

Essai d'appréciation du nouveau programme de vérification des importations en RDC appliqué à la Direction Générale de Douane et Accises (DGDA) de Beni/RD Congo

Mumbere Matumo Christophe est Assistant à l'ISC-Beni ; Kambale Katasi Samuel, Kakule Kasinziro Julien, Kambale Kawayo Josaphat, Kasereka Mufabule Obed sont Assistants à l'ISP-Oicha/RD Congo

Résumé

La présente étude s'intéresse au nouveau programme de vérification des importations tel que conclu entre le gouvernement congolais et l'opérateur économique privé Français BIVAC, depuis le 30 novembre 2005. Ce contrat consiste à contrôler avant embarquement les prix et la quantité des marchandises, pour le compte de la Direction Générale de Douane et Accises (DGDA) et à contrôler la qualité et la conformité des marchandises pour le compte de l'Office Congolais de Contrôle (O.C.C.).

A l'issue de nos investigations, il se dégage que certains opérateurs économiques sont disposés à payer l'amende transactionnelle lors de l'importation au lieu de se conformer à la législation douanière en vigueur en République Démocratique du Congo. Cette pratique nous amène à conclure que l'application du nouveau programme de vérification des importations est confronté à cette contrainte et ne facilite pas la DGDA/Beni à tirer l'essentiel de son potentiel.

Mots-clés : douane, importation, vérification douanière, fraude douanière

Date of Submission: 20-12-2021

Date of Acceptance: 04-01-2022

I. Introduction

La République Démocratique du Congo, depuis son accession à l'indépendance, connaît plusieurs mesures économiques prises avec ultime objectif, la recherche du bien-être général. Parmi ces mesures nous citons la nationalisation, la Zaïrianisation, la radicalisation et l'adhésion de la RDC à plusieurs organisations tant internationales que régionales à vocation économique.

A dépit de ces mesures et surtout après un passé ponctué des guerres civiles, d'agression et d'occupation avec comme corollaire la destruction du tissu économique, la RDC figure parmi les Etats où la population vit moins mieux.

De ce qui précède, la RDC a grandement besoin des recettes pour financer son développement. Le défi est encore d'actualité, celui d'organiser les élections qui nécessitent des moyens financiers colossaux. Pour y parvenir, les efforts sont orientés vers plusieurs axes en vue de mobiliser les recettes nécessaires. Cet appel est fait par Son Excellence Monsieur YAV MULANG, Ministre des finances aux responsables douaniers pour un engagement citoyen. Cet engagement passe par la lutte contre la fraude et la corruption ; la signature des partenariats d'une part entre le gouvernement congolais et certains organismes internationaux experts dans la vérification des marchandises en trafic international à l'instar du Bureau d'inspection, d'évaluation, d'appréciation et de contrôle. Mais aussi, cela passe par le « Bureau of inspection, valuation, Assessment and Control (Revue des Douanes Congolaises d'octobre 2010, P32). D'autre part, l'on note la signature entre la Direction Générale des Douanes et Accises ; DGDA en sigle et certaines Administrations douanières étrangères. Parmi ces dernières, on peut signaler d'abord l'Administration des douanes et accises de la Belgique depuis le 12 février 2004, la Douane Sud-Africaine depuis le 29 avril 2005, la Direction Générale des douanes et droits indirects de la République du Congo depuis le 15 mai 2005 et la Zambia Revenue Authority » de la Zambie depuis le 6 mai 2006. Ensuite, l'Uganda Revenue Authority de l'Ouganda depuis le 21 janvier 2008, la Zambabwe Revenue Authority » du Zimbabwe depuis le 20 juillet 2009, la Kenya revenue Authority » du Kenya depuis le 23 mars 2011, la « Rwanda Revenue Authority pour le Rwanda depuis le 22 avril 2011 et l'office Burundais des recettes du Burundi depuis le 26 avril 2011. Enfin, la Tanzania Revenue Authority » de la Tanzanie depuis le 23 août 2012, la Direction Générale des douanes et droits indirects de la République

Centrafricaine depuis le 19 mai 2014, la « *servico National Alfândegas* » de l'Angola depuis le 28/11/2014. (MPOY KADIMA G, 2014, p65).

En effet, les recettes publiques proviennent des perceptions obligatoires appelées impôts. En principe, les recettes générées par les impôts et droits de douane doivent permettre à l'Etat de disposer des moyens de sa politique tant budgétaire que monétaire sans faire recours au financement monétaire.

L'administration des ressources relevant de la tutelle du Ministère des finances est scindée en trois régies distinctes : la Direction Générale des Douanes et Accises, la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales, Judiciaires et de Participation. Cette dernière créée le 27/12/1995 encadre plusieurs services d'assiettes dont celui de commerce extérieur qui recouvre l'amende transactionnelle perçue sur les importations irrégulières en RDC. Dans notre pays, la douane constitue depuis longtemps, un grand service pourvoyeur des recettes à l'Etat congolais avant les deux autres.

De par son histoire, la douane vieille comme le monde et la fraude a toujours évolué à son antipode. Dans ce contexte, Monsieur SIMENE WASIMENE ; Directeur Général Adjoint de la DGDA à son temps (en 2009), déclara en mettant douaniers et opérateurs économiques réunis à Beni au défis lors de sa visite de service : « ... toute marchandise qui passe par la douane sent la fraude... ».

D'ailleurs, le Chef de l'Etat de la RDC, lors de la commémoration de 50 ans d'indépendance du pays en 2010 déclare aussi dans son discours : « le Ministère des finances à travers la douane doit maximiser les recettes en luttant contre la fraude douanière qui se manifeste soit par la fausse dénomination, la contrebande et la sous-évaluation des marchandises à l'importation comme à l'exportation (NICAISE KIBEL BEL OKA 2010, n°217, p7).

De ce qui précède, il ressort clairement que la fraude est un fléau qui ronge les finances publiques congolaises à dépit des réformes fiscales et douanières entreprises depuis 2003.

En vue de relever la pente dans le secteur douanier, le gouvernement congolais signe un contrat d'assistance avec l'opérateur économique privé BIVAC depuis le 30 novembre 2005. Ce contrat consiste à contrôler avant embarquement les prix et la quantité des marchandises, pour le compte de la DGDA, et à contrôler la qualité et la conformité des marchandises pour le compte de l'Office Congolais de Contrôle ; OCC en sigle. Ce contrat est censé prendre fin le 14 février 2016, mais BIVAC remporté le marché, en dépit du nouveau système de gestion que la DGDA met en place pour se réapproprié cette fonction.

