



## CAPACITÉ EXTRACTIVE DE L'IMPÔT SUR LES REVENUS LOCATIFS A KINSHASA : ENJEUX SOCIO-POLITIQUES ET DÉFIS À RELEVÉ. FOCUS SUR LA DGRK

**Ginette MUWAWA EKUBA**, Assistante, Chercheuse au CEP et Apprenante en DEA à la Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques de l'Université de Kinshasa, République Démocratique du Congo

### Résumé :

La recherche met en évidence la faible capacité de la DGRK à mobiliser efficacement l'impôt sur les revenus locatifs à Kinshasa, en raison de contraintes organisationnelles, financières, humaines et politiques. Elle souligne les insuffisances en matière de transparence, de sensibilisation des contribuables et de contrôle, et recommande une fiscalisation élargie, la formalisation des contrats de location, une rigueur accrue dans le recouvrement, la lutte contre la fraude, la promotion du civisme fiscal ainsi que la motivation et le contrôle strict des agents. Vingt-cinq ans après la décentralisation, le cas de l'IRL illustre la tension entre le potentiel extractif des provinces et les limites pratiques de leur autonomie fiscale ; ce paradoxe d'un impôt théoriquement porteur mais faiblement exploité invite à repenser les stratégies de mobilisation et de gouvernance fiscale locale.

**Mots-clés :** Mobilisation ; impôt ; bonne gouvernance ; inculturation ; parrainage politique ; Direction Générale des Recettes de Kinshasa

### Abstract

The research highlights the DGRK's limited capacity to effectively mobilize rental income tax in Kinshasa, due to organizational, financial, human, and political constraints. It highlights shortcomings in transparency, taxpayer awareness, and control, and recommends expanded taxation, formalization of rental contracts, increased rigor in collection, the fight against fraud, the promotion of tax compliance, and the motivation and strict control of agents. Twenty-five years after decentralization, the case of the IRL illustrates the tension between the extractive potential of the provinces and the practical limits of their fiscal autonomy; this paradox of a theoretically promising but underexploited tax invites us to rethink strategies for mobilization and local tax governance.

**Keywords :** Mobilisation ; tax ; good governance ; inculturation ; political sponsorship ; General Directorate of Revenue of Kinshasa

**Digital Object Identifier (DOI):** <https://doi.org/10.5281/zenodo.17910274>

## Introduction

Près de deux décennies après que le pouvoir central transféra certaines de ses prérogatives aux provinces dans le cadre de la décentralisation fiscale, la mobilisation de l'Impôt sur les Revenus Locatifs (IRL) demeure l'un des défis majeurs de la gouvernance locale à Kinshasa. L'IRL, conçu comme une ressource propre devant renforcer l'autonomie financière des entités provinciales, devait constituer un levier de financement durable des politiques publiques urbaines, notamment dans un contexte de croissance démographique sans précédent et d'urbanisation accélérée. Pourtant, malgré l'explosion du nombre de maisons à louer et l'extension continue de l'assiette fiscale potentielle, les recettes générées par cet impôt restent en deçà des attentes, illustrant une faible capacité extractive de l'administration fiscale provinciale, en particulier de la Direction Générale des Recettes de Kinshasa (DGRK).

La décentralisation, introduite par la Constitution de la République Démocratique du Congo le 18 février 2006 et consolidée par la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces (Loi n°08/012 du 31 juillet 2008), a consacré le transfert d'une partie de la souveraineté fiscale aux provinces. Dans cette logique, l'IRL a été identifié comme un impôt d'assiette locale, destiné à financer les budgets provinciaux et communaux (Ordonnance-loi n°010/2012). La DGRK fut ainsi créée comme organe spécialisé dans la collecte des recettes propres de la ville-province de Kinshasa, dans l'objectif de réduire la dépendance aux rétrocessions du pouvoir central, souvent irrégulières et insuffisantes (Banque Mondiale, 2023). Toutefois, les résultats obtenus montrent une contradiction manifeste entre le potentiel fiscal lié au dynamisme du secteur immobilier et la faiblesse structurelle de la mobilisation effective.

