

M.E.S., Numéro 133, Vol. 2, mars – avril 2024

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095



Revue Internationale des Dynamiques Sociales

Mouvements et Enjeux Sociaux

Kinshasa, mars - avril 2024

OPPORTUNITES ET CONTRAINTES DE LA COOPERATION DOUANIERE DANS LES ÉTATS MEMBRES DU MARCHÉ COMMUN DE L'AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE (COMESA)

Cas de la RD Congo.

par

Bobo KABONGO KANINDA

*Doctorant, Faculté des Sciences Économiques et de Gestion,
Université de Kinshasa*

Résumé

Cet article explore à titre indicatif quelques opportunités qui se présentent à la RD Congo grâce aux Accords d'Assistance Mutuelle Administrative (AAMA) en matière douanière avec d'autres États membres du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA). Il est aussi question de relever une série de contraintes qui compliquent les atteintes des objectifs assignés à la libre circulation des marchandises dans cette zone qui englobe 21 pays dont la RD Congo. Il va sans dire que cette aire de libre échange exige un travail concomitant des administrations douanières des États membres pour lutter contre la fraude douanière par le biais des échanges informationnels et des contrôles conjoints en vue de limiter l'ampleur de cette hémorragie qui, malheureusement, réduit significativement la mobilisation des recettes douanières dans notre pays.

Le partage des informations entre différentes administrations douanières des pays membres assortie d'augmentation des recettes sans oublier la réduction des fraudes constituent les opportunités les plus en vue que la RD Congo peut capitaliser. Cependant, les zones en proie aux conflits armés, certains déficits informationnels dus aux détériorations des relations bilatérales entre certains États membres et la porosité de certaines frontières constituent les contraintes auxquelles la RD Congo est appelée à faire face.

Mots-clés : AAMA, recettes, contraintes, COMESA, opportunités

Abstract

This article explores for information purposes some opportunities which present themselves to the DR Congo thanks to the Mutual Administrative Assistance Agreements (MADA) in customs matters with other member states of the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA). It is also a question of identifying a series of constraints which complicate the achievement of the objectives assigned to the free movement of goods in this zone which includes 21 countries including the DR Congo. It goes without saying that this free trade area requires concurrent work by the customs administrations of the Member States to combat customs fraud through information exchanges and joint controls with a view to limiting the extent of this hemorrhage which, unfortunately, significantly reduces the mobilization of customs revenue in our country.

The sharing of information between different customs administrations of member countries accompanied by an increase in revenue without forgetting the reduction of fraud constitute the most prominent opportunities that the DR Congo can capitalize on. However, areas plagued by armed conflicts, certain information deficits due to the deterioration of bilateral relations between certain Member States and the porosity of certain borders constitute the constraints which the DR Congo is called upon to face.

Keywords : AAMA, recipes, constraints, COMESA, opportunities

INTRODUCTION

La République démocratique du Congo a placé l'intégration régionale au centre de sa stratégie de développement afin de bénéficier des effets positifs de l'interdépendance économique entre les pays car il est difficile pour ne pas dire impossible de vivre sans échanger avec d'autres États par respect à la théorie des couts des avantages comparatifs d'une part et, d'autre part, à cause du diktat du négoce international (Okana N'siawi L, 2021).

À titre de rappel, la RD Congo est membre de l'Union africaine, membre des trois communautés économiques régionales. Elle est membre de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) du Marché commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) et de la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC). Présentement, elle est en

train de s'apprêter à ratifier un accord visant à établir la Zone de libre-échange sur le continent africain (ZLECAF). Il est à noter que le fait d'appartenir à plusieurs organisations de libre circulation des personnes et leurs marchandises au niveau continental présente des avantages indéniables sous forme des opportunités. A même temps, cette appartenance peut aussi créer des contradictions qualifiées des contraintes (Baende Bofota Y, 2020).

