

Partie II

DYNAMIQUE MARCHANDE AU NORD-EST DU CONGO : CONTEXTE ET ANALYSE DE PROCESSUS

Cette partie présente le contexte, le cadre légal du commerce extérieur au Congo et le processus marchand local. En parlant du local, nous faisons référence à Butembo en particulier et à son hinterland au Nord-Est du Congo en général. Nous présentons d'abord brièvement le cadre physique, socio-démographique et économique de cet espace. Ensuite nous situons la dynamique marchande locale dans le contexte institutionnel des formalités et normes relatives au commerce en général et au commerce extérieur en particulier en République démocratique du Congo. Nous voulons ainsi montrer en quoi elles constituent des contraintes pour les acteurs locaux et comment ils s'y adaptent. Ces pratiques d'adaptation sont souvent qualifiées de frauduleuses ou d'informelles.

Dans cette partie nous présentons également une brève analyse du processus marchand local. Cette analyse permet de comprendre l'évolution des acteurs du marché local au marché régional puis transnational. Pour cette compréhension, nous évoquons les facteurs, les produits et les pratiques au sein des activités marchandes. Il est fondamental de montrer qu'historiquement les rapports sociaux sont mis à contribution dans les opérations marchandes. La logique de réseau traverse les différentes filières que nous distinguons au sein de ce processus.

Par ailleurs, l'analyse de processus historique permet de nous rendre compte de l'évolution des acteurs de la subsistance à l'accumulation. On peut donc distinguer différents niveaux d'activité au sein de l'économie locale. Nous évoquons leur articulation au septième chapitre. Il importe d'abord de situer les acteurs dans leur contexte.

CHAPITRE 4

CONTEXTE DES ÉCHANGES AU NORD-EST DU CONGO

Le Nord-Est du Congo fait partie de ce qu'on appelle généralement la région des Grands Lacs africains. On y remarque une affinité culturelle, notamment l'usage de la langue swahili, lié à une dynamique commerciale ancienne impliquant des Africains de l'Est, des marchands Arabes et Indiens.

Au plan intérieur, les échanges sont régis par des lois que les acteurs socio-économiques perçoivent souvent comme des contraintes. Mais elles n'ont pas empêché des acteurs des territoires de Beni et Lubero, au Nord-Est du Congo, de s'adonner au commerce transnational qui se déploie dans l'Est africain et au Sud-Est asiatique.

4.1 L'espace des Grands Lacs : une dynamique commerciale ancienne

Généralement cet espace est déterminé sur base des affinités géographiques et culturelles.

Au plan géographique, c'est un espace de hautes terres qui couvre des régions de l'Ouganda, du Rwanda, du Burundi, de la Tanzanie, de la République démocratique du Congo¹. On y retrouve plusieurs lacs : Victoria, ex Albert, ex-Édouard, Kivu et Tanganyika. Cet espace correspond aux zones de fractures pédologiques (le rift occidental), aux barrières volcaniques (les Virunga) ou aux dépressions tectoniques².

Au plan culturel, l'usage du swahili comme langue véhiculaire y est assez répandu. Comme l'indique François Constantin :

« Il y a en Afrique orientale un fait swahili qui se voit et qui s'entend [...] Originellement confiné à la côte, un ensemble

¹ Carte en annexe.

² CHRETIEN J.P., « L'Afrique des grands Lacs existe-t-elle ? », *Revue Tiers monde*, t. XXVII, n° 106, avril-juin 1986, p. 257.

de traits culturels s'est diffusé vers l'intérieur du continent, jusqu'au-delà des Grands Lacs »³.

Nous y avons fait allusion plus haut, des réseaux d'échanges transnationaux se sont constitués dans cet espace avant la colonisation. L'île de Zanzibar a été pendant plusieurs siècles une plaque tournante du commerce de longue distance, avec des caravanes qui contrôlaient des routes commerciales maritimes et terrestres, mais aussi un lieu de développement d'une civilisation. On peut parler d'une modernité à l'africaine dont un des construits culturels importants fut la langue swahili, en dépit de la traite des esclaves, certes déplorable, qui occulte souvent d'autres aspects de ce processus. Du sel, du bétail, des grains, des objets en fer, de l'ivoire, des étoffes en écorce, de la poterie, et des esclaves sillonnaient les routes commerciales, traversant des royaumes, des empires ou des États. Certaines cultures auraient été ainsi introduites par les marchands swahili et arabes notamment le palmier à huile, la pomme de terre, le manguier, l'ananas, le riz, le caféier, etc⁴.

L'espace des Grands Lacs est ainsi historiquement et commercialement connecté aux côtes de l'Afrique orientale⁵. Cette connexion a contribué, dans une certaine mesure, à l'orientation des échanges et le branchement à l'« économie monde » de l'Océan indien⁶.

Mais les Arabes et les Swahili n'étaient ni les premiers ni les seuls à exercer le commerce de longue distance en Afrique de l'Est. Des sociétés africaines pré-coloniales connaissaient une dynamique économique interne. Des échanges y étaient pratiqués sur des petits marchés à l'intérieur des Royaumes ou des États traditionnels mais aussi sur des marchés régionaux entre différents territoires. En plus, dans certaines régions, le commerce de longue distance est déjà connu et pratiqué, stimulé aussi sans doute par des éléments exogènes.