Plusieurs facteurs expliquent ce paradoxe. D'une part, les contraintes institutionnelles et administratives limitent la performance de la DGRK. Le manque de moyens logistiques, la faible informatisation du système de collecte, et l'absence de fichiers fiables sur le patrimoine immobilier compliquent l'identification des assujettis et le suivi des redevables (Banque Mondiale, 2022). D'autre part, les enjeux sociopolitiques, tels que la résistance des propriétaires immobiliers, les pratiques de clientélisme, et la faible culture fiscale des citoyens, réduisent la légitimité de cet impôt (Banque Mondiale, 2023). Ces facteurs combinés traduisent une crise de confiance entre l'administration et les contribuables, nourrissant des comportements d'évitement fiscal.

Sur le plan macroéconomique, la faiblesse du rendement de l'IRL limite la capacité de la province de Kinshasa à investir dans des infrastructures de base et à répondre aux besoins sociaux croissants d'une population estimée à plus de 17 millions d'habitants en 2024 (Banque Mondiale, 2023). En effet, l'urbanisation rapide et non planifiée génère une demande accrue en services publics (routes, écoles, santé, sécurité), tandis que la mobilisation des ressources fiscales locales demeure en décalage avec cette réalité. L'IRL, censé représenter une ressource stable et prévisible, ne parvient pas à remplir cette fonction, laissant persister une dépendance excessive aux dotations centrales, elles-mêmes souvent affectées par des retards et des fluctuations (Banque Africaine de Développement, 2022).

Au-delà des considérations techniques, l'inefficacité de la mobilisation de l'IRL révèle également des enjeux politiques. Dans une ville marquée par de fortes inégalités sociales et par une gouvernance parfois perçue comme prédatrice (Banque Africaine de Développement), l'acceptabilité de l'impôt dépend fortement de la capacité des autorités à démontrer un usage transparent et redistributif des recettes. Or, l'absence de visibilité sur l'affectation des fonds collectés, conjuguée à la persistance de pratiques de corruption, alimente la méfiance et fragilise la légitimité fiscale. Ainsi, la problématique de l'IRL à Kinshasa s'inscrit dans un cadre plus large, celui de la construction d'un contrat social fiscal dans les sociétés africaines en voie de décentralisation (Banque Mondiale, 2023).

Cet article propose d'analyser la capacité extractive de l'IRL à Kinshasa en mettant un accent particulier sur le rôle de la DGRK. L'objectif est de comprendre pourquoi, malgré un potentiel fiscal important lié à la croissance démographique et immobilière, le rendement de cet impôt reste trop bas. L'analyse mettra en évidence trois dimensions principales : les contraintes institutionnelles et administratives, les enjeux sociopolitiques liés à la perception et à la légitimité de l'impôt, et enfin les défis à relever pour renforcer l'efficacité de la mobilisation fiscale locale. Ceci étant, pour parfaire cette étude nous avons recouru à l'analyse stratégique, aux techniques d'observation, documentaire et d'interview. La théorie de la libre administration des provinces est la mieux adaptée pour cette littérature.

## **I. La décentralisation fiscale et l'IRL : entre autonomie proclamée et dépendance persistante**

La décentralisation fiscale introduite en République Démocratique du Congo (RDC) devrait instituer un nouvel équilibre entre pouvoir central et provinces, en conférant à ces dernières des marges de manœuvre pour mobiliser des ressources propres. Parmi ces ressources, l'impôt sur les Revenus Locatifs (IRL) a été identifié comme source potentiellement substantielle pour les villes-provinces à forte dynamique urbaine, et singulièrement pour Kinshasa où la demande en logements et la prolifération des locations auraient dû produire une assiette fiscale conséquente. Pourtant, vingt-cinq ans après le transfert formel de certaines compétences, la capacité extractive de l'IRL reste limitée : l'autonomie financière théorique coexiste avec une dépendance structurelle au pouvoir central et une forte résistance sociale et institutionnelle à la mise en œuvre effective de l'impôt.

### **1.1. La décentralisation fiscale congolaise : un transfert de compétences inachevé**

La Constitution du 18 février 2006 a consacré le principe de la libre administration des provinces et reconnu à celles-ci la possibilité de disposer de ressources propres. Cette orientation a été confirmée et précisée par la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. Elle confère aux provinces la gestion d'un certain nombre d'impôts et taxes, parmi lesquels l'IRL (Ordonnance-loi n° 010/2012). Ce transfert devrait permettre de rompre avec la centralisation budgétaire héritée de la colonisation et prolongée par les régimes postcoloniaux, où les entités locales dépendaient largement des rétrocessions décidées par Kinshasa (Banque Mondiale, 2023).