La mondialisation est un processus qui transcende les frontières nationales et relie étroitement les marchés nationaux des produits, des capitaux et de la main-d'œuvre. Elle est une tendance générale de libéralisation des échanges entre les pays, caractérisée par une augmentation significative du commerce international et une plus grande solidarité entre les pays dans tous les domaines, y compris douanier. Comme le souligne Kibuey Mulambu (2018), la mondialisation a démantelé les barrières entre les pays, a estompé les frontières traditionnelles et a aussi introduit le concept de « village global » dans l'imaginaire collectif.

Aujourd'hui, grâce à la modernisation du poste douanier de Kasumbalesa et à la mise en place du Système interconnecté SIGMAT la lutte contre la fraude douanière a fait de grands progrès. La RD Congo est sur la bonne voie selon Mpoy Kadima (2024).

Nous notons que l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) encourage toutes les autorités douanières à coopérer étroitement par le biais d'AAMA. Cela peut se concrétiser grâce aux échanges d'informations ou de données pour la prévention, la recherche et la répression des infractions douanières. Dans ce cadre, la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA) de la République Démocratique du Congo s'était engagée, conformément à l'article 5 du Code des douanes en vigueur à coopérer avec toutes les autorités douanières des pays voisins ainsi que tout autre pays avec lequel la RDC partage les mêmes couloirs de transit et de franchissement des frontières (OMD, 2003).

Dans le cadre de la coopération douanière internationale, plusieurs autorités douanières de différents pays, notamment celles de la RD Congo avaient conclu un certain nombre d'accords et de conventions d'échange d'informations en vue de limiter les détournements des trafics et d'harmoniser la qualité des contrôles anti-fraude. A ce jour, la République démocratique du Congo a conclu des accords d'assistance administrative mutuelle avec les autorités douanières de pays suivants : Belgique (depuis le 12-02-2004), R.S.A. (depuis le 29-04-2005), République du Congo (depuis le 15-04-2005), le Rwanda (depuis le 22-04-2011), Burundi (depuis le 26-04-2011), Ouganda (depuis le 21-01-2008), Kenya (depuis le 23-03-2011), Zimbabwe (depuis le 20-07-2009), Tanzanie (depuis le 23-08-2012), Angola (depuis le 28 Novembre 2014), République Centre Africaine (depuis le 19 Mai 2014), Zambie (depuis le 06 juin 2006) (Mpoy Kadima , 2014, p.65).

La nécessité de coopérer avec les autorités douanières des pays voisins et d'autres pays est d'une importance capitale. Pour Mpoy Kadima (2019), la coopération douane-douane constitue un pilier important de la facilitation des échanges, mais les Etats devraient tout d'abord harmoniser leurs systèmes douaniers et fiscale suivi de la volonté politique des dirigeants comme pense Malam Kandine (1990) pour une coopération douanière étroite répondant aux exigences d'une intégration économique totale. Mumbere Matumo (2021) affirme que ce n'est pas le nom du service qui est défavorable aux douanes congolaises, mais le non-respect de la réglementation douanière. La RDC est souvent parmi les premiers pays à rejoindre un regroupement économique, mais en raison du non-respect des règles et réglementations, il lui est difficile de développer le commerce et de bénéficier des retombées des engagements pris.

Malgré les 12 AAMA signés entre les autorités douanières de la RDC et celles d'autres pays, il n'y a un problème de déficit dans les échanges de renseignements en matière douanière entre certaines autorités douanières, ce qui est contraire à l'esprit des accords douaniers et de gestion des frontières et crée des problèmes dans l'évaluation des marchandises importées. Voilà pourquoi nous analysons les opportunités et contraintes de la coopération douanière dans les états membres du marché commun de l'Afrique orientale et australe afin de connaître la position de la douane congolaise dans le respect des accords d'assistance mutuelle administrative en matière douanière.

Arriver à comprendre, dans quelle mesure la participation à la coopération douanière peut-elle réduire la fraude douanière en République démocratique du Congo et aussi permettre l'amélioration des recettes douanières dans une approche SWOT réduite seulement sur les variables externes constitue notre préoccupation principale. Cela étant, la technique documentaire via la collecte des données à partir des rapports de la DGDA couplée avec les interviews semi-directifs réalisées avec certains directeurs qui ont préféré recueillir l'anonymat sont de mise. La méthode d'enquête traduite par l'organisation scientifique pour identifier et cibler les personnes ressources pour avoir des informations fiables nous ont été utile.