Dans les royaumes interlacustres africains, la circulation des biens se faisait surtout par des relations de parenté mais aussi par un système de relais. En effet, suite aux difficultés de transport, à l'accès difficile de certaines régions, aux souverainetés politiques et/ou culturelles, les échanges de longue distance organisaient un marché en relais⁷. Un commerçant ambulant

³ CONSTANTIN F., « Condition swahili et Identité politique », *Africa*, Vol. 57, n° 2, 1987, p. 221.

⁴ BISHIKWABO CHUBAKA, « Aux origines de la ville d'Uvira selon les explorateurs et les pionniers de la colonisation belge au Zaïre (1840-1914) », *Civilisations*, n° 1, vol. XXXVII, 1987, p. 102.

⁵ – ILIFFE J., *Les Africains : histoire d'un continent*, Paris, Aubier, 1997, p. 185.

– WESSELING H., 1996, *op. cit.*, p. 181.

⁶ CHAUDHURI K.N., *Asia before Europe. Economy and Civilisation of the Indian Ocean from the Rise of Islam to 1750*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 31.

⁷ BASHIZI CIRHAGARHULA, « La région interlacustre et le commerce swahili au XIX^e siècle », *Lukondoli, Lubumbashi*, 2, 1976, pp. 86-87.

vendait sa marchandise à un endroit, généralement aux marchés régionaux situés aux frontières des royaumes ; et un autre les achetait pour les revendre à l'intérieur des contrées plus éloignées de la région.

Au XIX^e siècle, le système de réseau se développe. Ceci est dû vraisemblablement à la présence des commerçants ou groupes de commerçants qui organisent des caravanes en continuité de transport, où interviennent des intermédiaires, souvent à longue distance, traversant des royaumes, avec des quantités considérables de marchandises. Dans la structure des réseaux, on retrouvait des guides professionnels, des passeurs qui maîtrisaient les routes commerciales, bien renseignés sur les conditions climatiques, le relief et les possibilités d'approvisionnement.

Le Nord-Est du Congo semble peu atteint par ces flux. Mais certaines régions des Nande ont connu des incursions des Arabes ou Arabisés. Beni par exemple était situé sur la route des caravanes des trafiquants du Soudan, via l'Ituri, vers le marché est africain⁸.

La présence indienne est ancienne sur la côte est africaine. Avec la colonisation anglaise, ils seront nombreux à s'installer en Ouganda, au Kenya et en Tanzanie comme travailleurs recrutés par la colonie ou comme commerçants. Ce sont des marchands Indiens qui ouvrirent l'Afrique orientale au grand commerce britannique en servant d'intermédiaires dans le financement et la commercialisation⁹. Certains d'entre eux, leurs descendants et d'autres émigrés Indo-Pakistanaï, s'y sont établis et sont toujours actifs dans le commerce et l'industrie.

L'extension spatiale des échanges est donc ancienne dans ces régions. Nous estimons que certains de ces éléments ont constitué des facteurs ayant favorisé d'une manière ou d'une autre la dynamique transnationale ultérieure au Nord-Est du Congo (pendant et après la colonisation) : l'aire linguistique swahili, l'existence des pistes, des expériences marchandes de longue distance et la présence de la diaspora marchande indo-pakistanaïse en Afrique de l'Est.

Parmi les acteurs de cette dynamique, plusieurs sont localisés dans les territoires actuels de Beni et Lubero.

⁸ MBOGHA KAMBALE, *La pratique et les perspectives d'évangélisation du Diocèse de Butembo-Beni*, mémoire, Institut « Lumen Vitae », 1975, p. 42.

⁹ MARKOVITS C. (dir.), *Histoire de l'Inde moderne 1480-1950*, Fayard, 1994, p. 423.

4.2 Brève présentation des territoires de Beni et Lubero

Les territoires de Beni et Lubero sont situés en province du Nord-Kivu, au Nord-Est de la République démocratique du Congo. De la lecture d'une étude relativement récente consacrée à l'espace zaïrois¹⁰, il ressort que ce milieu est encore peu connu.

Ces territoires sont habités majoritairement par le peuple Yira, appelé communément Nande. C'est dans cette région que sont localisés des micro-entrepreneurs aux pratiques transnationales auxquelles cette étude s'intéresse.

4.2.1 Le territoire de Beni

4.2.1.1 *Cadre physique, administratif et socio-démographique*¹¹

Le territoire de Beni est une entité décentralisée au nord-est du Congo, d'une superficie de 7 484 km². À son extrême nord et à l'ouest on trouve la forêt équatoriale, à l'est le mont Ruwenzori à la frontière avec l'Ouganda, au sud-est une partie du lac ex-Édouard, au sud, le territoire de Lubero. À l'est, une partie importante du territoire fait partie du parc national des Virunga. Le territoire connaît un climat équatorial.

Il fut créé en 1894, dépendant du district de l'Ituri, en province Orientale. En 1935, il est rattaché à la province du Kivu. L'année 1933 connaît l'introduction de la culture du café et du palmier à huile. Le chef-lieu du territoire a été transféré de Beni à Oicha le 1^{er} juillet 2000¹².

