





INDUSTRIE DU TABAC ET LES POLITIQUES FISCALES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



Octobre, 2025

ACRONYMES

- BAT : British American Tobacco ;
- 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 ;
- 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).

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré sous la direction de Mr. **Joël FUMWAKWAU KINIATI**, Chercheur à l'Institut des Recherches Économiques et Sociales de l'Université de Kinshasa (IRES) ; et de Me **Eugène NGABU**, Juriste et criminologue. Les personnes ci-après : **Mr Jean Marie BOLIKA, Me Jean PAUL MULYANGA, Patrick FUNDI, Godefroid MBOYO** et **Docé KALOMBO** ; ont aussi apporté leur contribution dans la rédaction de ce document de recherche.

ILDI et BLP/CENCO remercient 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 et BLP.CENCO apprécie énormément les conseils et

le soutien technique fournis par Chileshe MANGE, John THOMI, John NJENGA, Responsables de ce Programme.

ILDI et BLP/CENCO saluent 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 et Development Gateway (DG).

Godefroid MBOYO et Patrick FUNDI

Managers du Projet TTAA en RDC.

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	9
1. INTRODUCTION.....	11
2. METHODOLOGIE.....	15
3. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA FISCALITE DU TABAC.....	16
a) Loi n ° 18/035 du 13 décembre 2018 fixant les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la santé publique.....	16
b) Loi no. 18/002 du 13 mars 2018 sur le code d'accise	17
c) Les faiblesses du régime de taxation du tabac en RDC	20
4. LES PRATIQUES TRANSGRESSIVES DE L'INDUSTRIE DU TABAC	23
a) Le recours aux crédits enlèvement d'urgence	23
b) L'importation des produits du tabac sous couvert de certaines ambassades	24
c) De la contrefaçon des vignettes fiscales	25
d) Des importations.....	26
e) Effets des pratiques illicites sur la variation du prix ...	28
5. INFLUENCE DE L'INDUSTRIE DU TABAC SUR LES RECETTES PUBLIQUES.....	28
6. CONCLUSION.....	35

7. RECOMMANDATIONS	37
8. REFERENCES	39

RÉSUMÉ

Par la suite du conflit d'intérêts entre la santé et la prospérité des entreprises de tabac, la politique sur le tabac apparaît comme le fruit de pressions diverses, dont celles de l'industrie du tabac et des associations de protection de la santé publique. Face à cette pression des acteurs de la lutte anti-tabac, dont l'OMS, l'industrie du tabac n'a cessé de résister à la législation et de créer de nouveaux marchés pour ses produits. Face aux revendications de l'industrie du tabac qui se considère comme un acteur majeur de la vie économique du pays, la question que nous nous sommes posés dans ce travail était celle de l'impact des politiques fiscales sur le tabac en RDC. Pour répondre à cette question, nous avons opté pour une grille de lecture à la fois juridique et socio-économique qui nous a permis d'analyser les textes juridiques sur les incitations fiscales et le comportement de l'industrie du tabac comme acteur économique.

La politique fiscale sur le tabac en RDC s'inscrit dans un contexte de lutte contre le tabagisme et de mobilisation des recettes publiques. Malgré l'instauration du nouveau code des accises en 2018, l'industrie du tabac continue de bénéficier de failles structurelles dans le système fiscal et douanier, notamment par l'usage de pratiques transgressives et le commerce illicite. L'augmentation des taux ad valorem, bien qu'importante, n'a pas produit les effets escomptés sur les prix du tabac, soulignant la faiblesse

de ce mode de taxation. Cette étude met en lumière la nécessité de renforcer les mesures fiscales et douanières pour maximiser les recettes publiques et décourager la consommation de produits nocifs à la santé.

1. INTRODUCTION

Le tabagisme est une épidémie mondiale qui cause des nombreux décès suite aux différentes maladies qu'il provoque. L'Afrique et la République Démocratique du Congo (RDC) n'en sont pas du reste, même s'il n'y a pas jusqu'aujourd'hui des statistiques fiables à ce sujet. Pour lutter contre cette épidémie mondiale, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a pris un certain nombre de mesures, parmi lesquelles figure la convention cadre de l'OMS de lutte anti-tabac, qui fixe les mesures que les États doivent prendre pour lutter contre le tabagisme. A l'instar d'autres pays du monde, la RDC a aussi ratifié ladite convention en 2005 qui se résume en 6 actions à fort impact ayant un bon rapport coût-efficacité qui sont : (1) la surveillance de l'usage du tabac ; (2) la protection de la population contre la fumée du tabac ; (3) l'offre faite aux fumeurs d'abandonner la cigarette ; (4) l'avertissement sur la dangerosité du tabac ; (5) l'interdiction de la publicité et enfin ; (6) l'augmentation de la taxe sur le tabac.

