

ETUDE CRITIQUE DU MOUVEMENT DES RECETTES NON FISCALES MOBILISEES DANS UNE REGIE FINANCIERE. CAS DE LA DGRAD RESSORT DU HAUT-UELE

Chadrack ATIGADA ODIBOBI¹*

**Corresponding Author : -*

SUMMARY

This study focuses on the critical analysis of the movement of non-tax revenues mobilized in a financial authority. Case of the DGRAD emerges from Haut-Uélé. At the end of the investigation, the results obtained show that there is a very low level of execution of the assignments of non-tax revenues collected at the DGRAD in 2016. In 2015, on the other hand, it slightly exceeded half of the assignments.

In addition, over the last three years of study, the level of execution is less than 50%, i.e. 1.96% in 2016, 20.42% in 2017 and 32.67% in 2018, this decrease in the rate of The execution sufficiently demonstrates this weakness in the evolution of non-tax revenues. On the other hand, over the entire period of the study, the rate amounted to 27.94% so during the four years under review, the DGRAD Ressort du Haut-Uele only generated capital losses, which led to negative differences over the entire period of the study. Another factor that explains the weakness of this development is the effort made by this financial authority. Thus, it emerges that in 2015, there was a mobilization effort of 50.7%; in 2016, its rate fell to 1.8%; in 2017, the effort made represented only 18.3% and in 2018, the effort made was 29.2%. To do this, the year 2015 being a base year, remains the one that DGRAD Haut-Uélé has mobilized considerable energy from non-tax revenues. On the other hand, the other years show a weakness in the efforts of non-tax revenues. In view of all that has just preceded, several constraints which plague the maximization of non-tax revenues are raised in particular the weakness of the Congolese tax system, the unsuitability of this system because of problems linked to taxation, the lack of ethics, the systematic reduction of the tax base, documentary fraud, neglect of the human factor, the problem of non-tax revenue collection, tax evasion and corruption.

In view of the constraints raised previously, several strategies are possible in order to maximize non-tax revenues and actively participate in the bailout of the State fund in this case: the documentation of this financial authority, the capacity building of its agents, reduce fraud and corruption, raise awareness among taxable persons, take into account the human factor, reform the procedure relating to the basis, control and methods of collecting non-tax revenue.

KEYWORDS: *Evolution- mobilization-non-tax revenue-maximization-constraints-strategie*

RESUME

La présente étude porte sur l'analyse critique de l'évolution des recettes non fiscales mobilisées dans une régie financières. Cas de la DGRAD ressort du Haut-Uele de 2015 à 2018. A l'issue de l'investigation, les résultats obtenus démontrent qu'il se dégage un niveau très bas d'exécution des assignations des recettes non fiscales recouvrées à la DGRAD en 2016. En 2015 par contre, elle a légèrement dépassé la moitié des assignations.

Par ailleurs, sur les trois dernières années d'étude, le niveau d'exécution est inférieur à 50%, soit 1,96% en 2016, 20,42% en 2017 et 32,67% en 2018, cette décroissance de taux d'exécution démontre en suffisance cette faiblesse d'évolution des recettes non fiscales. En revanche, sur l'intégralité de la période de l'étude, le taux s'élève à 27,94% donc durant les quatre années sous examen, la DGRAD Ressort du Haut-Uele n'a dégagé que des moins-values, ce qui a entraîné des écarts négatifs sur toute la période de l'étude. Autre facteur qui explique la faiblesse de cette évolution c'est peut d'effort consenti par cette régie financière. Ainsi, il se dégage qu'en 2015, il y a eu un effort de mobilisation de 50,7% ; en 2016, son taux a baissé jusqu'à 1,8% ; en 2017, l'effort fourni ne représente que 18,3% et en 2018, les efforts consentis sont de 29,2%. Pour ce faire, l'année 2015 étant une année de base, reste celle que la DGRAD Haut-Uélé a mobilisée une énergie considérable des recettes non fiscales. Par contre, les autres années accusent une faiblesse dans les efforts des recettes non fiscales. Au regard de tout ce qui vient de précéder, plusieurs contraintes qui gangrènent la maximisation des recettes non fiscales sont soulevées notamment la faiblesse du système fiscale congolais, de l'inadaptation de ce système à cause effectivement des problèmes liés à la taxation, au manque d'éthique, à la minoration systématique de la base taxable, la fraude documentaire, la négligence de facteur humain, au problème de recouvrement des recettes non fiscales, à la fraude fiscale et la corruption.

Plusieurs stratégies sont envisageables afin de maximiser les recettes no fiscales et participer activement au renflouement de la caisse de l'Etat en l'occurrence : la documentation de cette régie financière, le renforcement de capacité de ses agents, réduire la fraude et la corruption, sensibiliser les assujettis, prendre en compte le facteur humain, reformer la procédure relative à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales.

MOTS CLES : *Evolution- mobilisation-recettes non fiscales-maximisation-contraintes-stratégies*

¹ **Chadrack ATIGADA ODIBOBI** est Assistant à l'Université de l'Uélé (DR CONGO)

0. INTRODUCTION

Depuis la nuit du temps, la fiscalité, comprise comme un cadre légal et réglementaire qui définit les divers éléments et modalités relatifs aux prélèvements effectués, a toujours été au centre de la politique fiscale de chaque gouvernement. La fonction principale de la politique fiscale est de déterminer comment seront prélevées les recettes permettant de financer les dépenses d'un gouvernement. Le prélèvement de recettes suffisantes et stable est l'objectif poursuivi par chaque Etat mais la manière d'y procéder diffère d'une nation à une autre. (AZAMA L., 1986).

En République Démocratique du Congo, le législateur fait une démarcation entre les recettes fiscales, non fiscales et douanières encadrées, au niveau national, respectivement par la Direction Générale des Impôts, DGI en sigle, la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations, DGRAD en abrégée, et la Direction Générale des Douanes et Accises, DGDA en acronyme. Aussi, existe-t-il, au niveau de chaque province, une régie financière qui canalise au trésor urbain, les recettes fiscales et non fiscales qui relèvent de la compétence de cette entité territoriale décentralisée. Toutes ces régies tant nationales que provinciales forment selon BOVIER M., les recettes publiques qui servent à assurer le fonctionnement et le développement socio-économique du pays. (BOVIER M., 2007, p.29).

Les recettes fiscales proviennent des impôts et de la taxe sur la valeur ajoutée ; tandis que celles des douanes sont constituées des droits d'entrée et de sortie des marchandises ainsi que des droits des accises. La DGI et la DGDA qui encadrent ces recettes s'occupent, chacune à ce qui la concerne, de toutes les phases de la recette à savoir, la constatation, la liquidation, l'ordonnancement et le recouvrement.

Cependant, les recettes non fiscales, quant à elles, résultent des droits, taxes et redevances générés par différents services et administrations publiques. Dans le cadre de leur perception, elles impliquent deux entités, à savoir les services d'assiette ou poseurs d'actes qui agissent en amont, par la constatation et la liquidation de la recette, et la DGRAD qui intervient en aval, par l'ordonnancement et le recouvrement de ladite recette. (COLLI ET BERNARD, 1978, p.255).

Les recettes non fiscales sont constituées de toutes les ressources financières provenant des droits, taxes, redevances et dividendes relevant du Pouvoir centrale, autres que les impôts et les droits de douane d'accises, perçues à l'initiative des Ministères et services d'assiette. Elles sont une expression d'un paiement en contrepartie d'un service rendu par l'Etat à une tierce personne. (LUTULA USHIDI E., 2018, p.128).

Les recettes non fiscales encadrent quatre types de recettes notamment les recettes administratives, les recettes judiciaires, les recettes domaniales et les recettes de participations pour renflouer la caisse de l'Etat. (Décret N°0058 du 27/12/1995 portant création, organisation est fonctionnement de la DGRAD en République Démocratique du Congo).

La mobilisation des recettes non fiscales passe par deux phases. La première phase est celle administrative et la seconde est comptable. Dans la première phase, les recettes non fiscales sont mobilisées sur base de la constatation, la liquidation et l'ordonnancement. Tandis que la phase comptable concerne uniquement le recouvrement. Mais le plus souvent, la DGRAD utilise directement l'ordonnancement et le recouvrement pour canaliser les ressources au trésor public. (Ordonnance-loi n°13/003 du 23 février 2013 portant réforme des procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales telle que modifiée et complétée à ce jour. Extrait du Journal Officiel spécial du 05 mars 2018).