Cependant, la mise en œuvre s'est révélée incomplète. D'une part, les rétrocessions du pouvoir central restent irrégulières et inférieures aux montants prévus par la loi. D'autre part, le contrôle exercé par les régies financières nationales (DGI, DGDA, DGRAD) continue de réduire la marge d'action des provinces. Dans ce contexte, l'IRL, censé constituer un pilier de la fiscalité provinciale, n'a pas produit l'effet attendu. Le paradoxe est frappant : un impôt légalement transféré et institutionnalisé demeure faiblement mobilisé faute de capacités administratives locales et d'un cadre clair de coopération entre centre et périphérie (Banque Africaine de Développement, 2022).

### **1.2. L'IRL : base imposable, redevables et taux**

Sont imposables, les revenus provenant de la location des bâtiments et des terrains situés en République Démocratique du Congo (Ordonnance-loi n°010/2012).

Sont assimilés à des revenus de location, les indemnités de logement accordées à des rémunérés occupant leur propre habitation ou celle de leurs épouses. L'IRL frappe également le profit de

la sous-location totale ou partielle ainsi que le loyer des meubles, des matérielles, de l'outillage, du cheptel et de tous les projets quelconques situés dans les propriétés en vertu de la théorie de l'accessoire. Est également imposable sur les revenus locatifs, la mise à disposition, à titre gratuit, des bâtiments et terrains en faveur d'une entreprise ou de toute autre personne pour usage professionnel.

L'impôt est assis :

- Sur le revenu brut des bâtiments et terrains donné en location ;
- Sur le profit brut de la sous-location totale ou des mêmes propriétés.

On retient 20% de l'impôt sur les loyers à tous ceux qui sont désignés par le législateur comme devant payer l'impôt même s'ils ne supportent pas la charge.

#### 1.5.La DGRK : statut, missions et limites opérationnelles

Pour traduire en actes l'autonomie fiscale de la ville-province, la Direction Générale des Recettes de Kinshasa (DGRK) a été mise en place. Elle est censée incarner l'autorité provinciale en matière de mobilisation des recettes propres, avec la mission spécifique d'assurer la collecte des impôts, taxes et droits locaux. En théorie, l'IRL devrait constituer l'une de ses principales ressources, compte tenu de l'essor du marché locatif dans la capitale (Banque Africaine de Développement, 2022).

En pratique, plusieurs obstacles entravent sa performance. Premièrement, le déficit logistique est criant : absence de véhicules pour les contrôles, manque de matériel informatique, faible informatisation du système de collecte. Deuxièmement, le personnel souffre d'un déficit de formation et d'une faible maîtrise des outils modernes de gestion fiscale. Troisièmement, l'absence d'un cadastre fiscal fiable rend difficile l'identification des assujettis et le suivi des redevables (Banque Africaine de Développement, 2022). Enfin, des interférences politiques limitent l'autonomie de la DGRK, qui se trouve souvent instrumentalisée dans des luttes locales pour le pouvoir ou pour des avantages financiers (De Villers, 2011).

Ces contraintes administratives réduisent l'efficacité de l'institution et l'empêchent de transformer le potentiel locatif de Kinshasa en recettes substantielles. Les rares missions d'audit ou de contrôle lancées par la DGRK produisent des résultats ponctuels, mais sans constituer un changement structurel durable (Banque Africaine de Développement, 2022).

##### 1.5.1. L'essor démographique et immobilier : un gisement fiscal sous-exploité

Kinshasa, une des villes les plus dynamiques d'Afrique sur le plan démographique. Avec près de 17 millions d'habitants en 2024 selon les estimations (Banque mondiale, 2023), la capitale connaît une urbanisation accélérée marquée par la multiplication de lotissements résidentiels, de constructions et de logements mis en location. Chaque maison ou immeuble locatif devrait théoriquement élargir l'assiette de l'IRL, générant des recettes locales capables de financer les services publics urbains (Banque Africaine de Développement, 2022).

Cependant, ce potentiel demeure largement inexploité. Plusieurs causes se conjuguent : l'absence de recensement exhaustif du parc immobilier et manque d'un cadastre moderne ; propension des propriétaires à recourir à l'économie informelle pour éviter l'impôt ; existence d'arrangements entre contribuables et agents de perception, alimentant la corruption et le clientélisme ; l'impunité ; craintes de tensions sociales liées à une éventuelle répercussion de l'impôt sur les loyers. Ces facteurs font que, malgré l'explosion du marché locatif, le rendement de l'IRL reste marginal (Ordonnance-loi n°010/2012).