Ainsi, la problématique de la réflexion que nous menons présentement consiste à apprécier ce programme de vérification des marchandises qui lie le Bureau veritas (BIVAC) au gouvernement congolais (cas de la DGDA/Sous-direction de Beni).

Autrement dit, la question de recherche consiste à connaître si la présence de BIVAC International à Beni permet-elle d'éradiquer les manœuvres de falsification documentaire faites à l'extérieur de la RDC ? Spécifiquement, l'amende transactionnelle perçue sur les importations irrégulières permet-elle de lutter contre la sous-évaluation des marchandises à la DGDA/Beni ?

A l'aube de cette analyse, nous pensons que la présence de BVAC à Beni ne permettrait pas d'éradiquer les manœuvres de falsification documentaire faites à l'extérieur de la RDC en vue d'amoinrir les droits et taxes à payer à la douane. Mais aussi, l'amende transactionnelle sur les importations irrégulières ne refléterait pas un caractère impressionnant vis-à-vis des importateurs irréguliers, et par conséquent ne constituerait pas une véritable contre partie de lutte contre la sous-évaluation douanière à la DGDA-Beni.

D'où l'intérêt de cette étude qui explicite le mode d'intervention de BIVAC dans l'évaluation des marchandises exportées à destination de la RDC, en relevant les failles dans l'application de ce nouveau programme de vérification des importations à la DGDA-Beni. En plus, l'étude propose des suggestions susceptibles d'aider les responsables de la douane à rectifier les tirs pour une mobilisation maximale des recettes publiques.

Pour mener cette étude, nous avons fait recours aux méthodes comparative et statistique grâce auxquelles les recettes de la DGDA/Sous-Direction de Beni sont confrontées aux assignations, celles de la DGRAD/Ressort de Beni Ville sont confrontées à celles du service de commerce extérieur et les différentes tendances clairement dégagées. Les techniques documentaire et d'interview permettent de consulter certains documents relatifs à notre thématique et quelques acteurs clés du monde douanier congolais. La présente étude est structurée en deux points. Le premier présente les considérations générales sur la vérification douanière et le nouveau programme de vérification des importations en RDC afin d'en connaître les bases légales, le but, les sortes de vérification et ses différentes étapes. Le second point présente, analyse des données, interprète et discute des résultats. Dans ce chapitre, nous présentons les recettes de la DGDA/Beni ainsi que celles de la DGRAD/Ressort de Beni-Ville depuis 2006 à 2016, afin d'établir une comparaison au fil de temps, en démontrant l'évolution spectaculaire des recettes du service du commerce extérieur.

L'année 2006 coïncide avec l'entrée en vigueur du contrat RDC-BIVAC et 2016 est l'année entière qui précède celle au courant de laquelle les résultats de cette analyse sont rendus publics. Les failles répertoriées dans l'application du nouveau programme de vérification des importations à la DGDA-Beni bouclent ce point.

II. Cadre théorique

Dans ce chapitre, nous présentons le cadre logique de notre analyse constitué du nouveau programme de vérification des marchandises qui lie BIVAC au gouvernement congolais afin de réduire la fraude douanière à laquelle se livrent les opérateurs économiques à l'extérieur du pays et de veiller sur la qualité des marchandises importées en RDC. Ce programme consiste à subordonner toute marchandise destinée à la RDC à la vérification avant embarquement portant sur le prix, la quantité et la qualité.

II.1. Notions sur la vérification

Du latin « verus », c'est-à-dire vrai ou examiner si une chose est telle qu'elle doit être ou qu'on l'a déclaré (Larousse illustrée 86^{em} éd, p.1076).

La vérification est donc l'une des fonctions essentielles qui incombent à l'administration des douanes. Elle a pour but, le contrôle de l'adéquation entre la déclaration qui ne contient que les affirmations du contribuable et la marchandise (H. MOKINDI, 2006, p.9). Un commerçant peut ainsi avoir déclaré des friperies alors qu'il importe des motos. Il peut aussi déclarer l'importation de 15m³ de jet A₁, alors que la citerne contient 20m³. Il peut enfin faire appel dans l'application du tarif, à une position tarifaire faiblement taxée au lieu de la véritable position qui a une charge imposable substantielle.

La vérification des marchandises confère à la loi douanière l'aspect menace sans lequel elle demeurerait lettre morte. La peur d'être découvert amène les fraudeurs à souscrire une déclaration relativement conforme à la réalité. L'inspection est sinon la seule réponse du moins une des réponses essentielles à ce qu'on pourrait appeler le défi de la fraude (M. BUABUA WA KAYEMBE, 2006, p.208).

La RDC est l'un des pays qui n'ont pas encore tiré l'essentiel de leurs systèmes fiscaux, car le rôle du vérificateur n'a pas encore été pris dans son vrai sens. Comme l'affirme Buabua Wa Kayembe : le plus grand échec de l'Administration fiscale congolaise pour ne pas dire de l'Administration publique en général constitue l'échec bureaucratique. Des multiples vérifications et contre vérifications, tant au niveau des services fiscaux et douaniers qu'en dehors, sont organisées et créent des occasions pour toucher des prébendes.

II.1.1. Bases légales de la Vérification douanière

La vérification douanière forme un mécanisme administratif mis en place par l'autorité douanière afin de contrôler de la manière rigoureuse ou efficace l'adéquation entre la déclaration et la marchandise. Elle s'appuie sur certaines dispositions légales que nous voulons préciser pour le besoin de nos analyses.

Les bases que nous présentons sont tirées de la législation douanière congolaise basée principalement sur l'Ordonnance-Loi n° 10/002 du 20 août 2010 qui institue le nouveau code des douanes en R.D.C.