I. BREF APERÇU DE LA CONVENTION SUR L'ASSISTANCE ADMINISTRATIVE MUTUELLE INTERNATIONALE EN MATIÈRE DOUANIÈRE

L'accord d'assistance mutuelle administrative en matière douanière, est une convention internationale prévoyant la prise, par la douane pour le compte d'une autre administration douanière ou en collaboration avec celle-ci, des mesures en vue de l'application correcte de la législation douanière et de la prévention, de la recherche et de la répression des infractions douanières (Mpoy Kadima G, 2019, p. 10).

1.1. Intérêts

Les accords d'assistance mutuelle administrative en matière douanière sont essentiels pour renforcer la coopération entre les autorités douanières. Voici quelques points clés sur leur intérêt :

- *conditions de concurrence équitables* : Ces accords visent à créer des conditions de concurrence justes pour les opérateurs économiques en facilitant l'échange d'informations sur la législation et les dispositions douanières ;
- *échange d'informations rapide* : ils permettent aux administrations douanières de partager rapidement des informations sur les nouvelles techniques d'application de la législation douanière et de détecter les infractions douanières.

1.2. Champ d'application

Les Parties contractantes se prêtent mutuellement une assistance administrative par l'intermédiaire de leur administration douanière dans les conditions fixées par la Convention, en vue d'appliquer comme il convient la législation douanière pour prévenir, rechercher et combattre les infractions douanières et pour assurer la sécurité de la chaîne logistique internationale (AAMA : DGDA et KRA, 2011, p.4).

1.3. Fonctionnement

L'assistance mutuelle administrative en matière douanière fonctionne grâce à la Convention concernant l'Assistance Administrative Mutuelle en Matière douanière. Voici comment elle opère :

- *Échange de renseignements* : Les administrations douanières des pays signataires partagent des informations sur demande, spontanément ou automatiquement. Cela permet de détecter les activités illégales et la fraude douanière ;
- *Recouvrement des créances* : Sur demande, les administrations douanières peuvent se prêter mutuellement assistance en vue de recouvrer les créances douanières ;
- *Contrôles douaniers à l'étranger* : Les autorités peuvent effectuer des contrôles simultanés pour vérifier la conformité de la déclaration.

1.4. Les avantages des AAMA

Les avantages de la Convention concernant l'Assistance Administrative Mutuelle en Matière douanière pour les pays signataires sont multiples :

- *Lutte contre fraude douanière* : Grâce à l'échange des données ou d'informations, les douanes peuvent détecter plus efficacement les mouvements illégaux de marchandises et les infractions douanières ;
- *Renforcement de la coopération internationale* : La convention facilite la collaboration entre les administrations douanières, favorisant une application correcte de la législation douanière ;

- *Amélioration de la perception des taxes douanières* : les AAMA ont comme effet d'entraînement l'augmentation des recettes douanières (OMD, 2003).

1.5. Les Limites des AAMA

Bien qu'elle soit essentielle pour renforcer la coopération entre les autorités douanières dans le monde, la Convention concernant l'Assistance Administrative Mutuelle en Matière douanière a également certaines limites ci-après :

- *Volontariat des pays* : La participation à cette convention est volontaire. Certains pays peuvent choisir de ne pas y adhérer, ce qui limite son champ d'application ;
- *Protection des données personnelles* : L'échange d'informations peut soulever des préoccupations concernant la confidentialité et la protection des données personnelles des opérateurs ;
- *Complexité administrative* : La mise en œuvre de cette convention peut être complexe en raison des différences entre les systèmes douaniers nationaux et des procédures administratives ;
- *Ressources limitées* : Certains pays peuvent manquer de ressources pour effectuer des contrôles douaniers à l'étranger ou pour fournir une assistance au recouvrement.

II. QUID DES OPPORTUNITÉS ET DES CONTRAINTES DE LA COOPÉRATION DOUANIÈRE

Ce point se centre sur les résultats apportés par la coopération douanière en RDC. Deux axes vont nous aider à être pragmatique : opportunités et contraintes.