##### 1.5.2. Résistance et acceptabilité : enjeux sociopolitiques

Au-delà des difficultés techniques, la faible mobilisation de l'IRL est révélatrice d'un problème d'acceptabilité fiscale. Les contribuables Kinois associent souvent l'impôt à une ponction arbitraire, sans contrepartie visible en matière de services publics. Le déficit de confiance dans l'administration fiscale, aggravé par des pratiques de corruption et un manque de transparence dans l'utilisation des fonds, mine la légitimité de l'IRL (De Villiers, 2011).

Comme l'explique la Banque Mondiale, (2023), la fiscalité ne peut être efficace dans les pays en développement que si elle repose sur un « contrat fiscal » : les citoyens acceptent de payer leurs impôts parce qu'ils perçoivent une redistribution claire et équitable des recettes. A Kinshasa, ce contrat fiscal reste largement absent. Le refus de payer l'IRL traduit donc une résistance sociopolitique qui n'est pas seulement individuelle mais aussi collective, enracinée dans l'histoire longue de méfiance envers l'Etat congolais.

## **II. L'IRL au prisme des dynamiques sociopolitiques urbaines**

La faiblesse de la mobilisation de l'impôt sur les Revenus Locatifs (IRL) à Kinshasa ne s'explique pas seulement par des contraintes techniques ou logistiques. Elle trouve aussi ses racines dans des dynamiques sociopolitiques complexes qui influencent la relation entre l'administration fiscale, les élites locales et les contribuables. Les facteurs sociopolitiques s'articulent autour de trois grands axes : la gouvernance politique et l'ingérence des élites, la résistance sociale et culturelle à l'impôt et les logiques clientélistes et de rente qui structurent la vie politique congolaise.

### **2.1. Gouvernance politique et instrumentalisation de l'IRL**

L'IRL, comme d'autres impôts locaux, est fortement soumis aux logiques politiques congolaises. A Kinshasa, les élites locales et nationales utilisent souvent la fiscalité comme un instrument de négociation, voire de contrôle politique. Les élus provinciaux, tout en revendiquant plus d'autonomie financière, n'hésitent pas à intervenir dans le fonctionnement de la DGRK, soit pour placer des proches dans des postes stratégiques, soit pour orienter les décisions de recouvrement (De Villiers, 2011). Cette ingérence limite l'efficacité administrative et réduit la confiance des citoyens.

Le problème est accentué par la fragilité institutionnelle. Dans un contexte où l'Etat est encore largement perçu comme un « Etat faiblement enraciné » (Banque Mondiale 2023), la fiscalité devient une ressource politique au service des réseaux clientélistes plutôt qu'un outil de financement des biens publics. Ainsi, les recettes de l'IRL ne sont pas toujours affectées aux besoins prioritaires de la ville (routes, eau, électricité), mais servent parfois à financer des dépenses clientélistes, renforçant la perception d'un détournement permanent (Banque Africaine de Développement 2022).

En outre, la relation entre pouvoir central et province est traversé par des tensions politiques. Le pouvoir central conserve un droit de regard sur la gestion fiscale provinciale, ce qui limite la marge de manœuvre de Kinshasa. La mise en œuvre de la décentralisation s'est faite dans un climat de méfiance mutuelle : d'un côté, les provinces réclament plus de ressources ; de l'autre, le pouvoir central craint de perdre son contrôle sur l'allocation des revenus publics (Ordonnance-loi n°010/2012). Dans ce contexte, l'IRL devient l'objet de conflits de compétence et d'appropriation institutionnelle.

### **2.2. Résistances sociales et culture de la méfiance fiscale**

La faible mobilisation de l'IRL traduit aussi une résistance sociale profonde. En RDC, la culture fiscale reste embryonnaire : de nombreux citoyens considèrent l'impôt comme une contrainte

arbitraire imposée par l'Etat, plutôt que comme un devoir civique. Cette perception négative est alimentée par l'histoire coloniale et postcoloniale de l'impôt. Sous la colonisation, les impôts étaient souvent perçus par la force, sans contrepartie visible pour les populations locales (Ordonnance-loi n°08/012/2008). Après l'indépendance, la continuité des pratiques autoritaires et la mauvaise gouvernance ont renforcé ce rejet.

