

MARCHER DANS L'OBSCURITÉ : Le commerce informel transfrontalier dans la région des Grands Lacs

Kristof Titeca avec Célestin Kimanuka

Septembre 2012



En collaboration avec



Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes
et l'autonomisation des femmes

À propos d'International Alert

International Alert est une organisation indépendante qui, depuis 26 ans, travaille dans le domaine de la consolidation de la paix. Nous travaillons avec les populations directement touchées par des conflits violents afin d'améliorer leurs perspectives de paix. Nous cherchons également à influencer les politiques et les méthodes de travail des gouvernements, des organisations internationales comme l'ONU et des entreprises multinationales afin de réduire le risque de conflit et de renforcer les perspectives de paix.

Nous sommes présents en Afrique, dans plusieurs régions d'Asie, dans le Caucase du Sud, au Proche-Orient et en Amérique latine, et nous avons récemment commencé à travailler au Royaume-Uni. Notre travail thématique se focalise sur plusieurs axes clés directement liés aux perspectives de paix et de sécurité : l'économie, le changement climatique, le genre, le rôle des institutions internationales, l'impact de l'aide au développement et l'effet de la bonne et de la mauvaise gouvernance.

Nous sommes l'une des ONG les plus importantes au monde dans le domaine de la consolidation de la paix, avec plus de 159 employés basés à Londres et dans nos 14 bureaux à travers le monde. Pour un complément d'information sur notre travail et les pays où nous sommes présents, veuillez visiter <http://www.international-alert.org>

À propos d'ONU FEMMES

L'entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU FEMMES) est une organisation créée en juillet 2010, résultat de la fusion de quatre agences onusiennes œuvrant pour le droit des femmes dans le monde. Son rôle est principalement l'appui aux organes intergouvernementaux dans l'élaboration de politiques et normes mondiales ainsi que l'assistance technique aux États pour la bonne application de ces règles. La création d'ONU FEMMES part de la reconnaissance des nombreux défis auxquels se heurtent les femmes du monde entier et a pour objectif l'égalité entre hommes et femmes en tant que partenaires et bénéficiaires du développement, des droits de l'homme, de l'action humanitaire, de la paix et de la sécurité.

Le programme régional d'ONU FEMMES en faveur des femmes dans le commerce informel transfrontalier de la région des Grands Lacs a pour objectifs la création de richesse et la réduction de la pauvreté et de l'exclusion parmi ces femmes. S'appuyant sur des partenariats avec des organisations tant au niveau régional, gouvernemental, onusien que de la société civile, le programme a jusqu'ici mis en place des actions adressées aux gouvernements et aux organisations régionales en vue de la prise en compte des femmes dans le commerce informel transfrontalier dans les protocoles et stratégies nationales et régionales. Des activités pilotes destinées directement à ces femmes ont également été mises en œuvre dans les trois pays de la région des Grands Lacs.

<http://www.unwomen.org>

© International Alert 2012

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, déposée dans un système de recherche ni transmise sous toute autre forme ou moyen – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre – sans pleine attribution.

Mise en page : D. R. ink

Photo de couverture : © International Alert/Aubrey Wade

MARCHER DANS L'OBSCURITÉ :

Le commerce informel transfrontalier dans la région des Grands Lacs

À propos des auteurs

Dr. Kristof TITECA est chercheur postdoctoral de la Fondation de la Recherche – Flandre (FWO), basé à l’Institut de Politique et de Gestion du Développement (Université d’Anvers). Ses recherches portent sur le commerce transfrontalier dans la région des Grands Lacs, sujet sur lequel il a publié dans un grand nombre de revues scientifiques importantes telles que le *Journal of Modern African Studies*, *Journal of Eastern African Studies* ou *Politique Africaine*.

Célestin KIMANUKA est Chef de travaux et chercheur au Centre informatique et statistique de l’Institut supérieur de statistiques et de nouvelles technologies (ISSNT) à Goma dans la province du Nord-Kivu, RD Congo. Il travaille comme consultant indépendant auprès de plusieurs organisations internationales pour la production de recherches et d’analyses statistiques.

Remerciements

Ce travail de recherche a été réalisé dans le cadre du programme « Capacitation économique des femmes » d’International Alert dans la région des Grands Lacs. Ce programme est financé par le ministère norvégien des Affaires étrangères. Cette recherche a été cofinancée par ONU FEMMES dans le cadre de son programme régional pour les femmes dans le commerce informel transfrontalier. Les auteurs voudraient remercier Maria Lange, Blaise Muhire et Danny Nkurikiye d’International Alert, les enquêteurs et tous les commerçant(e)s, officiers gouvernementaux et autres personnes interviewées lors des enquêtes. Nous remercions aussi les lecteurs critiques qui ont passé en revue ce rapport, dont Nathalie Gahunga (Coordinatrice du programme régional pour les femmes dans le commerce informel transfrontalier d’ONU FEMMES), Shiho Nagaki (économiste à la Banque Mondiale), Nene Morisho (candidat doctoral à l’Université de Bayreuth, Allemagne), Christophe Sebudandi (consultant indépendant) et Charlotte Vaillant (économiste indépendante).

Table des matières

Résumé exécutif	4
1. Introduction	7
1.1 Contexte, justification et objectifs	7
1.2 Méthodologie	9
2. Profil des petits commerçant(e)s	14
2.1 Éducation	14
2.2 Rôle des hommes et des femmes	14
2.3 Âge des petits commerçant(e)s	15
2.4 Nationalité des petits commerçant(e)s	16
2.5 État civil et responsabilités dans le ménage	16
2.6 Les associations	17
3. Analyse du petit commerce transfrontalier	18
3.1 Importance relative du petit commerce comme moyen de subsistance	18
3.2 Flux commerciaux	20
4. Capital des commerçant(e)s	22
4.1 Sources des capitaux	22
4.2 Capital de départ	22
4.3 Estimation du bénéfice du petit commerce transfrontalier	24
5. Taxation	25
5.1 Organisations d'intégration régionale	26
5.2 Taxes congolaises	28
5.3 Taxes burundaises	32
5.4 Taxes rwandaises	33
5.5 Taxes ougandaises	34
6. Difficultés vécues par les petits commerçant(e)s	35
6.1 Difficultés générales	35
6.2 Difficultés spécifiques aux femmes	36
6.3 Rapport entre les petits commerçant(e)s des différents pays	38
7. Informalité : un 'pacte du diable' ?	40
8. Conclusion et recommandations	43
8.1 Recommandations pour les gouvernements de la région	45
8.2 Recommandations pour les acteurs externes	47
8.3 Recommandations pour les organisations d'intégration régionale	48
Bibliographie	49

Résumé exécutif

Le petit commerce transfrontalier¹ joue un rôle considérable dans la région des Grands Lacs où des biens sont échangés entre la RDC, le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi, permettant l'approvisionnement en biens particuliers (surtout produits vivriers) des régions qui ne produisent pas assez pour couvrir leurs besoins. Ce commerce est majoritairement informel dans le sens où les commerçant(e)s ne sont pas enregistrés et ne paient pas d'impôt. Toutefois, ils/elles paient des taxes à l'exportation ou l'importation (selon le cas) et traversent souvent avec des documents de voyage aux points frontaliers officiels. Ils/elles contribuent ainsi à l'économie nationale, bien qu'une partie de leur activité soit informelle. Pour cette raison, les termes utilisés dans ce rapport sont 'petit commerce' ou 'commerce informel' transfrontalier.

Le petit commerce est un mécanisme de survie et d'emploi pour au moins 45 000 commerçant(e)s et ceux qui dépendent d'eux,² dans une région qui a souffert longuement des conflits armés et où les autres options économiques sont limitées. Ces liens commerciaux transfrontaliers sont une preuve visible de l'interdépendance économique entre les pays de la région, et constituent un levier important pour la croissance économique ainsi que pour le rapprochement entre les populations, souvent divisées et méfiantes à l'égard des populations voisines à cause des conflits violents qui ont touché et continuent de toucher cette région. Le petit commerce informel³ transfrontalier est très largement dominé par les femmes : selon cette étude, elles totalisent 74 % des commerçant(e)s sur quatre postes frontaliers dans la région des Grands Lacs. Il est à noter qu'elles ont moins d'opportunités commerciales que les hommes et leurs contributions restent souvent ignorées par les institutions financières.

International Alert promeut depuis 2000 la participation politique des femmes dans la région des Grands Lacs, en appuyant les efforts des organisations et associations féminines locales. Depuis 2009, Alert travaille sur la *capacité économique et le rapprochement entre femmes commerçantes*.⁴ Ce programme vise deux objectifs : d'une part renforcer l'environnement des affaires pour les femmes petites commerçantes en vue d'améliorer leur survie économique, et d'autre part créer des opportunités de dialogue entre les commerçant(e)s et les autorités, afin de consolider la paix. La capacité de liaison des femmes commerçantes de part et d'autre des frontières ciblées sous ce programme sera renforcée, et renforcera une tolérance mutuelle entre les communautés de chaque côté des frontières.

Les résultats principaux de cette recherche sont les suivants :

1. Les revenus du commerce sont principalement utilisés dans les ménages pour couvrir des besoins primaires, comme l'alimentation ou la scolarisation des enfants. Les femmes en particulier jouent un rôle important dans ce commerce, car elles constituent la majorité des

1 Pour ce rapport, le petit commerce transfrontalier est défini comme suit : *toute activité transfrontalière commerciale génératrice de revenus dont la valeur des transactions journalières ne dépasse pas 100 dollars américains (USD) par commerçant.*

2 Ce chiffre provient de nos enquêtes conduites en 2010 et 2011 à 5 points frontaliers dans la région (Goma, Bukavu, Uvira, Arua, Cibitoke), mais le chiffre réel est sans doute largement supérieur. En dehors des commerçants, ce commerce fournit aussi un revenu important à ceux qui produisent les marchandises échangées, les grossistes et les employés des entreprises commerciales, ainsi que les transporteurs des produits (et leurs familles).

3 Nous adoptons ici la définition du commerce *informel* suivante : *toute activité, non enregistrée et/ou dépourvue de comptabilité formelle écrite, exercée à titre d'emploi principal ou secondaire, par une personne en tant que patron ou à son propre compte.* Définition tirée de la Commission économique pour l'Afrique, l'Union africaine, la Banque africaine de développement (2010) : *État de l'intégration régionale en Afrique IV. Développer le commerce intra-africain*, Addis-Abeba, Éthiopie.

4 Une première phase de ce travail était financée par la Commission européenne (2009-2010). Le programme actuel est financé par le ministère norvégien des Affaires étrangères (2011-2013), avec une contribution d'ONU FEMMES.

- commerçant(e)s et que ce commerce est leur principal moyen de subsistance. Les femmes commerçantes vendent surtout des produits alimentaires de faible valeur marchande, tandis que les commerçants hommes vendent une plus grande variété de produits de valeur supérieure.
2. Les femmes commerçantes sont confrontées à des difficultés spécifiques : elles ont le plus petit capital de départ, elles font généralement du commerce des biens qui génèrent le moins de profits, et elles sont confrontées au harcèlement à la frontière, ainsi qu'à une perception négative de leurs activités de la part de leur entourage (sauf de leurs propres familles). En plus, leurs activités commerciales ne les libèrent pas de leurs responsabilités familiales : leur commerce les oblige à revenir à la maison tard le soir, pour assurer ensuite les besoins du ménage.
 3. Pour les hommes et les femmes commerçants, l'accès au capital est limité et provient en grande partie des ressources du ménage. La RDC est, en outre, confrontée à un problème spécifique : celui des taxes informelles et de la multitude d'agences présentes aux frontières, qui entraîne parfois un mauvais traitement des commerçant(e)s de la part des fonctionnaires. Les entretiens avec les commerçant(e)s ont révélé qu'ils préfèrent les taxes informelles parce qu'elles sont « négociables » ; mais : i) certaines taxes ne sont pas supposées être payées et constituent donc une violation des lois nationales ; et ii) ces taxes sont basées sur des accords informels qui sont imprévisibles, ne sont pas durables et doivent être constamment renégociés.
 4. Le manque de connaissance par les commerçant(e)s de leurs droits et responsabilités constitue un problème majeur. Les commerçant(e)s ne connaissent généralement pas la nomenclature, les différents traités et réglementations (nationales ou régionales) ou les rôles et responsabilités précis des différentes agences frontalières.
 5. Les relations entre les commerçant(e)s sont parfois difficiles et ils se plaignent de discrimination, tracasseries, etc., de la part de leurs homologues des différents pays. D'un côté, ces relations sont le reflet d'une situation de concurrence commerciale, mais elles sont aussi le résultat d'une histoire de violence dans la région qui est entrée dans la mémoire et se reflète dans les préjugés, stéréotypes et rumeurs que les gens formulent les uns envers les autres.⁵
 6. Les commerçant(e)s sont souvent mal organisés. Seule une minorité d'entre eux sont membres d'associations ou coopératives, qui sont généralement faibles et qui ont tendance à avoir des relations concurrentielles. La grande majorité des commerçant(e)s qui ne font pas partie d'une association ou d'une coopérative souhaitent vivement en devenir membres, mais ont l'impression que cela dépasse leurs capacités.

Les recommandations principales basées sur cette recherche, qui sont adressées respectivement aux gouvernements régionaux, aux institutions régionales et aux acteurs externes, sont les suivantes :

- *La question du grand nombre de taxes informelles devrait être abordée.* Cet aspect concerne surtout le Congo et le Burundi et devrait être résolu par l'application correcte des nomenclatures, des mécanismes de contrôle et des amendes pour les acteurs qui ne respectent pas ces nomenclatures. Pour la RDC, cela implique la stricte application par les autorités, tant nationales que provinciales, des ordonnances et décrets récents, pour limiter le nombre d'agences mandatées à œuvrer aux frontières et abolir les taxes illégales.
- Les petits commerçant(e)s ne refusent pas tous les taxes en tant que telles, mais plutôt leur manque de clarté, la multitude des taxes et les taux élevés. *Les autorités nationales, y compris les agences douanières, devraient donner aux commerçant(e)s accès à cette information.* La fiscalité doit être simplifiée (par un guichet unique) et les taux d'imposition adaptés aux possibilités financières des *petits* commerçant(e)s, ainsi que cela a été établi dans des accords régionaux.
- *Les gouvernements de la région doivent mettre en place des politiques de promotion du petit commerce*, notamment celui exercé par les femmes, en adoptant des politiques fiscales qui permettent de lutter contre la pauvreté, étant donné le rôle important du petit commerce transfrontalier dans la survie de la population. L'imposition d'une forte taxation (dans le souci d'augmenter les recettes fiscales de l'État) risque d'étouffer les activités économiques à petite échelle qui font vivre des centaines de milliers des personnes.

- *Une stratégie de formalisation progressive du petit commerce transfrontalier doit être formulée* pour permettre aux commerçant(e)s de développer leur entreprise et par là même de devenir des contribuables plus importants. Cela demande notamment une forte amélioration de l'accès au financement, en établissant des fonds de garantie et caisses d'épargne/crédit accessibles aux commerçant(e)s les moins nantis. À ce titre, les femmes doivent bénéficier d'un accès privilégié aux ressources financières.
- *Les politiques nationales doivent accorder une attention particulière au rôle des femmes.* Par exemple, des directives devraient être mises en place en ce qui concerne le traitement des femmes aux points de passage frontaliers (par exemple sur la fouille des femmes commerçantes).
- *Des plateformes doivent être établies* avec l'appui des ONG locales et internationales, et la collaboration des autorités nationales, permettant aux représentants du gouvernement et aux commerçant(e)s des différents côtés de la frontière de se réunir aux différents points frontaliers, afin d'améliorer l'interaction et la confiance entre les commerçant(e)s et les fonctionnaires, et le respect des droits et responsabilités des uns et des autres. Une attention particulière doit être donnée à intégrer pleinement les femmes vu leur nombre élevé et leur importance dans le commerce transfrontalier.
- Des organisations d'intégration régionale (CEA, COMESA, CEPGL) et les gouvernements nationaux *doivent prendre en compte les défis particuliers (notamment ceux qui concernent les femmes commerçantes) et l'importance du petit commerce transfrontalier en tant qu'économie de survie* dans l'élaboration, la révision et la mise en application des accords régionaux d'intégration économique. Ils doivent développer une stratégie de suivi des problèmes des petits commerçant(e)s, afin de maintenir leurs politiques adaptées aux réalités sur le terrain.

1. Introduction

1.1 Contexte, justification et objectifs

Le petit commerce transfrontalier joue un rôle considérable dans la région des Grands Lacs, où des biens sont échangés entre la RDC, le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi.⁶ Ce commerce est majoritairement informel dans le sens où les commerçant(e)s ne sont pas enregistrés et ne paient pas d'impôt. Toutefois, ils/elles paient des taxes à l'exportation ou l'importation (selon le cas) et traversent souvent avec des documents de voyage aux points frontaliers officiels. Ils/elles contribuent ainsi à l'économie nationale, bien qu'une partie de leur activité soit informelle. Pour cette raison, le terme utilisé dans ce rapport est 'petit commerce' ou 'commerce informel' transfrontalier.

Le commerce transfrontalier est crucial pour l'approvisionnement en marchandises des pays qui n'ont pas assez de provisions en biens particuliers, comme certains produits vivriers. Le rôle important du commerce transfrontalier ressort du tableau 1 qui montre les valeurs d'exportation et d'importation du commerce transfrontalier enregistrées dans la région des Grands Lacs en 2009.

Tableau 1 : Le commerce transfrontalier dans la région des Grands Lacs (2009, 000\$) (Banque Mondiale 2011 : 2)

		Importateur			
		Burundi	RDC	Rwanda	Ouganda
Exportateur	Burundi		7037	3291	426
	RDC	652		5975	4346
	Rwanda	1738	11392		3071
	Ouganda	28515	78307	141853	
	Monde	337649		1109830	4246228

Une grande partie de ce commerce transfrontalier n'est pas le fait de commerçant(e)s qui exercent le commerce en gros, mais celui de petits commerçant(e)s, qui traversent la frontière fréquemment. Pour ce rapport, le petit commerce transfrontalier est défini comme suit : toute activité transfrontalière commerciale génératrice de revenus dont la valeur des transactions commerciales journalières ne dépasse pas 100 dollars américains (USD) par commerçant.

Ce petit commerce n'est pas seulement important pour l'approvisionnement en marchandises des différentes régions concernées (qui s'étend bien au-delà des strictes régions frontalières⁷), mais il fournit également un moyen important de subsistance pour les petits commerçant(e)s. Il est donc un des mécanismes de survie essentiels en l'absence d'autres options économiques. Le manque de moyens de vie diversifiés est un résultat des multiples cycles de conflits violents qui ont touché la région (et qui continuent de toucher l'est de la RDC), ou le résultat des réformes qui privent une

⁶ Il y a aussi un volume de commerce non négligeable entre la Tanzanie et la RDC (surtout à travers les villes de Kigoma et d'Uvira) ; mais cela ne fait pas l'objet de cette étude.

⁷ Cf. Titeca 2009 ; Titeca et De Herdt 2010.

partie de la population de leurs moyens de subsistance. Comme on l'analysera, le revenu de la plupart des ménages concernés dépend de ces activités, qui fournissent des moyens de subsistance pour des milliers de personnes. En outre, ce sont surtout des femmes qui sont actives dans ce commerce, et qui fournissent un moyen de subsistance pour les familles. Cependant, dans la conduite de ce commerce, les commerçant(e)s rencontrent toute une gamme de difficultés. À côté des difficultés d'ordre général, il y a aussi des dangers spécifiques qui concernent les femmes. Un de ces problèmes concerne les taxes : en décrivant le système de taxation qui, en RDC surtout, est complexe, imprévisible et inconnu, une femme commerçante ougandaise a expliqué comment elle doit « marcher dans l'obscurité ».⁸ Cette image décrit la situation des petits commerçant(e)s en général dans la région des Grands Lacs et celle des femmes en particulier : elles sont laissées dans l'obscurité au sujet de leurs droits et de leurs responsabilités. Cela ne concerne pas seulement la nomenclature des taxes, mais également la manière dont elles sont confrontées aux problèmes d'insécurité, au mauvais traitement de la part des nombreux acteurs et à l'accès difficile au capital. En outre, elles ne sont pas conscientes du potentiel de l'action collective : les associations ou coopératives sont faibles (et souvent inexistantes), ce qui fait que les femmes commerçantes (et les commerçant(e)s en général) ne sont pas capables de faire respecter leurs droits. Les relations entre les commerçant(e)s des différents pays/nationalités sont également souvent difficiles. Ce rapport décrira les conditions du petit commerce et les difficultés rencontrées par les commerçant(e)s, en portant une attention particulière à la situation des femmes.

À cause de ces difficultés, beaucoup de commerçant(e)s essaient d'échapper aux règles formelles et préfèrent les taxes informelles, qui sont perçues comme étant plus faibles. D'autres commerçant(e)s s'appuient sur des arrangements informels avec les agents gouvernementaux ou essaient d'éviter les taxes en prenant des routes de contrebande. Cela ne veut toutefois pas dire que tout le petit commerce transfrontalier est informel⁹ : le cadre réglementaire de l'État joue un rôle de point de référence, et une partie du commerce adhère à ces règles. Des taxes sont payées, et des quittances sont données en échange – comme cela sera décrit dans ce rapport.

