

Défis De L'élargissement De L'assiette Fiscale En République Démocratique Du Congo : Une Revue De Littérature

Daudet NSASI MATALANGA

Chef de travaux à la Haute École de Commerce de Kinshasa (HEC-KIN)



Résumé : Cette étude analyse les défis de l'élargissement de l'assiette fiscale en République Démocratique du Congo (RDC) à partir d'une revue de la littérature récente. Fondée sur une approche qualitative, elle met en évidence les principaux obstacles à la mobilisation des recettes publiques, notamment la prédominance du secteur informel, les exonérations fiscales, les insuffisances administratives, la faible digitalisation, les faiblesses de la gouvernance et le faible civisme fiscal. L'analyse montre que l'élargissement durable de l'assiette fiscale repose sur la modernisation des administrations fiscales, la formalisation progressive de l'économie, la rationalisation des dépenses fiscales, le renforcement des capacités institutionnelles et l'amélioration de la gouvernance. L'étude conclut que ces réformes constituent des leviers essentiels pour renforcer durablement la mobilisation des ressources intérieures en RDC.

Mots-clés : Assiette fiscale ; mobilisation des recettes ; administration fiscale ; gouvernance fiscale.

Abstract: This study examines the challenges of expanding the tax base in the Democratic Republic of the Congo (DRC) through a review of recent literature. Using a qualitative approach, it identifies the main obstacles to domestic revenue mobilization, including the predominance of the informal sector, tax exemptions, administrative weaknesses, limited digitalization, governance deficiencies, and low tax compliance. The findings indicate that sustainable tax base expansion requires the modernization of tax administration, the gradual formalization of the economy, the rationalization of tax expenditures, stronger institutional capacity, and improved governance. The study concludes that these reforms are essential to strengthen domestic revenue mobilization and support sustainable development in the DRC.

Keywords : Tax base ; Domestic revenue mobilization; Tax administration; Fiscal governance.

I. INTRODUCTION

La mobilisation des ressources fiscales constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour les pays en développement, dans un contexte marqué par l'augmentation des besoins de financement des infrastructures, des services sociaux et des politiques publiques. Au-delà de son rôle budgétaire, la fiscalité est désormais considérée comme un instrument de gouvernance, de redistribution des richesses et de renforcement du contrat social entre l'État et les citoyens (Gaspar et al., 2023). Dans cette perspective, l'élargissement de l'assiette fiscale apparaît comme une stratégie privilégiée pour accroître durablement les recettes publiques sans alourdir la charge fiscale des contribuables déjà enregistrés.

Malgré les réformes engagées dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, les performances fiscales demeurent limitées. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OECD, 2024), cette situation s'explique principalement par l'importance du secteur informel, les exonérations fiscales, les pratiques de fraude et d'évasion fiscales, ainsi que les insuffisances des administrations fiscales. Ces contraintes réduisent la capacité des États à mobiliser efficacement leurs ressources intérieures et à financer leur développement de manière autonome.

La RDC illustre particulièrement cette réalité. En dépit d'un potentiel économique important, le rendement de son système fiscal reste insuffisant au regard des besoins du pays. La Banque mondiale (2025) attribue cette faible mobilisation des recettes à l'étroitesse de l'assiette fiscale, à la multiplication des dépenses fiscales, à la prédominance de l'économie informelle, à la faiblesse des mécanismes de contrôle et au niveau encore limité de digitalisation de l'administration fiscale. Cette situation met en évidence le décalage persistant entre le potentiel fiscal du pays et les recettes effectivement mobilisées.

La littérature récente montre que l'élargissement de l'assiette fiscale ne constitue pas seulement un enjeu financier. Weigel (2020) démontre que l'intégration de nouveaux contribuables renforce également la redevabilité de l'État et favorise une participation citoyenne plus active. De leur côté, Okunogbe et Santoro (2023) soulignent que la modernisation des administrations fiscales, la digitalisation des procédures et l'amélioration des systèmes d'identification des contribuables sont devenues des conditions essentielles pour renforcer durablement la mobilisation des recettes fiscales.

Malgré les réformes entreprises en RDC, les difficultés liées à la faiblesse de l'assiette fiscale persistent et continuent de limiter les performances du système fiscal. Cette situation justifie la nécessité d'examiner les principaux facteurs qui entravent l'élargissement de l'assiette fiscale et d'identifier, à partir des enseignements de la littérature récente, les stratégies susceptibles d'améliorer durablement la mobilisation des ressources fiscales dans le contexte congolais.

