

## Paix, Sécurité, Développement économique et Gouvernance

Au lendemain de la célébration de 61 ans d'indépendance de la RDC, il est important de s'interroger sur le type de gouvernance dont la RDC a besoin pour qu'enfin sa population puisse jouir des retombées positives des ressources dont regorgent le sol et le sous sol de ce pays. C'est dans cette perspective qu'il a consacré la 7<sup>ème</sup> édition de son colloque international au sujet suivant : « **Paix, Sécurité, Développement économique et Gouvernance** ».

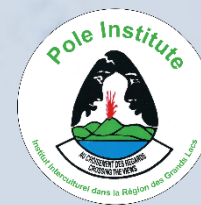
Il s'est agi, pour les participants, de réfléchir, pendant deux jours, sur :

- Les grands défis de gouvernance auxquels la RDC fait face ;
- Des initiatives de bonne gouvernance qui pourraient servir d'exemples ;
- Les pistes de solutions pour une amélioration durable de la gouvernance en RDC

Ce colloque qui a réuni des acteurs politiques, des hommes d'affaires, des chercheurs, des responsables d'Organisations non gouvernementales, des jeunes hommes et femmes a permis un croisement des regards très enrichissant sur un phénomène très passionnant, ferment de la modernisation de toute société : la gouvernance.

Les contributions sont organisées par thématiques ainsi que c'était fait au colloque même. Il reste que pour certaines thématiques, toutes les contributions n'ont pu être rendues disponibles. Celles-ci ont par conséquent, été ignorées dans cette parution. Dans un autre cas par contre, bien que le texte de communication ait été rendu disponible, il n'a pu être retenu pour publications dans les présents ACTES en raison des engagements à ne pas publier le rapport de recherche dont il a été tiré. Nous souhaitons très fructueuse lecture à tous.

**Brot**  
für die Welt



**Pole Institute**  
Institut Interculturel dans la Région des Grands Lacs

Les actes du colloque

Paix, Sécurité, Développement économique et Gouvernance

# Paix, Sécurité, Développement économique et Gouvernance



**Pole Institute**

Institut Interculturel dans la Région des Grands Lacs

# Paix, Sécurité, Développement économique et Gouvernance

## **POLE INSTITUTE**

### **Pole Institute est un Institut Interculturel dans la Région des Grands Lacs.**

Son siège est basé à Goma, à l'Est de la RDC. Il est né du défi que s'est imposé un groupe de personnes du Nord et du Sud-Kivu (RDC) de croiser leurs regards dans un contexte de crise émaillé de beaucoup d'événements malheureux, caractérisé par des cycles de violences, de pauvreté, de mauvaise gouvernance, et d'insécurité.

En conséquence, **Pole Institute** se veut un espace de :

- analyse et recherche autour des grands défis locaux et leurs implications nationales, régionales et internationales (pauvreté exacerbée, violences sociales, fractures ethniques, absence de repères, culture de l'impunité, etc.) ;
- analyse et renforcement des stratégies de survie des populations dans un contexte de guerre et de crise prolongée ;
- analyse des économies de guerre pour dégager des pistes de renforcement des populations locales et de leurs activités économiques ;
- recherche-action-lobbying en partenariat avec des organismes locaux, régionaux et internationaux.

### **Finalité et but :**

Faire évoluer des sociétés dignes et non exclusives dans lesquelles agissent des personnes et des peuples libres en vue de contribuer à :

- la construction d'une SOCIÉTÉ dans laquelle chacun trouve sa place et redécouvre l'autre par le développement d'une culture de négociation permanente et l'identification des valeurs positives communes ;
- la formation d'un type nouveau de PERSONNE indépendante d'esprit enracinée dans son identité tout en étant ouverte au monde.

### **Politique :**

- Initier, développer, renforcer et vulgariser les idées avant-gardistes en matière de paix, de reconstruction et de cohabitation des populations vivant en zones de crise.
- Initier l'émergence d'une culture de négociation (contre une culture de la mort) basée sur les intérêts des uns et des autres.

### **Actes du colloque**

Editeur responsable : Pole Institute  
Directeur de publication : Nene Morisho Mwana Biningo  
Rédacteur en chef : Nene Morisho Mwana Biningo

**Comité de rédaction** :- Nene Morisho Mwana Biningo  
- Jean-Pierre Kabirigi  
- Innocent Mpoze  
- Eugène Lubula

Pole Institute  
Avenue Alindi n°289, Quartier Himbi I  
Ville de Goma / Nord-Kivu  
B.P. 72 Goma (RDC) / B.P. 355 Gisenyi (Rwanda)  
Tél.: (00243) 99 28 44 352  
Web site: [www.pole-institute.org](http://www.pole-institute.org)  
E-mail : [poleinst@pole-institute.org](mailto:poleinst@pole-institute.org), [poleinst@free.fr](mailto:poleinst@free.fr)

© Les Éditions de Pole Institute, 2023

ISBN : 978-2-493862-01-3 EAN : 9782493862013

Numéro de Dépôt Légal : 31.10.23.26

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés pour tous les pays

# Table des matières

|  |            |
|--|------------|
| <i>Avant-propos.....</i>   | <i>5</i>   |
| <i>Synthèse des travaux du Colloque international organisé par Pole Institute à Goma, du 29 au 30 Septembre 2021 .....</i>   | <i>9</i>   |
| <i>Mot d’ouverture prononcé par le Vice-Gouverneur du Nord-Kivu .....</i>  | <i>13</i>  |
| <i>Le code minier révisé et la responsabilité sociétale des entreprises : cas du cahier des charges.....</i>   | <i>17</i>  |
| <i>Bonne gouvernance minières, cohésion sociale et développement des communautés.....</i>  | <i>29</i>  |
| <i>Le cobalt congolais : un minerai stratégique au cœur des enjeux mondiaux .....</i>  | <i>49</i>  |
| <i>Partenariat Public-Privé et infrastructures routières à Goma.....</i>   | <i>59</i>  |
| <i>Gouvernance du commerce transfrontalier, entre paix, sécurité et développement économique : expérience de la CN-ACT.....</i>  | <i>89</i>  |
| <i>Gouvernance de l’eau dans la ville de Goma .....</i>  | <i>103</i> |
| <i>La société Yme Jibu : Un continuum entre interventions humanitaires d’urgence et de développement en Ville de Goma .....</i>  | <i>123</i> |
| <i>Etude sur les violences faites aux femmes et filles en période d’état d’urgence sanitaire : cas du Nord Kivu .....</i>  | <i>145</i> |
| <i>Le terrorisme islamiste à l’Est de la RDC, un défi à la sécurité du pays et de la région : cas des ADF/MTM .....</i>  | <i>179</i> |
| <i>La riposte contre la maladie à virus ebola (mve) à l’est de la rd congo : Comprendre la perception populaire du comportement des agents .....</i>                       | <i>209</i> |
| <i>Ebola Business et Echec de Gouvernance de la 10<sup>ème</sup> épidémie de la maladie à virus Ebola (MVE) .....</i>  | <i>223</i> |
| <i>Administration du test de dépistage de covid-19, une opération à multiples variables.....</i>   | <i>241</i> |
| <i>La communication sur les risques et l’engagement communautaire comme piliers majeurs du système de santé pendant l’épidémie d’Ebola en Afrique sub-saharienne .....</i> | <i>249</i> |
| <i>Liste des participants au colloque international 2021 .....</i>   | <i>259</i> |



## Avant-propos

Le rapport de l'Union africaine sur la gouvernance estime que la gouvernance en Afrique s'est considérablement améliorée d'une manière générale. Les meilleurs résultats ont été enregistrés dans le domaine du développement socioéconomique, tandis que des résultats mitigés ont été enregistrés en matière de démocratie et de gouvernance politique. Certains États membres de l'Union Africaine ont aussi obtenu de bons résultats dans la gouvernance et la gestion économiques, ainsi que dans la gouvernance d'entreprise. Est ce le cas pour la République Démocratique du Congo (RDC) ?

Le concept de gouvernance est généralement lié au pouvoir et au contrôle, en particulier à la manière d'exercer le pouvoir. Nous considérons que la gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, sécuritaire, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La « bonne gouvernance » comprend les principales caractéristiques suivantes : la légitimité, par laquelle le gouvernement a le consentement des gouvernés ; la reddition de comptes qui assure la transparence et la responsabilité face aux actions ; le respect de l'État de droit et la protection des droits humains ; la compétence, qui consiste à élaborer efficacement des politiques et à assurer leur mise en œuvre et la prestation de services (rapport UA sur la gouvernance).

La RDC fait face à plusieurs défis majeurs de gouvernance, notamment :

- L'insécurité à l'Est du pays est devenue chronique. Le nombre des groupes armés qui y ont élu domicile et créent la désolation au sein de la population a sérieusement augmenté. ICG renseigne près 130 groupes armés éparpillés entre les provinces de Tanganyika, du Sud-Kivu, du Nord-Kivu et de l'Ituri (ICG, 2020). Le nombre des morts et des déplacés internes se compte par millions depuis que cette instabilité a commencé au début

des années 1990. Le contrôle des sites d'exploitation de certaines ressources naturelles et la facilité avec laquelle les groupes armés peuvent écouler les minerais exploités frauduleusement leur assurent des revenus importants et ne les incitent pas à se désarmer.

- Les fréquents scandales de corruption inquiétant et l'impunité dont jouissent les responsables ne sont pas encourageant. Ainsi des millions de dollars qui devraient être investis dans l'amélioration des conditions sociales des populations, contribuent à l'enrichissement des nombreux politiciens. Cependant, le pouvoir actuel semble prendre ce problème au sérieux et l'arrestation des certains responsables politiques est encourageant, à condition que cela ne soit tout simplement des règlements de comptes politiques.
- Par ailleurs, la corruption de la classe politique, le siphonnage des régies financières de l'Etat, la constitution des cabinets ministériels et des recrutements dans l'administration publique sur une base ethnique ou amicales, des députés et sénateurs qui ont pour suppléants leurs femmes et enfants, etc. nous font croire que le pays est sur un très mauvais chemin et des générations entières risquent d'être sacrifiées par cette mauvaise gouvernance.
- Les jeunes sont délaissés à eux mêmes : bien que la lutte contre le chômage des jeunes revient chaque fois dans les discours de politiques, il n'existe concrètement pas d'initiatives crédibles pour lutter contre ce fléau. Des millions de jeunes formés dans les universités, mais au chômage depuis des années, constituent une bombe à retardement pour le pays.
- La décentralisation, en particulier financière, qui a été considérée comme une réponse au problème de développement local, semble aujourd'hui être butée au problème de rétrocession par le pouvoir central de 40% des recettes générées localement. Les provinces se plaignent de ne pas avoir suffisamment des moyens financiers pour financer leurs programmes de développement

- Nous estimons que cette absence de la sécurité, la mauvaise gouvernance politique et démocratique expliqueraient largement tous les défis de développement socio-économique auxquels fait face actuellement ce pays.

Pole Institute, l'Institut Interculturel dans la Région des Grands Lacs, conscient de ces défis de gouvernance, a dans ce contexte :

- Travaillé au renforcement de capacités des jeunes dans le cadre d'une série de formations-conscientisations et d'une université alternative.
- Renforcé l'accompagnement stratégique des jeunes sur la transformation sociale.
- Réalisé régulièrement des analyses, qui sont publiées, du contexte politique, économique, culturel et social.
- Conduit un certain nombre d'études sur la gouvernance.
- Enregistré et diffusé par sa radio des tribunes d'expression populaires et des émissions dont l'objectif est de dénoncer les cas de mauvaise gouvernance et d'encourager la redevabilité des acteurs politiques

Au lendemain de la célébration de 61 ans d'indépendance de la RDC, il est important de s'interroger sur le type de gouvernance dont la RDC a besoin pour qu'enfin sa population puisse jouir des retombées positives des ressources dont regorgent le sol et le sous sol de ce pays. C'est dans cette perspective qu'il a consacré la 7<sup>ème</sup> édition de son colloque international au sujet suivant : « **Paix, Sécurité, Développement économique et Gouvernance** ».

Il s'est agi, pour les participants, de réfléchir, pendant deux jours, sur :

- Les grands défis de gouvernance auxquels la RDC fait face ;
- Des initiatives de bonne gouvernance qui pourraient servir d'exemples ;
- Les pistes de solutions pour une amélioration durable de la gouvernance en RDC

Ce colloque qui a réuni des acteurs politiques, des hommes d'affaires,



des chercheurs, des responsables d'Organisations non gouvernementales, des jeunes hommes et femmes a permis un croisement des regards très enrichissant sur un phénomène très passionnant, ferment de la modernisation de toute société : la gouvernance.

Les contributions sont organisées par thématiques ainsi que c'était fait au colloque même. Il reste que pour certaines thématiques, toutes les contributions n'ont pu être rendues disponibles. Celles-ci ont par conséquent, été ignorées dans cette parution. Dans un autre cas par contre, bien que le texte de communication ait été rendu disponible, il n'a pu être retenu pour publications dans les présents ACTES en raison des engagements à ne pas publier le rapport de recherche dont il a été tiré. Nous souhaitons très fructueuse lecture à tous.

*Dr. Nene Morisho*

*Cordinateur de Pole Institute*

## Synthèse des travaux du Colloque international organisé par Pole Institute à Goma, du 29 au 30 Septembre 2021

*Ayant pour thème : « La paix, la sécurité, le développement économique et la gouvernance » la 7<sup>ème</sup> édition du colloque international de Pole Institute a été organisée, pour cette année, dans la salle des conférences Michel Séguier en date du 29 au 30 septembre. L'option pour ce sujet a été motivée par le questionnement suivant : face aux problématiques sécuritaire, économique et de gouvernance qui secouent notre pays aujourd'hui, quelles réflexions de fond convient-il de mener ensemble en vue des choix communément partagé pour un futur meilleur en ces temps où les élections pontent à l'horizon ? C'est pour répondre à cette interrogation que les différents chercheurs, à travers cinq panels, ont soumis les résultats de leurs recherches empiriques au crible des discussions en vue d'un débat enrichissant et de prospection du futur.*

*Les interventions de divers horizons scientifiques et professionnels ont fait recours aux arguments aussi bien économiques, juridiques, sociaux, politiques et sanitaires. L'approche méthodologique étant diversifiée, des similitudes et des différences enrichissantes ont été relevées par les échanges. Ainsi on a noté :*

- *L'existence de bons textes régissant le secteur minier au pays mais sans mesures claires pouvant faciliter leur application ;*
- *La problématique de l'obligation de négociation et de signature du cahier des charges entre les entreprises détentrices des titres miniers et les communautés locales qui n'est pas malheureusement respectée faute du niveau des connaissances des communautés locales ;*
- *Les questions de financement des groupes armés et les liens qu'ils tissent avec l'économie locale ;*
- *La problématique de réinvestissement ou de la destination des recettes générées par les groupes armés. Peut-on dire que les villes de Goma et de Bukavu ont construites avec l'argent sale ?*

- *Les questions relatives aux violences physiques, morales et sexuelles faites aux femmes ;*
- *La double problématique de l'offre d'eau et celle de sa qualité en ville de Goma telle que gérée par les acteurs formels et informels, exposant les populations à des maladies hydriques ;*
- *L'importance et l'intérêt du pays à adhérer aux regroupements régionaux comme la EAC et les politiques à mettre en œuvre pour que cette intégration profite à la République démocratique du Congo ;*
- *Les questions de redéfinition des politiques étrangères par les décideurs politiques et la nécessité d'implication des acteurs économiques dans tous les processus d'intégration régionale ;*
- *La problématique des identités territorialisées (ou territoriales) qui prennent le dessus sur l'identité nationale ;*
- *Les questions de la corruption endémique au pays ;*
- *Les questions de manque de communication dans le processus de lutte contre la pandémie de Covid-19 et le déficit de confiance entre gouvernants et gouvernés ;*
- *Le flou organisé en rapport avec la lutte contre les maladies à virus d'Ebola et le Coronavirus.*

*De ces différents points notés, certaines recommandations ont été formulés s'adressent aussi bien à Pole Institute qu'à tous les participants :*

- *Etant donné que les matières débattues au colloque sont toutes importantes, il convient de consacrer à chaque thème une journée afin de donner plus de temps au début ;*
- *La nécessité d'une formation des communautés locales sur les questions de négociation et signature des cahiers des charges entre les populations et les entreprises détenant le titre minier ;*
- *Face à la complexité de nos problèmes de sécurité aujourd'hui, est-il judicieux de ne proposer que l'Etat de siège comme moyen de les résoudre ? Cette question a conduit à la recommandation de l'urgence d'une réflexion sur d'autres voies alternatives pouvant accompagner et/ou appuyer la décision de l'Etat de siège en vue de*

*la restauration de la paix dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri ;*

- *La nécessité d'initier sans désemparer un projet des révoltes constructrices face à la démission institutionnelle et populaire face aux vices devenus monnaie courante en RDC ;*
- *Considérant que la question de l'Etat de siège pose beaucoup de questions, il a été recommandé, à Pole Institute, dans la mesure du possible, de penser à l'organisation d'un cadre d'échanges qui ne traitera que de l'Etat de siège avec tous ses contours ;*
- *Entendu que la question des mouvements des populations est importante et sensible, il serait aussi important que Pole Institute organise un autre cadre d'échanges pour plus des détails à ce sujet ;*
- *La mise en place des structures fonctionnelles de prise en charge des traumatismes suite aux chocs subis comme les épidémies, les pandémies...*
- *Mettre en place une loi spécifique de lutte contre les violences domestiques.*
- *Il est aussi important d'initier des recherches sur les violences faites aux hommes ;*

*Dans l'ensemble, les préoccupations des participants ont ressorti la nécessité de vulgarisation des résultats des échanges tant aux décideurs qu'au niveau des communs des mortels à travers des moyens aussi bien traditionnels que modernes de communication, pour un appel à une pensée, aux discours et à un agir positif face aux questions que posent les problématiques sécuritaire, gouvernementale, économique et politique.*

*Somme toute, dans la mesure où les questions posées par les discussions ne sont pas des problèmes temporaires mais plutôt permanents, il n'y a pas lieu de les résoudre au moyen de solutions temporaires. Il faut des solutions durables à court, moyen et long terme.*

*Innocent Mpoze*

*Le Rapporteur*



## Mot d'ouverture prononcé par le Vice-Gouverneur du Nord-Kivu

- Honorable Président de l'Assemblée Provinciale du Nord Kivu
- Honorables députés nationaux et Provinciaux
- Messieurs les Directeurs Provinciaux des services de l'Etat
- Monsieur le Coordonnateur Adjoint du Mécanisme National de Suivi de l'Accord Cadre d'Addis Abeba
- Messieurs les Conseillers du Gouverneur Militaire du Nord Kivu
- Monsieur le Président de Pole Institute ;
- Monsieur le Coordinateur de pole Institute
- Messieurs les animateurs des organisations de la Société Civile
- Acteurs Politiques et operateurs économiques
- Chers Compatriotes

C'est un grand honneur pour moi, de lancer officiellement les travaux de l'Édition 2021 du Colloque International de Pole Institute sur le thème « Paix, Sécurité, Développement économique et Gouvernance ».

Ces travaux de deux jours s'inscrivent dans la logique de la mission dévolue aux animateurs de la Province du Nord Kivu de restaurer la paix et la sécurité qui entraîneront le développement Economique et sociale pour qu'enfin nous revenions à une situation normale.

Le Nord Kivu est plus vendu comme une province où règne l'insécurité, l'instabilité et les Groupes Armés occultant tout ce qu'il y a de positif.

Nous sommes heureux de dire ici, notre fierté d'avoir dans le Nord Kivu, une des rares institutions congolaises encrée dans la Recherche Action Participative et qui est partenaire des autorités provinciales. Une façon pour nous de dire qu'il n'y a pas que les Groupes Armés au Nord Kivu

Ce colloque International est aussi une occasion de casser avec cette image d'insécurité constante, de guerres à répétition, des groupes armés etc... qui colle à la peau de cette belle province. C'est une opportunité pour vendre à la communauté tant nationale qu'internationale cette belle image souvent occultée. L'image d'un Nord Kivu des intelligences, un cadre où les habitants réfléchissent en synergie avec les autorités pour trouver des solutions réalistes aux différents problèmes qui touchent non seulement le Nord Kivu, la République Démocratique du Congo et la Région des Grands Lacs

- Mesdames et Messieurs
- Chers compatriotes

Le Thème retenu pour ce colloque International qu'organise Pole Institute : « **Paix, Sécurité, Développement économique et Gouvernance** » est interpellateur pour chaque acteur ici présent, en commençant par nous qui avons la mission de travailler, avec l'aide de la population, pour résoudre le plus grand problème qui touche la Province du Nord. C'est aussi une interpellation pour chaque acteur ici présent et ailleurs. Les acteurs tant institutionnels que les individus ont chacun un rôle à jouer pour que les objectifs assignés à ces travaux deviennent des réalités pour le bien être général.

Plusieurs Panel sont constitués, plusieurs présentations seront faites et plusieurs échanges auront lieu pendant ces deux jours. Ces Panels, ces présentations et ces échanges ne doivent pas être destinés aux tiroirs mais ils doivent contribuer à guider chaque acteur pour des actions concrètes qui contribuent au bien être du Nord Kivu et de la République Démocratique du Congo. C'est de cette façon que Pole Institute justifiera via ce colloque qu'il est véritablement une organisation impliqué dans la « Recherche Action Participative ».

- Mesdames et Messieurs,
- Chers Compatriotes

Nous comptons sur chaque Intelligence ici présente pour des fructueuses réflexions qui aboutiront non seulement à des recommandations mais aussi et surtout à des actions concrètes pour qu'ensemble, nous puissions contribuer à changer l'image de notre Province, notre Pays et notre Région. C'est ici pour nous l'occasion de lancer officiellement les travaux du Colloque international de Pole Institute Edition 2021.

Que Dieu Benisse la Province du Nord kivu et la Region des Grands Lacs

Que Dieu benisse la République Démocratique du Congo

Je vous remercie.

# **I**

## **Gouvernance des ressources minières et des ressources naturelles**





# **Le code minier révisé et la responsabilité sociétale des entreprises : cas du cahier des charges**

*Emmanuel Ndimubanzi*  
*Président de Pole Institute*

## **I. Introduction**

Parmi les grandes innovations de la Loi n°18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code Minier, il y a eu l'intégration des dispositions relatives au développement communautaire et à la responsabilité sociétale des entreprises minières. En effet, par le code minier de 2018 le législateur a voulu que l'exploitation des ressources minières qui sont épuisables puisse contribuer au développement des communautés riveraines des projets miniers. Cela à travers notamment le versement d'une quotité de 15% de la redevance minière directement aux entités territoriales décentralisées, la dotation de minimum 0,3% du chiffre annuel, l'institution du fond minier pour les générations futures ainsi que l'obligation faite aux entreprises minières de signer un cahier des charges avec les communautés impactées. Avant de nous appesantir sur le cahier des charges qui à notre avis est un levier dans les mains des communautés locales leur permettant d'être elles-mêmes actrices principales de leur développement, nous présentons sommairement dans les lignes qui suivent les autres dispositions légales relatives à la responsabilité sociétale des entreprises.

### **a. Dotation pour contribuer au développement communautaire**

Selon le Code Minier de 2018 à son article 285 bis, le Titulaire de droits miniers d'exploitation ou de l'Autorisation d'exploitation de carrières permanente est tenu de contribuer durant la période de son projet, à la définition et à la réalisation des projets de développement socio-économique et industriel des communautés locales affectées par

les activités du projet. Il doit constituer et libérer une dotation de 0,3% minimum de son chiffre d'affaires qu'il met à la disposition des communautés, au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'exercice auquel elle se rapporte.

Le Code Minier précise que cette dotation doit être gérée par une Entité juridique composée de représentants des deux parties concernées à savoir d'une part, le Titulaire du droit minier, et d'autre part, les communautés locales environnantes directement concernées par le projet.

### **b. Le Fonds Minier pour les générations futures « FOMIN »**

S'il y a une innovation du Code Minier de 2018 révisé qui a été le plus salué par les observateurs avisés, c'est l'institution du « Fonds Minier pour les Générations futures ». En effet, pour la toute première fois, le Législateur, par un souci de justice transgénérationnelle, sur fonds d'une prise de conscience du fait que les ressources naturelles sont épuisables, songeait à réserver une portion de la rente minière aux générations futures.

Il sied de noter qu'avant le Code Minier révisé, la loi n° 15/012 du premier août 2015 portant régime général des hydrocarbures a institué un fonds pour les générations futures dont les ressources proviennent notamment d'une quotité de la part du profit Oil de l'Etat.

Le FOMIN a été institué par l'article 8 bis de la loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la loi n° 007/002 du 11 juillet 2002 portant Code Minier.

L'article 414 sexies du Règlement Minier qui stipule : « les statuts, l'organisation et le fonctionnement du Fonds Minier « FOMIN » en sigle, sont fixés par Décret du Premier Ministre, délibéré en conseil des Ministres. Il est un peu étonnant de constater que le Règlement Minier qui était censé définir les modalités et conditions d'application du Code Minier, ne se soit limité qu'à renvoyer tout ce qui concerne le Fonds Minier, au Décret du Premier Ministre. C'est dans ce cadre qu'en application de l'article 8 bis du Code Minier révisé, le Premier Ministre

a signé, en date du 25 novembre 2019, le Décret n° 19/17 portant Statut, Organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé Fonds Minier pour les générations futures, « **FOMIN** » en sigle. Ceci aura été, à notre avis, une prouesse de la part du Ministre des Mines. En effet, cinq ans après la promulgation de la Loi portant régime général des hydrocarbures, le Décret portant création de l'Etablissement chargé de gérer les fonds pour les générations futures issus du secteur pétrolier, n'était toujours pas signé par le Premier Ministre.

### c. Versement d'une quotité de 15% de la redevance minière aux ETD

Cette disposition est contenue à l'article 242 du code minier révisé. Ceci constitue une innovation dans la mesure où avant 2018 les ETD devaient attendre que leurs quote-part leur soit rétrocédée ; ce qui n'était pratiquement pas le cas. A titre purement indicatif, nous donnons dans le tableau ci-dessous la situation de la redevance minière constatée en 2020, par province.

| N° | Provinces                     | Valeur Red.Min        | Trésor P. 50%         | Province 25%          | ETD 15%              | FOMIN 10%            |
|----|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| 1  | Haut-Katanga                  | 197.296.961,47        | 98.564.054,86         | 49.282.027,44         | 29.569.216,46        | 19.712.810,98        |
| 2  | Haut-Uélé                     | 37.584.318,71         | 18.792.159,36         | 9.396.079,68          | 5.637.647,81         | 3.758.431,87         |
| 3  | Haut-Lomami                   | 1.474.558,89          | 737.279,45            | 368.639,72            | 221.183,89           | 147.455,89           |
| 4  | Lualaba                       | 376.994.399,23        | 188.497.199,62        | 94.248.599,81         | 56.549.159,89        | 37.699.439,92        |
| 5  | Kasaï-Oriental                | 1.757.273,64          | 878.636,82            | 439.318,41            | 263.591,05           | 175.727,36           |
| 6  | Maniema                       | 60.891,25             | 30.445,63             | 15.222,81             | 9.133,69             | 6.089,13             |
| 7  | Nord-Kivu                     | 992.724,83            | 496.362,42            | 248.181,21            | 148.908,72           | 99.272,48            |
| 8  | Sud-Kivu                      | 83.699,56             | 41.849,78             | 20.924,89             | 12.554,93            | 8.369,96             |
| 9  | Tanganyika                    | 607.667,00            | 303.833,50            | 151.916,75            | 91.150,05            | 60.766,70            |
| 10 | Kinshasa (Namoya et Twangiza) | 102.741,03            | 51.370,51             | 25.685,25             | 15.411,15            | 10.274,10            |
|    | <b>TOTAL</b>                  | <b>616.955.236,16</b> | <b>308.477.618,88</b> | <b>154.238.809,04</b> | <b>92.543.285,42</b> | <b>61.695.523,16</b> |

Source : Rapport annuel 2020 de la Direction des Mines

## II. Cahier des charges

### II.1. Dispositions légales

L'article 2 du Règlement Minier, à son neuvième point, définit « **le cahier des charges** » comme étant un ensemble d'engagements périodiques négociés et pris entre le titulaire de droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente et les communautés locales affectées par le projet minier,

pour la réalisation des projets de développement communautaire durable, au sens de l'article 285 septies du Code Minier.

A ce stade, il y a lieu de noter que l'une des sources potentielles de conflits liés au cahier des charges, réside dans la définition par extension ou bien la délimitation géographique des « communautés locales affectées par le projet minier ». En effet, comme vient de le prouver la récente pollution de la rivière Tshikapa par une mine de diamant située en Angola, un projet minier affecte nécessairement des communautés autres que celles identifiées par le Code Minier, à son article premier, point 9 quinquies, qui définit la communauté locale comme étant la « *Population traditionnelle organisée sur base de la coutume et unie par les liens de la solidarité clanique ou parentale qui fonde sa cohésion interne. Elle est caractérisée en outre, par son attachement au territoire du projet minier* ».

Le législateur a accordé une grande importance au cahier des charges ; ceci se constate par le fait qu'il ne s'est pas limité à l'instaurer dans le Code Minier, mais lui a consacré toute une directive dans les mesures d'application du Code.

Différentes questions relatives au cahier des charges sont explicitées dans l'annexe XVII (Directive relative au Modèle-Type de cahier des charges de Responsabilité Sociétale) ; nous en énonçons quelques-unes dans les lignes qui suivent.

- a) Des obligations de l'entreprise minière dans l'élaboration du cahier des charges. (Art. 3 à 5 de la directive).

Dans l'élaboration du cahier des charges, le titulaire des droits miniers ou de carrières doit :

- Consulter et faire participer les communautés bénéficiaires : conformément aux dispositions de la Loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement ainsi qu'aux standards internationaux en matière de consultation publique, le titulaire du droit minier d'exploitation consulte et fait participer les communautés bénéficiaires dans le processus de définition et de mise en œuvre

- des projets de développement du cahier des charges de responsabilité sociétale ;
- Réaliser les projets de développement convenus : commencer la réalisation des infrastructures et services socio-économiques de base au profit des communautés locales affectées par les activités de son projet suivant le chronogramme convenu et contenu dans le cahier des charges.
  - Fournir les détails sur les engagements pris : informations plus détaillées se rapportant aux engagements prévus dans le Code Minier et concernant les plans et spécifications des infrastructures et services socio-économiques de base, la localisation et la désignation des bénéficiaires, le chronogramme prévisionnel de réalisation des infrastructures et services socio-économiques de base, ainsi que les couts estimatifs y relatifs.
- b) Des étapes de négociations du cahier des charges. (Art. 11 de la directive)
- Les négociations qui conduisent à l'élaboration du cahier des charges se font selon les étapes suivantes :
- La détermination de l'espace géographique conjointement par le Chef de Secteur/Chefferie, les représentants du titulaire de droit minier, des communautés locales concernées et des parties prenantes dans le rayon d'action du projet minier suivant les conclusions de l'EIES ;
  - L'identification des besoins prioritaires des communautés par le Comité Local de Développement (CLD), composé de l'Autorité locale et des représentants des communautés locales et du titulaire de droit minier assisté par l'expertise technique externe Nationale et les organisations de la société civile spécialisées en RSE ;
  - L'approbation communautaire des besoins prioritaires identifiés par catégories sociales à travers les réunions populaires ;
  - La signature du cahier des charges.
- c) Du suivi et de l'évaluation du cahier des charges. (Art.288 bis du Code Minier ; 13 à 15 de la directive)

C'est le Comité Local de Suivi (CLS) composé de cinq représentants à raison de 4 pour les communautés locales, présidé selon le cas par l'Administrateur de Territoire, le Maire de la Ville, le Médecin Chef de Zone ou leurs délégués qui est chargé de suivi et évaluation. Tous les six mois, le CLS contrôle et assure le suivi de la réalisation des infrastructures et services économiques selon le chronogramme du cahier des charges. En outre du CLS, il y a l'ACE, la DPEM et le Fonds de Promotion et de Service Social qui veillent à la bonne exécution des obligations du cahier des charges.

L'article 414 Quinquies du Règlement Minier à son 4<sup>e</sup> alinéa stipule que les parties prenantes évaluent le cahier des charges tous les cinq ans et transmettent le rapport au Gouverneur de Province avec copie au Secrétaire Général aux Mines.

- d) De la source de financement des projets du cahier des charges. (Art. 7 de la directive)

Les projets des infrastructures et services socio-économiques de base du cahier des charges sont financés par le budget social de l'entreprise minière ou de carrières ou du détenteur de l'autorisation de traitement/transformation des substances minérales.

- e) Du règlement des litiges découlant du non-respect des engagements du cahier des charges. (Art.17 de la directive)

Tout litige ou contestation né de l'interprétation de l'exécution du cahier des charges est, si possible, réglé à l'amiable entre les parties prenantes. A défaut d'un arrangement à l'amiable, la partie lésée soumet le litige à l'ACE qui le traite en collaboration avec la DPEM.

Au cas où le différend persiste, la partie non satisfaite peut saisir le Tribunal compétent conformément aux procédures légales en vigueur.

Le non-respect du cahier des charges est un manquement par l'opérateur minier à une de ses obligations qui doit être constaté par l'ACE en collaboration avec la DPEM suivant la procédure prévue par les dispositions de l'article 288 bis du Code Minier.

- f) Des sanctions en cas de non-exécution du cahier des charges. (Art. 286 du Code et Art.21 de la directive).

Le non-respect des engagements convenus dans le cahier des charges est un manquement aux obligations sociétales qui expose le titulaire de droit minier aux sanctions après mise en demeure, de suspension des activités et de retrait du droit minier en cas de non-conformité. L'ACE et la DPEM ont la charge de constater le non-respect des engagements repris dans le cahier des charges et faire rapport au Ministre des Mines, après avoir consulté les communautés concernées (art.286, 288 bis et 289 du Code Minier).

- g) Des obligations des communautés locales. (Art.8 à 10 de la directive).

Les membres des communautés locales parties au cahier des charges ont l'obligation de :

- Ne pas détruire les infrastructures et biens du titulaire du droit minier et de contribuer à la pleine et libre jouissance par l'opérateur minier de ses droits ;
- Collaborer dans la lutte contre l'exploitation illégale des substances minérales dans le périmètre de l'opérateur minier. Les représentants des communautés locales et les leaders communautaires s'engagent à sensibiliser leurs membres à cette fin ;
- Réparer tout dommage causé au titulaire de droit minier d'exploitation. Tout préjudice subi du fait d'actes de violence ou de voies de fait sur le personnel de l'opérateur minier ou d'actes de vandalisme sur son patrimoine d'exploitation perpétrés par un ou plusieurs membres de la communauté locale entraîne réparation suivant les procédures administratives et judiciaires en vigueur.