En ce qui concerne l'augmentation de la taxe sur le tabac, l'OMS estime que c'est l'un des meilleurs moyens de réduire l'accessibilité au tabac. Plusieurs études ont démontré que l'augmentation de la taxe, en plus de réduire la consommation du tabac, aide les États à accroître leurs recettes fiscales. L'OMS a encouragé vivement les États à augmenter la taxe sur le tabac, jusqu'à atteindre

un taux minimum de 70%¹. L'industrie du tabac conteste ces réformes et se fait passer pour l'un des acteurs majeurs de l'économie qui crée des emplois et génère d'importantes recettes fiscales aux profits du gouvernement congolais. En situation de crise ou d'austérité économique, ces arguments ont tendance à convaincre le public et les États. Les données concernant les revenus agricoles, les emplois, les taxes, la balance commerciale, sont le leitmotiv des groupes de pression de l'industrie². Ces arguments économiques développés par l'industrie du tabac ont été remis en cause par la Banque mondiale qui a estimé que la réduction du tabagisme ne pouvait être à la base de l'augmentation du chômage. En effet, l'argent non dépensé pour le tabac pourrait être investi dans d'autres secteurs de l'économie et créer ainsi d'autres emplois. Des nombreux pays ont également rejeté cette position de l'industrie du tabac et ont considéré que le droit des gouvernements de protéger la santé publique l'emporterait sur la liberté de promouvoir des produits nocifs³. Malgré ces camouflés, l'industrie du tabac maintient son point de vue et se considère désormais comme acteur majeur de l'économie au même titre

¹ *WHO technical manual on tobacco tax administration*. Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2010. (Recommande que les droits d'accise sur le tabac représentent au moins 70 % du prix de vente au détail des produits du tabac.)

² Yussuf Saloojee et Elif Dagli, *Manoeuvres de l'industrie du tabac pour résister aux politiques de santé publique*, Article publié en anglais dans *Bulletin of the World Health Organization*, 2000, 78 (7) : 902-910.

³ Ibidem

que d'autres acteurs, et elle devait à ce titre bénéficier des avantages, entre autres fiscaux qui permettraient à son industrie non seulement de prospérer, mais aussi de contribuer à l'économie du pays. C'est dans ce cadre qu'au mois d'avril 2017, la Fédération des entreprises du Congo (FEC) avait adressé une lettre au Président de la république, dans laquelle, elle énumérait 29 mesures prises par les autorités congolaises et qui violaient selon elle, la constitution, les règles du commerce international et le droit interne congolais⁴.

En 2018, malgré les diverses pressions, la RDC a réalisé des progrès significatifs dans la lutte anti-tabac en adoptant deux lois qui ancrent les dispositions de la CCLAT de l'OMS dans la législation nationale. Les deux législations sont :

- a) Loi n°18/035 du 13 décembre 2018 fixant les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la santé publique et :
- b) Loi n° 18/002 du 13 mars 2018 sur le code d'accise.

La loi de 2018 sur la santé publique définit les principales responsabilités des ministères et des autres organismes publics responsables de la lutte anti-tabac. Elle habilite le ministre de la Santé à prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la CCLAT dans

⁴ <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/12/big-tobacco-dirty-war-africa-market>, consulté le 14 juin 2024.

le domaine de la commercialisation et de la consommation des produits du tabac. Le code d'accise de 2018, décrit quant à lui différentes mesures fiscales de lutte anti-tabac en RDC. Ce nouveau code des accises s'est conformé aux directives de l'OMS en augmentant la taxation ad valorem à 60% majoré des taux de douane. Cette taxation peut même atteindre 80% lorsqu'on applique au tabac la taxation spéciale de 20%⁵. Face à la pression de l'OMS et du gouvernement congolais, et des organisations de la société civile, l'industrie du tabac n'a cessé de résister à la législation et de créer de nouvelles tactiques pour contourner les effets de la législation anti-tabac causant des manques à gagner au trésor public. Devant cette apparente inefficacité des mesures fiscales, certains acteurs envisagent déjà un nouveau changement du mode de taxation du tabac pour revenir à la taxation spécifique non sans donner des évidences. Cette étude se propose d'une manière générale de combler cette lacune en analysant l'impact des politiques fiscales appliquées à l'industrie du tabac en RDC sur les recettes publiques et des pratiques transgressives de l'industrie du tabac. Spécifiquement, il s'agit de comparer les niveaux de recettes fiscales perçues par rapport aux prévisions (avant et après la réforme du code des accises) et de relever les pratiques de l'industrie contraires à la réglementation relative au tabac en RDC.

⁵ La loi n°18-002 du 13 mars 2018 portant Code des accises

2. METHODOLOGIE

Cette étude utilise une double approche. Il s'agit dans un premier de procéder à une revue documentaire qui consiste notamment à analyser les documents juridiques (lois fiscales) qui régissent l'industrie du tabac ; étudier les rapports sur les flux financiers illicites et le commerce transfrontalier impliquant l'industrie du tabac ; à consulter les publications d'organisations internationales (OMS, Banque Mondiale, OCDE) sur les taxes liées au tabac. Cette première approche permet de comprendre le cadre juridique et institutionnel qui régleme la lutte anti-tabac en RDC. Ensuite, il s'agira de procéder à la collecte de données secondaires relatives aux statistiques (fiscales et douanières) des prévisions et recettes réalisées de 2014 à 2023, en se basant sur les données de la Banque Centrale de la République Démocratique du Congo.

Cette seconde approche, comme le préconise Jean Gadre⁶, permettra d'identifier les impacts structurels, de diagnostiquer des points faibles et des opportunités, de justifier ces réformes et leurs impacts sur les politiques publiques, etc.