En 2009-2010, une recherche sur les obstacles à la participation politique des femmes a été menée par International Alert avec le financement du ministère norvégien des Affaires étrangères. La seconde phase de « Dialogue inclusif » (2011-2013) se focalise sur la *capacité économique des femmes commerçantes*, plus particulièrement les petits commerçants transfrontaliers. Le projet voudrait atteindre un impact à deux niveaux : d'une part renforcer l'environnement des affaires pour les femmes (majoritairement) petites commerçantes en vue d'améliorer leur survie économique, et d'autre part créer des opportunités de dialogue entre les commerçant(e)s et les autorités, pour ainsi consolider la paix.¹⁰ Le projet est focalisé sur 4 frontières de la RDC où le volume des transactions est assez élevé :

- Goma-Gisenyi (RDC-Rwanda)
- Bukavu-Cyangugu (RDC-Rwanda)
- Uvira-Gatumba (RDC-Burundi)
- Aru/Ariwara-Arua (RDC-Ouganda)

Sur demande de la CEPGL et ONU FEMMES, et afin d'apporter une perspective comparative d'une frontière non congolaise, la frontière de Cibitoke – Bugarama (Burundi-Rwanda) a été ajoutée à cette recherche.

L'objectif de la recherche est d'analyser les dynamiques du petit commerce transfrontalier au niveau des 3 frontières à l'Est de la RDC et entre le Burundi et le Rwanda, en vue de comprendre comment l'amélioration de ce commerce pourrait faire avancer le pouvoir économique des femmes

8 Entretien avec une commerçante ougandaise, Arua, 03/03/2011; traduction KT. Traduction de 'Walking in the dark'.

9 La distinction entre informel et illégal est expliquée ci-dessous.

10 Ce projet fait aussi suite à une recherche sur le petit commerce transfrontalier entre Goma (RDC) et Gisenyi (Rwanda) réalisée par International Alert en collaboration avec APIBA (Association d'Appui aux Initiatives de Base, ONG locale basée à Goma en RDC).

et, par là même, contribuer à la paix et à la sécurité dans la région. La recherche sera utilisée comme instrument pour les femmes commerçantes à travers des campagnes de sensibilisation à ces quatre frontières :

- Les résultats de la recherche seront communiqués aux commerçant(e)s, agences frontalières et autorités locales, provinciales et nationales, ainsi qu'aux institutions régionales. Les principales conclusions seront traduites en kiswahili et en kinyarwanda et publiées sous forme de brochure à l'intention des commerçant(e)s. Une émission radio hebdomadaire intitulé *Mupaka ni Shamba Letu* (« La frontière, notre champs ou notre gagne-pain ») produite par International Alert et diffusée à Bukavu, Goma et Uvira sera utilisée comme outil de diffusion d'informations.
- Les femmes commerçantes de différentes nationalités seront réunies afin de discuter des principaux défis à relever sur la base de ces conclusions. Avec l'aide des organisations partenaires locales à chaque frontière, celles-ci serviront de point de départ pour la diffusion de messages de plaidoyer par les commerçant(e)s et pour un dialogue avec les autorités des différents côtés des frontières. La voix commune des commerçant(e)s sera renforcée grâce à la mise en réseau de différentes nationalités, dans le but de surmonter les tensions et les suspicions.

International Alert travaillera aussi en collaboration avec les agences frontalières et autorités provinciales au Nord et au Sud Kivu/RDC, en fournissant aux agents douaniers des formations sur les taxes/règlements et le genre, la gouvernance et les droits de l'homme. Les commerçant(e)s seront appuyés pour créer des associations et pour renforcer leurs compétences entrepreneuriales, ainsi que leurs connaissances sur les taxes et les réglementations. Un Comité de pilotage sera établi par les autorités provinciales, représentant toutes les agences frontalières, et sera chargé de suivre la mise en œuvre du projet et de répondre aux problèmes en lien avec le petit commerce transfrontalier.

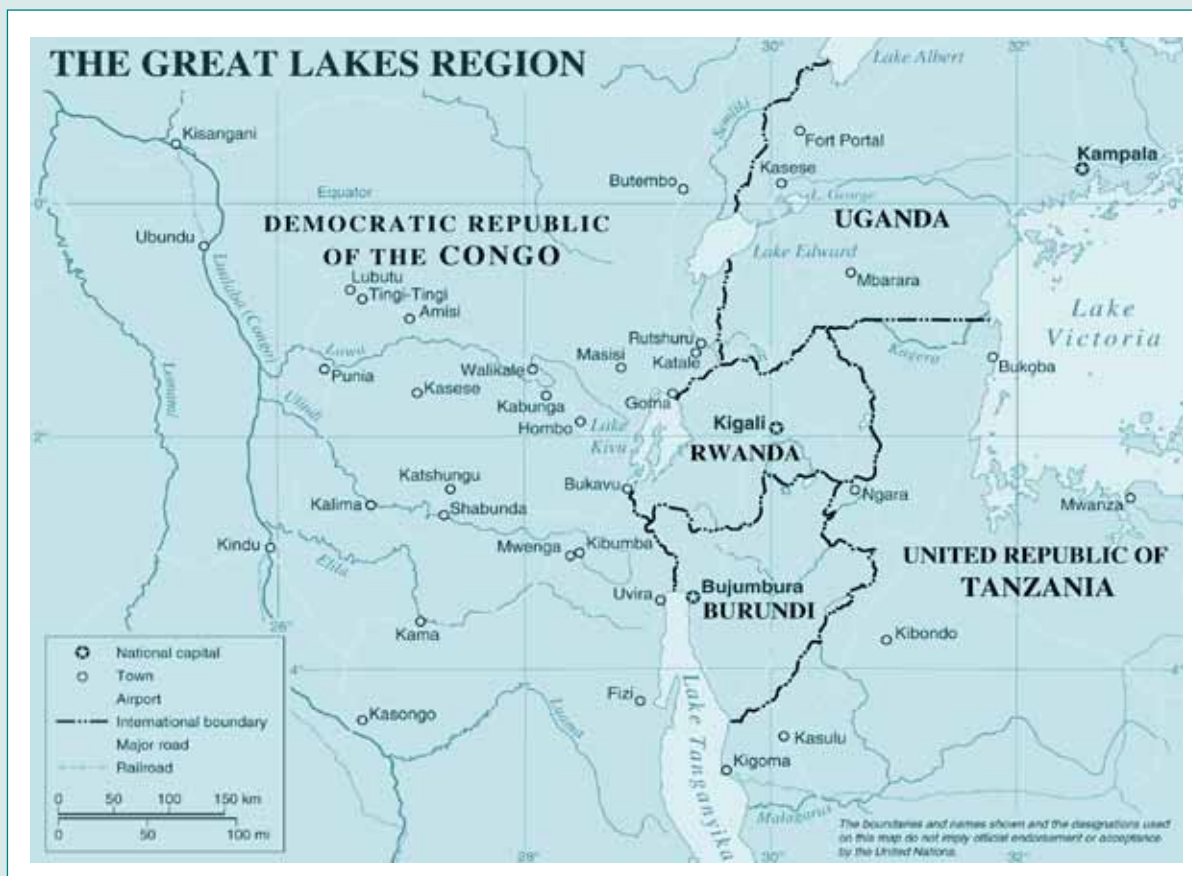
Dans le cadre de son partenariat avec International Alert, ONU FEMMES a financé des sessions de formations en entrepreneuriat pour les femmes dans le commerce informel transfrontalier à Goma. Compte tenu des premiers résultats positifs au Rwanda, l'organisation va poursuivre son activité de plaidoyer pour la mise en œuvre d'un programme de microcrédit au Burundi et en RDC. Par ailleurs, ONU FEMMES travaillera de concert avec les autorités frontalières en organisant des formations sur la communication sensible au genre et s'engage à continuer son action pour la prise en compte des femmes dans le commerce informel transfrontalier dans la région des Grands Lacs dans les politiques et législations nationales et régionales.

1.2 Méthodologie

L'étude concerne quatre frontières (sites), à savoir :

- | | |
|---|--------------------------------|
| 1. Bukavu-Cyangugu (RDC-Rwanda) | : Site Bukavu (voir carte 1) |
| 2. Uvira-Gatumba (RDC-Burundi) | : Site Uvira (voir carte 1) |
| 3. Aru-Arua (RDC-Ouganda) | : Site Arua (voir carte 2) |
| 4. Cibitoke – Bugarama (Burundi-Rwanda) | : Site Cibitoke (voir carte 1) |

Carte 1 : La région des Grands Lacs



Source : United Nations Map No. 4004.1, janvier 2004.

L'étude a été organisée d'une manière participative à partir de 3 sources de données :

1. *Récolte de données administratives*, en particulier des statistiques du commerce transfrontalier des produits vivriers, collectées par les douanes congolaise, rwandaise, burundaise et ougandaise, les divisions du commerce extérieur et d'autres. Tout cela a néanmoins donné des résultats limités, étant donné que très peu de statistiques sur le petit commerce sont collectées et enregistrées de manière régulière par les douanes respectives.
2. *Récolte de données quantitatives* par un questionnaire standard auprès des petits commerçant(e)s lors de la traversée de la frontière aux principaux points d'observation (formels ou informels) qui étaient choisis en fonction de leur importance. L'enquête a été faite par échantillonnage aléatoire simple avec une population infinie.¹¹ Le choix des petits commerçant(e)s a été fait aléatoirement en prenant systématiquement le cinquième commerçant par ordre d'arrivée.¹² Pour chaque site, nous avons prévu d'enquêter à partir du témoignage d'au moins 900 petits commerçant(e)s. Notons cependant que sur le site d'Uvira-Gatumba et Cibitoke–Bugarama, le nombre de 900 n'a pas été atteint, compte tenu de la fréquence réduite (liée aux jours de marché). Sur chaque site, l'observation s'est déroulée toute la journée pendant 14 jours, sauf pour le site d'Arua-Ariwara où l'observation s'est déroulée en 13 jours en raison de l'absence d'autorisation par les autorités du district, lors du premier jour de l'enquête. Notons aussi que pendant la période d'observation, un pointage du nombre de petits commerçant(e)s par produit et par sexe selon le mouvement de la ville 1 vers la ville 2 et vice versa a été fait, afin de pouvoir estimer le volume des transactions spécifiques aux différents produits.
3. *Récolte de données qualitatives* par 'focus group' et par interview ciblée avec des informateurs clés. Des séances de discussions sur des points précis ont été organisées avec des commerçant(e)s, membres des associations aux principaux marchés, aux bureaux des associations ou à d'autres lieux convenus, de chaque côté de la frontière. Des interviews ciblées ont été menées auprès des responsables des différents services opérationnels aux frontières, des responsables des associations et avec différents acteurs du secteur du commerce transfrontalier. Un guide de questions pour focus group et un guide d'interview ont été utilisés. Sur chaque site, nous avons organisé 5 à 6 focus groups avec les commerçant(e)s et au moins 5 interviews ciblées.

Avant l'enquête, un atelier de formation théorique et pratique à destination des enquêteurs, superviseurs et agents de saisie a été organisé sur chaque site. Les données quantitatives ont été encodées et analysées en SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*) et Excel, tandis que les données de pointage ont été saisies et analysées à l'aide du logiciel Excel. La saisie des données a été effectuée chaque lendemain du jour où ont été menés les entretiens sur le terrain. Les données brutes recueillies pour ce rapport sont également à la base du rapport de référence d'ONU FEMMES.¹³

Biais possibles et limitations méthodologiques

1. Le biais du « non réponse ». Les entretiens se tenant à la traversée de la frontière, certains petits commerçant(e)s sont pressés d'aller vendre leurs produits et par là même ne sont pas interviewés alors qu'ils sont désignés d'une manière aléatoire. Ce biais a été observé au début de l'enquête. Malgré les signes distinctifs des enquêteurs, au début, les enquêtés ressentaient une certaine méfiance car ils pensaient qu'il s'agissait d'autres agents taxateurs. Cette méfiance a progressivement disparu, laissant la place à une ouverture franche des commerçant(e)s envers l'équipe d'enquêteurs.

11 En pratique, une population étudiée est considérée comme infinie s'il est impossible de lister ou de compter tous les éléments de la population. Anderson & Sweeney-Williams (2007).

12 Les conditions d'application de ce sondage sont les suivantes : chaque élément sélectionné provient de la même population, et chaque élément est sélectionné de façon indépendante.

13 ONU FEMMES (2012). *Baseline report on women in informal cross-border trade in the Great Lakes region*. New York.

2. Le biais de « traduction ». L'interprétation des questions peut être différente en kiswahili, kinyarwanda, kirundi et lugbara par rapport au texte original français ou anglais. C'est la raison pour laquelle, pendant la formation des enquêteurs, un temps important a été consacré à la traduction du questionnaire en kiswahili, kirundi ou lugbara et les enquêteurs ont utilisé ce texte traduit à côté du questionnaire français ou anglais. Pour le site d'Arua, le questionnaire a été d'abord traduit en anglais avant d'être de nouveau traduit en lugbara.
3. Le biais « d'enquêteur ». Les opinions propres des enquêteurs et leurs superviseurs peuvent biaiser les résultats. Par exemple, quand les enquêteurs montrent verbalement ou non quelle réponse est « correcte ». Nous avons essayé de minimiser ce biais pendant la formation à travers des jeux de rôles.
4. Le biais de « répondants ». Les répondants peuvent avoir intérêt à donner certaines réponses fausses pour obtenir des bénéfices plus tard. Face à chaque enquêté, les enquêteurs ont eu à expliquer les objectifs de l'enquête.
5. Le biais de « confidentialité ». Pendant l'entretien, la confidentialité et l'anonymat étaient appliqués. Pour assurer une participation volontaire, les enquêteurs devaient expliquer la différence entre leur travail d'enquête et les divers services chargés de la taxation à la frontière congolaise.
6. Le biais d'évaluation des quantités des produits. Pendant l'enquête, les enquêteurs devaient évaluer des quantités (poids, nombre de litres, nombre de pièces, etc.) des produits échangés. Cette opération a été facilitée par les nombreux exercices pratiques effectués lors de la formation.
7. Le biais de l'informalité. Nous avons utilisé la délivrance de reçus comme indicateur pour vérifier le caractère légal des taxes. Comme on l'expliquera, bien que cet indicateur ait bien fonctionné, en réalité le niveau d'informalité est plus élevé, pour un certain nombre de raisons (par exemple le fait que même les reçus peuvent être informels).
8. Pour les sites de Bukavu et d'Arua, nous avons perdu une journée à la suite du retard administratif pour obtenir l'autorisation des responsables à la frontière.

Pour réduire ces risques de biais, nous avons :

- Consacré du temps et des efforts pour choisir des enquêteurs expérimentés et pour les former ;
- Prévu une pré-enquête ainsi qu'une supervision intensive durant l'enquête ;
- Vérifié rigoureusement les questionnaires et un feedback à chaud était proposé aux enquêteurs avant qu'ils ne retournent sur le terrain ;
- Fait en sorte que les encodeurs saisissent les données le lendemain de la collecte de données et puissent de ce fait vérifier les erreurs éventuelles ;
- Effectué une analyse qualitative rigoureuse, c'est-à-dire une recherche de terrain détaillée par un chercheur expérimenté.

Dans ce rapport, nous allons d'abord analyser le profil des commerçant(e)s, en termes de pourcentage de femmes, niveau d'éducation, âge, nationalité et état civil (chapitre 2). Nous allons ensuite analyser l'importance économique du petit commerce transfrontalier, les flux commerciaux et les types de produits échangés par les hommes et les femmes (chapitre 3). Le chapitre 4 analyse le capital et les bénéfices des commerçant(e)s, en portant une attention particulière aux différences entre les sexes. Le rapport examine ensuite les difficultés des taxes formelles et informelles aux différents sites (chapitre 5). Le chapitre 6 porte sur les problèmes rencontrés par les commerçants, avec une attention particulière portée sur les problèmes vécus par les femmes commerçantes, et les relations entre les commerçant(e)s des différents pays. Le chapitre 7 examine les solutions, telles que les commerçant(e)s les ont perçues, avec une discussion sur les problèmes spécifiques associés au caractère informel d'une grande partie du commerce. Le chapitre 8 livre les conclusions et recommandations.

2. Profil des petits commerçant(e)s

2.1 Éducation

L'étude montre que le niveau général d'éducation des commerçant(e)s est faible : sur l'ensemble des sites, 26 % des petits commerçant(e)s n'ont pas étudié et 79 % n'ont pas dépassé l'école primaire. C'est dans l'échantillon du site Cibitoke que l'on trouve la plus grande proportion (94 %) des petits commerçant(e)s qui n'ont pas dépassé l'école primaire. 20 % des commerçant(e)s ont terminé l'école secondaire, et 1 % des commerçant(e)s ont achevé des études supérieures/universitaires. En général, les commerçant(e)s avec un niveau de formation faible (primaire/métier) sont plus nombreux que ceux qui n'ont bénéficié d'aucune formation (53 % pour les premiers plutôt que 26 % pour les seconds), ce qui montre qu'un degré d'éducation de base est nécessaire dans ce commerce.

Tableau 2 : Répartition des commerçant(e)s selon le niveau d'étude

Site	Nombre	Aucun	Primaire/ Formation professionnelle	Secondaire	Supérieure/ Universitaire
Bukavu	1353	33 %	40 %	26 %	1 %
Uvira	773	26 %	53 %	20 %	0 %
Cibitoke	593	30 %	64 %	1 %	5 %
Arua	921	13 %	64 %	21 %	1 %
Ensemble	3640	26 %	53 %	20 %	1 %

Le tableau en annexe 3 montre la répartition par nationalité et par sexe entre les sites.¹⁴ De manière générale, ce sont surtout les femmes qui n'ont pas atteint un niveau de fin d'éducation primaire, mais cela diffère selon les sites : le niveau est très élevé à Bukavu (89 % des commerçants sans instruction sont des femmes) et moyen à Uvira, Cibitoke et Arua (64 %, 48 % et 58 %). Compte tenu de l'importance de l'éducation, les femmes ont donc un désavantage clair vis-à-vis des hommes. Les femmes sans instruction représentent 29 % de tous les commerçants enquêtés à Bukavu, 16 % à Uvira, 14 % à Cibitoke et 7 % à Arua. Si l'on regarde les nationalités, ce sont clairement les Congolais qui ont le plus faible niveau d'éducation : à Bukavu, 80 % des commerçants n'ont pas dépassé le niveau d'études primaires, 73 % à Uvira, et 57 % à Arua.

2.2 Rôle des hommes et des femmes

Sur l'ensemble des sites, un peu plus de la moitié des petits commerçant(e)s (54 %) enquêtés sont des femmes. Il y a une plus forte représentation des femmes à Bukavu (77 % de l'échantillon) et une faible représentation à Arua (28 %, voir Tableau 3). Comme on va l'expliquer plus tard, cette représentation faible est due au caractère du commerce à Arua.

¹⁴ Voir toutes les annexes en ligne sur le site web d'Alert : www.international-alert.org/publications

Néanmoins, si l'on regarde les données de pointage (Tableau 4), le rôle dominant des femmes apparaît beaucoup plus nettement, car 74 % du commerce transfrontalier est exercé par les femmes sur l'ensemble des sites. Compte tenu du plus grand nombre de commerçant(e)s observés, et de l'absence de tout biais (de sélection/entretien), cette source de données peut être considérée comme plus fiable.¹⁵ De plus, ces données confirment l'importance relative des différents sites : la proportion des femmes est plus importante à Bukavu (84 %) et moins importante à Arua (32 %).

Tableau 3 : Proportion des femmes dans l'échantillon des petits commerçant(e)s

Site	Nombre	Féminin	% Féminin
Bukavu	1353	1043	77
Uvira	773	443	57
Cibitoke	593	233	39
Arua	921	257	28
Ensemble	3640	1976	54

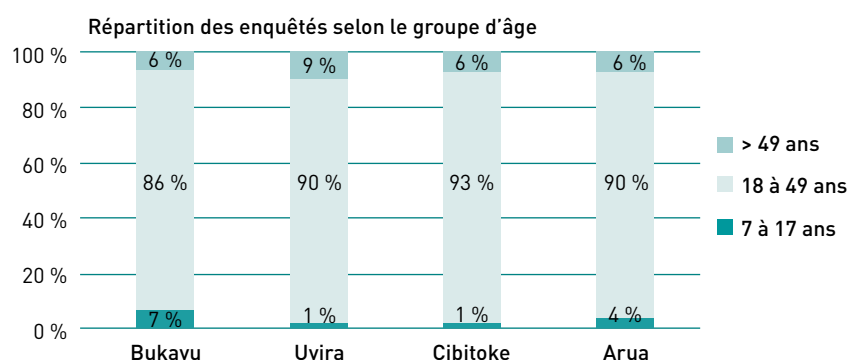
Tableau 4 : Proportion des femmes par site et selon les mouvements

Site	Nombre de personnes à l'aller	% de femmes à l'aller	Nombre de personnes au retour	% de femmes au retour	Total de personnes	% de femmes
Bukavu	1554	64 %	31460	85 %	33014	84 %
Uvira	2520	59 %	4006	43 %	6526	49 %
Cibitoke	708	50 %	531	23 %	1239	38 %
Arua	1488	11 %	1514	52 %	3002	32 %
Ensemble	6270	48 %	37511	79 %	43781	74 %

2.3 Âge des petits commerçant(e)s

L'étude révèle que l'âge moyen des petits commerçant(e)s est légèrement supérieur à 30 ans sur les 4 sites. Dans l'ensemble des personnes enquêtées, il y a 4 % d'enfants (7 à 17 ans), 89 % d'adultes (18 à 49 ans) et 7 % de personnes âgées (> 49 ans). Le graphique suivant présente la répartition des enquêtés selon le groupe d'âge par site.

Figure 1 : Proportion des enquêtés selon le groupe d'âge



¹⁵ D'autres études récentes dans la région confirment cette importance des femmes commerçantes. Par exemple, la Banque Mondiale (2011) estime que 85 % des petits commerçant(e)s sont des femmes.