La vérification douanière a sa base juridique dans les articles 129, 130, 131,132 et 133 de l'Ordonnance-Loi n° 10/002 du 20 août 2010 qui stipulent :

1°) dès que la déclaration des marchandises est enregistrée, le Bureau de douane procède, s'il juge utile :

a) à un contrôle documentaire portant sur la déclaration de marchandises et les documents qui y sont joints (facture, note de fret, police d'assurance). Il peut exiger du déclarant de lui présenter d'autres documents en vue de s'assurer de l'exactitude des énonciations de la déclaration des marchandises.

b) à la vérification de tout ou toute partie des marchandises déclarées, avec, le cas échéant, prélèvement d'échantillons en vue de leur analyse ou d'un contrôle approfondi. Le Bureau de douane informe le déclarant par tout le moyen, de sa décision de procéder à la vérification des marchandises ;

2°) en cas de contestation, le déclarant a le droit de récuser les résultats de l'examen partiel et de demander l'examen intégral des énonciations de la déclaration de marchandises sur lesquelles porte la contestation ;

3°) la vérification des marchandises s'effectue dans le Bureau de douane, les jours ouvrables et pendant les heures d'ouverture du Bureau. Toutefois, à la suite d'une demande du déclarant et pour des raisons jugées valables par la douane, le Bureau de douane peut autoriser la vérification dans des lieux, aux jours ou pendant des heures autres que ceux visés ci-dessus. La vérification des marchandises effectuée dans ces conditions donne lieu au paiement de la redevance limitée au coût approximatif des services rendus et dont le taux et modalités de paiement sont fixés par décision du Directeur général des douanes, les frais pouvant en résulter étant à la charge du déclarant ;

4°) le transport des marchandises sur les lieux de la vérification, le déballage, le remballage et toutes les autres manipulations nécessitées par la vérification sont effectués et sous la responsabilité du déclarant ;

5°) les marchandises qui ont été conduites sur les lieux de la vérification ne peuvent être déplacées sans l'autorisation du Bureau de douane ;

6°) les personnes employées par le déclarant pour la manipulation des marchandises sous douane doivent être agréées par le Bureau de douane. A défaut de cet agrément, l'accès aux lieux désignés pour la vérification leur est interdit ;

7°) le prélèvement d'échantillons par le Bureau de douane pour les besoins de la vérification ne donne lieu à aucune indemnisation de la part de la douane. Les quantités prélevées doivent être strictement limitées aux besoins de l'analyse. Les frais d'analyse ou de contrôle sont à la charge :

a) de la douane lorsque les résultats de l'analyse ou du contrôle confirment les éléments de la déclaration de marchandises ;

b) du déclarant lorsque les résultats de l'analyse ou du contrôle infirment les éléments de la déclaration de marchandises ;

8°) la vérification de la marchandise a lieu en présence du déclarant ;

9°) lorsque le déclarant ne se présente pas pour assister à la vérification, le bureau de douane peut requérir la présence d'un représentant du concessionnaire des installations ou du transporteur des marchandises ;

10°) dans le cas où le Bureau de douane conteste, au moment de l'examen de la déclaration de marchandises, les énonciations relatives à l'espèce, à l'origine ou à la valeur des marchandises, il le fait savoir au déclarant. Lorsque le déclarant n'accepte pas l'appréciation du Bureau de douane, il est, le cas échéant procédé au prélèvement d'échantillon ;

11°) les droits et taxes et les autres mesures douanières sont appliquées d'après les résultats de l'examen de la déclaration de marchandises et, le cas échéant, conformément aux décisions non contestées du Directeur Général des douanes, de la commission de règlement des litiges douaniers ou du Ministre ayant les finances dans ses attributions selon le cas, ou conformément aux décisions de justice ayant l'autorité de la chose jugée ;

12°) lorsque le Bureau de douane ne procède pas à l'examen de la déclaration de marchandises, les droits et taxes et les autres mesures douanières sont appliqués d'après les énonciations de la déclaration de marchandises. Cette pratique est possible lorsque la douane procède à la sélection des déclarations à soumettre à une inspection physique et/ou documentaire fondée sur les critères simples d'évaluation du risque, conjugués à un examen approfondi des bases de données du commerce international, l'objectif étant de permettre de déceler le risque de fraude. Le système de sélection des déclarations à soumettre à une vérification est centré sur les éléments essentiels des transactions liées au commerce international, à savoir : l'origine des biens et l'itinéraire suivi ; le type des marchandises ; l'importateur ; l'exportateur et les autres parties prenantes à la transaction. Notons que le système douanier automatisé ; SYDONIA en sigle a conçu dans le cadre de gestion des risques les circuits vert, rouge, jaune, bleu. Le circuit vert n'exige pas la vérification (dispense de contrôle) tandis que pour le circuit rouge la vigilance s'impose (contrôle documentaire et inspection physique des marchandises). Au circuit jaune la vérification est documentaire (contrôle documentaire) tandis qu'au circuit bleu c'est le contrôle à posteriori (G. Mpoy Kadima, 2014 p63).

II.1.2. But et sortes de la vérification douanière

La vérification douanière est une opération très importante de toute la douane. Certains la qualifient de dernier rempart dans la procédure de dédouanement des marchandises puisqu'elle permet de déterminer d'une manière certaine, le montant de l'impôt douanier dû. Il est de notoriété publique que le rapport économique liant l'Etat à sa population, qui est appelée à contribuer aux charges publiques par le paiement des différents impôts, se caractérise par des manœuvres visant à réduire le droit de l'Etat. Ces manœuvres prennent plusieurs formes, parmi lesquelles nous citons (A. THAMBWE MWAMBA, 1996, p.120) :

1) la valeur déclarée est minorée (sous-évaluation) ;

2) l'espèce tarifaire est fautive (fausse dénomination) ;

3) le poids et quantités sont minorés (non déclarés) ;

4) l'absence de passage par un bureau de douane ou l'absence de la déclaration (la contrebande)

La vérification douanière peut prendre plusieurs formes notamment : l'identification des colis (nombre, espèces, marques et numéro) ou identification de l'envoi. Généralement les colis ne sont pas ouverts (vérification sommaire) ; l'examen physique des marchandises visant à reconnaître leur nature, leurs caractéristiques et leur quantité. Le vérificateur fait ouvrir les colis (vérification détaillée ou intégrale). La douane peut aussi s'abstenir à procéder à une vérification systématique des colis et admettre pour conformes les énonciations de la déclaration. Souvent cela est possible lorsque la douane traite avec un opérateur économique n'ayant pas d'antécédent frauduleux.