Les recettes non fiscales sont ordonnancées suivant la procédure particulière. Par contre, elles sont recouvrées par la prise en charge des recettes ordonnancées, par le paiement échelonné et par le recouvrement forcé. Dans le recouvrement forcé, la procédure passe par l'établissement du rôle, de poursuite, de solidarité de paiement, de la pénalité du recouvrement, de la garantie du trésor et de la prescription du trésor. (LUTULA USHIDI E., 2018, op cit, p.164)

Les taxes non fiscales recouvrées par la DGRAD sont tellement nombreuses est différent selon qu'il s'agit des droits, taxes et redevances perçues à l'initiative des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations.

Par ailleurs, les recettes non fiscales constituent une particularité du droit fiscal congolais et sont régies, par une législation sui-generis notamment de l'ordonnance-Loi n°13/002 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du pouvoir central et l'ordonnance –Loi n°13/003 du 23 février 2013 portant réforme des procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de leur recouvrement. (L'Ordonnance-loi n°18/003 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir Central, J.O, numéro spécial du 23 avril 2018)

Le principe de prévisibilité exige que ces lois soient appliquées d'une façon égale pour tous, par le gouvernement et des institutions judiciaires indépendantes, impartiales et responsables, basées sur une administration compétente et incorruptible. Cependant, en pratique, l'application de ces lois ainsi que des règlements relatifs aux recettes non fiscales n'est pas toujours aisée aussi bien pour les cadres et agents de la DGRAD, les assujettis que pour les juges appelés à dire le droit en cas de conflit entre parties.

A l'heure actuelle, la problématique de mobilisation des recettes surtout celle de l'élaboration du budget et de civisme fiscal mérite d'être examiné en profondeur tant au niveau national qu'au niveau provincial de manière à créer et à maximiser les recettes de l'Etat.

Une bonne mobilisation des recettes doit être accompagnée par un meilleur encadrement des recettes et par respect des procédures, d'autant plus que plusieurs droits, taxes et redevances échappent ou se volatilisent entre les mains tant de l'Etat qu'aux assujettis.

Pour avoir de l'argent, l'Etat recourt aux recettes courantes et aux recettes exceptionnelles. Si l'évolution des recettes ordonnancées et recouvrées par la DGRAD est en augmentation, le budget de l'Etat sera accru, les retombées seront telles que les agents et fonctionnaires de l'Etat seront payés, la mise en œuvre de programme du gouvernement sera effective pour améliorer les conditions sociales de la population congolaise. Si cette évolution est en baisse, l'Etat congolais aura du mal à satisfaire le bien-être social.

A l'instar des travaux des (SAFALI E., 2011), (BAKANDEJA G., 2006), (MUSWAMBA MPOYI A., 2011), (LEFEVRE F., 1994), (VANDRIESHE X., et LASCOMBE M., 1994, p.123) plusieurs études ont montré que l'intégration des économies régionales et mondiales implique la suppression des barrières douanières ainsi que la simplification de la fiscalité par l'application de la taxe sur la valeur ajoutée(TVA). (OMER KAMBALE et TOME DE HERDT, 2012). Ce qui entraîne comme conséquence la diminution des services douaniers et fiscaux. Face à cette situation, l'Etat congolais a cherché de faire de tout son possible de renforcer par l'entremise de la DGRAD, la collecte des recettes non fiscales dans le but de compenser cette baisse des recettes.

Dans cette perspective, l'on croit savoir qu'il s'agit pour cette régie financière de s'assurer que la tenue à jour de ces différentes comptabilités permettra au gouvernement, aux services d'assiettes et à la DGRAD de disposer d'un tableau de bord renseignant le niveau de l'évolution des recettes en attente d'être liquidées et ordonnancées et le niveau de l'évolution des recettes non fiscales effectivement recouvrées par les banques et les recettes à recouvrer. Ce qui permettra par ailleurs de disposer des statistiques fiables pour l'élaboration du budget de l'Etat. Malgré cela, peut d'efforts sont toujours fournis de ce sens.

A la lumière de tout ce qui précède, la question fondamentale ici consiste alors de savoir comment les recettes non fiscales mobilisées par la DGRAD Haut-Uélé évoluent-elles ? La compréhension de cette question renvoie à la formulation d'une sous-question : quelles sont les contraintes auxquelles la DGRAD Haut-Uélé est confrontée pour maximiser ses recettes ?

En poursuivant cette gymnastique intellectuelle, la rédaction du présent article poursuit double objectifs :

- Apporter une analyse minutieuse dans le but de déterminer le niveau de l'évolution des recettes non fiscales mobilisées par la DGRAD Ressort du Haut-Uélé de 2015 à 2018 ;
- Faire ressortir les contraintes à la base de non maximisation des recettes non fiscales.

I. APROCHE METHODOLOGIQUE

I.1. Milieu d'étude

De la genèse de la DGRAD

Tout était parti du constat selon lequel les recettes non fiscales de l'Etat congolais contribuaient au budget général à raison de plus au moins 30%. Cette contribution a chuté jusqu'à atteindre deux pourcent des recettes courantes. Le gouvernement a décidé de créer un service chargé de la collecte de ces recettes en laissant aux administrations la gestion technique de leurs secteurs respectifs.

Ainsi une fois créée, la DGRAD sera chargée d'encadrer les recettes non fiscales en assurant leur ordonnancement et leur recouvrement après constatation et liquidation par les services d'assiette ou services générateurs des recettes.

C'est pour cette raison que la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations, D.G.R.A.D en sigle, a été créé par le décret n°0058 du 27/12/1995 portant création, organisation et fonctionnement de la DGRAD. Elle a vue jour dans le but d'améliorer la qualité de contrôle à posteriori des opérations de constatation et de liquidation et par conséquent, du niveau de recouvrement pour maximiser les recettes de l'Etat.

La Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et des Participations est dotée d'une autonomie administrative et financière et est placée sous l'autorité du ministre ayant les finances dans ses attributions. La D.G.R.A.D exerce toutes les missions et prérogatives en matière d'ordonnancement et de recouvrement des recettes administratives, judiciaires, domaniales et des participations enregistrées au budget général de l'Etat.

En collaboration avec les autres administrations, la DGRAD peut élaborer et soumettre aux autorités compétentes des projets de loi, décret, arrêté et circulaire et autres instructions dans le domaine de ses attributions. Elle exerce sa mission sur toute l'étendue du territoire national. Les opérations d'ordonnancement et de recouvrement sont effectuées conformément au règlement général sur la comptabilité publique.

De l'implantation de la DGRAD dans le Haut-Uélé

Le ressort de la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations du Haut-Uélé, DGRAD/HAUT-UELE, a été installé pour la toute première fois, à la date du 08/07/1998 au centre-ville d'Isiro, cité à l'époque, et avait connu son tout premier chef répondant au nom de Monsieur KASONGO.

A partir du 20 septembre 1998, la DGRAD/HAUT-UELE connaîtra un double versement, tant au niveau du personnel qu'au niveau des autorités. Cela suite à la rébellion qu'a connu à cette époque la RDC, plus particulièrement la grande province orientale. Les recettes de l'Etat étaient devenues la propriété privée des présidents des regroupements et partis politiques notamment RCD/GOMA et le RCD/national. Cette situation de trouble causé par cette rébellion occasionnant la guerre qui ira jusqu'au 07/01/2002. Seulement après le départ de l'exécutif du RCD/National pour Kinshasa que la DGRAD/HAUT-UELE va se redresser.

Malgré la guerre et ses conséquences, vers le mois de juillet 1999, la DGRAD/HAUT-UELE était déjà représenté dans certains territoires par des Athènes telles que celle de Wamba, Faradje, Watsa et Dungu.

Le bureau du ressort de la DGRAD de la jeune province du Haut-Uélé se trouve dans le bâtiment administratif de la société DJONA, en face de la société CFU, précisément dans la ville d'Isiro au nord-est du gouvernorat de la province. Il se situe entre le bureau de la Caisse d'Épargne du Congo, CADECO, près de la coordination provinciale de la société civile forces vives du Haut-Uélé et l'ancien bureau de la Fédération des Entreprises du Congo, FEC.