2.4 Nationalité des petits commerçant(e)s

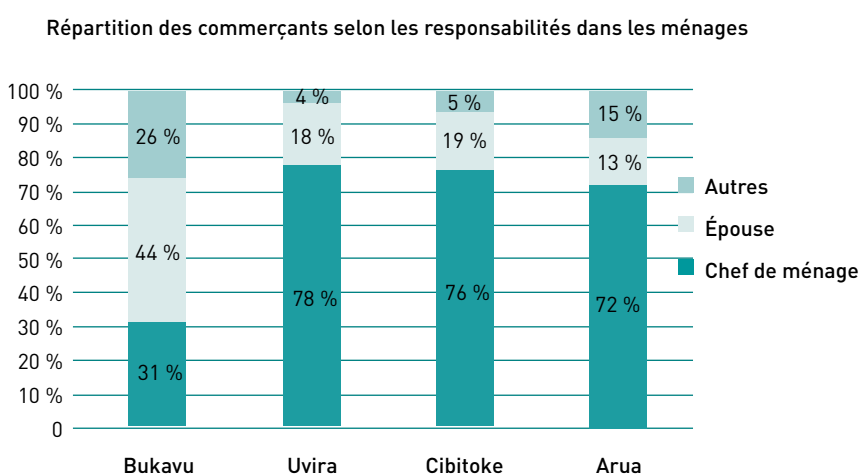
Naturellement, la nationalité des petits commerçant(e)s est étroitement liée aux sites frontaliers où ils travaillent.¹⁶ 84 % des petits commerçant(e)s interrogés lors de la traversée à la frontière de Bukavu/RDC et Cyangugu/Rwanda sont de nationalité congolaise et seulement 16 % sont de nationalité rwandaise. Parmi les commerçant(e)s congolais, 79 % sont féminins. Sur le site d'Uvira, on observe une situation similaire : 79 % des commerçant(e)s sont de nationalité congolaise, 20 % de nationalité burundaise et 1 % de nationalité rwandaise. 61 % des commerçant(e)s congolais sont des femmes. L'économie transfrontalière est donc particulièrement importante pour les femmes congolaises sur ces deux sites. Sur le site de Cibitoke, 63 % de commerçant(e)s sont de nationalité burundaise, 36 % rwandaise et 2 % congolaise.¹⁷ La plupart des commerçant(e)s burundais sont de sexe masculin (73 %). Enfin, un peu plus de la moitié (51 %) des petits commerçant(e)s rencontrés aux points d'observation du site d'Arua sont de nationalité congolaise et le reste, soit 49 % sont de nationalité ougandaise. Les commerçant(e)s congolais sont majoritairement masculins (77 %).

2.5 État civil et responsabilités dans le ménage

Les enquêtes montrent que les commerçant(e)s sont en majorité mariés (59 %) ; 17 % sont célibataires, 6 % sont veufs(ves) et 5 % divorcés. Sur tous les sites, la proportion des personnes veuves et divorcées ou séparées est beaucoup plus élevée chez les femmes commerçantes que chez les hommes.¹⁸ Cela est lié à une série de facteurs : dans une région ravagée par des conflits, de nombreuses femmes ont perdu leur mari. Le manque d'alternatives économiques, comme l'accès à la terre, les oblige à s'engager dans le petit commerce transfrontalier.

Les pourcentages ci-dessus ne nous informent pas totalement sur les responsabilités au sein du ménage. Nous avons donc divisé les commerçant(e)s dans des catégories en fonction de leurs responsabilités au sein du ménage : chef de famille, épouse ou autres. Les enquêtes montrent que 59 % des commerçant(e)s sont chef de famille, subvenant ainsi aux besoins de leurs familles. Ce chiffre serait beaucoup plus élevé si l'on n'incluait pas Bukavu où le pourcentage des chefs de famille est significativement plus bas qu'Uvira, Cibitoke et Arua.¹⁹ Étant donné que des femmes dans cette région ont tendance à toujours décrire leur époux (ou un autre membre masculin de la famille si l'époux est décédé) comme le 'chef de famille', le nombre réel des femmes chefs de famille est probablement plus élevé que celui indiqué par ces chiffres.

Figure 2 : Proportion des commerçant(e)s selon leur responsabilité dans la famille



¹⁶ Voir annexes 9 à 12.

¹⁷ Si l'on regarde par point d'observation, il y a plus de Burundais [74 %] au point d'observation de Cibitoke et plus de Rwandais [87 %] au point d'observation de Ruhororo.

¹⁸ Voir annexe 128.

¹⁹ Voir annexe 129.

2.6 Les associations

Sur l'ensemble des 4 sites, seuls 18 % des petits commerçant(e)s sont membres d'une association.²⁰ Parmi les commerçant(e)s qui ne sont pas membres d'associations, on trouve que 77 % sont désireux d'en devenir membres. La plupart des associations ou coopératives sont organisées de manière informelle selon la filière de commerce (essence, légumes et fruits, etc.). Il n'y a pas de coordination entre les structures, et parfois il existe des tensions entre elles.²¹ Par exemple, on trouve à Uvira une multitude d'organisations qui représentent les intérêts des commerçant(e)s transfrontaliers. Néanmoins, les différentes organisations ne se coordonnent pas, contestent la légitimité des autres et ont un pouvoir limité pour protéger les petits commerçant(e)s. Le Rwanda forme une exception à cause des coopératives. Par exemple, à Cyangugu, 9 coopératives opèrent dans le commerce transfrontalier et leurs membres affirment qu'elles fonctionnent bien : « Nous sommes stables dans notre travail car la coopérative fonctionne bien. »²² Les coopératives les aident aussi pour augmenter leur capital, en permettant d'acheter des grandes quantités. Grâce à leur pouvoir collectif, ils ont un pouvoir de négociation plus fort dans la vente de produits aux commerçant(e)s burundais et congolais. De plus, les coopératives leur permettent d'acheter des grandes quantités à des prix avantageux. Néanmoins, la faiblesse la plus visible est le faible niveau d'instruction des « coopérateurs ».

La recherche a démontré que les organisations ont grand besoin d'un renforcement de leurs capacités, afin de gérer leurs affaires et d'améliorer la situation de leurs membres. Des politiques nationales et des interventions d'autres acteurs non étatiques doivent porter une attention particulière à cette question. Comme cela est démontré par les réponses obtenues, de nombreux commerçant(e)s souhaitent faire partie d'une association ou d'une coopérative. Il ressort aussi des entretiens avec les commerçant(e)s non membres d'une association/coopérative que la plupart d'entre eux considèrent que leur regroupement est quelque chose d'irréalisable dépassant leurs capacités et qu'ils espèrent avoir un appui extérieur pour y arriver.

20 C'est sur le site d'Uvira que l'on observe le plus grand nombre de commerçants membres d'associations. La plus faible proportion a été observée sur le site d'Arua.

21 Par exemple, tous les transporteurs congolais à Bukavu sont organisés en catégories (transporteurs handicapés, femmes et hommes, etc.). Les tensions entre ces groupes ont conduit à la création d'un calendrier visant à réglementer leurs activités et réduire les tensions.

22 Focus group, Coopérative, Marché de Kabembe, 21/10/2011.

3. Analyse du petit commerce transfrontalier

3.1 Importance relative du petit commerce comme moyen de subsistance

Sur la plupart des sites, le principal moyen de subsistance des ménages des petits commerçant(e)s est le petit commerce : en général, 64 % des commerçant(e)s ont comme principal moyen de subsistance le petit commerce (voir tableau 5).²³ L'agriculture est la deuxième activité importante pour les commerçant(e)s concernés. Le petit commerce est surtout important pour les petits commerçant(e)s congolais et ougandais.²⁴ Le petit commerce reste important pour les commerçant(e)s rwandais et burundais,²⁵ mais l'agriculture joue un rôle relativement plus significatif pour ces nationalités.²⁶

Tableau 5 : Répartition des commerçant(e)s selon le principal moyen de subsistance : tous les sites

Quel est le principal moyen de subsistance de votre ménage ?	Bukavu (n)	Bukavu %	Uvira (n)	Uvira %	Cibitoke (n)	Cibitoke %	Arua (n)	Arua %	Ensemble (n)	Ensemble %
Petit commerce	939	69 %	526	68 %	227	38 %	638	69.3 %	2330	64 %
Agriculture	108	8 %	210	27 %	327	55 %	277	30 %	922	25 %
Débrouillardise	143	11 %	25	3 %	33	6 %	2	0.3 %	203	6 %
Salaire	161	12 %	12	2 %	2	0 %	0	0 %	175	5 %
Autres	2	0 %	0	0 %	4	1 %	4	0.4 %	10	0 %
Total	1353	100 %	773	100 %	593	100 %	921	100 %	3640	100 %

En général, le petit commerce transfrontalier est plus important pour les femmes que pour les hommes : le petit commerce est le principal moyen de subsistance pour 68 % des femmes commerçantes, contre 59 % pour les hommes commerçants.²⁷

Ces données montrent que le manque d'autres possibilités d'emploi – en particulier le manque d'accès à la terre et à l'agriculture – pousse les personnes vers le commerce transfrontalier. C'est surtout le cas pour les commerçant(e)s congolais, qui ont souvent peu d'autres options dans un contexte post-conflit.²⁸ D'autre part, parfois le petit commerce transfrontalier ne suffit pas aux ménages, et d'autres activités sont nécessaires pour nouer les deux bouts du mois. Par exemple, les activités agricoles jouent un rôle important pour les commerçant(e)s rwandais et burundais. Cette précarité des moyens d'existence des commerçant(e)s devient encore plus claire quand on regarde

²³ 69 % des ménages de petits commerçant(e)s rencontrés sur les sites de Bukavu et Arua et 68 % sur le site d'Uvira.

²⁴ Tableaux en annexe 14-17.

²⁵ 61 % des ménages de petits commerçant(e)s rwandais rencontrés sur le site de Bukavu vivent principalement du petit commerce ; 38 % à Cibitoke ; pour les commerçant(e)s burundais, le pourcentage est respectivement de 59 % et 38 %.

²⁶ 30 % des ménages de petits commerçant(e)s rwandais rencontrés sur le site de Cyangugu vivent principalement de l'agriculture, tandis que la moyenne générale est de 8 %. Pour les commerçant(e)s burundais, le taux est de 35 % à Uvira et 56 % à Cibitoke.

²⁷ Voir annexe 130.

²⁸ Cela est particulièrement évident à Bukavu, où 71 % des commerçant(e)s congolais dépendent de ce commerce, tandis que seulement 4 % dépendent de l'agriculture. Le fait que Bukavu soit une ville assez grande limite aussi les possibilités d'activités agricoles (Tableaux en annexe 14-17).

les principaux avantages du commerce pour le ménage, et que l'on questionne les commerçants sur l'apport du petit commerce dans l'ensemble des recettes du ménage.

Selon les commerçant(e)s enquêtés, les principaux avantages que procure le commerce au ménage et au commerçant sont globalement la satisfaction des besoins primaires : l'alimentation (91 %), la scolarisation des enfants (47 %), les soins médicaux (29 %), l'habillement (8 %), le logement et l'appui à l'agriculture.²⁹ Autrement dit, le commerce ne permet pas aux ménages d'avancer économiquement, mais sert principalement à leur survie.

En dépit des faibles revenus qu'il engendre, le petit commerce joue un rôle important comme moyen de survie pour un grand nombre de personnes : dans l'ensemble des sites, 91 % des ménages de petits commerçant(e)s comptent plus de 3 personnes et 23 % des ménages comptent plus de 10 personnes. Dans l'ensemble, il y a en moyenne 7,2 personnes par ménage de petits commerçant(e)s.

Tableau 6 : Répartition des commerçant(e)s selon la composition des ménages

Nombre de personnes dans le ménage	Bukavu (n)	Bukavu %	Uvira (n)	Uvira %	Cibitoke (n)	Cibitoke %	Arua (n)	Arua %	Ensemble (n)	Ensemble %
1 à 3	78	5.8	74	10	62	10.5	129	14	343	9
4 à 9	927	68.5	450	58	429	72.3	670	73	2476	68
> 10	348	25.7	249	32	102	17.2	122	13	821	23
Ensemble	1353	100	773	100	593	100	921	100	3640	100

Comme nous l'indiquons dans le tableau 7, la moyenne de commerçant(e)s qui traverse la frontière à Bukavu, Uvira, Cibitoke et Arua chaque jour, dans les deux sens, est respectivement de 2358, 466, 89 et 214.³⁰ Avec en moyenne 7,2 personnes par ménage, le nombre de personnes qui dépendent du petit commerce est de 22 514 pour ces sites.

En plus de ces 22 514 personnes et un nombre inconnu d'agents travaillant à la frontière (et leurs familles), ce commerce fournit aussi un revenu important :

- À ceux qui produisent les marchandises échangées (et leurs familles)
- Aux grossistes et aux employés des entreprises commerciales (et leurs familles) où les commerçant(e)s transfrontaliers s'approvisionnent.
- Aux transporteurs des produits et à leurs familles

Donc, le nombre réel de personnes qui dépendent entièrement ou partiellement de ce commerce pour leur survie est certainement bien plus élevé que les 22 514 personnes estimées.

²⁹ Annexes 18-21

³⁰ Le nombre des personnes à l'aller comme au retour a été obtenu par pointage pendant les jours d'enquête. Les enquêteurs comptaient le nombre de commerçants par type de produit transporté et par sexe.

Tableau 7 : Nombre estimé de personnes qui dépendent du petit commerce par site

Site	Nombre de jours de pointage (1)	Nombre de personnes à l'aller (2)	Nombre de personnes au retour (3)	Total de personnes (4)=(2)+(3)	Moyenne de personnes par jour (5)=(4)/(1)	Taille moyenne des ménages (6)	Nombre de personnes qui dépendent de ce petit commerce (7)=(5)*(6)
Bukavu	14	1554	31460	33014	2358	7,8	18394
Uvira	14	2520	4006	6526	466	7,4	3449
Cibitoke	14	708	531	1239	89	6,7	593
Arua	14	1488	1514	3002	214	6,5	1394
Ensemble	14 (moyen)	6270	37511	43781	3127	7,2	22 514

3.2 Flux commerciaux

Les volumes et types de commerce ne sont pas les mêmes à toutes les frontières ciblées pour cette enquête : le nombre de commerçant(e)s varie, le type et la valeur des produits commercialisés varient, et l'équilibre entre hommes et femmes commerçant(e)s est différent. Les données de pointage permettent d'analyser le nombre de commerçant(e)s qui traversent chaque jour et de comparer le nombre de 'produits significatifs' (produits enregistrés au moins 10 fois pendant les 14 jours de pointage).³¹

Le flux commercial est plus élevé de Cyangugu vers Bukavu, en termes de nombre de commerçant(e)s ainsi que de valeur des produits : 31 460 commerçant(e)s sont passés en 2 semaines de Cyangugu vers Bukavu commercialisant 24 produits significatifs échangés pour une valeur totale de 1 134 837 \$ par mois. Les produits significatifs échangés sont similaires aux autres sites (le poisson, le maïs, les œufs, la viande, etc). Ce commerce intense est lié au fait que Bukavu est le plus grand marché avec 245 000 habitants dans la ville centrale, plus environ 250 000 dans les environs. La ville de Cyangugu qui en 2000 avait une population estimée à 63 883 habitants³² est le lieu d'approvisionnement pour Bukavu, d'autant plus que l'insécurité qui règne depuis 1995/6 à l'intérieur de la province du Sud-Kivu a conduit à une forte baisse de la production agricole congolaise.

Le petit commerce transfrontalier ne joue donc pas seulement un rôle en tant que mécanisme de survie individuelle. Au niveau collectif, il contribue à la satisfaction de la demande des biens de chaque côté de la frontière. En plus, la direction du flux commercial est influencée par les régimes de taxation divergents : le Rwanda ne taxe pas les produits exportés tandis que la RDC applique la taxe à l'exportation ainsi qu'à l'importation. La réglementation appliquée au Rwanda concernant le lieu de vente et les conditions de vente (commerce ambulant illégal) a également pour conséquence que les petits commerçant(e)s qui n'ont pas les moyens de s'installer sur les marchés au Rwanda ont tendance à s'orienter vers le marché de Bukavu.

Le deuxième flux commercial le plus important est celui de Bujumbura vers Uvira, où 4 006 commerçant(e)s sont passés en 2 semaines, avec 25 produits significatifs d'une valeur de 355 538 \$ par mois. Le commerce dans l'autre sens (Uvira vers Bujumbura) compte 2 520 commerçant(e)s en 2 semaines, et les 23 produits significatifs n'ont qu'une valeur de 173 725 \$ par mois. Cela provient du fait qu'Uvira fournit principalement des produits vivriers d'une moindre valeur, tandis que Bujumbura est le point d'approvisionnement des produits manufacturés (bières, friperies, souliers, etc.), qui sont ensuite distribués à partir d'Uvira.

³¹ Ces données sont résumées dans les tableaux en annexe 80- 87.

³² Villes de Bukavu et Cyangugu dans Wikipedia, chiffres datant de 2000, document consulté le 12/12/2011.

Le troisième flux commercial le plus intense est celui d'Arua à Ariwara : bien que le nombre de commerçant(e)s allant dans ce sens ne soit pas tellement élevé, et que le nombre de produits significatifs soit égal à celui de la direction inverse, la valeur de ce flux commercial est beaucoup plus élevée : 88 176 \$ par mois (tandis que la valeur de produits significatifs d'Ariwara vers Arua n'est que 35 445 \$ par mois). Cela est dû au fait que les marchandises en provenance d'Ariwara sont principalement des produits vivriers, tandis que les biens d'Arua sont souvent des produits manufacturés (bières, boissons sucrées, habits usagés, savons, etc.).³³

Enfin, le commerce le moins important se situe entre Cibitoke et Bugarama, avec le nombre le plus bas des commerçant(e)s, et avec la valeur des biens la plus basse.

Il y a sur tous les sites une grande différence entre les commerçants masculins et féminins en ce qui concerne le type de produits qu'ils/elles vendent. Les femmes vendent surtout des produits alimentaires (comme la farine de manioc, tomates, maïs, oignons, poisson, etc.) et quelques autres produits particuliers (comme les pagnes, le bois de chauffage, l'huile de palme), tandis que les hommes vendent une plus grande variété de produits et souvent des produits d'une plus grande valeur (comme les habits usagés, la bière, les bananes plantains, les fourrages, le savon, etc.). Cela est lié aux valeurs différentes accordées aux marchandises selon le sexe du commerçant. En général, les hommes ne commercialisent pas les produits vivriers, parce qu'ils estiment que le rendement est trop faible. Alors qu'il est rare que les hommes s'investissent dans le petit commerce transfrontalier des produits vivriers, les femmes peuvent exporter ou importer les produits manufacturés lorsque leur capital le permet.

Cette division a évidemment une forte influence sur le mouvement des hommes et femmes aux différentes frontières : un commerce intensif en produits vivriers signifie un grand pourcentage de femmes commerçantes, tandis qu'une absence de produits vivriers signifie une surreprésentation des hommes. Par exemple, pour le mouvement d'Ariwara vers Arua, les femmes représentent 52 % alors que pour le mouvement d'Arua vers Ariwara, elles ne représentent que 11 %. Un phénomène similaire s'observe aux autres frontières.

Enfin, il convient de mentionner qu'un certain nombre de produits importants sont échangés de manière frauduleuse. Par exemple, un produit important échangé entre Cyangugu et Bukavu, mais qui apparaît peu dans les statistiques, est le charbon. Le commerce de ce produit est soumis à des règles strictes au Rwanda : les gens qui veulent couper les arbres ont besoin d'une autorisation du district. Dans le cas où une autorisation est donnée, un agronome du district estime le nombre d'arbres qui peuvent être abattus pour le charbon. Quand le charbon traverse la frontière, la douane rwandaise vérifie s'il possède les certificats nécessaires. Dans le cas contraire, le charbon est considéré comme illégal et détruit. Le commerce du charbon illégal rwandais est cependant un commerce populaire (frauduleux) à la frontière de Cyangugu-Bukavu.

Comme les fonctionnaires rwandais sont généralement moins corruptibles que leurs homologues du côté congolais (à quelques exceptions près), les femmes doivent cacher leurs (petites quantités de) charbon parmi d'autres biens, tels que les tomates. Un autre produit important échangé, mais qui apparaît peu dans les statistiques en raison du fait qu'il est échangé de manière frauduleuse, est constitué des pagnes, qui sont portés par des commerçant(e)s congolais au Burundi où ils sont fort demandés. Comme le Burundi veut protéger son propre marché de pagnes, ils sont fortement taxés. Les distributeurs ont donc recours à la contrebande des pagnes vers le Burundi, qui se fait en évitant les postes frontaliers, ou en cachant les marchandises sous les vêtements des femmes commerçantes. Comme cela sera expliqué plus tard, cette situation conduit à un certain nombre d'abus, tels que des harcèlements sexuels de la part des officiers frontaliers, qui parfois palpent les femmes commerçantes partout en se justifiant par « la prévention de la fraude ».