- h) De l'assistance de l'expertise Nationale en matière de RSE. (Art.18 de la directive)



Pour l'exécution du présent cahier des charges, les communautés locales ont le droit de se faire assister par l'expertise Nationale en développement durable et RSE.

## **II.2. Etat de mise en œuvre**

Les entreprises minières titulaires de droits miniers d'exploitation et/ou d'AECF devaient, dès la promulgation du Règlement Minier révisé, c'est-à-dire le 8 juin 2018, entamer les consultations avec les communautés impactées par leurs projets, en vue de transformer leurs plans de développement durable en cahier des charges, conformément à l'annexe XVII du R.M.

Cependant, certains experts pensent qu'il devait y avoir une directive sur les mécanismes de cette transformation. Pour cela, un projet d'Arrêté Ministériel à soumettre à la signature du Ministre des Mines devait être préparé par le Secrétariat Général des Mines, la Direction de Protection de l'Environnement Minier, l'Agence Congolaise de l'Environnement, le Fonds National de Promotion et de Service Social et la CTCPM.

Qu'à cela ne tienne, le Ministre des Mines, constatant la non signature des cahiers des charges, a dû rappeler à l'ordre les opérateurs miniers, par sa lettre n° CAB.MIN/MINES/01/00182/2021 du 05 avril 2021.

Cependant, quand bien même les entreprises auraient entamé les consultations, aucun processus ne pouvait aboutir, aussi longtemps que n'était pas constituée dans la Province d'activité, la commission permanente chargée de l'instruction et de l'approbation du cahier des charges, conformément à l'article 414 quater du R.M. C'est pour ainsi dire que (comme pour la dotation de 0,3%), pour l'effectivité de la mise en œuvre de la disposition légale de la RSE dans son volet « cahier des charges », il y avait du grain à moudre aussi bien du côté des titulaires des droits miniers que des Gouvernements Provinciaux. Mais, selon un observateur avisé, beaucoup de Ministres en charge des Mines dans les Provinces minières, ignoraient jusqu'il y a peu, qu'ils avaient dans leurs prérogatives, la signature d'un Arrêté Provincial instituant une

« Commission Permanente chargée de l’instruction et de l’approbation des cahiers des charges ».

Au Nord-Kivu, c’est seulement en date du 08 février 2021, soit près de 3 ans après la promulgation du Code Minier révisé, que le Ministre Provincial en charge des Mines a pris l’Arrêté portant nomination des membres, organisation et fonctionnement de la commission.

Aux dernières informations, la mise sur pied de la Commission Permanente au Nord-Kivu a permis la signature du cahier des charges de ALPHAMIN BISIE MINING avec les communautés de WALIKALE. Il a été approuvé par le Gouverneur de Province du Nord-Kivu, comme le prévoit la Règlementation minière en vigueur (Alinéa 1<sup>er</sup>, Art 414 quinquies du Règlement Minier), et ensuite transmis au Cadastre Minier pour notification au Titulaire (Alinéa 3, Art. 414 quinquies du Règlement Minier).

En cette matière, c’est la Province du LUALABA qui est beaucoup avancée. En effet, selon le Ministre Provincial des Mines de cette Province, il y avait déjà au 31 mars dernier, 13 cahiers des charges signés, parmi lesquels 8 avaient déjà reçu des avis favorables de la commission d’instruction et avaient été transmis au Gouverneur de Province pour approbation. Il s’agissait des cahiers des charges de : PHELPS DODGE, KALONGWE MINING, KISANFU MINING, KAMOA COPPER, LAMIKAL, CCR, TCC et HMC. Tandis que 5 cahiers des charges étaient en cours d’instruction. Il s’agit de : TFM, MKM, COMMUS, METALKOL et SOMIDEZ.

La combinaison des données du Centre Carter avec les informations en notre possession (sur le Nord-Kivu) nous permet d’établir l’état des lieux suivant, des cahiers des charges au 31 mars 2021 :

| Nombre minimal de C.C. attendus | C.C. signés | C.C. ayant reçu l'avis favorable de la C.Inst | C.C. approuvés par le GOUPRO | C.C. en cours de négociation   |
|---------------------------------|-------------|---|------------------------------|--|
| 300                             | 17*         | 9**   | Nord-Kivu 1<br>Lualaba : ?   | Une dizaine au<br>-Lualaba<br>-Haut-Katanga<br>-Tanganyika<br>-Haut-Uélé |

(\*) Lualaba (13), Haut-Katanga (3), Nord-Kivu (1).

(\*\*) Lualaba (8), Nord-Kivu (1)

Signalons la disposition de l'article 403 ter du Règlement Minier qui stipule : « A défaut de la décision d'approbation du cahier des charges dans le délai requis (30 jours), celui-ci est réputé approuvé ».

Notons que dans la même communication, le Ministre Provincial en charge des Mines a informé l'assistance, qu'à cette date, le budget des cahiers des charges s'élevait à 54.313.917USD, évidemment, inégalement réparti entre les entreprises.

### II.3. Défis

Comme dit plus haut, la négociation et la signature des cahiers des charges est un instrument capital pour les communautés locales de participer à la gouvernance des ressources minières exploitées dans leurs milieux et surtout d'en bénéficier au maximum. Cependant, pour que cet objectif soit réalisé, certains défis doivent être surmontés

- Le manque d'une formule unique pouvant permettre la détermination du budget social des entreprises sensées financer les projets contenus dans le cahier des charges ; toutefois certains experts pensent que cela pousserait les entreprises à s'en limiter à cette formule qui dans certains serait minimaliste, en défaveur des communautés ;
- Le faible niveau de compréhension des notions de développement et de Responsabilité Sociétale des Entreprises en général ;

- Le faible niveau d'instruction des communautés (capacités limitées à mieux négocier ;
- Une faible capacité de suivi et de contrôle du cahier des charges par les services étatiques.

### **Conclusion**

Les défis mentionnés plus haut devraient faire l'objet d'un travail plus approfondi de Pole Institute en s'appuyant sur l'article 18 de l'Annexe XVII du Règlement Minier (cfr supra). En effet, si à ces 3 défis on ajoute l'impréparation des autorités des ETD à gérer d'importantes sommes issues de la quotité de la redevance minière, ou tout simplement la mégestion de celle-ci, on trouve là les facteurs qui vont faire manquer aux communautés, une opportunité de tirer véritablement profit de la rente minière, et cela de manière durable. En effet, à travers les dispositions que nous venons d'évoquer, surtout le cahier des charges, le législateur a donné aux communautés l'opportunité de booster leur développement en ayant comme levier l'exploitation minière. Cependant cela nécessite une implication judicieuse de toutes les parties prenantes. En outre les capacités des communautés locales en matière d'identification de leurs besoins réels et de négociation devraient être renforcées.



# Bonne gouvernance minières, cohésion sociale et développement des communautés

*Pierre Kahenga*

*Membre de Pole Institute*

## I. Introduction

Le secteur minier est vital pour l'économie locale. C'est une culture consacrée au Katanga : l'industrie minière, c'est le moteur de l'essor sociétal. En plus des richesses qu'ils procurent à l'Etat, l'histoire enseigne que le Cuivre et son supplétif le Cobalt (CuCo) pourvoient aux populations des emplois, de l'alimentation, écoles, hôpitaux, routes, maisons, eau, électricité, morgue, corbillards, etc.... L'industrie minière couvre tous les besoins fondamentaux. Elle est la mère dispensatrice du mieux-être, du bonheur si bien que des villes sont construites, réhabilités et entretenues par sa bonne volonté. Ceci lui a valu la chanson « FURAHA YA KATANGA : KULA, KAVAA NA KUNWA. »<sup>1</sup>

Pendant la décennie 1990, l'économie Katangaise tombe en faillite avec l'effondrement du géant minier : la GECAMINES. Héritière de l'Union Minière du Haut-Katanga dont elle a acquis grâce à la nationalisation<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La joie du Katanga : manger, s'habiller et boire

<sup>2</sup> Lorsqu'on parle de la Zaïrianisation, on songe spécialement aux mesures présidentielles du 30 novembre 1973. Le jour où le Président MOBUTU mit fin à l'existence des sociétés à charte. En application de l'ordonnance-Loi 01 bis-67 du 1<sup>er</sup> janvier 1967 les filiales de l'Union minière s'interprètent uniquement comme suit : ces filiales comme la GECAMINES (la générale des carrières et des mines) sont à 100% zaïroises ...comme la GECAMINES est une société dont dépend le pays en grande partie pour son budget et pour ses réserves de change et dans la constitution de son produit intérieur brut, elle doit être dirigée par des zaïrois. C'est pourquoi, le MOBUTU avait justifié la nomination d'un zaïrois directeur général de la GECAMINES, en la personne du citoyen Uмба, ingénieur des mines. Selon MPOYO EMPENGE « certains disent que la Zaïrianisation remonte à la congolisation de l'Union minière décision prise en exécution de l'ordonnance-loi du 7 juin 1966 relative au transfert des sièges des sociétés ...et réservant certaines fonctions de représentation aux nationaux ....en réalité la zaïrianisation remonte en avril

tout le patrimoine, la GECAMINES commence sa chute aux enfers quand elle doit affronter la réduction de la production au moment où la mine de KAMOTO (poumon) est noyée. Au cours de la même période, on assiste à la chute des cours du cuivre, au vieillissement de l'outil de production, à l'augmentation de la dette de cette entreprise et son exclusion du marché financier international. Il importe de rappeler également les vols, les pillages, et bien d'autres actes de vandalisme que la GECAMINES subit en cette même période en conséquence de la crise généralisée au pays.

La chute du Maréchal Mobutu par l'avènement de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) offre de nouvelles perspectives. Les investisseurs miniers s'intéressent de nouveau à la RDC. Ainsi, l'espoir renaît-il dans nos esprits ! En rebondissant pour relever la tendance contre un contexte minier et social difficile prédécrit, les autorités politiques qui entrent en scène optent pour la méthode de « joint-venture » pour exploiter judicieusement les fabuleux gisements de la GECAMINES en faisant appel, à l'international, aux géants opérateurs dotés des capitaux et de la technologie nécessaire. Cette nouvelle donne a influencé la naissance d'une législation minière moderne, libérale et respectueuse des standards environnementaux universels. Obéissant à la tradition paternaliste des sociétés à charte<sup>3</sup> (cette espèce de sociétés privées

---

1966...(avec la publication) de l'ordonnance-loi n°66/260 du 21 avril 1966 qui subordonne à des garanties financières l'immatriculation au registre du commerce des étrangers, des sociétés étrangères et de certaines sociétés congolaises. »[MPOYO EMPENGE, le régime économique du Zaïre et les mesures présentes, presse universitaire du Zaïre, Kinshasa, 1977]

<sup>3</sup> Pour la mise en valeur du Katanga, l'Etat Indépendant du Congo (EIC) a recouru aux procédés des « Compagnies à Charte » à travers la création en mars 1891 de la Compagnie du Katanga. Sa naissance intervient à une période difficile. L'EIC est incapable de financer les expéditions de protection des territoires contestés dans le Sud-Ouest du pays. Les Britanniques et les Allemands avaient beaucoup pratiqué ce type d'institution entre le 16<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup>s siècles. La charte accordée par un Etat conférait à la compagnie une partie des pouvoirs régaliens : droit de recruter des forces armées, de lever des impôts, *de poser des actes d'administration*. Par sa nature, la compagnie à charte est mixte ; elle avait donc un capital, des actionnaires, et cherchait à réaliser le maximum de profit. En tant que " chartered", elle jouissait d'une partie des privilèges étatiques. Pour les actionnaires, c'est la recherche du profit facilitée aux

coloniales à qui sont transférées par l'Etat des attributions régaliennes), le régime minier en vigueur impose la contribution au développement local et les responsabilités sociétales<sup>4</sup> (RSE) aux entreprises minières en production. Celles-ci sont désormais soumises à des restrictions légales de restituer une partie de leurs richesses en vue de restaurer la nature qu'elles ont détruite et de récompenser les communautés dépouillées. En d'autres termes, l'actuel cadre légal minier institue trois outils (techniques et financiers) qui servent de leviers pour booster le progrès de la décentralisation et le développement des populations riveraines. Ces outils contraignent les entreprises en production de participer à l'allègement de la pauvreté là où les mines sont extraites.

## **II. Rappel des outils pro-progrès consacrés par l'actuel cadre légal minier**

En guise de rappel, il s'agit de la redevance minière, du fonds pour le développement communautaire et du cahier de charges.

### ***a. La Redevance minière***

Elle consacrée par les articles 240 et suivants du code minier révisé ; ceux-ci en constituent la base légale.

***Article 240 : De l'assiette de la redevance minière (modifié par l'article 9 de la Loi n° 18/001 du 09 mars 2018)***

- Le titulaire du Permis d'exploitation, du Permis d'exploitation des rejets, du Permis d'exploitation de petite mine, de l'Autorisation d'exploitation de carrières permanente, autres que celles des matériaux de construction d'usage courant, et l'entité de traitement et/ou de transformation agréée sont assujettis à une redevance minière
- L'assiette est calculée sur la base de la valeur commerciale brute.
- Les titulaires (visés à l'alinéa précédent du présent article) sont redevables de cette redevance sur tout produit marchand, à compter de la date de commencement de l'exploitation effective.

---

moyens de la puissance publique qui prime. Tandis que l'Etat tirait de cette méthode, un avantage pratique et peu onéreux d'étendre sa puissance, et de préparer l'annexion des territoires occupés.

<sup>4</sup> Loi minière 2002 & loi minière révisée 2018



- La redevance minière est calculée et due au moment de la sortie du produit marchand du site de l'extraction ou des installations de traitement pour expédition

**Article 242 : De la répartition de la redevance minière (modifié par l'article 9 de la Loi n° 18/001 du 09 mars 2018)**

La redevance minière est versée par le titulaire du titre minier d'exploitation à raison de :

- 50% acquis au Pouvoir central ;
- 25% versés sur un compte désigné par l'Administration de la province où se trouve le projet ;
- 15% sur un compte désigné par l'entité territoriale décentralisée dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation ;
- 10% au Fonds minier pour les générations futures.

!! [Les fonds résultant de la répartition (dont il est question à l'alinéa précédent du présent article,) en faveur des Entités Administratives Décentralisées, **sont affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire.**]

### ***b. Le fonds communautaire***

D'un minimum de 0,3 % du chiffre d'affaires, la dotation du fonds communautaire vise à contribuer au financement des projets de développement communautaire. L'institution de ce fonds a pour base légale l'article 258bis et suivants du code minier révisé

**Article 258bis : De la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire (inséré par l'article 23 de la Loi n° 18/001 du 09 mars 2018)**

- Le titulaire de droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanente est tenu de constituer (en franchise de l'impôt sur les bénéfices et profits,) une dotation pour **contribution aux projets de développement communautaire** dont le montant minimal est égal à 0,3% du chiffre d'affaires de l'exercice au cours duquel elle est constituée.
- La dotation doit **être entièrement mise à disposition des communautés locales** avant l'expiration de l'exercice suivant celui au cours duquel elle a été constituée.

**Article 285octies : De la gestion de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire (inséré par l'article 26 de la Loi n° 18/001 du 09 mars 2018)**

(Conformément au principe de la transparence dans l'industrie minière prescrit par la présente loi,)

- Une dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires pour **contribution aux projets de développement communautaire** prévu par l'article 258bis du

présent Code est mise à disposition et gérée par une entité juridique comprenant :

- Les représentants du titulaire
  - Les représentants des communautés locales environnantes directement concernées par le projet.
- Le Règlement minier détermine la nature juridique de l'entité chargée de la gestion de la dotation, le nombre de membres de chaque composante ainsi que les modalités de leur collaboration et de contrôle par les ministères en charge des mines et des affaires sociales.

### *c. Le cahier de charges.*

Il est consacré par le code minier à travers les articles 285 sexies & septies et suivants.

***Article 285sexies : De l'obligation de contribuer au financement des projets de développement communautaire (inséré par l'article 26 de la Loi n° 18/001 du 09 mars 2018)***

(Sans préjudice des dispositions des articles 212, 213, 214 et 242 alinéa 2 du présent Code,) le titulaire des droits miniers d'exploitation et de l'autorisation d'exploitation de carrières permanentes est tenu de contribuer, durant la période de son projet, à la ***définition et à la réalisation des projets de développement socio-économiques et industriels des communautés locales affectées*** par les activités du projet sur la base d'un cahier des charges pour l'amélioration des conditions de vie des dites communautés.

***Article 285septies : Du cahier des charges (inséré par l'article 26 de la Loi n° 18/001 du 09 mars 2018)***

(Conformément à la présente loi)

- Le cahier des charges définit la responsabilité sociétale des titulaires de droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente vis-à-vis des communautés locales affectées par les activités minières.
- Le cahier des charges a pour objet d'orienter et d'organiser la mise en œuvre des engagements des titulaires de droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrière permanente relatifs à ***la réalisation des infrastructures socioéconomiques et services sociaux au profit des communautés locales affectées*** par ses activités minières.
- &Il vise également à servir de cadre d'accord devant permettre la concrétisation des actions de développement durable visant à améliorer le bien-être économique, social et culturel des populations locales affectées par les activités minières des titulaires de droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente pendant et après l'exploitation.

- Le titulaire de droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente est tenu, à partir de la délivrance de son titre minier et/ou de carrières et au plus tard dans les six mois avant le début de l'exploitation, d'élaborer et de déposer le cahier des charges définissant la responsabilité sociale vis-à-vis des communautés locales affectées par les activités minières et d'en obtenir l'approbation du Gouvernement provincial après avis des services techniques.
- Le Règlement minier détermine les règles afférentes aux négociations ainsi que les modalités pratiques de l'établissement, du dépôt, de la recevabilité, de l'instruction et de l'approbation du cahier des charges définissant la responsabilité sociétale vis-à-vis des communautés locales affectées par les activités minières.

### **III. Implications**

Le décor étant planté, il convient d'analyser les faits sur le terrain. Il s'agit de dresser un état des lieux et d'en ressortir les craintes qu'il inspire.

#### ***a. Etat des lieux de mise en oeuvre des trois outils pro- grès***

##### *i. Quelques chiffres*

Traduits en chiffres voici ce que ces outils peuvent signifier.

Le CTCPM a en 2017 répertorié 528 Permis d'Exploitation (PE), 154 Permis d'Exploitation de Petite Mine (PEPM) et 15 Permis d'Exploitation de Rejets (PER) ainsi que 272 Autorisations d'exploitation de carrières permanente (AECP). Soit 969 projets miniers assujettis à la redevance minière.

Le Katanga qui rassemble à lui seul 493 projets fait la démonstration de son poids minier, concentré fortement au Haut-Katanga et au Lualaba (voir tableau infra) :

- 303 Permis d'Exploitation (PE)
- 72 Permis d'Exploitation de Petite Mine (PEPM)
- 15 Permis d'Exploitation de Rejets (PER)
- Autorisations d'exploitation de carrières permanente AECP

| N°           | PROVINCE     | NATURE DES DROITS |           |           |            |
|--------------|--------------|-------------------|-----------|-----------|------------|
|              |              | PE                | PEPM      | PER       | AACP       |
| 1.           | HAUT-KATANGA | 146               | 28        | 8         | 56         |
| 2.           | HAUT-LOMAMI  | 22                | 4         | 0         | 0          |
| 3.           | LUALABA      | 111               | 24        | 6         | 42         |
| 4.           | TANGANYIKA   | 24                | 16        | 1         | 5          |
| <b>TOTAL</b> |              | <b>303</b>        | <b>72</b> | <b>15</b> | <b>103</b> |

NB. Ce tableau ne contient pas des informations relatives aux unités de traitement.

S'agissant des paiements de la redevance minière effectués par les entreprises :

Le secteur de LUILU [en territoire de MUTSHATSHA, au Lualaba ] avait perçu des entreprises MUMI et METALKOL (*en 2018<sup>5</sup> pour la période juillet-décembre*) 41 millions USD de redevance sur environ 14 entreprises minières assujetties qu'il héberge dont KAMOA qui annonce son entrée en phase de production.

Le secteur de LUILU recevant la plus grosse cagnotte de redevance minière est à ce jour l'ETD la plus riche de l'hinterland minier du Katanga.

Pour la même période, la Chefferie de BAYEKE avait perçu 37.495.111 USD dont elle avait transféré 30 % à la Commune de FUNGURUME dans le cadre de superposition des titres miniers sur les ETD.

Les 12 ETD concernées du Haut Katanga ont commencé la perception en 2017 auprès d'environ 40 entreprises. En 2018, la redevance minière a généré 213.908 .990,63 USD. La part de la province avait atteint 85 563 596,25 USD répartis entre 53. 477. 247,66 USD pour l'administration provinciale et 32. 086. 348,59 pour l'ensemble des ETD concernées.

Au regard des informations réunis ci-haut le financement au développement n'est plus une théorie juridique mais un acquis

---

<sup>5</sup> Selon la division des mines du Lualaba lire Rapport CASMIR

## *ii. Les craintes possibles*

Aussi enthousiasmant que soient les montants ci-haut révélés, il reste que le système établi pour la gouvernance des fonds dégagés ne rassure pas. Il existe des failles dans la manière dont ces masses d'argent sont utilisées, dans la nature des services qu'elles ont permis de rendre et des suspensions sur les profils des bénéficiaires. L'enjeu est indéniable, immense et complexe : il est cependant prétentieux de répondre à l'épineuse question de profitabilité des revenus miniers.

Pour mieux comprendre la pertinence des craintes exprimées, il importe de rappeler les principes légaux relatifs à Rappel des principes légaux qui sous-tendent la conception des outils évoqués.

- But visé par les trois fonds et destinataires

La loi oriente clairement l'utilisation des fonds générés par la Redevance minière, la dotation et le cahier des charges. Elle prescrit que cet argent doit contribuer au développement communautaire par le financement des projets socio-économique, destinés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt public ou communautaire (particulièrement en ce qui concerne la redevance et le cahier des charges).

- Responsabilités

La redevance minière est versée directement à l'ETD qui dispose d'un personnel, des règles et procédures de gouvernance autonomes que chapeaute une autorité locale, en l'occurrence : Bourgmestre, chef de chefferie ou du secteur selon le cas.

La dotation doit être entièrement mise à la disposition des communautés locales par le truchement d'une entité juridique autonome qui la gère. Celle-ci est formée des représentants désignés par l'entreprise minière et issues des communautés locales environnantes directement concernées.

Les différents services de l'entreprise, spécialisés dans la RSE ont la gestion du Cahier de charges, chacun en ce qui le concerne. Les projets

définis dans le cahier des charges doivent être financés directement par le budget social du titulaire du droit minier (l'entreprise).

- Bénéficiaires

Les projets sont destinés aux communautés riveraines. Il s'agit des populations affectées par les activités des projets miniers ainsi que les populations concernées. Elles bénéficient des ouvrages de proximité et de qualité ; de l'accès payant aux services de base et des dons & crédits (en nature) ou des soutiens socio-économiques divers.

Par ricochet, les fournisseurs des services sont aussi bénéficiaires des fonds. En tant qu'entreprises sous-traitantes, les entrepreneurs locaux et les experts locaux gagnent des marchés de construction, d'appui conseil ou de suivi des travaux ou de conception des documents de référence. Le Chef de l'ETD ainsi que ses préposés qui siègent dans les instances de décision (dont l'attribution des marchés) améliorent leurs conditions de vie à travers des acquisitions matérielles ou des facilités diverses, obtenues par les primes, les commissions, le trafic d'influence et mêmes des transactions floues.

Par ailleurs, la mauvaise gouvernance a plusieurs dimensions dont les ponctions extra-légales des montants de redevance, la jouissance illégaux des ouvrages et le non-respect de la planification

- 1) Prélèvements extra-légaux

Les ETD bénéficiaires de la redevance minière ont été contraintes de retourner environ 25 % du montant perçu en guise de différents services techniques rendus dans le processus de calcul et d'établissement des notes de perception. L'appel aux compétences externes s'est justifié par le manque des mandataires et comptables qualifiés et expérimentés. A titre d'exemple :

- Au Haut-Katanga, la province a d'office créé une commission ad hoc pour effectuer le travail technique et ainsi palier à l'« incompétence » et l'« inexpérience » des mandataires et comptables d'Etat. En conséquence, les ETD

paient très cher les services de la commission ad hoc pour une qualité souvent jugée mauvaise : travail rendu en retard et rempli des confusions et avec des données trafiquées : quantités et les montants sous évalués. Pour la période sous examen la facture de la commission s'est levée jusqu'à 45% de la redevance minière par ETD. Ces masses d'argents prélevées sont exemptes de tout contrôle.

- La commune RUASHI sur les 700.000.00 USD perçus, elle a retourné 175.000.00 USD (soit 25% des fonds alloués) ne disposant que des 525.000.00 USD. Ces 25% ponctionnés vont à la division des mines (5%), à la mairie (10%) et à la caisse de péréquation (10 %).
- Le secteur de LUILU a perçu pour la même période 41 millions. 73 % du montant a été effectivement utilisé par l'ETD, 27 % ont été rétrocédés à la division des mines et à l'administration fiscale provinciale.
- La Chefferie de BAYEKE et la Commune de FUNGURUME ont perçu 37.495.111 USD en 2018 (juillet à décembre). Avant répartition dans le cadre du chevauchement, elles ont dû payer taxes et frais dus à l'administration publique provinciale.

Ces mécanismes de ponction financière, extralégaux subissent des critiques de la part des observateurs et opérateurs quant à leur conformité.

La cagnotte effective à la disposition des ETD après répartitions représente environ 75 % de l'argent perçu. Ces fonds ne sont pas à 100% utilisés pour le but visé à savoir les infrastructures socio-économiques.

L'autorité locale dispose des pouvoirs d'appréciation et bénéficie de beaucoup de largesses en ce qui concerne l'affectation des fonds alloués. L'autorité hiérarchique lui a toutefois donné une clé de répartition entre les dépenses du fonctionnement et les réalisations

sociales. Dans la plupart des cas [sur instruction de la hiérarchie de tutelle] l'ETD dispose de 10 % de ces fonds pour son fonctionnement.

Sur le terrain, les réalisations sont nombreuses, visibles et palpables. De manière générale, elles sont de trois ordres :

- Le confort de travail & du cadre de vie du chef et de ses auxiliaires (bureaux et habitation ; véhicules ; etc.) est prédominant
- Les services sociaux et économiques fondamentaux : routes (pistes en terre & macadamisées), centres de santé et hôpitaux de référence, écoles & universités, marchés publics, ponts, bornes fontaines, intrant agro pastoraux, etc.
- Des facilités diverses : équipements mécaniques (tracteurs bulldozers, groupes électrogènes, etc.) ou autres équipements/infrastructures : morgue, ambulance, appareillages médicaux, etc.)

Le tableau ci-après présente des exemples des dotations réalisées en faveur des ETD

Quelques exemples des dotations au profit direct des ETD :

| <b>Chefferie des BAYEKE :</b>  | <b>Secteur de LUILU</b>   | <b>Secteur BUKANDA :</b>   |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réhabiliter le cimetière royal</li> <li>- Achats des voitures du personnel &amp; des chefs</li> <li>- Construction résidences des chefs et des bureaux publics (administration &amp; police, ANR, DGM)</li> </ul> | Construction bâtiments administratifs (parquet, ANR, Etat civil,) et des résidences des chefs ; | Construction postes de réception ; bâtiment administratif ; Salle polyvalente de fête ; Résidence officielle du Chef Bureaux Administratifs des Groupements Équipements & fournitures Achat Bus TATA |



## 2) Jouissance illégale des ouvrages réalisés

S'agissant des ouvrages d'intérêt public et communautaire (la route, les bâtiments scolaires et de santé sont le plus souvent réalisés, y-compris les marchés, les bornes fontaines, la morgue, les semences, etc.) qui sont construits, ils ne sont pas accessibles gratuitement comme du temps de l'époque GECAMINES. Il se pose alors une question de gouvernance des recettes ainsi générées. Systématiquement, l'usage des ouvrages érigés est soumis à un paiement : les routes engendrent le péage ; les borne fontaines, la vente d'eau ; les écoles & hôpitaux, les frais de services qu'ils fournissent ; les intrants sont donnés en crédits remboursables.

Cependant, les fonds récoltés ne peuvent pas assurer ni l'entretien ni l'amortissement. Un mécanisme savant, hérité du système des projets des ONG humanitaires, est mis en place à chaque fois pour collecter l'argent auprès des utilisateurs des ouvrages publics par une équipe restreinte des représentants locaux. Selon le cas il peut s'agir du comité de l'eau, du comité d'électricité, du comité local de développement, du comité des parents, du comité du quartier ; etc. Une fois installé, ces gens s'approprient l'ouvrage et ne rende compte à personne. Il suffit d'observer comment leurs conditions matérielles changent quelque temps après leur nomination comme membre de ces structures : acquisition des biens et effets privés, leur pouvoir d'achat/dépense monte. Les gens « éveillés » se bousculent pour prendre place au sein de ces groupes.

## 3) Défaut de considération de la planification et goût effrenée des investissements de prestige

D'une manière générale, les dépenses des ETD ne respectent pas la planification initiale. Les documents comme PDL ne servent que de prétexte pour mobiliser les ressources. Par ailleurs, certains investissements ne sont que de prestige ou simplement du gaspillage des fonds, souvent à la base des remous et frustrations des

communautés. A titre d'exemple, l'absence des cellules de gestion des projets au niveau des ETDs (98%) a conduit la province du Haut Katanga d'imposer d'office des fournisseurs et entrepreneurs choisis en marge des processus de passation des marchés publics.

En règle générale, les autorités locales ne procèdent pas à la reddition des comptes. Or, on connaît la consigne « ne jamais divulguer l'information financière sinon tu perds le poste ».

*Ce qui se passe dans le cadre de la redevance peut se répercuter au cahier des charges et à la dotation.*

iii. *Hyatus et incohérences dans le cahier des charges*

▪ Hyatus

La loi ne détermine pas la proportion du budget social de l'entreprise ni l'enveloppe destinée au cahier des charges. Or, les entreprises n'ont pas toutes la même taille. Les observateurs de la société civile qui accompagnent les processus d'élaboration du cahier des charges relèvent que les entreprises subissent la pression de la part du gouvernement en vue de limiter le minimum de l'enveloppe du cahier à 5 millions de dollars américains sur 5 ans.

D'après la carte des retombées du Cadastre Minier (octobre 2020),

- 300 opérateurs miniers sont assujettis au cahier des charges ;
- 13 opérateurs ont leurs cahiers de charges signés dont 8 sont approuvés par la commission et 3 ont leurs cahiers des charges signés et approuvés au Haut-Katanga ;
- D'autres sont en cours d'élaboration.

▪ Incohérences

Si la loi (*Article 285octies* code minier) limite la représentation à la dotation au titulaire du projet et à la communauté affectée, le règlement minier dans son rôle de définir les modalités, élargit cette représentation en ajoutant sur la composition les délégués en provenance du Fonds

National de Promotion et Service Social et de la Direction de Protection de l'Environnement Minier. Or, ces deux services publics sont chargés du suivi & évaluation et du contrôle des actions sociales des entreprises minières. L'exercice cumulé de ces deux mandats (gestion et contrôle) risque de les mettrait en conflit d'intérêt (en position de juge et partie).

A tout considérer, il apparaît que la manière actuelle de gestion des fonds miniers de développement cache des pièges et des poches de conflits, facteurs des manipulations.

### **b) Qui est de la communauté locale, qui ne l'est pas ?**

La question semble anodine. Pourtant, elle suscite compréhensions controversées dans le discours des acteurs et dans la mise en œuvre des fonds miniers de développement communautaire.

En principe le problème ne se poserait pas puisque la loi a tranché en stipulant (*l'article 1er du code minier révisé alinéa 9 quinquies*) ce qu'est **la communauté locale** : « une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par les liens de solidarité clanique ou parentale qui fonde sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement au territoire du projet minier ».

Appliquée aux réalités du Katanga, cette approche légale porte un germe de conflit ouvert entre autochtones et allochtones qui comptent parmi les populations affectées par l'exploitation minière. Les mines ont attiré, déporté d'ailleurs et introduit dans l'hinterland minier du Katanga la main d'œuvre dans des usines d'extraction du cuivre. Plusieurs vagues migratoires organisées ou non organisées ont établi des nombreuses populations dans les villes, agglomérations et villages peu peuplés de la région minière si bien qu'au fil des temps, ces phénomènes, prenant des proportions considérables, brassent les populations et altèrent la sensibilité traditionnelle et coutumière dont parle la Loi. Toutefois les conflits d'acceptation persistent. Ils sont souvent d'ordre politique et visent à exclure les autres du partage du cadeau.

Les mines du Katanga sont extraites ou transformées dans un contexte géographiquement mixte et complexe. Ces activités se réalisent dans les espaces (combinés ou séparés) urbains & ruraux ; semi-urbains ou péri-urbains où pouvoir traditionnel et étatique se juxtaposent. Les limites sont souvent difficiles à établir entre juridiction coutumière et politico-administrative.

Trois cas de figure illustrent cette problématique :

- La naissance de la commune de FUNGURUME dans l'espace de domination de BAYEKE
- L'avènement controversé de la commune de KAMBOVE dans l'espace de domination de BASANGA
- L'extension de la commune RUASHI dans les territoires du groupement SHINDAIKA

*i. Les communes de FUNGURUME et de KAMBOVE*

Les BASANGA et les BAYEKE sont deux Chefferies contiguës à vocation minière. Peu peuplées, elles constituent un espace linguistique très important de la SANGAPHONIE. Leurs peuples occupent les territoires de LUBUDI et de KAMBOVE dont la frontière marque la limite juridictionnelle des provinces du Lualaba et du Haut-Katanga. Un même peuple katangais, aujourd'hui séparé par le découpage des provinces. Dans ce périmètre se concentre l'une des plus grandes activités minières du Katanga avec la présence des projets tels que Tenke Fungurume Mining (TFM), Kambove mining, la mine de Kasombo (mikas), la Compagnie Minière de KAMBOVE (COMIKA), Boss mining, etc. c'est aussi la destination de nombreuses migrations.

Du temps de l'union minière quatre grandes cités industrielles avaient été érigées. KAMBOVE et KAKANDA sont les plus importants. Elles sont suivies de TENKE et FUNGURUME.