La présente étude vise ainsi à analyser les défis de l'élargissement de l'assiette fiscale en RDC, tout en mettant en évidence les principales stratégies proposées pour renforcer la mobilisation des recettes publiques. Pour atteindre cet objectif, l'étude adopte une approche qualitative. Elle s'articule autour de trois axes principaux : une revue de la littérature, l'analyse des défis propres à la RDC et l'identification des stratégies susceptibles de favoriser un élargissement durable de l'assiette fiscale.

II. REVUE DE LA LITTÉRATURE

II.1. Fondements conceptuels de l'assiette fiscale

L'assiette fiscale constitue l'un des fondements de tout système fiscal, car elle détermine l'ensemble des personnes, des revenus, des biens ou des opérations susceptibles d'être soumis à l'impôt. Elle représente ainsi le potentiel réel de taxation dont dispose un État pour financer les dépenses publiques et soutenir son développement économique. Selon Gaspar et al. (2023), une assiette fiscale suffisamment large permet non seulement d'accroître les recettes publiques, mais aussi de répartir plus équitablement la charge fiscale entre les contribuables, renforçant ainsi l'efficacité et l'équité du système fiscal.

L'assiette fiscale se distingue de la pression fiscale, qui mesure le rapport entre les recettes fiscales et le produit intérieur brut (PIB). Comme le soulignent l'OCDE (2024) et Gaspar et al. (2023), une hausse des recettes publiques peut résulter soit d'une augmentation des taux d'imposition, soit d'un élargissement de l'assiette fiscale. La seconde approche est aujourd'hui privilégiée, car elle permet de mobiliser davantage de ressources sans accroître la pression fiscale sur les contribuables déjà enregistrés.

Dans les pays en développement, l'élargissement de l'assiette fiscale repose principalement sur l'intégration progressive des activités économiques informelles, l'amélioration de l'identification des contribuables et la réduction des exonérations fiscales injustifiées. Okunogbe (2023) estime que cette stratégie améliore simultanément le rendement fiscal, la stabilité des recettes publiques et l'équité entre les contribuables. Par ailleurs, Weigel (2020) montre que l'élargissement de l'assiette fiscale dépasse la seule dimension budgétaire en favorisant également le renforcement du contrat social entre l'État et les citoyens.

Ainsi, la littérature considère l'élargissement de l'assiette fiscale comme un levier essentiel de mobilisation des ressources intérieures. Selon l'OCDE (2024), son efficacité dépend toutefois de réformes combinant modernisation des administrations fiscales, digitalisation des procédures et amélioration de la gouvernance fiscale.

II.2. Fondements théoriques de l'élargissement de l'assiette fiscale

L'élargissement de l'assiette fiscale s'appuie sur plusieurs approches théoriques qui expliquent les mécanismes de mobilisation des recettes publiques et les comportements des contribuables. Trois théories apparaissent particulièrement pertinentes : la théorie de la capacité contributive, la théorie du contrat fiscal et la théorie de la conformité fiscale.

La théorie de la capacité contributive repose sur le principe selon lequel chaque contribuable doit participer au financement des dépenses publiques en fonction de ses capacités économiques. Selon Gaspar et al. (2023), cette approche favorise une répartition plus équitable de la charge fiscale et justifie l'élargissement de l'assiette fiscale afin d'intégrer les contribuables qui échappent encore au système d'imposition. Dans le même sens, l'OCDE (2024) souligne que cette stratégie permet d'améliorer les recettes publiques tout en limitant les inégalités entre les secteurs formel et informel.

La théorie du contrat fiscal considère, quant à elle, que le paiement de l'impôt repose sur une relation de confiance entre l'État et les citoyens. Les travaux de Weigel (2020) montrent que l'intégration de nouveaux contribuables dans le système fiscal renforce la redevabilité des institutions publiques et favorise une participation citoyenne plus active, illustrant ainsi le rôle de la fiscalité dans la consolidation du contrat social.

Enfin, la théorie de la conformité fiscale met en évidence les facteurs institutionnels et technologiques qui influencent le respect volontaire des obligations fiscales. Selon Okunogbe et Santoro (2023) ainsi que Santoro et al. (2024), la digitalisation des administrations fiscales, l'amélioration des systèmes d'identification des contribuables et l'interconnexion des bases de données publiques constituent des leviers essentiels pour renforcer la conformité fiscale et élargir durablement l'assiette fiscale.