La DGRAD comprend une direction provinciale dépendant de la direction générale et les services provinciaux correspondant aux structures de l'administration. La Direction Générale des Recettes Administratives, judiciaires, Domaniales et de Participations comprend un chef de ressort, un receveur, des services correspondants aux structures de l'administration centrale, l'huissier.

Des missions de la DGRAD

Découlant de la réforme initiée par le ministère des finances dans le cadre de l'encadrement des recettes non fiscales, la mission de la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations consiste à :

- Contrôler avant l'émission des titres de perception, toutes les opérations de constatation et de liquidations des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations telles qu'effectuées au niveau des services d'assiettes. Ce contrôle débouche ensuite sur le renvoi pour redressement auprès des services d'assiettes, tous les dossiers entachés d'irrégularités mal liquidés ou liquidés avec irrégularité ;
- Ordonnancer et recouvrer toutes les recettes de son domaine ou de sa compétence ;
- Proposer au projet d'amendement des textes se rapportant aux recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations. Cette mission est exécutée sur base de la loi n°04/015 DU 16 juillet 2004 fixant la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations et leurs modalités de perception telles que modifiée et complétée par la loi n°05/008 du 31 mars 2005 ;
- Gérer les imprimés de valeur ainsi que les imprimés administratifs, et ce, conformément à la circulaire n°005/CAB/MIN/FINANCES/2006 du 28 décembre 2006 relative à la gestion des imprimés ;
- Collecter les besoins en imprimés des valeurs ou administratifs des services d'assiettes ;
- Elaborer le cahier spécial des charges à soumettre au ministère ayant les finances dans ses attributions pour transmission au conseil des adjudicateurs ;
- Grader des imprimés de valeur après leur réception de la commission ad hoc du gouvernement ;
- Tenir la comptabilité matière conformément au règlement général de la comptabilité public ;
- Contrôler la conformité ou l'authenticité des imprimés de valeur de circulation ;
- Effectuer le suivi des recettes générées par la vente de ces imprimés.

Du déroulement de l'étude

Retenez en amont que le choix de la période allant de 2015 à 2018 n'a pas été fait au hasard. Il importe de noter ici que cette période fut caractérisée par l'avènement du découpage territoriale, les élections des gouverneurs des provinces, l'incivisme fiscal décrété par la coordination de la société civile forces vives du Haut-Uélé, district à l'époque, interdisant ainsi le paiement des droits, taxes et redevances dus à l'Etat mais aussi et surtout la non perception des impôts par les différents services d'assiettes, les élections législatives et présidentielles du 30 décembre 2018 organisées par la Commission Electorale Nationale Indépendante en République Démocratique du Congo.

I.2. Méthodes

Pour atteindre l'objectif poursuivi de ce travail, l'on a fait recours aux méthodes et techniques appropriées en la matière. Ces dernières ont permis de diagnostiquer les données récoltées pour en arriver aux résultats obtenus. Pour rappel, le concept méthodologie, tel que dit M. GRAWITZ, désigne la branche de la logique qui étudie les principes et démarches de l'investigation scientifique, de ses méthodes. (GRAWITZ M., 1999, P.211). Ce point de vue normatif est actuellement souvent abandonné au profit d'une étude plus positive sur le travail du savant. Selon le dictionnaire du français vivant, la méthodologie est l'étude des méthodes des différentes sciences et techniques. (Favau, Cohen M., et Lallernard M., 1997, page.772). D'où, la méthodologie est un concept polysémique qui désigne d'une part, la méthode et d'autre part, la technique.

Si Jean-Louis LAUBET Del Bayle, définit la méthode comme « l'ensemble des opérations intellectuelles permettant d'analyser, de comprendre et d'expliquer la réalité étudiée, il est donc important que toute recherche scientifique puisse recourir à des procédés opératoires rigoureux, bien définis, susceptibles d'être appliqués à nouveau dans les mêmes conditions, adaptés au genre de problème ou phénomène en cause. (LAUBET J-L., 2000, p.120).

Ainsi, le présent article a fait recours aux trois disciplines méthodologiques notamment la méthode statistique, de la méthode comparative et de la méthode analytique.

a) De la méthode statistique

La méthode statistique se comprend comme l'ensemble des procédures tendant à une évaluation numérique et une analyse des données qui permet un certain type de description de leurs caractéristiques et l'élaboration dans le but de la vérification de l'hypothèse. C'est dans cette optique que cette méthode a permis d'analyser les recettes non fiscales et déterminer son niveau de l'évolution pendant la période de notre investigation.

Enfin de rendre la méthode statistique opérationnelle, toutes les données récoltées ont été enregistrées dans différents tableaux pour les analyser de manière minutieuse. Ce qui a permis de ressortir le graphique de visualisation pour ainsi observer l'allure de l'évolution des recettes non fiscales mobilisées par la DGRAD durant quatre ans.

b) De la méthode comparative

Pour comparer les différentes données et dégager le niveau de couverture des recettes non fiscales mobilisées par la DGRAD, l'on a fait appel à la méthode comparative. Cette méthode permet de manière intuitive de comparer ce qu'un chercheur possède dans ses mains comme données ou comme informations.

La méthode comparative est utilisée ici selon l'approche diachronique. Cette dernière s'intéresse à l'évolution des recettes non fiscales depuis l'année de référence jusqu'à la fin de l'année soumise à l'étude. Parce-que la méthode comparative sous l'approche diachronique s'intéresse à l'évolution des données dans le temps, elle a pour cela, comparé aussi les différentes réalisations des recettes non fiscales et la capacité de mobilisation des ressources dans les différentes années en période sous étude d'une part, et a permis d'émettre une analyse critique sur leur impact dans les efforts de mobilisation globale des ressources à la DGRAD, d'autres part. De ce point de vue, M. Duverger, distingue les *comparaisons proches* et les *comparaisons éloignées*. Les comparaisons proches sont dans la pratique les plus employées par les chercheurs. Ce sont des comparaisons portant sur des phénomènes présentant un assez fort degré d'analogie, tant par leur structure que par le contexte dans lequel ils se situent. De ce fait, la comparaison vise avant tout à la précision : elle est minutieuse, scrupuleuse et détaillée. En règle générale son objectif principal est de mettre à jour les différences entre les phénomènes, puisque, par hypothèse, ceux-ci présentent une assez grande similitude. L'approfondissement de ces comparaisons proches pouvant être différent, M. Duverger propose de distinguer les comparaisons larges, plus rapides et plus superficielles, utilisées pour la formulation des hypothèses ou la construction de typologies, et les comparaisons étroites, plus approfondies, utilisées pour la vérification des hypothèses. Les comparaisons éloignées se caractérisent par les libertés qu'elles prennent avec l'exigence de l'analogie. Elles portent sur des phénomènes de structure assez sensiblement différente, dont le contexte dimensionnel et culturel peut être assez éloigné. Alors que dans le cas précédent l'objectif du comparatiste était de découvrir les différences, ici le chercheur s'attachera surtout à rechercher des ressemblances, puisque, par définition, les faits comparés sont assez différents. Le comparatiste doit se montrer prudent, plus encore que dans les comparaisons proches, dans l'exploitation des résultats de ce type de comparaison. (DUVERGER M., 1966)

c) De la méthode analytique

Elle a permis de procéder à une étude détaillée de différentes données et les divers tableaux en vue d'en dégager les évidences. Cette dernière méthode a permis, par ailleurs, d'analyser les recettes non fiscales et de déterminer leur niveau de l'évolution durant la période soumise à l'étude, à travers les tableaux dressés

I.3. Techniques

C'est grâce aux techniques documentaires, et l'interview que les données ont été collectées au sein de la DGRAD. Selon Madeleine GRAWITZ, « la technique est l'ensemble des procédés opératoires rigoureux, bien définis, transmissibles et susceptibles d'être appliqués à nouveau dans les mêmes conditions, adaptés au genre de problème et de phénomène sous étude». (GRAWITZ M., Op.cit, 2001, p.352)

A. Technique documentaire

La technique documentaire est une fouille systématique de tout ce qui est écrit ayant une liaison avec le domaine de recherche. C'est grâce à elle que l'on a complété les informations issues de l'observation et interview pour être de plus en plus exhaustif. Il était question d'une structure sélective des ouvrages sur la méthodologie, la fiscalité, mais également la lecture des textes légaux en rapport avec cet objet d'étude.