I.1.3. Les étapes d'une vérification douanière

La vérification comporte en général deux phases successives (THAMBWE MWAMBA, 1996, p.108) :

1) la vérification documentaire : le vérificateur examine la déclaration sur pièces, en s'assurant de la concordance entre les documents présentés à l'appui de la déclaration et les mentions qui y sont portées. Il s'agit des factures, des documents de transport, licence, certificats d'origine, contrat commercial, notice de fonctionnement. Précisons que la douane peut exiger une multitude de documents dont le nombre et la nature diffèrent en fonction des considérations propres à chaque situation particulière.

2) la vérification physique de la marchandise, le vérificateur examine la concordance entre la marchandise qui lui est présentée et celle qui a été déclarée. La vérification physique doit être obligatoirement contradictoire. C'est-à-dire, qu'elle ne peut se faire qu'en la présence du commerçant ou d'une personne ayant reçu son mandat ou ordre à déclarer (le déclarant). Les constatations du vérificateur doivent obligatoirement être consignées par écrit sur un certificat de vérification. D'une manière générale, le vérificateur est tenu de faire figurer les éléments ci-dessus (D. DELDICQUE, 1994, p. 53-54) :

- a) la concordance ou la discordance entre le poids net déclaré et la différence entre le poids brut et la tare ;
- b) les éléments constitutifs de la valeur déclarée ;
- c) le taux de change en vigueur et le montant de la conversion ;
- d) les marques et les numéros des colis ouverts ainsi que les contestations effectuées ;
- e) le cas échéant, l'espèce et la quantité des échantillons retenus pour les besoins du service.

En cas du dépotage du container, à plus des éléments ci-haut cités, le vérificateur consigne dans son certificat de vérification :

- a) le jour et l'heure du commencement du dépotage ;
- b) l'heure de la fin du dépotage ;
- c) le nombre des colis constatés et les manquants ou excédents éventuels. Le vérificateur précise aussi l'état des scellés du container

II.2. Le nouveau programme de vérification des importations en RDC

Ce point présente le nouveau programme de vérification des importations en RDC qui exige à toutes les marchandises dont la valeur FOB est égale ou supérieure à 2500\$, d'être obligatoirement soumises à l'inspection avant expédition à destination de la RDC. Ce programme est tenu par l'opérateur privé BIVAC depuis 2005 à l'issue du contrat signé, entre le gouvernement congolais et le Bureau Veritas/BIVAC, le 30 novembre 2005. Ce contrat d'assistance technique qui lie l'entreprise française BIVAC/BV au Gouvernement congolais, consiste à contrôler avant embarquement les prix et la quantité des marchandises destinées à la RDC, pour le compte de la DGDA et à contrôler la qualité et la conformité pour le compte de l'Office Congolais de Contrôle (OCC). Ce contrat était censé prendre fin le 14 février 2016, mais BIVAC a encore remporté le marché. Ce marché est gagné en dépit du nouveau système de gestion que la DGDA a mis en place pour se réapproprié cette fonction avec le mécanisme des accords d'assistance mutuelle administrative ; AAMA en sigle, signés avec certaines douanes, au travers le monde.

En principe, le transport d'une marchandise à destination de la RDC doit être subordonné à la présentation du rapport d'inspection établi par le Bureau veritas/BIVAC.

Ainsi, l'opérateur économique désireux d'importer doit se rendre soit dans une banque agréée munie de sa facture proforma afin d'ouvrir une Licence d'Importation des Biens « LIB », soit au guichet BIVAC où se trouve la cellule DGDA, OCC afin d'ouvrir une Déclaration Préalable d'Importation « DPI ».

La facture proforma doit comporter obligatoirement les coordonnées d'exportation (indispensable pour organiser l'inspection) ainsi que les détails des produits et de la valeur, le rabais, commissions et autres services relatifs à l'importation doivent être également indiqués.

Le Bureau veritas est l'une des sociétés françaises les plus représentées à l'international. Son réseau mondial représente plus de 850 bureaux et laboratoires. Présent dans plus de 140 pays, BIVAC international, filiale de Bureau veritas est la division spécialisée dans la facilitation du commerce international, l'évaluation douanière et l'inspection des marchandises avec des scanners géants.

La Licence d'Importation des Biens ou la déclaration préalable est remise au Bureau de liaison BIVAC par la Cellule DGDA-OCC.

Le Bureau de liaison BIVAC ouvre le dossier de contrôle avant embarquement et lui attribue un numéro qui restera la référence unique jusqu'à l'émission de l'attestation de vérification (A.V.). La facture proforma et les données de la Licence d'importation des biens sont enregistrées et transmises au centre de relation avec les exportateurs bureau Veritas qui sera responsable de l'organisation de l'inspection auprès du centre d'inspection physique le plus proche.

II.2.1. Les marchandises soumises à l'inspection du BIVAC

Les marchandises destinées à être importées sur le territoire de la RDC conformément aux dispositions de l'article 2 de l'arrêté interministériel n° 106/CAB/MIN/FINANCES/2016 et n° 004/CAB/140/MIN.CE/2006 du 26 juin 2006 portant règlement d'application du contrat de vérification des marchandises à destination de la RDC sont subordonnées à la présentation du rapport d'inspection établi par BIVAC. Ainsi, toutes les marchandises dont la valeur FOB est égale ou supérieure à 2500\$ u.s. sont, conformément à la réglementation, obligatoirement soumises à l'inspection avant expédition.

D'après la lettre n° DG/DT/ADG/2007/03 du 07 février 2007 adressée aux directeurs provinciaux de la DGDA (tous) à Kinshasa se rapportant au transport des marchandises à destination de la RDC, la douane se

réserve le droit de ne pas autoriser le déchargement des marchandises qui n'auront pas été contrôlées conformément aux dispositions de l'article 2 précité.

Enfin, l'Arrêté interministériel n° 009/CAB/MIN/ECONAT et COM/2008 et n° 281/CAB/MIN/FINANCES/2008 du 5 décembre 2008 et la Note circulaire n° 008/CAB/MIN.CE/2006 fixent les mesures spéciales contre les importations irrégulières. D'après ces actes, le taux de l'amende transactionnelle pour importation d'une marchandise non soumise au contrôle avant embarquement ou pour importation irrégulière, non couverte par une déclaration à l'importation des biens modèle IB, est fixée à une fois les droits et taxes douaniers perçus.