33 Cf. Titeca 2009 pour cette dynamique.

4. Capital des commerçant(e)s

4.1 Sources des capitaux

Le capital utilisé par les commerçant(e)s provient en grande partie des ressources du ménage.³⁴ La deuxième source du capital vient des emprunts à la famille ou aux amis. Il n'y a pas de différences significatives entre les hommes/femmes et entre les différentes nationalités. Les emprunts aux autres vendeurs, associations ou banques sont relativement limités : à Bukavu, le chiffre est de 11 % ; Uvira 6 %, Cibitoke 19 % et Arua 2 %.³⁵

Malheureusement, une recherche sur les services financiers pour les commerçant(e)s dans ces régions n'a pas pu être menée dans/par ce rapport. Mais une autre recherche sur l'accès au financement pour les commerçant(e)s transfrontaliers au Rwanda³⁶ montre les raisons de la forte dépendance des commerçant(e)s aux ressources du ménage et de la famille : les institutions financières commerciales ne sont souvent pas présentes dans les régions les plus éloignées – c'est par exemple le cas à Ariwara. En outre, les institutions financières commerciales évitent souvent de financer le commerce transfrontalier en raison des risques perçus. Les associations d'épargne et de crédit qui sont organisées entre les commerçant(e)s offrent souvent uniquement des services limités, qui sont d'une qualité plutôt médiocre. Étant donné que les échanges transfrontaliers économiques jouent un rôle important pour la survie des ménages et donc pour la lutte contre la pauvreté dans la région, il est urgent de mettre en place des institutions de micro finance dans les régions les plus éloignées et qui offrent des crédits aux commerçant(e)s transfrontaliers à des conditions raisonnables et à des taux d'intérêt abordables.

4.2 Capital de départ

Pour l'ensemble des personnes enquêtées, le capital moyen de départ est de 32,35 \$ US. Généralement (voir tableau 8), il n'y a pas de différence de capital de départ entre les femmes et les hommes sur le site de Bukavu,³⁷ mais sur les autres sites les femmes ont un capital de départ significativement plus faible que celui des hommes.³⁸ Globalement, pour les 4 sites, le capital de départ moyen est de 28,86 \$ pour les femmes et 36,52 \$ pour les hommes. Cela est dû à deux facteurs principaux : i) le fait que les femmes ont moins accès aux ressources du ménage, ainsi qu'à d'autres réseaux qui pourraient fournir ce capital ; et ii) le fait que les femmes exercent surtout le commerce des produits vivriers qui coûtent moins cher et procurent moins de bénéfices.³⁹

34 C'est le cas pour 75 % des commerçant(e)s féminins et 80,3 % des commerçant(e)s masculins à Bukavu ; 80,1 % des commerçant(e)s féminins et 88,5 % des commerçant(e)s masculins à Uvira ; 74,6 % des commerçant(e)s féminins et 80,8 % des commerçant(e)s masculins à Cibitoke.

35 Tableaux en annexe 47-56.

36 ILO 2012.

37 Sur le site de Bukavu, le capital moyen de départ est de 25,59 \$ pour les femmes et de 25,22 \$ pour les hommes (toutes nationalités confondues).

38 Sur le site d'Uvira, le capital moyen de départ d'une femme (38,84 \$) est inférieur à celui des hommes (46 \$). Sur le site de Cibitoke, le capital de départ des femmes est fortement inférieur au capital de départ des hommes : 34,16 \$ contre 53,55 \$. De même, sur le site d'Arua, le capital de départ des femmes (20,03 \$) est inférieur au capital de départ des hommes (27,61 \$).

39 Les détails sont présentés dans les tableaux en annexe 43-54.

Tableau 8 : Capital moyen de départ et actuel

Sexe	Nombre	Capital moyen de départ (1)	Capital moyen actuel (2)	Écart en % Actuel/ Départ (3)=(2)/(1)-1
Féminin	1974	28,86	56,52	96 %
Masculin	1650	36,52	121,65	233 %
Ensemble	3624	32,35	86,14	166 %

La différence entre les hommes et femmes devient même plus manifeste quand on regarde l'augmentation du capital⁴⁰ : chez les hommes, le capital a augmenté de 233 % contre 96 % chez les femmes commerçantes.⁴¹ Cela suggère un cercle vicieux dans lequel les femmes, en partie à cause des normes culturelles et de leur faible capital de départ, font commerce de biens moins rentables et gagnent moins d'argent.

Tableau 9 : Capital moyen de départ

Site	Sexe	Nombre	Capital moyen de départ en \$	ET ⁴¹ en \$	p ⁴²
Bukavu	Féminin	1043	25,59	32,73	
	Masculin	310	25,22	30,19	p=0,858
	Total	1353	25,51	32,16	
Uvira	Féminin	443	38,84	31,58	
	Masculin	330	46,11	35,82	p=0,003
	Total	773	41,94	33,63	
Cibitoke	Féminin	233	34,16	29,16	
	Masculin	360	53,55	49,99	p<0,0001
	Total	593	45,93	44,03	
Arua	Féminin	255	20,03	23,15	
	Masculin	650	27,61	29,68	p<0,0001
	Total	905	25,48	28,19	

40 Pour calculer cette augmentation, l'enquête a d'abord posé la question de savoir quel était le capital au début du commerce ainsi que le capital à la date de l'enquête. Dans l'ensemble, pour un grand nombre d'enquêtés, savoir avec quel montant ils avaient débuté leur petit commerce ne représentait pas de difficultés. C'est l'estimation du montant avec lequel ils réalisent leurs activités actuellement qui était plus difficile à calculer pour eux.

41 Bukavu : 72 % pour les hommes, 39 % pour les femmes ; Uvira : 86 % pour les hommes, 74 % pour les femmes ; Cibitoke : 85 % pour les hommes, 48 % pour les femmes. La seule exception est le site d'Arua : 350 % pour les hommes ; 400 % pour les femmes. Voir annexes 43-54.

42 ET=Écart type.

43 P est une probabilité qui exprime le degré de signification du test statistique. Il est obtenu différemment selon le test statistique effectué. Pour le cas présent, il s'agit du test de comparaison des moyennes. La différence des moyennes comparées est significative si p<0,05.

4.3 Estimation du bénéfice du petit commerce transfrontalier

Les données sur les bénéfices des différents produits⁴⁴ montrent que les femmes jouent un rôle important dans le commerce transfrontalier et exercent le commerce d'un certain nombre de biens rentables, ce qui indique le rôle de ce commerce pour le pouvoir économique et social des femmes. Par exemple, les données sur les marchandises commercialisées de Bukavu vers Cyangugu montrent que les 2 produits qui donnent le plus de profits⁴⁵ sont surtout échangés par les femmes. Cependant, c'est une minorité⁴⁶ des femmes qui exercent le commerce des biens qui permettent un bénéfice élevé ; la plupart commercialisent des biens qui ne sont pas très rentables (dont des produits vivriers).⁴⁷ Par exemple, de Bukavu vers Cyangugu, les produits échangés le plus fréquemment par les femmes sont les légumes (feuilles vertes et chou),⁴⁸ qui donnent un profit beaucoup plus limité (5,33 \$). Sur le plan général, les femmes gagnent donc un peu moins que les hommes.⁴⁹

Si nous regardons le bénéfice des femmes dans le commerce global, relativement au pourcentage des femmes dans le commerce, cette image semble confirmée. En comparant le pourcentage de profit des femmes commerçantes pour les produits significatifs avec le pourcentage des femmes dans le commerce, 74 % des femmes dans le petit commerce transfrontalier gagnent 64 % des bénéfices des produits significatifs (voir tableau 10).

Comme nous l'avons expliqué plus haut, cela est lié aux valeurs culturelles différentes accordées aux marchandises selon le sexe du commerçant, à l'accès limité aux capitaux et à l'implication des femmes dans le commerce des produits moins les moins rentables. Cela explique aussi pourquoi le capital des femmes croît relativement moins (voir tableau 8).

Tableau 10 : Bénéfice du commerce et bénéfice pour les femmes.

Mouvement	Nombre de produits	Bénéfice total estimé par mois	Bénéfice pour les femmes	% Bénéfice pour les femmes	% femmes
Bukavu vers Cyangugu	8	9 014,14 \$	3 188,20 \$	35 %	64 %
Cyangugu vers Bukavu	37	281 896,42 \$	235 718,88 \$	84 %	85 %
Uvira vers Bujumbura	23	57 937,22 \$	35 802,86 \$	62 %	59 %
Bujumbura vers Uvira	28	115 264,38 \$	53 847,74 \$	47 %	43 %
Cibitoke vers Bugarama	25	12 450,44 \$	6 745,02 \$	54 %	50 %
Bugarama vers Cibitoke	30	13 644,52 \$	1 546,30 \$	11 %	23 %
Arua vers Ariwara	54	40 827,46 \$	6 101,50 \$	15 %	11 %
Ariwara vers Arua	39	21 695,94 \$	8 657,68 \$	40 %	52 %
Ensemble	244	552 730,52 \$	351 608,18 \$	64 %	74 %

44 Afin d'estimer le bénéfice moyen, nous avons considéré le nombre de petits commerçant(e)s interrogés par produit, et ensuite calculé la quantité moyenne transportée par commerçant. Nous avons calculé la valeur moyenne par unité à l'achat partant des prix d'achat déclarés par le commerçant. Le prix de revient moyen par unité a été calculé en additionnant la valeur moyenne par unité à l'achat et la taxe moyenne par unité. Connaissant la valeur moyenne par unité à la vente, sur la base de la déclaration du commerçant, nous avons calculé le bénéfice moyen par unité à partir de la différence entre la valeur moyenne par unité à la vente et les prix de revient moyens par unité. Enfin, le bénéfice moyen par commerçant a été obtenu en multipliant le bénéfice moyen par unité par la quantité moyenne transportée par commerçant.

45 Les carottes et le lait à respectivement 18,11 \$ et 8,39 \$.

46 Pour ces 2 produits : respectivement 84 et 16 commerçant(e)s par mois.

47 Voir tableaux en annexe 80-87 et 89-96.

48 336 commerçant(e)s par mois dont 81 % des femmes.

49 Les données de cette section sont présentées dans les tableaux en annexe 82-89 et 91-98.

5. Taxation

Les taxes et les agences étatiques frontalières jouent un rôle important dans le commerce frontalier. Dans cette section, nous allons d'abord analyser les taxes collectées aux différentes frontières, et le comportement des différents services impliqués. Comme ces services sont des institutions nationales, nous allons analyser la situation selon les différents pays. Les *taxes informelles* représentent – surtout au Congo et au Burundi – un problème important. Il s'agit de taxes que nous définissons comme des taxes collectées hors du cadre régulateur de l'État et qui ne sont pas enregistrées. Souvent, ces taxes informelles ne sont pas collectées en référence à un règlement, un édit ou une loi et sont donc illégales. Dans d'autres cas, ces taxes informelles font référence à un règlement ou une loi, mais ne sont pas versées dans les caisses de l'État. Le fait que ces taxes soient *informelles* ne veut pas nécessairement dire qu'elles ne contribuent pas au financement des biens et services publics, par exemple en complétant les salaires très bas des fonctionnaires. Dans ce contexte, et avec une référence particulière à (l'ancien) Zaïre, Prudhomme utilise le terme 'taxes informelles' en le définissant comme « des moyens non formels utilisés pour financer la fourniture de biens et services publics ».⁵⁰

Afin de faciliter cette enquête, l'indicateur utilisé pour les taxes formelles était l'émission d'une quittance ou d'un reçu documentant la perception des taxes. L'indicateur utilisé pour les taxes informelles est le fait que le commerçant n'a pas reçu de quittance.

Par les taxes mentionnées ci-dessous (formelles et informelles), nous entendons tous les frais qui sont payés par les commerçant(e)s dans le commerce des marchandises à travers les différentes frontières, et qui sont communiqués à nos enquêteurs comme tels. Cela n'inclut pas seulement les taxes sur l'importation et l'exportation, mais aussi les frais d'immigration pour les commerçant(e)s (le laissez-passer) et les taxes de marché ou de la commune, car ces dernières sont souvent collectées aux (ou près des) frontières.

Il est nécessaire d'apporter quelques nuances sur la définition des taxes informelles : comme nous venons de le dire, la délivrance des quittances a été utilisée comme indicateur du niveau de la taxation informelle. Cependant, le caractère informel des taxes est en réalité encore plus grand : sur certains sites, tels que Cibitoke, les commerçant(e)s avouent ne pas toujours dire quand ils ont payé des taxes informelles au Burundi, car « ils ne veulent pas que leur secret soit connu ».⁵¹ Un phénomène similaire s'est produit à Arua / Ariwara où les commerçant(e)s ne voulaient pas admettre toutes les taxes informelles en RDC, par crainte de représailles. Sur certains sites, des quittances parallèles sont utilisées, strictement pour usage *interne*, mais ne sont pas prises en compte et ne reflètent pas la réglementation étatique. Par exemple, à un point frontalier congolais, de telles quittances ont été utilisées pour la distribution des revenus informels entre officiels. De même, sur certains sites frontaliers, des bureaux du gouvernement provincial collectent des taxes bien que ces bureaux ne soient pas autorisés à y opérer. Une pratique courante à tous les points frontaliers est la sous-déclaration : par exemple, quand un commerçant importe des marchandises pour lesquelles il doit payer une taxe de 30 \$, une quittance de 15 \$ est donnée au commerçant, mais le commerçant paie 20 \$ au taxateur. Cela crée une situation gagnant-gagnant pour les deux individus – mais perdant pour l'État.

50 Prudhomme 1992: 2, traduction KT. Prudhomme (1992) fait une distinction parmi les différentes taxes informelles, comme 'pince', extorsions, demandes, contributions, cadeaux et dons.

51 Focus group commerçant(e)s transfrontaliers, Cibitoke, 24/10/2011.

Pour résumer, l'indicateur utilisé pour distinguer les taxes formelles et informelles donne une bonne idée du niveau de taxation, mais en réalité, le niveau de taxation informelle est plus élevé que les pourcentages qui sont cités ci-dessous.

Avant d'analyser la situation dans les différents pays, nous examinons les différents accords régionaux qui régulent – ou sont censés réguler – les politiques fiscales nationales.

5.1 Organisations d'intégration régionale

Il existe différents accords réglant le commerce régional qui ont des implications pour le petit commerce transfrontalier. Tous les pays concernés sont signataires de toute une série d'accords régionaux visant à abolir les barrières tarifaires et non tarifaires : le Burundi est membre de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), de la Communauté Économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). La RDC est membre de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), du COMESA, de la CEEAC et de la CEPGL. L'Ouganda est membre du CAE, du COMESA et de l'Agence intergouvernementale du Développement (IGAD) ; tandis que le Rwanda est membre du CAE, de la CEPGL et du COMESA.⁵²

Le protocole d'Union douanière du CAE a été signé le 2 mars 2004, et a été mis en œuvre en janvier 2005. Selon ce protocole, toutes les barrières tarifaires et non tarifaires devraient être supprimées. Les barrières non tarifaires demeurent toutefois un problème, et en 2006 un mécanisme CAE a été adopté pour l'identification, la surveillance et l'élimination des barrières non tarifaires, en établissant des comités de suivi nationaux au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie en 2007 et au Burundi et au Rwanda en 2008.⁵³ Néanmoins, une série de barrières non tarifaires continuent d'exister, comme une longue liste de documents de douane, des longues formalités aux frontières et des certifications qui empêchent l'intégration du commerce.⁵⁴ Des barrières tarifaires persistent aussi : le régime de commerce CAE possède une liste de 58 « produits sensibles » qui sont soumis à des droits de douane *ad valorem*, tels que 100 % pour le sucre, 75 % pour le riz, 60 % pour le lait et les produits laitiers divers, 50 % pour le *kitenge* et 45 % pour les vêtements usés. L'objectif de cette mesure est de protéger la production locale, en supposant que la région ait une capacité suffisante pour répondre à la demande.⁵⁵ En outre, les droits de protection appliqués par les différents pays varient considérablement.⁵⁶ Enfin, il y a des problèmes avec les règles d'origine. Le CAE a adopté des règles d'origine simplifiées pour faciliter le commerce des marchandises d'une valeur inférieure à 500 US\$ afin d'améliorer les échanges entre les petits commerçant(e)s. Ce système pose cependant quelques problèmes : tout d'abord, à cause de la capacité des institutions concernées, on a souvent des retards importants dans la délivrance de ces certificats.⁵⁷ Ensuite, certaines frontières ne délivrent pas ces certificats d'origine, ce qui est le cas par exemple à la frontière de Cibitoke. Tous ces éléments ont pour effet de pousser les commerçant(e)s dans l'informalité. Une solution envisageable à ce problème est l'établissement d'un poste frontalier juxtaposé ('*one stop border post*') à Cibitoke qui pourrait améliorer la coordination entre les deux pays.

L'application des tarifs communs du CAE selon l'Union douanière de l'Afrique de l'Est a mené à une forte augmentation des taxes d'importation au Rwanda. Les taxes d'importation sont passées à 25 % pour les fruits, légumes, céréales et produits d'origine animale (International Alert 2010), ce qui pousse aussi bon nombre de commerçant(e)s dans le commerce informel.

52 ONU FEMMES 2012: 16.

53 CAE 2011

54 Okumu et Nyankori 2010

55 Mugisa et al 2009: 16-17.

56 ONU FEMMES 2012

57 Mugisa et al, 2009.

Dans le cadre du 'Marché commun de l'Afrique orientale et australe' (COMESA), un Régime de commerce simplifié (RECOS) a été établi pour faciliter le commerce transfrontalier. Ce régime permet aux petits commerçant(e)s transfrontaliers d'importer ou d'exporter sans payer les droits de douane des marchandises (figurant sur la liste commune des marchandises éligibles, et en remplissant un Certificat d'origine simplifié) d'une valeur égale ou inférieure à 500 US\$ par lot. Selon le Représentant de la RDC au 27ème Comité intergouvernemental du COMESA, tenu en décembre 2009, la RDC s'est engagée à appliquer le RECOS et à finaliser une liste de produits éligibles. Le gouvernement du Rwanda déclare aussi avoir finalisé et adopté une liste de produits éligibles pour le RECOS (International Alert 2010:37). Au cours d'une réunion ministérielle organisée fin 2011 par le projet COMESA REFORM, il a été décidé de mettre à jour régulièrement la liste commune par des groupes de travail nationaux (entre autres composés d'officiers frontaliers) afin de répondre aux changements dynamiques dans les produits commercialisés.⁵⁸ Le COMESA a aussi installé des bureaux d'information commerciaux, par exemple à la frontière d'Uvira/Gatumba et de Goma/Gisenyi.⁵⁹

Dans le cadre de la CEPGL, des réunions avec les Gouverneurs des provinces frontalières se tiennent deux fois par an, et chaque fois que cela est nécessaire.⁶⁰ Au cours de ces réunions, les gouverneurs ont recommandé l'harmonisation et la modernisation des processus de formalités douanières et des règles de parafiscalité transfrontalière.⁶¹ De même, dans ce cadre, la CEPGL est en train de réviser le *Protocole portant libéralisation du commerce des produits du cru originaires des pays membres de la CEPGL*, protocole qui a déjà été ratifié par les États membres dans les années 1980. Les produits figurant sur cette liste devraient pouvoir circuler librement dans la Communauté. Sur cette liste, on trouve des 'marchandises originaires'⁶² telles que « les produits du règne végétal récoltés dans ce pays »⁶³ comme les tomates, haricots, pois, etc. ; *et aussi les poissons, les animaux, etc.*

À long terme, suite à la révision et à l'adoption du *Protocole sur la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux* de la CEPGL, l'établissement d'une Zone de libre échange est prévu (International Alert 2010). Cette zone vise une réduction progressive des taxes et autres obstacles tarifaires et non tarifaires à partir de 2012 et l'établissement d'une Zone douanière à partir de 2015. Néanmoins, ce protocole n'a pas encore été ratifié.⁶⁴

Globalement, les acteurs impliqués connaissent mal les différents traités et leur mise en œuvre : c'est certainement le cas des commerçants, qui ne sont pas suffisamment conscients de leurs droits, mais aussi d'une partie des fonctionnaires œuvrant aux frontières.⁶⁵

58 Correspondance email représentant COMESA 18/03/2012.

59 Les bureaux qui sont déjà établis sont : Kasumbalesa (RDC) ; Kasumbalesa (Zambia) ; Goma (RDC) ; Rubavu (Rwanda) ; Bunagana (Ouganda) ; Bunagana (RDC) ; Gatumba (Burundi) ; Kavimvira (RDC) ; Kasindi (RDC ; à installer prochainement) ; Mpondwe (Ouganda ; à installer prochainement). Correspondance email représentant COMESA 18/03/2012.

60 CEPGL, Protocole portant institutionnalisation de la Réunion des Gouverneurs des provinces frontalières des Pays membres de la Communauté économique des pays des Grands Lacs, 07 mai 2009.

61 CEPGL, Procès-verbal de la première réunion des gouverneurs des provinces frontalières des États membres de la Communauté Économique des Grands Lacs (CEPGL) tenue à Bukavu, en République démocratique du Congo, du 06-07 mai 2009.

62 Accord commercial et de coopération douanière entre la république du Burundi, la république rwandaise et la république du Zaïre.

63 Amendement à l'accord commercial et de coopération douanière entre la république du Burundi, la république rwandaise et la république du Zaïre.

64 CEPGL, *Protocole sur la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux*.

65 Selon focus group et interviews ciblés à Bukavu, 21/10/2011 et à Cibitoke, 25/10/2011, et dans l'interview avec un agent frontalier à Uvira, 18/10/2011.