B. Technique d'interview non structurée

Selon Albert BRIMO: « l'interview est défini comme une technique qui a pour but d'organiser un rapport de communication verbale entre deux personnes, l'enquêté et l'enquêteur, pour recueillir certaines informations concernant un objet précis ». Cette technique est utilisé dans ce travail pour collecter les informations en rapport avec la thématique

de recherche en ayant des entretiens avec certains cadres et agents de la de la DGRAD Ressort du Haut-Uélé. (MULUMBATI NGASHA, 2006, p.23)

II. RESULTATS

La destruction du tissu économique est dans un état très avancé à cause de plusieurs maux qui gangrènent la société congolaise entre autre, la corruption, la mauvaise gestion, le détournement de denier public, l'inadaptation de l'administration publique aux exigences modernes, etc.

Cependant, la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations étant une entité administrative ayant reçue de l'Etat la prérogative exclusive d'encadrer toutes les recettes non fiscales, ne participant qu'aux dernières étapes, c'est-à-dire à l'ordonnancement et au recouvrement, en elle seule, ne peut accomplir de façon optimale ses missions. Ainsi, les points qui suivent montrent l'évolution des recettes non fiscales recouvrées à la DGRAD mais aussi les assignations pour ces quatre années d'étude.

II.1. Evolution des recettes non fiscales à la DGRAD/Haut-Uélé de 2015 à 2018 (en CDF)

En ce qui concerne la mobilisation des recettes non fiscales dans le cadre du présent article, le tableau ci-dessous ressort l'effectivité des recettes perçues durant les quatre dernières années par cette régie financière.

Tableau n°1 : Evolution des recettes non fiscales à la DGRAD/Haut-Uélé de 2015 à 2018 (en CDF)

| ANNEE | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| RUBRIQUE | | | | |
| Recettes Administratives | 12 112 549,00 | 15 897 580,00 | 21 094 187,00 | 552 159 890,00 |
| Recettes Judiciaires | 13 972 700,00 | 13 595 750,00 | 147128 635,00 | 162 345 430,00 |
| Recettes Domaniales | 1867 437 176,79 | 35 982 180,00 | 513570 831,00 | 376 300 417,00 |
| Recettes de Participations | - | - | - | - |
| TOTAL | 1893 522 425,79 | 65 475 510,00 | 681793 653,00 | 1 090 805 787,00 |

Source : Rapport annuel de la DGRAD/Haut-Uélé de 2015 à 2018

Le tableau n°1 ci-haut renseigne sur la mobilisation des recettes non fiscales. Il ressort qu'à 2015, la DGRAD Ressort du Haut-Uélé a plus mobilisé les recettes domaniales suivie des recettes judiciaires et les recettes administratives viennent à la dernière position et la même situation est remarquable pour l'année 2017. Par contre en 2016, la DGRAD a pu recouvrer plus les recettes domaniales suivie des recettes administratives et les recettes judiciaires collectées étaient minime par rapport aux deux autres. Et la même situation est reprise pour l'année 2018.

Cependant, la situation générale montre que sur toute la période d'étude, la DGRAD n'a pas mobilisé des fonds pour le compte des recettes de participations et que pendant les trois premières années d'étude, elle a plus mobilisé les recettes domaniales sauf pour l'année 2018 où, les recettes administratives étaient au-dessus de toutes les autres rubriques des recettes non fiscales. En outre, le constant est tel que sur les quatre années concernées par la recherche, la DGRAD a plus recouvré des ressources en 2015, suivi de 2018, puis 2017 et l'année 2016 vient à la fin.

Pour ce faire, le non recouvrement des recettes de participations sur toute la période d'étude se justifie par le fait qu'elle relève du portefeuille de l'Etat et ces recettes sont directement canalisées dans le trésor public sans pour autant transiter par la DGRAD.

Il appert de souligner que sur toute la durée d'étude, la régie a fourni plus d'effort pour recouvrer les recettes domaniales par rapport aux efforts consentis pour recouvrer d'autres catégories des recettes non fiscales.

Ainsi, le tableau ci-dessous présente la synthèse d'évolution des recettes non fiscales à la DGRAD Haut-Uélé de 2015 à 2018.

Tableau n°2 : synthèse de la réalisation des recettes non fiscales

| Années | Montant de réalisation | Pourcentage |
|--------------|-------------------------|-------------|
| 2015 | 1895 522 425,79 | 50,74 |
| 2016 | 65 475 510,00 | 1,75 |
| 2017 | 681 793 653,00 | 18,27 |
| 2018 | 1 090 805 787,00 | 29,23 |
| TOTAL | 3 731 597 375,79 | 100 |

Source : Elaborer par l'auteur sur base de données du tableau n°1

De ce tableau, il ressort que les quatre années considérées par la recherche, la DGRAD a plus mobilisé des fonds en 2015 soit, 50,74% de la période, suivi de l'année 2018 où le taux de recouvrement sur s'élève à 29,23%, puis vient l'année 2017 avec un taux de recouvrement de 18,27% et à la fin c'est l'année 2016 avec un faible taux de 1,75%.

Pour une meilleure lecture sur la mobilisation des recettes non fiscales au sein de la DGRAD, il est important de représenter le montant de prélèvement en pourcentage dans le tableau ci-après :

Tableau n°3 : Pourcentage des recettes non fiscales réalisées par la DGRAD/Haut-Uélé de 2015 à 2018

| ANNEE | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|
| RUBRIQUE | | | | |
| Recettes Administratives | 0,6 | 24,3 | 3,1 | 50,6 |
| Recettes Judiciaires | 0,7 | 20,8 | 21,6 | 14,9 |
| Recettes Domaniales | 98,7 | 54,9 | 75,3 | 34,5 |
| Recettes de Participations | - | - | - | - |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : Elaborer par l'auteur sur base du tableau n°1

Le tableau ci-dessus renvoie à la lecture selon laquelle en 2015, sur le 100% du montant mobilisé à la DGRAD Haut-Uélé, 0,6% représente les recettes administratives, 0,7% les recettes judiciaires et 98,7% les recettes domaniales. Pour l'an 2016, par rapport à l'ensemble des recettes générées par la régie financière, 24,3% est constituée des recettes administratives, 20,8% des recettes judiciaires, et 54,9% sont constituées des recettes domaniales. En 2017, les taux de participation des différentes rubriques des recettes non fiscales dans l'ensemble des ressources mobilisées par la DGRAD Haut-Uélé se présentent comme suit : 3,1% des recettes administratives, 21,6% des recettes judiciaires et 75,3% des recettes domaniales. En 2018, la contribution des rubriques des recettes non fiscales est des ordres de 50,6%, 34,5% et 14,9% respectivement pour les recettes administratives, les recettes domaniales et les recettes judiciaires.

En effet, généralement, le taux de participation des recettes domaniales dans la totalité des ressources collectées à la DGRAD Haut-Uélé pendant quatre ans est très élevé par rapport aux autres rubriques à cause de l'importante prépondérante accordée à cette régie financière. Elle regorge à son sein tous les services relevant du domaine de l'Etat. Donc, sur l'ensemble de la période, la moyenne du taux de participation des recettes administratives représente 16,11% du montant total du recouvrement de quatre années, les recettes judiciaires ont participé à la hauteur de 9% de ce montant et enfin les recettes domaniales ont contribuées jusqu'à 74,85% de la totalité du recouvrement de la période sous examen. Comme on peut le constater, les recettes domaniales ont plus contribuées à la maximisation des recettes non fiscales sur toute la durée de la recherche.

Pour une meilleure analyse sur ces prélèvements, il sied de dégager les écarts entre les montants globaux prévus et ceux réalisés, dans le tableau ci-dessous.