La ville de Beni est située à plus ou moins 54 km au nord de Butembo, 80 km de la frontière avec l'Ouganda. Elle est au carrefour des routes qui mènent de Goma à Kisangani via Butembo et de Butembo à Kasindi. Beni constitue le centre commercial et administratif le plus important du territoire. Depuis 1999 jusqu'en 2003, elle était le siège des institutions d'une faction rebelle, le Rassemblement congolais pour la démocratie-Mouvement de libération.

Le territoire, peuplé de plus de 800 000 habitants, compte :

- 4 entités rurales coutumières : Bashu, Beni-Mbau, Ruwenzori et Watalinga ;
- 5 agglomérations semi-urbaines : Bulongo, Kyondo, Lume, Mangina et Oicha.

¹⁰ NICOLAÏ H., GOUROU P. et MASHINI DHI MBITA M., *L'espace zaïrois. Hommes et milieux. Progrès de la connaissance de 1949 à 1992*, Bruxelles/Institut africain-CEDAF, Paris/L'Harmattan, 1996.

¹¹ Source : Archives du territoire consultées à Oicha (juin 2002).

¹² Reconnaissance par le décret n° 041/2003 du 28 mars 2003.

4.2.1.2 Importance socio-économique

L'importance du territoire de Beni est liée d'une part à l'exploitation des cultures d'exportation (caféier, papayer) et du bois de la forêt équatoriale, mais également aux usines de café, de papaine et d'autre part à la présence de plusieurs services publics. Beni constitue un important centre administratif de la région. En effet, c'est là que fonctionnent les bureaux importants des services intervenant dans le commerce extérieur : office de douanes et accises, office congolais de contrôle, office national du café, etc. L'importance actuelle est aussi liée à la production des cultures vivrières en basse altitude.

En plus Beni a l'avantage de se trouver sur la route menant à la frontière de Kasindi, principale porte d'entrée pour cette partie du Congo. Mais si les opérations de dédouanement se font à Beni et Kasindi, la plupart des cargaisons, particulièrement les importations, sont destinées à Butembo. En effet, on estime que seuls 10 à 20 % des importations sont destinées à Beni, et il s'agit principalement des produits pétroliers, le reste constitue des importations en transit vers Butembo. Cependant Beni réalise une quote-part plus importante des exportations : plus de 60 % du tonnage.

Beni est aussi un important centre de négoce. On y retrouve de nombreuses activités artisanales, plus de 1 000 commerçants de différents secteurs (revente de produits manufacturés, vivriers, pharmaceutiques, pétroliers), mais aussi le petit commerce. La dimension transnationale est liée en grande partie au fait que ce territoire est frontalier de l'Ouganda. En plus, les produits agricoles exportés vers l'Ouganda proviennent de Beni. C'est également à Beni, précisément dans l'enceinte de l'entreprise privée ENRA qu'est localisé l'aérodrome Wageni, qui accueille plusieurs avions cargos de moyen tonnage au service du commerce régional.

4.2.1.3 Importance du centre de négoce de Oicha¹³

L'intérêt de ce centre situé à près de 30 km au nord de Beni, est justifié par son importance comme lieu de production de café mais aussi son lien avec le marché frontalier de Lubiliha. En effet, il en constitue un des fournisseurs de produits vivriers. Oicha est un centre important de production des vivres : riz, bananes, arachide, huile de palme, etc. Ceux-ci sont abondamment évacués vers Beni, Butembo, Bunia et Kasindi-Lubiliha. En effet, des commerçants et paysans de Oicha se rendent régulièrement au marché frontalier pour y écouler des produits. Le jour du marché de Lubiliha, plus ou moins 4 camionnettes proviennent de Oicha avec chacune en moyenne 2 tonnes de produits vivriers, et près de 15 marchands à bord. Ils s'y approvisionnent en sel, savon de ménage, ciment, poissons salés et

¹³ Nos enquêtes et entretiens à Oicha en juin 2002.

autres produits à revendre. L'économie vivrière locale s'articule ainsi au marché frontalier.

L'agriculture constitue donc la principale activité des populations de Oicha. Un micro-commerce y est également pratiqué. Oicha comptait en 2002, plus ou moins : 68 boutiques, 27 officines pharmaceutiques, 4 mini-boutiques alimentaires¹⁴. La plupart des acteurs économiques tiennent des micro-boutiques familiales et sont en même temps agriculteurs. Pour la plupart des marchandises manufacturées, ils se ravitaillent à Butembo. Le milieu de Oicha a connu un certain boom du café au courant des décennies 1970 et 1980. Une partie était achetée par des grands exportateurs de Beni et Butembo. Une autre était exportée vers l'Ouganda par les paysans eux-mêmes ou des micro-entrepreneurs trafiquants, par des pistes de Batalinge, à plus de 45 km à l'est. En effet pendant longtemps, il n'y a presque pas eu de poste douanier, étant donné la faible importance du trafic par cette frontière, le mauvais état de la route et l'insécurité.

Actuellement, avec la chute des cours du café et la trachéomycose qui décime les caféiers robusta, les paysans privilégient l'agriculture vivrière.