II.2.2. Les marchandises exemptées d'inspection avant expédition

Les marchandises exemptées de l'inspection BIVAC sont celles qui ne répondent pas aux critères ci-haut énumérés. Il s'agit de :

- les cargaisons dont la valeur totale est inférieure à 2500\$;
- les animaux vivants ;
- les œufs frais (non congelés) ;
- les fruits, légumes, poissons et viandes frais ou réfrigérés (non congelés) ;
- les journaux ou périodiques ;
- les importations temporaires ;
- les effets personnels et objets de déménagement, y compris les véhicules à moteur à la condition que le véhicule satisfasse aux conditions applicables aux résidents revenant au pays ;
- les colis postaux sans valeur commerciale ;
- les échantillons commerciaux ;
- les cadeaux des gouvernements étrangers ou des organisations internationales ; à des fondations, organisations caritatives reconnues et organisations humanitaires reconnues ;
- les cadeaux personnels ;
- les aides des gouvernements étrangers, d'organisations étrangères ou des personnes privées en cas de catastrophes ;
- les marchandises importées pour leurs propres besoins par les missions diplomatiques et consulaires, par les organisations internationales bénéficiant des franchises douanières ;
- les marchandises acquises à l'aide des dons et fonds externes et l'obtention de prêts ;
- le pétrole et produits pétroliers raffinés.

II.2.3. Obligation des importateurs et des transporteurs dans le cadre du nouveau programme de vérification

Toute importation d'une marchandise en République Démocratique du Congo est subordonnée au contrôle obligatoire avant embarquement du prix, de la quantité et de la qualité. Le transporteur en RDC est subordonné à la production d'une attestation de vérification délivrée par une société d'inspection avant embarquement dûment agréée.

Tout importateur en RDC doit souscrire auprès d'une Banque commerciale agréée en RDC à une déclaration d'importation modèle IB en joignant une copie :

- a) de la facture proforma relative aux marchandises ;
- b) des documents de soumission, dans le cas où les biens sont livrés à la suite d'un appel d'offres ;
- c) ou pour le cas où les biens concernés sont habituellement vendus sur la base d'un contrat de vente, ce contrat de vente ou sa confirmation.

La Banque agréée ou l'importateur présente la Licence d'importation des biens à la cellule OCC/DGDA qui la transmettra à la société BIVAC.

L'attestation de vérification (AV) de la société d'inspection est présentée par l'importateur au Bureau de douane au moment de l'accomplissement des formalités douanières.

Chaque contrat d'achat conclu entre un fournisseur et un importateur en RDC stipule l'observation des obligations de l'exportateur indiquées ultérieurement et un importateur ne peut effectuer de paiement au crédit d'une personne ou entité légale extérieure à la RDC, par ou sur ordre d'une banque autorisée en RDC, que si l'attestation de vérification est présentée avec les autres documents nécessaires pour le paiement. En demandant l'émission de l'A.V., l'importateur, ou son représentant fournisseur doit exhiber les documents fiscaux (facture finale concernant les biens, les documents de transport), les informations sur le régime d'importation et les exonérations. La société BIVAC informera également l'importateur des actions correctives à prendre si ceci s'avérait nécessaire. Les importateurs ne sont pas autorisés à dédouaner les biens, s'ils déclarent les marchandises pour l'entrepôt ou tout autre régime douanier suspensif sans l'original de l'attestation de vérification dont la référence complète sera indiquée sur la déclaration en douane. L'importateur est avisé de ce

que l'intervention de la société selon le programme ne le dégage en rien de ses obligations selon la réglementation à l'importation en R.D.C.

II.2.4. Obligations des exportateurs

Il incombe à l'exportateur vers la R.D.C. de donner à la société un préavis d'au moins cinq (5) jours ouvrables avant la date d'intervention voulue (dépliant OCC, DGDA, BIVAC international, 2009 P2).

En demandant l'intervention de la société, l'exportateur mettra à la disposition de la société un exemplaire de la facture proforma, de l'ordre d'achat, de la liste de prix, de l'accréditif du contrat et/ou de tout autre document que la société estimera nécessaire à l'exécution des services.

L'exportateur est tenu de prendre les dispositions nécessaires en vue de la manipulation, la présentation, l'échantillonnage, le test de la facture des biens, en vue de l'intervention de la société. Toutes dépenses encourues à cet effet seront à la charge de l'exportateur.

Pour les biens expédiés en conteneurs complets, il incombe à l'exportateur de prendre les dispositions nécessaires pour que les conteneurs soient disponibles avec les marchandises au moment de l'identification des biens.

Si l'exportateur a demandé l'intervention de la société sans avoir préparé les biens pour cette intervention (et si applicable les conteneurs), ou si les biens ont été vérifiés et ne correspondent pas, les frais découlant de l'intervention supplémentaire de la société seront à la charge de l'exportateur. Le vendeur est avisé de ce que l'intervention de la société selon le programme ne le dégage en rien de ses obligations contractuelles envers l'acheteur.

III. Présentation, analyse des données, interprétation et discussion des résultats

Ce point présente les recettes réalisées par, d'une part, la DGDA/Sous-direction de Beni de 2012 à 2016, et d'autre part, la DGRAD/ ressort de Beni Ville, de 2006 à 2016.

En effet, il sied de préciser que le calcul des droits et taxes douaniers suppose que l'on ait auparavant défini la matière imposable et l'assiette de cette imposition. La matière imposable est connue, il s'agit de la marchandise en trafic international. La définition de l'assiette imposable est en matière douanière, plus délicate. Elle nécessite la définition préalable de plusieurs paramètres dont dépend le niveau de taxation. En premier lieu, on peut en noter *l'espèce tarifaire*. Il s'agit de ce qui permet à la douane de connaître la ligne tarifaire, c'est-à-dire, le code où la marchandise doit être placée et qui donne le taux des droits. En deuxième lieu, la *valeur en douane constitue* la valeur de la marchandise à prendre en considération dans le calcul des droits et taxes. A l'importation, il s'agit de la valeur transactionnelle, le prix effectivement payé ou à payer pour les marchandises lorsqu'elles sont vendues pour l'exportation à destination du territoire douanier de la R.D.C., après ajustement effectué (RDC, Art 61 O.L. N°10/002 du 20 août 2010).

A l'exportation, il s'agit de la valeur de la marchandise au point de sortie, majorée, le cas échéant, des frais de transport jusqu'à la frontière. Mais l'on ne considère pas le montant des droits et taxes à l'exportation, des taxes intérieures et charges similaires disposant de la décharge à l'exportateur.