⁶[Georges Gloukoviezoff](https://www.cairn.info/l-exclusion-bancaire-9782130578253-page-341.htm), Annexe 1. Méthodologie : une approche socio-économique, Dans [L'exclusion bancaire \(2010\)](https://www.cairn.info/l-exclusion-bancaire-9782130578253-page-341.htm), pages 341 à 357, <https://www.cairn.info/l-exclusion-bancaire-9782130578253-page-341.htm>, consulté le 12 juin 2024

3. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA FISCALITE DU TABAC

a) Loi n°18/035 du 13 décembre 2018 fixant les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la santé publique

Cette loi qui avait été adoptée in extremis à la fin de la législation de 2018 après des multiples blocages de l'industrie du tabac, a le mérite de contribuer au renforcement de la lutte anti-tabac, étant donné qu'il a été observé que la consommation du tabac et des produits du tabac et de ses dérivés entraîne des effets nocifs sur l'individu, la société et l'économie congolaise.

Face à la diversité des textes législatifs sur le tabac en RDC, la nouvelle loi dans ses dispositions sur le tabac, détermine les conditions de production, de commercialisation et de consommation du tabac et des produits du tabac ou dérivés du tabac qui sont soumises aux dispositions pertinentes de la Convention-cadre de l'Organisation Mondiale de la Santé pour la lutte anti-tabac, à laquelle la République Démocratique du Congo est partie. La loi de santé publique, dans ses dispositions sur le tabac, interdit également toute forme d'interférence, de parrainage, de promotion, d'actions sociales ainsi que la publicité directe, indirecte ou transfrontalière de l'industrie du tabac, ou en faveur du tabac, des produits du tabac et de ses dérivés.

En ce qui concerne les dispositions fiscales, et dans le cadre de la réduction des conséquences dues à la consommation du tabac, la loi recommande au gouvernement congolais de prendre des mesures financières et fiscales idoines. Malheureusement jusqu'à ce jour les mesures d'application ne sont pas encore prises.

b) Loi n°18/002 du 13 mars 2018 sur le code d'accise

La République Démocratique du Congo applique la taxation ad valorem en vertu de l'Ordonnance-loi n° 18/002 du 13 mars 2018 portant Code des accises. Cette ordonnance énumère les produits du tabac soumis aux droits d'accises. Il s'agit de cigares (y compris ceux à bouts coupés), cigarillos et cigarettes, en tabac ou en succédanés de tabac ; les autres tabacs et succédanés de tabac, fabriqués ; les extraits et sauces de tabac ; le tabac pressé ou saucé, utilisé pour la fabrication du tabac à priser, la pipe à eau. Outre les droits d'accises auxquels sont soumis les produits d'accises, l'Arrêté Ministériel n° CAB/MIN/FINANCES/2020/009 du 16 avril 2020 (qui abroge et remplace l'Arrêté Ministériel n°038/CAB/MIN.FINANCES/2018 du 31 décembre 2018) soumet tous les produits énumérés dans la loi d'accise au paiement d'un droit d'accises spécial qui est un droit d'accise supplémentaire qui s'ajoute aux droits d'accises.

Les taux du droit d'accises spécial sont fixés à 20% pour les produits du tabac. La base de calcul du droit d'accises spécial est la même que celle des droits d'accises à savoir, à l'importation 20% de la valeur en douane majorée des droits de douane et à la production locale 20% du prix de vente hors taxes des produits. Le nouveau Code des accises est entré en vigueur le 18 avril 2018. Conformément aux dispositions transitoires de l'arrêté ministériel de sa mise en application, les marchandises fabriquées localement ou importées avant le 1er janvier 2019 étaient régies par l'ancien Code des accises (Ordonnance-loi n° 007/2012 du 21 septembre 2012). Dans sa mise en œuvre, il y a certainement des avancées et des difficultés.

En termes d'avancées, il convient de retenir les **dispositions particulières relatives aux tabacs fabriqués**. Ces dispositions portent essentiellement sur les obligations des fabricants, des importateurs et des vendeurs et sur certaines interdictions et restrictions. Elles sont également reprises dans la Loi n°18/035 du 13 décembre 2018 fixant les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la santé publique (Titre VII, chapitre 2). Il s'agit notamment de :

- L'obligation de communiquer au public des informations sur les constituants toxiques des produits du tabac et les émissions qu'ils sont susceptibles de produire ;

- L'obligation de porter sur les paquets et cartouches de produits du tabac des mises en garde sanitaires décrivant les effets nocifs de la consommation de tabac « **fumer est préjudiciable à la santé** », « **le tabac nuit gravement à votre santé** », « **attention, fumer tue** », « **fumer crée une forte dépendance** ».
- L'interdiction de toutes les formes de publicité en faveur du tabac, de promotion et de parrainage ;

En ce qui concerne les produits du tabac soumis aux droits d'accises, le nouveau Code des accises a également comme atouts notamment :

- **L'augmentation des taux** des droits d'accises et du droit d'accises spécial avec un objectif double à savoir le découragement de la consommation et la mobilisation des recettes ;
- La possibilité d'appliquer une **taxation spécifique**, pour le droit d'accises spécial (article 60 point 2 du Code des accises). Le Code des accises ne prévoit, malheureusement, pas cette possibilité pour les droits d'accises. Une éventuelle modification des dispositions y relatives peut être envisagée ;
- **L'instauration** par l'Arrêté Ministériel n° CAB/MIN/FINANCES/2020/009 du 16 avril 2020 des signes fiscaux, comme dispositif de lutte contre

la fraude (signes fiscaux officiels pour les cigarettes importées et/ou fabriquées localement et système de marquage et de traçabilité des produits autres que les cigarettes, notamment les autres produits du tabac) ;

- **L'intégration des dispositions particulières** tirées de la Convention-Cadre de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) pour la lutte antitabac. Ces dispositions portent essentiellement sur les obligations des fabricants, des importateurs et des vendeurs et sur certaines interdictions et restrictions.