FUNGURUME, siège d'exploitation de la TFM et KAMBOVE, chef-lieu du Territoire éponyme (où sont concentré tous les grands projets du territoire) ont acquis le statut de commune et sont devenu autonomes. Autonome administrativement, autonome de l'emprise de l'autorité traditionnelle. Cet évènement éloigne l'influence des Chefferies sur les projets miniers qui peuvent désormais traiter avec une autorité communale rapprochée de leurs centres d'exploitation ou d'installation. Cet état des choses génère quatre types de conflits.

Premier conflit : la redevance minière de la commune de KAMBOVE n'est jamais venue. Elle serait arbitrairement attribuée à la chefferie des BASANGA. Il y a une grogne au sein des populations.

Deuxième conflit : la chefferie des BAYEKE doit désormais partager la redevance minière avec la commune de FUNGURUME. Le premier partage a lieu sur la clé de 30% pour la commune, le second sur la clé de 40%. On ignore jusqu'où irait la progression de cette répartition qui réduit la cagnotte du chef de chefferie.

Troisième conflit : les populations ((à dominance allogènes) de KAKANDA et de TENKE ainsi que celles des agglomérations de fortune qui naissent tous les jours dans les sites miniers se disent non suffisamment prises en compte par les planifications de la chefferie, pourtant plus affectées par des projets miniers. Avec l'augmentation rapide de leur démographie, il n'est pas exclu qu'elles réclament le statut de commune pour ces cités surpeuplées.

Quatrième conflit : les chefferies (plus éloignées) perdent leur pouvoir et influence au profit des communes qui bénéficient de la proximité géographique des projets miniers.

*ii. La commune de RUASHI est une ETD atypique.*

On peut qualifier son cas de « phénomène minier en pleine ville » où activités minières et sociales cohabitent. Elle fait frontière avec le groupement SHINDAIKA du secteur de BUKANDA. MMG KINSEVERE est le plus grand projet minier du secteur. Elle est très excentrée de SHINDAIKA. Par contre RUASHI mining (commune

RUASHI) et CHEMAF (commune annexe) sont des projets qui impactent directement les populations de SHINDAIKA mais n'y sont pas assujettis. Depuis une période récente, le Chef de groupement réclame des droits sur RUASHI mining et CHEMAF au nom de la « communauté locale des BALAMBA ».

#### **4) Emergence d'une oligarchie locale**

Il y a lieu de s'interroger sur l'efficacité d'une démocratie représentative si tant est qu'elle se construit durablement sur des crises de moralité des animateurs. A-t-on décentralisé les entités ou les individus ? Le développement tant souhaité a-t-il profité substantiellement aux communautés ou à leurs représentants ?

Les différents mécanismes de perte ou de gaspillage d'argent décrits dans les lignes de cet article montrent comment une certaine oligarchie locale se construit graduellement, par l'institutionnalisation des pratiques informelles (obscur) d'enrichissement excessif des personnes en charge des revenus infranationaux : autorités locales et leurs auxiliaires ; prestataires de services ; préposés dans les entreprises minières ; agents commis aux services des mines et à la fiscalité spécialisées. Finalement ce sont ces groupes d'individus qui absorbent l'essentiel des richesses minières dédiées au développement local au détriment des intérêts communautaires. Cette situation peut étouffer l'élan du progrès commun que prônent nos lois.

Par ailleurs, les bonnes causes portées par nos représentants à quelque niveau que ce soit, sont des prétextes pour se hisser individuellement. Une fois dans le système, c'est le moment de se faire de l'argent sur le dos des masses en laissant dans les oubliettes les vraies revendications populaires. Certes, il est si difficile à ce jour d'établir noir sur blanc les liens de cause à effet entre ces affirmations. Mais, les témoignages récoltés attestent l'existence des pratiques obscures qu'il est plus qu'urgent de disséquer rigoureusement afin de comprendre comment se réalisent les sous/sur évaluations des couts, des opérations retours, etc.

A ce sujet, quelques pistes de recherche s'énoncent ; c'est notamment :

- La création de commissions ad hoc :
  - Cas de gestion de la caisse de solidarité en lieu et place des services de comptabilité. On ne sait pas à qui cette commission rend compte.
  - Cas d'élaboration des notes de perception de la redevance par un groupe désigné par la province en lieu et place des services comptables et budgétaires des ETD. Avec conséquence sur la sous-évaluation des productions minières (base de calcul de la redevance), les retards et autres combines
  - Attribution arbitraire des marchés par la province en marge des procédures en lieu et place de l'ETD
- La Création des frais administratifs d'appui/de services et autres impositions sur la redevance minière (5 % payé à la division des mines dont la gestion reste opaque)
- Opacité dans la gestion des fonds ; surfacturation des marchés ; absence de contrôle sur la gestion des ouvrages réalisés (péage, borne fontaine, tracteur, etc.)
- L'existence des pratiques d'opérations retours dans les entreprises. Le personnel du service social tient des magasins et services ou entretient des relations à la cité avec ceux qui les possèdent pour une attribution de marchés exclusifs.
- D'autres pratiques de corruption existent, plus subtiles et inaperçues.

## **Conclusion**

L'appel est lancé pour sauver la décentralisation et le développement communautaire au sein des ETD à vocation minière.

Le temps s'y prête avec la bagarre qui s'est annoncé dans la course au pouvoir sur la territoriale. 15 ethnies regroupées dans deux associations SIMPYA et LWANZO LWA MIKUBA se réclamant originaires de

l'hinterland minier du Katanga (de Sakinia à Kolwezi) ont organisé une sortie officielle d'une association qu'elles viennent de créer dénommée G15 avec pour objectif déclaré : profiter des retombées minières.

Les G15 veulent

- Faire l'inventaire des postes substantiels
- Étouffer la probabilité d'imposer des gens d'autres ethnies à la tête des 9 communes minières (Annexe, Ruashi, Kampemba, Lubumbashi, Likasi, Shituru, Mpanda, Sakania, Kambove, Kipushi, Mokambo, Fungurume et Dilala) étant donné que les bourgmestres sont nommés sur ordonnance présidentielle.
- Que l'exécution des cahiers de charges soit gérée, contrôlée en imposant des gens de leur obéissance dans les services sociaux
- Imposer et contrôler les membres de gestion de la dotation 0,3%

S'agissant de Chefs de Chefferies et des Secteurs, leur situation ne pose à ce jour aucun problème étant donné que leur désignation intervient sur la base des règles coutumières.

L'analyse relative aux détournements des revenus infranationaux n'est pas exhaustive. Le but de l'article a été celui d'alerter la société civile qu'il y a péril en demeure. Que les experts se saisissent pour s'y pencher en profondeur pour plus d'actions mobilisatrices de différents acteurs.





# Le cobalt congolais : un minerai stratégique au cœur des enjeux mondiaux

*Aloys Tegera*

## **Introduction**

L'Afrique ne se possède pas. L'Afrique est possédée. Et s'agissant de la RD Congo, le secteur minier a déjà intégré le pays au sein d'un monde-village globalisé mais combien des Congolais en sont conscients ? Et pourtant les exemples sont légions comme naguère l'attaque des gendarmes Katangais sur Kolwezi en mai 1978. L'onde de choc de la prise de Kolwezi s'est répercutée sur le marché boursier des minerais à Londres faisant passer le prix du cobalt congolais de \$ 8 le kg à \$ 99 le kg. La panique des consommateurs finaux du cobalt congolais était comparable au choc pétrolier cinq ans plutôt en 1973 quand les stations d'essence des pays occidentaux se sont retrouvées à sec du jour au lendemain. De la même manière, l'industrie électronique de pointe découvrait sa vulnérabilité dans la chaîne d'approvisionnement du cobalt congolais qu'il fallait à tout prix sécuriser, se rassurer et garantir qu'une telle rupture ne se produise dans l'avenir. Une façon de le faire fut la mainmise des multinationales sur le sous-sol congolais et la « canichisation » de l'élite congolaise et ses dirigeants politiques.

La cartographie géologique établit par les Belges fin 19<sup>ème</sup> début 20<sup>ème</sup> siècle est un trésor bien gardé et servi au plus offrant selon les rapports de forces et les intérêts du moment à la grande surprise des Congolais qui découvrent que les multinationales connaissent mieux qu'eux-mêmes la valeur de leur sous-sol. On a vu pendant la période des rébellions entre 1998 et 2003 les ressources minières d'un territoire comme Walikale introduites à la bourse de Toronto au Canada par une compagnie jusqu'alors inconnue et dénommée Kivu Ressources qu'aucun Congolais n'avait jamais entendu parler. Par la suite, Kivu Ressources s'est muée en Metal Processing Association (MPA), une

compagnie sud-africaine enregistrée aux Iles Maurice, puis en Mining and Processing Congo et finalement rebaptisée Alphamines et aujourd'hui Alpha Bisie. Cette compagnie exploite l'une des grandes réserves de la cassitérite (mais aussi du coltant) au monde et devrait servir de prétexte pour désenclaver le territoire de Walikale par une route asphalté viable qui non seulement permettrait l'évacuation de sa production au poste frontalier de Goma mais aussi ouvrirait la zone aux investissements agricoles. Malheureusement l'élite administrative et politique congolaise n'impose aucune vision aux investisseurs si bien que leurs actions ressemblent plus à la prédation qu'au développement de la province qu'ils chantent à longueur de la journée. Aujourd'hui les camions remorques de la compagnie Alpha Bisie se fraient un chemin d'exportation des minerais de Walikale via Kisangani - Bafwasende – Komanda – Bunia – Aru, puis vers l'Ouganda et le port de Mombasa. Une telle compagnie peut se prévaloir payer les taxes et impôts officiels, voire même donner la contribution aux communautés locales. Mais si une des grandes réserves au monde de la cassitérite et du coltan ne peut pas contribuer au développement de la province d'origine des minerais et le pays en général, on peut sérieusement se demander si cette nouvelle forme de « colonisation parfumée » n'est pas le modus operandi que tous les Congolais doivent refuser et condamner au 21ème siècle ?

Les récentes images des Chinois sans papiers ni adresse au Congo entrain de racler les fonds des rivières en Ituri pour chercher de l'or et d'autres Chinois exploitant de l'or à Kamituga sans autorisation officielle et allant jusqu'à bloquer l'accès au site à une délégation officielle du ministre des mines, résumant à elles seules la réalité d'un monde-village dans lequel les autorités politiques et administratives congolaises collaborent avec les réseaux mafieux et criminels en livrant le pays et ses ressources au plus offrant dans un total mépris honteux de la population congolaise.

Il en est de même du minerai de lithium dont regorgerait la province de Tanganyika tenu en secret jusque récemment et aujourd'hui objet de convoitises occidentales et chinoises pour la fabrication des batteries

électriques. Le lithium du Tanganyika, le coltan de Walikale et le cobalt du Katanga sont les minerais dont l'industrie électronique de pointe ont besoin et les Congolais devraient arrêter d'être des observateurs absents.

### **Le cobalt : un minerai stratégique**

Les réserves du cobalt congolais estimées autour de 60% des réserves mondiales proviennent à 55% comme un sous-produit du nickel, à 35% comme un sous-produit du cuivre, et 10% comme un sous-produit de platine et associés. Le cobalt est aujourd'hui en forte demande par l'industrie des téléphones mobiles, des ordinateurs, des voitures électriques et de super alliages de l'aéronautique. La RD Congo est dans le viseur des multinationales qui se livrent une compétition sans merci pour le contrôle de ce minerai du futur mais en réalité le partage est largement déjà fait.

En effet, Tenke Fungurume Mine (TFM) appartient à 80% à China Molybdenum après avoir cumulé les 56% des parts de la compagnie américaine Freeport-McMoran qu'il a acheté à \$ 2,6 milliards et les 26% des parts de la compagnie canadienne Lunding Mining achetés à \$ 1,4 milliards. La Chine est en bonne position car une compagnie anglaise, Eurasia Natural Ressources Corporations (ENRC) qui possède Mukondo Mountain Mines et 50,5% des parts dans Camrose Ressources incluant Kolwezi tailings a conclu un contrat à long terme avec une compagnie chinoise Zhejiang Galico Cobalt & Nickel Materials pour lui livrer toute sa production annuelle.

Le géant suisse Glencore s'est aussi taillé la part de lion dans le contrôle du sous-sol congolais au Katanga et dans le Copper belt zambien. La mine de Mutanda appartient à Glencore à 80% et les 20% restant de la Gécamines ont été rachetés en mars 2011 par Rowny Assets Ltd, une société enregistrée dans le paradis fiscal britannique et associée à l'israélien Dan Gertler. Glencore et Dan Gertler se partagent les 100% des parts de la mine de Kansuki. Kamoto Copper Company appartient à 75% à Glencore et les 25% restant à la Gécamines. Mais malheureusement, depuis janvier 2015, les royalties de la Gécamines

dans Kamoto Copper Company atterrissent dans un compte privé au Royal Bank of Scotland International appartenant à Africa Horizons Investment Ltd (AHIL), une société anonyme domiciliée aux Iles Cayman et faisant partie de Fleurette Groupe de l'israélien Dan Gertler. Enfin, Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM) appartient à 90% à Glencore faisant de ce géant suisse un incontournable au cœur de l'Afrique. Cependant, la toute-puissance de Glencore va au-delà de ses mines en RD Congo et en Zambie. Glencore s'est aussi spécialisé dans des montages des structures complexes de transferts entre ses sociétés filiales, déclarant des pertes taxables au minima ou tout simplement non taxables dans une filiale et les vendant à une autre société filiale de son choix qui curieusement fait des profits des pertes achetées. Voici comment à titre d'illustration cette opération nommée « tranfer pricing » fonctionne. Entre 2009 – 2013, Glencore a mené ses activités dans Kamoto Copper Company enregistrée au Congo à perte selon sa comptabilité. Dans la même période 2009 - 2013, Glencore a vendu ses pertes dans Kamoto Copper Company à sa filiale Katanga Mining Ltd au Canada qui en fin de compte n'étaient pas des pertes car cette filiale enregistrée à la bourse de Toronto a fait un profit net de 400 millions de dollars américains durant la même période 2009 – 2013. Un manque à gagner estimé à plus au moins 150 millions de dollars américains pour la RD Congo.<sup>6</sup> Glencore ne se gêne pas non plus à utiliser sa toute-puissance sur le marché financier des bourses internationales pour influencer sur les prix en cas de besoin. En 2014, sous pression de sa dette après avoir racheté son concurrent suisse Xstrata au prix fort de 29 milliards de dollars américains et face à la chute du cours du cuivre sur le marché international, Glencore a unilatéralement décidé de retirer de ses mines congolaises et zambiennes 400.000 tonnes de cuivre du marché international pour une durée de 18 mois<sup>7</sup> sans en informer ni les pays partenaires ni ses employés. Glencore a eu le même reflexe en 2015 quand son titre à la bourse de Londres a perdu 40% de sa valeur

---

<sup>6</sup> Radeley, Ben., « Why mining execs don't care if Congo hikes up its profit tax », [www.africanargument.org](http://www.africanargument.org), March 29 2018.

<sup>7</sup> Ballong, Stéphane., « Glencore rassure les investisseurs et inquiète les pays producteurs », J.A., 24 septembre 2015.

en fermant ses mines de Kamoto au Katanga et Mopani en Zambie. Et en août 2019, Glencore a réitéré sa stratégie en annonçant la fermeture temporelle de sa mine de Mutanda<sup>8</sup> face à la chute libre du prix de cobalt sur le marché international au grand dam des autorités congolaises. En observant de près les agissements et les pratiques de grandes multinationales dans le secteur minier, la souveraineté d'un pays comme la RD Congo est un leurre. Les multinationales ont bien compris que le poisson pourrit par la tête et que tout leur est permis, inclus le recrutement des Chinois sans papiers avec la complicité des autorités congolaises.

D'autres investisseurs se partagent le gâteau du sous-sol congolais. Le groupe Forrest exploite la mine de Luiswishi et possède 70% des parts dans Lubumbashi terrils, les 30% restant appartenant à la Gécamines. Un autre géant suisse, Trafigura, exploite la mine de Mutoshi et une compagnie sud-africaine, Metorex, celle de Ruashi. Les exportations du cobalt congolais appartiennent à ces différentes compagnies minières et les plus fortes parmi elles telles Glencore et China Molybdenum pèsent de leur poids sur le marché financier international. Une prédation structurelle s'est mise en place et l'État congolais est le responsable par excellence de ce montage criminel.

### **Une prédation structurelle facilité par l'État congolais**

Pour rappel, 20% des parts de l'État congolais dans la mine de Mutanda ont été vendu à Dan Gertler pour un montant de 137 millions de dollars américains. Un prix modique largement en dessous de la vraie valeur de la mine évaluée à 849 millions par Golder Associates, pourtant un analyste de Glencore.<sup>9</sup> Il n'y a aucun doute que les responsabilités du représentant de la Gécamines, Albert Yuma, ou de la Présidence de la République de l'époque, Joseph Kabila, étaient engagées dans une telle transaction. Le même Dan Gertler est bénéficiaire des 75% des parts de l'État congolais dans la mine de Kansuki ainsi que les royalties de

---

<sup>8</sup> Monnet, Théau., « RDC : miné par la chute du prix du cobalt, Glencore suspend sa production à Mutanda », J.A, 7 août 2019.

<sup>9</sup> Global Witness, « Secrecy surrounding Glencore's business deals in the Democratic Republic of Congo risks exposing shareholders to corrupt practices », 9 May 2012.

Kamoto Company dans une opération entre la Gécamines et Africa Horizons Investment Ltd au cours de laquelle la Gécamines a cédé l'intégralité de ses droits et intérêts à une personne privée. Ce qui est impossible si ce n'est pas cautionné par le Président de la République en personne. Les récentes révélations du « Congo Hold-up »<sup>10</sup> des journalistes d'investigation confirment cette prédation structurelle où le pouvoir suprême à la tête du pays utilise ses prérogatives pour vider et piller le trésor public qu'il est censé protéger. Comment dans ce cas de figure s'étonner qu'une multinationale telle Glencore qui collabore ou assiste au montage de prédation structurelle s'arroge le droit d'utiliser les ressources congolaises pour maximiser ses propres profits ? Et quand bien même une tentative d'amélioration se met en place tel le code minier de mars 2018 rendant le cobalt un minerai stratégique, ses royalties taxables à 10%, et supprimant les 10 ans de protection fiscale et douanière, les mêmes multinationales qui se remplissent pleines les poches se sont battues bec et ongle pour stopper la promulgation du nouveau code minier dans un bras de fer où la proposition congolaise était vécue par les multinationales du secteur minier comme une faute de lèse-majesté. Les multinationales du secteur minier congolais sont habituées à faire signer aux autorités congolaises des contrats léonins moyennant les pots de vin, à payer des taxes ridicules comme naguère les dispositions du code minier de 2002 imposées par la Banque Mondiale et taillées à leur mesure, à déclarer les pertes taxables au minima pendant qu'elles font des profits dans d'autres filiales de leur choix, à éviter les taxes à l'importation et à l'exportation en complicité avec les agents de douane congolais, à stopper la production quand bon leur semble pour influencer les prix sur le marché financier international sans en informer les autorités du pays et surtout leurs employés. Elles sont les maîtres de jeu d'un monde-village, les autorités congolaises sont complices et à leur service, et le Congolais lambda est tout simplement un observateur impuissant. Comment se sortir d'un tel engrainage qui a trop duré ?

---

<sup>10</sup> TV5 Monde, « Congo Hold-up : l'enquête qui accuse le clan Kabila », 19 novembre 2021.

## Défis à lever

Les impératifs du changement climatique sont en train de pousser l'économie mondiale vers une économie moins polluante notamment dans le secteur de transport. Le moteur à combustion se voit remplacer lentement mais sûrement par un véhicule électrique rechargeable. La conversion est certes lente mais d'ici 2050 la production des véhicules électriques à grande échelle est envisageable. La RD Congo fait partie des pays qui regorgent des minerais du futur avec 55 à 60% de cobalt, ses immenses réserves de lithium dont l'industrie a besoin pour la fabrication des accumulateurs rechargeables (batteries). Il en va de même de ses réserves de colombo tantalite (coltan) et ses terres rares dont l'industrie de pointe en électronique et aéronautique ont besoin. Malheureusement ces minerais du futur sont déjà entre les mains des multinationales chinoises, suisses, britanniques, belges, américaines, (...) si bien que la RD Congo se découvre un figurant-absent dans ce rendez-vous du futur. Le minimum que la RD Congo pourrait exiger aux multinationales qui se sont partagé son sous-sol c'est le raffinage des minerais à l'exportation pour leur donner une valeur ajoutée. Faut-il encore que son potentiel énergétique soit pensé prioritairement en fonction de son déficit énergétique nécessaire pour son industrialisation et non pas la vente du courant électrique produit aux pays tiers comme le proposent les investisseurs du grand barrage d'Inga.

Cependant, le grand défi à lever reste la récupération par la RD Congo de ses participations dans les différentes joint-ventures que ses dirigeants ont vendu à vil prix. Comment mobiliser les fonds pour y arriver ? Dans les débats autour du réchauffement climatique, la forêt équatoriale congolaise est considérée comme un des poumons de l'humanité et son excédent en oxygène pourrait constituer un fond souverain pour racheter les participations perdues dans ses différentes mines. En effet, pour diminuer l'émission mondiale de gaz à effet de serre, un système de quotas carbone (droit à polluer) échangeables sur le marché a été instauré dans le cadre du Protocole de Kyoto de 1992, adopté le 11 décembre 1997 et entré en vigueur le 16 février 2005. Selon ce protocole, les « unités de réduction certifiée des émissions », URCE



en sigle, ou crédit-carbone, ou encore quota-carbone, sont supposés pouvoir aider les pays industrialisés à atteindre plus facilement leurs objectifs globaux de réduction d'émissions de CO<sub>2</sub>, en aidant des projets d'investissements propres dans des pays en développement. Dans la réalité, le marché de crédit-carbone n'a cessé de s'effondrer et l'optimisme retrouvé à la COP 21 de Paris en 2015 se bute au manque de volonté politique de certains gros pollueurs comme les Etats Unis. La dernière COP 26 en Ecosse vient de redynamiser l'incontournabilité du marché de crédit-carbone et il revient aux pays jouissant des forêts tropicales tel la RD Congo de saisir cette opportunité pour faire valoir son excédent en oxygène dont les revenus pourraient l'aider à devenir majoritaire dans ses minerais du futur. Faut-il encore que le leadership congolais soit à la hauteur de sa politique en matière d'environnement. Un moratoire interdisant de nouveaux contrats de coupe de bois de la forêt équatoriale a été signé en 2002, mais régulièrement remis en cause et menacé par certaines autorités publiques congolaises comme naguère en 2016, quand le ministre de l'Environnement, Robert Bopolo Bogeza, a déclaré vouloir lever le moratoire sur l'attribution de nouvelles licences d'exploitation forestière.<sup>11</sup> Malheureusement, le conseil des ministres du 9 juillet 2021 vient de franchir le Rubicon en décidant la levée de ce moratoire, ouvrant ainsi la grande porte aux multinationales pour la déforestation du bassin du Congo. Une catastrophe climatique imminente dont aurait souhaité faire économie. Une telle décision de la ministre Eve Bazaiba est-elle vraiment irrévocable compte tenu de ses lourdes conséquences ? Il y a un impératif à se mobiliser pour arrêter une telle ineptie.

---

<sup>11</sup> Global Witness et 11 autres ONG, « La RDC menace d'ouvrir la deuxième plus grande forêt tropicale du monde à de nouveaux exploitants industriels », Presse release, March 1, 2016.

## **II**

# **Partenariat Public-Privé et offre de services publics**



# Partenariat Public-Privé et infrastructures routières à Goma

*Par Deogratias Bugandwa Mungu Akonkwa<sup>12</sup>*

## Introduction

### 0.1 Problématique et objectif de la recherche

L'Afrique Subsaharienne fait face à un déficit important d'infrastructures ; et parmi les mauvais élèves en cette matière, se trouve la République Démocratique du Congo (Banque Mondiale, 2009). Plus particulièrement, la province du Nord-Kivu, comme les autres provinces de la République Démocratique du Congo, a vu se détériorer son infrastructure de base sous le régime Mobutu. Cette détérioration a été accentuée par l'éruption volcanique de janvier 2002 qui a fini de mettre par terre le restant d'infrastructures de la ville de Goma, chef-lieu de cette province. Après donc cette longue période de détérioration de l'infrastructure routière dans la province du Nord-Kivu, on a vu émerger une pratique innovante de partenariat entre différents acteurs de développement (hommes d'affaires, gouvernement provincial et ONG) ; pratique conduisant à la reconstruction-réhabilitation de la plupart des routes de Goma et de ses périphéries. Ce cas novateur d'interaction positive entre le gouvernement et les entreprises ainsi que le partage des connaissances avec les représentants des trois secteurs (ONG, entreprises et autorités gouvernementales) est susceptible d'améliorer les relations entre les trois.

Il serait donc intéressant de comprendre ce partenariat dès ses origines, les facteurs l'ayant motivé, la manière dont il affecte les perceptions des

---

<sup>12</sup> Professeur à Université de Goma et Université Catholique de Bukavu, Directeur du Bureau d'Etudes et Recherches Multi-Expertises

différentes parties prenantes, mais aussi les perspectives de sa réplication dans d'autres provinces de la RDC de façon à accroître la probabilité d'atteindre l'ODD 16 qui vise à promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives pour le développement durable, assurer l'accès à la justice pour tous et mettre en place des institutions efficaces, responsables et inclusives à tous les niveaux.

C'est dans cette perspective que cette étude vise à améliorer les connaissances des praticiens sur les partenariats multipartites impliquant des entreprises dans les zones de conflit. Un sous-objectif de la recherche est de comprendre comment de tels partenariats peuvent favoriser la paix et le développement et contribuer à améliorer la stabilité légitime du gouvernement. En examinant spécifiquement le cas de la gestion des infrastructures dans la ville de Goma, cette recherche examine le niveau de participation de différentes parties prenantes à l'amélioration des infrastructures routières ; puis s'intéresse à savoir si, et si oui comment, ce partenariat a effectivement contribué à améliorer les relations entre les citoyens et le gouvernement local/national, améliorant ainsi la légitimité du gouvernement. L'étude questionne également l'éventualité que ce type de partenariat puisse être reproduit dans d'autres secteurs comme l'éducation, l'approvisionnement en eau, la santé, etc.

Le projet de recherche répondra aux questions et sous-questions de recherche suivantes :

La principale question de recherche est de savoir comment, et dans quelle mesure, ce système multipartite impliquant des entreprises a-t-il réellement contribué à améliorer la légitimité et la stabilité du gouvernement.

Les sous-questions de recherche sont :

- Comment ce partenariat est-il né ?
- Qui a pris l'initiative (entreprise, gouvernement) ?
- Quels sont les ingrédients qui ont rendu cela possible ?
- Quel est le processus de sa réalisation, et quels en sont les résultats au stade actuel ?

En termes d'output du partenariat, nous tenterons de répondre aux questions supplémentaires suivantes :

- Le partenariat a-t-il contribué à améliorer la légitimité du gouvernement ? Dans l'affirmative, comment ?
- Cette amélioration peut-elle être attribuée à la construction de routes uniquement ?
- Ce schéma multipartite peut-il être reproduit ?
- Ce partenariat peut-il être reproduit dans d'autres domaines ?
- Ce partenariat peut-il être reproduit dans d'autres secteurs de prestation de services (sécurité, eau, éducation, santé, etc.) ?

## **0.2 Méthodologie de la recherche**

En vue de répondre à ces différentes questions de recherche, les méthodes de recherche suivantes ont été mobilisées :

### *Les entretiens semi-structurés*

Nous avons pris des contacts au Gouvernorat, en vue d'obtenir la réalisation des entretiens avec les autorités provinciales. Nous avons pu obtenir une interview de 35 minutes avec le Gouverneur de la province et deux de ses conseillers en date du 25 janvier 2020. Un focus groupe de 4 personnes a également été réalisé réunissant le responsable administratif de la SOCOC, 2 sociétaires (dont l'un représenté) et un secrétaire, en vue de comprendre le niveau de leur implication dans la construction des infrastructures, leurs attentes de cette implication, mais aussi leur vision d'avenir. Avec eux, comme avec les membres du gouvernement provincial, nous avons également abordé le processus suivi par ce partenariat de l'origine jusqu'à son aboutissement ; ce qui nous a permis, à travers un design purement descriptif, d'établir le portrait actuel du partenariat public privé dans la ville de Goma en vue de poser des jalons pour son développement et amélioration.

## **0.3 Questionnaire d'enquête**

Une petite enquête quantitative par questionnaire a été réalisée, basée sur un échantillonnage aléatoire par grappes sur quelques communes de

la ville de Goma. L'objectif était de jauger les points de vue des usagers des infrastructures réhabilitées, et d'évaluer la manière dont l'image des gouvernants auprès de ces usagers a été éventuellement affectée. Vu le temps et les moyens disponibles, cette enquête bien que quantitative, n'aura pas la prétention de généralisation, mais plutôt d'apporter un complément quantifiable à la démarche qualitative. Il s'agit en tout cas d'un moyen efficace et facile d'obtenir des résultats impartiaux auprès de populations ayant des caractéristiques différentes (âge, sexe, activités, etc.) concernant leurs connaissances sur le travail qui se fait, ainsi que la manière dont ils sont impactés par ce travail. Cette enquête a donc porté sur 120 personnes tirées dans les 18 quartiers de Goma. En vue d'atteindre une certaine représentativité, ce petit échantillon a inclus les chauffeurs professionnels (conducteurs de bus et motards), les piétons, et les usagers de véhicules personnels. Deux enquêteurs ont été mobilisés sur cette enquête, après une formation d'un jour. Le questionnaire a été administré via l'application Kobo-Collect, puis les données ont été directement transférées au logiciel SPSS (Statistical Package for Social Sciences) en vue de leur analyse.

#### **0.4 Outils de collecte des données**

Etant donné les objectifs définis précédemment, nous avons utilisé deux types d'outils (voir annexes). Tout d'abord, les guides d'interviews ont été utilisés pour les entretiens réalisés avec les hommes d'affaires et avec les membres du gouvernement. Ce guide reprenait les thèmes clés de cette étude : Origine du partenariat, les réalisations, les contraintes y relatives, les perspectives d'avenir...

Puis un questionnaire a été développé, destiné aux usagers des infrastructures routières de Goma (Propriétaires de véhicules, chauffeurs des bus/motos, piétons, ...). L'enquête sur les citoyens portera sur (1) le niveau de connaissance et d'appréciation du partenariat pour l'amélioration des routes et (2) les relations des citoyens avec les autorités gouvernementales. Le questionnaire essaiera de saisir l'éventualité que ce partenariat ait affecté la perception des autorités

politiques par les citoyens, accroissant donc la légitimité de ces autorités.

### **Situation des infrastructures routières en République démocratique du Congo**

Le réseau routier de la République Démocratique du Congo comprend 153.209 km de routes répartis comme suit :

- 58.509 km de routes d'intérêt général, à charge du Ministère des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction, placés sous la gestion de l'Office des Routes « OR en sigle », dont environ 3.000 km revêtus ;
- 7.400 km de voiries urbaines sous la gestion de l'Office des Voiries et Drainage « OVD en sigle » ;
- 87.300 km de routes d'intérêt local ou de desserte agricole à charge du Ministère du Développement Rural, sous la gestion de la Direction des Voies de Desserte Agricole « DVDA en sigle ».

### **Répartition du réseau des Routes d'Intérêt Général**

Le réseau des routes d'intérêt général se répartit en 3 catégories selon leur importance :

- 21.140 km des routes nationales (RN),
- 20.124 km des routes provinciales prioritaires (RPP ou RP1),
- 17.245 km des routes provinciales secondaires (RPS ou RP2).

Le reste est composé de routes d'intérêt local et de voies de desserte agricole dont 86471 km sont répertoriés. Si ce n'est pas un secret que de dire que l'Afrique subsaharienne est en manque d'infrastructures de transports, la situation en République Démocratique du Congo est encore plus dramatique. Le réseau routier de la RDC est, en effet, largement insuffisant pour un pays de la taille de l'Europe de l'Ouest. La RDC est classée presque dernière en matière de routes de bonne qualité (35<sup>ème</sup> sur 38 pays évalués en Afrique)



Au total, il n'y avait que 3182 km de routes revêtues en 2015, selon l'Office des Routes, soit à peine 5 % du RRIG, alors que la moyenne africaine est de 25 %. La couverture par rapport à la population est de 0,9 km/1000 habitants alors que la moyenne africaine est de 3,4 km/1000, selon une estimation de la Banque mondiale de 2016.

*« Les investissements de l'État dans le réseau routier restent en dessous du minimum, notamment pour le réseau interurbain. Le secteur routier souffre d'inefficacité et d'inefficiences majeures, en partie dues aux dysfonctionnements du processus de passation des marchés et au déficit d'entretien. Selon la Banque Mondiale, le choix minimal incompressible de la RDC serait d'utiliser ses ressources limitées pour améliorer le Réseau Routier d'Intérêt Général (RRIG) »*

### **Brève théorie sur les partenariats public-privés**

*« Les partenariats publics privés sont des contrats administratifs par lesquels une personne publique confie à un tiers, une personne privée, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'infrastructure ou d'équipement nécessaires au service public, à la construction ou à la transformation d'infrastructures ou d'équipements ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation, le cas échéant, à d'autres prestations de service courant à l'exercice, par la personne publique, de la mission des services publics dont elle est chargée » (Mukonde Musulay, 2018).*

Ce *shift de responsabilité entre l'Etat et le secteur privé* en matière de construction d'infrastructures se décline en plusieurs modèles parmi lesquels nous pouvons situer celui qui se pratique en République Démocratique du Congo entre l'Etat et les hommes d'affaires de la province du Nord-Kivu.

Ces modèles sont :

- Le modèle conception – soumission – construction.
- Le modèle conception – construction – traitement
- Le modèle conception – construction – financement

- Le modèle conception – construction – financement – entretien.
- Et le modèle de la Banque Mondiale.

Clairement, le modèle adopté dans le partenariat entre le gouvernement provincial du Nord-Kivu et les hommes d'affaires de cette province est le Modèle conception – construction – financement. Ici, le partenaire privé est responsable de *financer, de concevoir et de construire les infrastructures en réalisant les exigences de coûts et de performance préalablement définies par le secteur public* (ici représenté par l'Office des Voieries et Drainages pour le compte de la personne publique).

Les risques de dépassement de coût associés aux phases de conception et de construction sont assumés par le partenaire privé jusqu'à l'achèvement des travaux et la remise de l'infrastructure. Le partenaire privé est (théoriquement) sélectionné au moyen d'un processus d'appel d'offres, et n'assume aucun risque d'exploitation et d'entretien. En effet, pour le cas du partenariat que nous analysons, les travaux réalisés sont remis à l'OVD dès leur achèvement ; et ce dernier est supposé en assumer l'entretien.