Par dérogation, le ministre ayant les finances dans ses attributions peut lorsque les circonstances le justifient désigner les marchandises pour lesquelles les droits et taxes à l'exportation seront perçus suivant les valeurs mercuriales.

Bref : la valeur en douane est franco frontière.

Le dernier paramètre auquel dépend la taxation d'une marchandise c'est *l'origine des marchandises*, dans le sens où les Etats à travers le monde se consentent mutuellement les avantages tarifaires particuliers. En outre, la DGRAD ordonnance. Il s'agit ici de l'Acte qui consiste à établir un titre de perception destiné à la prise en charge de la recette et permettant à la comptabilité d'en assurer le recouvrement. Mais aussi, elle procède au recouvrement des recettes non fiscales, préalablement constatées (identifier la matière imposable) et liquidées (déterminer le montant de la créance sur le redevable en indiquant la base de taux à appliquer) par les services d'assiette. Il s'agit des services des affaires foncières et cadastre, agriculture, commerce extérieur, environnement, énergie, hydrocarbures, industries, P. M.E.A., tourisme et FPT, FFN, DGM, Santé, PNHF, Transcoms, PTN-TIC, TPI, urbanisme, habitat, économie nationale, Plan, Finances et CPCC, Budget, Info & Presse, Media, Travail et prévoyance sociale, Police nationale, Cultures et arts, Justice/Parquet, Justice/Police judiciaire, Justice/TGI, justice/ tripaix, Justice/notariat et sport et loisirs.

III.1. Présentation des données

Ici, il est question de présenter, d'une part, les recettes réalisées par la DGDA/Sous-direction de Beni face aux assignations, de 2012 à 2016 (soit 5ans) et d'autre part, les recettes réalisées par la DGRAD et service du commerce extérieur / ressort de Beni, pendant 11 ans, de 2006 à 2016.

Tableau I : Présentation des recettes et les assignations de la DGDA/Sous-direction de Beni de 2012 à 2016 (en dollars américains)

Années	Recettes	Assignations	Taux de réalisation (%)	Cours de change annuels moyens (Francs congolais/ \$)
2012	35595332,351	49395833,432	72,06	921,43
2013	37582160,909	73207041,912	51,34	921,46
2014	53955742,744	75399805,513	71,56	919,61
2015	45261646,859	83211763,660	54,39	924,86
2016	39757333,008	68558988,414	57,99	931,11
Total	212152215,871	349773432,931	60,62	

Source : Kasoki Sumaili Nathalie (2017-2018, pp.66 et 67).

Le tableau ci-dessus présente les recettes et les assignations de la DGDA/Sous-direction de Beni pour cinq ans sur onze ans ciblés. Au départ, nous avons voulu récolter les données sur onze ans qui ont suivi la mise à place du nouveau programme de vérification en R.D.C.

A dépit de la recommandation de recherche scientifique référencée ISC/BN/SGAC/BKMK/001/2017-2018 du 1^{er} décembre 2017, pour laquelle nous souhaitions obtenir les recettes réalisées par la DGDA/Beni, mais aussi le répertoire des importations sans attestation de vérification BIVAC (A.V.) et les amendes perçues, plusieurs rendez-vous sont manqués. Ceci arrive malgré la recommandation de recherche présentée au Secrétariat de la Sous-direction de la DGDA/Beni (N° tel 0998690989), le 21 décembre 2017. Enfin de compte, le Secrétaire finit par nous avouer que sur l'ordre de sa hiérarchie, ces genres des données ne peuvent pas être mises à notre disposition. Néanmoins, de la lecture du tableau ci-haut repris, il ressort clairement les taux de réalisation respectifs de : 72.06% en 2012, 51.34% en 2013, 71.56% en 2014, 54.39% en 2015 et 57.99% en 2016.

D'où, de l'analyse de ces cinq ans, la DGDA/Sous-direction de Beni enregistre des contres performances, suite à certaines manœuvres nous révélées par certains acteurs de la douane. Ceux-ci dévoilent la valeur en douane qui fait l'objet de négociation entre douanier et opérateur économique et le non-respect des prescrits du nouveau programme de vérification par la plupart des opérateurs économiques. Ils acceptent volontiers de payer les amendes à lieu et place de se conformer à la législation douanière en vigueur.

Tableau II : Présentation des recettes réalisées par la DGRAD et le service du commerce extérieur/ressort de Beni-Ville (en dollars américains).

Années	Recettes (1) DGRAD/Beni	Recettes (2) commerce ext.	Part de (2) dans (1) en %	Cours de change annuel moyen /\$
2006	184053,31	118753,55	64,52	486,016
2007	234196,68	68899,16	29,42	516,12
2008	206181,14	66165,82	32,09	561,68
2009	1084554,83	1005318,01	92,69	904,53
2010	765800,57	628752,7	82,1	910,60
2011	332055,24	69809,72	21,02	834,48
2012	358634,96	45240,29	12,61	921,43
2013	549870,12	31999,49	5,82	921,46
2014	843767,17	167218,27	19,82	919,61
2015	706117,86	64603,73	9,15	924,86
2016	817009,12	327377,81	40,07	931,11
Total	6082242	2594138,55	42,65	

Source : Rapports annuels de la DGRAD/Ressort de Beni-Ville, de 2006 à 2016

Le tableau précédent compte cinq colonnes. Nos observations s'étendent sur 11 ans, soit de 2006 à 2016. Ces colonnes reprennent respectivement : les années sous observation, les recettes de la DGRAD/Ressort de Beni-Ville, les recettes du service du commerce extérieur, la part de ces recettes dans les recettes de la DGRAD/Ville de Beni et les cours de change annuels moyens d'un dollar américain contre les francs congolais.

L'année 2006 coïncide avec l'entrée en vigueur du contrat RDC-BIVAC (nouveau programme de vérification des importations en R.D.C.) et l'année 2009 inaugure la mise en application de l'arrêté interministériel n°009/CAB/MIN/ECONAT et COM/2008 & 281/CAB/MIN/FINANCES/2008 du 5 décembre 2008 instaurant une amende transactionnelle sur les importations irrégulières qui est fixée à une fois les droits et taxes douaniers perçus.

Les 60% de cette amende sont perçus à l'initiative du service de commerce extérieur et encadrés par la DGRAD.