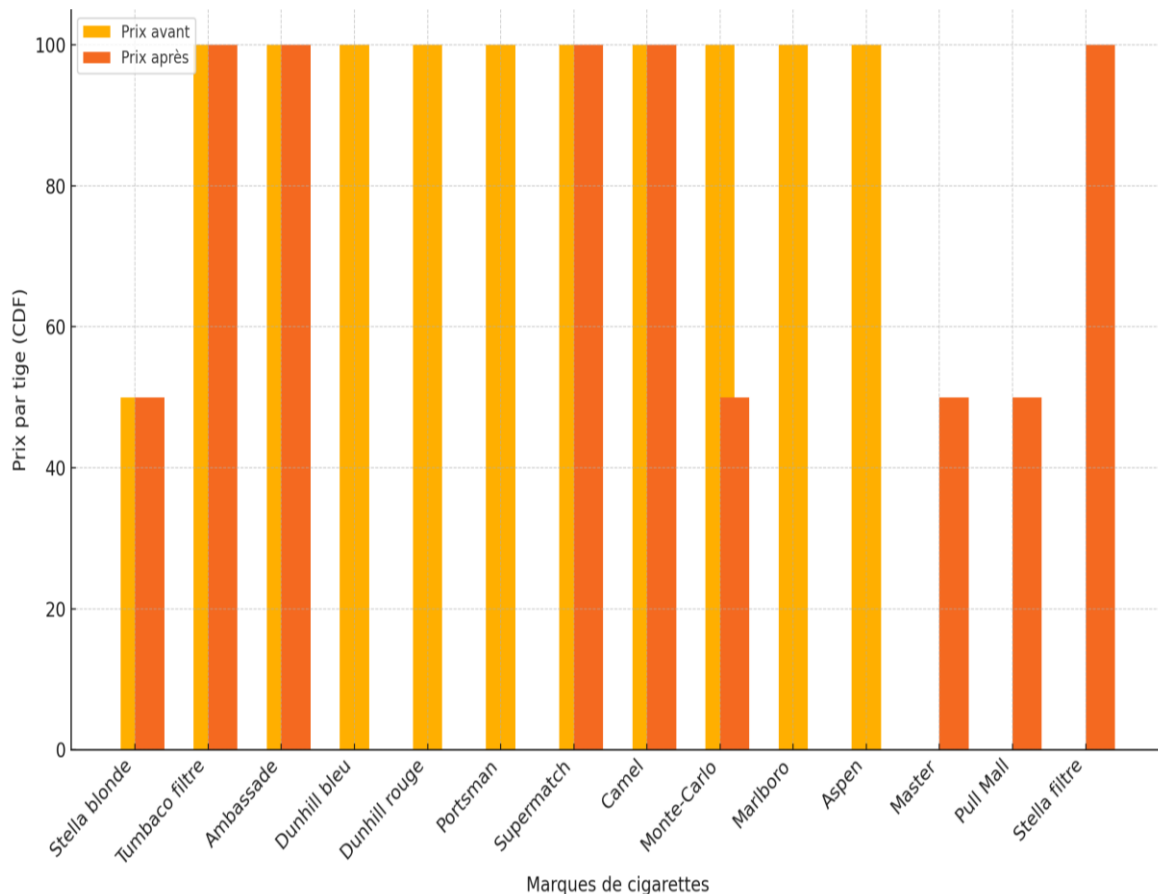
c) Les faiblesses du régime de taxation du tabac en RDC

Les études menées en RDC ont démontré que l'augmentation de la taxe ad valorem n'a pas produit des effets escomptés sur les prix⁷ du tabac. Le prix de la cigarette est resté inchangé pendant un long moment malgré l'augmentation des taxes. Elles confirment les conclusions d'autres études scientifiques réalisées dans ce domaine selon lesquels avec le seul système de taxation ad valorem, les industries et distributeurs du tabac sont capables de neutraliser ou, du moins, de réduire l'effet de la hausse de la taxe sur la consommation en utilisant leur marge de manœuvre sur les prix et les profits ainsi que leur pouvoir de marché⁸.