Aujourd'hui, les contribuables estiment que le paiement de l'IRL ne leur apporte aucune amélioration tangible dans leur quotidien. Les infrastructures urbaines demeurent délabrées, les services sociaux (santé, éducation, assainissement) sont largement déficients, et l'insécurité urbaine reste élevée (Banque mondiale, 2023). Dans ces conditions, il est difficile de convaincre les citoyens d'accepter l'impôt. Comme le souligne Brautigam (2008), l'efficacité fiscale repose sur un « contrat social » : les contribuables paient parce qu'ils perçoivent une redistribution équitable. Or, ce contrat est absent à Kinshasa, ce qui alimente une spirale de résistance et de non-conformité.

A cela s'ajoute la crainte de voir l'IRL se répercuter sur les loyers. Les propriétaires, souvent des petits investisseurs, redoutent que la taxation locative n'entraîne une augmentation des coûts supportés par les locataires. Cette peur sociale favorise une alliance tacite entre bailleurs et locataires pour contourner l'impôt, que ce soit par la sous-déclaration, la corruption d'agents fiscaux, ou la simple omission volontaire (Banque Mondiale, 2023).

### 2.3. Clientélisme, corruption et économie informelle

Le contexte fiscal congolais est marqué par l'importance du clientélisme et de la corruption, qui constituent des freins majeurs à la mobilisation de l'IRL. Dans un système politique dominé par des logiques de redistribution de rentes, l'impôt devient un espace d'arrangement entre administration et les citoyens. Les contribuables préfèrent souvent verser un pot-de-vin à l'agent de perception plutôt que de payer le montant officiel, ce qui prive la DGRK de recettes légales mais alimente les réseaux informels (De Villiers, 2011).

La corruption est facilitée par l'économie informelle, qui représente une large part de l'activité économique en RDC. Le secteur immobilier n'y échappe pas : de nombreuses locations ne sont pas enregistrées officiellement, échappant ainsi à toute tentative de taxation (Banque Africaine de Développement, 2022). Dans un tel contexte, l'IRL se heurte à la difficulté de tracer les transactions et à l'absence de mécanismes de contrôle efficaces.

Par ailleurs, la fiscalité locale est instrumentalisée par des logiques clientélistes. Certains agents de la DGRK sont recrutés non pas sur base de leur compétence, mais de leur appartenance politique ou communautaire (Ordonnance-loi n°010/2012). Ce mode de gestion fragilise la neutralité administrative et transforme la régie provinciale en un espace de rente au service des élites locales.

### 2.4. Fragilité du contrat social urbain

Toutes ces dynamiques contribuent à fragiliser le contrat social urbain entre l'Etat provincial et les habitants de Kinshasa. En théorie, la décentralisation devait rapprocher l'administration des citoyens et renforcer leur confiance. En pratique, l'inefficacité de la DGRK, la persistance de la corruption et l'absence d'investissements visibles financés par l'impôt alimentent la défiance. Les citoyens perçoivent l'Etat comme une entité prédatrice plutôt que comme un garant du bien-être collectif (Ordonnance-loi n°08/012/2008).

Le résultat est un cercle vicieux : faute de confiance, les citoyens refusent de payer l'IRL ; faute de recettes, la province ne peut financer les services publics ; faute de services, la confiance

s'érode encore davantage. Comme le note Brautigam (2008), cette spirale est la caractéristique des Etats fragiles, où la fiscalité échoue à remplir sa fonction de construction de l'Etat et de légitimation politique.

### **III. Vers une gouvernance renouvelée : défis et perspectives pour la DGRK**

#### **3.1. Pistes et stratégies pour redynamiser la capacité extractive de l'IRL**

La mobilisation de l'Impôt sur le Revenu Locatif (IRL) à Kinshasa se heurte à des contraintes institutionnelles, sociopolitiques et culturelles, comme nous l'avons montré précédemment. Toutefois, cette réalité ne doit pas conduire à un pessimisme permanent. La décentralisation fiscale offre une opportunité stratégique pour renforcer l'autonomie financière des provinces, améliorer la gouvernance locale et instaurer une nouvelle relation de confiance entre l'administration et les contribuables. Pour atteindre ces objectifs, plusieurs pistes se dessinent : (1) moderniser l'administration fiscale provinciale, (2) reconstruire la confiance et la légitimité fiscale, et (3) promouvoir une gouvernance inclusive et orientée vers le développement local.