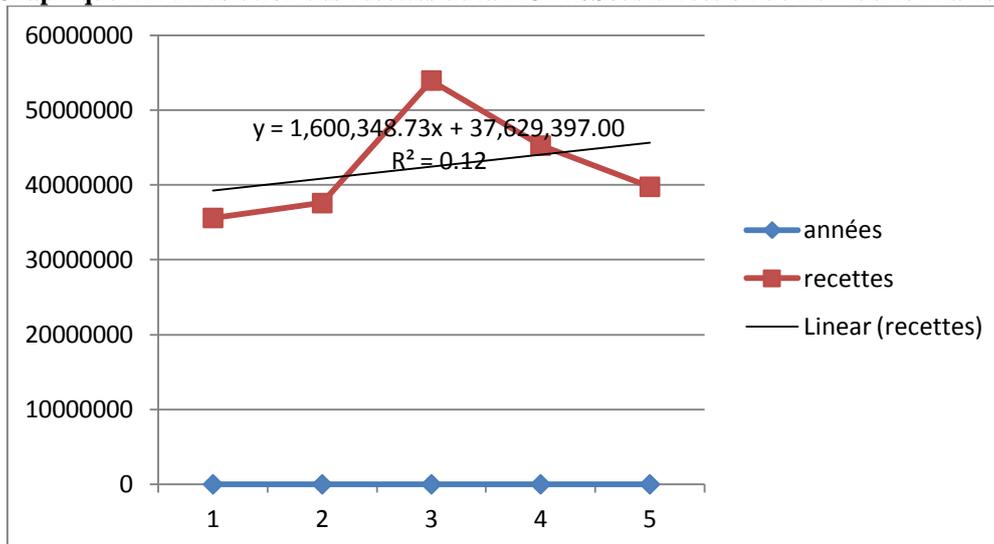
Il est ici possible d'analyser l'évolution des recettes du Service de commerce extérieur qui augmentent de manière exceptionnelle en 2009 et en 2010, suite à l'amende transactionnelle.

III.2. Traitement des données

Dans ce point, nous analysons d'une part l'évolution des recettes de la DGDA/Sous-direction de Beni durant cinq ans et d'autre part celle de la DGRAD/Ressort de Beni ville durant onze ans.

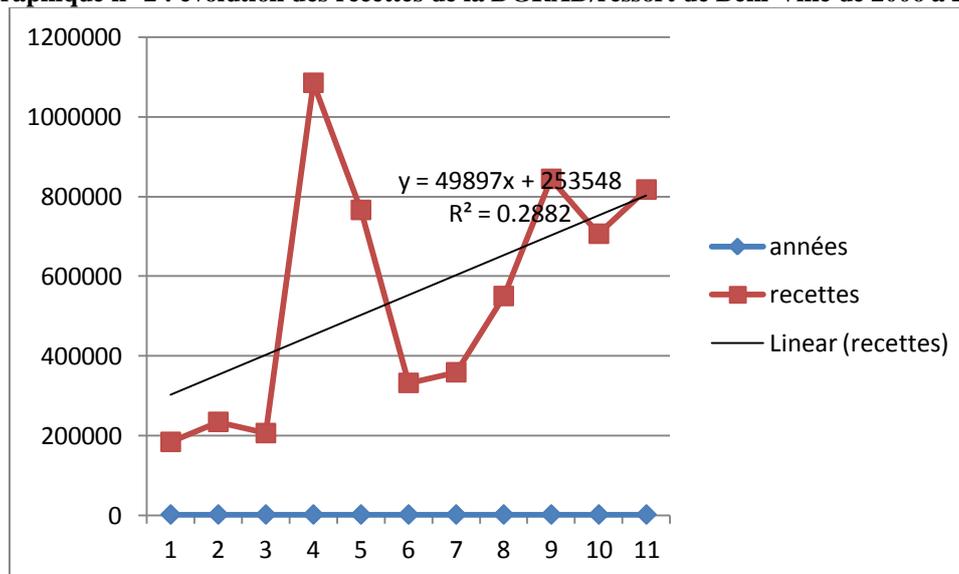
Précisons que la tendance d'un phénomène est un mouvement produisant une orientation persistante de ce phénomène au fil du temps (Kambale Kazingufu 2017, p.40). La méthode de moindres carrés ordinaire est approprié pour la détermination de l'équation de la droite de tendance grâce au calcul de paramètres \hat{a} et \hat{b} . Ladite droite est de la forme $\hat{y} = \hat{a}x + \hat{b}$. La droite de tendance est dite croissante si le coefficient directeur est positif et décroissante dans le cas contraire.

Graphique n°1 : Evolution des recettes de la DGDA/Sous-direction de Beni de 2012 à 2016



A la lecture de ce graphique, il s'observe une augmentation des recettes suivie de diminution. En outre, nous constatons que la courbe se situe au-dessus de la droite, comme pour dire la pente \hat{a} étant positive, la fonction $\hat{y} = 1\ 600\ 348,73x + 37\ 629\ 397,00$ montre que lesdites recettes ont suivi une allure croissante en raison d'une augmentation moyenne d'environ 1 600 348,73\$/ l'an de 2012 à 2016. La constante $\hat{b} = 37\ 629\ 397,00$ indique les recettes moyennes perçues par la DGDA/Sous-direction de Beni en 2011.

Graphique n° 2 : évolution des recettes de la DGRAD/ressort de Beni-Ville de 2006 à 2016



Au vu de ce graphique, il ressort une hausse vertigineuse des recettes de la DGRAD/Ressort de Beni-ville au cours de l'année 2009 suivie d'une baisse. Ce record, soit 1084. 554,83\$ est dû à la politique fiscale des

amendes constituées par le Bureau BIVAC lors des importations irrégulières des marchandises (Rapport annuel /DGRAD/Ressort de Beni-Ville, exercice 2009, p53). Ceci nous amène à confirmer nos hypothèses selon lesquelles la présence de BIVAC à Beni ne permettrait pas d'éradiquer les manœuvres de falsification documentaire faites à l'extérieur de la R.D.C en vue d'amoindrir les droits et taxes à payer à la douane. Et l'amende transactionnelle sur les importations irrégulières ne refléterait pas un caractère impressionnant vis-à-vis des importateurs irréguliers, et par conséquent ne constituerait pas une véritable contrepartie de lutte contre la sous-évaluation douanière à la DGDA-Beni.