5.2 Taxes congolaises

En RDC, on trouve un nombre élevé de services à la frontière. Les services qui sont autorisés par la loi à œuvrer à la frontière, et leurs mandats respectifs, sont⁶⁶ :

1. La Direction générale de migration (DGM) : Exécution de la politique, lois et règlements en matière d'immigration et d'émigration, contrôle des documents (laissez-passer individuels pour les nationaux et visa pour les étrangers).
2. La Direction générale des Douanes et Accises (DGDA) : Perception des droits, taxes et redevances du fait de l'importation, de l'exportation ou du transit des marchandises, surveillance des frontières, lutte contre la fraude et la contrebande.
3. L'Office congolais de contrôle (OCC) : Contrôle de la qualité, de la quantité et de la conformité de toutes les marchandises. Pour les produits miniers et autres (notamment le café), l'OCC émet un Certificat de vérification à l'exportation.
4. La Direction de la quarantaine internationale (service d'hygiène) : Vaccination, contrôle des documents sanitaires et contrôle de la salubrité des produits alimentaires.
5. La Police des frontières : Surveillance des points de passage frontaliers et des frontières extérieures aux endroits autres que les points de passage, lutte contre la fraude et la criminalité transfrontalière, surveillance du flux des passagers nationaux et étrangers (sous la Direction centrale de la police mais en coordination avec la police provinciale), règlement des conflits isolés entre personnes qui peuvent surgir à la frontière.

En réalité, et comme il a été largement démontré dans la littérature,⁶⁷ les pratiques des institutions gouvernementales congolaises, y compris les pratiques fiscales des agents frontaliers, sont souvent différentes de leurs responsabilités officielles. Concrètement, des problèmes se posent au sein des services suivants:

- **La Direction de la quarantaine internationale** (ou « service d'hygiène ») est légalement présente à la frontière, son rôle officiel étant « d'assurer, aux différents postes frontaliers, entrepôts publics et privés concédés, le contrôle sanitaire ».⁶⁸ Néanmoins, la manière dont ce service exerce sa responsabilité a comme résultat que les commerçant(e)s doivent payer des taxes sur de petites quantités de produits pour des raisons qui ne sont pas bien expliquées et qui ne semblent pas avoir de rapport direct avec l'aspect hygiénique. Par exemple, ce service exige souvent des échantillons des produits pour 'contrôler leur qualité', mais sans exercer ce contrôle avant le départ du commerçant. À supposer que le service trouve qu'un produit n'était pas de bonne qualité, il ne serait plus possible de localiser le commerçant et de confisquer le mauvais produit.⁶⁹ Le Service de quarantaine animale et végétale (SQUAV), qui fait officiellement partie du service d'hygiène, fait aussi payer des 'taxes', souvent sans contrepartie sous forme de reçu et sans connexion directe et claire avec son mandat officiel.⁷⁰
- **Des acteurs militaires** sont également à l'origine de taxations informelles. Par exemple, sur le site d'Uvira, 6 services militaires différents sont présents à la frontière : la garde présidentielle,

⁶⁶ *Guide déontologique des officiels du secteur migratoire*, mars 2008. Voir aussi l'Ordre opérationnel n°234/2010 du 27 décembre 2010 ; et le Décret N°036/2002 du 28 mars 2002 portant désignation des services et organismes publics habilités à exercer aux frontières de la République démocratique du Congo.

⁶⁷ Tegera et Johnson 2007 ; Trefon 2009 ; Englebert 2010

⁶⁸ Journal Officiel de la République démocratique du Congo. Cabinet du Président de la République. Kinshasa – 1 août 2006. Article 4.

⁶⁹ Une commerçante résume la situation de la manière suivante : « Aucun jour nous étions heureuse ou à l'aise avec l'hygiène ; si tu as ta marchandise, tu as déjà peur quand tu penses au service d'hygiène. » Focus group de mamans commerçantes, 21/10/2011, Bukavu.

⁷⁰ Le SQUAV n'est pas autorisé à percevoir des taxes. Voir l'Ordre opérationnel n°234/2010 du 27 décembre 2010 et le Décret N°036/2002 du 28 mars 2002 portant désignation des services et organismes publics habilités à exercer aux frontières de la République démocratique du Congo.

T2,⁷¹ les militaires d'*Amani Leo*,⁷² la police de roulage, la police des Frontières, la force navale⁷³ et l'ANR.⁷⁴ Un bon nombre d'entre eux sont impliqués dans la taxation informelle. Souvent, ces acteurs intimident les passants et les incitent à payer quelque chose. En théorie, les acteurs militaires sont supposés garder la frontière la nuit, et les commerçant(e)s qui passent pendant cette période doivent naturellement payer la taxe informelle. Souvent, les acteurs militaires arrivent tôt, ou restent tard, afin de tirer profit du plus grand passage de commerçant(e)s. Cela conduit à des tensions avec les autres fonctionnaires de l'État. Selon un fonctionnaire : « Les militaires veulent monopoliser : ils refusent de laisser. »⁷⁵ Un soldat a résumé la situation de cette manière : « Nous sommes dans le champ de Dieu, là où tout le monde doit gagner quelque chose. »⁷⁶ Un policier a témoigné que : « Ça ne manque jamais qu'on profite. »⁷⁷

- **La Cité ou la chefferie** : Bien que ces services soient légalement autorisés à percevoir des taxes, ils ne sont pas autorisés à le faire à la frontière. Ces agents utilisent la frontière pour percevoir des 'taxes' auprès des petits commerçant(e)s au niveau des points de traversée en milieu rural, comme cela a été observé à Sange et à Kiliba (site d'Uvira).
- **Les agents informels non mécanisés** (également appelés « les viseurs ») : il s'agit de jeunes en civil utilisés par des agents des différents services formels (OCC, DGDA, Hygiène, DGM, services militaires) qui sont placés sur la route pour interpellier les petits commerçant(e)s et les conduire auprès des services de taxation. Ils ne reçoivent pas de salaire et ne portent pas les symboles officiels étatiques (badge, uniforme, etc.). Ces agents doivent donc non seulement percevoir des taxes pour le compte des agents des services respectifs, mais aussi assurer leur propre survie, ce qui augmente naturellement la pression sur les commerçant(e)s.

À certains points de la traversée, le niveau d'informalité est plus grand qu'à d'autres : par exemple, au point de traversée situé loin du site d'Uvira (Luvungi-Rugongo), seules des taxes informelles sont perçues. Paradoxalement, cela se déroule très efficacement grâce à une sorte de « guichet unique » qui a la charge de collecter l'argent auprès des commerçant(e)s, et qui assure ensuite la distribution entre les différentes agences impliquées (DGDA, DGM, police des Frontières). Les quittances issues de ce « guichet unique » sont produites localement et portent un cachet officiel, mais ne reflètent pas la nomenclature officielle et ne sont pas communiquées aux institutions supérieures.⁷⁸

Cette situation (avec une multitude d'agences et d'acteurs) a pour résultat un niveau élevé de taxation à la frontière congolaise⁷⁹ : 70 % des produits à Bukavu, 87 % des produits à Uvira, et 66 % des produits à Ariwara sont taxés. Compte tenu de l'analyse précédente, on peut comprendre qu'il y ait un niveau de taxation informelle important : celui-ci est élevé à Bukavu (55 % informel contre 35 % formel), très élevé à Uvira (79 % informel contre 13 % formel), mais bas à Ariwara (13 % informel contre 58 % formel⁸⁰). Selon les données de l'enquête, les agences qui demandent le plus de taxes informelles à Bukavu sont l'OCC (qui sollicite 40 % des commerçant(e)s), l'Hygiène (27 % des commerçant(e)s) et le DGDA (16 % des commerçant(e)s). Sur le site d'Uvira, les agences les plus actives en taxation informelle sont le DGDA (54 %), les militaires (45 %), l'Hygiène (43 %), le DGM (39 %), l'OCC (23 %) et la police des Frontières (17 %), ce qui indique le niveau élevé de taxation informelle sur ce site. À Ariwara, seule l'immigration perçoit un pourcentage significatif des paiements informels (13 %).

71 T2 est un bureau des renseignements militaires. Dans l'organisation militaire, au niveau provincial, T1 est le bureau chargé de l'administration, T2 est le bureau chargé des renseignements, T3 est le bureau chargé des opérations, T4 est un bureau chargé de la logistique et T5 est le bureau chargé de la mobilisation, formation et idéologie.

72 Officiellement lancée le 1er janvier 2010, *Amani Leo* était une structure des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) qui menait des opérations dans le Nord et le Sud Kivu, essentiellement contre les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR). Dans son discours tenu à Goma en avril 2012, le Président a dissous cette structure.

73 Cette force est présente à Uvira à cause de la proximité du lac Tanganyika.

74 Agence nationale des renseignements.

75 Fonctionnaire, Bukavu, 20/11/2011.

76 Entretien enquêteur Bukavu avec soldat, Bukavu, 15/10/2011.

77 Entretien policier, Bukavu, 20/10/2011.

78 Debriefing enquêteurs Uvira, 16/10/2011.

79 Détails en annexe 56-68.

80 Comme expliqué ci-dessus, le niveau réel de taxation informelle à Arua risque d'être plus élevé que celui indiqué par les données collectées.

Ces taxes informelles ont des valeurs très différentes : à Bukavu, la valeur de ces taxes est plutôt basse : 0,30 \$ par cas taxé formellement ; et 0,17 \$ par cas taxé de façon informelle. Tandis que sur le site d'Uvira, les taxes sont beaucoup plus élevées: 1,55 \$ par cas taxé formellement et 1,77 \$ par cas taxé de façon informelle (à l'importation et l'exportation). Sur le site d'Ariwara, la valeur est de 1,47 \$ par cas en taxe formelle et 1,20 \$ par cas en taxe informelle (importation et exportation).⁸¹

Le niveau des taxes informelles est donc très élevé au Congo : dans certains cas, plus de personnes paient des taxes informelles que des taxes formelles, et dans d'autres cas les taxes informelles sont plus élevées que les taxes formelles. Surtout sur le site d'Uvira, le niveau des taxes informelles est énorme : 79 % des taxes sont informelles, et seulement 13 % formelles.

Pour résumer, une grande variété d'acteurs présents à la frontière congolaise sont impliqués dans la perception des taxes formelles et informelles. Le niveau élevé d'informalité conduit à un degré élevé de confusion, comme on peut le voir au travers du témoignage d'une commerçante : « Ce qui est étonnant, c'est que ces services sont pleins d'agents et parfois on ne sait pas à qui s'adresser. à un poste vous retrouvez même 5 personnes qui vous parlent. Alors vous vous demandez qui écouter par rapport à l'autre. »⁸² La manière dont cette multitude de taxes (formelles aussi bien qu'informelles) sont sollicitées crée un haut degré d'imprévisibilité. Non seulement les commerçant(e)s paient des taxes à la frontière, mais aussi aux barrières en cours de route, à l'entrée du marché, sur le marché, etc. La façon dont ces taxes sont encaissées est particulièrement rude : le non-paiement entraîne dans le meilleur des cas des maltraitements, et dans beaucoup de cas des confiscations de biens. Les commerçant(e)s se plaignent du traitement injuste par les fonctionnaires qui, selon eux, « commencent à nous abuser et jettent nos marchandises par terre ou dans leur bureau ». ⁸³ Les commerçant(e)s n'ont pas d'autre choix que de payer pour minimiser les tracasseries : des cas se sont produits où les commerçant(e)s ont été obligés d'attendre longtemps sous le soleil brûlant ou sous la pluie, jusqu'au moment du paiement.⁸⁴

La demande de quittance en contrepartie des paiements est activement découragée. Si le/la commerçant(e) demande une quittance, cela amène souvent les officiers à le/la menacer avec des taxes plus élevées. Dans certains cas, surtout aux points de traversée éloignés du centre urbain, le paiement se fait en nature plutôt qu'en argent.

Dans cette situation, les agents de l'État utilisent ce qu'Englebert⁸⁵ appelle la capacité de « commande légale » ou « la capacité de contrôler, de dominer, d'extraire ou de dicter par la loi ». Bien que l'État congolais soit faible,⁸⁶ il a encore un « résidu de commande », c'est-à-dire que « les institutions et les agents de l'État continuent à exercer une certaine autorité. Cette autorité provient principalement du fait que l'État est la loi ». ⁸⁷ Bien que les agents de l'État perçoivent souvent un salaire bas, ils font usage de leur position en tant que représentants de l'État pour mettre une pression financière sur les commerçant(e)s. Un acteur de la société civile résume cette situation de la manière suivante : « Ils profitent du désordre à la frontière pour percevoir. Ils intimident avec leurs uniformes. »⁸⁸ Durant les premiers stades de l'enquête, les enquêteurs ont parfois été menacés par des agents officiels à certains postes frontaliers.

81 Détails en annexe 56-68.

82 Focus Group Discussion Ruzizi 1 point frontalier, 21/10/2011.

83 Focus group femmes commerçant(e)s, 21/10/2011, Bukavu.

84 Observation par les enquêteurs à Uvira, 17/10/2011.

85 Englebert 2009: 114 ; traduction KT.

86 Cette faiblesse se manifeste par le manque de capacités des institutions à réaliser de manière indépendante ses fonctions publiques classiques.

87 Englebert 2009: 113-114 ; traduction KT.

88 Entretien représentant de la société civile de Bukavu, 23/10/2011.

Peu d'effort sont fournis pour faire évoluer cette situation, et les efforts qui existent sont compliqués par l'instrumentalisation du désordre par certains acteurs ayant des intérêts économiques. Par exemple, à Uvira, les autorités provinciales ont convoqué une réunion pour traiter le problème de la présence illégale à la frontière d'un certain nombre d'acteurs. À l'issue de cette réunion, un comité a été nommé, composé des différentes institutions qui sont (légalement) présentes à la frontière, afin de régulariser la situation. Malgré cela, les institutions qui sont jugées illégales à la frontière – comme le SQAV ou certains acteurs militaires – s'appuient à leur tour sur leur hiérarchie nationale pour y rester. Par exemple, le SQAV a invoqué ce droit par une lettre signée par le directeur du Cabinet de la Présidence de la République, adressée au vice-Premier ministre de l'Intérieur et de la Sécurité ; et qui confirme son droit d'être présent à la frontière. Ce n'est que lorsqu'une délégation de Kinshasa est venue qu'ils sont effectivement partis. Toutefois, ils sont revenus après quelque temps, et aucune action n'a été entreprise contre eux depuis. En d'autres termes, l'autorité fragmentée et le pouvoir régulateur limité de l'État ne permettent pas un contrôle efficace des acteurs frontaliers et ont comme conséquence la poursuite de ces exactions.

Naturellement, cette situation a également un effet sur la façon dont les règles et règlements sont implémentés et suivis. Un exemple pertinent est l'introduction récente du Décret portant suppression des taxes illégales aux frontières,⁸⁹ signé par le vice-Premier ministre. Ce décret supprime les perceptions illégales⁹⁰ ; les perceptions sur l'import ou l'export de certaines denrées alimentaires comme les légumes ; les céréales, les fruits, etc. ; et les frais relatifs aux opérations d'inspection des denrées alimentaires comme les légumes, les épices, etc. Selon les entretiens avec les agents de l'État, environ la moitié affirment n'avoir jamais vu ce décret. L'autre moitié affirment l'avoir vu – mais ils ne le respectent pas puisqu'ils n'ont pas reçu d'instructions à ce sujet. Par exemple, le Chef de l'OCC à Bukavu affirme avoir vu le décret, mais n'avoir aucune obligation à le suivre car il « attend les instructions de (sa) hiérarchie, et ça c'est le directeur provincial ». ⁹¹ En d'autres termes, ce décret est négligé par les acteurs officiels impliqués, ce qui est à la fois une cause et une conséquence de la fragmentation de l'État et de son autorité.⁹² Une des raisons de cette négligence est sans doute financière, car les agents ne peuvent pas facilement abandonner cette source de revenu.

Dans cette situation, il existe différents arrangements locaux, qui ne s'inspirent que partiellement de la réglementation nationale. Par exemple, à Bukavu, certains biens sont considérés comme particulièrement exposés aux taxes informelles, tandis que d'autres ne le sont pas : les œufs, l'essence ou le lait sont fortement taxés de façon informelle (respectivement 88, 82 et 85 % des cas) et beaucoup moins formellement (42, 27 et 27 % des cas). Certains produits alimentaires comme les tomates, aubergines ou bananes mûres ne sont presque pas taxés de façon informelle (16,9 et 9 %), mais sont toujours taxés de manière formelle (26, 42 et 29 %) – bien que moins que d'autres produits. Ces règles sont basées sur des conceptions locales de ce qui est considéré comme étant destiné à la survie et constituent une sorte d'économie « morale ». Sur d'autres sites, comme Uvira, il y a un autre arrangement local, par lequel les taxes informelles sont collectées sur toutes les catégories de produits, y compris les produits alimentaires. Par exemple, les aubergines, tomates et bananes mûres (qui à Bukavu ne sont presque pas taxées de façon informelle) sont taxées de manière informelle dans 77, 58 et 67 % des cas ; et de manière formelle 8, 8 et 0 %.

89 Décret N° 011/32 du 29/06/2011, portant suppression des perceptions illégales aux frontières.

90 Autrement dit les perceptions sans base juridique, instituées par des textes pris en violation de la loi.

91 Entretien 19/10/2011, Bukavu, Chef OCC.

92 Un des agents de la douane ougandaise affirme (en ce qui concerne le fonctionnement de la frontière congolaise) : « Il n'y a pas de commandement central et un gouvernement proprement établi pour superviser les taxes et les collectes de taxe ; chaque corps de taxe est individualiste et égocentrique dans la collecte et l'utilisation du fonds. » Entretien à Odramachaku 11/05/2011, traduction KT.

5.3 Taxes burundaises

Au Burundi, l'Office burundais des recettes (OBR) joue le rôle de guichet unique dont l'avantage est de canaliser toutes les recettes de l'État et d'éviter l'éparpillement des taxes. L'OBR est une institution relativement nouvelle, établie en juillet 2009.

Selon les responsables locaux et les commerçant(e)s, le niveau élevé de taxation par l'OBR a forcé un grand nombre de commerçant(e)s à quitter le secteur du commerce transfrontalier. Les commerçant(e)s qui restent se plaignent fortement des taux élevés, et ont un aperçu très négatif de l'OBR. Un certain nombre de commerçant(e)s affirment : « L'OBR nous a mangé le cœur »⁹³ ou « l'OBR nous a traumatisés. »⁹⁴ Les commerçant(e)s affirment qu'une application stricte de ces taux est impossible : « Si vous rencontrez un taxateur méchant : *unakufa* – cela signifie 'c'est la mort'. Nous souffrons plus à la frontière burundaise. »⁹⁵ Au cours des entretiens avec les responsables de l'OBR, ces derniers reconnaissaient eux-mêmes que leurs tarifs étaient assez élevés pour les petits commerçant(e)s⁹⁶ et que cela avait conduit à des relations fortement négatives avec eux. Certains responsables de l'OBR semblent être plus 'flexibles', et permettent des taux inférieurs. Un officiel OBR dit : « Si nous voulions appliquer les règles de l'OBR, il n'y aurait plus de petits commerçant(e)s ! (...) Nous faisons cela par pitié. »⁹⁷ Cependant, la plupart des fonctionnaires OBR ne partagent pas cette attitude, et sont très rigides (parfois hostiles) à l'égard des commerçant(e)s. Pour cette raison, un nombre non négligeable de commerçant(e)s utilisent des routes de contrebande.

Un défi additionnel pour les commerçant(e)s au Burundi est constitué par la police de l'Air, des Frontières et des Étrangers (PAFE). Cette police contrôle les mouvements des étrangers sur tout le territoire national, en collaboration avec les administrations territoriales, et surveille et contrôle les mouvements d'entrée et de sortie du territoire national.⁹⁸ Se référant à ce mandat, le PAFE érige des barrières. Tous les commerçants se plaignent que ces barrières sont une source majeure de taxes informelles : des reçus ne sont pas donnés, aucune information sur la raison d'être de ces taxes (ou la tarification) n'est connue et les sommes doivent être payées de façon répétée. Les taxes communales sont similaires : elles sont collectées sur les marchés et sur les routes selon des règles tarifaires claires, mais un degré de taxation informelle existe. Les acteurs impliqués estiment que cette situation est due au fait que les taxateurs ne gagnent pas assez pour survivre, soit 10 000 FB (8 \$) par mois. Ils ont donc recours à la fiscalité frauduleuse comme moyen de survie. Par exemple, si un commerçant doit payer 10 000 FB (8 \$) en taxe, il paiera 7 000 FB (5,6 \$), mais le taxateur donnera un reçu de 5 000 FB (4 \$). Cela crée une situation gagnant-gagnant pour les commerçants et les taxateurs.

Aux points frontaliers du Burundi, les soi-disant « Rouge-Rouge » causent des problèmes. Ce sont des personnes qui connaissent les agents de l'État et qui sont au fait des taux de taxation que les commerçant(e)s paient pour faire traverser des marchandises à la frontière. Ils sont également utilisés pour la contrebande des marchandises. Bien qu'ils fournissent des services utiles aux commerçant(e)s, ils sont aussi particulièrement dangereux. Par exemple, si un commerçant décide de ne pas utiliser ces transporteurs, ces derniers peuvent le dénoncer auprès des autorités. Des cas ont été soulevés où des biens ont été volés par les Rouge-Rouge.

Comme c'est le cas en RDC, les agents frontaliers au Burundi ont recours à des acteurs civils, ce qui augmente la confusion. La façon dont les taxes sont prélevées auprès des commerçant(e)s

⁹³ Focus group, commerçante burundaise, Rugombo, 11/10/2011.

⁹⁴ Focus group, commerçante burundaise, Rugombo, 11/10/2011.

⁹⁵ Focus group, commerçants congolais, Uvira, 13/10/2011.

⁹⁶ Par exemple les babouches avec une valeur de 30 000 francs burundais sont taxées à 23 547 FB.