II.2. Niveau des assignations à la DGRAD/Haut-Uélé

Le tableau ci-dessous présente les assignations de la DGRAD Haut-Uélé pendant la période sous l'étude.

| Années | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | TOTAL |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Assignations | 3338648861,7 | 3338648861,7 | 3338648861,7 | 3338648861,7 | 3338648861,7 |
| TOTAL | 3338648861,7 | 3338648861,7 | 3338648861,7 | 3338648861,7 | 3338648861,7 |

Source : Rapport annuel de la DGRAD Haut-Uélé

De ce tableau, il se dégage les assignations des recettes non fiscales à la DGARD qui demeurent, cependant, statique tout au long de la période sous examen. Cela s'explique par les faibles recettes réalisées par elle d'une année à une autre.

III.3. Exécution des assignations à la DGRAD Haut-Uélé

Il s'agit dans ce tableau qui suit de voir le niveau d'exécution des recettes non fiscales par rapport aux assignations à la DGRAD sur les quatre années concernées par l'investigation.

Tableau n°3 Exécution des assignations par la DGRAD Haut-Uélé 2015 à 2018 (en CDF)

| RUBRIQUE | Recettes non fiscales assignées | Recettes non fiscales réalisées | Taux de réalisation |
|----------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------|
| ANNEE | | | |
| 2015 | 3338648861,7 | 1893522425,79 | 56,71 |
| 2016 | 3338648861,7 | 65475510 | 1,96 |
| 2017 | 3338648861,7 | 681793653 | 20,42 |
| 2018 | 3338648861,7 | 1090805737 | 32,67 |

Source : Elaborer par l’auteur sur base de rapport annuel de la DGRAD

Ce tableau retrace le niveau d’exécution des assignations au sein de la DGRAD/Haut-Uélé. Ainsi, il s’en sort que le niveau d’exécution des assignations est inférieurs à 50%. Sauf pour l’année 2015 où elle a atteint 56,71%. En outre, l’on constate que le niveau très bas d’exécution se trouve à l’année 2016 car les recettes recouvrées ne représentent que 1,96% du montant d’assignation de cette année. Cependant, pour les années 2017 et 2018, les pourcentages des réalisations des assignations sont respectivement de 20,42% et 32,67%. Dans l’ensemble, pour les assignations de quatre années, le taux d’exécution est de 27,94%.

II.3. Détermination des écarts

Dans le tableau ici-bas, l’on va déterminer les écarts entre les assignations faites à la DGRAD ainsi que leurs exécutions pendant la période sous examen.

Tableau n°4 : Ecart entre les assignations et les réalisations des recettes non fiscales de 2015 à 2018(en CDF)

| RUBRIQUE | Recettes non fiscales assignées | Recettes non fiscales réalisées | Ecart | % écarts |
|----------|---------------------------------|---------------------------------|---------------|----------|
| ANNEE | | | | |
| 2015 | 3338648861,7 | 1893522425,79 | -1445121435,9 | -43,3% |
| 2016 | 3338648861,7 | 65475510 | -3273168351,7 | -98,0% |
| 2017 | 3338648861,7 | 681793653 | -2656850208,7 | -79,6% |
| 2108 | 3338648861,7 | 1090805737 | -2247838124,7 | -67,3% |

Source : Elaborer par l’auteur grâce aux archives de la DGRAD/Haut-Uélé

L’écart de chaque année est calculé de la manière suivante en appliquant cette formule :

E = R - P

Avec : E : écart en milliers de CDF

P : Recettes non fiscales prévues en milliers de CDF

R : Recettes non fiscales réalisées en milliers de CDF

D’habitude, si l’écart est positif, l’on parle du surplus ou de la plus-value. Par contre, si l’écart est négatif, il s’agit bien attendu d’une perte ou de la moins-value.

Cependant, durant toute l’année de la recherche, la DGRAD n’a dégagé que des écarts négatifs entre les prévisions et les réalisations des recettes non fiscales. Cette régie financière n’a jamais atteint moins encore dépassée les montants de ses réalisations.

D’une manière générale, la tendance des différentes mobilisations des recettes non fiscales n’atteint pas la moyenne de 50% du montant lui assigné par la Direction Générale. Explication trouvée dans ce tableau ci-haut qui donne un écart très significatif aux autres taux de réalisations. La question que l’on se pose finalement est celle de savoir pourquoi la DGRAD Ressort du Haut-Uélé enregistre des écarts aussi significatifs sur son taux de réalisation ?

III. DISCUSSION

Le souci de l’Etat congolais est d’améliorer ses ressources financières pour répondre aux principes du développement économique et du bien-être de sa population. C’est ainsi que l’Etat crée des différentes structures qui ont pour objectif primordial la maximisation des recettes publiques. Cependant, toutes ces structures ont reçues de l’Etat des missions particulières par rapport aux autres attributions et prérogatives réservées à chacune d’elle.

C’est sous cet angle que la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations avait vu jour pour participer au renflouement du trésor public en fonction des assignations lui accordé par l’Etat en tant que mandataire.

Cet aspect de chose nous a donné la possibilité de pouvoir mener une étude sur le mécanisme de mobilisation des recettes non fiscales à la DGRAD Ressort du Haut-Uélé, au sein duquel les résultats obtenus démontrent à tous égards une faiblesse de mobilisation des recettes non fiscales. Fort est de constater que les données recueillies auprès de cette

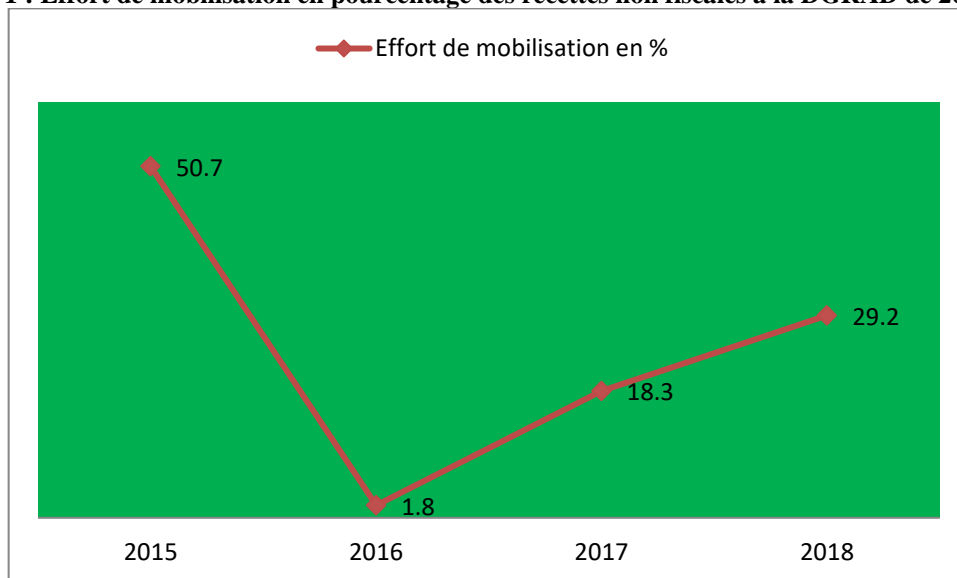
régie financière laisse attendre qu'elle ne participe pas activement à l'augmentation du trésor public d'autant plus que le tableau numéro 1 relatif à l'évolution des recettes non fiscales indique qu'à partir de l'année du départ donc l'année 2015, les recettes non fiscales ont décliné malgré une légère augmentation remarquée au cours l'année 2018, elles restent toujours faibles. Autre chose à souligner, il s'agit de l'exécution des assignations de la DGRAD Ressort du Haut-Uélé. Il est démontré dans le tableau numéro 3 que le taux d'exécution de ces assignations est très bas sauf pour l'année 2015 où elle a atteint 56,71%, cela n'a pas pu impacter positivement sur l'ensemble des réalisations des recettes non fiscales. Car, sur toute la durée de l'étude soit quatre ans, le taux d'exécution s'élève à 27,9% des assignations.

Autre chose à souligner, c'est le faible taux de recouvrement des recettes administratives et judiciaires ainsi que celui des recettes domaniales en l'an 2018 qui ont impacté négativement sur l'ensemble des recettes non fiscales réalisées pendant la période de l'étude.

Mais, généralement, la situation d'évolution de recouvrement des recettes non fiscales par la DGRAD Haut-Uélé demeure encore déplorable faute d'absence de mécanisme de recouvrement adéquat. Ce qui se voit clairement à travers les écarts très criants entre les assignations et les réalisations de cette catégorie des recettes. Le tableau numéro 4 donne une situation claire quant à ce.