4.2.2 Le territoire de Lubero : cadre physique, administratif et socio-économique¹⁵

Le territoire de Lubero, d'une superficie de 18096 km², constitue aussi une entité décentralisée au nord-est du Congo. Il est traversé par l'Équateur. Il jouxte ceux de Rutshuru (au sud) et de Walikale (au sud-ouest), à l'est le lac ex-Édouard, à l'ouest le territoire de Bafwasende et au nord, les territoires de Beni et de Mambasa. Depuis 1924, le chef-lieu est situé à Lubero, à près de 300 km au nord de Goma.

Le territoire connaît un climat tropical d'altitude. Son relief est dominé par des collines d'une altitude variant entre 1 500 et 2 000 m. À l'est s'élèvent des montagnes de la chaîne des Monts Mitumba et des plateaux de la crête Congo-Nil. C'est la région des cultures maraîchères. À l'ouest, commence la cuvette centrale.

La diversité de cultures est liée à celle du relief. La plupart des cultures sont vivrières, et une bonne partie des récoltes sert à l'autoconsommation. Comme cultures industrielles, il faut citer le caféier, le quinquina, le pyrèthre.

¹⁴ Source: secrétariat de la F.E.C. Oicha.

¹⁵ KASAI L.L., *Dynamisme démo-géographique et mise en valeur de l'espace en milieu équatorial d'altitude, cas du pays nande au Kivu septentrional*, thèse, Lubumbashi, 1988.

- Dans son organisation administrative actuelle, le territoire compte :
- 4 entités coutumières : Bamate, Bapere, Baswagha, Batangi ;
 - 4 agglomérations semi-urbaines : Kanyabayonga, Kayna, Kirumba, Lubero ;
 - 1 ville : Butembo.
- Notre recherche porte essentiellement sur cette dernière.

4.2.3 La ville de Butembo

4.2.3.1 Cadre physique et socio-démographique

Butembo est la principale ville et le centre de négoce le plus important du territoire de Lubero. Elle est située à près de 54 km au sud de Beni, 45 km au nord de Lubero, sur la route menant de Goma à Kisangani et Bunia. Butembo est située à l'équateur, à plus ou moins 1840 m d'altitude. Elle connaît des précipitations régulières de l'ordre annuel de 1100 à 1300 mm. La température moyenne oscille entre 18° et 23° C.

Cité indigène en 1949, Butembo a été constituée centre extracoutumier en septembre 1958, avec une superficie de 1,5 km². Elle constituait un important point de transit de la main d'œuvre indigène en route vers les centres miniers. Elle a aussi abrité les bureaux de la société minière Mines des Grands Lacs.

Butembo est une agglomération très peuplée comme on peut le constater dans ce tableau d'évolution démographique :

Tableau 1 – Évolution démographique de la ville de Butembo

Année	1957	1958	1965	1975	1985	1995	1998
Effectif	10 916	11 189	19 975	50 921	83 001	137 621	143 493

Source : Mairie de Butembo, État civil.

Ainsi de 1957 à 1998, se dégage un taux de croissance démographique annuelle de près de 6,4 %. Aujourd'hui c'est une ville dont la population avoisine les 400 000 habitants. À la base de cet accroissement, il y a à la fois des facteurs endogènes mais aussi l'exode rural. De plus depuis que Butembo a le statut de ville¹⁶, ses limites se sont étendues et elle a incorporé une population dépendant auparavant des entités rurales dites groupements. On sait aussi que l'extrême est du Congo constitue une zone de

¹⁶ Reconnaissance par le décret n° 042/2003 du 28 mars 2003.

concentration de peuplement où le taux de croissance démographique dépasse la moyenne nationale estimée en 1984 à 3,1 %¹⁷.

4.2.3.2 Cadre socio-économique

A Butembo, la population pratique l'agriculture. Dans le secteur des services, il faut citer l'importance du commerce. En effet, en 2001-2002¹⁸, on pouvait compter plus ou moins 1 200 boutiques et magasins dont la plupart sont des entreprises individuelles ou familiales, 160 officines pharmaceutiques, de nombreux métiers artisanaux et plusieurs micro-unités marchandes.

L'installation des succursales des banques à Butembo constitue un des indicateurs de son évolution : Banque Commerciale du Congo (1955), Nouvelle Banque de Kinshasa (1976), Union Zaïroise des Banques, actuellement Union des Banques Congolaises (1977), Banque du Peuple ou Banque Congolaise du Commerce Extérieur (1985), Banque de Crédit Agricole (1990), Banque Internationale de Crédit (mai 1996). En commerce extérieur, elles valident les documents de change, principalement la déclaration préalable à l'exportation, dénommée il y a quelques temps Licence modèle « E ». L'installation de certaines d'entre elles est liée aux opérations du commerce extérieur notamment l'exportation du café. En effet les banques intervenaient à deux niveaux en faveur des exportateurs : le financement de la campagne caféière et celui des opérations précédant l'usinage. Depuis le milieu des années 1990, elles sont incapables de rendre ce service. Coupées de leurs directions et de la Banque centrale, elles sont à court de moyens financiers.