⁷ Ngabu E., Impact de la taxe sur le prix du tabac en RDC, inédit, août 2023

⁸ Gollock A., Effets du changement de la structure des taxes sur le tabac au Sénégal, Annales de l'Université Marien N'GOUABI, Sciences économiques

Graphique 1. Comparaison des prix avant et après la réforme du code des accises



Comparées aux taxes spécifiques uniformes, les taxes ad valorem peuvent créer des écarts de prix plus importants entre les marques les moins chères et les marques les plus chères et inciter davantage les consommateurs à se tourner vers des marques moins chères. Utilisées seules, les taxes ad valorem peuvent engendrer davantage de concurrence

et gestion, 20 (1), année 2020, p 184-211. Abdoulaye DIAGNE et Al, Défis d'un changement de fiscalité sur le tabac dans une communauté économique : cas de l'Afrique de l'Ouest, CRES, 2014

sur les prix et avoir pour conséquence de faire baisser le prix moyen. Une taxe ad valorem est une taxe spécifique qui suppose déterminer le volume produit. Le système de taxation congolais qui repose uniquement sur la taxe ad valorem conduit à des sous-évaluations des produits du tabac afin d'en réduire la valeur imposable, surtout que c'est le prix sorti d'usine ou le prix CIF qui est utilisé comme base de taxation. Cette faiblesse du système de taxation est parmi les éléments qui font que l'industrie du tabac en RDC maintient le prix du tabac trop bas pendant un long moment malgré l'augmentation de la taxe.

4. LES PRATIQUES TRANSGRESSIVES DE L'INDUSTRIE DU TABAC

a) Le recours aux crédits enlèvement d'urgence

Le crédit enlèvement d'urgence n'est pas une opération illicite en soi. C'est une facilité qui permet à l'importateur d'enlever, avant liquidation et paiement des droits et taxes exigibles, les marchandises au fur et à mesure moyennant constitution d'une garantie suffisante, renouvelable chaque année, couvrant le paiement des droits et taxes exigibles et le paiement des intérêts éventuels. Le délai accordé aux commissionnaires en douane pour se libérer des droits et taxes afférents aux marchandises à enlever aussitôt après examen de la déclaration de marchandises est fixé à 14 jours après visa du bon à enlever par le receveur des douanes. La pré-liquidation des droits et taxes doit figurer sur toutes les déclarations souscrites par le bénéficiaire des crédits d'enlèvement⁹. En cas de non-respect du délai visé au point 2 ci-dessus, les intérêts et une pénalité de retard sont appliqués¹⁰. Au regard des engagements pris au niveau international par le gouvernement congolais,

⁹ <https://douane.gouv.cd/les-procedures-douanieres/credit-denlevement/>, consulté le 20 juin 2024

¹⁰ Pour les 15 premiers jours, 0,5 % du montant principal ; Du 16^{ème} au 30^{ème} jour inclus, 0,45% du montant principal ; Du 31^{ème} jour au 45^{ème} jour inclus, 0,62% du montant principal ; Du 46^{ème} jour au 90^{ème} jour inclus, 1,25% du montant principal ; Du 91^{ème} jour au 120^{ème} jour inclus 1,65% du montant principal ; A partir du 121^{ème} jour, 2,50% du montant principal

en ce qui concerne la lutte contre le tabagisme, l'industrie du tabac ne devait pas normalement bénéficier de cette facilité de crédit enlèvement. L'article 5.3 de la CCLAT est clair à ce sujet lorsque dans les directives de son application elle interdit d'accorder de traitement préférentiel à l'industrie du tabac. En plus de cela, les agents de douane rencontrés ont affirmé que le paiement de ce crédit ne suit pas le circuit officiel de paiement des droits de douanes, ce qui laisse place à la fraude et à la minoration des droits dus à l'État¹¹.

b) L'importation des produits du tabac sous couvert de certaines ambassades

Les textes légaux en vigueur en RDC obligent tout opérateur économique qui importe les produits de tabac pour commercialisation sur le territoire national à payer les droits et taxes à l'importation conformément aux régimes douaniers en vigueur en RDC¹². En effet, selon le code des douanes, toutes les marchandises peuvent être admises en franchise des droits et taxes à l'importation, aux conditions déterminées par le ministre ayant les finances dans ses attributions. Cependant, les produits de tabac à caractère commercial sont expressément exclus de cette catégorie des marchandises. Pour les voyageurs, **il est accordé le bénéfice de la franchise des droits et**

¹¹ Entretien recueilli auprès des agents de douane le 13 juin 2024

¹² Article 339, alinéa 1 de l'Ordonnance-loi n° 10/002 du 20 août 2010 portant code des douanes

taxes à l'importation du tabac et produits tabagiques ainsi que les boissons alcooliques et alcoolisées se trouvant dans ses bagages accompagnés, transportés sur lui ou dans ses bagages à main. Sous réserve que ces marchandises soient uniquement destinées à l'usage personnel du voyageur et non pour le commerce¹³. Il sied de noter que le bénéfice de cette franchise est réservé uniquement au voyageur ayant atteint l'âge de la majorité pour les tabacs et les boissons alcooliques et alcoolisées¹⁴.

c) De la contrefaçon des vignettes fiscales

Les « vignettes fiscales » introduites par le gouvernement congolais dans le but de renforcer le système Ad Valorem ainsi que la minoration des factures à l'importation font aujourd'hui et malheureusement, l'objet de contrefaçon à grande échelle. Les analyses faites par des laboratoires internationaux confirment qu'en grande partie, les vignettes utilisées dans l'industrie tabacicole en RDC sont contrefaites et ne respectent pas les lignes de sécurité recommandées par l'Hôtel des monnaies de

¹³ L'administration des douanes a fixé pour les produits susvisés les quantités maximales suivantes : 200 cigarettes, ou 50 cigares, ou 250 g de tabac, ou un assortiment de ces produits à concurrence de 250 g ; 1 litre de spiritueux, 2 litres de vin, 3 litres de bière ou 3 litres de limonade ; ¼ de litre d'eau de toilette et 50 g de parfum.