Ces approches théoriques convergent vers une même idée : l'élargissement de l'assiette fiscale ne dépend pas uniquement de la législation fiscale, mais également de la qualité de la gouvernance, de l'efficacité des administrations publiques, de la confiance des contribuables et de la modernisation des systèmes fiscaux.

II.3. Revue empirique

Les études récentes montrent que l'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales repose davantage sur l'élargissement de l'assiette fiscale que sur l'augmentation des taux d'imposition. Dans le contexte de la République Démocratique du Congo, Weigel (2020) démontre que l'enregistrement de nouveaux contribuables ne favorise pas seulement l'accroissement des recettes publiques, mais contribue également au renforcement de la redevabilité de l'État et de la participation citoyenne. Cette étude met ainsi en évidence la dimension institutionnelle de la fiscalité.

À l'échelle des pays en développement, Okunogbe (2023) identifie le poids du secteur informel, les insuffisances des registres fiscaux et les faibles capacités administratives comme les principaux obstacles à l'élargissement de l'assiette fiscale. Dans la même perspective, Okunogbe et Santoro (2023) montrent que la digitalisation des administrations fiscales améliore l'identification des contribuables, facilite les procédures déclaratives et renforce l'efficacité du contrôle fiscal. Ces conclusions sont renforcées par Santoro et al. (2024), qui soulignent l'importance des identifiants numériques et de l'interconnexion des bases de données administratives pour améliorer la qualité des registres fiscaux.

Les travaux de Jensen et Weigel (2026) insistent, quant à eux, sur le rôle des capacités institutionnelles dans la performance des administrations fiscales. Les auteurs montrent que la professionnalisation des agents, la gestion des risques fiscaux et l'utilisation des technologies numériques constituent des facteurs déterminants pour renforcer durablement la mobilisation des recettes publiques. Ces résultats rejoignent les recommandations du Fonds monétaire international (2025), qui préconise une modernisation des administrations fiscales afin d'améliorer l'identification des contribuables, de limiter la fraude et d'accroître les ressources intérieures.

Dans l'ensemble, la littérature converge vers l'idée que l'élargissement de l'assiette fiscale dépend de réformes intégrant modernisation administrative, digitalisation, amélioration de la gouvernance et renforcement du civisme fiscal. Toutefois, peu de travaux proposent une analyse synthétique des défis spécifiques à la République Démocratique du Congo. Le présent article s'inscrit dans cette perspective en offrant une revue critique des principaux obstacles et des stratégies susceptibles de renforcer durablement l'élargissement de l'assiette fiscale dans le contexte congolais.

III. LES DÉFIS DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE EN RDC

L'élargissement de l'assiette fiscale constitue un levier essentiel pour améliorer la mobilisation des recettes publiques en RDC. Malgré les réformes engagées ces dernières années, les performances fiscales demeurent limitées en raison de plusieurs

contraintes économiques, administratives et institutionnelles. Les principaux défis identifiés par la littérature récente sont présentés ci-après.

III.1. La prédominance du secteur informel

L'importance du secteur informel demeure l'un des principaux obstacles à l'élargissement de l'assiette fiscale en RDC. Une part importante des activités économiques échappe encore aux mécanismes d'enregistrement et d'imposition, réduisant ainsi le potentiel de mobilisation des recettes publiques. Selon Okunogbe (2023), cette situation complique l'identification des contribuables, accroît les coûts de contrôle et limite l'efficacité des politiques fiscales.

III.2. Les exonérations et les dépenses fiscales

La multiplication des exonérations fiscales réduit sensiblement la base imposable. D'après la Banque mondiale (2025), les incitations fiscales accordées en RDC représentent un manque à gagner important pour les finances publiques, alors que plusieurs d'entre elles produisent des effets limités sur l'investissement et la croissance économique. La rationalisation des dépenses fiscales apparaît ainsi comme une condition essentielle de l'élargissement de l'assiette fiscale.

III.3. Les insuffisances de l'administration fiscale

Malgré les efforts de modernisation de la DGI, de la DGDA et de la DGRAD, les administrations fiscales restent confrontées à des difficultés liées à la qualité des bases de données, aux capacités de contrôle et au manque de ressources humaines et technologiques. Selon le Fonds monétaire international (2025), le renforcement des capacités administratives constitue un préalable indispensable à l'amélioration durable des recettes fiscales.

