaboration et mise en œuvre des politiques antitabac en RDC (2022) ;
- Estimation du commerce illicite du tabac et ses effets sur la fragilisation de la politique fiscale en RDC, 2025 ;
- Industrie du tabac et les politiques fiscales en RDC, 2025.

TABLE DES MATIERES

Résumé Exécutif	3
1. Contexte	11
2. Cadre théorique.....	13
2.1. Définition des concepts clés.....	13
a) Commerce illicite	13
b) Contrebande.....	14
c) Contrefaçon.....	15
d) Évasion et fraude fiscale.....	15
e) Fabrication illégale	15
2.2. Les conséquences du commerce illicite des produits de tabac	16
2.2.1. Sur le plan sanitaire.....	16
2.2.2..... Sur le plan économique.....	17
2.3. Politique de taxation des produits du tabac en RDC	18
2.4. Structure de taxation du tabac en RDC	20
2.4.1.Évolution de la taxation et prix des cigarettes en RDC	21
2.4.2.. Évolution des prix des cigarettes avant et après le code des accises de 2018.....	25
3. Sources de données	27
3.1. Estimation du volume du commerce illicite des produits du tabac en RDC	29
4.1. Facteurs économiques.....	38
4.1.1. Évolution du taux de change	38
4.1.2. Modification des droits et taxes payés aux frontières.....	38

4.1.3. Différence de prix du paquet de cigarettes en RDC et dans les pays frontaliers	39
4.1.4. Niveau des revenus des ménages.....	39
4.2. Facteurs politiques	40
4.2.1. Conflits armés	40
4.2.2.... Existence de réseaux de crime organisé et chaîne de distribution informelle	40
4.3. Facteurs liés à la gouvernance économique	41
4.3.1. Corruption dans les services fiscaux et douaniers..	41
4.3.2. Poids politique des groupes d'intérêt.....	41
4.3.3. Faible capacité de contrôle et de mise en œuvre des lois	42
5. Conclusion	43
6. Recommandations	45
1. Renforcement des capacités douanières et fiscales...	45
2. Harmonisation des politiques fiscales avec les pays voisins	46
3. Lutte contre la corruption	46
4. Sensibilisation de la population	47
5. Ratification et mise en œuvre du protocole de l'OMS	48
Références	49
Table de matières	54