⁹⁷ Comme cela est démontré ci-dessus, un certain nombre de petits commerçants ne voulaient pas admettre avoir payé un taux plus bas, comme ils ne voulaient pas que « leur secret [entre l'OBR et les commerçants, KT] soit divulgué ».

⁹⁸ République du Burundi, Cabinet du Président « Loi N° 1/020 du 31 décembre 2004 Portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la police nationale », articles 33 et 34.

est souvent aussi brutale et dégradante. Le niveau de taxation est assez élevé à la frontière burundaise : 83 % des produits sont taxés à Gatumba et 76 % à Cibitoke. À Cibitoke, la taxation formelle est de 74 % (contre 20 % informelle), tandis qu'à Gatumba la taxation informelle est de 64 % contre 47 % de taxation formelle. À Gatumba, la valeur moyenne de taxation est de 1,04 \$ par cas formel et 1,19 \$ par cas informel. Les taxes pour les importations sont plus élevées (1,57 \$ par cas formel et 1,69 \$ par cas informel) qu'à l'exportation (0,77 \$ formel et 0,90 \$ informel). À Cibitoke, la valeur des taxes est moindre : 1,08 \$ par cas formel et 1,17 \$ par cas informel.

La taxation informelle est donc courante au Burundi : à Gatumba, le niveau des taxes informelles est plus élevé que celui des taxes formelles, et la valeur des taxes informelles est plus élevée sur les deux sites (Cibitoke et Gatumba). Selon les données de l'enquête, à Gatumba c'est surtout le PAFE qui collecte les taxes informelles (42 %), suivi par l'OBR (20 %),⁹⁹ la commune (14 %), l'Hygiène (9 %) et les militaires (8 %). À Cibitoke aussi, l'agence principale collectant des taxes informelles est le PAFE (19 %).

Sur les sites frontaliers burundais couverts par cette recherche, on note une application stricte des régimes de taxation par l'OBR, mais le taux est élevé et les régimes ne sont pas connus par les petits commerçant(e)s. Cela pousse un certain nombre d'eux à entrer dans le secteur informel. Il y a aussi une série d'acteurs étatiques qui sont impliqués dans des pratiques fiscales frauduleuses, en ayant recours aux barrières, ce qui crée une situation particulièrement difficile et confuse pour les petits commerçant(e)s.

Les commerçant(e)s congolais se plaignent particulièrement du fait qu'ils doivent payer des taxes d'immigration particulièrement élevées au Burundi où un « jeton » pour traverser la frontière coûte 2 \$ (valable pour une journée seulement). La justification donnée est le fait que la frontière est proche de la capitale, mais cela est jugé très injuste par les commerçant(e)s, et constitue une difficulté pour le commerce transfrontalier.

5.4 Taxes rwandaises

Au Rwanda, le Rwanda Revenue Authority (RRA) est le service unique qui centralise les recettes de l'État et lutte contre la fraude. Ce système de centralisation a l'avantage de faciliter les transactions commerciales et un contrôle aisé des taxes. À la frontière du Rwanda, presque la moitié des commerçant(e)s (45 % à Bukavu-Cyangugu) ou un tiers (34 % à Cibitoke-Bugarama) ont payé des taxes à l'importation. Par contre, très peu ont payé à l'exportation à Cyangugu (2 %) et à Bugarama (27 %), car les produits alimentaires exportés du Rwanda ne sont généralement pas taxés. Les taxes payées à Bugarama ne sont pas principalement des taxes d'exportation (seulement 6 %), mais surtout des taxes du marché (20 %)¹⁰⁰ et dans une moindre mesure des taxes de commune (2 %). Il n'y a presque pas de taxes informelles payées au Rwanda (1 % à Cyangugu et 4 % à Bugarama).¹⁰¹

Durant les entretiens, des commerçant(e)s estiment qu'une des raisons de cette quasi-absence de taxation informelle est le niveau élevé de la surveillance, à la fois entre les acteurs étatiques et entre la population.¹⁰² Les agents de l'État qui s'impliquent dans la fiscalité informelle prennent un grand risque.

⁹⁹ À Cibitoke, la taxation informelle de l'OBR est de 2 % seulement.

¹⁰⁰ Comme le commerce ambulant est interdit au Rwanda, les petits commerçant(e)s sont obligés d'aller vendre leurs produits à ceux qui ont des étalages au marché et payent des taxes à l'entrée. Ces taxes ne correspondent pas aux frais des étalages qui sont du reste très chers, et sont donc inclus dans le calcul des taxes déclarées par les petits commerçant(e)s transfrontaliers.

¹⁰¹ Les taxes informelles sont payées pour la braise, par exemple.

¹⁰² Entretien commerçant burundais, Cibitoke, 24/10/2011. cf. par exemple Purdekova, A. [2011]

Par contre, les taxes rwandaises sont les plus élevées de la région: 2,37 \$ par cas formel et 1,89 \$ par cas informel à Cyangugu ; et 1,47 \$ par cas formel et 0,83 \$ par cas informel à Bugarama. Les taxes d'importation sont très élevées au Rwanda, ce qui constitue une barrière pour le commerce régional, et une difficulté majeure pour le petit commerce transfrontalier.

5.5 Taxes ougandaises

En Ouganda, le Uganda Revenue Authority (URA) sert de guichet unique à la frontière pour la collecte des taxes et existe depuis longtemps (1991). Arua, le site de recherche ougandais, est un point de traversée très poreux où les postes frontaliers sont plutôt rares et les routes de contrebande nombreuses. Les agents douaniers disent connaître de graves difficultés à contrôler la frontière. L'éloignement des postes frontaliers de la RDC de la frontière (2 km) fait aussi que la contrebande est une option attrayante. Cela se reflète dans le faible niveau des taxes perçues : sur les 990 commerçant(e)s rencontrés à la frontière d'Arua, seulement 14 % ont été taxés du côté ougandais, dont 8 % formellement et 3 % informellement.¹⁰³

L'enquête a été réalisée à deux points de traversée officiels (Lia et Odramachaku), où les institutions douanières sont présentes et où les commerçant(e)s paient des taxes. Mais l'enquête a également été réalisée à deux points informels de traversée (Ombayi et Mangasaba), où aucune taxe ougandaise n'est payée car le guichet unique de l'URA n'est présent que sur certains lieux spécifiques. Cela ne signifie pas qu'aucune taxe congolaise n'est payée,¹⁰⁴ dans la mesure où les taxes congolaises ne sont pas seulement payées à la frontière mais aussi aux barrières diverses (cf. ci-dessus) entre la frontière et les différents marchés. Comme cette frontière est très poreuse, de nombreux commerçant(e)s réussissent à éviter les taxes à la frontière.

La contrebande est fréquente, mais la confiscation arrive aussi fréquemment. Le commerce est considéré comme particulièrement dangereux et risqué, et la confiscation se passe souvent d'une manière violente. En général, de nombreux incidents se produisent lorsque les commerçant(e)s refusent de payer les taxes, ou lorsqu'un malentendu éclate, ce qui se conclut par la menace ou l'usage de la violence. Par exemple, au cours de la période de l'enquête, un incident s'est déroulé où la confiscation des biens d'un groupe de commerçant(e)s ougandais par les autorités congolaises a conduit à des affrontements avec les douaniers congolais, pendant lesquels leurs bureaux ont été incendiés, ce qui a créé une situation particulièrement tendue à la frontière (impliquant les armées ougandaises et congolaises). Dans le passé, des incidents similaires se sont produits du côté ougandais, où par exemple l'armée ou la police avait tiré sur les commerçant(e)s impliqués dans la contrebande de carburant ou des cigarettes ; et où les commerçant(e)s ont attaqué les bureaux de l'URA. Le commerce à Arua est considéré comme particulièrement dangereux. Du fait de son degré élevé d'informalité, des bénéfices majeurs peuvent être tirés, mais peuvent aussi être perdus facilement. Cela, combiné avec le fait que le marché congolais se trouve à une distance considérable de la frontière, fait que le petit commerce est considéré comme une activité pour les hommes, comme en témoigne le faible pourcentage de femmes commerçantes.¹⁰⁵ Le grand degré d'informalité et le nombre plus limité de commerçant(e)s peut aussi expliquer les bénéfices plus élevés sur ce site. Comme expliqué plus haut, le caractère des marchandises échangées d'Arua à Ariwara (produits manufacturés) joue aussi un rôle dans cet état de fait.¹⁰⁶

103 Ces taxes ont une valeur de 1,23 \$ par cas formel et 0,79 \$ par cas informel.

104 À la frontière congolaise, 66 % des commerçant(e)s ont payé des taxes.

105 28 % selon l'enquête et 32 % selon le pointage.

106 Cf. Titeca 2009 pour cela.

6. Difficultés vécues par les petits commerçant(e)s

6.1 Difficultés générales

Les enquêtes montrent que la multitude des taxes est considérée comme problème principal des commerçants. C'est surtout le cas à Cibitoke, où le pourcentage des taxes formelles est plus élevé du côté burundais de la frontière (74 %). À Bukavu, le montant des taxes est plus faible, mais la multitude des taxes reste un problème. La faiblesse du capital est le deuxième problème principal, suite aux difficultés d'accès au financement que rencontrent les commerçants. Le manque de capital est un problème majeur pour les hommes ainsi que pour les femmes. Le manque d'accès aux services de microcrédits freine de façon importante les commerçants dans le développement de leur commerce.

Le troisième et quatrième problème concerne le mauvais fonctionnement des services frontaliers : la multitude de services à la frontière et les tracasseries policières ou militaires.¹⁰⁷ Les agences de l'État sont perçues par les commerçant(e)s comme étant un problème particulier à Uvira, conformément au fait que le pourcentage des taxes informelles est le plus élevé.¹⁰⁸ Enfin, les commerçant(e)s soulèvent une série de problèmes liés au marché : les marchés éloignés (15 %), le prix de vente bas (12 %), les coûts de transport élevés (10 %) et les produits périssables (9 %).¹⁰⁹

Au cours des entretiens et des focus groups, les commerçant(e)s ont indiqué que les problèmes du nombre et du taux des taxes ainsi que le comportement des fonctionnaires concernent surtout le manque de clarté, la multitude des taxes et les tarifs élevés. Le problème principal n'est donc pas que les commerçant(e)s refusent tout simplement de payer des taxes, mais que dans toute la région, les commerçant(e)s ne sont pas conscients des nomenclatures en vigueur.¹¹⁰ En dehors du manque d'information, un problème annexe est soulevé par le fait que beaucoup de commerçant(e)s affirment qu'ils n'ont pas la capacité de comprendre la façon dont ces taux sont appliqués.¹¹¹ Deuxièmement, et particulièrement en RDC et au Burundi, le nombre élevé d'acteurs impliqués dans la taxation, et son caractère informel et imprévisible, inquiètent les commerçant(e)s. Les commerçant(e)s ont l'impression que le seul but de ces taxes est de « satisfaire les estomacs »¹¹² des fonctionnaires, d'autant plus qu'ils voient peu d'infrastructures ou services offerts par l'État en contrepartie des taxes payées. Les taxes ne sont donc pas perçues comme faisant partie d'un *contrat social*, mais plutôt comme un arrangement individuel qui fonctionne strictement à sens unique. Le commerçant est condamné à payer sans recevoir de services publics. Troisièmement, le taux de taxation est perçu comme étant non adapté au petit commerce. Tout au long des entrevues, il y avait une forte demande des commerçant(e)s pour régler ces taxes à des niveaux plus appropriés, car : « Il faut qu'ils tiennent compte de notre marge bénéficiaire. »¹¹³

107 Le nombre de services à la frontière est perçu comme un problème surtout à Uvira (48 %) et à Arua (27 %), tandis que les tracasseries policières/militaires sont un problème à Uvira (36 %) et à Cibitoke (23 %).

108 79 % au Congo et 64 % au Burundi.

109 Les détails sont en annexe 71-79.

110 Un commerçant : « Nous n'avons jamais compris ce jeu-là. » Focus group, Uvira, 16/10/2011.

111 « La nomenclature et les taxes : ceci est dans leur livre; et nous ne connaissons pas leur livre. Aussi, ceci n'est pas notre niveau, nous ne comprenons pas ça. » Entretiens 'Mamans Mbakazi' 18/10/2011.

112 Entretien, commerçant(e)s burundais, Cibitoke, 24/10/2011.

113 Focus group commerçantes rwandaises, Cibitoke, 13/10/2011.

6.2 Difficultés spécifiques aux femmes

Une question portait spécifiquement sur les difficultés que rencontrent les femmes commerçantes. La recherche a donné deux résultats : d'abord, un pourcentage significatif des commerçants (39 %) considère qu'il n'y a pas de problèmes particuliers pour les femmes.¹¹⁴ Ensuite, même pour ceux qui reconnaissent une différence de traitement, les problèmes qu'ils/elles identifient comme prioritaires sont le poids des taxes et des tracasseries.¹¹⁵ Les problèmes identifiés pour les femmes commerçantes sont donc largement les mêmes que pour les hommes commerçants, ce qui est assez frappant. Ce résultat peut aussi être expliqué par le format de l'enquête (la manière dont la question a été posée) et la sensibilité culturelle de la question.

Cependant, des problèmes spécifiques pour les femmes ont été identifiés durant les interviews en focus group et les entretiens ciblés. Premièrement, les femmes se plaignent avant tout de la difficulté physique du commerce. Elles doivent marcher de longues distances sous le soleil et dans la poussière, portant souvent des sacs lourds qui pèsent jusqu'à 100 kg. La plupart d'entre elles font d'ailleurs le commerce ambulancier, parce que souvent, les emplacements de marchés sont déjà occupés ou que les redevances demandées sont trop élevées. Les hommes peuvent se servir de vélos pour transporter les charges lourdes, tandis que les femmes doivent engager des transporteurs à des coûts supplémentaires.

Deuxièmement, la recherche existante montre le poids écrasant des responsabilités familiales qui retombent sur les femmes.¹¹⁶ Le fait qu'elles soient engagées dans ce commerce ne les libère pas de leurs responsabilités familiales. Leur commerce les oblige à revenir à la maison tard le soir, pour ensuite assurer leurs responsabilités familiales, et le matin, elles doivent parfois travailler dans les champs avant de partir au commerce. Le fait que les femmes aient leur propre capital, et qu'elles apportent souvent le revenu principal de la famille, change les relations de pouvoir au sein du ménage. Dans de nombreux cas, elles gèrent même le revenu du ménage. Cela crée des tensions particulières car les hommes ont souvent des difficultés à accepter que la femme se mette « au niveau de l'homme ».¹¹⁷ Dans les sociétés patriarcales de la région, cette indépendance remet en cause les normes culturelles sur l'autorité masculine (et/ou sa capacité en tant que fournisseur du ménage). Selon certains hommes interrogés, le commerce et les profits qu'il génère ont donné « trop de liberté » aux femmes et engendrent un « mépris des femmes pour leur mari et même le divorce ».¹¹⁸ Comme un enseignant le résume : « Cette indépendance économique est un danger pour la stabilité du ménage. »¹¹⁹ De plus, les activités des femmes commerçantes sont l'objet de préjugés : le fait qu'elles quittent la maison tôt et rentrent tard, qu'elles soient éloignées de leur mari et qu'elles doivent parler amicalement avec les autorités frontalières et d'autres acteurs (afin de voir leurs marchandises transmises avec le moins de taxes possible) est considéré comme moralement « mauvais » – elles sont souvent considérées comme des « femmes libres ».

Ce raisonnement n'est pas courant, mais néanmoins toujours présent sur les différents sites. Les femmes commerçantes reconnaissent que ces opinions existent, mais considèrent que « les hommes peuvent penser ce qu'ils veulent, mais on est obligées de chercher la vie de cette façon. Leurs opinions ne vont pas nous tuer tant que notre conscience ne nous reproche rien ».¹²⁰ Ce jugement moral est surtout porté par ceux qui ne sont pas impliqués dans ce commerce, plutôt que par des membres des ménages des commerçant(e)s, qui reconnaissant l'apport de ce commerce pour leur survie. Beaucoup de femmes se sont d'ailleurs engagées dans ce commerce parce que leur mari est

114 Un chiffre qui est remarquablement plus élevé pour les femmes (42 %) que pour les hommes (35 %).

115 Beaucoup de taxes sont considérées comme le problème principal (14 %) et les tracasseries par les différents services comme le deuxième problème (10 %). Les autres problèmes mentionnés sont les problèmes de transport (3 %), le faible capital (2 %) et le coût de transport élevé (2 %).

116 Fontana 2006: 4.

117 Entretien commerçantes, 13/10/2011, Uvira.

118 Commerçante, focus group Aru, 11/11/2011.

119 Entretien Bukavu, 21/10/2011.

120 Ruzizi 1, 21/10/2011.

chômeur. Ainsi que le faisait remarquer une femme commerçante, dans cette situation, « la femme est le poumon du ménage ».¹²¹

Troisièmement, les hommes et les femmes interprètent différemment les tracasseries aux points de passage frontaliers. Les focus groups et les entretiens ciblés montrent que les hommes acceptent difficilement de se laisser traiter ainsi. Que les tracasseries soient faites par d'autres hommes est considéré comme particulièrement insultant : « Un homme ne peut pas supporter ça d'un autre homme. »¹²² En plus, le sentiment que les femmes sont mieux adaptées pour faire face à ces difficultés prévaut largement, car elles sont considérées comme de meilleurs négociateurs. Le fait qu'elles soient capables de crier, se mettre à genoux, etc., est considéré par les hommes comme une tactique de négociation importante.

À cause de leur 'vulnérabilité' perçue, les femmes sont plus efficaces – selon les hommes interrogés.¹²³ Une femme commerçante le résume ainsi : « C'est normal que ça soit nous qui soyons majoritaires dans le petit commerce à la frontière. Les femmes s'adaptent bien aux nombreuses contraintes du petit commerce. »¹²⁴ Cependant, le système fortement patriarcal des pays concernés est reproduit et entraîne des comportements dégradants à l'égard des femmes commerçantes aux frontières. Par exemple, les autorités frontalières portent un regard plus négatif sur les femmes, perçues comme étant 'difficiles', ce qui est résumé par un agent douanier burundais de la façon suivante : « Les femmes sont très difficiles comparées aux hommes qui sont un peu plus honnêtes dans leurs propos. Les femmes émettent des propos suscitant les sentiments (...). »¹²⁵ Tandis qu'un agent douanier rwandais affirme : « Les femmes sont très difficiles à gérer, contrairement aux hommes qui manifestent une certaine compréhension. »¹²⁶ Un agent douanier congolais considère : « Elles ne négocient pas poliment et elles sont trop capricieuses. »¹²⁷ Tandis qu'un agent douanier ougandais affirme : « Les femmes commerçantes sont les commerçantes les moins sincères/plus sincères. »¹²⁸ Ces déclarations reflètent des stéréotypes patriarcaux de la société en général et ont un impact fort sur la façon dont on perçoit les femmes commerçantes. Les préjugés des différents acteurs concernant le comportement des femmes amènent ces acteurs à adopter un comportement qui génère des abus, d'autant plus que les femmes sont en forte minorité parmi les fonctionnaires à tous les postes frontaliers. Un rapport de l'Office des douanes et assises au Congo montre que seulement 19 % de leurs agents sont féminins.¹²⁹ Les femmes souffrent aussi de tracasseries particulières. Par exemple, des commerçantes font passer des pagnes clandestinement en les cachant sous leurs vêtements, ce qui donne lieu à des fouilles – parfois abusives. Parfois elles doivent se déshabiller devant des officiers, parfois les officiers les touchent. Selon un rapport de la Banque Mondiale,¹³⁰ 30 % des commerçantes dans un groupe de discussion à Uvira ont déclaré être harcelées sexuellement et avoir subi des avances sexuelles par les autorités frontalières congolaises.

En résumé, les femmes souffrent d'une série supplémentaire de difficultés dans le petit commerce transfrontalier. Le fait que 42 % des femmes enquêtées ont déclaré qu'elles n'ont pas de problèmes spécifiques démontre tout simplement qu'elles ne voient pas ces problèmes comme étant liés à leur sexe. Ces problèmes sont plutôt ressortis durant des discussions en focus group.

121 Focus group femmes commerçants, 20/10/2011, Bukavu.

122 Focus group femmes commerçants, 20/10/2011, Bukavu.

123 Une femme commerçante a résumé cela de la manière suivante : « Nous les femmes nous pouvons négocier, parfois supplier jusqu'à pleurer « tunababembelezaka mpaka kulia ». [focus group commerçant(e)s transfrontaliers, Uvira, 13/10/2011].

124 Focus Group Ruzuzi 1, 09/10/2011.

125 Entretien Responsable OBR, Ruhwa,

126 Entretien Responsable RRA.

127 Responsable OCC, Uvira, 12/10/2011.

128 Douanier, Lia (Arua), 05/11/2011, traduction KT.

129 Banque Mondiale 2010: 14.

130 Banque Mondiale 2010: 30.

Finalement, il convient de mentionner que les désavantages spécifiques pour les hommes sont beaucoup plus limités. En revanche, ils rencontrent un problème particulier : en effet, ils peuvent parfois avoir des difficultés à se déplacer à travers les frontières, parce qu'ils sont soupçonnés d'être engagés dans des activités politiques (rebelles). Cette préoccupation a été soulevée en particulier chez les commerçants rwandais de sexe masculin. Le rapport de la Banque Mondiale¹³¹ a trouvé que cela est également le cas à d'autres points de passage frontaliers, aussi bien pour les hommes rwandais que pour les hommes congolais.