Les services financiers sont également rendus par la Coopérative d'épargne et de crédit (COOP.E.C.), la Coopérative de développement et financière (COO.DE.FI.), la coopérative La Cruche et au niveau du micro-financement, par plusieurs mutuelles et tontines.

Dans le secteur de la production, on compte à Butembo de nombreuses usines à café et quelques industries notamment :

- COBKI : depuis 1985, elle produit des boissons sucrées coca-cola ;
- MENUIBO fabrique des meubles depuis 1989 ;
- BRIBO produit des briques depuis 1975 ;
- CETRACA a produit un moment de la craie et de l'huile végétale.

Il faut noter ici que certaines industries sont situées administrativement en territoire de Beni mais se trouvent économiquement dans l'arrière-pensée de Butembo :

- SAIBU produit du savon depuis fin 1999 à Muhila,

¹⁷ Recensement scientifique de la population. Caractéristiques démographiques. Vol IV KIVU/SHABA, INS, 1984.

¹⁸ Nos enquêtes de terrain.

- CTB produit du thé sec à Butuhe.

En plus du commerce et de quelques industries et usines, citons comme autres activités économiques : le transport terrestre et aérien, l'artisanat (menuiseries, pâtisseries...), les services (téléphonie, hôtels, restaurants), etc.

A Butembo plusieurs commerçants sont issus du paysannat dont ils gardent sans doute des traits de comportement. En général, ils montent leur activité au prix de privations et évoluent par la débrouillardise. Leur gestion austère privilégie l'épargne, la persévérance laborieuse, l'émulation. Ils ne sont pas issus de l'élite. Ils partent de petites activités marchandes qui, au fil du temps se développent. Mais leurs unités économiques gardent encore dans beaucoup de cas le statut de micro-commerces au sens où l'entrepreneur détient un capital peu élevé, assume l'essentiel des fonctions, souvent avec l'aide des familiers. Plusieurs effectuent des échanges transnationaux.

L'État colonial et post colonial, par ses institutions, a fixé des contraintes qui ont mis le commerce extérieur à la portée des grands exportateurs et importateurs, mais formellement inaccessible à la petite économie. C'est dans cet environnement institutionnel que sont censées évoluer les activités commerciales à Butembo, comme ailleurs au Congo.

4.3 Commerce extérieur : contexte institutionnel et pratiques

4.3.1 Des formalités pour le commerce

Plusieurs normes qui régissent l'exercice du commerce au Congo sont héritées de la colonisation et du régime Mobutu. Les décrets du 2 août 1913, du 6 mars 1951, et la loi n° 73-009 du 5 janvier 1973, constituent les références pour le droit commercial au Congo. Pour les populations, il s'agit davantage de « contraintes ». Il est alors important de les relever pour comprendre les pratiques d'adaptation des micro-commerçants.

Parmi les contraintes, on retrouve les devoirs des commerçants de publier leurs conventions matrimoniales, tenir les livres de commerce et les conserver au moins pendant 10 ans, être immatriculé au registre de commerce, respecter les dispositions concernant l'affichage des prix, etc. La conservation des livres de commerce est une condition alors que beaucoup d'opérations sont réalisées dans l'oralité. Pour les micro-commerces, généralement individuels ou familiaux, l'exercice de l'activité marchande est conditionné par l'obtention d'une patente. D'après l'ordonnance-loi n° 90/046 du 8 août 1990 relative à la

patente, celle-ci est personnelle (référence aux personnes physiques), nominative, ne peut être ni cédée ni prêtée à une tierce personne et ne peut couvrir qu'une seule activité. Elle est annuelle et au bout de trois ans, son détenteur doit s'inscrire au registre de commerce. Ce registre est tenu au greffe de chaque tribunal de grande instance. On sait que pour y être inscrit, il faut décliner son identité, ses antécédents commerciaux, avoir un compte en banque au Congo et en préciser le montant car le type d'entreprise à ouvrir en dépend. Il est souscrit par des personnes physiques et morales¹⁹.

Il est donc interdit, et la disposition reste en vigueur :

- d'exercer une profession commerciale sans être immatriculé au registre de commerce ;
- d'exercer une activité commerciale autre que celle mentionnée au registre de commerce.

Il est clair qu'à Butembo, comme ailleurs dans les deux territoires de Beni et Lubero, ces dispositions inadaptées, sont peu respectées²⁰, même par des entreprises constituées légalement. Plusieurs travaillent sur base des patentes, malgré le volume important de leurs affaires, dépassant le petit commerce et même au-delà du délai de trois ans. Beaucoup de gens travaillent sur base du registre des membres de leur famille sans demander au préalable une inscription complémentaire. D'autres encore posent des actes commerciaux carrément sans être inscrits au registre de commerce.