## **II.1 Avantages du PPP**

- Ils mettent l'expertise privée au service de la communauté : ce partenariat peut mobiliser le savoir-faire et la bonne volonté des privées pour suppléer à l'Etat ;
- Il permet un partage judicieux des financements, des risques et des responsabilités ;
- Ils permettent de mobiliser des ressources financières nécessaires et des partenariats fiables dans les meilleures conditions possibles en vue d'accumuler des capitaux frais.
- Permettent une plus grande flexibilité des budgets publics ;
- Favorisent une optimisation des projets publics en adoptant les meilleures pratiques de la gestion privée, notamment en matière d'amélioration de la qualité des services.

## **II.2 Désavantages des PPP**

L'inconvénient principal est la mainmise du privé sur le service public (et parfois ses agents), et tous les dérèglements qui peuvent s'en suivre. Ce danger est encore plus grave dans un pays où la fébrilité de l'Etat est manifeste, ce dernier étant presque « capturé », pris en otage par les acteurs de la sphère privée.

En corollaire au danger précédent, un pouvoir de force du privé sur l'Etat peut l'amener à faire passer des prix exorbitants.

Les contrats de Partenariats public privé constituent une menace pour les petits entrepreneurs (incapables de concourir en soumissionnant dans les mêmes conditions que les grands groupes). Or, dans tous les pays du monde, les petites et moyennes entreprises constituent la majorité de la structure socioéconomique. Cette réalité est encore plus vraie dans les pays sous-développés, où les petites entreprises constituent un aspect important de la stratégie de résilience de la population, et qu'il convient d'être protégée.

Ainsi, pour rétablir l'équité à l'égard des petits entrepreneurs, le contrat peut explicitement prévoir que l'entreprise retenue va systématiquement recourir aux savoir-faire des entrepreneurs locaux chaque fois qu'il le faut.

Après ce survol rapide des aspects théoriques du partenariat public privé, la section suivante énumère les facteurs qui ont été à la base de l'émergence d'une forme de partenariat entre les hommes d'affaires de Goma et le gouvernement provincial.

## **II.2 Principaux facteurs à la base des PPP à Goma**

De façon chronologique, les principaux facteurs sont :

Echec des entreprises ougandaises recrutées par l'ancien président Joseph Kabila pour réparer les routes à Goma dans les années 2004 ;

L'ancien gouverneur Julien Paluku reprend alors les choses en mains en vue de redorer l'image de la province du Nord-Kivu. Il émet le vœu

de faire participer les hommes d'affaires ; une idée rapidement adoptée par ces derniers<sup>13</sup> ;

Ceux-ci s'organisent alors pour appuyer les efforts du gouverneur dans la lutte contre les poussières à Goma ;

Début de 2014 : Création de la Société Congolaise de Construction (SOCOC) par les pétroliers de Goma (Actionnaires majoritaires).

Deux types de partenariats sont alors conclus :

Un partenariat avec le gouvernement provincial

Un partenariat avec le gouvernement central.

Un contrat de participation fut signé entre la Fédération des Entreprises du Congo (FEC) et la SOCOC d'une part, et d'autre part le gouvernement provincial représenté par Julien Paluku Kahongya. Ce contrat prévoit que le gouvernement finance les travaux en accordant aux pétroliers de prélever une taxe sur les produits pétroliers importés. Concrètement, 40 Francs congolais sont prélevés par kilogramme de produit pétrolier importé. Ce montant, qui représentait à l'époque 0.043 Dollars US a été fixé en Francs congolais et n'est pas supposé suivre l'évolution du taux de change.

En vue de prévenir les ralentissements des travaux dus à des éventuels problèmes de financement, une ligne de crédit a été consentie avec la banque Trust Merchant Bank pour préfinancer les travaux, laquelle est en train d'être remboursée normalement grâce aux prélèvements susmentionnés sur les produits importés.

Le principal du montant emprunté est supporté par le gouvernement provincial du Nord-Kivu ; tandis que les intérêts et pénalités bancaires (y compris la TVA) sont pris en charge par les 40 francs congolais recouverts par SOCOC SARL sur les importations des produits des produits pétroliers.

---

<sup>13</sup> Nous verrons dans la suite que ce caractère volontariste de la société civile du Nord-Kivu de participer au développement de leur province est probablement le facteur critique de succès dans le rétablissement des infrastructures de cette province.

C'est ce modèle qui a permis de faire quelques réalisations dont nous présentons la situation telle qu'elle était en avril 2020. Il convient donc noter que plusieurs autres axes ont été réalisés à ce jour, et donc l'écart avec la situation actuelle peut être considérable.

### **Niveau de réalisation du partenariat**

Le partenariat entre le gouvernement provincial et les hommes d'affaires de Goma a permis de réaliser à ce jour un certain nombre d'axes routiers (d'après l'information reçue de la SOCOC). Deux types de travaux sont réalisés :

- L'asphaltage des routes
- Le pavage des routes.

Les différents tableaux qui suivent montrent l'état d'avancement des travaux de la SOCOC et peuvent constituer un indicateur crédible de l'efficacité du partenariat entre ces deux grands acteurs (gouvernement provincial et hommes d'affaires). En effet, sur l'ensemble des kilomètres qui étaient prévus, nombreux sont déjà terminés et réceptionnés, tandis que d'autres sont en cours d'exécution et pourraient être remis à l'Office de Voies et Drainages (OVD). Ils constituent un indicateur tangible des impacts potentiels des partenariats public – privés sur différents secteurs. Une spécificité de ces travaux est que leur réalisation est sous la responsabilité de la SOCOC, mais sous supervision de l'autorité provinciale, étant donné les accords liant les deux parties. Il se pourrait donc que l'efficacité des travaux réalisés à ce jour soit due, non pas à la disponibilité des fonds (seulement), mais à la confiance mutuelle entre les partenaires ; particulièrement le contrôle attribué au privé de réaliser les travaux d'ordre public.

### III.1 Travaux d'asphaltage

**Tableau 1 : Axes Asphaltés finis**

| N°   | Désignation des axes  | Description de l'ouvrage  | Longueur (Km) | Largeur (ml) | Epaisseur de la couche de roulement | Etat des travaux |
|--|---|---|---------------|--------------|-------------------------------------|------------------|
| 1.   | Avenue VIRUNGA<br>Axe routier allant du Rond-point Signers jusqu'à l'entrée Ecole Laïque en passant par le marché virunga dans la commune de Karisimbi. | Chaussée revêtue en béton bitumineux : 12m de large (6m par bande) ;<br>Trottoir pour piéton en pavé autobloquant de 1.5m les deux côtés ;<br>Berne Centrale de 1.0 m au milieu du boulevard servant d'espace vert. | 1,800 Km      | 12 ml        | 5 cm                                | Déjà réceptionné |
| 2.   | Avenue Mont GOMA  | Chaussée revêtue en béton bitumineux : 12 m de large (6m par bande) ;<br>Trottoir pour piéton en béton armé de 1,5m les 2 côtés ;<br>Berne Centrale de 3m au milieu du boulevard servant d'espace vert.             | 0,660 Km      | 12 ml        | 5 cm                                | Déjà réceptionné |
| 3.   | Avenue Walikale<br>Axe compris entre RN2 Sake (Lycée Amani) et l'avenue Mont Goma Rond-point Cercle Sportif dans la Commune de Goma                     | Chaussée revêtue en béton bitumineux de 6m de large ;<br>Trottoir pour piéton en béton armé de 1m ;<br>Canalisation couverte de dalles amovibles ;  | 0,485 Km      | 10,30 ml     | 5 cm                                | Déjà réceptionné |
| 4.   | Avenue Kasiksi<br>Axe routier partant du Rond-point Bralima vers Rond-point Mosquée (Birere) dans la Commune de Goma                                    | Chaussée revêtue en béton bitumineux : 6m de largeur moyenne ;<br>Trottoir pour piéton en béton armé de 1,0m  | 0,557 Km      | Variable     | 5 cm                                | Déjà réceptionné |
| 5.   | Avenue Karibu<br>Axe routier Avenue Karibu vers ULPGL dans la Commune de Goma   | Chaussée revêtue en béton bitumineux : 12m de large (6m par bande) ;<br>Trottoir pour piéton en béton armé de 1,5m les deux côtés ;<br>Berne Centrale de ±2m au milieu du boulevard servant d'espace vert.          | 1,862 Km      | 6ml x 2      | 5cm                                 | Déjà réceptionné |
| Total longueur de route asphaltée en juin 2019 |   |   | 5,364 Kms.    |              |                                     |                  |

## III.2 Travaux de pavage

**Tableau 2 : Travaux de pavage**

| N°                                  | Désignation des Axes   | Description de l'ouvrage   | Longueur (Km) | Largeur (ml) | Epaisseur de la couche roulement | Etat des travaux  |
|-------------------------------------|--|--|---------------|--------------|----------------------------------|-------------------|
| 1.                                  | Avenue de la Corniche<br>Tronçon compris entre le Boulevard Karisimbi et l'avenue du Port en passant devant la résidence officielle du gouverneur de province du Nord-Kivu dans la Commune de Goma | Chaussée revêtue en pierre taillée : 7m de largeur moyenne ;<br>Trottoir pour piéton en pierre taillée de 1,0m   | 0,803 Km      | 7 ml         | Non applicable                   | Déjà réceptionnée |
| 2.                                  | Axe Ecole belge (à côté de BDEGL) dans la commune de Goma  | Chaussée revêtue en pierre taillée : 6m de largeur moyenne ;<br>Trottoir pour piéton en pierre taillée de 1,0m ; | 0,136 Km      | 6 ml         | Non applicable                   | Déjà réceptionnée |
| 3.                                  | Axe BCDC<br>A côté de la BDEGL dans la Commune de Goma   | Chaussée revêtue en pierre taillée : 6m de largeur moyenne ;<br>Trottoir pour piéton en pierre taillée de 1,0m   | 0,227 Km      | 6 ml         | Non applicable                   | Déjà réceptionnée |
| 4.                                  | Axe marché œuvres d'art (à côté de la BCDC) dans la Commune de Goma  | Chaussée revêtue en pierre taillée : 6m de largeur moyenne ;<br>Trottoir pour piéton en pierre taillée de 1,0m   | 0,059 Km      | 19 ml        | Non applicable                   | Déjà réceptionnée |
| 5.                                  | Axe MECREGO (vers Amigo Market)  | Chaussée revêtue en pierre taillée : 6m de largeur moyenne   | 0,094 Km      | 6 ml         | Non applicable                   | Déjà réceptionnée |
| 6.                                  | Axe AKIPHAR (tronçon BIAC dans la Commune de Goma)   | Chaussée revêtue en pierre taillée : 6m de largeur moyenne ;<br>Trottoir pour piéton en pierre taillée de 1,0m ; | 0,191 Km      | 6 ml         | Non applicable                   | Déjà réceptionnée |
| 7.                                  | Axe EQUITY BANK (derrière EQUITY BANK) dans la Commune de Goma.  | Chaussée revêtue en pierre taillée : 6m de largeur moyenne ;<br>Trottoir pour piéton en pierre taillée de 2,0m   | 0,165 Km      | 6 ml         | Non applicable                   | Déjà réceptionnée |
| 8.                                  | Axe EQUITY BANK (Derrière la poste) dans la Commune de Goma.   | Chaussée revêtue en pierre taillée : 6m de largeur moyenne ;<br>Trottoir pour piéton                             | 0,146 Km      | 6 ml         | Non applicable                   | Déjà réceptionnée |
| Sous-Total travaux de pavage        |  |  | 1,821 Km      |              |                                  |                   |
| Total Général (asphaltage + pavage) |  |  | 7,185 Km      |              |                                  |                   |

**Tableau 3 : Travaux d'asphaltage dans la ville de Beni**

| Travaux d'asphaltage dans la ville de Beni |  |   |                                  |                                  |                          |
|--|--|---|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| N°   | Désignation                                      | Description de l'ouvrage  | Longueur en mètres linéaire (ml) | Largeur en mètres linéaires (ml) | Observation              |
| 1.   | Avenues Sivorwa et Mbuti 1 dans la ville de Beni | Chaussée revêtue en béton bitumineux : 6m de largeur moyenne ; Trottoir pour piéton en pavé autobloquant de 2,0m. | 2,00 Km                          | 6 ml                             | En cours de construction |
| Sous-total travaux d'asphaltage            |  |   | 2,00 Km                          |                                  |                          |

**Tableau 4: Travaux de pavage dans la ville de Goma**

| N° | Désignation   | Description de l'ouvrage  | Longueur (mètre linéaire) | Largeur (ml) | Observation                  |
|----|---|---|---------------------------|--------------|------------------------------|
| 1. | Avenue Butembo (Tronçon Dallas – Abdallasull)   | Chaussée revêtue en pierres taillées : 9.5m de largeur moyenne  | 242 ml                    | 9,5 ml       | Travaux en cours d'exécution |
| 2. | Avenue Kinshasa (Tronçon vers Accessbank)   | Chaussée revêtue en pierres taillées : 6m de largeur moyenne ; Trottoir pour piéton en pierres taillées de 1m | 226 ml                    | 6 m          | Tavaux en cours d'exécution  |
| 3. | Tronçon DGI vers OK Market  | Chaussée revêtue en pierre taillée : 6m de largeur moyenne ; Trottoir pour piéton en pierre taillée de 1m     | 172 ml                    | 6 ml         | Travaux en cours d'exécution |
| 4. | Tronçon Avenue Touriste vers ECO BANK   | Chaussée revêtue en pierre taillée : 6m de largeur moyenne  | 146 ml                    | 6 ml         | Travaux en cours             |
| 5. | Tronçon HEAL AFRICA   | Chaussée revêtue en pierre taillée : 8m de largeur moyenne ; Trottoir pour piéton en pierre taillée : 2m ;    | 88 ml                     | 8 ml         | Travaux en cours d'exécution |
| 6. | Tronçon siège SOCODEE vers AMIGO Market en passant chez maman KIBIRA derrière le bureau de la commune de Goma | Chaussée revêtue en pierres taillées : 8m de largeur moyenne ; Trottoir pour piéton en pierres taillées de 2m | 1041 ml                   | 8 ml         | Travaux en cours d'exécution |
| 7. | Tronçon Petit Rond-point résidence Maire de la ville vers la route asphaltée qui mène vers                    | Chaussée revêtue en pierres taillées  | 885 ml                    | 8 ml         | Travaux en cours d'exécution |



|   |  |   |          |      |                               |
|---|--|---|----------|------|-------------------------------|
|   | la résidence M. RICA en passant par le Tribunal de Grande Instance de Goma   | Trottoir pour piétons en pierres taillées de 2m.  |          |      |                               |
| 8.  | Avenue du siège de la MECREGO vers le bureau de la BRALIMA en passant par le siège AMICONGO dans la Commune de Goma      | Chaussée revêtue en pierres taillées : 8m de largeur moyenne ; Trottoir pour piétons en pierre taillée de 2m    | 385 ml   | 8 ml | Travaux en cours d'exécution. |
| 9.  | Tronçon de liaison siège AMICONGO vers la Division Provinciale du Plan en passant par le comptoir chinois Huayin Trading | Chaussée revêtue en pierres taillées : 8m de largeur moyenne ; Trottoir pour piétons en pierres taillées de 2m. | 542 ml   | 8 ml | Travaux en cours d'exécution. |
| 10.   | Tronçon allant de la Division Provinciale du Plan vers la Division Provinciale des Affaires sociales.                    | Chaussée revêtue en pierres taillées : 8m de largeur moyenne ; Trottoir pour piéton en pierre taillée de 2m ;   | 160 ml   | 8 ml | Travaux en cours d'exécution. |
| 11.   | Axe allant du siège de la Radio AVE MARIA vers l'Eglise Restauration Church  | Chaussée revêtue en pierres taillées : 8m de largeur moyenne ; Trottoir pour piéton en pierre taillée de 2m ;   | 261 ml   | 8 ml | Travaux en cours d'exécution. |
| 12.   | Axe allant du bureau de la Commune de Goma vers l'Eglise 8è CEPAC LA SOURCE à côté de maman KIBIRA                       | Chaussée revêtue en pierres taillée : 8m de largeur moyenne Trottoir pour piéton en pierres taillées de 2m.     | 84 ml    | 8 ml | Travaux en cours d'exécution  |
| 13.   | Axe routier allant de la Mairie vers Imprimeries Papyrus   | Chaussée revêtue en pierres taillées : 8m de largeur moyenne ; Trottoir pour piéton en pierre taillée de 2m.    | 192 ml   | 8 ml | Travaux en cours d'exécution. |
| 14.   | Tronçon siège EDINOKI vers bureau ASTRAMES dans la commune de Goma   | Chaussée revêtue en pierre Taillée : 8m de largeur moyenne ; Trottoir pour piétons en pierres taillées de 2m.   | 92 ml    | 8 ml | Travaux en cours d'exécution. |
| Sous-Total des travaux de pavage en cours d'exécution |  |   | 4,516 Km |      |                               |

**Tableau 5: Travaux des ouvrages d'assainissement**

| N°   | Désignation  | Description de l'ouvrage  | Longueur (ml) | Largeur (ml) | Observations     |
|--|--|---|---------------|--------------|------------------|
| 1.   | Construction d'un collecteur couvert de dalles amovibles sur l'avenue Butembo allant du croisement avec le boulevard Kanyamuhanga (AMICONGO) vers le lac Kivu. | Radier en béton cyclopéen<br>Parois en maçonnerie de Moellon ;<br>Chainage en béton armé ;<br>Dalles de couverture en béton armé. | 338 ml        | 1,5 ml       | Travaux en cours |
| 2.   | Construction de la traversée du Boulevard Kanyamuhanga   | Radier en béton armé<br>Parois en maçonnerie de Moellon ;<br>Chainage en béton armé ;<br>Dalles de couverture en béton armé.      | 24 ml         | 3.2 ml       | Travaux en cours |
| Sous-total des ouvrages d'assainissement en cours d'exécution. |  |   |               |              |                  |

### **Relations avec d'autres partenaires**

Avant l'avènement de la SOCOC, il existait des entreprises nationales ayant la compétence des routes dans leurs portefeuilles. Quel type de relation existe avec ces organisations ?

- L'Office de Voieries et Drainages (OVD) : Il est le Maître d'œuvre. C'est lui qui évalue les travaux réalisés, désigne une mission de contrôle a priori, et a posteriori ; et c'est lui qui reçoit les travaux.
- L'OVD est sensé assurer l'entretien régulier des travaux réalisés une fois qu'il les a reçus.
- Gouvernement Central : La SOCOC soumissionne au même titre que d'autres sociétés de construction ou de service, en vue d'obtenir des contrats lorsque le gouvernement a des constructions à faire dans différentes provinces de la République Démocratique du Congo.

C'est dans cette perspective qu'elle a obtenu de réaliser à Goma – en plus des axes qu'elle a en partenariat avec le gouvernement provincial – les autres axes suivants représentant 12,52 Kms (routes et collecteurs ensemble) :

**Tableau 6 : Phase 1 des ouvrages sur contrat avec Gouvernement central**

|   | Axe                         | Tronçon  | Longueur |
|---|-----------------------------|--|----------|
| 1.  | Avenue de l'Office de Route | Avenue de la Cathédrale – Croisement RN2 SAKE        | 3,2 Km   |
| 2.  | Avenue MUSEE                | Croisement RN2 SAKE – Entrée Gouvernorat du Sud-Kivu | 1,2 Km   |
| 3.  | Collecteur de Goma          | RN2 SAKE – Lac Kivu                                  | 1,65 Km  |
| 4.  | Avenue KASIKSI              | Carrefour Jolie Hôtel – Hôtel Colibri                | 0,8 Km   |
| 5.  | Avenue du Port              | Place ANA – Entrée de Cour d'Appel de Goma           | 0,44 Km  |
| TOTAL   |                             |  | 7,29 Km  |
| <i>Avec les collecteurs, le total est de 12,52 Kms.</i> |                             |  |          |

**Tableau 7: Phase 2 des ouvrages sur contrat avec le Gouvernement central**

|       |  |                      |          |
|-------|--|----------------------|----------|
| 1.    | Voie d'Accès au Palais de la Justice                             | Palais de la Justice | 1,35 Km  |
| 2.    | Voie d'accès au nouveau Gouvernorat et à l'Assemblée provinciale |                      | 1,45 Km  |
| 3.    | Avenue des Orchidées   |                      | 1,20 Km  |
| 4.    | Avenue du Gouverneur   |                      | 1,00 Km  |
| 5.    | Caniveaux dans la ville de Goma                                  |                      | 0,232 Km |
| TOTAL |  |                      | 5,232 Km |

### **Relation avec les ONG internationales**

Quelques tronçons ont été identifiés par l'Union Européenne qui s'était proposée de les réaliser. C'est le cas – à titre indicatif – de :

- L'axe Petite Barrière → Rond-Point Rutshuru
- BDGEL → Port de Goma
- Entrée Président → Katindo 2.
- Avenue du Lac → Kituku
- Axe Mutinga → Afia Bora → Majengo.

- L'axe Ndosho → Sake était déjà commencé, mais abandonné inachevé en cours de sa réalisation suite à des problèmes qui n'ont pas été clarifiés.

Il convient d'y inclure également les travaux vers Sake (Mugunga – Sake) qui ont déjà été financés mais pas encore réalisés (achevés).

### **Perspectives de généralisation**

L'expérience à Goma – comme noté précédemment – est un engagement de la base (hommes d'affaires, et toute la population de Goma) pour soutenir les efforts du gouverneur en faveur des infrastructures du Nord-Kivu. C'est cet engagement des hommes d'affaires, et de toute la population de Goma qui est le premier moteur du succès de ce partenariat. Ce point de vue est partagé aussi bien par le Gouverneur du Nord-Kivu (Carly Nzanzu Kasivita) et par la SOCOC. En d'autres termes, ce qui se passe à Goma n'a pas commencé comme un PPP en tant que tel. C'est plutôt une formalisation de l'engagement de la société civile avec le gouvernement. Il est important de le comprendre pour mieux discuter de pistes de généralisation éventuelle.

#### **V.1 Tentatives de généralisation**

A Bukavu, des discussions avec l'ancien gouverneur Marcellin Cishambo avaient conduit à retenir une taxe de 30 CDF/litre. Mais jusque l'année 2020, seuls 3 Km ont été commencés.

La non-implication des hommes d'affaires de Bukavu n'a pas permis de progresser dans les travaux, comparativement à Goma. Dans toutes les autres provinces où la SOCOC intervient, c'est au titre des marchés publics gagnés en bonne et due forme et donc contractés avec le gouvernement central. Nos enquêtes n'ont pas mis en évidence une quelconque généralisation dans une autre province ; à part l'essai de Bukavu qui est un échec.

## **V.2 Réflexions (pistes) pour une généralisation**

En vue d'envisager la généralisation d'un tel modèle à d'autres provinces, les questions suivantes méritent d'être posées :

Quelle est la prédisposition des populations des différentes provinces de la RDC à collaborer avec l'autorité provinciale pour « financer » les projets de développement de leurs provinces ?

Quels facteurs pourraient-ils stimuler une grande mobilisation des populations congolaises d'autres provinces pour soutenir les actions de leurs gouvernants ?

L'expérience de Goma devrait-elle se généraliser par l'extension de la SOCOC ailleurs, ou plutôt par la création d'autres sociétés sur le même modèle ?

### **Vers la généralisation à d'autres secteurs ?**

Aussi bien le gouverneur, que la SOCOC, estiment qu'il serait très difficile de généraliser l'expérience des routes à d'autres secteurs, dans la mesure où la mobilisation des fonds n'est pas aussi simple qu'elle peut paraître. La solution serait plutôt d'accroître les budgets de l'Etat et de ses entités, en vue de dégager des proportions plus conséquentes pour des secteurs aussi importants que l'éducation, la santé, et la sécurité. Bref, d'une part l'Etat doit poursuivre et renforcer les efforts d'accroissement de l'assiette fiscales (en plus d'autres politiques dont l'augmentation de la production nationale), en vue de se donner les moyens de jouer son rôle, tant au niveau central, qu'au niveau des provinces ; et d'autre part, il est impérieux de mettre en application la loi sur la décentralisation, notamment sur la rétrocession des recettes aux provinces.

### **Perception de la population**

Comment la population du Nord-Kivu perçoit-elle les travaux réalisés sous ce partenariat ? Dans cette section, nous avons cherché à savoir :

Si la population locale connaît le rôle joué par différents acteurs (gouvernement provincial, FEC, ONG...) dans l'amélioration des infrastructures ;

Et si les travaux d'infrastructures réalisés à Goma améliorent l'image et la légitimité du pouvoir local.

Une enquête par questionnaire nous a permis de répondre à ces questions. Nous n'en présentons ici que les résultats en lien avec le thème de ce colloque.

**Tableau 8 : Perception du rôle du gouvernement dans différents secteurs**

| Implication    | Aménagement infrastructures | Education | Accès aux soins | Sécurité de la population |
|----------------|-----------------------------|-----------|-----------------|---------------------------|
| OUI            | 90                          | 79,2      | 20              | 42,5                      |
| NON            | 10                          | 20,8      | 80              | 57,5                      |
| TOTAL          | 100                         | 100       | 100             | 100                       |
| Cote attribuée | 5,2/10                      | 4,2/10    | 2,17/10         | 2,99/10                   |

La plupart des enquêtés trouvent que le gouvernement provincial joue (ou commence à jouer ?) son rôle dans le domaine d'aménagement des infrastructures routières. Ils représentent 90% contre 10 % qui ne sont pas encore satisfaits de son rôle. Toutefois, la note moyenne attribuée est de 5,2/10 (avec une médiane de 5 : donc au moins la moitié de la population ne donnent que 5/10 à l'action du gouvernement provincial en matière d'infrastructures). Cette situation est déjà plus favorable lorsque nous la comparons au rôle perçu du gouvernement provincial dans les autres secteurs tels que l'accès aux soins de santé (2,17/10), la sécurité (2,99/10) et l'accès à l'éducation<sup>14</sup> (4,2/10). La faible moyenne attribuée au gouvernement provincial malgré la reconnaissance de son implication par 90% des répondants montre que la population admet que les efforts commencent à être réalisés dans ce secteur (construction des routes) et commence à avoir confiance en la capacité des autorités

---

<sup>14</sup> L'on pourrait même soupçonner que les répondants aient donné une note relativement plus « élevée » pour l'éducation suite à la décision introduisant la gratuité de l'enseignement de base en RDC, laquelle décision, malheureusement, peine à être transposée dans la réalité et se limite donc à une promesse non étudiée.

d'améliorer les infrastructures. Les faibles notes pour tous les autres secteurs dénoteraient de la nécessité de s'engager vers un développement intégral, non pas seulement focalisé sur les infrastructures routières.

**Tableau 9 : Les acteurs perçus comme plus impliqués dans la construction des routes**

| Implication ? | Gouvernement provincial | ONG locales | ONG internationales | Hommes d'affaires | Autres acteurs |
|---------------|-------------------------|-------------|---------------------|-------------------|----------------|
| OUI           | 96,7                    | 39,2        | 84,2                | 94,2              | 0,8            |
| NON           | 3,3                     | 60,8        | 15,8                | 5,8               | 99,2           |
| TOTAL         | 100                     | 100         | 100                 | 100               | 100            |
| Cotes sur 10  | 5,2/10                  | 4,3/10      | 6/10                | 6,53/10           | XXX            |

Deux informations clés ressortent clairement de ce tableau :

Tout d'abord, la reconnaissance par la population de Goma, de principaux acteurs de la reconstruction des infrastructures à Goma, à savoir, le gouvernement provincial et les hommes d'affaires. Ceci montre que le partenariat entre ces deux acteurs clés est largement connu par les bénéficiaires des infrastructures refaites. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ceci est important parce que celle donne toute sa pertinence à l'analyse de l'impact des travaux sur la légitimité perçue de l'autorité provinciale. Ensuite, il apparaît que la population pense que les travaux sont également l'œuvre des ONG internationales (cela apparaît d'ailleurs souvent dans les dires de la plupart des personnes). Or, nos enquêtes auprès du gouvernement provincial et auprès des hommes d'affaires impliqués montrent qu'il n'y a à ce jour, pas d'implication de cet acteur global. Cette confusion apparaît même dans les notes qui sont attribuées par les répondants aux différents acteurs possibles, concernant leur niveau d'implication dans les travaux. Si les hommes d'affaires gardent la première place avec une note moyenne de 6,53/10, on voit qu'ils sont suivis par les ONG internationales (6/10) qui arrivent avant le gouvernement provincial (5,2/10). Cette confusion est tout à fait compréhensible car bien que quasiment absentes dans le partenariat sur les routes, les ONG internationales sont présentes dans beaucoup d'autres projets au niveau

humanitaire (réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, capacitation des femmes, inclusion financière, etc).

**Tableau 10 : Niveau de confiance de la population envers les acteurs de la reconstruction**

| Acteurs considérés      | Niveau de la confiance |        |       |       |            | Total |
|-------------------------|------------------------|--------|-------|-------|------------|-------|
|                         | Très faible            | Faible | Moyen | Elevé | Très élevé |       |
| Gouvernement provincial | 3,3                    | 29,2   | 17,5  | 50    | 0          | 100   |
| ONG internationales     | 2,5                    | 21,7   | 43,3  | 32,5  | 0          | 100   |
| Hommes d'affaires       | 5,8                    | 17,5   | 35    | 33,3  | 8,3        | 100   |
| Universités             | 25                     | 22,5   | 24,2  | 22,5  | 5,8        | 100   |
| Société civile          | 5                      | 30     | 19,2  | 40,8  | xxx        | xxx   |

Ce tableau confirme les tendances précédemment mentionnées. En effet, la moitié de nos répondants ont un niveau de confiance élevé dans le gouvernement provincial ; ils ne sont que 33,3% à avoir ce même niveau dans les hommes d'affaires. L'image du pouvoir local se défend donc assez bien auprès de la population. Nous avons tenté de saisir l'impact éventuel de l'amélioration des infrastructures sur l'évaluation de la légitimité des autorités politiques provinciales.

La légitimité est, bien entendu, un concept très complexe, défini de différentes manières dans la littérature, selon des multiples approches (voir Haldenwang, 2016). Sans aller dans les détails de ces définitions, disons que certains chercheurs de sciences politiques utilisent le mot « légitimité » pour exprimer la stabilité ou la transformation des ordres politiques. Il réfère généralement aux facteurs qui accroissent le soutien politique et la crédibilité du gouvernement (Haldenwang, 2016). Dans le langage courant, nous utilisons le mot « légitime » pour désigner ce qui est juste, acceptable, correct, justifié... Cette compréhension commune réfère déjà à l'acceptation d'un ordre collectif, bien qu'utilisé en dehors de tout contexte politique. En évoquant des « bonnes raisons » pour une revendication ou un droit, nous reconnaissons déjà une collectivité qui produit des règles basées dans des valeurs et normes communes. Sous cette acception préthéorique, nous parlons de « gouvernement légitime » ou « autorité légitime » pour faire référence à un ordre politique qui *fournit les biens publics de manière équitable, et dont le style de leadership mérite d'être accepté*. Pour reprendre les mots de Gilley (2009, p.5), *“legitimacy is a particular type of political*



*support that is grounded in common good or shared moral evaluations”.*

Pour approcher/mesurer ce concept tout en restant le plus proche possible du contexte de cette étude, nous nous sommes inspirés des questions que le professeur Balemba avait posées pour saisir ce concept auprès des jeunes du Nord-Kivu (Voir rapport de l'étude réalisée par l'auteur pour Pole Institute). Ces questions se présentent sous la forme d'une échelle comprenant 17 indicateurs (voir annexe 1). Nous avons demandé aux répondants d'évaluer ces indicateurs sur une échelle de 0 à 10 pour l'année 2017 et pour l'année 2019. Puis un test a été effectué sur l'écart entre ces notes obtenues. Lorsque la différence entre 2017 et 2019 est négative et statistiquement significative, nous concluons qu'il y a une évolution positive dans la manière dont la légitimité du pouvoir local est perçue par les citoyens.

Ce test (voir annexe) révèle que sur les 17 indicateurs utilisés pour mesurer la légitimité du pouvoir local (voir annexe), seuls 6 se révèlent non significatifs. Il s'agit de :

- Rôle dans le soutien de l'entrepreneuriat
- L'aménagement des espaces publics
- Efforts dans l'émancipation de la femme
- Rôle dans la promotion de la jeunesse
- Construction d'une administration proche des administrés
- Amélioration des infrastructures sociales de base.

Si même dans ces indicateurs une évolution positive se remarque, la différence de 2017 à 2019 ne se révèle pas significative. Par contre pour tous les autres indicateurs, on voit des évolutions qui, bien que mathématiquement faibles, sont statistiquement significatives pour être mentionnées. C'est le cas des :

- Cotes pour l'aménagement des routes
- Cote pour les efforts pour garantir l'accès à la scolarité et à la santé
- Cotes attribuées à la création d'emploi
- Mais aussi la cote globale attribuée au gouvernement provincial.

Avec une échelle perceptuelle de 0 à 10, toutes ces évolutions sont inférieures à 2, ce qui mathématiquement est faible. Mais ces différences étant significatives, nous avons tout de même conclu qu'il y a eu bel et bien une évolution de perception de la légitimité du gouvernement provinciale en 2019, comparativement à ce qu'elle était en 2017. Nous pouvons clairement attribuer cette amélioration aux travaux d'infrastructures qui sont en cours grâce au partenariat entre le gouvernement provincial et la population, particulièrement les hommes d'affaires.

## **Recommandations**

### **Aux niveaux des gouvernements (national & provincial)**

Les PPP sont intéressants, mais doivent être formalisés, pour chaque secteur où l'Etat les estime importantes : Si non, risque de capture de l'Etat par le secteur privé. La forme de partenariat qui se passe à Goma repose sur une volonté de la FEC (et globalement de la société civile) de participer au développement de la province. Comment créer cette prédisposition dans toutes les provinces ? La question précédente sous-entend la prédisposition de la population à participer, et son civisme fiscal. Mais ce dernier est lié à la bonne gouvernance de la province, à la perception de la légitimité des autorités locales. Clairement, une bonne gouvernance provinciale (telle que perçue par la population). Il faut des leviers financiers de l'Etat pour alléger les charges des partenaires privés, et donc encourager d'autres acteurs privés à s'intéresser à la collaboration dans d'autres secteurs.