#### **3.2. Moderniser l'administration fiscale locale : innovations et digitalisation**

L'un des principaux défis de la DGRK reste son archaïsme organisationnel. L'absence d'un cadastre fiscal fiable et actualisé constitue une lacune majeure dans la mobilisation de l'IRL. De nombreuses habitations mises en location échappent au contrôle administratif, faute d'enregistrement officiel (Banque Mondiale, 2023). Pour surmonter ce problème, il est nécessaire d'instaurer un système de recensement numérique des biens immobiliers. L'expérience de pays africains comme le Rwanda, qui a mis en place une fiscalité numérique intégrée grâce à la Rwanda Revenue Authority, montre que la digitalisation peut considérablement accroître la transparence et l'efficacité des régies fiscales (Fjeldstad et Moore, 2008).

La digitalisation offre aussi l'avantage de réduire les pratiques de corruption. En supprimant le contact direct entre percepteurs et contribuables, le paiement électronique limite les transactions informelles et assure une traçabilité des recettes (Bräutigam 2008). Pour Kinshasa, l'adoption d'outils numériques adaptés, tels que des plateformes mobiles de paiement de l'IRL ou des guichets électroniques de déclaration, permettrait de capter une partie des recettes aujourd'hui perdues dans les circuits parallèles.

La modernisation passe également par la professionnalisation du personnel. Une formation continue des agents de la DGRK, centrée sur les normes internationales de gestion fiscale, renforcerait leurs compétences techniques et leur éthique professionnelle (Ordonnance-loi n°010/2012). La mise en place d'indicateurs de performance et d'un système d'évaluation objective pourrait aussi améliorer la productivité et limiter l'absentéisme.

Enfin, la coopération internationale peut jouer un rôle clé. La RDC bénéficie déjà de programmes de renforcement des capacités financés par la Banque mondiale et l'Union européenne dans le secteur fiscal. En étendant ces programmes au niveau provincial, notamment à Kinshasa, il serait possible d'expérimenter des réformes innovantes en matière de collecte de l'IRL.

#### **3.3. Reconstruire la confiance entre l'État provincial et les contribuables**

La fiscalité repose sur un « contrat social » implicite entre l'État et les citoyens (Levi 1988). Pour que l'IRL soit effectivement mobilisé, les contribuables doivent percevoir une contrepartie tangible à leurs efforts fiscaux. Or, comme évoqué, l'absence d'investissement visible renforce la perception que l'impôt est détourné.

Une première piste consiste à instaurer une budgétisation participative. Ce mécanisme permettrait aux habitants de Kinshasa de participer à la définition des priorités de dépenses financées par l'IRL. Par exemple, une partie des recettes pourrait être affectée directement à l'entretien des routes secondaires ou au financement des services d'assainissement dans les communes. Cette visibilité renforcerait l'acceptabilité sociale de l'impôt (Devas 2005).

La transparence budgétaire est également un levier fondamental. La publication régulière, par la DGRK, de rapports détaillés sur la collecte et l'utilisation des recettes de l'IRL contribuerait à accroître la confiance. L'expérience du Ghana, qui publie des rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire locale, montre que cette pratique améliore la perception des citoyens et favorise le civisme fiscal (Fjeldstad et Moore 2008).

Par ailleurs, la lutte contre la corruption doit être prioritaire. Il est essentiel de mettre en place un mécanisme indépendant de contrôle et de sanction des agents de la DGRK impliqués dans des pratiques frauduleuses. L'Agence de prévention et de lutte contre la corruption (APLC), déjà active en RDC, pourrait être mandatée pour collaborer directement avec les autorités provinciales de Kinshasa sur ce volet.

### 3.4. Vers une gouvernance fiscale inclusive et orientée vers le développement local

La mobilisation de l'IRL ne doit pas être conçue uniquement comme une opération technique de recouvrement, mais comme un levier de gouvernance démocratique et inclusive. La gouvernance fiscale locale doit intégrer les citoyens, la société civile et le secteur privé dans la réflexion sur l'utilisation des ressources.

Une première étape consiste à reconnaître et intégrer le secteur informel dans le système fiscal. Plutôt que de le percevoir uniquement comme un problème, il peut être transformé en opportunité. Des mécanismes simplifiés d'enregistrement et de taxation progressive des petits bailleurs permettraient d'élargir l'assiette fiscale sans asphyxier les contribuables les plus vulnérables (Banque Mondiale, 2023).