¹⁴<https://douane.gouv.cd/particulier/vous-voyagez/tabacs-et-boissons-alcooliques/>.

la Banque Centrale (fournisseur agréé par l'État congolais en matière de vignettes d'accises). En outre, une mission de la Présidence de la République avait été dépêchée en 2008 dans l'Est du pays en vue d'entreprendre des investigations sur la contrefaçon et la fraude qui sévissent dans cette partie du pays. Malheureusement malgré les résultats alarmants et catastrophiques de cette investigation, aucune mesure n'avait été contre l'opérateur incriminé pour endiguer le mal¹⁵.

d) Des importations illicites

En total contradiction avec la CCLAT et le Code des douanes, ces pratiques douanières transgressives tolérées par l'État congolais ont causé à l'État congolais d'énormes pertes financières. En matière d'importations des produits de tabac, c'est avant tout le Ministère de la santé publique à travers le PNLCT¹⁶ qui publie chaque semestre les directives relatives à la liste officielle des marques de cigarettes, des cigares et de toutes formes des produits du tabac autorisés à la commercialisation et à la consommation en RDC. En analysant minutieusement ces directives pour les années 2021 et 2022, on note des écarts importants entre les entreprises autorisées à importer et celles qui ont effectivement importés. En effet, plusieurs entreprises ont importé et commercialisé les produits

¹⁵ MUSENGA TSIMANKIDA, La direction générale des impôts et les mécanismes de lutte contre la fraude, Université protestante du Congo - mémoire en droit économique 2008

¹⁶ Programme national de lutte contre le tabac

de tabac en RDC sans en avoir été préalablement autorisées par l'organe technique attitré (le PNLCT). Ceci ne ressemble ni plus ni moins, à des pratiques douanières transgressives.

C'est cela aussi la résultante du manque de coordination entre les services publics opérant aux frontières. Ceci donne aussi indication plus ou moins claire du commerce illicite des produits de tabac en RDC.

5. INFLUENCE DE L'INDUSTRIE DU TABAC SUR LES RECETTES PUBLIQUES

a) Effets des pratiques illicites sur la variation du prix

Le nouveau code des accises visait probablement à augmenter les revenus fiscaux et à décourager la consommation de tabac, mais son impact sur les prix semble avoir été limité. Cela peut refléter des stratégies des fabricants, des failles dans l'application des taxes, ou un recours accru aux circuits illicites.

Tableau 1. Prix 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 (en CDF)	Prix de la tige après le nouveau code (en CDF)
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 : PNLCT, 2010. Enquête sur le produit du Tabac

On constate que malgré l'introduction du nouveau code des accises de 2018 qui revoit à la hausse des taux pour des marchandises les plus nuisibles à la santé humaine notamment, les tabacs fabriqués, les cigarettes électroniques, les pipes à eau, etc., le prix de la tige de la cigarette reste inchangé. Il s'observe par ailleurs que certaines marques comme Stella blonde, Tumbaco filtre, Ambassade, Supermatch et Camel," conservent le même prix avant et après le nouveau code. D'autres marques par contre, comme Monte-Carlo, ont enregistré une baisse de 50% du prix après le nouveau code des accises. La question est de savoir pourquoi, malgré la révision à la hausse des taxes, le prix de l'unité (tige de cigarette) reste inchangé ? La réponse serait sans doute la faiblesse du régime de taxation ad-valorem. La stabilité des prix des cigarettes traduit la faiblesse du nouveau code des accises. Plusieurs facteurs, liés tant aux stratégies des fabricants qu'aux caractéristiques spécifiques du marché du tabac en République Démocratique du Congo (RDC) peuvent expliquer cette situation :

- **Absorption des coûts par les fabricant; ou distributeurs :** l'industrie peut avoir décidé de ne pas répercuter la hausse des taxes sur les consommateurs afin de maintenir leurs parts de marché. Dans un marché où les consommateurs sont sensibles au prix, une hausse aurait pu réduire significativement les ventes, surtout dans un contexte où les revenus moyens des ménages sont faibles.