Toute chose restant égale par ailleurs, il est clair que le mécanisme appliqué dans la mobilisation des recettes non fiscales n'est pas efficace et ne permet pas à la DGRAD d'atteindre ses objectifs conformément à la mission qu'elle a reçue de l'Etat. Le graphique suivant démontre cette inefficacité de cette régie financière concernant la mobilisation.

Graphique N°1 : Effort de mobilisation en pourcentage des recettes non fiscales à la DGRAD de 2015 à 2018



En observant l'allure de la courbe représentée ci-dessus, il se dégage une décroissance entre l'année 2015 et 2016 et l'évolution en baisse de 2016 à 2018. Plus généralement, la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations ressort du Haut-Uélé a réalisé un manque à gagner durant les quatre années sous examen. Parce que la mobilisation des recettes non fiscales a évolué en oscillation. Et puis, cette évolution est en baisse. Cela se justifie par peu d'effort fourni par cette régie financière à cause de l'immobilité de ses agents, l'effectif réduit de son personnel, ... Des facteurs tels que l'avènement de démembrement des provinces mais aussi l'incivisme fiscal sont également à la base de cette baisse. A cela s'ajoute des contraintes constituant une source de blocage de ce sens et ne permettant pas au régime de maximiser d'avantage les recettes non fiscales au profit du trésor.

Ainsi, il est très indispensable d'examiner dans le point qui suit les contraintes qui ne permettent pas à la DGRAD Haut-Uélé, d'atteindre son objectif, celui de renflouement du trésor public.

III.1. Contraintes à la maximisation des recettes non fiscales mobilisées par la DGRAD

La RDC repose sur la faiblesse de notre système fiscal congolais, suivi des contraintes qui empêchent la maximisation des recettes au profit du trésor public.

1. Faiblesse du système fiscal congolais

Par le système fiscal congolais, il faut donc entendre l'ensemble des lois, règlements et instruments administratifs qui fixent la composition et l'organisation du prélèvement fiscal en fonction des objectifs de l'activité financière de l'Etat. En République Démocratique du Congo, il existe deux systèmes fiscaux à savoir le système fiscal unitaire qui n'est pas de nos jours d'application et le système composite qui en est d'application. En effet, le système composite a été conçu pour contourner les difficultés inhérentes au système unitaire d'imposition, il frappe au plusieurs points et circonstances le revenu ou le capital. Dans ce système, le contribuable n'a pas à supporter seul la charge fiscale, de même, la matière imposable a donc moins à se dérober. Du point de vue économique, contrairement au système d'imposition unique qui

engendre des distorsions grave dans la structure économique, le système dit composite respecte mieux le principe de la justice fiscale car l'erreur commise dans l'établissement de l'assiette ou dans la liquidation des impôts, droits, taxes et redevances déterminés a plus de chance d'être corrigé et compense l'existence d'un autre impôt. (MEHL L., 1959).

Le système fiscal congolais ne permet pas à la DGRAD de pouvoir maximiser ses recettes à causes de son caractère déclaratif. En effet, le fait de laisser l'assujetti de venir déclarer seul son patrimoine au fisc, lui donne l'avantage d'échapper au contrôle fiscal. Il peut ou ne pas le déclarer en totalité. Ce qui constitue un manque à gagner pour l'Etat congolais parce que l'assujetti risque de ne pas tout déclarer son patrimoine. Il peut présenter des faux résultats de sa situation patrimoniale dans le but de se sauvegarder ses intérêts, il peut aussi coopérer avec un agent du service taxateur entraînant le refus de s'acquitter convenablement de ses droits, taxes et redevances.

Dans la plupart des cas, l'assujetti a toujours tendance à se dérober au fisc parce que le système fiscal congolais lui a donné l'avantage de déclarer seul son argent. Des situations pareilles constituent la faiblesse de ce système du fait de son caractère déclaratif. Aujourd'hui, ce système est déploré par plusieurs économistes. Des voies se lèvent déjà pour sa réforme.

Il faut noter que la faiblesse du système fiscal congolais ont des répercussions directe sur les régies financières. Les conséquences liées à cette faiblesse sont nombreuses. L'on retient pour cela quelques-unes rencontrées à la DGRAD Haut-Uélé lors de notre bref passage pour la récolte des données :

- il y a absence quasi-totale des textes législatifs et réglementaires devra permettre à cette dernière d'accomplir sa mission ;
- la non maîtrise des actes générateurs des recettes tant au niveau du personnel que des assujettis,
- la sous-réalisation des recettes non fiscales s'expliquant par la caducité des tarifs et par la consommation systématique à la source ;
- la multiplicité des centres d'ordonnancement ;
- l'insuffisance du personnel pour la poursuite des assujettis ;
- la mobilité humaine insignifiante ;
- etc.

2. Inadaptation du système fiscal congolais

La majorité des assujettis, entreprises ou particuliers, échappent au contrôle pour le recouvrement. Les rôles des taxes recouvrées par la DGAD et le contrôle des contribuables demeurent aléatoires et insuffisants. A toutes ces faiblesses, il faut ajouter la fraude et l'évasion fiscales. Bref, autant d'incohérences qui constituent des faiblesses de notre système fiscal.

Il convient de constater qu'en R.D Congo comme dans beaucoup de pays en développement, les recettes fiscales et non fiscales jouent le rôle de répartition des charges publiques et d'interventionnisme étatique. Ces recettes sont un moyen pour une intervention efficace dans la vie économique.

L'actualité sociale du pays est dominée par des revendications de toutes sortes réclamant à l'Etat de réhabiliter les infrastructures de base, d'augmenter les salaires de différents agents de la Fonction Publique,... Pour répondre à ces revendications l'Etat doit mobiliser davantage de ressources.

Vu cette importance, le souci de maximiser les recettes non fiscales se manifesterait par des actions positives dont le résultat serait d'accroître le compte du Trésor et de permettre à l'Etat de couvrir toutes ses dépenses.

Chose drôle, l'on constate qu'il n'en est pas le cas, ceci suite à des problèmes liés à la taxation, au manque d'éthique, et d'autres problèmes que rencontre la DGRAD en tant que service chargé de la mobilisation des recettes non fiscales.

3. difficulté liée à la taxation

Ce phénomène s'examine sous deux angles : Le premier est relatif aux prélèvements fiscaux c'est-à-dire des droits, taxes et redevances qui diminuent les revenus globaux des contribuables, constituant un sacrifice pour ceux - ci. Lorsqu'on augmente le taux d'imposition, les recettes fiscales augmentent mais il existe un taux au-delà duquel cela entraîne un effet de découragement chez les contribuables, d'où l'évasion fiscale. Comme l'estime LAFFER : « *trop d'impôts tue l'impôt* ». Le deuxième angle de cette difficulté concerne l'inégalité dans la répartition des charges fiscales. C'est ce que l'on qualifie par le terme « *terrorisme fiscal* » où certains payent les impôts au taux plus élevé, d'autres ne les payent pas parce qu'ils sont traités comme des intouchables.

4. Minoration systématique de la base taxable

En général, des ententes se font de manière particulière entre les agents de fisc et les assujettis dans le but de diminuer la base imposable. C'est inadmissible ! La minoration est occasionnée par les pouvoirs publics d'avec une pratique excessive des exonérations et la faillite des différentes entités pourvoyeuses de ressources au trésor public. C'est notamment le cas des recettes de participation.