6.3 Rapport entre les petits commerçant(e)s des différents pays

Une question spécifique a concerné les rapports entre les commerçants de différents pays. Cela a donné les résultats suivants : c'est à Cibitoke qu'ils rencontrent le moins de problèmes (seulement 2 % des commerçants ont déclaré avoir des problèmes avec leurs confrères de l'autre pays), et à Arua qu'ils connaissent le plus de difficultés : 28 % des commerçants ont déclaré avoir des problèmes avec leurs confrères. À Uvira, le chiffre est de 14 %, et à Bukavu de 7 %. Les problèmes que les commerçants des différents sites rencontrent avec leurs homologues sont les suivants¹³² : à Bukavu ils estiment être l'objet de discrimination par les autres commerçants (36 %), de tracasseries¹³³ (30 %), et déplorent le fait d'être chassés des marchés (19 %). À Uvira, les problèmes principaux sont les tracasseries (77 %) et l'extorsion (11 %), tandis qu'à Cibitoke et Arua il s'agit de la discrimination (62 % et 43 %), l'extorsion (13 % et 36 %) et le fait d'être chassé du marché (25 % et 20 %).

D'une part, ces tensions résultent d'un marché où la concurrence est forte. Par exemple, les tensions sont plus grandes quand trop de marchandises similaires se vendent au marché. Sur le plan général, les tensions n'existent pas seulement entre les commerçants de différentes nationalités, mais également entre les commerçants d'un même pays. Cette situation se manifeste particulièrement à Cibitoke, les commerçants burundais qui n'ont pas de capital pour aller au Rwanda jalouxant ceux qui en ont. Ceux qui restent au Burundi affirment que les autres « sont trop riches et les dénigrent ».¹³⁴ Sur les différents sites existent aussi des tensions entre les commerçants ambulants et non ambulants : Les commerçants qui travaillent sur les marchés doivent payer pour leurs étalages et considèrent que les commerçants ambulants 'volent leurs clients'. D'autre part, les commerçants ambulants sont moins protégés, ils sont exposés à plus d'insécurité, et ils ont un métier physiquement plus épuisant.

De l'autre côté, des tensions entre les différentes nationalités sont quand même présentes. Comme les données ci-dessus l'indiquent, les plus grandes tensions se font ressentir à Arua, à la frontière congolaise où persiste une grande méfiance entre les deux nationalités. Les Ougandais accusent les commerçants congolais de ne pas soutenir leur commerce, et de les embêter (par exemple en les signalant aux autorités) : le nombre d'Ougandais qui déclarent avoir des problèmes avec les commerçants de la RDC est 2 fois plus élevé (39 %) que celui des commerçants congolais qui déclarent avoir des problèmes avec leurs collègues ougandais (17 %). Les commerçants ougandais estiment également que les autorités congolaises discriminent les Ougandais et favorisent les Congolais. Les commerçants congolais se plaignent au sujet des arrestations arbitraires et de la confiscation de leurs biens. Chacun des deux groupes estime que l'autre groupe dérange son marché. Ce sentiment doit aussi être mis en relation avec l'histoire des conflits de la région, dans laquelle l'Ouganda a été fortement impliqué dans le commerce des ressources naturelles en RDC. Jusqu'à aujourd'hui, les Congolais ont le sentiment que les Ougandais sont seulement intéressés par la richesse congolaise, et que les Congolais connaissent une situation économique défavorable.

131 Banque Mondiale 2010: 27.

132 Voir annexes 70-76.

133 Le terme « tracasserie » signifie toute forme de désagrément subi par le commerçant, provoqué directement ou indirectement par ses collègues du pays voisin. Il s'agit notamment du fait de les contraindre à s'éloigner du marché, de vendre moins cher ou à crédit mais aussi l'impression que les difficultés rencontrées avec la police ou les militaires sont également attribuables aux concurrents du pays voisin.

134 Focus group femmes commerçantes burundaises et rwandaises, Cibitoke, 25/10/2011.

De la même manière à Bukavu, la méfiance existante entre les deux nationalités est en grande partie un effet de la guerre régionale, ce qui était résumé dans le focus group comme : « Il n'y a pas de collaboration, il y a seulement la méfiance. Ils se voient comme des ennemis. »¹³⁵ Néanmoins, de part et d'autre, chacun considère que la relation entre les différents commerçants s'est considérablement améliorée. Par exemple, les deux groupes collaborent fréquemment pour l'octroi de petits crédits.

En général, les commerçants étrangers (congolais et burundais) ressentent une profonde frustration à l'égard des règles strictes en usage au Rwanda : le commerce ambulant n'est pas légal¹³⁶ et des règles strictes régissent l'accès aux marchés rwandais.¹³⁷ Les commerçants étrangers ne peuvent qu'acheter et vendre à travers des coopératives rwandaises, ce qui réduit le pouvoir de négociation du prix des commerçants étrangers. La valeur supérieure de la monnaie rwandaise crée également des tensions à la frontière entre le Rwanda et le Burundi. Depuis que le franc burundais est très faible, beaucoup de commerçants préfèrent utiliser le franc rwandais, ce qui conduit à des tensions et des frustrations.

Finalement, il est important de souligner que ces tensions existent dans la société en général : elles sont le résultat de l'histoire violente de la région, qui a laissé sa trace dans les mémoires et dans les préjugés, stéréotypes et rumeurs que les gens formulent les uns envers les autres.¹³⁸

En bref, il ne faut pas surestimer les tensions entre les différentes nationalités, mais elles ne doivent pas non plus être sous-estimées. Les interventions politiques devraient en tenir compte (certainement dans une région avec une histoire de conflits sporadiques). Les commerçant(e)s sont conscients de l'importance et de la complémentarité du petit commerce transfrontalier, et de l'importance de la coopération.¹³⁹ Les interventions politiques doivent donc soutenir ces coopérations et s'appuyer sur le commerce transfrontalier comme une « fibre commune » pour améliorer les relations transfrontalières entre les peuples.¹⁴⁰

135 Expert du bureau d'étude – chargé de l'économie, gouvernance et commerce, Bukavu, 22/10/2011.

136 Cela s'explique par des raisons d'hygiène et par le fait qu'il est difficile de taxer des commerçants qui n'ont pas d'endroit fixe. Le commerce ambulant est aussi illégal au Congo, mais cette loi n'est pas appliquée.

137 Les commerçants doivent être enregistrés, ils doivent payer des taxes et des frais de location.

138 Voir International Alert 2007.

139 ONU FEMMES 2012 : 47.

140 Voir : Pole Institute 2011.

7. Informalité: un 'pacte du diable' ?

De manière paradoxale, les entretiens avec les commerçant(e)s ont révélé qu'ils préfèrent les taxes informelles au Congo aux taxes formelles au Burundi. Ces dernières sont perçues comme étant des 'tracasseries', alors que les taxes congolaises informelles sont perçues comme étant plus raisonnables, car elles sont « négociables ».¹⁴¹ En d'autres termes, la *légitimité* des taxes est sans rapport avec leur *légalité* : au contraire, les commerçant(e)s préfèrent les taxes informelles et souvent illégales, car elles sont perçues comme moins chères que les taxes réglementaires, qui sont souvent légales.¹⁴² En conséquence, les commerçant(e)s préfèrent souvent agir dans des situations d'informalité, dans lesquelles ils essaient d'éviter toutes les taxes, ou essaient de payer des taxes informelles.

En discutant des situations d'informalité, Judith Tendler¹⁴³ a découvert que cette situation est basée sur des accords tacites entre les politiciens et les commerçant(e)s (surtout dans l'économie informelle) selon lesquels les politiciens promettent de ne pas percevoir de taxes auprès des commerçant(e)s, ou de les protéger contre les réglementations. Elle a appelé ce phénomène « pacte du diable » parce que dans ce contexte, l'informalité devient plus attrayante, et la formalisation moins attrayante ; ce qui rend la sortie d'un tel arrangement difficile pour les deux parties. Bien que des arrangements informels soient bénéfiques aux commerçant(e)s dans le court terme, ils ne fournissent toutefois pas de développement local durable : la création d'emploi n'est pas durable et ce pacte non plus. Le même argument vaut pour la situation des petits commerçant(e)s sur les différents sites d'étude : même s'ils ne s'appuient pas sur des accords avec des politiciens, leurs actions ont un grand degré d'informalité. Cela se manifeste de deux manières : d'une part, les commerçant(e)s préfèrent payer des taxes, ou s'appuient sur des accords communs avec les fonctionnaires de l'État ; tandis que d'autre part, les commerçant(e)s essaient d'éviter toutes les taxes en utilisant les routes de contrebande (et font partie de l'économie informelle). Bien que cela donne des avantages à court terme, les effets négatifs sont beaucoup plus importants que les effets positifs à moyen et long terme.

Premièrement, un bon nombre de ces taxes ne sont pas supposées être payées : elles constituent une violation des lois nationales,¹⁴⁴ ou des accords entre États qui ont été ratifiés dans le cadre de la CEPGL ou de la Communauté d'Afrique de l'Est.

Deuxièmement, le nombre élevé de taxes et le haut degré d'informalité créent une grande confusion aux points frontaliers. Cela n'est pas seulement causé par le fait que les opérateurs ne connaissent pas la nomenclature, mais aussi par l'absence générale d'une réglementation claire pour toutes les frontières concernées. Concrètement, il est difficile de savoir comment (et si) les règles nationales et les accords commerciaux régionaux sont respectés. Un agent du bureau national de l'Uganda Revenue Authority (basé à Kampala) affirme : « Nos lois sont là (...), mais leur application dépend de la personne au poste frontalier. »¹⁴⁵ En d'autres termes, les institutions nationales ne sont pas toujours au courant des pratiques en usage sur le terrain, et ne considèrent pas cela comme une priorité.¹⁴⁶ De plus, les taux et les pratiques fiscales peuvent beaucoup varier au sein d'un même pays. Comme cela est illustré ci-dessus, les deux postes frontaliers congolais couverts par

141 Focus group commerçants Gatumba, 08/10/2011.

142 Cf. Abraham et Van Schendel (2005) sur cette discussion.

143 2002.

144 Par exemple, les petites quantités ne doivent pas être taxées au Congo, sauf s'il s'agit en réalité du transport en petits lots pour un 'grand commerçant'. Entretien d'International Alert avec le Directeur de la DGDA Nord-Kivu, septembre 2011.

145 Entretien officier URA, Kampala, 02/02/2012.

146 Pour une analyse détaillée de ce phénomène en Ouganda, cf. Titeca et De Herdt 2010.

ces enquêtes ont des taux de taxation informelle très différents. Bukavu a des taxes informelles de valeur basse (0,17 \$); tandis qu'Uvira a des taxes informelles de valeur élevée (1,75 \$). Tous les postes frontaliers ont aussi des arrangements informels concernant la valeur des taxes et les quantités qui peuvent passer sans taxation.

Bien que ces dispositions puissent paraître avantageuses pour les commerçants, elles génèrent de nombreux inconvénients. À cause de leur caractère informel, ces arrangements doivent être constamment renégociés : les taxes informelles et les arrangements informels sont imprévisibles. Un agent frontalier congolais témoigne : « Nous jouons avec la quantité. »¹⁴⁷ Certains agents peuvent respecter ces 'arrangements locaux', d'autres pas. De même, le fait qu'un agent ait demandé des taxes n'empêche pas les autres agents de taxer le même produit. Cette situation se vérifie surtout au Congo et au Burundi. Par exemple, les agents de la PAEF aux différentes barrières peuvent tous demander de l'argent pour les mêmes produits, et différents officiels congolais peuvent facturer une multitude de frais entre la frontière et le marché. En d'autres termes, l'imprévisibilité est une conséquence directe et majeure de ces arrangements informels. Un commerçant dit : « On travaille par hasard ! »¹⁴⁸ Par conséquent, la marge bénéficiaire est également très imprévisible.

Un autre problème provient du fait que les grands commerçants divisent leurs marchandises et font traverser de petites quantités par des commerçants qui prétendent que les marchandises sont destinées à la consommation personnelle. Cela a conduit les agents des services frontaliers à se montrer particulièrement méfiants. La suspicion des autorités frontalières mène à une forte pression sur tous les petits commerçants, car les autorités taxent tout et tout le monde, y compris les plus petites quantités. Enfin, l'absence fréquente d'instruments pour mesurer les quantités provoque de nouvelles difficultés. Bien qu'en théorie les marchandises doivent être taxées par kilogramme, une échelle (ou tout autre mécanisme de pesée) est absente dans les institutions concernées (douanes ou commune), ce qui conduit naturellement à des négociations interminables.

Changer cette situation est particulièrement difficile: dans un contexte d'action collective limitée et un grand degré d'informalité, les commerçants ont un pouvoir faible ou inexistant pour améliorer leur situation. D'autres recherches ont montré comment l'impuissance politique et la précarité juridique entraînent la manipulation fréquente des acteurs de l'économie informelle par des acteurs étatiques et élites.¹⁴⁹

La situation des petits commerçants transfrontaliers n'est pas différente. Comme indiqué ci-dessus, les associations de petits commerçants sont inexistantes ou faibles, et connaissent de grands problèmes de capacité et de coordination. Même au Rwanda, où les coopératives existent, le pouvoir des coopératives pour protéger les commerçants et améliorer leur situation est (très) limité. Des solutions sont cherchées au niveau individuel et au cas par cas, à travers des accords informels avec les agents douaniers. Ce sont des mécanismes d'adaptation, au lieu de solutions à long terme. Il existe cependant quelques rares exemples d'action collective réussie dans la région, comme l'association 'Mamans Mbakazi' qui, à Uvira, réunit des transporteurs congolais féminins. À plusieurs reprises, elles ont réussi à faire pression sur les acteurs gouvernementaux pour obtenir des changements. Par exemple, elles ont réussi à négocier un arrangement informel avec l'ancien chef de la DGM, pour ne plus payer le permis d'entrée officiel au Burundi, mais pour payer plutôt un tarif réduit de la valeur d'un *jeton*.¹⁵⁰ Cet arrangement informel leur permettrait d'économiser 300 francs congolais. Mais comme cet arrangement local n'est pas reconnu par les autres acteurs gouvernementaux à l'intérieur du Burundi, ces derniers imposent des amendes aux commerçantes

147 Entretien fonctionnaire frontalière, Uvira, 18/10/2011.

148 Entretien commerçant, Uvira, 18/10/2011.

149 *Exclus par des facteurs éducationnels, juridiques et sociaux, de moyens formels d'engagement économique par des chambres de commerce et d'autres associations du secteur privé formel, les acteurs informels sont voués à faire valoir leurs intérêts par des formes d'accès à la politique alternative, en grande partie clientéliste.* Meagher 2008 ; 2010, traduction par l'auteur.

150 Ce permis d'entrée est plus cher à ce point frontalier parce que, sur ce site, tous les commerçants se rendent à Bujumbura, la capitale du pays.

sans permis d'entrée officiel qui représentent plusieurs fois la somme de 300 FC. En outre, lorsque la personne auprès de qui les commerçants ont négocié cet arrangement est partie, l'accord n'est plus respecté.

Certains commerçants veulent éviter toute taxe et font de la contrebande, en prenant des risques particuliers. Les routes de contrebande, sur lesquelles il n'y a pas d'agents de l'État, sont souvent des lieux attirants pour les criminels qui volent les biens des commerçant(e)s. Ce danger est particulièrement présent pour les femmes, qui peuvent subir viol ou harcèlement sexuel sur ces routes. Selon les différents points frontaliers, des risques spécifiques apparaissent : sur le site d'Uvira, ces routes de contrebande passent par la brousse où l'on rencontre animaux sauvages ou acteurs armés. À la frontière de Cibitoke, les commerçants doivent traverser des rivières, ce qui entraîne des dangers particuliers tels que la perte des marchandises dans l'eau. Les commerçant(e)s sont aussi souvent tentés d'attendre jusqu'au soir pour traverser, afin d'éviter les services de l'État. Pourtant, en traversant dans l'obscurité, les commerçant(e)s risquent une série d'autres dangers, comme le vol, le harcèlement physique (sexuel), etc. De manière générale, ils/elles sont tous confrontés à la possibilité d'une confiscation de leurs marchandises. En outre, à Uvira, les commerçant(e)s préfèrent les points frontaliers éloignés où il y a moins d'agents de l'État. Mais la traversée s'effectue par des pirogues, ce qui est dangereux et fatigant. Par ailleurs, après cela, les commerçant(e)s doivent marcher environ 8 km à travers une région éloignée, où des harcèlements et des viols ont eu lieu. En raison de la nature informelle du commerce, les commerçant(e)s doivent collaborer avec d'autres acteurs. Par exemple, ils (et particulièrement les femmes) travaillent avec des transporteurs, ou des arrangements sont conclus avec des agents étatiques.

En résumé, les commerçant(e)s préfèrent souvent des solutions informelles, mais – comme on l'a démontré – ces arrangements sont particulièrement imprévisibles et non durables. D'autres commerçant(e)s préfèrent emprunter des routes de contrebande, mais celles-ci comportent de plus grands dangers, aussi bien physiques que financiers.

8. Conclusion et recommandations

Ce rapport a analysé les activités des femmes commerçantes dans le petit commerce transfrontalier et a démontré son importance : il est crucial pour l'approvisionnement en biens des différentes régions, qui elles-mêmes ne produisent pas une quantité suffisante. Cela est surtout le cas du commerce des produits vivriers où les femmes jouent un rôle important. Les données de pointage démontrent que 74 % du commerce transfrontalier est exercé par les femmes. Malgré cela, les femmes ont une position précaire. Le commerce est physiquement difficile : de longues distances doivent être parcourues avec des sacs lourds et le traitement par les agents de l'État est souvent brutal et humiliant. Les femmes doivent travailler avec un capital faible (l'accès aux banques et microcrédits est limité ou inexistant), et le bénéfice du commerce est perçu comme étant plutôt faible, servant principalement à couvrir les besoins de base. L'activité est souvent combinée avec d'autres activités de subsistance, telles que l'agriculture, afin de nouer les deux bouts du mois. En outre, bien que le commerce transfrontalier éloigne les femmes longtemps de la maison, tout le poids de la gestion de la famille repose sur leurs épaules. En conséquence, et comme l'une des femmes l'affirme : « Ce commerce nous fatigue trop et nous vieillissons très vite. »¹⁵¹ Toutefois, pour ces mêmes raisons, les hommes considèrent que ce commerce est un métier particulièrement adapté aux femmes, qui peuvent travailler dans des conditions difficiles et arrivent mieux à faire face aux traitements et négociations difficiles. Cet aperçu relève plus d'un stéréotype sur le sexe féminin que d'une réalité. En outre, les hommes considèrent que le commerce de produits vivriers et alimentaires demande trop d'efforts pour peu de bénéfice. Traditionnellement, comme dans le reste de l'Afrique, le commerce des produits vivriers est de l'apanage des femmes.

Il existe un large éventail de préjugés négatifs au sujet des activités des femmes commerçantes. D'une part, elles sont méprisées par différents acteurs (les agents frontaliers par exemple), qui les considèrent comme particulièrement « difficiles ». Cela est lié à une série de préjugés sociaux concernant leurs activités : parce qu'elles ne retournent que tard à la maison, et exercent le commerce de façon indépendante, elles sont considérées comme ayant trop de pouvoir ou de liberté. La structuration du petit commerce transfrontalier est donc le reflet d'une société patriarcale qui renforce la vulnérabilité des femmes dans la société, bien que le commerce donne aussi des avantages aux commerçantes.

On peut se demander pourquoi les commerçants (hommes ou femmes) continuent ce commerce qui comporte toutes ces caractéristiques négatives ? La réponse est double. D'une part, les commerçant(e)s sont actifs dans le commerce parce qu'ils/elles se sont habitués. D'autre part, les commerçant(e)s n'ont tout simplement pas d'autre choix. Les stratégies de survie sur les quatre sites où l'enquête s'est déroulée sont extrêmement limitées, et les commerçant(e)s doivent gagner leur vie avec les ressources disponibles. Dans un contexte général de pénurie économique, le commerce transfrontalier – souvent combiné avec d'autres activités – leur permet de gagner leur vie.

Du point de vue positif, bien que les bénéfices soient perçus comme étant faibles, ils apportent cependant une contribution majeure au ménage. Ils permettent aux enfants d'aller à l'école, d'acheter des médicaments, etc. Le petit commerce transfrontalier renforce donc le pouvoir économique des femmes, et leur place dans le ménage. Les préjugés mentionnés ci-dessus sont essentiellement ceux des personnes extérieures aux ménages, tandis que les femmes rapportent qu'au sein de leurs ménages, elles sont largement respectées.

151 Focus group, commerçante burundaise, Rugombo, 11/10/2011.

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, ce n'est pas tout le petit commerce qui est informel, mais une grande partie des commerçant(e)s choisissent cette option. Ils y sont contraints par une série de circonstances : d'abord, des agents de l'État dans les pays concernés (en particulier en RDC et au Burundi) utilisent leur « commande légale »¹⁵² afin d'exiger des taxes informelles. Selon l'enquête, sur certains sites, les taxes informelles sont plus fréquentes que les taxes formelles.¹⁵³ La fragilité de l'État en RDC, et dans une moindre mesure au Burundi, crée une situation qui fait coexister une multitude de taxes, perçues par un nombre élevé d'agents de l'État, ce qui pousse les petits commerçant(e)s vers des stratégies pour éviter et/ou négocier les taxes.