III.4. La faible digitalisation des procédures fiscales

La transformation numérique des administrations fiscales demeure encore incomplète en RDC. Les systèmes d'information restent insuffisamment intégrés, limitant l'identification des contribuables et le suivi des obligations fiscales. Okunogbe et Santoro (2023) montrent pourtant que la digitalisation améliore significativement la qualité des registres fiscaux, réduit les coûts de conformité et renforce l'efficacité des contrôles fiscaux.

III.5. Les faiblesses de la gouvernance fiscale

La faiblesse de la gouvernance fiscale constitue un frein important à l'élargissement de l'assiette fiscale. Lorsque les contribuables perçoivent une mauvaise gestion des ressources publiques ou un faible niveau de transparence, leur consentement à l'impôt diminue. Les travaux de Weigel (2020) montrent que la confiance envers les institutions publiques demeure un déterminant majeur de la conformité fiscale.

III.6. Les insuffisances du système d'identification des contribuables

L'absence de registres fiables et de systèmes d'identification performants limite la capacité des administrations fiscales à recenser l'ensemble des contribuables potentiels. Les recherches récentes soulignent que l'utilisation d'identifiants numériques uniques et l'interconnexion des bases de données administratives facilitent considérablement l'élargissement de l'assiette fiscale.

III.7. Le faible civisme fiscal

Le faible niveau de civisme fiscal demeure également un défi majeur. Une partie importante des contribuables considère encore l'impôt comme une contrainte plutôt que comme une contribution au financement des biens publics. Cette perception réduit le respect volontaire des obligations fiscales et accroît les coûts de contrôle et de recouvrement.

Dans l'ensemble, ces différents défis montrent que l'élargissement de l'assiette fiscale en RDC ne dépend pas uniquement des réformes législatives. Il suppose également une modernisation des administrations fiscales, une amélioration de la gouvernance publique, une transformation numérique des services fiscaux ainsi qu'un renforcement de la confiance entre l'État et les contribuables.

IV. STRATÉGIES ET PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE EN RDC

Les défis liés à l'élargissement de l'assiette fiscale en RDC nécessitent une approche intégrée combinant réformes institutionnelles, administratives et technologiques. La littérature met en évidence plusieurs stratégies susceptibles d'améliorer durablement la mobilisation des recettes publiques.

IV.1. Accélérer la digitalisation de l'administration fiscale

La modernisation numérique constitue l'un des principaux leviers d'élargissement de l'assiette fiscale. Selon Okunogbe et Santoro (2023), la digitalisation facilite l'identification des contribuables, améliore la qualité des bases de données, simplifie les procédures déclaratives et renforce les mécanismes de contrôle. De son côté, l'OCDE (2024) recommande l'interconnexion des systèmes d'information des administrations publiques afin de disposer d'un registre fiable et unifié des contribuables.

IV.2. Favoriser la formalisation progressive du secteur informel

L'intégration des activités informelles dans l'économie formelle constitue une condition essentielle à l'élargissement de l'assiette fiscale. Pour Gaspar et al. (2023), cette démarche doit reposer sur la simplification des procédures d'immatriculation, l'adaptation des régimes fiscaux aux petites entreprises et l'accompagnement des micro entrepreneurs, plutôt que sur une augmentation des taux d'imposition.

IV.3. Rationaliser les exonérations et les dépenses fiscales

Une meilleure gestion des exonérations fiscales permettrait d'élargir la base imposable sans accroître la pression fiscale. La Banque mondiale (2025) recommande d'évaluer systématiquement les coûts et les bénéfices des incitations fiscales afin de supprimer celles dont l'efficacité économique n'est pas démontrée et d'améliorer la transparence des politiques fiscales.

IV.4. Renforcer les capacités de l'administration fiscale

L'amélioration des performances fiscales passe également par le renforcement des capacités institutionnelles des administrations fiscales. Selon Jensen et Weigel (2026), la formation continue des agents, l'utilisation des technologies numériques et le développement d'outils modernes de gestion des risques fiscaux permettent d'améliorer l'identification des contribuables et l'efficacité des contrôles.

IV.5. Promouvoir le civisme fiscal et la confiance envers les institutions

Le consentement à l'impôt dépend largement de la confiance des citoyens envers l'État. Weigel (2020) montre que les contribuables respectent davantage leurs obligations lorsqu'ils perçoivent une gestion transparente des ressources publiques. Les campagnes de sensibilisation, l'éducation fiscale et une meilleure communication sur l'utilisation des recettes fiscales peuvent ainsi favoriser le développement d'une véritable culture fiscale.