D'autres contraintes sont relatives à l'exercice du commerce extérieur au Congo²¹. La colonisation a introduit une réglementation du commerce extérieur dont se sont inspirées les dispositions ultérieures. En voici quelques-unes :

- l'article 1^{er} du décret du 12 décembre 1952 relatif au Contrôle du commerce extérieur, dispose que l'introduction ainsi que la sortie des marchandises au Congo belge sont soumises à déclaration préalable de change ;
- L'article 2 du décret du 29 janvier 1949, relatif au régime douanier, stipule que la marchandise doit être présentée, en dédouanement, aux bureaux douaniers. L'importation ou l'exportation faite en contravention à ces dispositions est réputée frauduleuse ;

¹⁹ Depuis 1960, des commerçants de Butembo se rendaient à Bukavu, à plus ou moins 500 km pour l'inscription au registre de commerce. En 1979, il a été possible de souscrire un nouveau registre de commerce à Goma. Depuis 2001, il y a lieu de s'inscrire à Butembo, auprès du greffe du Tribunal de grande instance.

²⁰ Entretien avec le Divisionnaire du Tribunal de grande instance siège de Butembo.

²¹ Nous nous inspirons de THAMBWE MWAMBA A.S., *Droit Douanier Zaïrois*, Presses Universitaires du Zaïre, Kinshasa, 1996 ; et de certaines dispositions officielles en annexe.

- Selon l'article 1^{er} de l'ordonnance-loi n° 35/165 approuvé par le décret du 12/12/1952, l'or produit au Congo doit être livré, après affinage, à la Banque Centrale du Congo belge.

Les différents gouvernements et rébellions ont, dans l'ensemble, pris des dispositions en continuité des contraintes coloniales, notamment le régime de licences²², qui rendent inaccessible le commerce extérieur aux petits entrepreneurs.

Depuis 1960, pour exercer le commerce extérieur il faut :

- détenir un numéro d'import-export²³, obtenu auprès de la Banque du Congo, après examen de la demande du commerçant par le Ministère du commerce extérieur ;
- détenir un numéro d'inscription au registre de commerce ;
- avoir un numéro d'identification nationale.

Pour importer ou exporter il faut, entre autres, souscrire une licence, fournir des factures, des contrats d'opérations, se conformer à la réglementation de change (procédures de transfert de devises, de crédit documentaire...), respecter les formalités douanières et de contrôle, etc.

Jusqu'en 1983, les opérations courantes et en capital du commerce extérieur étaient strictement contrôlées. Une certaine libéralisation interviendra avec les mesures de septembre 1983 et décembre 1996²⁴. Avec cette libéralisation, plusieurs importateurs ne souscrivent que l'autorisation annuelle d'exercer le commerce extérieur ou l'attestation de renouvellement Import-Export. Elle est délivrée par le Bureau local du Ministère du Commerce Extérieur.

Mais tout en consentant certaines dispositions de libéralisation, le but de l'État, avec les mesures de 1999, reste celui de redynamiser le circuit formel. C'est ce constat qu'établit le rapport de 2000 de la Banque Centrale du Congo : la réglementation de change édictée le 27 décembre 1996 consacrait une libéralisation totale notamment de la détention et l'utilisation des devises étrangères. En outre, elle avait supprimé le régime de licence ainsi que l'obligation de rétrocession d'une quotité des recettes d'exportation. Par contre, les dispositions de change du 22 septembre 1999 sont caractérisées par :

- l'interdiction de détenir les devises étrangères en dehors du système bancaire ;

²² Voir annexe 2.

²³ L'arrêté ministériel n° 008/CAB/MCE/95 du 6 décembre 1995 fixe les conditions d'octroi du numéro import export.

²⁴ Voir annexe 3.

- l’obligation faite aux voyageurs de déclarer les montants en devises à l’entrée et à la sortie ;
- la réinstauration du régime de licences.

Face aux contraintes du régime de change, les acteurs économiques, formels ou informels développent des pratiques. Des patentés exercent le commerce extérieur comme importateurs et/ou exportateurs. Même les commerçants détenteurs du numéro import-export, ne passent pas par les banques pour importer ; ils ne déclarent pas les devises. Ils vendent en devises ou bien se les procurent auprès des cambistes ou encore en exportant de l’or²⁵ (exportation non déclarée) vendu dans les pays voisins. Il n’y a donc pas de suivi du mouvement des devises par la Banque centrale. Plusieurs n’ont même pas de compte dans les banques agréées.

C’est un fait que pour les entrepreneurs locaux, il s’agit de leur économie réelle, accessible. Le dollar américain par exemple a cours dans les transactions au marché intérieur et extérieur. Les prix sont libellés dans cette monnaie. Même les taxes officielles sont perçues en dollar américain. Tous les opérateurs, pour importer, utilisent le dollar ; mais les liquidités en devises ne sont pas déclarées à la sortie. Au contraire, à leur arrivée, les marchandises importées sont déclarées à la douane. Il y a donc comme un blanchissement de ces devises car les marchandises entrent après dédouanement. Ce qui est prôné officiellement ne cadre pas avec les pratiques vécues. Faut-il parler d’illégalité ? Comment des milliers de gens, peuvent être dans l’« illégalité » ou alors c’est la législation qui n’est pas adaptée au vécu ? Il faut donc reconnaître que les pratiques des acteurs socio-économiques se conforment peu ou pas aux institutions étatiques. Même les entreprises locales constituées légalement, ont certaines pratiques informelles au regard de la réglementation. Le regard de l’État sur ces pratiques des commerçants les charge négativement, en les qualifiant de fraude.