2.1. Axe 1 : Opportunités de la coopération douanière

Trois opportunités majeures s'offrent à la RD Congo. Il s'agit notamment de l'augmentation des recettes douanières, le partage des informations entre les pays membres et la réduction de la fraude douanière.

Quant à l'augmentation des recettes douanières, les données disponibles indiquent qu'elle résulte de la signature de divers accords AAMA entre la DGDA et les administrations douanières des États membres du COMESA, comme le montre clairement le tableau ci-dessous.

Tableau : Évolution des recettes douanières et contentieuses avant et après les AAMA

Rubriques/années	2004	2005	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes des contentieux (1)	104.027.789	582.306.963,4	1.909.851.246	1.632.699.177	1.245.940.079,00	116.780.535.499,09	11.044.376.772,00
Recettes douanières (2)	104.027.788.968,12	291.153.481.703,50	1.829.138.705.283,59	2.009.644.519.723,92	2.026.284.434.453,26	3.033.849.774.296,54	3.854.869.422.923,99

Source : notre adaptation sur base des rapports annuels de la DGDA entre 2004 et 2022

Ce tableau révèle que les recettes réelles de la DGDA ont évolué positivement au cours de la période examinée. Afin d'évaluer les accords internationaux de coopération douanière et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre l'administration douanière de la RD Congo et les autorités douanières de certains États membres du COMESA, il est fait référence à 2004 et 2005, les deux années avant la signature des accords entre la DGDA et les autorités douanières des pays du COMESA.

En ce qui concerne l'échange d'informations entre les autorités douanières, les fonctionnaires interrogés ont noté que les recettes douanières avaient augmenté grâce aux AAMA, les autorités douanières ayant échangé des informations sur les nouvelles techniques d'application de la législation douanière et de détection des infractions douanières.

Selon les deux directeurs des douanes interrogés, la réduction de la fraude douanière en matière de contrebande et de détournement des marchandises en transit est le résultat de ces AAMA. Selon eux, les recettes contentieuses ne sont pas dues à la contrebande, mais aux mesures douanières prévues par la loi budgétaire, qui sanctionnent les opérateurs pour les retards de paiement des droits et taxes et autres infractions douanières. Il convient toutefois de noter que les AAMA permettent aux opérateurs transfrontaliers utilisant le système RECOS de transiter formellement par la frontière, ce qui réduit considérablement la fraude douanière et le harcèlement aux postes de contrôle frontaliers et douaniers.

2.2. Axe 2 : Contraintes de la coopération douanière

Malgré les différents AAMA signés entre la RDC et les États membres du COMESA et les échanges réalisés dans le cadre de la coopération douanière, un certain nombre de contraintes ont empêché les différents types de coopération d'atteindre les résultats escomptés. Par exemple, trois contraintes majeures empêchent la RDC de bénéficier des retombées de ces accords douaniers. Il s'agit des zones de conflit, les déficits informationnels entre certains États membres et la porosité de certaines frontières.

Selon certains Directeurs interrogés, lorsque les conflits et les guerres conduisent à l'occupation de zones par des milices, les autorités douanières ont plus de mal à les contrôler, ce qui crée un modèle de commerce apatride. Les milices deviennent des douaniers et perçoivent des droits de douane en leur nom propre au détriment du trésor public. Mpoys Kadima (2019) a déclaré que le risque de conflit réduit finalement les revenus et la fréquence du commerce dans les territoires occupés et crée des obstacles à la facilitation des échanges.

Les régions du Nord et du Sud-Kivu, dans l'est de la République démocratique du Congo, sont ravagées par des groupes armés depuis près de vingt ans. Loin de la capitale, Kinshasa, la région fait partie de la région des Grands Lacs et partage des frontières avec l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie. La région est isolée par des routes peu nombreuses, des forêts denses et une mauvaise accessibilité. Cela en a fait un champ de bataille pour de nombreux groupes armés qui se disputent les riches ressources naturelles du pays et a conduit à l'imposition de droits de douane et d'autres taxes sur les marchandises en transit. Qu'il s'agisse d'or, de pétrole, de cassitérite pour la fabrication de téléphones portables ou de gaz méthane, la région est devenue une zone de non-droit où les civils sont pillés, violés et tués, parfois par des groupes non identifiés. Nous rappelons les années de conflit qui ont ravagé la population appauvrie et jeté le gouvernement dans le désarroi.