Pistes à explorer :

Les possibilités offertes par les Institutions de Financement de Développement (IFD) telles que la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Banque Européenne de Développement, l'Association Française du Développement, etc. (aide à l'élaboration des projets, rôle d'interlocuteur dans les négociations sur les projets, ... et même source de financements à long terme).

En plus d'apporter une partie du financement de ces genres de projets, ces institutions peuvent accroître la crédibilité, et même donner accès à des instruments de garanties très importantes.

(5) Renforcer les efforts de maximisation des recettes au niveau provincial (DGRNK)

(6) Améliorer une gouvernance transparente au niveau de la province, pour renforcer la prédisposition de la société civile à participer aux efforts de paiements : Il faut un contrat social entre le politique et la population.

(7) Mener un plaidoyer auprès du gouvernement central pour récupérer les 40% de recettes provinciales prévues par la loi sur la décentralisation

### **Rôle des ONG internationaux**

Les organismes non-gouvernementaux peuvent jouer un rôle important dans le plaidoyer pour mobiliser les fonds des partenaires internationaux, et particulièrement auprès des institutions financières de développement ;

Certaines ONG sont spécialisées dans des projets de développement et de fonctionnement transparent des marchés : leur expertise peut être utile dans ce sens (USAID, Adam-Smith International via ELAN-RDC, Mercy Corps, etc).

L'expertise nécessaire en matière de contrôle de toute la chaîne d'exécution des travaux (du choix des axes à réaliser à la réalisation effective en passant par les comparaisons des prix des travaux) : Acteur neutre !

Accompagner aussi bien les acteurs publics (gouvernements central et provincial) que privés (les hommes d'affaires) dans la préparation et la présentation des dossiers aux différentes institutions financières de développement. Leur présence peut crédibiliser les demandes des fonds introduites dans cette perspective.

## Conclusion

Le partenariat public-privé a été promu comme étant une voie indispensable vers l'atteinte du développement durable lors du Sommet de Johannesburg sur le Développement Durable, 2002. Ce rapport a eu comme principal objectif de recherche, d'améliorer les connaissances des praticiens sur les partenariats multipartites impliquant des entreprises dans les zones de conflit. Un sous-objectif de cette recherche est de comprendre comment de tels partenariats peuvent favoriser la paix et le développement et contribuer à améliorer la stabilité et la légitimité du gouvernement local.

En vue d'atteindre les objectifs fixés à cette étude, nous avons mobilisé une démarche essentiellement qualitative, bien qu'elle ait été appuyée par quelques enquêtes quantitatives. Au niveau donc de la démarche qualitative, cette étude s'est appuyée sur l'exploitation des rapports et des archives (SOCOC, Gouvernorat), puis des interviews en profondeur avec des acteurs de la société civile, les hommes d'affaires réunis dans la SOCOC, et le gouvernorat (l'autorité provinciale, et deux personnes ayant travaillé à la fois avec l'ancien gouverneur (Hon. Julien Paluku Kahongya) et le nouveau. Ces interviews se sont appuyées sur un guide d'interview semi-structuré. C'est à l'aide de cette approche que nous avons pu saisir les facteurs à la base du partenariat public-privé à Goma, son lancement, sa structuration, ses réalisations actuelles et prévues, ainsi que les contraintes y relatives.

Conformément à l'objectif de cette étude, il fallait également jauger l'impact éventuel de ce partenariat sur l'amélioration de l'image, la légitimité du gouvernement provincial. Pour cela, un questionnaire inspiré de la littérature sur la légitimité politique et sur un rapport commandité par Pole Institute a été développé et soumis à l'appréciation de notre client (Pole Institute) (voir annexes). Ce questionnaire a permis de comprendre ce que les usagers des infrastructures publiques connaissent sur les travaux en cours, quelle perception ces usagers ont sur la manière dont les autorités publiques remplissent leurs attributions en matière d'éducation, de santé, de sécurité, et d'infrastructure ; mais aussi comment est-ce que l'image du

gouvernement local a évolué grâce aux améliorations apportées par ce partenariat public-privé. En lien avec ce dernier aspect, un test de comparaison a été effectué sur les côtes que les répondants attribuaient aux autorités provinciales sur différents aspects de leur gouvernance politique, socioéconomique, et sécuritaire.

Cette étude montre premièrement que le partenariat public-privé entre l'autorité provinciale de Goma n'implique que les deux acteurs et n'est donc pas – à proprement parler – un partenariat multi parties prenantes. Il s'agit plutôt d'un partenariat entre les hommes d'affaires et le gouvernement provincial, dans l'objectif déclaré de soutenir les efforts conduits par le gouverneur pour la reconstruction de sa province. Formulé comme tel, cet objectif des hommes d'affaires réunis dans la SOCOC – mais plus globalement de la société civile du Nord-Kivu – apparaît comme un mobile très efficace pour le développement. Sans exclure l'idée du profit, la détermination de la population de Goma à développer leur province est citée comme le principal moteur de la réussite de ce partenariat.

Au niveau des réalisations, le partenariat public privé a permis de réaliser plusieurs tronçons de routes asphaltées ou pavées. Au moment de l'enquête, 7.185 Kms étaient déjà livrés tandis que 4.516 Km de pavages étaient en cours d'exécution. Et pour le compte du gouvernement central, 12.52 Km étaient réalisés, 13.374 Km en cours et 6.26 qui devraient commencer. Par ailleurs, grâce à différentes soumissions aux appels du gouvernement central, plusieurs dizaines de kilomètres pourraient être réalisés dans d'autres provinces telles que Mbuji-Mayi, Kasai-Central, et à Bukavu.

Les perspectives de généralisation de l'expérience dans d'autres provinces semblent se heurter à quelques difficultés liées aux différences dans le sentiment d'appropriation de la province par ses habitants, ce qui implique aussi des différences dans la culture fiscale. Plus clairement, la population de Goma semble prédisposée à participer aux efforts de développement de sa province notamment par le paiement d'impôts supplémentaires. Si le Sud-Kivu semble emboîter le pas, la réticence paraît plus forte, et peut se manifester à travers une

prédisposition à contribuer financièrement un peu plus faible (30 CDF/litre du brut contre 40 CDF à Goma).

Il serait intéressant de mener une étude plus large au niveau national pour comprendre et mesurer la culture fiscale de différentes provinces de la République Démocratique du Congo et les facteurs susceptibles de l'améliorer.

Concernant la généralisation à d'autres secteurs (éducation, santé, sécurité, etc), il va sans dire qu'elle est possible mais plus difficile pour la raison sus-évoquée. Plus clairement, aucune généralisation à d'autres secteurs ne serait envisageable sans une implication forte du pouvoir politique, tant au niveau central qu'au niveau provincial.

Le partenariat public privé à Goma rencontre des difficultés liées à son financement. En l'occurrence, la SOCO finance les travaux en prenant les crédits en dollars, remboursés en Francs congolais au taux du jour et selon les mêmes exigences que les crédits privés individuels. Ce qui occasionne des coûts énormes pour ce partenaire privé. Il serait donc impérieux que les autorités publiques mettent en place des institutions financières spécialisées dans le financement du développement (Banques de développement, Banques agricoles, Banques d'Investissement...) Il est également possible de profiter utilement des opportunités offertes par les partenaires classiques tels que Banque Africaine de Développement, Banque Mondiale, etc.

Certains observateurs de la société civile du Nord-Kivu ont tout de même fustigé le partenariat en mobilisant principalement deux arguments : Premièrement, il ne s'agit pas d'un partenariat Public privé, mais plutôt une « domination » des individus (voir des intérêts individuels) sur l'Etat. En d'autres termes, cet argument estime qu'au lieu de parler de « Partenariat Public Privé », il y a lieu de considérer que les individus réalisent pour leur meilleur intérêt, des activités qui font pourtant partie intégrante de la mission de l'Etat.

Il s'agirait donc pour eux d'une confirmation de trop de l'absence de l'Etat, voire de sa « capture<sup>15</sup> ».

Loin d'entrer dans ce débat, cette étude se place du côté pragmatique en intégrant la nécessité que l'objectif de développer les milieux (au sens des Objectifs de Développement Durable) reste maintenu et que les efforts soient réalisés dans ce sens, indépendamment des difficultés (éventuellement) au niveau de l'organisation étatique. Et donc ici il vaut mieux mettre en évidence la volonté de l'autorité politique provinciale de faire participer la population pour des actions de développement. Les enquêtes quantitatives sur les usagers des infrastructures routières, menées sur un petit échantillon de 120 personnes, révèlent ce qui suit :

Que la collaboration entre le gouvernement local et les hommes d'affaires de la province est largement reconnue par la population ; bien que cette dernière pense que les acteurs privés internationaux (représentés par les ONG) jouent un rôle fort dans les constructions en cours ; Que les usagers estiment que le gouvernement provincial réalise mieux ses attributions en matière d'infrastructures routières, mais néglige les autres aspects tels que l'éducation, mais surtout l'accès aux soins de santé et la sécurité. Que l'image du gouvernement provinciale semble s'améliorer à travers le temps aux yeux de la population, et que sa légitimité en sort renforcée grâce au partenariat en cours. Il est donc possible de s'appuyer sur ce renforcement de légitimité pour lancer d'autres chantiers, notamment en termes d'efforts de résolution des conflits et cohabitation pacifique, en termes de sécurisation des populations, et de l'accès aux soins de santé.

En définitive, le succès du partenariat public privé entre les hommes d'affaires de la province du Nord-Kivu et le gouvernement provincial suggère que des efforts restent nécessaires pour d'une part, améliorer l'efficacité du partenariat par des meilleurs modèles de financement, et

---

15 La capture de l'État est une forme de corruption politique dans laquelle les intérêts privés d'un groupe influencent considérablement le processus décisionnel d'un État à leur propre avantage  
(<https://www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/slides-la-capture-de-l-etat.pdf>)

d'autre part pour envisager la généralisation au niveau de toutes les provinces et dans les autres secteurs.

## **Bibliographie**

Balembe Kanyurhi (sd) *Relations entre les jeunes et les institutions/autorités étatiques dans la ville de Goma au Nord-Kivu*, Rapport pour Pole Institute Goma (Institut Culturel dans la Région des Grands-Lacs).

BANQUE MONDIALE (2009) *Promotion des partenariats public privé africains auprès des investisseurs*, Guide de préparation des projets.

Gilley, B. (2006) "The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries". *European Journal of Political Research*; 45, pp. 499-525.

Mukonde Musulay, P. (2018) *Contrats de partenariat public privé : Options innovantes de financement des infrastructures publiques en Afrique subsaharienne*, Globethics.net.

Von Haldenwang, C. (2016) *Measuring Legitimacy: New trends, old shortcomings? Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH.*





# Gouvernance du commerce transfrontalier, entre paix, sécurité et développement économique : expérience de la CN-ACT

*Par Michel Djamba*

## **Introduction**

Dans la région des Grands-lacs, le commerce transfrontalier est un levier économique important pour nombre des populations des villes transfrontalières. En République démocratique du Congo, « le petit commerce transfrontalier constitue une source des revenus pour des dizaines de milliers de commerçants aux frontières orientales de la RDC. »<sup>16</sup> Dans la partie orientale de la RDC et, au regard de la place qu'occupent les échanges transfrontaliers et du nombre des personnes qui s'y impliquent, nombreux sont des commerçants qui se sont constitués en association pour diverses raisons dont la plus revendiquée est celle de concourir à l'assainissement à l'aménagement d'un bon climat d'affaires dans ce secteur. C'est dans le but de rendre compte de la manière dont l'une de ses associations, ici dénommé Coordination nationale des associations de commerçants transfrontaliers (CN-ACT), conduit ses membres vers la réalisation de ses objectifs que nous proposons ce papier. A travers l'analyse MOFF, l'on voudrait présenter les réalisations ainsi que les défis posés à la CN-ACT dans l'organisation de ses activités d'appui au gouvernement en vue d'entrevoir les possibles voies d'amélioration de ce secteur qui semble ne pas préoccuper les gouvernants et pourtant encadrent beaucoup des citoyens dans un pays où le taux de chômage ainsi que ses conséquences sur le banditisme n'est plus un fait à démontrer.

---

<sup>16</sup><https://www.elanrdc.com/commerce-transfrontalier>.

## **CN-ACT : contexte d'émergence, objectifs, vision, et fonctionnement**

Bien que le commerce transfrontalier informel soit un catalyseur nécessaire à la consolidation de la paix et de création d'emploi dans la région des Grands Lacs où les populations sont de plus en plus pauvres et interdépendantes (Johson,2009), les taux d'impositions douanières ; l'intensification de la corruption à la frontière (Ayadi et al, 2013) ; le harcèlement au niveau de la frontière (Bayubasire, 2020), rendent très couteux le commerce transfrontalier informel. Les coûts d'acquisitions des produits alimentaires et autres produits deviennent de plus en plus très élevé et ceci réduit les profits possibles dans ce commerce en occasionnant des pertes énormes pour les commerçants transfrontaliers informels (Titeca, 2009 ; Ti\_teca et Kimanuka, 2012 ; Koroma et al. 2017). Pour mitiger à ces différents problèmes ; les commerçants transfrontaliers informels ont adopté l'idée de se grouper en association ou en coopérative pour effectuer les achats dans les pays voisins. Ces associations ou regroupements des commerçants transfrontaliers informels consistent à confier la gestion de l'achat des produits dans le pays voisin à un nombre de personnes bien représentées et connues.

Pour sa part, depuis juin 2018, la Coordination Nationale des Associations de Commerçants transfrontaliers (CN-ACT) a institué, à travers son assemblée générale tenue à Goma, une plateforme nationale chargée de suivre les activités transfrontalières de ses membres et dont les objectifs principaux sont entre autres :

- Réunir les différentes P-ACT et défendre leurs intérêts ainsi que ceux de leurs membres ;
- Être le porte-voix des P-ACT au niveau national ;
- Harmoniser les activités des P-ACT au niveau National ;
- Harmoniser les activités des P-ACT avec les partenaires nationaux, internationaux et régionaux ;
- Quitter du secteur informel vers le secteur formel.

Sa vision étant de servir d'appui au gouvernement dans l'organisation des activités du commerce transfrontalier et contribuer à la croissance

de ses membres, cette plateforme a connu aussi bien des moments glorieux que des événements malheureux en termes des défis. A ce jour, la CN-ACT est disponible sur 12 postes frontaliers de la République démocratique du Congo et comprend plus de 30 membres. Les statistiques sur les membres de la CN-ACT sont présentées dans le tableau 1.

**Tableau 9 : Membres de la CN-ACT**

| N°                     | P-ACT       | Nombre de membres |
|------------------------|-------------|-------------------|
| 1                      | Goma        | 15 000            |
| 2                      | Kavimvira   | 1 200             |
| 3                      | Bukavu      | 5 500             |
| 4                      | Mahagi      | 2 000             |
| 5                      | Kasindi     | 1 800             |
| 6                      | Kasumbalesa | 1 700             |
| 7                      | Kamanyola   | 686               |
| 8                      | Mokambo     | 850               |
| 9                      | Bunagana    | 760               |
| 10                     | Ishasha     | 310               |
| 11                     | Sakania     | 473               |
| 12                     | Kipushi     | 300               |
| <b>Total (environ)</b> |             | <b>30 579</b>     |

**Source : Colloque international de la CN-ACT (Septembre 2021).**

Ce tableau présente la répartition des membres de la Coordination Nationale des Associations des commerçants transfrontaliers (CN-ACT). Au total, la CN-ACT a des associations sur 12 frontières en RDC et compte 30 579 membres. La frontière de Goma compte 15 000 membres et elle est la seule frontière à avoir plus de 10 000 membres. Cela serait dû à la position stratégique de ville de Goma qui comprend un aéroport international et un port maritime la reliant à d'autres régions intérieures qu'extérieures et entraînant un flux élevé des activités d'importation et d'exportation qui créent beaucoup de revenu et d'opportunités pour petits commerçants. La frontière de Goma est suivie par 5 frontières ayant plus de 1 000 membres : celle de Bukavu avec 5 000 membres, celle de Mahagi avec 2 000 membres, celle de Kasindi avec 1 800 membres, celle de Kasumbalesa avec 1 700 membres et celle de Kavimvira avec 1 200 membres. Quoique n'ayant

pas les mêmes privilèges que la frontière de Goma, ces frontières possèdent aussi certains avantages qui leur permettent de réaliser beaucoup d'opérations d'importation et d'exportation. A part ces frontières, les 6 autres frontières possèdent moins de 1 000 membres. Il s'agit de Kamanyola avec 686 membres, Mkambo avec 850 membres, Bunagana avec 760 membres, Ishasha avec 310 membres, Sakania avec 473 membres et Kipushi avec 300 membres.

### **Menaces, opportunités, forces et faiblesses (MOFF)**

L'analyse MOFF est un outil stratégique de diagnostic interne et externe des organisations. L'analyse MOFF se fait en deux parties : une analyse de l'environnement interne lors de laquelle on identifie les facteurs de succès et d'échec propres à l'entreprise (forces et faiblesses) et une analyse de l'environnement qui identifie les menaces et les opportunités<sup>17</sup>.

Pour ce qui est des associations des commerçants transfrontaliers, cette analyse SWOT est d'une importance stratégique capitale à deux niveaux : au niveau interne cette analyse va permettre à la CN-ACT de consolider ses points forts et de mettre en place des stratégies pour transformer ses points faibles en forces ; quant au niveau externe, cette analyse permettra à la CN-ACT d'une part de définir des mesures pour bénéficier au maximum des opportunités qui lui sont offertes par la communauté et d'autre part de prendre des mesures pour faire face aux effets causés par les menaces de l'environnement externe représentant des facteurs non contrôlables.

Cela étant, nous donnons une analyse détaillée des forces et des faiblesses de la CN-ACT ainsi que des opportunités et des menaces auquel elle est exposée dans l'environnement où elle fonctionne. Nous commençons par analyser l'environnement interne et ensuite l'environnement externe.

---

<sup>17</sup> VEYRAT, Pierre. 2 avril 2019. *Qu'est-ce que l'analyse SWOT ? Définitions et exemples pour créer votre matrice SWOT*. Disponible sur [www.heflo.com/fr/blog/rh/comment-faire-une-analyse-swot/](http://www.heflo.com/fr/blog/rh/comment-faire-une-analyse-swot/) (Consulté le 30 avril 2022).

## **1. Analyse de l'environnement interne**

Dans l'analyse de l'environnement interne, les forces et les faiblesses de regroupements des petits commerçants en associations sont les suivantes :

### **Forces**

- Le regroupement des petits commerçants transfrontaliers dans une seule plateforme est un moyen pour mener des lobbyings pouvant permettre une amélioration de l'environnement des affaires en réduisant les tracasseries des agents de l'Etat, des taux d'imposition élevés et des harcèlements au niveau de la frontière,
- Existence des organes dirigeants composés des petits commerçants transfrontaliers et qui sont familiers des problèmes auxquels font face les autres petits commerçants qu'ils représentent,
- La présence de la coordination des associations à plusieurs postes frontaliers (12 présentement) donne une bonne image au regroupement et permet à ses activités et à ses revendications d'être plus crédibles au niveau national,
- L'existence des statuts et des Règlements d'Ordre Intérieur est un moyen pour assurer le bon déroulement des activités et pour lutter contre l'opportunisme des dirigeants en définissant la portée de leur pouvoir,
- Introduction du système du groupage dans quelques P-ACT,
- Le regroupement des associations des commerçants transfrontaliers a déjà associé les petits commerçants transfrontaliers de quelques pays voisins comme L'Ouganda, La Zambie, l'Angola, la République Centre-Africaine et le Burundi.

### **Faiblesses**

- Insuffisance de sensibilisation pour atteindre associer plusieurs petits commerçants et pour renforcer les relations entre la CN-ACT et les P-ACT membres ;

- Absence des ressources pouvant faciliter une bonne organisation des activités du regroupement pour l'amélioration des conditions de vie des petits commerçants transfrontaliers ;
- Manque d'équipements et des installations pour le fonctionnement du regroupement,
- Non possession de certains documents légaux par quelques P-ACT et par la CN-ACT rendant difficile la réalisation des activités du regroupement ;
- Conflits individuels au sein de quelques P-ACT handicapant le bon déroulement des activités du regroupement ;
- Les tensions entre commerçants de différentes nationalités (en grande partie entre les congolais et les rwandais), chacun des groupes estimant que l'autre groupe dérange son marché suite à une forte concurrence. Ce sentiment est aussi exacerbé par l'histoire de guerre et de pillage en RDC dans laquelle le Rwanda et l'Ouganda ont été et continuent à être fortement impliqués et qui donne lieu aux rumeurs, aux préjugés et aux stéréotypes à l'égard de certains pays.

## **2. Analyse de l'environnement externe**

L'analyse de l'environnement externe va porter sur les opportunités et les menaces de l'environnement dans lequel se trouve la CN-ACT.

### **Opportunités**

- Possibilités de partenariat avec des projets de développement (POLE, ALERT, PFCGL, SFCG...) ;
- Dialogue avec le gouvernement (au niveau provincial, national et régional) ;
- Arrêté interministériel pour la mise en œuvre du RECOS pour la facilitation du petit commerce transfrontalier ;
- Révisions des listes communes de produits inclus dans le RECOS (avec le Rwanda, l'Ouganda, la Zambie et le Burundi) ;
- La promotion de la libre circulation des personnes et de leurs biens grâce à l'adhésion de la RDC à l'EAC.

## Menaces

- Les pratiques des institutions gouvernementales congolaises, y compris les pratiques fiscales des agents frontaliers, sont souvent différentes de leurs responsabilités officielles.
- Multiplicité des taxes et des services de l'état qui empêchent la croissance des activités des petits commerçants transfrontaliers,
- Barrières non-tarifaires dans certains pays auxquels les petits commerçants ont du mal à s'adapter ;
- La présence des services militaires à certaines frontières qui font payer aux petits commerçants des taxes informelles accroissant les coûts d'importation ou d'exportation et par ricochet le prix des biens et services ;
- Paiement de la TVA sur les produits dits crus,
- Non reconnaissance par le gouvernement de l'existence des petits commerçants transfrontaliers,
- L'existence à la frontière de certains agents de l'Etat non mécanisés utilisés par les petits commerçants pour récolter des taxes et qui ne reçoivent pas de salaire. Ces agents doivent donc non seulement percevoir des taxes pour le compte des agents des services respectifs, mais aussi assurer leur survie en accroissant la pression fiscale sur les petits commerçants ;
- Mauvaise coordination entre les partenaires ex. PFCGL, ELAN, International Alert, SFCG, etc. ;
- Indisponibilité des tests COVID sur certaines frontières rendant difficile l'accès à certains par les petits commerçants.
- Non compréhension de règles du COMESA par les officiels d'état,
- Duplication d'activités sur terrain par les intervenants internationaux,
- Absence des politiques particulières accordant une attention particulière aux femmes petites commerçantes lorsqu'elles traversent la frontière surtout lors du contrôle où les femmes se font contrôler par les hommes ;



- Absence de collaboration entre les services situés aux deux côtés de la frontière pour se mettre d'accord sur les conditions de réglementation de ces activités de commerce transfrontalier ;
- Les organisations d'intégration régionale (CEEAC, COMESA, CEPGL, EAC) et les gouvernements nationaux ne prennent pas 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.

### **Statistiques des recettes des ACT dans le cadre du système de groupage**

L'analyse des statistiques est importante tant pour les petits commerçants transfrontaliers que pour les autorités des pays frontaliers et les organisations partenaires. Premièrement, elle va permettre d'évaluer le niveau et l'évolution des activités des petits commerçants transfrontaliers en vue de mettre en œuvre des stratégies de développement et de croissance de ces activités. Ensuite, elle permettra de mettre en évidence le rôle que joue le petit commerce transfrontalier dans le processus de développement et de croissance économique ainsi que dans l'amélioration du bien-être des ménages des petits commerçants transfrontaliers. Dans les tableaux 2 et 3, nous présentons respectivement les recettes du petit commerce transfrontalier ainsi que le revenu fiscal que ce commerce génère à la DGDA, à l'OCC et à l'SQV en dollars sur une période de 3 mois : de juin en août 2021. Ces recettes portent sur 8 types de produits : les tomates, les oignons, les choux, les fruits, les poulets, les chèvres, les œufs et la viande.

**Tableau 10 : Recettes du petit commerce transfrontalier de juin en Aout 2021.**

| Produits   | Quantités en T | Valeur en \$   | Variation |
|--|----------------|----------------|-----------|
| <b>Juin</b>  |                |                |           |
| Tomates, Oignons, Choux, fruits, poulets, chèvres, œufs, viandes | 1 949          | 124 400        | -         |
| <b>Juillet</b>   |                |                |           |
| Tomates, Oignons, Choux, Fruits, chèvres, poulets, viandes       | 2 805          | 168 289        | 35,3%     |
| <b>Aout</b>  |                |                |           |
| Tomates, Choux, fruits, oignons, chèvres, poulets, œufs, viandes | 1 937          | 148 754        | -11,6%    |
| <b>Total</b>   | <b>6 691</b>   | <b>441 443</b> |           |

**Source : Colloque international de la CN-ACT (Septembre 2021)**

Ce tableau présente les recettes en dollars générées aux petits commerçants par l'activité de petit commerce transfrontalier sur la période allant de juin en Aout 2021. Il en ressort que sur le trimestre prise en compte, le petit commerce transfrontalier a généré des recettes équivalant à 441 443 dollars américains et 6 691 tonnes de marchandises ont été achetés et vendus. Au mois de juillet, les recettes du petit commerce transfrontalier ont augmenté de 35,3% avant de diminuer de 11,6% en Aout de la même année. Faut-il encore mentionner ne tiennent pas compte des activités informelles qui représente encore une grande part du petit commerce transfrontalier ; ce qui montre de plus en plus l'importance de la CN-ACT pour faciliter la formalisation du petit commerce transfrontalier. Dans le tableau suivant, nous présentons les recettes que ces activités génèrent en termes des taxes à certains services de l'Etat.

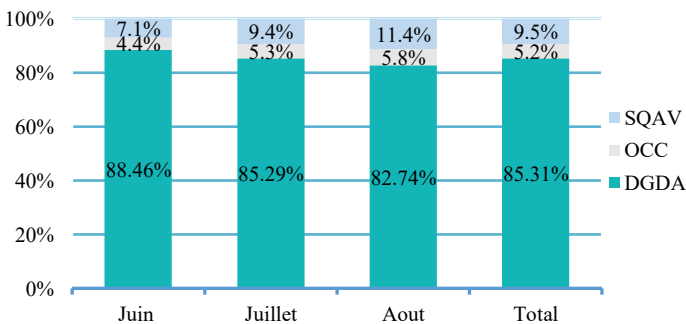
**Tableau 11 : Recettes reçues par les services de l'Etat**

| Services de l'Etat | Juin         | Juillet       | Aout          | Total         |
|--------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| TVA DGDA en \$     | 8 490        | 10 956        | 9 745         | 29 191        |
| OCC \$             | 424          | 682           | 685           | 1 791         |
| SQAV \$            | 684          | 1205          | 1 348         | 3 237         |
| <b>Total</b>       | <b>9 598</b> | <b>12 843</b> | <b>11 778</b> | <b>34 219</b> |

**Source : Colloque international de la CN-ACT (Septembre 2021)**

Trois services de l'Etat reçoivent les recettes fiscales en provenance du petit commerce transfrontalier. Il s'agit de la Direction Générale des Douanes et accises (DGDA) qui perçoit la TVA, de l'Office congolais de Contrôle (OCC) et le Service de Quarantaine Animale et Végétale (SQAV). Le montant total des recettes générées par le petit commerce transfrontalier sur le trimestre considéré est de 34 219 dollars représentant environ 7,7%<sup>18</sup> des recettes totales réalisées par les petits commerçants transfrontaliers. Tout comme les recettes totales du petit commerce transfrontalier ont augmenté au mois de juillet avant de décroître en aout, les montants des taxes payés aux services de l'Etat ont aussi suivi le même cours. Cette relation entre ces deux recettes montre que le gouvernement pourrait augmenter ses revenus en facilitant le développement et la formalisation du petit commerce transfrontalier. Enfin, l'évolution des recettes montre que, prises individuellement, les recettes du Service de Quarantaine Animale et Végétale et de l'OCC ont augmenté au mois d'aout malgré la diminution des recettes totales. La figure qui suit présente l'importance de chaque service frontalier dans les recettes totales issues du petit commerce transfrontalier.

**Figure 1 : Recettes mensuelles par service frontalier**



Les statistiques de la répartition des recettes fiscales issues du petit commerce transfrontalier révèlent que sur toute la période sous étude la DGDA a reçu la plus grande part des recettes avec 85,31% des recettes

<sup>18</sup> Ce pourcentage a été obtenu en rapportant le montant reçu par les services de l'Etat sur les recettes totales du petit commerce transfrontalier (34 219/441 443).

totales sur le trimestre considéré. Il est suivi par le SQAV avec 9,5% puis par l'OCC avec 5,2%. Pendant les trois mois, les recettes fiscales reçues par le SWAV et l'OCC ont été croissantes. Par contre, celles de la DGDA ont été décroissantes.

## Défis

Après avoir fait l'analyse SWOT et présenté les statistiques sur les recettes générées par le petit commerce transfrontalier, nous avons constaté que ces activités sont à la fois importantes pour les ménages qui se voient améliorer leurs conditions de vie et pour les services de l'Etat qui bénéficient des recettes fiscales. Cela étant, l'optimisation du fonctionnement de ces activités pourrait être une source d'accroissement du revenu pour les deux parties. Cependant, beaucoup de défis doivent être relevés pour assurer la croissance et le développement des activités des petits commerçants transfrontaliers dans la région des Grands-Lacs :

- L'Etat doit mettre fin à l'abus de pouvoir observé à la frontière. Cet abus de pouvoir, qualifié de résidu de commande par Kristof et Kimanuka (2012)<sup>19</sup> consiste en une mauvaise utilisation par les agents frontaliers de la capacité de contrôler, de dominer, d'extraire ou de faire appliquer la loi en inventant des fausses infractions pour surtaxer les petits commerçants. Cette situation conduit les agents à faire fi des règles et règlements ainsi que des décisions venant de la hiérarchie ; ce qui détériore l'autorité de l'Etat. Bref, nos lois sont là mais leur application dépend de la personne aux frontières ;
- Limiter le nombre des services frontaliers à ceux qui sont mandatés par la loi ;
- Des campagnes de sensibilisation doivent être faites pour permettre aux petits commerçants de maîtriser toutes les lois et accords interétatiques (ex : Règles du COMESA sur le RECOS) régissant le commerce transfrontalier et plus particulièrement la

---

<sup>19</sup> Kristof, Titeca et Célestin Kimanuka.2012. *Marcher dans l'obscurité : Le commerce informel transfrontalier dans la région des Grands-Lacs*. International Alert.

nomenclature des biens faisant l'objet de ce commerce afin de leur permettre de réaliser paisiblement leurs activités sans être harcelé par les agents frontaliers ;

- Définir et mettre en application des mesures de formalisation progressive du petit commerce transfrontalier afin de lutter contre les taxes informelles qui constituent à la fois des pertes pour les petits commerçants transfrontaliers et pour l'Etat. En plus ce nombre élevé des taxes informelles crée une confusion à la frontière vue qu'elles doivent à chaque fois être renégociées étant donné qu'elles n'ont pas de sous-bassement légal ;
- Mettre fin au nombre infini des barrières non tarifaires qui sont complètement non comprises par les commerçants ;
- Promouvoir la sécurité des personnes et de leurs biens dans le milieu urbain ainsi que dans le milieu rural ainsi que améliorer les routes de desserte agricole pour permettre aux petits commerçants transfrontaliers congolais d'être compétitifs sur le marché international ;
- Mettre à la disposition des agents frontaliers des outils adéquats pour mesurer les quantités des biens importées ou exportées par les petits commerçants afin d'éviter des approximations qui sont toujours faites au désavantage de ces petits commerçants ;
- Etablir une collaboration entre les états pour réduire et à la limite supprimer les différences de seuil des marchandises que les petits commerçants peuvent faire traverser la frontière ;
- Limiter et adapter les taux élevés de taxation formelle qui sont très importants par rapport aux moyens que possèdent les petits commerçants et qui les poussent à se réfugier dans des pratiques informelles ;
- Promouvoir la création et le développement des associations des petits commerçants transfrontaliers et améliorer l'interaction entre les petits commerçants et le gouvernement pour plus de transparence.

## **Conclusion**

Ce papier a porté sur l'analyse MOFF (Menaces, Opportunités, Forces et Faiblesses) des activités des petits commerçants transfrontaliers regroupés dans la CN-ACT (Coordination Nationale des Activités de Commerce Transfrontalier). Cette analyse a évalué les principaux facteurs internes et externes pouvant permettre de gérer stratégiquement le petit commerce transfrontalier. A la fin nous avons proposé un certain nombre de défis auxquels toutes les parties prenantes de cette activité doivent faire face pour permettre la croissance et le développement des activités des petits commerçants transfrontaliers. Après analyse de tous ces éléments, les recommandations suivantes ont été formulées :

- Plaidoyer de la mise en œuvre effective du RECOS
- L'annulation du paiement du TVA sur le produit du cru,
- L'élimination des tracasseries et du harcèlement dans nos différentes frontières
- Dénonciation de la fraude et les transbordements des marchandises,
- Institutionnalisation du mécanisme d'Achat et Vente Groupe par le Ministère du Commerce Extérieur,
- Mettre en place un cadre permanent de dialogue public-privé,
- La promotion de la sécurité dans le milieu rural et l'amélioration des routes des dessertes agricoles afin de favoriser l'exportation de nos produits agricoles ;
- La mise en place de la Coordination d'intervenant dans les commerces transfrontaliers.



# Gouvernance de l'eau dans la ville de Goma

*Phidias-A. Senge-Milemba*

*Directeur de Capacitation de Pole Institute*

## **Introduction**

Tant il est vrai, l'eau est au fondement de la vie, alors elle appelle à une meilleure gouvernance, celle qui observe les principes du droit à l'eau reconnu par l'Assemblée Générale des Nations Unies, par sa Résolution n°64/29228 du juillet 2010 portant sur le « droit à l'eau et à l'assainissement : droit de l'homme ». Ces principes se résument en la disponibilité en quantité suffisante, et de manière continue ; l'accessibilité physique ; la sécurité de l'accès (qualité de l'eau et sécurité de l'utilisation des installations) ; l'accessibilité économique et, enfin, l'acceptabilité, dignité et intimité. Sans cette ressource, la vie humaine serait donc impossible.