²⁵ Ces dispositions sont toujours en vigueur : les détenteurs d’or et de diamant d’exploitation artisanale ne peuvent vendre qu’aux comptoirs agréés à cette fin, seuls habilités à les commercialiser ; hormis les intermédiaires agréés par la Banque centrale du Congo, personne ne peut, sur le territoire de la République, faire le commerce de moyens de paiement en monnaie étrangère. Toute transaction financière entre résidents doit être réglée en monnaie nationale.

4.3.2 Régime douanier et procédures douanières

4.3.2.1 Le régime douanier

Depuis l'indépendance le Congo utilise la taxation ad valorem, avec des taux allant de 5 % à 50 % sur certains biens d'équipement, voire plus sur les produits de luxe. Le régime est déclaratif, et la tarification fixée par la loi.

En novembre 1996, le gouvernement a approuvé une tarification douanière qui a introduit une baisse variant entre 25 % et 75 %, des droits et taxes d'importation, comparativement à 1991.

De 1997 à 1998 un renforcement de la taxation spécifique a été mis en place. Sous l'administration rebelle au Nord-Est du pays, depuis 1999, le commerce extérieur est soumis à la taxation forfaitaire²⁶. Notre région d'étude a été sous administration rebelle, depuis 1998, d'abord du R.C.D. Goma, puis du R.C.D.M.L. Sous ce régime forfaitaire les droits de douane sont à la baisse. Cette administration a présenté comme motivation la relance des affaires, l'économie évoluant en basse conjoncture depuis les guerres de 1996 et 1998. Comparativement à la taxation ad valorem d'avant 1996, certains droits ont connu un rabatement de plus de 50 %. Mais ce système a donné lieu à des pratiques qui ont consisté à fausser la nature, la quantité de marchandises ou leur provenance, éléments de base pour la taxation forfaitaire²⁷.

S'il y a eu une certaine libéralisation en ce qui concerne les conditions d'exercice du commerce extérieur, l'importation ou l'exportation nécessitent toujours une déclaration préalable.

4.3.2.2 Procédures douanières²⁸

1) Système de dédouanement

Nous nous intéressons particulièrement au commerce extérieur utilisant la voie terrestre. Pour celui-ci, la douane établit les « routes légales » qui doivent être empruntées officiellement par les marchandises. Les marchandises exportées ou importées hors des bureaux des douanes ou échappant aux routes légales, sont réputées de contrebande.

Au Congo, comme ailleurs, le territoire douanier est délimité par les frontières nationales. Au bureau de douane tant l'exportateur que l'importateur est appelé à déclarer ses marchandises et à s'acquitter des droits de douane auprès des receveurs ou des guichets de banque. La déclaration est remplie conformément aux documents qui accompagnent la marchandise (le manifeste de cargaison, les documents douaniers et

²⁶ Une illustration est reprise en annexe 4 a.

²⁷ Pratiques encore courantes en 2004 relevées par *Les Coulisses*, n° 142-143, septembre 2004, « Fraude douanière à Beni-Butembo », p. 17.

²⁸ Nos entretiens avec des vérificateurs en douane à Butembo et Lubiliha.

fiscaux, la lettre de voiture) ainsi que la facture commerciale pour l'importation.

Ce sont les commissionnaires en douanes agréés qui ont le monopole d'effectuer les formalités de dédouanement des marchandises.

2) La déclaration en douane

Elle peut être réalisée de différentes manières :

- par simple déclaration verbale : c'est le cas des voyageurs en trafic international qui déclarent posséder des marchandises susceptibles d'être taxées ;
- par une déclaration simplifiée. Ce système peut aussi être employé pour les dédouanements en trafic frontalier sans caractère commercial ;
- par une déclaration en détail pour tous les envois commerciaux.

Pour les marchandises à caractère commercial, il faut établir la déclaration en détail en précisant tous les renseignements relatifs au transport, au déclarant, aux marchandises et à leur propriétaire. Il est demandé d'annexer à la déclaration le numéro de la licence, le numéro de l'attestation de l'office de contrôle, la facture ou copie commerciale, le texte d'autorisation en cas d'exonération, le transit entry, le bill of lading, etc.

3) Procédure de dédouanement

Elle comprend différentes phases : l'examen de la recevabilité de la déclaration, l'enregistrement, la vérification (documentaire et physique) de la déclaration et des marchandises dans les installations douanières, la prise en recette (au comptant) avec délivrance d'une quittance, la libération de la marchandise, la vérification a posteriori au déchargement des marchandises chez l'importateur. La prise en recette se traduit par le paiement des droits de douane.

L'administration douanière au Congo est organisée en directions provinciales. L'inspection de Beni relève de la Direction Est, elle se charge des mouvements des marchandises importées et exportées dans cette partie du pays. Elle supervise les bureaux de Beni, Butembo, Kasindi. Au bureau principal de Beni sont traités plus de 70 % de dossiers de dédouanement. Le bureau de Butembo s'occupe, en importation surtout, des dossiers transférés. La succursale de Kasindi traite plus les dossiers dits de trafic frontalier.