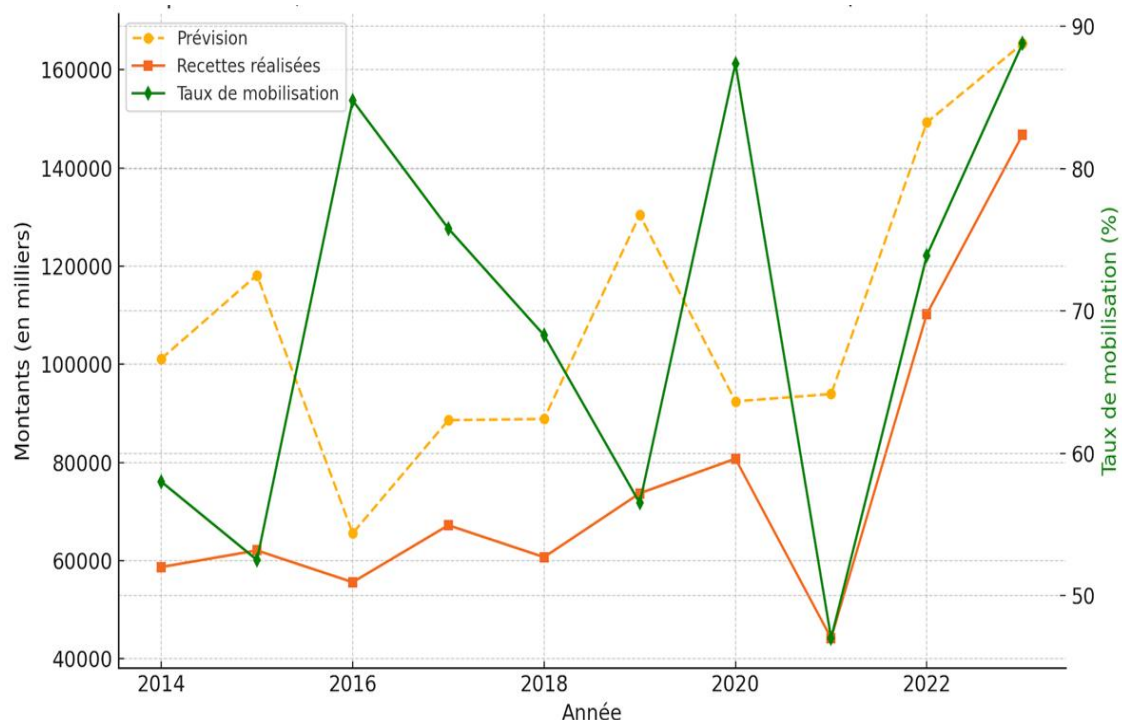
- **Faible mise en œuvre ou contournement du code des accises** : il est possible que l'application du nouveau code des accises ait été partielle ou inefficace. Dans ce cas, l'industrie en a profité pour échapper à une partie des taxes prévues. La corruption ou l'évasion fiscale peuvent également jouer un rôle, surtout dans les contextes où les mécanismes de régulation et de contrôle sont relativement faibles.
- **Compensation par des circuits de production ou d'approvisionnement illicites** : une partie des produits pourrait provenir de circuits illicites (contrebande, fabrication illégale), permettant de contourner les taxes. Ce phénomène est particulièrement courant dans les coins où les contrôles aux frontières sont limités. L'accès à des cigarettes de contrebande à bas prix pourrait exercer une pression sur les prix des produits légaux.
- **Prix de référence déjà élevé par rapport aux taxes** : les prix des cigarettes avant 2018 étaient déjà potentiellement supérieurs au coût de production et aux marges nécessaires pour compenser les taxes. Cela peut expliquer pourquoi les fabricants n'ont pas ressenti le besoin d'augmenter les prix.

- **Présence d'un marché fortement concurrentiel :** le marché des cigarettes en RDC semble très compétitif, avec plusieurs marques locales et internationales. Cette concurrence aurait poussé les fabricants à maintenir leurs prix bas pour éviter de perdre des clients.
- **Stratégies de segmentation du marché :** l'apparition de nouvelles marques moins coûteuses après 2018 (comme "Master" et "Pull Mall") pourrait refléter une stratégie visant à compenser la possible perte de revenus sur les marques haut de gamme par l'introduction de produits à bas prix, tout en maintenant une stabilité apparente pour les produits existants.
- **Élasticité de la demande pour les cigarettes :** la demande pour les cigarettes dans de nombreux pays est relativement inélastique, ce qui signifie que les consommateurs continuent d'acheter même en cas de hausse de prix. Cependant, en RDC, où les revenus sont faibles, les fabricants auraient pu craindre une baisse importante des ventes en cas d'augmentation des prix.
- **Facteurs politiques et sociaux :** les pressions politiques ou sociales auraient pu influencer les fabricants pour maintenir des prix stables, en particulier si l'industrie du tabac a un poids économique significatif dans le pays.

b) Des prévisions, recettes réalisées et taux de mobilisation

La comparaison des prévisions et les recettes du tabac avant et après la réforme du code douanier permet dans une certaine mesure, de quantifier objectivement l'impact direct de la réforme sur la performance fiscale. Le graphique ci-dessous met en évidence une forte disparité entre les prévisions et les réalisations ainsi que des variations importantes dans le taux de mobilisation.

Graphique 2. Évolution des prévisions, recettes réalisées et taux de mobilisation entre 2014 et 2023



Source : Banque Centrale du Congo.

a) Des prévisions de recettes

Le graphique ci-dessus montre une évolution des prévisions sur cinq années. On observe une tendance généralement oscillante des prévisions, avec des fluctuations importantes. Par exemple, l'année 2016 présente un pic significatif tandis que d'autres années, comme 2020, enregistrent une baisse marquée. Cela pourrait traduire des ajustements liés à des évaluations macroéconomiques, des contextes politiques ou des attentes de mobilisations différentes selon les années. La forte variabilité des prévisions illustre peut-être des difficultés à anticiper correctement les montants, reflétant un environnement économique instable.

b) Des recettes réalisées

Le graphique montre que les recettes suivent une trajectoire généralement en deçà des prévisions, bien qu'elles soient relativement stables dans certaines périodes. Entre 2014 et 2022, les recettes augmentent lentement, mais elles restent modestes par rapport aux prévisions, atteignant leur maximum en 2022. Cette sous-performance pourrait être attribuée à des inefficacités dans la collecte des revenus, des fuites fiscales ou des hypothèses prévisionnelles trop optimistes.

c) Des taux de mobilisation

Représenté par une courbe verte sur le graphique, le taux de mobilisation est le rapport entre les recettes réalisées et les prévisions. Ce taux varie de manière importante d'une année à l'autre, indiquant des variations dans l'efficacité de la mobilisation des ressources. Par exemple, le taux de mobilisation atteint près de 90 % en 2016, montrant une très bonne performance relative. Cependant, en 2020, ce taux plonge de manière drastique à des niveaux très faibles, ce qui pourrait être lié à des événements exceptionnels, tels que des crises économiques ou sanitaires (Covid-19). La reprise en 2022 est notable, avec un taux se rapprochant de nouveau des prévisions, ce qui indique un redressement dans les efforts de mobilisation.