Ensuite, la gouvernance fiscale doit promouvoir l'équité. Aujourd'hui, l'évasion fiscale est souvent le fait des propriétaires les plus aisés, tandis que les petits contribuables supportent une charge disproportionnée. Un mécanisme progressif de taxation, basé sur la valeur réelle des loyers perçus, permettrait de corriger cette iniquité (De Villers 2011).

Enfin, la fiscalité locale doit être pensée comme un instrument de développement. Les recettes de l'IRL pourraient financer des programmes ciblés pour améliorer la qualité de vie dans les quartiers populaires de Kinshasa : accès à l'eau potable, électrification, assainissement. Ces investissements visibles renforceraient la légitimité du prélèvement et donneraient un sens concret au lien entre impôt et bien-être collectif (Bräutigam 2008).

## Conclusion

Vingt-cinq ans après le lancement du processus de décentralisation en République Démocratique du Congo (RDC), la question de la mobilisation des ressources fiscales locales demeure au cœur des débats sur la gouvernance et le développement. L'Impôt sur le Revenu Locatif (IRL), confié aux provinces et, pour ce qui concerne la capitale, à la Direction Générale des Recettes de Kinshasa (DGRK), illustre parfaitement les tensions entre potentiel fiscal et faible rendement effectif. Alors que la croissance démographique et l'essor immobilier de Kinshasa offrent une assiette imposable considérable, le niveau de recouvrement reste marginal, révélant des contraintes institutionnelles, sociopolitiques et culturelles.

L'analyse développée dans cet article a mis en évidence trois dimensions essentielles :



- Une décentralisation fiscale inachevée

La première partie a montré que la décentralisation fiscale en RDC souffre d'un caractère inachevé. Si le cadre juridique de la Constitution de 2006 et des lois subséquentes a transféré aux provinces la responsabilité de collecter certains impôts, dont l'IRL, la réalité révèle une dépendance persistante vis-à-vis du pouvoir central. Ce dernier conserve un contrôle sur les flux financiers à travers les rétrocessions, limitant ainsi l'autonomie effective des entités provinciales (Ordonnance-loi n°010/2012). La DGRK, censée incarner cette autonomie fiscale, se retrouve donc fragilisée par des contraintes structurelles : absence de cadastre fiscal, manque de ressources humaines qualifiées, et dépendance aux ingérences politiques. Dans ces conditions, l'explosion du marché locatif à Kinshasa n'a pas été transformée en levier de développement local. Cette situation traduit une contradiction fondamentale : alors que les provinces réclament plus d'autonomie, le pouvoir central continue de résister au transfert effectif de ressources, craignant d'affaiblir son emprise politique et financière (Banque Mondiale, 2023).

- Les dynamiques sociopolitiques comme freins majeurs

La deuxième partie a mis en lumière l'importance des dynamiques sociopolitiques dans la faible mobilisation de l'IRL. L'impôt, loin d'être un simple instrument économique, est un fait social et politique profondément enraciné dans l'histoire congolaise.

D'une part, les élites locales et nationales instrumentalisent la fiscalité à des fins politiques. Les interventions dans le fonctionnement de la DGRK et l'utilisation clientéliste des recettes sapent l'efficacité de la régie et accentuent la méfiance des citoyens (De Villers 2011). D'autre part, la résistance sociale à l'impôt demeure forte. Les contribuables perçoivent l'IRL comme un prélèvement injustifié, dans la mesure où il n'est pas accompagné de services publics tangibles. Comme le souligne Bräutigam (2008), le civisme fiscal repose sur un contrat social : or, en l'absence de redistribution équitable et visible, ce contrat est rompu.

Par ailleurs, la corruption et l'économie informelle accentuent cette dynamique. Les propriétaires préfèrent souvent s'arranger directement avec des agents fiscaux, privant ainsi la DGRK de recettes légales. Cette réalité illustre la difficulté de mettre en place une fiscalité moderne dans un contexte où les logiques de rente et de survie dominent le quotidien des acteurs sociaux (Banque Mondiale 2023).

- Les perspectives de redynamisation : entre technique et politique

La troisième partie a souligné qu'il existe néanmoins des marges de manœuvre pour transformer l'IRL en véritable ressource de développement. Trois axes principaux se dégagent.

Le premier est technique : la modernisation de la DGRK à travers la digitalisation, la mise en place d'un cadastre fiscal fiable, et la professionnalisation du personnel. L'expérience de pays africains comme le Rwanda ou le Ghana montre que de telles réformes peuvent produire des résultats significatifs (Fjeldstad et Moore 2008).