5. La corruption et la fraude documentaire

Nul n'ignore que le système fiscal congolais est déclaratif et cédulaire. En réalité, la fraude documentaire passe nécessairement par la falsification des documents qui amène à la pratique dite « *faux et usage de faux* » et les auteurs ne sont pas punis. Cela impact négativement sur la maximisation des recettes non fiscales. Outre, la fraude, la corruption a élit domicile dans le chef des agents des régies financières dans le Haut-Uélé. De haut à bas, ce phénomène a pris une grande possession. Malgré des luttes menées avec l'instauration de l'Etat de droit, l'activation de l'Inspection Générale de Finances (IGF), la corruption, en RDC n'épargne aucun secteur de la vie. Pour une petite histoire, en 2009, le pays était classé 162e sur 180 d'après « l'Indice de perception de la corruption » de Transparency International (IPC), totalisant 1,9 sur une échelle allant de 0 (hautement corrompu) à 10 (hautement intègre). Ces constats sont semblables à ceux des « Indicateurs mondiaux de la gouvernance » 2009 de la Banque mondiale, qui confirment la très mauvaise performance de la RDC dans les six dimensions de gouvernance évaluées. Alors que le pays connaissait une légère amélioration de performance en termes de participation et de transparence (de 3,8 en 2004 à 8,5 en 2009 sur une échelle de 0 à 100), il a obtenu un score inférieur à 5 dans tous les autres domaines de gouvernance, notamment la stabilité politique, la qualité réglementaire et la primauté du droit. La situation semblerait même empirer en matière d'efficacité des pouvoirs publics (de 4,9 en 2004 à 1,9 en 2009) et de contrôle de la corruption (3,9 en 2004 comparé à 2,9 en 2009). (CHENE M., 2010).

6. La négligence du facteur humain

Comme on le sait, l'homme est l'acteur principal de la production. D'où le principe « *l'homme qu'il faut à la place qu'il faut* ». Aujourd'hui, suite à la modernisation pour être plus compétitive, toute organisation qui cherche à maximiser ses recettes, et à accroître son rendement se sent dans l'obligation d'informatiser son système. La plupart des agents de la DGRAD Ressort de la Province du Haut-Uélé n'ont pas la maîtrise de l'outil informatique tandis que la gestion de l'impôt, droit, taxe et redevance n'est plus manuelle.

Par ailleurs, l'effectif du personnel de la DGARD Haut-Uélé est assez trop faible, ce qui ne donne pas l'avantage à cette régie financière de maximiser d'avantage les recettes non fiscales. S'il faut le compter, ils ne sont généralement que neuf agents avec devant eux plus de 29 services pourvoyeurs des recettes non fiscales. Ceci est un constat amer, parce qu'il est vraiment difficile de contrôler tous ces services étant donné leur effectif. Beaucoup d'assujettis échappent au contrôle a priori sur notamment les taxes rémunératoires annuelles, les taxes d'implantation et autres. Il serait souhaitable que la DGRAD/Haut-Uélé accroisse le nombre de son personnel pour éviter les surcharges en cas d'empêchement de l'un ou l'autre ordonnateur. Ceci permettra aussi aux ordonnateurs de services correspondant à l'administration centrale d'être affecté dans chaque service pour ordonnancer et recouvrer les recettes non fiscales.

7. Problème de recouvrement des droits, taxes et redevances par la DGRAD

Le paiement des droits et impôts s'effectue, soit volontairement, soit par voie forcée conformément aux prérogatives conférées aux receveurs des services des recettes non fiscales. Le contexte socio-économique dans lequel évoluent les activités économiques, le manque de culture fiscale dans le chef des contribuables et redevables congolais, l'inversion des valeurs qui a élu domicile au sein de toutes les couches de la population, la mauvaise gouvernance c'est-à-dire l'utilisation de l'affectation irrationnelle et inefficace du produit de l'impôt, droits, taxes et redevances par rapport aux besoins de la population sont autant de fléaux qui ne concourent nullement au paiement volontaire et spontané des impôts. La DGRAD est confrontée à des difficultés qui entravent la mise en œuvre de la procédure de recouvrement en RDC en générale et en Province du Haut-Uélé en particulier en cause d'une minorité des agents ordonnateurs. Sans que l'énumération ne soit exhaustive, il y a lieu de relever que les facteurs ou causes ci-après ne facilitent pas la tâche des receveurs et des huissiers dans l'action en recouvrement des droits, taxes et redevances dus :

- ✓ Contestation de certains droits, taxes et redevance par l'assujetti ;
- ✓ Le manque d'information fiable sur la situation patrimoniale des assujettis défaillants ;
- ✓ La thésaurisation de la monnaie ou le recours à la pratique de consignation des fonds ;
- ✓ Interventions politiques hiérarchiques ;
- ✓ L'inefficacité des services postaux ;
- ✓ La mobilité ou l'existence précaire des entreprises ;
- ✓ La logistique ;
- ✓ La motivation des agents.

8. Problèmes liés à la fraude fiscale

La problématique de la fraude est, à l'image du phénomène, complexe. Elle apparaît comme une limite au pouvoir d'imposer et implique dès lors la confrontation des assujettis et de l'Etat. En contrariant la collecte des ressources étatiques, la fraude constitue un sujet d'inquiétude pour les gouvernements. Cette inquiétude est de plusieurs ordres. Elle revêt d'abord une dimension purement financière car la fraude génère une perte de ressources fiscales. Néanmoins, si la fraude grève les capacités des gouvernements à faire face à leurs dépenses, elle contraint aussi la répartition équitable du fardeau du financement public entre les assujettis en accroissant la charge de ceux qui demeurent honnêtes.

En somme, la fraude contrarie à la fois l'efficacité et l'équité de la collecte des ressources publiques. Enfin, elle traduit également les lacunes du contrôle qu'exercent les pouvoirs publics sur les agents privés et témoigne de la méconnaissance des causes et des schémas par lesquels les assujettis éludent l'impôt, droit, taxe et redevance.

La première particularité de ce crime de fraude fiscale est alors de s'exercer à l'encontre d'un acteur qui dispose du pouvoir de décision en matière fiscale. Ainsi, l'Etat fixe-t-il les règles fiscales, qui détermine par là même, tant la structure que le niveau de l'imposition. Mais il est également l'organisateur de la perception des sommes dues, l'instigateur du contrôle, ainsi que celui qui fixe les sanctions applicables lors de la détection de l'acte de fraude. Il dispose donc du pouvoir et des ressources nécessaires pour lutter contre l'offense faite à son encontre.

De ce fait, le problème de la fraude fiscale est donc lié au problème du contrôle et de ses effets dissuasifs, car l'absence de menace peut justifier des diminutions considérables de la matière imposable. Plusieurs éléments doivent donc être mis en exergue successivement afin d'appréhender le rôle du contrôle fiscal dans la problématique de la fraude: l'organisation du contrôle, le nombre de vérifications menées et leurs résultats et enfin leur fréquence et les sanctions auxquelles elles peuvent donner lieu.

En outre, les mesures à prendre pour promouvoir les activités informelles doivent viser à supprimer (pour certaines activités) les contraintes liées à leur caractère illégal, contraintes qui entravent leur développement et envisager de réviser la législation dans le sens d'une plus grande adaptation aux structures et aux modalités de leur fonctionnement. (LUAMBO MAKANZU F., 2009).

III.2. Stratégies pour maximiser les recettes non fiscales dans la province du Haut-Uélé

Enfin d'éviter à enregistrer chaque année un niveau très bas de recouvrement des recettes non fiscales et participer conséquemment au trésor public, la DGRAD Haut-Uélé est appelée à mettre en application les recommandations assorties de la conférence annuelle placée sous le thème « la participation des recettes non fiscales du pouvoir central dans le contexte du découpage » organisée du 27 au 30 janvier 2020 à Kinshasa, notamment :

- Celle de la réforme de procédure relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales ;
- La réhabilitation de l'agent taxateur ;
- Placer des comptables publics ou des receveurs en qualité d'intervenants financiers ;
- L'intensification de la campagne de sensibilisation au civisme fiscal ;
- Poursuivre son interconnexion au guichet unique de la DGRAD pour l'établissement intégral dans les provinces.

Outre les stratégies ci-haut, l'on propose à la DGRAD Ressort de la province du Haut-Uélé les stratégies ci-après :

1. Documentation de la DGRAD/Haut-Uélé

Doter cette régie financière des textes législatifs et réglementaires devant lui permettre de bien poursuivre son travail, revoir ou mieux reformer le système fiscal congolais bien que bâti sur la déclaration,....

2. Renforcement de capacité des agents

Le renforcement de capacité des agents passe avant tout par la formation, la participation aux séminaires, aux ateliers qui cadrent avec les missions qui leur sont assignées, connaissance de tous les textes législatifs, lois et réglementaires relatifs aux finances publiques.