Autant que l'air et la nourriture sont nécessaires à la vie humaine, de même, l'eau l'est à de diverses activités humaines. C'est pourquoi de nombreuses villes sont érigées à proximité des eaux de surface (les fleuves, les lacs, etc.) La ville de Goma en étant une, elle est construite sur la rive nord du Lac Kivu, et éprouve un besoin en eau potable qui ne cesse d'augmenter depuis des lustres. Deux raisons principales peuvent justifier ces besoins en augmentation constante : l'accroissement très rapide de la population et l'expansion de la ville. Des quartiers entiers sont privés de l'eau filtrée et nettoyée de la REGIDESO S.A à cause des infrastructures vétustes ou endommagées par des années de service sans renouvellement, d'une part, et la crise d'une politique de l'eau, de l'autre. Ils sont servis par des prestataires ou contractants de la REGIDESO S.A à travers des bornes fontaines qui sont approvisionnées en eau, momentanément stockée dans des réservoirs construits par MERCY CORPS à cette fin. D'autres encore



sont servis par des revendeurs de l'eau à vélo, généralement, sans éthique des biens et services destinés à la consommation par le public.

Dans les quartiers où les ressources en eau filtrée et nettoyée sont rares, ce sont les eaux de pluie qui y sont souvent utilisées. Cette crise d'eau est très impactant sur la sécurité sanitaire et sociale des personnes, et les petites économies des citoyens ordinaires, habitants des quartiers défavorisés. Dans ces entités, l'eau est une denrée rare et chère. Cette rareté et cherté ne permettent pas aux tranches populaires les plus pauvres de la société de faire intervenir cette ressource vitale dans leurs nombreux gestes quotidiens, comme prendre une douche de 30 à 80 litres d'eau, un bain de 150 litres environ, un cycle de lave-vaisselle d'environ 20 litres. Cette pénurie d'eau filtrée et nettoyée relèverait fondamentalement de la crise de gouvernance, parce que, gérer et assurer l'accès à l'eau pour tous n'est guère fonction des ressources, mais tout autant d'une meilleure gouvernance du secteur de l'eau.

Cependant, « la gouvernance n'est pas une fin en soi, mais elle donne des outils pour parvenir à un objectif final, celui de garantir le droit et l'accès à l'eau ». <sup>20</sup> C'est-à-dire « un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun ». <sup>21</sup> Elle « détermine (...) qui peut avoir, quand et comment, droit à l'eau et aux services connexes ». <sup>22</sup> Cela comprend un cadre normatif et stratégique, des acteurs privés comme publics, des objectifs, des ressources, au travers desquels les décisions sont prises et mises en œuvre.

---

<sup>20</sup> ACF-International manuel, *La gouvernance de l'eau et de l'assainissement appliquée aux projets humanitaires et de développement*, Action contre la Faim-France, février 2016, p.17.

<sup>21</sup> CDESC (2002), Observation Générale n°15

<sup>22</sup> UNESCO (2015), Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau, L'eau pour un monde durable

Cette étude consiste à analyser les dynamiques autour de l'approvisionnement de la ville de Goma en eau filtrée et nettoyée. Pour ce faire, elle identifiera les acteurs ou les parties prenantes de la dynamique, et les mettre à contribution quant à la compréhension du processus (formel ou informel) de l'approvisionnement en eau filtrée et nettoyée dans la ville sous examen. Ce qui permettra d'avoir des réponses claires, précises et pertinentes aux préoccupations relatives à la gouvernance de l'eau dans la ville de Goma, à savoir : *qui fait quoi ? Pourquoi le fait-on ? Comment le fait-on ? Qu'est-ce que ça change ? Que faire pour améliorer ?* L'objectif de fond étant de mieux comprendre la dynamique de la fourniture de l'eau dans la ville et de formuler des recommandations pour son amélioration.

### **1. Rôle des acteurs dans la desserte en eau filtrée et nettoyée à Goma**

Depuis près de deux décennies, la ville de Goma connaît une pénurie aiguë d'eau filtrée et nettoyée. Son infrastructure de production et son réseau de distribution d'eau filtrée et nettoyée se sont avérés dépassés à desservir toute la ville de Goma, de plus de 1 million d'habitants. Des mouvements de réclamation ont été organisés par ailleurs autour de la question de pénurie d'eau : « *Goma inataka maji* », pour dire littéralement « *Goma veut de l'eau* ». Depuis la signature de l'accord de collaboration entre la REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl (31 août 2018), la pénurie et le tarif d'une mesure d'eau dans les quartiers défavorisés font toujours débat. S'il y a accord de collaboration entre la REGIDESO S.A et CONGO MAJI sarl, c'est que l'Etat congolais a pris pour indispensable le partenariat public-privé afin d'améliorer la gestion du service de l'eau et de garantir une fiabilité financière de son exploitation dans la ville de Goma.

En effet, la REGIDESO S.A produit l'eau et confie les services de gestion des bornes fontaines et la gestion technique et commerciale du réseau de distribution d'eau au Prestataire (ici dénommé CONGO MAJI sarl), afin que la fourniture de la ville de Goma en eau filtrée et nettoyée réponde aux exigences reconnues par l'Assemblée Générale des

Nations Unies, dans sa résolution n°64/29228 du juillet 2010. Plus clair encore, aux termes de ce Contrat de collaboration, la REGIDESO S.A est responsable de la production et de la livraison de l'eau de bonne qualité et quantité au Prestataire. Le Prestataire quant à lui, ici dénommé CONGO MAJI sarl, a pour rôle d'assurer, à ses risques et périls, sous sa responsabilité, toutes les fonctions des services confiés au Prestataire, à la satisfaction des Usagers, par la gestion des installations qui lui sont confiées.

Par ailleurs, dans le cadre du contrat de collaboration signé le 31 août 2018, la REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl, deux acteurs formels de la dynamique de la fourniture d'eau dans la ville de Goma, soutiennent activement la mise en œuvre du Projet IMAGINE, financé par le Département pour le développement International (DFID-Ukaid) du Royaume Uni, afin de continuer le processus d'amélioration de la qualité de service dans la ville de Goma, particulièrement dans les zones 5 et 6 où la plupart d'investissements nécessaires sont programmés ; de parvenir à une viabilité financière en terme de recouvrement des coûts d'exploitation(OPEX) et de fournir un service d'eau efficient, qui rend le modèle d'investissement plus attrayant pour accéder aux financements concessionnels et commerciaux nécessaires pour combler le manque d'infrastructures dans la ville de Goma (cf. Article 3 de l'Accord du 31 août 2018).

Outre les acteurs formels, la dynamique de fourniture de l'eau dans la ville de Goma bénéficie de service des revendeurs de l'eau à vélo, puisant cette ressource, tantôt aux bornes fontaines des abonnés de la REGIDESO S.A ou sous gestion de celle-ci ; tantôt s'approvisionnent en eau stockée dans des tanks des particuliers ou encore s'approvisionnent directement en eau de surface, essentiellement celle du Lac Kivu. Ces fournisseurs de l'eau vendent une mesure de 20 litres à 250 CDF. Mais ce prix peut varier jusqu'à 500 CDF selon qu'il y a coupure due au manque de l'électricité, à une panne technique dans le

réseau de production et/ou de distribution de la REGIDESO S.A ou à l'engouement des usagers ou encore pendant la saison sèche.<sup>23</sup>

Ce dernier cas expose les usagers, mieux les consommateurs achetant et/ou utilisant directement ou indirectement l'eau distribuée par ce système d'approvisionnement à haut risque, à des maladies hydriques. Et ce, contre l'esprit de l'article 59 de la loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau en République Démocratique du Congo qui stipule que : « Toute personne physique ou morale, publique ou privée, chargée de la production, du transport ou de la distribution de l'eau de consommation s'assure que l'eau ainsi produite, transportée et distribuée est conforme aux normes de potabilité. Elle met en place des moyens internes adéquats de suivi de la qualité de l'eau ».

Contre cette disposition légale, c'est particulièrement les tranches populaires les plus pauvres qui en sont victimes. Ces fournisseurs de l'eau à vélo, sans conscience des normes de potabilité, mais aussi l'ignorance de ces normes par les usagers ou consommateurs de l'eau, sont autant d'éléments qui demandent la mise en place d'une meilleure gouvernance de l'eau. Cette gouvernance renvoie, selon l'UNESCO, à quatre dimensions :

- *La dimension sociale*, qui se rapporte à l'utilisation équitable des ressources en eau, et à un accès au service équitable ;
- *La dimension économique*, qui renvoie à l'utilisation efficace des ressources en eau, et à un accès à l'eau et à l'assainissement au meilleur rapport coût/qualité ;
- *La dimension politique*, qui prend en compte toutes les parties prenantes et les citoyens, et leur donne la possibilité de participer aux processus de décision, et de surveiller leur mise en œuvre ;

---

<sup>23</sup> Entretien accordé par un revendeur de l'eau à vélo, le 27 Août 2019.

- *La dimension environnementale*, qui met en avant la nécessité d'utiliser au mieux la ressource et les services afin de permettre un accès à l'eau et à l'assainissement à tous, dans la durée.<sup>24</sup>

On peut aussi noter la présence sur le marché des importateurs de l'eau de la ville de Gisenyi en République rwandaise. Cette eau bénéficie de la présomption de qualité car sans sel. C'est pourquoi, certains ménages de la ville de Goma s'approvisionnent en cette eau à partir de certains points de vente : boutique, kiosque et habitation. Une mesure de 20 litres d'eau se vend à 1500 CDF alors que la même mesure d'eau se vend à 100 CDF à la borne fontaine gérée par la société CONGO MAJI sarl.<sup>25</sup>

Bien plus, une question mérite bien d'être posée, celle de savoir : *qui sont les propriétaires de tanks ainsi que des camions citernes approvisionnant la ville de Goma en eau ?* Il est vrai, le réseau de distribution d'eau potable semble incapable pour couvrir les besoins en eau de toutes les catégories de consommateurs de tous les 18 quartiers qui composent la ville de Goma. Ce déficit capacitaire a profité à d'autres fournisseurs d'eau, malheureusement sans art. Ce sont les propriétaires des tanks et des camions citernes. Ayant été à la rencontre des enquêtés à ce sujet, nombre d'entr'eux affirment que : « parmi les propriétaires des tanks et camions citernes, figurent les agents de la REGIDESO S.A. Ces derniers interviennent à titre privé autant que les autres citoyens, intervenants privés du secteur. D'autres encore, interviennent sous couvert d'un membre de la famille ou d'un ami pendant que le vrai propriétaire est couvert de l'anonymat ».<sup>26</sup> La raison en est que : le marché est bien loin d'être satisfait par le partenariat REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl, mais aussi, l'activité reste financièrement bénéfique aux intervenants du secteur. Cet intérêt financier devient très alléchant chaque fois qu'il y a coupure de service

---

<sup>24</sup> UNESCO, Rapport mondial sur la mise en valeur de l'eau dans le monde, UNESCO, 2006.

<sup>25</sup> Entretien accordé par les usagers et les importateurs de l'eau du Rwanda, le 30 août 2019.

<sup>26</sup> Entretien accordé par un responsable de camion et tank, 23 janvier 2020.

de fourniture d'eau aux bornes fontaines gérées par la société CONGO MAJI sarl.<sup>27</sup>

C'est ainsi que les propriétaires des tanks revendent de l'eau stockée dans leurs tanks fabriqués à base des bâches et bois qui, généralement, préjudicient les exigences de conformité de l'eau à usage domestique pour la consommation, l'hygiène et autres besoins des ménages. Ils sont approvisionnés par leurs propres camions citernes ou ceux d'autres particuliers, regroupés dans l'Association des Camionneurs Transporteurs d'Eau Potable, ACATREP en sigle. Ces derniers puisent cette ressource au Lac Kivu comme à la station-relais tennis de la REGIDESO S.A. A cette station, un camion d'une capacité de 15m<sup>3</sup> est revendu aux détenteurs privés des tanks à 50 000 CDF<sup>28</sup>. A leur tour, ils revendent une mesure d'eau de 20 litres à 150 CDF et 40 litres à 250 CDF. Ainsi, un tank d'eau de 15 m<sup>3</sup> s'épuise généralement dans 2 ou 3 jours, et génère une recette variant entre 90 000 et 100 000 CDF.

## **2. A qui profite l'Accord de collaboration entre la REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl ?**

L'analyse de l'Accord de collaboration entre la REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl, a permis de mieux cerner les dividendes qui en résultent en faveur de trois parties, à savoir : la REGIDESO S.A, la société CONGO MAJI sarl ainsi que leurs usagers ou consommateurs. Ce constat renvoie à un accord gagnant-gagnant. En effet, appelée selon les termes de l'Accord du 31 août 2018 « Exploitant », la REGIDESO S.A comme la société CONGO MAJI sarl, tire un avantage financier de cet accord de collaboration. Conformément aux termes dudit accord, le prix d'un m<sup>3</sup> est fixé à 4 348 CDF, comprenant ainsi 16% de la TVA soit 600 CDF/m<sup>3</sup> et 2% de perte après compteur soit 75 CDF/ m<sup>3</sup>. Le montant après perte reste 3 673 CDF. C'est en fonction de ce montant que la REGIDESO S.A tire 58,12% soit 2 135 CDF/ m<sup>3</sup> et la part réservée à la société CONGO

---

<sup>27</sup> Entretien accordé par un responsable de camion et tank, 23 janvier 2020.

<sup>28</sup> Entretien nous accordé par les camionneurs, le 20 septembre 2019.

MAJI sarl est de 37,50% soit 1 377CDF/m<sup>3</sup>. Le reste du montant est réservé aux frais destinés à l'audit 46 CDF/m<sup>3</sup> soit 1,25% et le frais de renouvellement et extension 115 CDF/m<sup>3</sup> soit 3,13%.<sup>29</sup> Bien plus, le service d'approvisionnement de la ville en eau potable bénéficie d'un cadre partenarial, permettant à la société CONGO MAJI sarl d'opérer légalement dans le secteur de l'eau en vue d'améliorer la desserte en eau filtrée et nettoyée, et de réduire le taux des maladies diarrhéiques dans la ville.<sup>30</sup>

S'agissant de la part des usagers du partenariat public-privé dans le secteur de l'eau, force est de constater que, dans le partenariat REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl, la population n'implore qu'elle soit mise au cœur des principes du droit à l'eau adoptés le 28 juillet à 2010 à l'Assemblée générale des Nations Unies.<sup>31</sup> Pour ce faire, nous pouvons relever quelques avantages que tirent déjà les usagers de ce partenariat public-privé.

- *Le rapprochement de la population des bornes fontaines et de l'eau potable*

A Goma, le problème d'accès à l'eau potable est récurrent. Plusieurs quartiers sont touchés par ce problème, surtout pendant la saison sèche. Le partenariat REGIDESO S.A et CONGO MAJI sarl, loin d'être une solution satisfaisante, est, ici, défini comme une alternative salutaire au problème de desserte en eau potable, qui n'a cessé de faire de victimes parmi les consommateurs. La population, bénéficiaire final de ce partenariat, est relativement dans la sécurité de l'accès à cette denrée vitale à travers 53 bornes fontaines installées dans les zones 5 et 6, et gérées par la société CONGO MAJI sarl. Grâce à ces bornes fontaines,

---

<sup>29</sup> Contrat de collaboration du 30 Août 2018 entre la REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl.

<sup>30</sup> Entretien nous accordé par le staff de la société CONGO MAJI sarl, le 11 septembre 2019

<sup>31</sup> Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 28 juillet 2010 n°64/292 sur le « droit à l'eau et à l'assainissement : droit de l'homme », cité par ACF-International, *La gouvernance de l'eau et de l'assainissement appliquée aux projets humanitaires et de développement*, Action contre la Faim-France, février 2016, p.17.

la population, surtout la tranche la plus pauvre, a cessé petit à petit de faire de kilomètres à la recherche de l'eau de surface, pourtant non filtrée et nettoyée ; à braver la peur nocturne pour se rendre aux bornes fontaines comme au Lac Kivu au tour de quatre heures du matin ; les violences sexuelles et les noyades.

Le rapprochement de cette majorité silencieuse de l'eau filtrée et nettoyée, en quantité suffisante par l'accord de collaboration REGIDESO S.A et CONGO MAJI sarl interposé, constitue une opportunité qui doit être placée au cœur de l'action publique, allant au-delà d'une simple alternative salubre pour devenir une solution satisfaisante. Car, « une quantité adéquate d'eau salubre est nécessaire pour prévenir la mortalité due à la déshydratation et pour réduire le risque de transmission de maladies d'origine hydrique ainsi que pour la consommation, la cuisine et l'hygiène personnelle et domestique ». <sup>32</sup> Pour ce faire, l'accès en quantité d'eau, à temps et de manière continue doit être privilégié. Elle doit couler de façon suffisante et continue, car son besoin est tout autant continu dans les activités des ménages ou, pour le dire autrement, dans les activités humaines.

- *Accessibilité économique*

Dans le cadre du contrat de collaboration avec la REGIDESO S.A, la société CONGO MAJI sarl gère 53 bornes fontaines du réseau EGN du plan directeur de la ville, à partir du premier jour du mois de janvier 2019. Ces bornes sont installées, respectivement, dans la zone 5, composée de quartiers Katoyi, Majengo, Kasika, Mabanga-nord et Munigi I en territoire de Nyiragongo et dans la zone 6 dont Munigi II est desservi partiellement. Le prix d'une mesure d'eau de 20 litres est uniforme partout où sont installées les bornes fontaines sous la gestion de la société CONGO MAJI sarl. Une mesure d'eau de 20 litres est vendue à 100 CDF, ce qui, relativement, facilite les citoyens ordinaires ou les pauvres de s'en procurer avec moins de peine. Signalons que

---

<sup>32</sup> CDESC (2002), Observation Générale n°15



c'est la valeur la plus minime de toutes parties intervenant dans la commercialisation de l'eau.

Cependant, la quantité insuffisante de l'eau ainsi que sa disponibilité discontinue rendent difficile l'accès de la masse silencieuse à cette denrée vitale en vue de la réalisation de ses activités humaines. Des coupures intempestives de l'eau, des longues heures à mettre pour faire la ligne à la borne fontaine due à une faible pression de l'eau distribuée, rendent vie difficile aux usagers et empêche la société CONGO MAJI sarl d'assurer aux clients un service continu et de qualité. En effet, pour le mois de Mars 2019 par exemple, aucune des bornes fontaines n'a atteint le 100% de taux d'alimentation, et 7 bornes fontaines n'ont pas réalisé 80% de leur fonctionnement. Pour 22% de cas, le prestataire a géré le réseau sous faible pression de l'eau distribuée, ce qui représente à peu près deux heures et demi par jour et par borne fontaine de fonctionnement avec une condition d'alimentation en eau faible et sous optimal. Ces cas de mauvaise desserte en eau impactent négativement l'obligation du prestataire d'assurer la continuité de service (tel que prévu à l'article 25 du contrat) et ternit son image de marque.<sup>33</sup>

Cette situation n'est pas sans conséquences négatives. Devant les besoins en eau de toutes les catégories de consommateurs pour les activités domestiques de consommation et d'hygiène, chacun des citoyens, avec plus au moins une mesure d'eau de 20 litres sans compter les enfants avec des mesures d'eau variant entre 3 et 20 litres, recourt aux services des acteurs informels, à savoir, les revendeurs de l'eau à vélo, les revendeurs de l'eau des tanks privés, les importateurs de l'eau du Rwanda et les boutiquiers. C'est ici que la petite économie des citoyens ordinaires ou des tranches les plus pauvres, usagers du partenariat REGIDESO S.A et CONGO MAJI sarl, est entamée. Pour se procurer de l'eau dans le temps voulu en vue de satisfaire à leurs activités quotidiennes de vie, les usagers sont obligés de payer de l'eau

---

<sup>33</sup> Société CONGO MAJI sarl, Rapport mensuel technique et financier du mois de Mars 2019, p.1.

à leur portée, à un prix très élevé, unilatéralement fixé par les revendeurs informels. Ces fournisseurs de l'eau vendent un volume d'eau de 20 litres à 250 CDF. Mais ce prix peut varier jusqu'à 500 CDF selon qu'il y a longue distance entre le point d'approvisionnement en eau et le point de vente, d'une part, et une pénurie d'eau et/ou une faible pression de l'eau distribuée aux bornes fontaines sous gestion de la société CONGO MAJI sarl, d'autre part. Cependant, malgré la présence de ces 53 bornes fontaines dans les zones 5 et 6, plusieurs voix des populations s'élèvent pour réclamer l'extension des installations de production, de stockage et de distribution d'eau par la REGIDESO S.A et l'entretien voire la réhabilitation des bornes fontaines en délabrement, et desquelles l'eau ne coule plus.<sup>34</sup>

- *La qualité de l'eau*

Un autre avantage tiré du partenariat REGIDESO S.A et CONGO MAJI sarl est la qualité de l'eau qui épargnerait la population des maladies diarrhéiques, surtout chez les enfants dont l'âge varie entre 0 et 5 ans. En effet, l'eau desservie à la population passe *apriori* par le contrôle de conformité aux normes préétablies. Les différents rapports techniques de la société CONGO MAJI sarl adressés à la REGIDESO S.A renseignent suffisamment sur les différentes analyses physico-chimiques et bactériologiques de l'eau effectuées chaque semaine en collaboration avec la REGIDESO S.A en vue de la production et la desserte de l'eau de qualité aux usagers. Au mois de janvier 2019, ces analyses physico-chimiques et bactériologiques effectuées chaque semaine en collaboration avec la REGIDESO S.A ont démontré que ce partenariat public-privé fournissait une eau à 100% conforme aux normes préétablies à l'exception du taux de chlore (taux de conformité de 96,4%) et de la quantité des matières en suspension (taux de conformité de 64,9%). Avec l'objectif d'atteindre une conformité totale pour les matières en suspension, la vidange et le nettoyage de deux réservoirs d'eau ont été planifiés.<sup>35</sup> De même, les mois de Février,

---

<sup>34</sup> Entretien en focus groupe du 27 Août 2019

<sup>35</sup> Société CONGO MAJI sarl, Rapport Mensuel technique et financier du mois de Janvier 2019, p.7.

Mars, Avril et Mai n'ont pas dérogé à la règle. Des analyses physico-chimiques et bactériologiques ont été effectuées régulièrement en collaboration avec la REGIDESO S.A. Elles démontrent que, bien que l'eau soit pour la plupart en conformité avec les normes préétablies, le niveau des matières en suspension est nettement supérieur à la limite maximale. Comme pour le mois de janvier, en raison de l'absence des réactifs de laboratoire spécifiques, les analyses de fluorure n'ont pas pu être effectuées.<sup>36</sup>

### **3. Le revers de la médaille du partenariat REGIDESO S.A et CONGO MAJI sarl**

Il n'est plus à démontrer, le service de la société CONGO MAJI sarl est perçu comme une alternative conduisant à l'échec du business entretenu par des acteurs sans foi ni loi, intervenant dans le service de desserte de l'eau à Goma. Au fur et à mesure que ce service de la desserte en eau potable gagne en régularité et s'étend dans les quartiers défavorisés de la ville comme dans ses environs, les revendeurs de l'eau à vélo, les propriétaires des camions citernes, les revendeurs de l'eau des tanks privés, les importateurs de l'eau du Rwanda ainsi que les boutiquiers perdent le marché. Pour cause, la qualité de leur eau est médiocre et leur prix, comparativement à celui proposé par la société CONGO MAJI sarl, est trop élevé.

Cependant, le partenariat REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl n'est pas sans problème. Les différentes coupures ainsi qu'une faible pression de l'eau distribuée, ont laissé s'ouvrir un marché en faveur d'autres fournisseurs de l'eau. Ce business fait que les habitants des quartiers défavorisés (Mabanga nord et sud, Katoyi, Kasika, etc.) accèdent à l'eau à un prix élevé que ceux habitant les quartiers favorisés de la ville de Goma (Les Volcans, Mikeno et Mapendo). En moyenne, la consommation mensuelle de l'eau par un ménage de 6 aux quartiers défavorisés précités est estimée à 4 800 litres, soit 240 bidons de 20 litres, équivalent de 4,8 m<sup>3</sup>, et s'obtient au prix de 30 000 CDF, dans

---

<sup>36</sup> Société CONGO MAJI sarl, Rapports Mensuels techniques et financiers des mois de Février, Mars, Avril et Mai 2019.

l'optique où 2 bidons de 20 litres se négocieraient à 250 CDF. Pourtant, dans les quartiers favorisés, en l'occurrence les Volcans, la consommation mensuelle d'eau est facturée proportionnellement aux indications du compteur. C'est ainsi qu'à partir de 1 à 10 m<sup>3</sup>, la REGIDESO S.A fait payer 6 128,70 CDF, soit 612,8700 par m<sup>3</sup> selon une base de 10. Dépassé 10 m<sup>3</sup>, la tarification du prix du m<sup>3</sup> et la base changent. De 11 à 25 m<sup>3</sup>, la REGIDESO S.A fait payer à ses clients 13 189,32 CDF, soit 1099,1100 par m<sup>3</sup> selon une base de 12. A ces deux bases, on y ajoute les frais de location du compteur et la TVA (16%). Malgré tout, la facturation de la REGIDESO S.A à ses abonnés habitant les quartiers favorisés semblent moins couteuse. Ainsi par exemple, un abonné de la REGIDESO S.A vivant au quartier Mikeno dont la consommation mensuelle d'eau de décembre 2019 a été de 22 m<sup>3</sup>, et facturée à 24 382,02 CDF (incluant les frais de location de compteur, la TVA, et les deux bases de facturation), un montant qui ne permettrait pas à un ménage de Ndosho de se procurer mensuellement 4 m<sup>3</sup>.

A bien comprendre, les coupures fréquentes d'eau aux bornes fontaines sous gestion de la société CONGO MAJI sarl constituent un facteur important de la perturbation du service d'eau et un réel défi partenarial à relever si l'on mise sur la qualité du service et la performance financière à réaliser pour les parties au contrat de collaboration. Parce que si le partenariat public-privé est encouragé dans le secteur de l'eau, c'est d'abord et surtout, pour la disponibilité en quantité suffisante, et de manière continue de l'eau ; l'accessibilité physique ; la sécurité de l'accès (qualité de l'eau et sécurité de l'utilisation des installations) ; l'accessibilité économique et, enfin, l'acceptabilité, dignité et intimité. Desservir la population en eau potable, dans les conditions ci-haut énumérées, revient à reconnaître à tous et à chacun le droit à l'eau, et ce, conformément à l'article 5 de la loi congolaise n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau, qui dispose que : « L'Etat garantit à tout Congolais l'accès juste et équitable aux ressources en eau et aux espèces aquatique ».

Pratiquement, le partenariat REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl souffre de coupures fréquentes de fourniture de l'eau. Pour le seul mois de janvier 2019, la société CONGO MAJI sarl a relevé 626 cas de coupures de moins de 24 heures, qu'elle estime considérable et grave.<sup>37</sup> Selon le rapport mensuel technique et financier de janvier 2019 de la société CONGO MAJI sarl, 37 469 M<sup>3</sup> ont été vendus à travers 53 bornes fontaines fonctionnelles contre 26 788 M<sup>3</sup> pour 49 bornes fontaines budgétairement prévu au début de mois de janvier. Ce qui présente une différence absolue de 10 681 soit une différence relative de 39,9 %. Ce résultat a permis la collecte des revenus évalués à 162 916 150 CDF contre 114 461 108 CDF prévus. Il est donc une évidence que sans ces coupures intempestives intervenues au courant de cette période, la performance financière liée à la vente serait davantage significative. Il en est de même du mois de février 2019, où la société CONGO MAJI sarl a relevé 692 cas de coupures de moins de 24 heures,<sup>38</sup> soit une hausse de 10,5 % par rapport au mois de janvier 2019. Non seulement ces coupures intempestives impactent négativement sur l'atteinte des objectifs du contrat de collaboration et ternissent la crédibilité et la fiabilité censées caractériser les parties prenantes au contrat, mais aussi handicapent la réalisation des performances financières.

A première vue, les agents de la REGIDESO S.A impliqués dans la commercialisation de l'eau potable ne jouent pas de rôle dans ces coupures fréquentes du service d'eau. Deux raisons principales semblent les justifiées : les coupures fréquentes du courant électrique de la Société Nationale d'Electricité, SNEL en sigle, et l'incapacité financière qu'éprouve la REGIDESO S.A à approvisionner le générateur en carburant chaque fois qu'il y a coupure de l'énergie électrique de la SNEL, nonobstant les recettes reçues mensuellement de la société CONGO MAJI sarl.<sup>39</sup> *A contrario*, d'autres voix se lèvent

---

<sup>37</sup> Société CONGO MAJI sarl, Rapport mensuel technique et financier du mois de Janvier 2019, p.1.

<sup>38</sup> Société CONGO MAJI sarl, Rapport mensuel technique et financier du mois de Février 2019, p.1.

<sup>39</sup> Entretien avec le staff de la société CONGO MAJI, le 11 septembre 2019

pour affirmer l'existence de certain *deal informel* entre agents de la REGIDESO S.A se livrant au transport et commercialisation de l'eau stockée dans des tanks de fortune, construits et gérés par eux-mêmes ou par des personnes interposées.<sup>40</sup> C'est cette implication cachée de ces agents dans ce business qui porte la tranche populaire des pauvres à croire en l'existence d'une main noire derrière les coupures de service d'eau aux bornes fontaines gérées par la société CONGO MAJI sarl aux fins de favoriser l'écoulement du stock des acteurs informels à un prix élevé.

Il s'agit des revendeurs de l'eau à vélo, les propriétaires des camions citernes, les propriétaires des tanks privés, les importateurs de l'eau du Rwanda qui en profitent. Ils se livrent à un business, à la limite suicidaire, sachant que plus on s'éloigne de la ville, le volume d'eau augmente de valeur. Ces revendeurs amassent de l'argent sur le dos des pauvres citoyens, sans ressources suffisantes pour nouer les deux bouts du mois. Ils leur vendent une mesure d'eau de 20 litres à 250 CDF voire 500 CDF, deux à cinq fois plus cher que le prix de la même mesure d'eau à la borne fontaine sous gestion de la société CONGO MAJI sarl. Tout porte à croire que ces revendeurs privés de l'eau exercent, dans le rayon d'action de la société CONGO MAJI sarl et contre elle, une concurrence déloyale aux fins inavouées : soit d'enrichissement rapide soit de découragement et de nuisance au partenariat REGIDESO S.A et CONGO MAJI sarl dans sa mission de desserte en eau de qualité aux Usagers.

Par ailleurs, loin de demeurer un bien social à la préservation de la vie humaine, le service d'eau de la société CONGO MAJI sarl est au fondement de conflits nés des intérêts économiques opposés entre les parties prenantes. La non-réalisation de certaines dispositions du contrat de collaboration entre la REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl ruine ce cadre partenarial, pourtant salubre pour les usagers, et impacte négativement sur la qualité du service à rendre aux consommateurs :

---

<sup>40</sup> Focus groupe organisé le 23 janvier 2020

- L'intervention de la REGIDESO S.A. dans la commercialisation de l'eau à partir des bornes fontaines construites par elle, et connectées au réservoir d'eau sous sa gestion. C'est le cas du réservoir d'eau de CAJED à Ndosho, d'une capacité de 500 m<sup>3</sup>. Celui-ci est sous la gestion directe de la REGIDESO S.A à travers ses agents chargés de la commercialisation de l'eau au prix de 100 CDF la mesure de 20 litres d'eau. Six bornes fontaines y sont connectées, chacune disposant de six robinets. On peut également évoquer les cas de deux tanks situés au Quartier Katindo, avenue du fleuve, dont la capacité de chacun est de 10m<sup>3</sup> soit un total de 20m<sup>3</sup>. Deux bornes fontaines y sont installées dont une comprend six robinets et l'autre en a quatre. Leur gestion est soumise au même régime que le réservoir de CAJED à Ndosho.<sup>41</sup> Cette mauvaise pratique exercée contre la société CONGO MAJI sarl est l'expression du non-respect des clauses de l'accord et de la malhonnêteté. Et pour le dire clairement, d'une « crise éthique »<sup>42</sup> dans le chef des parties. La nuisance de cette « crise éthique » entrave fortement le fonctionnement du contrat de collaboration, considérant la REGIDESO S.A comme « Exploitant » et la société CONGO MAJI sarl, « Prestataire ».
- La société CONGO MAJI sarl n'a pas, de son côté, construit de nouvelles bornes fontaines dans la zone 5 et 6 comme prévu dans le contrat de collaboration. Le fait de n'avoir pas mis en place de nouvelles bornes fontaines fait tourner au ralenti le fonctionnement du contrat de collaboration.
- La discontinuité de la fourniture du service d'eau par la REGIDESO S.A aux bornes fontaines handicape sérieusement la réalisation des objectifs du contrat de collaboration entre les parties. Le service de l'eau n'est donc pas assuré aux bornes fontaines pendant les heures réglementaires soit de 6 heures à 18 heures comme prévu dans le contrat.

---

<sup>41</sup> Entretien avec les agents vendeurs de l'eau aux bornes fontaines gérées par la REGIDESO S.A, le 28 septembre 2019

<sup>42</sup> Entretien avec le staff de la société CONGO MAJI sarl, le 11 septembre 2019

- La difficulté d'accès, pour le technicien de la société CONGO MAJI sarl, au laboratoire de la REGIDESO S.A, Direction provinciale du Nord kivu, pour y effectuer, avec un technicien de l'Exploitant, des prélèvements en vue d'une série de tests physicochimiques et bactériologiques. Cette difficulté, expression d'une crise de collaboration étroite entre les deux parties, empêche le fonctionnement du contrat de collaboration au profit de la qualité de l'eau à desservir les usagers.
- En violation du contrat de collaboration entre la REGIDESO S.A et société CONGO MAJI sarl, des revendeurs privés ont été connectés au réseau EGN et exercent contre la société CONGO MAJI sarl une concurrence déloyale importante au business que le Prestataire estime considérable et grave.<sup>43</sup>

#### ***4. Ce qu'il convient de faire pour améliorer la fourniture de l'eau potable dans la ville de Goma***

Ce paragraphe va consister à proposer des possibilités en vue de l'amélioration de la desserte en eau potable dans la ville de Goma. Il s'agira donc de prendre en considération l'application de la bonne gouvernance dans le secteur de l'eau, de l'extension *des bornes fontaines dans les différents quartiers de la ville, de la dotation de l'Exploitant des moyens de sa politique, de la régulation des prélèvements des échantillons d'eau, de la protection des consommateurs en ce qui concerne la potabilité de l'eau.*

- *Appliquer la bonne gouvernance dans le secteur de l'eau.*

Les maux qui rongent l'atteinte des objectifs de l'accord entre la REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl sont importants mais non insurmontables. La bonne gouvernance dans le secteur de l'eau s'avèrerait une réponse adéquate aux différents défis liés à la desserte de l'eau traitée et nettoyée. Elle implique l'éthique et la transparence, deux principes sacrosaints d'une gouvernance novatrice et clairvoyante.