Le deuxième est institutionnel et social : reconstruire la confiance entre l'administration et les contribuables. Cela passe par la transparence budgétaire, la participation citoyenne à l'allocation des ressources, et l'affectation visible des recettes de l'IRL à des projets concrets (Devas 2005).

Le troisième est politique : dépasser les logiques clientélistes et instaurer une gouvernance fiscale inclusive. L'IRL ne doit pas être conçu uniquement comme un instrument de recouvrement, mais comme un levier de développement local. En finançant directement des infrastructures de proximité, il peut contribuer à renforcer la légitimité des institutions provinciales et à consolider le contrat social urbain.

### Enjeux et défis à relever

La redynamisation de l'IRL à Kinshasa reste cependant conditionnée par plusieurs défis majeurs. D'abord, elle nécessite une volonté politique forte, tant au niveau du pouvoir central que des autorités provinciales, pour dépasser les résistances institutionnelles et mettre fin à l'instrumentalisation de la fiscalité. Ensuite, elle suppose une lutte déterminée contre la corruption, sans laquelle toute réforme technique resterait inefficace. Enfin, elle exige une approche inclusive, intégrant les acteurs sociaux, la société civile et le secteur privé dans le processus de gouvernance fiscale.

Ces défis révèlent que l'IRL est bien plus qu'un impôt local : il constitue un test de la capacité de l'État congolais à transformer la décentralisation en un outil de gouvernance efficace et légitime. Sa réussite ou son échec aura des implications profondes, non seulement pour le financement de Kinshasa, mais aussi pour la crédibilité du projet de décentralisation dans son ensemble.

### Ouverture

En définitive, l'IRL illustre les paradoxes de la gouvernance congolaise : un potentiel fiscal considérable, mais des recettes limitées ; une autonomie réclamée, mais une dépendance persistante ; une demande sociale de services publics, mais une confiance citoyenne érodée. Sortir de ce paradoxe suppose d'articuler les réformes techniques aux dynamiques politiques et sociales.

Pour les chercheurs, cette problématique ouvre des perspectives de recherche fécondes. Il serait intéressant d'approfondir l'étude comparative entre Kinshasa et d'autres capitales africaines confrontées à des défis similaires, comme Lagos, Nairobi ou Abidjan. Une analyse fine des stratégies d'adaptation des contribuables face à l'impôt permettrait aussi de mieux comprendre les logiques sociales de la fiscalité en contexte urbain africain. Enfin, l'impact potentiel de la digitalisation fiscale dans un environnement caractérisé par une forte informalité mérite une attention particulière.

Ainsi, loin d'être un simple outil de collecte, l'IRL apparaît comme un révélateur des tensions entre État et société, entre autonomie provinciale et contrôle central, entre gouvernance formelle et pratiques informelles. Son avenir dépendra de la capacité des acteurs congolais à transformer ces tensions en opportunités pour construire une fiscalité locale plus juste, plus efficace et plus légitime.

### Bibliographie

- De Villers G., *République Démocratique du Congo : de la guerre aux élections*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- Bräutigam Deborah A Odd-Helge Fjeldstad and Mick Moore. *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge University Press, 2008.
- Devas N. *The Challenges of Decentralisation*. London: Routledge. 2005.

- Fjeldstad, Odd-Helge, et Mick Moore, *Tax Reform and State-Building in a Globalized World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Levi, M. *Of rule and revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- ✓ Brautigam, D. *Introduction: Taxation and state-building in developing countries* 2008.
- Constitution de la République Démocratique du Congo, 18 février 2006.
- Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- Ordonnance-loi n°010/2012 portant Code des impôts en RDC, incluant l'Impôt sur les Revenus Locatifs (IRL).
- Banque Mondiale, *Perspectives économiques de la RDC 2023*, Washington, D.C., 2023.
- Banque Mondiale, 2023 (données sur la culture fiscale et résistance sociale)
- Banque Africaine de Développement, *Fiscalité locale et développement urbain en Afrique centrale*, 2022.
- Banque Africaine de Développement, 2022 (rapports sur la décentralisation et défis de collecte).
- Décret-loi n° 109/2000 du 19 juillet 2000 portant impôt sur les revenus locatifs.
- Edit Provincial de la DGRK, n°002, article 53 2<sup>ème</sup> alinéa.
- Idem, 55, 3<sup>ème</sup> alinéa.
- Article 59 de l'Edit Provincial créant la DGRK, Op.cit.