En outre, les taux élevés de taxation formelle qui sont trop importants pour les moyens financiers des commerçant(e)s renforcent les stratégies d'évitement de ces derniers. Bien que ces stratégies puissent avoir un avantage à court terme pour les commerçant(e)s (mais pas pour les États), elles renvoient essentiellement à un « pacte de diable », avec des conséquences négatives. Par exemple, les commerçant(e)s font souvent appel à des transporteurs, qui agissent comme intermédiaires afin de négocier et réduire les taxes. Cette dépendance vis-à-vis des intermédiaires augmente les risques, parce que ceux-ci peuvent disparaître avec les marchandises ou agir comme informateurs. Le niveau élevé des taxes pousse également un certain nombre de commerçant(e)s à emprunter des routes de contrebande, ce qui les expose à des risques majeurs. Plus important encore, bien que les commerçant(e)s pensent qu'ils économisent en payant ces taxes informelles, souvent ils ne sont pas légalement *obligés* de les payer. Par exemple, certains acteurs (comme des militaires en RDC et au Burundi) ne sont pas mandatés pour percevoir des taxes, tandis que dans d'autres cas des règles nationales (code douanier et nomenclatures divers) sont ignorées. Cette situation est surtout le résultat du manque d'information des commerçant(e)s sur leurs droits, et du déséquilibre du pouvoir entre les commerçant(e)s et les officiels de l'État. Les commerçant(e)s sont contraints de « marcher dans l'obscurité »¹⁵⁴ sans informations sur leurs droits ou responsabilités. La non-existence et/ou la faible capacité des associations et des coopératives ne leur permet pas non plus de renforcer leur pouvoir collectif de négociation ou la force de leur voix. Quand (rarement) leurs droits sont défendus, il s'agit également du résultat de négociations et de relations informelles, qui sont personnelles et non durables. Cependant, et comme un agent congolais douanier l'a soutenu : « Si elles persistaient, elles pourraient faire pression auprès des autorités compétentes. (..) Mais maintenant, elles ne sont pas au courant des règles, et elles n'ont pas d'influence. »¹⁵⁵

Un des enjeux majeurs consiste donc à aider les commerçant(e)s à sortir de l'économie informelle pour entrer progressivement dans l'économie formelle. Mais pour atteindre cet objectif, il faut au préalable trouver une réponse aux raisons qui poussent les commerçants à opérer dans l'informel. Le principal facteur est le nombre et le taux élevé des taxes, à la fois formelles et informelles. Tout d'abord, les accords régionaux sur cette question doivent être respectés et mis en œuvre. Ensuite, des efforts importants doivent être entrepris pour réduire le nombre de taxes informelles. Enfin, les taux des taxes doivent être ajustés au niveau économique des commerçant(e)s impliqués. Comme nous l'avons souligné plus haut, le commerce transfrontalier joue un rôle important dans la survie de beaucoup de familles et dans la lutte contre la pauvreté. Les politiques nationales de la région traitent la fiscalité et la lutte contre la pauvreté quasiment comme des entités séparées, alors qu'en ce qui concerne le commerce transfrontalier, elles devraient être traitées ensemble. Afin de promouvoir le commerce transfrontalier et alléger la pauvreté, des mesures devraient être prises telles que des allègements fiscaux pour les petites quantités de produits, l'accès au microcrédit, et le soutien organisationnel aux structures regroupant les commerçant(e)s. Ces mesures ne seraient pas seulement avantageuses pour les commerçants, mais permettraient le développement du pays entier.

152 Englebert 2009.

153 Comme cela peut se vérifier à la frontière congolaise à Bukavu et Uvira, où respectivement 55 % et 79 % des commerçant(e)s paient des taxes informelles.

154 Entretien commerçante ougandaise, Arua, 03/03/2011 ; traduction KT.

155 Agent OCC, 17/10/2011, Uvira.

8.1 Recommandations pour les gouvernements de la région

Comme cela est indiqué précédemment, les taxes sont perçues comme le problème le plus important des commerçant(e)s. La réduction des taxes, l'abolition des taxes informelles et la réduction du nombre de services à la frontière devraient être au centre des solutions pour les commerçant(e)s.¹⁵⁶

Abolir les taxes informelles et augmenter la transparence : Certains fonctionnaires sont impliqués dans la perception de taxes informelles et illégales aux frontières. C'est particulièrement le cas en RDC et au Burundi. Concrètement, l'imposition des taxes par les militaires ou le SQAV au Congo, ou la PAFE au Burundi, n'est pas légale et les autorités nationales compétentes doivent y mettre fin. Les acteurs qui ne respectent pas cette mesure devraient être condamnés à une amende, et/ou subir des sanctions disciplinaires. Les autorités nationales et provinciales en RDC doivent exécuter et faire respecter le décret portant Suppression des perceptions illégales aux frontières.¹⁵⁷ Afin d'améliorer l'application correcte et transparente des nomenclatures, les douanes doivent avoir le matériel nécessaire, y compris des machines de pesage.

Limiter le nombre des services à la frontière à ceux qui sont mandatés par la loi : La multitude des acteurs et des institutions opérant aux frontières de la RDC (en dépit de l'Ordre opérationnel signé par le Président de la République en 2010) crée une situation confuse et mène aux harcèlements des commerçant(e)s et à la taxation informelle et illégale. Pour cette raison : i) les agents qui sont illégalement présents à la frontière doivent la quitter en respectant l'Ordre opérationnel ; ii) les barrières illégales doivent être enlevées ; et iii) les agents sans uniforme doivent quitter la frontière.

Adapter les taux des taxes : Les commerçant(e)s ne refusent pas toutes les taxes, mais ils sont mal informés sur les conditions légales d'application des taxes, ne voient souvent pas que les taxes donnent lieu à des investissements publics et se plaignent des taux élevés qui dépassent leurs moyens. La fiscalité doit être simplifiée (par l'établissement de guichets uniques) et les taux d'imposition devraient être adaptés aux possibilités financières des petits commerçant(e)s, en établissant des régimes fiscaux particuliers pour les petites et moyennes entreprises. Concrètement, l'adhésion de la RDC à l'Accord de libre échange du COMESA permettrait l'application du RECOS entre la RDC et les pays voisins membres du COMESA. De même, l'adoption du Protocole révisé portant libéralisation du commerce des produits du cru originaires des pays de la CEPGL permettrait d'alléger la taxation du petit commerce transfrontalier.

Encourager le commerce formel : Les commerçant(e)s y compris les femmes devraient être encouragés à faire du commerce formel, mais cela ne peut pas passer tout simplement par des contraintes légales tant que les taxes sont trop élevées pour les ressources des commerçant(e)s. Comme ce rapport le démontre, le commerce transfrontalier représente un mécanisme de survie important. Les mesures fiscales à l'égard de ce groupe doivent donc être coordonnées et considérées en lien avec des mesures de réduction de la pauvreté, y compris l'accès amélioré aux services de microcrédit à des taux d'intérêt abordables et à des conditions raisonnables, et l'appui à la structuration des petits commerçant(e)s en coopératives ou associations.

Établir des politiques nationales coordonnées en faveur des commerçants transfrontaliers, dont les femmes : Comme nous le soulignons ci-dessus, le petit commerce transfrontalier ne doit pas être considéré d'une manière isolée, mais doit faire l'objet d'une politique nationale intégrée, qui implique la coordination des institutions et ministères nationaux (ministère du Commerce et de l'Industrie, service des Impôts, ministère du Genre, ministère des Finances, etc.) pour promouvoir ce commerce dans le but de lutter contre la pauvreté. L'établissement de groupes interministériels de travail sur cette question pourrait être une voie à suivre. L'initiative entreprise par le ministère du Commerce du Rwanda pour établir une politique et un plan d'action national

¹⁵⁶ Respectivement 31 et 18 % des commerçant(e)s voient cela comme la solution principale à leurs problèmes.

¹⁵⁷ Décret N° 011/32 du 29/06/2011.

sur le petit commerce transfrontalier est encourageante et pourrait servir d'exemple. Une plus forte coordination et collaboration entre les institutions nationales des différents pays est également importante. Le comité conjoint établi entre l'Ouganda et le Rwanda à ce sujet pourrait servir de modèle.

Fournir un meilleur accès à l'information : Un des problèmes majeurs est le manque d'accès à l'information pour les commerçant(e)s ainsi que pour les agents frontaliers. Des efforts devraient être fournis par les États concernés pour améliorer l'accès à l'information des différents acteurs impliqués. Les commerçant(e)s doivent avoir accès aux nomenclatures en vigueur et aux différentes directives, par affichage aux frontières (traduites en langue locale) et par des infos diffusées à la radio. Les agents frontaliers doivent également être formés afin de mieux appliquer les directives. Pour la RDC, les commerçant(e)s ainsi que les agents doivent par exemple connaître le guide déontologique des agents du secteur migratoire et l'Ordre opérationnel.

Établir un système efficace de contrôle et de suivi : Des efforts devraient être fournis par les différentes institutions de l'État pour s'assurer que les directives sont mises en œuvre et suivies. Cela pourrait, entre autres, passer par un mécanisme de contrôle permettant aux commerçant(e)s de porter plainte quand des abus se produisent. Cela est particulièrement nécessaire en RDC et au Burundi. Ce mécanisme devrait avoir les moyens et les pouvoirs nécessaires pour achever son mandat. Ce contrôle doit aussi cibler des intermédiaires tels que les transporteurs afin de prévenir les abus dont les commerçant(e)s sont souvent victimes (voir les 'Rouge Rouge' au Burundi, par exemple).

Intégration de la dimension genre à tous les niveaux et assurer la pleine participation des femmes : Il est très important qu'une attention particulière soit accordée au rôle des femmes, et que cela fasse partie d'une stratégie nationale intégrée. En particulier, des directives devraient être mises en place en ce qui concerne le traitement des femmes aux points de passage frontaliers. Alors qu'on comprend qu'il est parfois nécessaire de fouiller les commerçantes, cela devrait se passer d'une manière respectueuse et non dégradante. Idéalement, des fonctionnaires féminins doivent s'en occuper et davantage de femmes devraient être employées aux postes frontaliers. L'adoption par les États de la Charte des Droits et Obligations des Commerçant(e)s (rédigée par la Banque Mondiale) ainsi que le Protocole révisé de libéralisation du commerce des produits du cru de la CEPGL serviront à cette fin.

Améliorer l'accès au capital : Le manque de capital est un des problèmes majeurs des commerçant(e)s. Le capital provient principalement du revenu propre ou de la famille, ce qui ne permet pas aux commerçant(e)s de progresser dans leur métier. L'accès au microcrédit devrait donc être facilité et les commerçant(e)s doivent être encouragés à épargner, mieux planifier leurs dépenses et développer leur commerce. Comme l'accès au capital est particulièrement difficile pour les femmes, les interventions devraient cibler plus particulièrement cette problématique. Cela suppose également un appui plus soutenu à la structuration des commerçants en coopératives et associations, et le renforcement de leurs capacités en gestion, comptabilité basique et entrepreneuriat.

Bien sûr, ces recommandations ont leurs limites, car les problèmes reflètent le contexte étatique. Par exemple, la fragilité de l'État congolais a un impact négatif sur le fonctionnement des points frontaliers. Cela ne signifie pas que ces recommandations ne peuvent pas être mises en œuvre, mais plutôt qu'une stratégie nationale globale est nécessaire, qui doit aussi être appuyée par les organismes bi- et multilatéraux. L'établissement des Comités de pilotage sur le petit commerce transfrontalier au Nord et au Sud-Kivu pourrait permettre une meilleure collaboration entre les services frontaliers et les autorités provinciales, ainsi qu'avec les Directions nationales des services frontaliers.

8.2 Recommandations pour les acteurs externes

Améliorer l'interaction entre les commerçant(e)s et les fonctionnaires : Afin de résoudre le problème du manque de confiance entre les commerçant(e)s et les fonctionnaires, des plateformes peuvent réunir les parties, en portant l'accent sur leurs droits et responsabilités. D'une part, les commerçant(e)s doivent pouvoir exiger le respect de leurs droits, sans être trop agressifs, et sans négliger l'importance de payer des taxes. D'autre part, les fonctionnaires doivent accepter la nécessité de respecter les droits des commerçant(e)s, tels que l'accès à la nomenclature ou la délivrance des quittances. La médiation ou facilitation par une tierce partie, en vue de l'établissement d'un 'contrat social' entre les parties, pourrait s'avérer nécessaire. Ces plateformes, qui doivent intégrer les femmes commerçantes, peuvent compléter les mécanismes de contrôle, rendant compte des irrégularités telles que la taxation informelle, et en permettant un suivi étroit des mesures prises à ce sujet.

Améliorer les interactions transfrontalières entre commerçant(e)s : Dans le contexte des conflits récents et de la concurrence économique, les commerçant(e)s des différentes nationalités ont parfois des relations plutôt négatives. Les relations entre les commerçant(e)s de la même nationalité sont souvent également négatives en raison de la concurrence sur le même marché. Afin d'améliorer ces dynamiques concurrentielles, des plateformes réunissant des commerçant(e)s des différentes nationalités et/ou secteurs/filières et intégrant les femmes devraient être établies. Ces plateformes devraient également permettre une meilleure interaction entre les différentes autorités gouvernementales, afin d'éviter des tensions et conflits. Il est important que ces plateformes (autant que possible) s'appuient sur des structures existantes, au lieu d'implanter de nouvelles structures sans racines locales, et qu'elles visent à les renforcer au lieu de les supplanter ou de les remplacer.

Établir une coordination entre acteurs externes : Un certain nombre d'initiatives sont menées portant sur l'amélioration des conditions du petit commerce transfrontalier.¹⁵⁸ Un degré d'interaction existe entre ces initiatives, mais la coordination pourrait être améliorée. L'établissement d'un Comité d'action conjoint régional sur les femmes dans le commerce informel transfrontalier lors des conférences tenues à Gisenyi en 2010 et 2012 (organisées par la CEPGL et ONU FEMMES), avec la participation des autorités nationales, sociétés civiles et organisations régionales (notamment COMESA), est un pas dans cette direction.

Intégrer les aspects genre : Tous les acteurs impliqués doivent être sensibilisé aux problèmes spécifiques que rencontrent les femmes. Cet objectif concerne, certes les autorités frontalières et les hommes commerçants, mais aussi les femmes commerçantes, qui ne reconnaissent pas certains problèmes comme étant sexo-spécifiques. La sensibilisation au genre permettrait : i) pour les hommes, de les informer des problèmes rencontrés par les femmes, et ii) pour les femmes, de mieux défendre leurs droits.

Appuyer des initiatives de micro-finance : Comme nous l'avons souligné ci-dessus, l'accès au capital est une difficulté majeure pour les opérateurs concernés en particulier pour les femmes. Les acteurs extérieurs devraient appuyer les services fournis par les institutions nationales ou par le secteur privé.

Renforcer les capacités des associations de commerçant(e)s : Ce renforcement devrait cibler deux aspects: i) leurs capacités techniques à travers des formations en compétences commerciales (comptabilité, création et gestion de coopérative, stratégies d'entrepreneuriat, gestion des crédits) ; ii) leur capacité à défendre les intérêts des commerçant(e)s. Bien que la nature parfois informelle des activités des commerçant(e)s ne rende pas cet objectif facile à atteindre, l'expérience d'autres pays¹⁵⁹ montre l'importance et l'efficacité de ce renforcement. Les femmes devraient être spécifiquement encouragées à adhérer voire à créer ces structures.

¹⁵⁸ International Alert, ONU FEMMES, la Banque Mondiale, Trademark, Search for Common Ground, COMESA

¹⁵⁹ Voir l'expérience de WIEGO ('Women in Informal Employment : Globalising and Organising') et les exemples qu'il propose : www.wiego.org

8.3 Recommandations pour les organisations d'intégration régionale

Prendre en compte les défis spécifiques du petit commerce transfrontalier : Il est nécessaire pour les organisations d'intégration régionale de prendre en compte les défis particuliers que rencontrent les femmes commerçantes et l'importance en tant qu'économie de survie du commerce informel transfrontalier dans l'élaboration, la révision, la mise en application et le suivi de l'exécution des accords d'intégration économique régionaux, y compris le Protocole de la CEPGL sur la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux.

Établir des Bureaux d'Information Commerciale (COMESA) : Quand ces bureaux sont installés d'une manière qui respecte et renforce les structures préexistantes (étatiques et non étatiques), et qu'ils sont adaptés aux besoins et capacités des commerçant(e)s, ils permettent aux commerçant(e)s d'avoir des informations précises et fiables sur leurs droits et devoirs, notamment en ce qui concerne les régimes de taxation en vigueur. L'adhésion de la RDC à la zone de libre échange du COMESA permettrait la mise en application du RECOS aux frontières congolaises. Ces bureaux pourraient aussi servir à informer les commerçants et en particulier les femmes de leurs droits selon les différents traités pertinents (sans forcément se limiter à ceux du COMESA).

Accompagner et appuyer la mise en œuvre par les États membres du Protocole portant libéralisation du commerce des produits du cru originaires des pays membres de la CEPGL (liste en voie de révision, CEPGL) et le *Régime de commerce simplifié* (RECOS, COMESA). Cela comprend aussi un appui aux États membres pour augmenter la capacité des autorités douanières à la mise en œuvre des traités pertinents, tels que le certificat d'origine du CAE.

Ouverture des guichets uniques frontaliers et ouverture des frontières 24h sur 24, comme cela a été discuté par les Directions générales d'immigration des trois pays membres de la CEPGL dans des réunions tenues depuis 2010. L'ouverture 24h sur 24 du poste frontière de la Grande Barrière entre les villes de Goma et Gisenyi et la construction des postes frontaliers juxtaposés dans le cadre des travaux de réhabilitation des Axes routiers transfrontaliers conduits par la CEPGL avec l'appui de l'Union européenne est un pas important dans la bonne direction.

Bibliographie

- I. Abraham et W. van Schendel (2005). 'Introduction: the making of illicitness', en I. Abraham et W. Van Schendel (eds) (2005). *Illicit Flows and Criminal Things*. Bloomington/Indianapolis : Indiana University Press.
- D. Anderson, D. Sweeney et T. Williams (2007). *Statistiques pour l'économie et la gestion*. Paris : De Boeck and Larcier Sa.
- Banque Mondiale (2010). *Risky business? Poor women food traders in the borderlands of Congo, Uganda, Rwanda and Burundi. A brief report for the Africa Region*. Washington.
- Banque Mondiale (2011). 'Facilitating cross-border trade between the DRC and Neighbors in the Great Lakes Region of Africa: Improving Conditions for Poor Traders', *Report No: 62992- AFR*. Washington.
- Commission économique pour l'Afrique, l'Union Africaine et La Banque africaine de développement (2010). *État de l'intégration régionale en Afrique IV. Développer le commerce intra-africain*. Addis-Abeba.
- Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) (2011). *Status of elimination of non-tariff barriers*. EAC secretariat, Arusha, Tanzanie.
- P. Englebert (2009). *Africa. Unity, Sovereignty and Sorrow*. Boulder : Lynne Rienner Publishers.
- M. Fontana (2006). 'Survey of research on gender and trade: insights, gaps and coverage,' Papier pour Séance 3 : *Lessons from research – Gender in Global and Regional Trade Policies: Contrasting Views and New Research*, CSGR, University of Warwick, 5-7 avril 2006.
- International Alert (2007). *Les Mots qui tuent : Rumeurs, préjugés, stéréotypes et mythes parmi les peuples des pays des Grands Lacs d'Afrique*. Londres.
- International Alert (2010). *La Traversée: Le petit commerce et l'amélioration des relations transfrontalières entre Goma (RD Congo) et Gisenyi (Rwanda)*. Londres.
- K. Meagher. 'Informality matters: popular economic governance and institutional exclusion in Nigeria'. Oxford. 11-12 janvier 2008.
- K. Meagher (2010). *Identity Economics. Social Networks and the Informal Economy in Nigeria*. Oxford : James Currey.
- E. Mugisa, C. Onyango, P. Mugoya (2009). *An Evaluation of the Implementation of the East African Community Customs Union. Final report*. Arusha, Tanzanie.
- L. Okumu et O. Nyankori (2010). 'Non-tariff barriers in EAC Customs Union: implications for trade between Uganda and other EAC countries', *Economic Policy Research*. Research Series n.75.
- ONU Femmes (2012). *Baseline report on women in informal cross-border trade in the Great Lakes Region*. New York.

Organisation internationale du Travail (2012). *Access to financial resources for women involved in informal cross-border trade. Draft report*. Genève.

Pole Institute (2011). *Les populations du Nord-Kivu (RD Congo) face au défi du voisinage : Les pesanteurs*. Goma, RDC.

R. Prud'homme (1992). 'Informal local taxation in developing countries', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 10, pp.1-17.

A. Purdekova (2011). "“Even if I am not here, there are so many eyes”: surveillance and state reach in Rwanda", *Journal of Modern African Studies*, 49(3), pp.475-497.

A. Tegera et D. Johnson (2007). 'Rules for sale: formal and informal cross-border trade in DRC', *Regards Croisés*, n.19. Goma, RDC.

J. Tandler (2002). 'Small firms, the informal sector, and the Devil's Deal', *IDS Bulletin*, 33(3).

K. Titeca (2009). 'The changing cross-border trade dynamics between north-western Uganda, north-eastern Congo and southern Sudan', *Crisis States Working Paper 63 series 2*. London School of Economics and Political Science, Crisis States Research Centre: Londres.

K. Titeca et T. De Herdt (2010). 'Regulation, cross-border trade and practical norms in West Nile, north-western Uganda', *Africa*, 80(4), pp.573-594.

T. Trefon (2009). 'Public Service Provision in a Failed State: Looking Beyond Predation in the Democratic Republic of Congo', *Review of African Political Economy*, 36(119), pp.9-21.

International Alert.

346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom

Tel +44 (0)20 7627 6800, **Fax** +44 (0)20 7627 6900

general@international-alert.org

www.international-alert.org

ISBN: 978-1-906677-94-7