3. Informatisation de la DGRAD

Elle consiste à créer un service informatique chargé de veiller au bon fonctionnement de l'outil informatique dans la division et assurer la maintenance en cas de panne. Ensuite, munir ce service d'un logiciel fiable et efficace pour le contrôle des assujettis en vue de faciliter le processus de suivi et évaluation. Bref, informatiser la gestion au niveau de la DGRAD/Haut-Uélé et former les agents sur l'utilisation de l'outil informatique. Ceci est un moyen favorable pour l'assouplissement de contrôle.

4. Réduction de la fraude fiscale

Pour maximiser d'avantage les recettes non fiscales et obtenir le taux élevé de recouvrement à la DGRAD/Haut-Uélé, cette régie financière doit faire en sorte que tout agent retrouvé dans les pratiques dites fraude et corruption soit sévèrement sanctionnée conformément à la loi en vigueur.

5. Sensibilisation des assujettis

Sensibiliser les assujettis sur le bienfondé de différents prélèvements à effectuer sur eux par la DGRAD, mais aussi et surtout, généraliser le paiement des droits taxes et redevances sur tous les assujettis sans tenir compte des affinités. Du reste, la sensibilisation des contribuables à travers les medias, télévisions, conférences-débats sur le civisme fiscal constituerait un atout.

6. Prise en compte du facteur humain

La Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations ressort du Haut-Uélé se doit dans l'obligation d'augmenter l'effectif de ses agents ordonnateurs et de les affecter dans différents centre d'ordonnancement.

IV. CONCLUSION

Ce sujet s'est investi d'une importance capitale du fait que la République Démocratique du Congo qui est un pays post conflit (OMER KAMBALE et TOME DE HERDT, Op.cit, 2012), continue à souffrir et à vivre les conséquences de la guerre et de la mauvaise gestion de la chose publique ou de l'appareil de l'Etat notamment dans le domaine des finances publiques.

Les recettes non fiscales font aujourd'hui l'objet d'une attention de plus en plus croissante en République Démocratique du Congo, elles constituent une priorité des recettes à recouvrer parmi les autres pour permettre au gouvernement de faire face à ses multiples préoccupations ou problèmes notamment : la paie des fonctionnaires et agents de l'Etat, la réhabilitation et construction des infrastructures, les investissements, bref, les dépenses publiques.

C'est pourquoi, la préoccupation majeure dans la rédaction de cet article consistait à apporter une analyse minutieuse dans le but de déterminer d'abord, le niveau de l'évolution des recettes non fiscales mobilisées par la DGRAD Ressort du Haut-Uélé de 2015 à 2018, puis, connaître les différentes contraintes qui sont à la base de la non maximisation des recettes non fiscales, enfin, proposer des stratégies attrayantes pouvant permettre à cette régie financière de maximiser d'avantages des recettes classées dans cette catégorie pour renflouer la caisse du trésor public.

A l'issue de l'investigation, les résultats obtenus ont démontré qu'il se dégage un niveau très bas d'exécution des assignations des recettes non fiscales recouvrées à la DGRAD en 2016. En 2015 par contre, elle a légèrement dépassé la moitié des assignations.

Par ailleurs, sur les trois dernières années d'étude, le niveau d'exécution était inférieur à 50%, soit 1,96% en 2016, 20,42% en 2017 et 32,67% en 2018, cette décroissance de taux d'exécution démontre en suffisance cette faiblesse d'évolution des recettes non fiscales. En revanche, sur l'intégralité de la période de l'étude, le taux s'élève à 27,94% donc durant les quatre années sous examen, la DGRAD Ressort du Haut-Uélé n'a dégagé que des moins-values, ce qui a entraîné des écarts négatifs sur toute la période de l'étude. Autre facteur qui explique la faiblesse de cette évolution c'est peut d'effort consenti par cette régie financière. Ainsi, il est dégagé qu'en 2015, il y a eu un effort de mobilisation de 50,7% ; en 2016, son taux a baissé jusqu'à 1,8% ; en 2017, l'effort fourni ne représentait que 18,3% et en 2018, les efforts consentis étaient de 29,2%. Pour ce faire, l'année 2015 étant une année de base, est restée celle que la DGRAD Haut-Uélé a mobilisée une énergie considérable pour mobiliser les recettes non fiscales. Par contre, les autres années accusèrent une faiblesse dans les efforts des recettes non fiscales. Au regard de tout ce qui vient de précéder, l'hypothèse de départ ont été confirmées.

En outre, plusieurs contraintes qui gangrènent la maximisation des recettes non fiscales ont été soulevées notamment la faiblesse du système fiscale congolais, de l'inadaptation de ce système à cause effectivement des problèmes liés à la taxation, au manque d'éthique, à la minoration systématique de la base taxable, la fraude documentaire, la négligence de facteur humain, au problème de recouvrement des recettes non fiscales, la fraude fiscales et la corruption.

Au regard des contraintes soulevés précédemment, plusieurs stratégies sont envisageables afin de maximiser les recettes no fiscales et participer activement au renflouement de la caisse de l'Etat en l'occurrence : la documentation de cette régie financière, le renforcement de capacité de ses agents, réduire la fraude et la corruption, sensibiliser les assujettis, prendre en compte le facteur humain, reformer la procédure relative à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] AZAMA LANA, (1986), *Droit fiscal Zaïrois, édition CADICEC*, Kinshasa.
- [2] BAKANDEJA G., (2006), *les finances pour une meilleure gouvernance économique et financière en RDC*, éd. Lancer, Belgique.
- [3] CHENE M., (2010), *Panorama de la corruption et de la lutte anti-corruption en RDC*, U4 Expert Answer, Transparency International, n°255.
- [4] COLLI et BERNARD, (1978), *Vocabulaire économique et financier*, Paris, éd. De seuils, p.255.
- [5] Décret N°0058 du 27/12/1995 portant création, organisation est fonctionnement de la DGRAD en République Démocratique du Congo.
- [6] DIVERGER M., (1966), *Méthodes des sciences sociales*, Paris, PUF.
- [7] FAVAU, Cohen M., et M. Lallernard, (1989), *Dictionnaire du français vivant*, Paris, Pg.772.
- [8] GAUDEMET P., (2007), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, éd. Librairie Générale de droit et jurisprudence, p.29.
- [9] GRAWITZ M., (1999), *Lexique des sciences sociales*, 7^{ème} éd., Dalloz, Paris, P. 211.
- [10] LAUBET J-L., (2000), *Initiation aux méthodes de recherche en sciences sociales*, Paris, Le Harmattan, p.120.
- [11] LEFEVRE F. (1994), *Droit Fiscal*, éd. PUZ, Kinshasa.
- [12] LUAMBO MAKANZU F., (2009), *L'apport des recettes judiciaires dans la mobilisation des recettes non fiscales en RDC : cas de la DGRAD de 2002 à 2006*, sciences commerciales, Université ouverte/Campus de Matadi.
- [13] LUTULA USHIDI E., (2018), *Décryptage de procédures de contrôle et du contentieux des recettes non fiscales en droit congolais*, Kinshasa, Presse Universitaire du Congo, p.128.
- [14] MEHL L., (1959), *Science et Technique Fiscales*, PUF, Collection Themis, Paris.
- [15] MULUMBATI NGASHA, (2006), *Introduction à la science politique* », Lubumbashi, Ed. Africa, p.23.
- [16] MUSWAMBA MPOYI A., (2011), *Etude de la mobilisation des recettes non fiscales dans une régie financière. Cas de la DGRAD Kasai-Oriental*, sciences commerciales, ISP- Mbuji-Mayi.
- [17] OMER KAMBALE et TOM HERDT, (2012), *Congo : Fragilité de l'Etat et fiscalité*, éd. Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2011-2012, Anvers.
- [18] Ordonnance-loi n°13/003 du 23 février 2013 portant réforme des procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales illeque modifiée et complétée à ce jour. Extrait du Journal Officiel spécial du 05 mars 2018.
- [19] Ordonnance-loi n°18/003 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir Central, J.O, numéro spécial du 23 avril 2018.
- [20] SAFALI E., (2011), *Le poids des recettes non fiscales sur les revenus publics au Rwanda. Cas du district de Gicumbi, de 2006 à 2008*, comptabilité, à l'institut polytechnique de Byumba.
- [21] VANDRIESHE X., et LASCOMBE M., (1994), *les finances publiques*, éd. DALLOZ, Paris, 11^{ème} rue sorffort, p.123.