---

<sup>43</sup> Société CONGO MAJI sarl, Rapport mensuel technique financier du mois de Février 2019, p.1.



Elle permettrait, bien au-delà des questions d'infrastructure, de financement, d'entretien ou d'exploitation, de rendre à la population un service d'eau de qualité, suffisant et continu, ainsi qu'obtenir la fiabilité, transparence et performance financière pour les parties prenantes. Celles-ci sont invitées à en faire preuve, dont savoir communiquer sans artifice chaque fois qu'un quelconque blocage surviendrait dans le service d'eau aux usagers, l'honnêteté des parties, le respect des clauses du contrat, le sens commun, etc. Seule la bonne gouvernance pourra prévenir et relever les défis dans le secteur de l'eau dans la ville de Goma.

- *Etendre les bornes fontaines dans la ville*

L'extension des bornes fontaines dans les zones en besoin accru de l'eau potable, particulièrement, la zone 5 et 6, permettrait d'épargner les populations, déjà en économie précaire, de tomber dans le filet des acteurs du business d'eau. La capacité des parties prenantes à fournir une eau potable de bonne qualité dans les deux zones susdites attestera donc de la solidité du partenariat entre la REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl, ainsi que leur professionnalisme dans le service.

- *Doter l'exploitant des moyens de sa politique*

Donner à la REGIDESO S.A les moyens de sa politique en vue d'assurer à la société CONGO MAJI sarl un service d'eau sans interruption selon les termes du contrat de collaboration en vue d'approvisionner, à son tour, les usagers en eau potable ainsi que relever le défi de la faible pression de l'eau distribuée aux les bornes fontaines.

- *Réguler des prélèvements des échantillons d'eau*

Pour assurer à la population un service fiable et de la préserver des maladies hydriques, les prélèvements des échantillons devraient se faire dans le respect strict des termes du contrat de collaboration. Parce que la fourniture de l'eau potable devrait répondre à la satisfaction des usagers plutôt qu'aux intérêts économiques qui opposent les parties prenantes. La REGIDESO S.A devra donc fournir plus d'efforts afin de

rendre l'eau disponible et permanente de 6 heures à 18 heures conformément aux termes de l'accord de collaboration.

- *Protéger les consommateurs en ce qui concerne la potabilité de l'eau*

Renforcer la sécurité de l'eau par le contrôle et la sécurité des chambres de vannes, des vannes de maillages et une bonne coordination du processus de production de l'eau entre le site de Bushara et la station de pompage s'impose. Bien plus, l'entretien voire la réhabilitation des bornes fontaines en délabrement, et desquelles l'eau ne coule plus devra être inscrit parmi les priorités de la collaboration entre la REGIDESO S.A et la société CONGO MAJI sarl en vue d'un meilleur service aux usagers dont le fond est la protection des consommateurs en ce qui concerne la potabilité de l'eau.

## **Conclusion**

Les défis à relever dans le secteur de l'eau dans la ville de Goma sont importants, mais ne sont pas du tout insurmontables. Ils peuvent être résolus par le déploiement d'un investissement ciblé, d'une part, et d'une meilleure gouvernance du secteur, de l'autre. Ce dernier mérite d'être novatrice et clairvoyante, car, aujourd'hui, devant la problématique de la desserte en eau filtrée et nettoyée, il faut plus que jamais aller au-delà des questions d'infrastructure, de financement, d'entretien ou d'exploitation. La pratique d'une meilleure gouvernance du secteur pourra prévenir et relever ces défis qui menacent la vie humaine. D'où, la nécessité « d'instaurer de nouvelles politiques et des schémas de gestion efficaces tant au niveau de la ressource que du service public de l'eau en vue de valoriser l'eau, non seulement comme ressource économique, mais aussi la considérer comme bien social, car l'un des rôles essentiels de l'eau reste la préservation de la vie ».<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Exposé des motifs de la Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial, 57<sup>ème</sup> année, 13 janvier 2016

Loin d'une gouvernance novatrice et clairvoyante, il n'est pas aisé de répondre avec grande satisfaction aux besoins criants en eau filtrée et nettoyée de la population de la ville de Goma, en proie à des fournisseurs informels de cette ressource vitale. Ces derniers s'en passent de toute exigence de conformité, des analyses physico-chimiques et bactériologiques, et livrent aux usagers une ressource non contrôlée par la Régie de Distribution d'Eau de la Rd Congo, Direction provinciale du Nord kivu et dangereuse pour la santé publique. Il faut aussi noter la « crise éthique » des parties prenantes qui est au fondement du fonctionnement en dents de scie de l'accord. Cette « crise éthique » serait à l'origine de plusieurs mauvaises pratiques dans la dynamique de desserte de l'eau potable. Parmi elles, le business entretenu par des fournisseurs de l'eau, sans conscience des normes de potabilité de l'eau, lequel business pèse sur le dos des pauvres citoyens, dont la situation socioéconomique est déjà précaire. Bien plus, les fréquentes coupures d'eau en est un autre indicateur, et continuent de constituer un facteur très significatif de la perturbation du service de desserte en eau filtrée et nettoyée. Car, le fait pour la direction provinciale de la REGIDESO S.A de se livrer à la commercialisation de l'eau aux bornes fontaines construites et gérées par elle-même via ses agents revendeurs, laisse planer un flou quant aux raisons de coupure de service de l'eau décriées. Ces coupures d'eau profiteraient aux propriétaires des camions citernes et des tanks privés d'eau, aux revendeurs de l'eau à vélo et aux importateurs de l'eau de la ville de Gisenyi au Rwanda.

# La société Yme Jibu : Un continuum entre interventions humanitaires d'urgence et de développement en Ville de Goma

*Par Deo Mulikuza MIRINDI<sup>45</sup>*

## 0. Introduction

Le colloque organisé du 29 au 30 septembre 2021 par Pole Institute de Goma autour de quatre thématiques suivantes, a offert à la société de droit privé dénommée Yme Jibu l'opportunité de partager son expérience dans le cadre de la gestion du service public de 'eau dans la partie périurbaine pauvre de l'Ouest de la Ville de Goma. Il s'agit des thématiques suivantes : (I) Gouvernance des ressources minières et des ressources naturelles ; (ii) Partenariat Public-Privé et offre de services publics ; (iii) Enigme sécuritaire au Nord Kivu et Gouvernance de l'état de siège ; (iv). Migrations et défis à l'adhésion de la RDC à la East Africa Community. L'expérience exposée par la Societe Yme Jibu, se place à cheval entre les thématiques de la gouvernance des ressources naturelles et le partenariat public-privé et l'offre de services publics. Cette expérience tranche avec deux principes selon lesquels : (i) le continuum entre les actions humanitaires lancées dans le pays a la suite de nombreuses crises qu'il a connues n'ont pas généralement se poursuivre et devenir le point de départ d'interventions durables soutenant le développement du pays ; (ii) la mise en application concrète du modèle de partenariat public privé prônée dans le texte de la Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau , mais laquelle attend encore ;es mesures d'application nécessaires afin d'en faciliter l'applicabilité dans les conditions actuelles du pays..

Afin de la présentation suivra la trame suivante : un bref exposé sur le contexte de la gouvernance du service public de l'eau dans la Ville de Goma, usant pour cette présentation d'un cadre d'analyse suggéré aux

---

<sup>45</sup> Président du Conseil d'administration (Yme Jibu).

Etats membres de l'Union Africaine en pour leur permettre de comparer leurs données et leurs performances. Une fois le contexte décrit, l'expérience de la société Yme Jibu sera déclinée, à la fois comme un modèle de continuité entre des opérations d'urgence humanitaire et de l'autre côté, comme un exemple de partenariat public privé développé au regard de la Loi relative à l'eau de 2015.

Au terme de la Loi relative à l'eau du 31 décembre 2015, par service public de l'eau, il faudrait entendre « l'ensemble d'actions comprenant la production, le transport et la distribution de l'eau potable a la population » es opérations suivantes : captage, traitement, stockage, transport, distribution et commercialisation »

## **1. Le contexte de la gouvernance du service public de l'eau dans la Ville de Goma**

Il existe plusieurs définitions de la gouvernance, variables selon les contextes et les auteurs. En raison de sa simplicité, nous avons retenu celle de Perspective Monde, laquelle définit la gouvernance comme « l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lesquels les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir. La gouvernance suppose ainsi une bonne gouvernance et, inversement, une mauvaise gouvernance ».

Selon le dictionnaire de politique « Toupictionnaire », la gouvernance a pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable. Elle veille en priorité au respect des intérêts des 'ayant droits' (citoyens, pouvoirs

publics, partenaires, actionnaires...) et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires »<sup>46</sup>.

### **1.1. Cadre d'analyse du contexte**

Dans quel contexte se déroulent les interventions de service public de l'eau à Goma ?

La présentation du contexte sera faite à la lumière d'un cadre d'analyse proposé aux États membres de l'Union Africaine, qui facilite les échanges et les comparaisons de données entre les différents États. Ce cadre constitue un ensemble de principes de gouvernance sectorielle préconisés par le Conseil des Ministres Africains chargés de l'eau et de l'assainissement, AMCOW en sigle<sup>47</sup>.

Ce cadre regroupe en trois agrégats les conditions optimales qui permettraient de fournir aux populations un service d'eau durable et de qualité. Il s'agit de :

- Un environnement légal et réglementaire sectoriel favorable,
- Des conditions propices à la mise en œuvre des services AEP,
- Des conditions adéquates susceptibles de favoriser la durabilité et l'utilisation des services AEP

#### **1.1.1. Un environnement sectoriel favorable**

Parmi les éléments essentiels d'un environnement sectoriel favorable figurent les lois, les politiques générales et sectorielles et les réglementations qui soient favorables au développement du secteur de l'approvisionnement en eau potable.

Mais l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution des lois, des réglementations et des politiques nécessitent l'existence d'une planification et de ressources budgétaires suffisantes et leur utilisation efficiente.

---

<sup>46</sup>Toupictionnaire, dictionnaire de la politique, in [http://www.toupie.org/Dictionnaire/Democratie\\_participative.htm](http://www.toupie.org/Dictionnaire/Democratie_participative.htm).

<sup>47</sup> AMCOW = African Ministers Council on Water.

### **1.1.2. Niveau de dépenses, Équité, Résultats et Performance du secteur**

Parmi les conditions favorables à la mise en œuvre efficace des activités du secteur d’approvisionnement en eau potable, il sied de citer, entre autre, un niveau de dépenses suffisantes par rapport aux besoins (d’investissement, extension, de maintenance, d’entretien et de réparation, etc), une répartition équitable des investissements (entre milieu urbain et milieu rural, riches et pauvres, hommes et femmes, absence de discrimination basée sur l’origine ethnique, religieuse, politique, etc). Cela suppose l’existence d’un budget approprié et suffisant, utilisé de manière transparente et efficiente.

Bien plus, les résultats et les performances des investissements et des activités financées doivent être régulièrement suivies et évaluées afin de savoir si les objectifs en termes de couverture des besoins des populations, de disponibilité et de qualité du service sont atteints et si la durabilité du service peut être assurée, tenant compte des tendances en termes de viabilité financière des systèmes et de la qualité technique des ouvrages et de leur niveau d’exploitation.

### **1.1.3. Conditions favorables à la durabilité et à l’utilisation des services AEP**

La durabilité des services d’approvisionnement en eau potable est liée à la qualité de la conception et de la réalisation des ouvrages, à la régularité de la maintenance, de l’entretien et des réparations. Cela suppose de bonnes provisions en termes d’achats de consommables et de pièces de rechanges, de contractualisation de services qualifiés et à la prise de dispositions en vue de la réalisation d’extensions nécessaires pour faire face à accroissement naturel et à d’éventuelles mobilité géographiques et sociologique des populations.

S’agissant de l’utilisation du service d’eau potable, elle suppose que les usagers (membres de communautés, instances officielles et autres administrations publiques, etc) consomment effectivement le service, et qu’ils paient une contribution financière suffisante pour ce service, d’autant plus que la Loi relative à l’eau en RDC exclut la gratuité du

service public de l'eau. Il va sans dire que si le service est gratuit ou tarifé de manière inappropriée, les ressources nécessaires à la couverture des besoins de fonctionnement, de maintenance, de remplacement et extension ne pourraient être réunies, et tous les systèmes iraient connaîtraient un arrêt précoce de fonctionnement.

L'utilisation suppose aussi que les prix du service public de l'eau sont abordables pour la majorité des usagers, que l'accessibilité géographique et socioculturelle et la qualité du service sont jugées acceptables par les populations.

## **1.2. Constats sommaires découlant de l'analyse du contexte**

### **1.2.1. Lois et réglementation en rapport avec le service public de l'eau**

La Constitution congolaise de 2006, en son article 48, stipule : “ Le droit à un logement décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique sont garantis. La loi fixe les modalités d'exercice de ces droits”.

Une Loi spécifique relative à l'eau a été promulguée le 31 décembre 2015, mais les mesures d'application nécessaire attendent toujours leur publication. A la suite de la promulgation de cette Loi, un document de Politique nationale du service public de l'eau a été préparée par des experts ministériels nationaux en collaboration avec les partenaires techniques et financiers sectoriels ; finalisé en juin 2016, ce document n'a pas encore été publié par le Gouvernement. Dans la foulée de ces textes, certaines Provinces ont élaboré et mettent progressivement en œuvre des documents de stratégies, de mise en œuvre de politique provinciales, etc.

La gouvernance du service public de l'eau demeure encore faible et incohérente, faute de mesures d'application connues de toutes les parties prenantes, et de maîtres d'ouvrages expérimentés et qualifiés. Jusqu'à la promulgation de la Loi relative à l'eau, le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain était sous la gestion de la REGIDESO, une société d'Etat, focalisée sur le contrôle et la gestion du service et non sur la gouvernance sectorielle. De cette



situation est résulté une quasi-absence de dialogue sectoriel, de données de planification au niveau national, provincial et des entités territoriales décentralisées, et de mécanismes et systèmes de suivi des réalisations et des performances. En milieu rural, le sous-secteur de l’approvisionnement en eau potable est sous la gestion et la gouvernance du Service national d’hydraulique rurale, transformée depuis peu en Office national d’hydraulique rurale, dont le mandat ne semble pas en ligne avec la Loi relative à l’eau, dans la mesure où ses attributions sont parallèles à celles des gouvernements provinciaux et des ETD, maîtres d’ouvrages indiqués par la Loi.

Également faute de planification, les interventions dans le cadre du secteur se font par projets et non dans le cadre de programmes, empruntant depuis des lustres ce que d’aucuns qualifient de “cycle court du développement”, qui consiste à résoudre des problèmes humanitaires à travers des ONG internationales et des Agences du Système des Nations Unies, by passant les systèmes gouvernementaux qui demeurent faibles.

### **1.2.2. En rapport avec le Budget dédié au service d’eau potable**

D’une manière générale, les responsables sectoriels et des entités décentralisées ne financent pas les services d’approvisionnement en eau. Les financements occasionnels en faveur de l’AEP proviennent des agences de coopération internationale humanitaires, très rarement de développement. Notons que les usagers contribuent aussi tant soit peu au financement du service, l’accès à l’eau en milieu urbain étant payant.

### **1.2.3. Niveau de dépenses**

Le niveau de dépenses dévolues au secteur AEP n’est systématiquement suivi par aucun organe gouvernemental ou provincial. Les dépenses étant trop faibles par rapport aux besoins, qui plus est sont non prédictibles et dépendantes de l’aide extérieure, les réalisations sont tout autant trop faibles.

### **1.2.4. Niveau d’équité des services d’eau potable**

Le niveau d’équité pourrait être difficilement assuré dans la mesure où en général les interventions ciblent en priorité les sites connaissant des

situations d'urgences : populations déplacées, épidémies, catastrophes naturelles, etc.,

Certains quartiers semblent plus favorisés que d'autres, la priorité étant donnée aux quartiers planifiés et bien urbanisés, généralement habités par l'élite politique, économique et sociale. Le reste de la population, essentiellement des quartiers les plus périphériques, est dépourvu de services améliorés, et s'approvisionne en eau brute du Lac Kivu, dont certains ménages sont éloignés de plusieurs kilomètres. Pour ces ménages, les corvées d'eau assumées par les filles et les femmes leur imposent un lourd tribut.

La Loi relative à l'eau et les bonnes pratiques dans tous les pays du monde en matière de gouvernance du service public de l'eau invitent les opérateurs et les maîtres d'ouvrages à faire participer les communautés bénéficiaires, y compris les femmes, à la prise de décision concernant le service. Ceci est malheureusement rarement le cas en République démocratique du Congo.

#### **1.2.5. Performances du secteur**

Les performances en termes de qualité, de permanence, de quantité et de volume du service ne sont pas systématiquement monitorées. Nul ne pourrait aujourd'hui dire avec plus ou moins de précision quelle est la proportion des ménages desservis et non desservis, et avec quel volume par personne et par jour, par quartier, etc.

#### **1.2.6. Maintenance des ouvrages**

Elle est occasionnelle ; il en est de même pour les opérations entretiens et réparations. Les opérateurs n'ont généralement pas de stock de pièces de rechanges et en cas de panne ou de dysfonctionnement, il faut parfois attendre plusieurs semaines, voire plusieurs mois entre la commande et la réception des pièces. Dans ces conditions, la durabilité et la permanence du service ne peuvent être assurées sans appui externe aux opérateurs. Il est vrai que le service d'eau est payant, mais les tarifs ne sont pas souvent adéquats pour couvrir tous les frais de production, de fonctionnement et même les provisions pour le renouvellement, car ils

sont souvent imposés par les pouvoirs publics afin de permettre aux pauvres parmi les pauvres d'accéder au service. Or, pareille pratique est contraire au prescrit de la Loi relative à l'eau.

A ce jour, gestion des ressources en eau et gestion du service public de l'eau sont déconnectées. Cet état de choses ne facilite pas le travail des investisseurs du secteur de l'approvisionnement en eau potable, l'accès aux données sur les ressources en eaux, notamment les eaux souterraines, est fastidieux et coûteux. Les services publics provinciaux qui revendiquent des redevances et des taxes sur les prélèvements d'eau ne disposent pas de données sur les nappes, notamment leur richesse en eau, leurs profondeurs et la nature des roches qui abritent les nappes.

### **1.2.7. Renouvellement et extension des ouvrages**

Faute de ressources financières, de données de planification et de suivi adéquat, les extensions périodiques et les renouvellements des infrastructures pour faire coïncider au moins la production d'eau avec la courbe de la croissance démographique, et la distribution géospatiale des populations, ne sont pas suivis. Généralement les rares extensions faites le sont sur base de la demande d'une clientèle capable et désireuse de payer, et non sur la base d'une quelconque planification ou sur les besoins des plus démunis..... Une des conséquences de cette pratique est que parfois l'aménagement d'une extension entraîne des pénuries d'eau dans des quartiers ou des avenues jusque-là alimentés.

Le manque d'extension et de renouvellement tient également à l'insuffisance de ressources liées, découlant elle-même de l'absence de subventions et du faible taux de recouvrement des factures de consommations d'eau, du vandalisme et du vol d'eau, etc.

### **1.2.8. Usages / Utilisation du service**

L'utilisation du service d'eau potable est très faible par rapport aux besoins. En effet, l'offre est globalement limitée du fait d'une faible production par rapport à une population qui croît rapidement du fait de la croissance naturelle et de l'immigration induite par l'exode rural exacerbé par l'insécurité dans les zones rurales, qui se vident de leurs

populations chaque fois en cas de conflits armés, de catastrophes naturelles ou d'épidémies, etc. Le faible niveau de consommation s'explique aussi par le faible pouvoir d'achat chez les ménages pauvres et l'existence de points d'eau alternatifs où les ménages s'approvisionnent gratuitement chaque fois qu'ils n'ont pas d'argent pour payer le service d'eau amélioré, notamment dans le Lac Kivu, dont l'eau est périodiquement infestée du vibrion cholérique.

Le service public de l'eau se déroule dans un contexte délétère et de grande précarité tant au niveau de la gouvernance qu'à ceux des ressources financières, limitées, et d'une décentralisation incomplète et probablement mal amorcée. L'arsenal légal et réglementaire est encore déficitaire et peu connu des parties prenantes, notamment des responsables des gouvernements provinciaux et des ETD<sup>48</sup> ;

Les Maîtres d'ouvrages manquent d'expérience, dans un environnement national et provincial où la pratique d'une gestion décentralisée du service public de l'eau (SPE) est très récente et recherche encore ses marques.

A titre d'exemples, les périmètres géographiques et de compétences des acteurs ne sont pas délimités, l'absence de subventions jointe en faveur de prix jugés élevés par les clients, le principe de « l'argent de l'eau doit aller au service de l'eau » est mal compris par les administrations et par conséquent pas appliquée, la collecte de redevances, de taxes et impôts dans un environnement où le secteur n'est pas financièrement soutenu par les pouvoirs publics, donne aux opérateurs de systèmes d'eau l'impression de subir des prélèvements sans contrepartie en termes de services, de facilités, etc., etc..

Cependant, vu l'énormité des besoins, il est clair qu'il y a de la place pour plus d'un acteur, même si [e chemin du développement du secteur de l'eau potable requiert encore d'importants efforts et devrait continuer à être suivi et balisé encore davantage, que ce soit au niveau des

---

48 ETD ou Entités territoriales décentralisées. Il s'agit de : villes, communes urbaines et rurales, les collectivités-chefferies et les secteurs. Ces entités disposent officiellement d'une personnalité juridique et jouent en principe le rôle de maîtres d'ouvrages dans l'administration du service d'approvisionnement en eau potable.

institutions dirigeantes qu'à celui des maîtres d'ouvrages, des opérateurs et des communautés bénéficiaires.

En dépit de ce contexte austère, la Société Yme Jibu a su se frayer son bonhomme de chemin, dont les grandes lignes sont exposées dans les lignes ci-dessous.

## **2. La Société Yme Jibu ou le passage d'une intervention d'urgence humanitaire à une structure pérenne de service d'approvisionnement en eau potable**

Trois phénomènes ont concouru à la création de la Société Yme Jibu : l'importance des besoins en eau potable non couverts dans la Ville de Goma, la promulgation de la Loi relative à l'eau le 31 décembre 2015 et la disponibilisation du document de Politique nationale du service public de l'eau (en 2016), qui encouragent la mise en place de montages de partenariat public-privé dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable.

Il va de soi que dans une ville ayant des besoins non couverts, la demande potentielle existante pourrait attirer des investisseurs. L'avènement de la Loi relative à l'eau, attendue des décennies durant, semble avoir servi d'adjuvant, d'autant plus qu'elle crée une fenêtre d'opportunité pour le secteur privé, lequel peut remplir certaines missions de service public dans le cadre de l'approvisionnement en eau potable, en se servant de différentes modalités de contractualisation avec l'Etat prévues par cette loi, tels que l'affermage, la gérance, la concession et la régie directe.

Dans la partie suivante, il sera fait une brève présentation de la société Yme Jibu, sa création, sa forme juridique, ses liens avec l'Etat...

### **2.1. Présentation de Yme Jibu s.a**

#### **2.1.1. Création et type de société**

Yme Jibu SA a été créée dans le cadre de l'assistance humanitaire en vue de faire face aux urgences liées aux mouvements de population induits par l'éruption volcanique de 2002, les conflits armés et aux épidémies au cours de la période 2002-2016 dans la partie Ouest de la

Ville de Goma, non desservie par la REGIDESO, opérateur public en charge du service public de l'eau à Goma et dans les grandes villes de la RDC en général.

L'apaisement de la période des urgences aiguës a été suivi de l'arrêt des financements et des opérations d'urgence dans cette partie, d'autant plus que les populations déplacées, qui constituaient les cibles principales de cette intervention, avaient regagné leurs milieux de départ. La petite station de pompage de Buhimba et le réservoir au sommet de la colline avoisinante permettaient d'alimenter un réseau jusqu'au Camp des déplacés de Mugunga, ignorant les populations autochtones riveraines du réseau entre le Lac et le Camp de déplacés. Dès l'arrêt des

Interventions d'urgence et leurs financements, cette infrastructure n'a pas eu de "repeneur", d'autant plus que le montage du Projet d'urgence n'avait pas prévu de modalités d'une éventuelle continuation des activités après projet. C'est dans ce contexte qu'un groupe de personnes intéressées par le développement de systèmes d'approvisionnement en eau potable se sont proposées de négocier avec les autorités urbaines, la reprise de cette infrastructure, en y apportant leur expérience et en recherchant les ressources nécessaires pour assurer la continuité, en alimentant aussi les communautés riveraines du réseau, jusque-la non alimentées. Au début, la structure a fonctionné comme une association sans but lucratif (Loi 004/2001 de la RDC), mais tirant les leçons de nombreux échecs des ONG qui se sont avérées souvent précaires et instables, les promoteurs ont opté pour la création, depuis 2017, d'une société par actions avec un Conseil d'administration et une Direction générale.

La Société Yme Jibu est enregistrée au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) sous le numéro **CD/GOM/RCCM/17-B-O580**. Son numéro d'identification national est le **Id-Nat: 5-9-N20439Z**. Son actionnariat est 100 pour cent congolais. La Société Yme Jibu a été créée dans la foulée de la promulgation de la Loi 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau en République démocratique du Congo.

### **2.1.2. Objet de la Société et sa spécificité**

La société a pour objet principal la fourniture de services d'eau potable et autres services complémentaires y relatifs (électricité, études et recherche, de maîtrise d'ouvrage de services, etc).

La spécificité de la société tient au fait qu'elle constitue une expérience réussie de continuum entre des opérations d'urgence humanitaire et de développement. En effet, elle a su passer d'un système de distribution d'eau gratuite au paiement du service, de bénéficiaire de subventions à une certaine autonomie financière grâce à un actionnariat privé et aux contributions des clients (consommateurs). La Société a aussi recouru aux prêts bancaires garanti par la mise en gage des actionnaires de leurs biens immobiliers.

Alors que durant la période des opérations d'urgence les autorités étatiques n'intervenaient pas, dans le cas de Yme Jibu SA, il s'agit d'un partenariat public-privé dans lequel l'Etat est maître d'ouvrage du patrimoine (propriétaire des infrastructures), tandis que Yme Jibu assure la maîtrise d'ouvrage du service qu'il est autorisé à gérer durant un terme de 25 ans (renouvelable).

Le contrat entre la Mairie de Goma, Maître d'ouvrage et, Yme Jibu, est un exemple du type BOT (Build-Operate and Transfert), sous la forme d'un contrat de concession. Yme Jibu finance les investissements, assure la gestion du service, mais il n'est pas propriétaire des infrastructures.

### **2.1.3. Sources de financement de Yme Jibu**

A l'origine, il y a eu l'apport de partenaires humanitaires intervenant dans le cadre d'opérations d'urgence. Cet apport a été suivi des contributions des actionnaires et de leurs dividendes non distribuées afin de consolider les bases financières de la société. La société a aussi sollicité et obtenu, en accord avec la Mairie en tant que maître d'ouvrage du patrimoine, un prêt auprès d'une banque locale, aux conditions générales du marché congolais. Il y a lieu de mentionner que

le service d'approvisionnement en eau étant payant, les recettes provenant de la vente de l'eau contribuent tant soit peu au financement des opérations de la société.

#### **2.1.4. Gestion d'infrastructures et gouvernance de Yme Jibu**

Yme Jibu développe et met en place des infrastructures d'eau potable, mais le service public d'eau potable n'étant pas uniquement une affaire d'infrastructures, elle organise aussi un système de gouvernance d'entreprise, entendue dans le sens de la Toupie dictionnaire comme "l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale"<sup>49</sup>

##### **2.1.4.1. Infrastructures**

Sans entrer dans les détails, globalement Yme Jibu dispose de :

- Deux stations de pompage d'eau du Lac Kivu à Buhimba et à Nyabyunyu
- Une station de stockage et de traitement de l'eau sur la colline Nyabyunyu avec 4 réservoirs, totalisant 430 m<sup>3</sup>, et
- Une deuxième station de stockage à Mugunga III d'une capacité de stockage de 434 m<sup>3</sup>.
- En plus des réservoirs, 4 générateurs électriques et 4 pompes en back-up sont disponibles de manière à assurer une desserte 24/24 heures.
- Un réseau de distribution de 14 kilomètres linéaires au moment de la reprise du réseau par Yme Jibu, est actuellement passé à 53 kilomètres linéaires.

---

<sup>49</sup> Toupiedictionnaire, dictionnaire de la politique, in [http://www.toupie.org/Dictionnaire/Démocratie\\_participative.htm](http://www.toupie.org/Dictionnaire/Démocratie_participative.htm).



- 49 Bornes fontaines et 520 branchements privés à domicile avec 520 compteurs à pré-paiement (Cash-water). C'est le premier système de ce genre installé en RDC.
- Dispositif de traitement de l'eau au chlore et kit d'analyse de l'eau de type Delagua qui permet le contrôle de la qualité sur site. Un contrôle de confirmation des résultats du contrôle de qualité est assuré par le Laboratoire provincial de Goma (Ami Labo) et par Médecins Sans Frontières.

#### **2.1.4.2. Gouvernance et emplois créés**

Comme organes internes de gestion et de surveillance, Yme Jibu est administrée par un Conseil d'administration élu parmi les membres actionnaires et une Direction générale en charge de la gestion quotidienne.

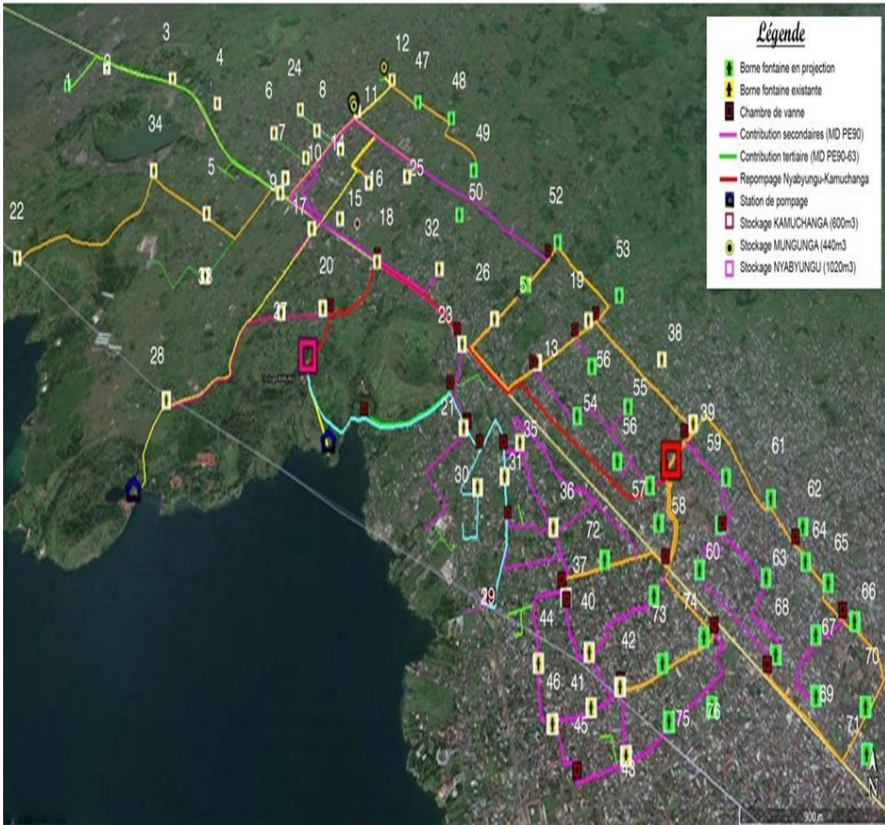
Le système de gouvernance de Yme Jibu est participatif, associant non seulement les autorités provinciales, urbaines et locales à ses Projets, mais aussi : (I) les clients et les communautés bénéficiaires du service d'eau à la prise de décision à travers leurs représentants regroupés en "comités Eau"; (ii) la Mairie de Goma qui veille au respect des termes du contrat de concession signé pour la gestion du réseau d'eau, tient des réunions bilatérales trimestrielles avec Yme Jibu; (iii) le Gouvernement Provincial du Nord Kivu à travers le ministère de tutelle (Ministère ayant en charge les ressources hydrauliques) et la division provinciale des ressources hydrauliques, qui organisent des visites pour s'assurer que le service se déroule bien. La Direction nationale de l'Hydraulique du Secrétariat Général aux Ressources hydrauliques et Électricité à Kinshasa visite régulièrement les systèmes de Yme Jibu et s'assure que la réglementation nationale en matière de service public de l'eau est respectée.

Les tâches quotidiennes sont réalisées par une équipe d'employés récipiendaires de contrats à durée indéterminée constituée de 22 personnes du cadre technique, commercial, administratif et de ressources humaines est à la disposition du Directeur Général. Au service de la Direction générale, également une main-d'œuvre

temporaire d'une centaine d'opérateurs/opératrices de bornes fontaines dont 75% sont des femmes.

## 2.1.5. Périmètre d'opérations de Yme Jibu et sa population

### 2.1.5.1. Carte du périmètre de Yme jibu



Le réseau Yme Jibu dessert actuellement 4 sur 6 quartiers repris dans le tableau ci-après, avec les populations respectives, totales et desservies de chaque quartier, dont le total au 30 juin 2021 est de 80.833 personnes dans environ 11.550 ménages desservis, pour un total de 306.963 personnes cibles sur l'ensemble du périmètre.

### 2.1.5.2. Situation par quartier des populations desservies et non desservies au 30 juin 2021

Cette situation est reprise dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 1 : Chiffres de populations totale, desservies et non desservies dans le périmètre de Yme Jibu**

| No           | Quartiers         | Pop. totale du quartier | Pop. desservie dans le quartier | Pop.non desservie dans le quartier |
|--------------|-------------------|-------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| 1            | Quartier Mugunga  | 29 280                  | 19 387                          | 9893                               |
| 2            | Quartier Ndosho   | 75 203                  | 25 797                          | 49406                              |
| 3            | Quartier Lac Vert | 15 312                  | 12 216                          | 3096                               |
| 4            | Quartier Kyeshero | 30 021                  | 23 433                          | 6 588                              |
| 5            | Quartier Mudja    | 144 960                 | -                               | 144 960                            |
| 6            | Quartier Rusayo   | 12 187                  | -                               | 12 187                             |
| <b>Total</b> |                   | <b>306 963</b>          | <b>80 833</b>                   | <b>226 130</b>                     |

Sur une population totale de 306.963, seules 80 833 personnes ont accès à l'eau du réseau de Yme Jibu, soit 26%, les 74% restant utilisant encore des sources d'eau non améliorées : eau de vendeurs ambulants, de camions-citernes, eau du Lac non traitée, et de sources ou puits non protégés. Par rapport aux 4 quartiers déjà partiellement desservis, le pourcentage de personnes bénéficiaires est de 54%.