Par contre, la baisse s'explique par le manque des frais de fonctionnement en 2010 pour la DGRAD/Ressort de Beni-Vile ; l'érection de Kasindi en 2011, en un bureau douanier et le manque de visa par les Maires de la ville, des ordres des missions des agents de la DGRAD ayant estimé que cela pouvaient énerver leur électorat car tous étaient candidats à la députation nationale. Parmi les raisons, on retient aussi le transfert sur Butembo de certains dossiers d'importation, le blocage dans certains services d'assiette avec appui des cadres politico-administratifs, les vacances judiciaires en Août et Septembre 2012, la psychose de la guerre en Décembre 2012, l'écoulement du pont Lume et la non connexion au système S « YDONIA. Ensuite, on note le communiqué de la société civile interdisant aux opérateurs économiques de payer les taxes, suite à l'insécurité aux environs de la ville de Beni en 2013, le massacre des populations par les ADF/NALU en 2014 et l'incivisme fiscal en Ville de Beni en 2015. Enfin, la lettre du Ministre des Finances n° CAB/MIN/ECO/BMW/2016/8231 du 31 Octobre 2016 ayant comme objet : la suspension des contrôles fiscaux et douaniers (DGRAD-Ressort de Beni-Ville, Rapports annuels/, exercices 2010,2011,2012,2013,2014,2015 et 2016 respectivement les pages 5,1,4, 27,44,39 et 24).

IV. Conclusion

Cet article se propose d'apprécier le nouveau programme de vérification des importations en R.D.C: cas de la DGDA- Beni. Dans le cheminement, nous nous sommes appuyés sur les méthodes comparative et statistique où les recettes de la DGDA/ Sous-direction de Beni sont confrontées aux assignations, celles de la DGRAD/Ressort de Beni-Ville sont confrontées à celles du commerce extérieur et les tendances des recettes sont dégagées aux cours de la période sous étude. Les techniques documentaire et d'interview ont été d'une contribution remarquable dans cette analyse, car ayant facilité la consultation de certains documents et le contact avec certains acteurs du monde douanier au sein de la Sous-direction de la DGDA/Beni.

A l'issue des analyses, il se dégage que la DGDA/ Sous-direction de Beni enregistre des contre-performances de 2012 à 2016. A dépit, la DGRAD/Ressort de Beni-Ville enregistre un record des recettes en 2009, année qui coïncide avec la mise en application des mesures spéciales contre les importations irrégulières.

De ce qui précède, les manigances des commerçants se manifestant par le fractionnement des cargaisons destinées à l'importation en R.D.C, à l'extérieur du pays et la négociation de la valeur en Douane avec les douaniers constituent deux handicaps majeurs pour le nouveau programme de vérification des importations à la DGDA-Beni.

Nous sommes en train d'affirmer nos hypothèses dans ce sens que le nouveau programme de vérification n'a pas encore produit l'essentiel de lui-même pour la DGDA/Beni.

Pour plus d'efficacité, nous recommandons à la DGDA /Beni de surveiller les transbordements fantaisistes qui s'opèrent dans certains pays limitrophes et d'évaluer les marchandises à l'importation non pas sur base des valeurs négociées avec les opérateurs économiques, mais plutôt, sur base des vraies valeurs transactionnelles, telles que ressorties dans les documents commerciaux accompagnant la marchandise.

Bibliographie

- [1]. BUABUA WA KAYEMBE, M., *Droit fiscal congolais. La législation fiscale et douanière en vigueur en RDC*, Editions universitaires Africaines, 2006, 264 p.
- [2]. Larousse illustrée 86^e éd.,
- [3]. MPOY KADIMA, *Droit Douanier en RDC*, volume1, PUC, kin, 2014, 279p
- [4]. TAMBWE MWAMBA, A., *Droit Douanier Zaïrois*, presse universitaires du Zaïre, kinshasa, 1996,192p.
- [5]. Arrêté interministériel n° 106/CAB/MIN/FINANCES/2016 et n° 004/CAB/140/MIN. C.E/2006 du 26 juin 2006 portant règlement d'application du contrat de vérification des marchandises à destination de la RDC.
- [6]. Arrêté interministériel n° 009/CAB/MIN/ECONAT et COM/2008 et n° 281/CAB/MIN/FINANCES/2008 du 5 décembre 2008 et la note circulaire n° 008/CAB/MIN.C.E/2006 portant mesures spéciales contre les importations irrégulières.
- [7]. Ordonnance-loi n° 10/002 du 20 aout 2010 instituant le nouveau code de douane en RDC.
- [8]. Lettre n° DG/DT/ADG/2007/03 du 07 Février 2007 adressé aux directeurs provinciaux de la DGDA (tous) à Kinshasa se rapportant au transport des marchandises en destination de la RDC.
- [9]. KIBEL BEL OKA, N., « Joseph Kabila appelle la Douane à lutter contre la fraude aux frontières de la RDC » in : *Le Coulisse*, n° 217, du 25 Juin au 20 Juillet 2010.
- [10]. KAMBALE KAZINGUFU, G., Influence de la restriction de l'importation des véhicules automobile sur les recettes publiques. Cas de la DGDA/sous-direction de Beni, mémoire, ISC-Beni, (inédit), 2016-2017, 55p.
- [11]. KASOKI SUMAILI, N., Impact des assignations sur les recettes de la DGDA sous-direction de Beni, mémoire, inédit, ISC-Beni, 2017-2018.
- [12]. Les rapports annuels de la DGRAD / ressort de Beni ville de 2006 à 2016,

- [13]. Revue des douanes congolaises n° 006 d'octobre 2010, 43p.
- [14]. MOKINDI, H., Moyens et méthodes de vérification et la lutte contre la fraude douanière, cours inédit, ENF/Kin, octobre 2006,
- [15]. Dépliant OCC, DGDA, BIVAC international, 2009,
- [16]. DELDICQUE, D. , *Moyens et méthodes de vérification*, ENF, Kinshasa, 1994.

Mumbere Matumo Christophe, et. al. "Essai d'appréciation du nouveau programme de vérification des importations en RDC appliqué à la Direction Générale de Douane et Accises (DGDA) de Beni/ RD Congo." *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*, 24(01), 2022, pp. 55-65.