L'obtention des documents officiels nécessite des frais élevés et occasionne une perte de temps due à la lourdeur administrative alors que l'opérateur économique cherche à minimiser les coûts et à gagner du temps. Ces dispositions sont donc souvent ressenties comme des tracasseries par plusieurs commerçants. Dans bien de cas ils ont le sentiment d'être bloqués par la lourdeur des procédures.

4.3.3 Des pratiques « frauduleuses » au Congo

En principe, toutes les marchandises qui entrent ou sortent du territoire national sont passibles des droits de douane prévus par les tarifs douaniers d'entrée ou de sortie, sur base d'une déclaration en douane. S'écarter de cette disposition est caractéristique d'une situation d'irrégularité, de « fraude » ou de « contrebande ». Dans l'acception douanière, il y a une nuance entre fraude et contrebande. La fraude douanière suppose qu'une déclaration a été faite, mais le respect des formalités est entaché d'intention d'en minimiser les coûts. Par contrebande on entend surtout la fraude douanière faite par l'absence de passage par un bureau de douanes ou par une absence de déclaration.

Pour souligner l'importance de ces pratiques, Tambwe Mwamba, ancien directeur de la fiscalité, estime qu'au Congo la fraude douanière et fiscale constitue un comportement naturel des opérateurs économiques²⁹.

De nos enquêtes à Butembo, nous avons constaté qu'il y a des entrepreneurs qui recourent à des pratiques de « fraude » (notamment la sous-évaluation de la facture en taxation ad valorem) ou de « contrebande » (la non déclaration des devises, de l'exportation de l'or principalement). Vwakyanakazi, cite parmi les pratiques à Butembo au courant des années 1980 :

*« Smuggling, often by companies and official exporters alongside official export, false declaration of quantity or quality or under- or over- invoicing to avoid customs dues, and barter etc. »*³⁰.

De plus en plus la déclaration simplifiée, en principe destinée au trafic des voyageurs, instrument commode pour dédouaner de petits envois sans caractère commercial est utilisée au Congo pour faciliter la fraude, comme le fait remarquer Tambwe Mwamba³¹. Elle est utilisée pour des marchandises de grande valeur, en bâchée, en trafic dit frontalier.

Dans tous les cas, depuis le régime Mobutu, les opérateurs économiques se sont toujours plaints du niveau élevé des droits de douane. Il n'est pas surprenant qu'ils mettent en place des stratégies pour en minimiser les coûts. En plus, à Butembo comme ailleurs au Congo et en Afrique sans doute, des acteurs économiques se plaignent des coûts liés à la formalisation. Pour la plupart des commerçants locaux, tant que l'État ne sera pas intègre et honnête, ils seront réticents à payer les impôts et taxes. Ils se disent découragés par le détournement et la dilapidation des recettes publiques

²⁹ THAMBWE MWAMBA A.S., *op. cit.*, pp. 131-132.

³⁰ VWAKYANAKAZI M., 1991, *op. cit.*, p. 53.

³¹ THAMBWE MWAMBA A.S., *op. cit.*, pp. 103-104.

alors que celles-ci devaient servir à l'intérêt public : payer les fonctionnaires, aménager et réparer les routes, investir pour améliorer la santé publique, assurer la scolarisation de base, etc.

Actuellement les commerçants n'évitent pas les bureaux officiels. Ils s'y rendent mais c'est pour négocier les procédures légales, les droits de douanes, en leur faveur, grâce à leurs réseaux de relations. On a ainsi noté des cas de prise en charge des importations ou exportations par des autorités militaires ou politico-administratives ou des conditions avantageuses au profit des commerçants.

En fait, on peut se demander si ce n'est pas plutôt la déstructuration de l'État, son informalisation ainsi que celle de ses institutions et des comportements de ses agents qui sont le plus en cause. En effet, des agents et des militaires sous payés ou plutôt impayés, ont développé des pratiques pour vivre et survivre en marge des institutions qu'ils sont censés faire respecter. On peut même avancer que c'est l'État qui est rentier, ce sont ses agents qui rendent possible l'informalisation des procédures. Des commerçants y trouvent leur compte et peuvent ainsi proposer la négociation des procédures et de la tarification douanières, nouer des relations avec des douaniers à cet effet. Le contexte de guerre a renforcé encore cet état des choses ; nous examinons son impact au sixième chapitre.

Conclusion

Il n'est donc pas pertinent de vouloir segmenter l'économie locale en cherchant à y opérer une démarcation entre des acteurs formels et des informels, tout en reconnaissant qu'une part importante de l'économie locale revêt une dimension d'informalité, au sens consacré par l'usage. Il y a lieu de se demander qui respecte encore toutes les instructions douanières dans leurs détails. Le degré de s'y conformer est variable. Cette dimension constitue en fait une adaptation des acteurs aux contraintes des institutions coloniales et post coloniales. En effet, l'économie locale comportait un commerce de longue distance séculaire ; les pratiques se sont modifiées en fonction de la fixation des frontières et des institutions modernes.

Nous privilégions donc une approche en termes de pratiques d'acteurs dans leurs activités marchandes au sein d'un espace transnational. Il nous faut alors présenter des éléments du processus marchand local dans lequel s'inscrivent ces pratiques.