6. CONCLUSION

Au cours de cette étude, il a été question de scruter l'environnement dans lequel l'industrie du tabac opère en République démocratique du Congo. Cette brève analyse, nous a permis aussi de comprendre comment cette industrie arrive à s'en sortir malgré toutes les mesures prises par le gouvernement pour réduire la consommation du tabac. L'industrie du tabac bénéficie de la faiblesse de la taxation ad valorem ainsi que des pratiques douanières transgressives. Ces dernières pratiques sont de deux ordres, il s'agit des enlèvements d'urgence qui sont licites, même si le problème se pose quant il faut apurer les dettes. Ce paiement différé ne suit plus le circuit officiel, ce qui laisse envisager la fraude par le non-paiement ou la minoration des droits dus à l'État. L'autre pratique transgressive, est l'importation des produits du tabac par l'entremise des ambassades qui bénéficient des droits de franchise. Plusieurs opérateurs recourent à cette pratique interdite par le code de douane, qui fait perdre au trésor public plusieurs millions de dollars. La comparaison des prévisions et des recettes avant et après le nouveau code des accises montre une amélioration notable du taux de mobilisation fiscale. Toutefois, des défis subsistent :

- a) La persistance du commerce illicite affaiblit la performance fiscale.

b) La taxation ad valorem seule est insuffisante pour décourager la consommation de tabac.

c) Les pratiques transgressives, telles que les crédits d'enlèvement et les exonérations abusives, engendrent des pertes importantes pour le Trésor public.

Ceci souligne l'importance d'une réforme approfondie du régime fiscal et douanier pour l'industrie du tabac, accompagnée de mesures drastiques de lutte contre la fraude.

7. RECOMMANDATIONS

A la lumière des résultats tirés de cette étude, nous recommandons ce qui suit :

1. Renforcement de la fiscalité :

- Introduire un système de taxation mixte (ad valorem + taxation spécifique) pour réduire la manipulation des prix par l'industrie du tabac.
- Revoir les mécanismes de calcul des taxes pour inclure les marges commerciales et les profits.
- Réduire toutes interférences de l'Industrie du Tabac dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques antitabac en RDC conformément aux dispositions de l'article 5.3 de la CCLAT et de ses directives.

2. Lutte contre le commerce illicite :

- Mettre en œuvre un système de traçabilité numérique pour les produits du tabac, comme des codes-barres inviolables.
- Renforcer la coordination entre les services douaniers, les autorités fiscales et les forces de l'ordre pour réduire les pratiques illicites.

3. Modernisation du cadre juridique et institutionnel :

- Réviser les lois pour interdire explicitement les crédits d'enlèvement pour les produits du tabac.
- Mettre en œuvre des mesures d'application pour les lois de 2018 sur la santé publique et le code des accises.

4. Sensibilisation et plaidoyer :

- Renforcer la sensibilisation sur les effets du tabagisme auprès du public.
- Promouvoir une collaboration intersectorielle entre les institutions fiscales, douanières et les organisations de santé publique.

5. Suivi et évaluation :

- Établir un observatoire fiscal pour surveiller l'impact des politiques fiscales et ajuster les stratégies en fonction des résultats.

8. REFERENCES

1. Boseley, S., Nairobi, S. B. à, & Boseley, S. (2017, juillet 12). Threats, bullying, lawsuits : Tobacco industry's dirty war for the African market. The Guardian.
2. Code des accises du 13 mars 2018
3. Code des investissements, Kinshasa, Journal Officiel, numéro spécial, 2 mars 2013.
4. Convention Cadre de l'OMS de Lutte Anti-Tabac
5. Gloukoviezoff, G. (2010). Annexe 1. Méthodologie : Une approche socio-économique. In L'exclusion bancaire (p. 341-357). Presses Universitaires de France. <https://www.cairn.info/l-exclusion-bancaire--9782130578253-p-341.htm>
6. Organization, W. H. (2010). WHO technical manual on tobacco tax administration. World Health Organization. <https://iris.who.int/handle/10665/44316>
7. WHO technical manual on tobacco tax administration, Organisation mondiale de la Santé, 2010.
8. Yussuf Saloojee et Elif Dagli, Manoeuvres de l'industrie du tabac pour résister aux politiques de santé publique, Article publié en anglais dans Bulletin of the World Health Organization, 2000, 78 (7) : 902-910.



Adresse : 13, Rue Kalembelembe,
Commune /Barumbu - Kinshasa –RDC
ildiong02@gmail.com
Site Web : www.ildi-rdc.org
Contacts : +243820274642 / +243854436751