En ce qui concerne les lacunes dans l'échange d'informations douanières, il convient de noter que, contrairement à l'esprit de l'accord, certaines autorités douanières ont provoqué des interruptions dans le chargement des cargaisons, ce qui a empêché la DGDA d'obtenir des données authentiques sur les cargaisons en provenance du Rwanda et de l'Ouganda. Cette situation est due à la détérioration des relations bilatérales entre la République démocratique du Congo et ces deux pays.

Quant aux défis posés par la porosité des frontières, il est important de noter que plus les frontières sont incontrôlées, plus le commerce illicite et l'économie souterraine peuvent en profiter, ce qui a des implications pour la coopération et la gestion douanières.

CONCLUSION

Grâce à une véritable coopération douanière bilatérale et multilatérale, les administrations douanières peuvent augmenter de manière significative le recouvrement des recettes par l'échange d'informations sur l'application correcte de la législation douanière, la prévention, l'investigation et la lutte contre les infractions douanières et la réduction de la fraude douanière.

Cependant, les conflits, les guerres, la porosité des frontières et le déficit dans les échanges de renseignements en matière douanière entre les administrations des douanes sont les principaux obstacles à la coopération douanière entre les États membres du COMESA.

Après avoir examiné attentivement ces résultats, nous concluons qu'afin d'éliminer les barrières anthropologiques à l'échange rapide d'informations entre les administrations douanières, le COMESA devrait servir de catalyseur pour l'échange d'expériences afin que les États membres puissent bénéficier d'une telle coopération en matière douanière.

BIBLIOGRAPHIE

- Journal Officiel de la RDC : Ordonnance-loi n°10/002 du 20 août 2014 portant nouveau code des douanes. (2010). 20 août.
- BAENDE BOFOTA, Y. (2020). Mondialisation économique, apprenants licenciés, DEA 1, FASEG.
- Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières, CCD, Nairobi, 1977.
- Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en matière douanière, OMD, Bruxelles 2003.
- KIBUEY MULAMBU, F. (2018). *La douane : Principes, Formalités et Gestion*, 2^{ème} édition, Académie U-IRES, Kinshasa.
- LANGE MUZALIWA, J.-B. ; CHIBASHIMBA MUGUBA, A ; BAHATI MASASI, G ; BALLYAHAMWABO TULINABO, C. (2020). Pratiques douanières transfrontalières entre la RDC et le RWANDA : cas de bureaux douaniers de Ruzizi I et II, Cahiers du Ceruki, nouvelle série.
- MALAM KANDINE, A (1990). Le rôle de la coopération douanière et fiscale dans le processus d'intégration économique de la C. E. A. O, Universitaire Lettres et Sciences humaines (Montpellier). Paris et Atelier national de reproduction des thèses.
- MUMBERE MATUMO, C (2021). La douane congolaise face aux impératifs de la mondialisation de l'économie, IOSR Journal of Business and management (IOSR-JBM), Volume 23, August.
- MPOY KADIMA, G. (2019). Atelier de restitution de la mise à jour de l'étude diagnostique sur l'intégration du commerce de la RDC. Thème : « Principaux défis, facteurs clés et état d'avancement de la RDC face aux dispositions de l'Accord sur la Facilitation des Échanges »..
- MPOY KADIMA, G. (2019). *Le droit du commerce international contre l'économie africaine ?*, éd. L'Harmattan, Paris, 2019.
- MPOY KADIMA, G. (2014). *Droit douanier en République Démocratique du Congo*. Volume 1, De lege Lata. Kinshasa : P.U.C.
- MPOY KADIMA, G. (2019). *Législation douanière et accisienne en RD Congo*. Presses Universitaires du Congo, Kinshasa.
- OKANA N'SIAWI, L. (2021). Économie managériale. Apprenants licenciés, DEA 1, FASEG.