IV.6. Renforcer la coordination entre les administrations publiques

L'échange d'informations entre les administrations fiscales, douanières, financières et les services chargés de l'enregistrement des entreprises constitue un moyen efficace d'améliorer l'identification des contribuables et de réduire les possibilités de fraude. Les expériences internationales montrent que l'interconnexion des bases de données publiques améliore significativement la qualité des registres fiscaux et le suivi des obligations fiscales.

IV.7. Consolider la gouvernance fiscale et l'engagement politique

L'élargissement durable de l'assiette fiscale requiert enfin une volonté politique forte ainsi qu'une gouvernance fondée sur la transparence, la responsabilité et la redevabilité. Selon l'OCDE (2025), les administrations fiscales doivent être considérées comme des institutions stratégiques capables de soutenir le développement économique, d'améliorer le climat des affaires et de renforcer la confiance entre l'État et les contribuables.

Au final, les stratégies proposées par la littérature montrent que l'élargissement de l'assiette fiscale repose sur un ensemble cohérent de réformes complémentaires. La modernisation numérique, la formalisation de l'économie, la rationalisation des exonérations, le renforcement des capacités administratives, l'amélioration de la gouvernance et la promotion du civisme fiscal constituent les principaux leviers susceptibles d'accroître durablement les recettes publiques en RDC.

V. CONCLUSION

L'élargissement de l'assiette fiscale constitue un levier stratégique pour renforcer la mobilisation des recettes publiques en RDC. Cette revue de la littérature a montré que les principaux obstacles résident dans l'importance du secteur informel, les exonérations fiscales, les insuffisances administratives, la faible digitalisation, les faiblesses de la gouvernance et le faible civisme fiscal. Les travaux de Weigel (2020), Gaspar et al. (2023), Okunogbe (2023) et de l'OCDE (2024) convergent vers l'idée que l'élargissement de l'assiette fiscale repose avant tout sur des réformes institutionnelles, administratives et technologiques cohérentes.

Au regard de ces constats, la modernisation de l'administration fiscale, la formalisation progressive de l'économie, la rationalisation des exonérations, le renforcement de la gouvernance et la promotion du civisme fiscal apparaissent comme les principales stratégies susceptibles d'améliorer durablement les performances du système fiscal congolais. Ainsi, l'élargissement de l'assiette fiscale ne doit pas être envisagé comme un simple objectif budgétaire, mais comme un instrument de consolidation des finances publiques et de soutien au développement économique et social de la République Démocratique du Congo.

REFERENCES

- [1]. Gaspar, V., Amaglobeli, D., Garcia-Escribano, M., Prady, D., & Soto, M. (2023). *Fiscal Monitor: On the Path to Policy Normalization*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- [2]. International Monetary Fund (IMF). (2025). *Enhancing Domestic Revenue Mobilization Through Strengthening Revenue Administration*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- [3]. International Monetary Fund (IMF). (2025). *Democratic Republic of the Congo: Selected Issues*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- [4]. Jensen, A., & Weigel, J. L. (2026). Tax administration and state capacity in developing countries: A review of recent evidence. *Journal of Economic Literature*. (Advance online publication).
- [5]. Mascagni, G., Mengistu, A. T., & Woldeyes, F. B. (2021). Can ICTs increase tax compliance? Evidence on taxpayer responses to technological innovation in Ethiopia. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 189, 281–298.
- [6]. OECD. (2024). *Tax Policy Reforms 2024: OECD and Selected Partner Economies*. Paris: OECD Publishing.
- [7]. OECD. (2025). *Mobilising Domestic Resources in Low- and Middle-Income Countries*. Paris: OECD Publishing.
- [8]. Okunogbe, O. (2023). Digital transformation and tax administration in developing countries. *Journal of African Economies*, 32(Supplement_1), i57–i83.
- [9]. Okunogbe, O., & Santoro, F. (2023). The promise and limitations of information technology for tax mobilization. *Journal of African Economies*, 32(Supplement_1), i57–i83.
- [10]. Santoro, F., Mascagni, G., & Lees, A. (2024). *Digital IDs and Digital Payments: Opportunities and Challenges for Tax Administration*. Brighton: Institute of Development Studies.
- [11]. Weigel, J. L. (2020). The participation dividend of taxation: How citizens in Congo engage more with the state when it tries to tax them. *Quarterly Journal of Economics*, 135(4), 1849–1903.
- [12]. World Bank. (2025). *Reassessing Tax Incentives Can Assist Growth and Equity in the Democratic Republic of Congo*. Washington, DC: World Bank.