Les besoins en eau potable étant encore très important, la Société Yme Jibu a fait le choix de couvrir progressivement son périmètre dans une approche de planification par unité consistant à servir les 100% des habitants d'une rue, une avenue ou un quartier, avant de passer aux suivants. Pour atteindre cet objectif, Yme Jibu alterne branchements particuliers et bornes fontaines, de manière à permettre aux uns et autres de consommer chacun selon ses revenus.

### 2.1.6. Prix du service public de l'eau

Le prix est fixé en conformité avec la Loi relative à l'eau : il doit permettre de couvrir toutes les charges, y compris le coût des extensions et de renouvellement (car Yme Jibu ne reçoit pas de subventions)..A la borne fontaine il est identique à celui des autres opérateurs du secteur de l'eau dans la Ville, c'est à dire 100CDF le jerrycan ou bidon de 20-25 litres et en moyenne 4000CDF/ m3; c'est le même prix que celui

appliqué par l'opérateur étatique du service public de l'eau à Goma (REGIDESO). Le prix du m<sup>3</sup> chez les abonnés privés est de 3500 CDF. Les prix susmentionnés comprennent le coût du service, mais également des impôts, un fonds d'investissement et des redevances exigés par les autorités urbaines et provinciales..

Cependant, les écoles, universités, structures de santé paient 2000 CDF le m<sup>3</sup>.

### **2.1.7. Liens de Partenariat de Yme Jibu**

Les principaux partenaires de Yme Jibu sont les suivants :

- La Mairie et le Ministère provincial des ressources hydrauliques,
- Une banque locale pour des prêts d'argent,
- La Société d'électricité NURU pour certaines facilités d'accès au courant électrique,
- Le Laboratoire provincial de sante publique Ami Labo pour les analyses quotidiennes de la qualité de l'eau,
- MSF Hollande (appuie le contrôle de qualité),
- Centre des Pères Salésiens de Nyabyunyu,
- Centre Maria Mama de Buhimba
- Centre Don Bosco
- Croix-Rouge de la RDC appui au monitoring des cas de choléra..
- Les populations bénéficiaires a travers leurs "Comités Eau"

### **2.2. Un aperçu sur quelques résultats de Yme Jibu**

Ci-dessous nous présentons le volume d'eau distribuée par le réseau Yme Jibu du 1er janvier au 30 juin 2021, par l'ensemble des branchements privés et des bornes fontaines.

Au-delà des réalisations matérielles physiques, il est important de mentionner aussi le rôle de précurseur et d'exemplarité que joue cette expérience de Yme Jibu dans la Ville de Goma et le Kivu en général.

### 2.2.1. Quantité d'eau distribuée en mètres cubes

La quantité d'eau distribuée (en mètres cubes), du 1er janvier au 30 juin 2021 est exposée ci-dessous.

*Tableau 2 : Situation d'eau distribuée au premier semestre 2021*

| Quantite d'eau en metres cubes                 | Janvier | Fevrier | Mars  | Avril | Mai   | Juin  | Total  |
|--|---------|---------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Distribuée aux bf                              | 10353   | 11168   | 11986 | 9684  | 10007 | 12624 | 65824  |
| Vendue aux abonnés particuliers                | 7659    | 8471    | 6499  | 5764  | 5161  | 5880  | 39436  |
| Total vendu aux bf et aux abonnés particuliers | 18012   | 19639   | 18485 | 15448 | 15168 | 18505 | 105260 |

La quantité d'eau distribuée au cours du premier trimestre 2021 est évaluée à **105.260 mètres cubes**, soit une moyenne de 50 litres par ménage par jour, ce qui reste faible par rapport à la norme minimale d'au moins 20 litres par personne et par jour.

### 2.2.2. Quelques résultats non matériels

La mise en place de Yme Jibu comme société privée dérivée d'une intervention humanitaire est une première dans le sous-secteur de l'approvisionnement en eau en Est-RDC, dans la mesure où la fourniture d'eau connaît des problèmes dès que s'arrête l'aide financière et technique de l'assistance humanitaire. Bien plus, cette expérience semble avoir contribué au renforcement des liens fonctionnels de coopération entre la société privée et le maître d'ouvrage, la mairie de Goma en l'occurrence, qui a beaucoup « appris en agissant », car ne disposant globalement pas d'expérience en cette matière avant l'existence de la société Yme Jibu.

Les autorités urbaines et communales contribuent à la sécurisation des installations, ayant bien compris qu'elles en sont les maîtres d'ouvrages.

Il est vrai que la présence de Yme Jibu sur le terrain a contribué au renforcement de la visibilité des autorités urbaines et provinciales du secteur de l'approvisionnement en eau potable, d'autant plus que les

sollicitations des communautés par rapport à l'accès à l'eau potable peuvent trouver rapidement une réponse locale à travers le dialogue entre les autorités et la société, les seules limitations majeures étant liées à l'insuffisance de ressources financières et matérielles.

### **3. En guise de conclusion**

Yme Jibu se développe dans un environnement délétère, à la fois à cause de la non promulgation des mesures d'application de la Loi et les vides juridiques qui en résultent, et de l'autre côté à la suite d'impréparation des cadres provinciaux et locaux institués par cette Loi comme responsables de la gestion du service public de l'eau en qualité de maîtres d'ouvrage du patrimoine.

Cependant, l'expérience de Yme Jibu montre qu'il est possible d'augmenter progressivement le taux de couverture en eau potable des milieux périurbains, par des systèmes d'approvisionnement en eau décentralisés, et de promouvoir des innovations dont peuvent se servir les grandes unités de production et de distribution à gestion très centralisée. Le développement de tels systèmes requiert la disponibilité de ressources, une implication plus conséquente des autorités et des communautés bénéficiaires et une adaptation des règlements d'administration aux contextes péri-urbains, préurbains et provinciaux.

### **Bibliographie**

- Deo Mirindi Mulikuza, Les défis de la mise en application de la Loi relative à l'eau en RDC, Editions Universitaires Europeennes, 21 nov. 2017
- Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau, in [www.leganet.cd/Legislation/Droit\\_economique/Eaux/Loi.15.026.31.12.2015.html](http://www.leganet.cd/Legislation/Droit_economique/Eaux/Loi.15.026.31.12.2015.html)
- RDC, Politique nationale du service public de l'eau, GIZ-Kinshasa et autres, 2006



## **IV**

# **Enigme sécuritaire au Nord Kivu et Gouvernance d'états d'exception**





# Etude sur les violences faites aux femmes et filles en période d'état d'urgence sanitaire : cas du Nord Kivu

*Solange Gasanganirwa Kanyamagana*

## Introduction

La Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence à l'égard de femmes (1993) stipule que les termes « **violence à l'égard des femmes** » désignent « *tous actes de violence dirigés contre le sexe féminin, et causant ou pouvant causer un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée* » (ONU, 1993).

Dans l'entendement de cette déclaration, les femmes doivent jouir des droits et principes consacrant l'égalité, la sécurité, la liberté, l'intégrité et la dignité à tous les êtres humains. En effet, si les termes **intégrité** et **dignité** sous-entendent de traiter la personne avec égard et considération parce qu'elle mérite un respect inconditionnel, la **sécurité** suppose l'état d'esprit confiant et tranquille d'une personne qui se croit, se sent à l'abri du danger. Elle est donc une situation tranquille qui résulte de l'absence réelle de danger. En revanche, la **liberté** implique une situation d'une personne qui n'est pas sous la dépendance de quelqu'un et la possibilité, le pouvoir d'agir sans contrainte. En d'autres mots, c'est l'état d'une personne qui ne subit pas des contraintes, des soumissions, des servitudes exercées par une autre personne (Le Robert, support google.com)

Le phénomène de violence faite aux femmes est vieux comme le monde. A ce sujet, Nabila Hamza (2006) indique que les nombreuses formes et manifestations de la violence ainsi que la diversité des expériences vécues par les femmes de par le monde révèlent le lien existant entre le patriarcat et les autres relations de domination et de

subordination des femmes dans des divers contextes. De plus, « les crises, qu'elles soient sanitaires ou liées à des catastrophes naturelles ou à des conflits armés, sont un facteur de risque connu et démontré par de nombreuses études de troubles psycho-traumatiques pour la population, et de recrudescence de violences, pendant et après la crise, particulièrement de violences sexuelles, conjugales, de maltraitements intra familiales et institutionnelles » (Salmona, 2000).

En RDC, et au Nord Kivu en particulier, les femmes traversent plusieurs événements pénibles et dégradants suite aux pesanteurs socio-culturelles et économiques de telle sorte que sa situation dans le ménage et dans la société constitue une préoccupation majeure qui nécessite une attention particulière. Les données empiriques de cette étude dévoilent les mauvais traitements, allant des insultes aux violences physiques, économiques, psychologiques et sexuelles, des actes qui constituent finalement de violation des droits les plus élémentaires de la personne humaine. Cette étude dévoile également qu'en plus de la rue, le ménage et la famille émergent comme de lieux de terreur, des endroits où certaines d'entre les femmes et les jeunes filles endurent des souffrances de tout genre, et où d'autres ne se sentent guère en sécurité.

En manque de justice équitable, et ne sachant pas à quel saint se vouer, nombreuses femmes interviewées adoptent principalement une attitude de résignation. Cette résolution découle, en partie, de la précarité sociale et économique des femmes concernées par l'étude, car comme le dirait Amnesty International « *des femmes appartenant aux couches sociales défavorisées tentent moins souvent d'obtenir justice auprès d'un système judiciaire parfois discriminatoire ou indifférent à leur égard. Les victimes de la violence qui appartiennent à des groupes marginalisés et défavorisés se voient aussi souvent refuser le type d'assistance dont peuvent bénéficier les femmes de milieux plus aisés ou mieux introduites auprès des autorités* ».

Des situations d'urgence, comme c'est le cas de la pandémie de COVID-19 au moment de la récolte des données, peuvent exacerber non seulement la violence au sein des ménages, mais aussi d'autres

formes de violence à l'égard des femmes et des filles (ONU FEMMES et OMS, 2000).

A l'aide de deux guides d'interviews qui ont été les principaux outils de collecte d'informations qualitatives, cette étude vise à amener les femmes et les autres détenteurs d'enjeux à prendre conscience de la diversité des violences faites aux femmes et leurs implications sur la cohésion sociale. Il s'agit concrètement d'identifier les types des violences et les lieux où les femmes en subissent le plus ; d'analyser le niveau de connaissances de ces dernières en matière de violences à leurs égards ; d'évaluer et de mesurer le degré de connaissance des lois sur les violences faites aux femmes ; de faire l'état de lieu des attitudes et pratiques des femmes et filles face aux violences à leur regard. En outre, il fallait interroger l'impact de la pandémie de la Covid-19 sur le vivre ensemble pour enfin produire un outil de plaidoyer et de conscientisation.

Cette recherche a couvert, quelques quartiers populaires et périphériques de la ville de Goma, à savoir : les quartiers Mapendo (Birere) et Lac Vert dans la commune de Goma ; Ndosho, Kasika et Katoyi dans la commune de Karisimbi. Aussi, les territoires de Rutshuru et Nyiragongo ont été concernés par l'étude.

En plus de l'introduction et de la conclusion, ce rapport est subdivisé en trois grandes parties. Il s'agit de la présentation des résultats, de l'incidence de l'état d'urgence sanitaire sur la sécurité des femmes, enfin, les outils produits et les efforts fournis.

## **Méthodologie**

Dans le cadre de cette recherche, un guide d'interviews semi-directives libre et un guide d'entretien / animation de focus groupe ont été les principaux outils de collecte d'informations qualitatives. Ces deux outils ont permis de faire la récolte des histoires personnelles vécues et des témoignages des personnes ayant participé à l'étude.

Dans un premier temps, des interviews semi-directives ont été réalisées auprès de 108 femmes qui appartiennent à plusieurs corps de métiers : travailleuses de maison, petites commerçantes, fonctionnaires dans des

entreprises étatiques, les femmes ménagères, etc. Elles sont des femmes, filles et filles-mères vulnérables tirées au hasard parmi les bénéficiaires de Women Full blown (WF), une organisation locale, partenaire au programme genre de Pole Institute. Ensuite, deux focus groups mixtes ont été organisés, un premier qui a réuni 12 membres de communauté du territoire de Nyiragongo et de la ville de Goma au bureau de Pole Institute, et un second qui a réuni 10 membres des communautés du territoire de Rutshuru dans la cité de Kiwanja. Le petit nombre des participants au focus groupes étant dû aux besoins d'observation des mesures barrières et de protection contre la contamination à la Covid-19.

### **Recrutement des intervieweurs (euses)**

Pour la ville de Goma, des intervieweurs (euses) ont été identifiés sur base de leur niveau d'étude ainsi que leur âge qui varie entre 18 et 30 ans. Ces derniers, choisis au sein de Women Full blown (WF), devaient seconder une stagiaire qui a effectué les descentes sur terrain et trois chercheurs de Pole Institute qui ont conduit les focus groupes. La maîtrise de la langue locale a constitué un atout majeur dans l'identification des intervieweurs (euses). Ainsi, 8 intervieweurs (euses) ont été tenus et mis au courant de la technique d'administration d'un guide d'interview semi-directive, du contenu du guide, de l'intérêt et de l'importance de l'étude, mais également de la question d'éthique dans la recherche.

Les thèmes abordés dans les guides d'interviews et d'animation des focus groupes ont été les suivant :

- ✓ Profil socio-culturel des personnes interviewées,
- ✓ Niveau de connaissance, source et mode de transmission de l'information sur les lois de protection des femmes et de lutte contre les violences faites aux femmes et aux filles,
- ✓ Comportement, attitude et pratique face aux violences faites aux femmes et aux filles,
- ✓ Opinions différentes sur les violences faites aux femmes et aux filles.

- ✓ Enfin, l'impact de la pandémie de la Covid-19 sur le vivre ensemble.

### **Saisie, traitement et analyse des données**

Les logiciels Word et Excel ont été utiles dans la saisie, l'analyse des données, le traitement des tableaux ainsi que la production des graphiques. Nous avons procédé au calcul de pourcentage sur base des interviews semi-directives et les résultats ont été présentés sous forme des tableaux d'effectifs, de pourcentage et des graphiques. Aussi, nous avons procédé à l'analyse des récits et des témoignages pour en dégager les comportements et faits sociaux sur la question d'étude.

### **Critères d'inclusion et d'exclusion**

Les participants à l'étude ont été sélectionnés sur base de certains critères. Les femmes et les filles, pour être incluses dans l'étude, devaient être membres de WF, habiter les quartiers périphériques et populaires de la ville de Goma ; être vulnérables et enfin, être disposées, capables et disponibles pour répondre aux questions. Quant aux personnes ayant participé aux focus groupes, elles devaient remplir certains critères notamment être jeune leader, être leader dans une organisation de la société civile, être leader communautaire, un enseignant ou un petit commerçant.

### **Présentation des résultats**

1. Niveau de connaissance des violences par les femmes interviewées

Ce point présente la compréhension ainsi que la connaissance générale que les femmes interviewées dans le cadre de cette étude ont du concept violence.

### **Compréhension du mot violence par les femmes**

Les réponses proposées par les femmes interviewées à la question de savoir ce qu'elles entendent par la violence sont présentées dans le tableau 1 suivant :

**Tableau 12: Qu'entendez- vous par violence ?**

| Réponses                      | Nombre | Pourcentage |
|-------------------------------|--------|-------------|
| Acte forcé /contre sa volonté | 35     | 32,4        |
| Menace                        | 17     | 15,7        |
| Viol ou agression sexuelle    | 15     | 13,9        |
| Privation des droits          | 25     | 23,1        |
| Injures ou insultes           | 7      | 6,5         |
| Maltraitance                  | 6      | 5,6         |
| Mauvais actes                 | 2      | 1,9         |
| Je ne sais pas                | 1      | 0,9         |
| TOTAL                         | 108    | 100         |

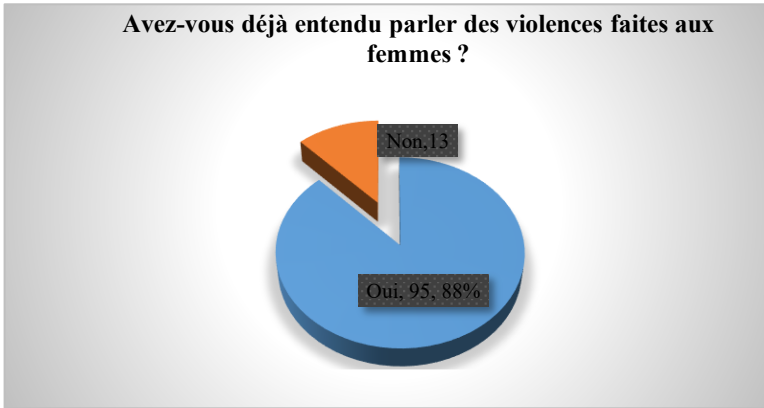
Source : sur base des résultats des interviews

Il se dégage des interviews réalisées que 35/108 femmes, soit 32,4% des interviewées, considèrent la violence comme étant le fait d'être obligé de faire quelque chose contre sa volonté. Pour 25/108, soit 23,1% d'entre elles, la violence c'est la privation de ses droits. La violence signifie une menace pour 17/108, soit 15,7%. En outre, pour 15/108 femmes, soit 13,9%, la violence est synonyme du viol ou agression sexuelle. Les insultes et la maltraitance sont aussi considérées comme de la violence pour 7 et 6 femmes, respectivement 6,5 et 5,6% des interviewées.

Il sied de noter que, lors des interviews, toutes les femmes proposaient une seule réponse à la fois et que certaines d'entre elles étaient manifestement hésitantes quant à la réponse à donner. Par conséquent, elles donnaient l'impression de ne pas maîtriser la notion de violence et ne répondaient que pour ne pas paraître ignorantes aux yeux de l'intervieweur. D'ailleurs, une d'entre les femmes avait avoué ne pas connaître ce que c'est la violence.

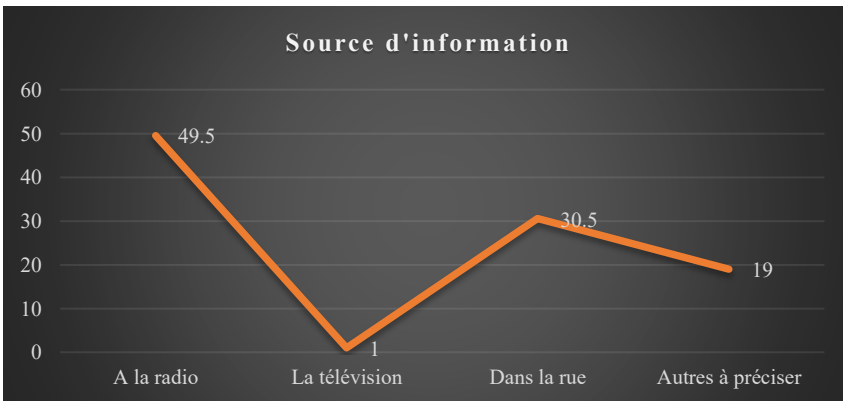
## 2.2. Echo des violences faites aux femmes et source d'information

Figure 2: A déjà entendu parler de la violence faite aux femmes



Au regard du tableau, il s'avère que 95/108, soit 88% des femmes, ont déjà entendu parler des violences faites aux femmes et aux filles. Tandis que 12 % n'en ont jamais entendu parler.

Figure 3: Source d'information



Par ailleurs, la radio et la rue sont les principaux lieux d'information des interviewées, avec respectivement 49,5% (47/95) et 30,5% (29/95) des femmes.

Notons que d'autres lieux d'information représentent 19% (18/95). Il s'agit notamment du milieu familial, de la prison, des groupes de femmes et des associations féminines, lors des formations, ou encore



lors des formations sanitaires à l'occasion des visites et des consultations prénatales (CPN).

Niveau de connaissance de types des violences faites aux femmes/filles

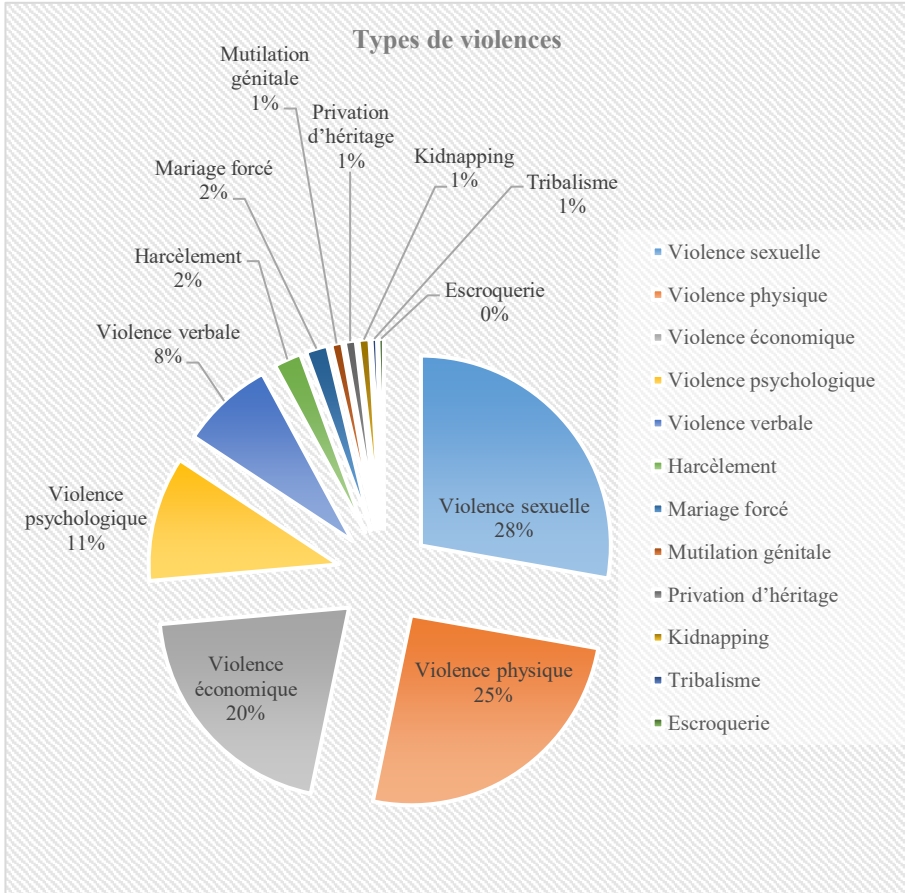


Figure 4 : Types des violences connues par les femmes interviewées

L'étude nous renseigne que 88/108, soit 81,5% des femmes interviewées ont connaissance des types des violences faites aux femmes et aux filles. Par ailleurs, 20/108, soit 18,5% n'ont aucune connaissance sur la question.

Les répondantes avaient la latitude de citer plus d'une violence qu'elles connaissent. Il ressort des données que la plupart des femmes connaissent les violences sexuelles (60/216 réponses, soit 27,8%) et

physiques (55/216 réponses, soit 25,4%). Viennent ensuite les violences économiques (44/216, soit 20,4%) et psychologiques (23/216, soit 10,6). Aussi, les violences verbales ont été évoquées par 17 femmes, soit 7,9% et le harcèlement par 5/2016, soit 2,3%. Cette dernière proportion concernait plus les femmes dites de ménages (travailleuses de maison ou domestiques). Aussi, il a été observé que pour beaucoup des femmes il n’y avait que peu ou pas de spontanéité pour répondre à la question, sauf pour les violences sexuelles qu’elles appellent également viol, abus sexuel... Pour les autres formes de violences, il fallait expliquer la signification du mot violence, « UJURI » en swahili, pour qu’elles nomment d’autres types de violence. Il y en a qui n’en connaissent absolument rien même après explication, et qui donc n’ont cité aucun type de violence.

Nous pensons que la médiatisation des violences sexuelles utilisées notamment comme arme de guerre au Nord-Kivu, au point que certains auteurs ont qualifié la RDC de capitale mondiale du viol, est une bonne raison pour les femmes de les nommer facilement. Par contre, l’absence de spontanéité pour les autres formes de violences serait-elle liée au fait qu’elles font partie de la vie quotidienne des femmes interviewées, et donc devenues des faits normaux. La médiatisation des autres formes de violences pour une prise de conscience accrue est recommandée par cette étude. Notre interview renseigne que 88/108, soit 81,5% des interviewées savent qu’il existe des conséquences qui découlent des violences faites aux femmes. 20/108, soit 18,5% n’en savent rien. Les conséquences les plus connues sont les suivantes :

**Tableau 13: Types des conséquences connues par les répondantes**

| Conséquences citées  | Nombre | Pourcentage |
|--|--------|-------------|
| Maladies (cardiaque, sexuellement transmissible, mentale...) | 40     | 45,5        |
| Grossesses indésirables                                      | 5      | 5,7         |
| Mort   | 11     | 12,5        |
| Traumatisme  | 10     | 11,4        |
| Séparation / divorce   | 7      | 7,9         |
| Humiliation  | 15     | 17,0        |
| TOTAL  | 88     | 100         |

Source : sur base des résultats des interviews

Plusieurs conséquences ont été énumérées par les femmes interviewées comme survenant aux victimes de la violence. Les maladies viennent en tête de conséquences des violences faites aux femmes car citées par 40/108, soit 45,5% des femmes répondantes. Ces dernières énumèrent différentes maladies dont celles sexuellement transmissibles, entre autres le VIH SIDA, les maladies cardiaques, mais aussi la détérioration de la santé mentale. Le coût économique de ces maladies est une autre préoccupation des interviewées. Viennent ensuite l'humiliation pointée du doigt par 15/108 femmes, soit 17%, suivi de la mort, identifiée par 11/108 femmes, soit 12,5%. Certaines femmes témoignent des cas de folie et de mort dans leur entourage. « *Minajuwa mama mwenye alikuwa anapigiwa na bwana yake mwenye ali rukaka bazimu, nyuma akakufa* »<sup>50</sup> dit une d'elles.

Le traumatisme est témoigné par 10/108, soit 11,4% des femmes. La séparation et les grossesses non désirées viennent en dernier lieu avec respectivement 7 et 5/108, soit 7,9 et 5,7% des femmes qui en parlent. Selon les femmes interviewées, les grossesses précoces et non désirées font l'objet d'avortement avec comme risque majeur le décès. Le traumatisme ne concerne pas que les femmes victimes de la violence, il touche aussi leurs enfants qui, en plus du traumatisme, sont également exposés à la délinquance.

## 2. Niveau de connaissance des lois qui protègent la femme

### 2.1. Connaissance de l'existence des lois qui protègent les femmes

**Tableau 14: Savez-vous qu'il existe des lois qui protègent les femmes (filles), contre ces violences citées ci-haut ?**

|       | Nombre | Pourcentage |
|-------|--------|-------------|
| Oui   | 66     | 61,0        |
| Non   | 42     | 39,0        |
| Total | 108    | 100         |

Source : sur base des résultats des interviews

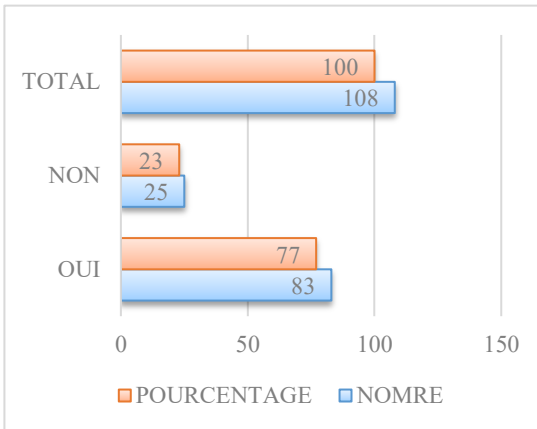
---

<sup>50</sup> Je connais une mère qui subissait la violence de la part son mari, elle était devenue folle pour commencer, puis elle était décédée.

Les réponses démontrent que plus de la moitié des femmes interviewées, 66/108, soit 61%, affirment être informées de l'existence des lois qui les protègent contre les violences. Cependant, 42/108, soit 39% n'ont aucune connaissance de l'existence de telles lois. Une ignorance déplorable car ne peut se défendre que celui ou celle qui sait qu'elle /il a des droits et qu'elle/il est protégé(e) par la loi. Relevons que, même celles qui disent connaître l'existence des lois qui les protègent, aucune d'entre elles n'en connaît le contenu. Les phrases qui émergent sont celles qu'elles entendent dans les médias, comme par exemple « *lois sur les violences sexuelles, ou encore droit de l'homme* ». Celles qui ont essayé ont parlé des lois portant protection de la femme sans plus de précision.

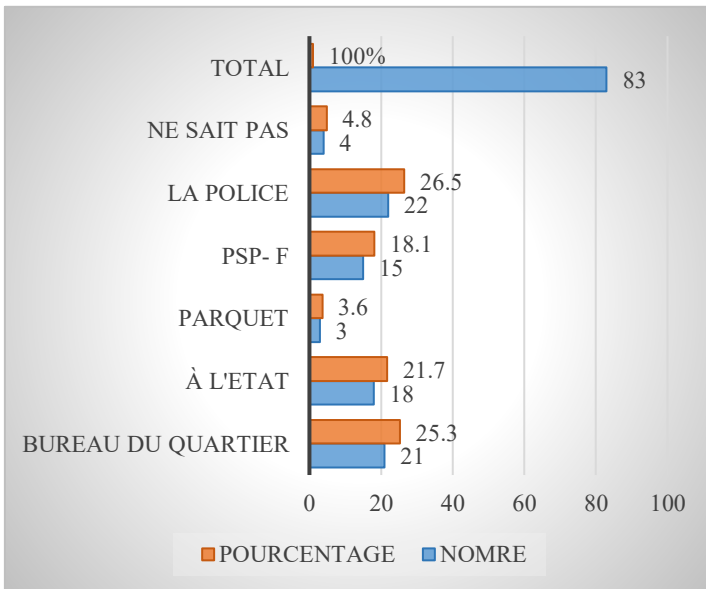
## 2.2. Connaissance des lieux de dénonciation des violences

Figure 5: Savez-vous qu'il faut



77%, des répondantes affirment pour la plupart, qu'il faudrait dénoncer la violence faite aux femmes, contre 23% qui, ne savent ni qu'il faut dénoncer, ni où dénoncer.

Figure 6: Savez-vous où dénoncer



Quant au lieu de dénonciation, il s'avère que la police, le bureau de quartier et le EPEPVS (Escadron de Protection de l'Enfant et de Prévention des Violences Sexuelles) sont les lieux les plus cités par les interviewées, respectivement par 26,5%, 25,3% et 18%.

Il s'agit des femmes qui ont déjà affronté des violences qui les ont poussées à aller dénoncer dans l'un ou l'autre de ces structures étatiques.

Il a également été constaté que certaines femmes savent qu'il faut dénoncer, mais ne savent pas exactement où le faire. Alors, elles disent tout simplement qu'en cas de besoin, elles peuvent dénoncer à l'Etat sans plus de précision (18/83 femmes, soit 21,7%). Par ailleurs, 4 femmes, soit 4,8%, ne savent pas du tout où dénoncer en cas de nécessité.

### 2.3. Sécurité des femmes et exposition à la violence

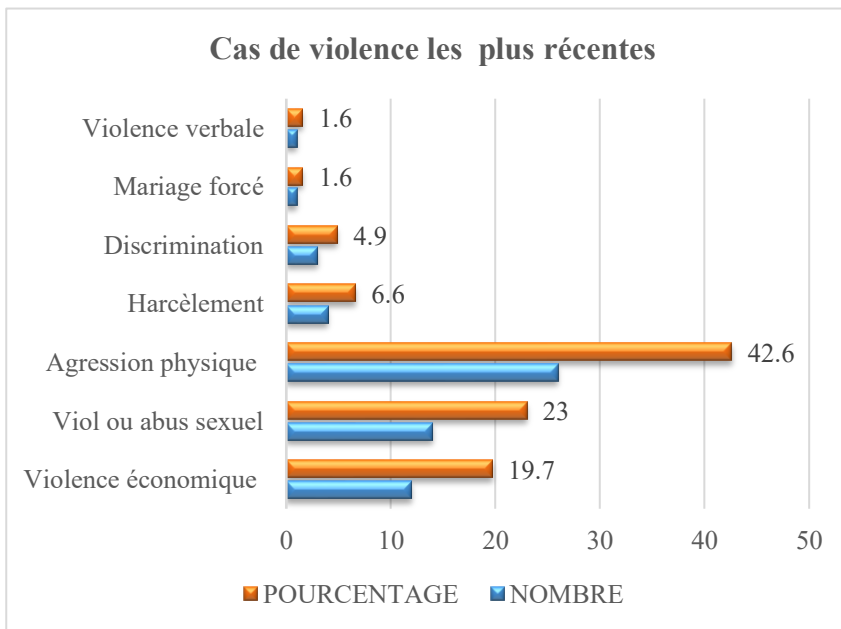
Les femmes interviewées subissent plusieurs types de violences, en divers lieux qui vont des espaces privés aux espaces publics.

### 2.3.1. Types de violences subies par les femmes

#### a) Violence contre les femmes interviewées

Notre étude atteste que plus de la moitié, soit 56,55 (61/108) des femmes consultées ont déjà été victimes d'une ou plusieurs formes de violences faites aux femmes. Nous formulons ci-dessous celles qui sont les plus récentes.

Figure 7: Violences subit par les interviewées



Ce graphique nous renseigne que 26/61, soit 42,6% des femmes interviewées ont subi des cas récents d'agressions physiques.

14/61, soit 23% des femmes attestent avoir subi des cas récents de viol ou abus sexuel.

A celles-là s'ajoutent 12/61, soit 19,7% qui témoignent avoir été récemment victimes de violence économique. D'autres ont certifié avoir subi récemment le harcèlement (4/61, soit 6,6%) et la discrimination (3/61, soit 4,9%). Une d'entre elles a dit avoir été victime d'un mariage forcé. A ce sujet, une fille nous a confié ceci :

« depuis que j'ai eu une grossesse hors mariage, mes parents sont indifférents à mes difficultés, tout le monde m'insulte, me méprise. Je n'ai plus droit qu'à l'abri. Je dois me débrouiller pour me prendre en charge et nourrir mon enfant, qui du reste n'a même pas l'affection de ses grands-parents ».

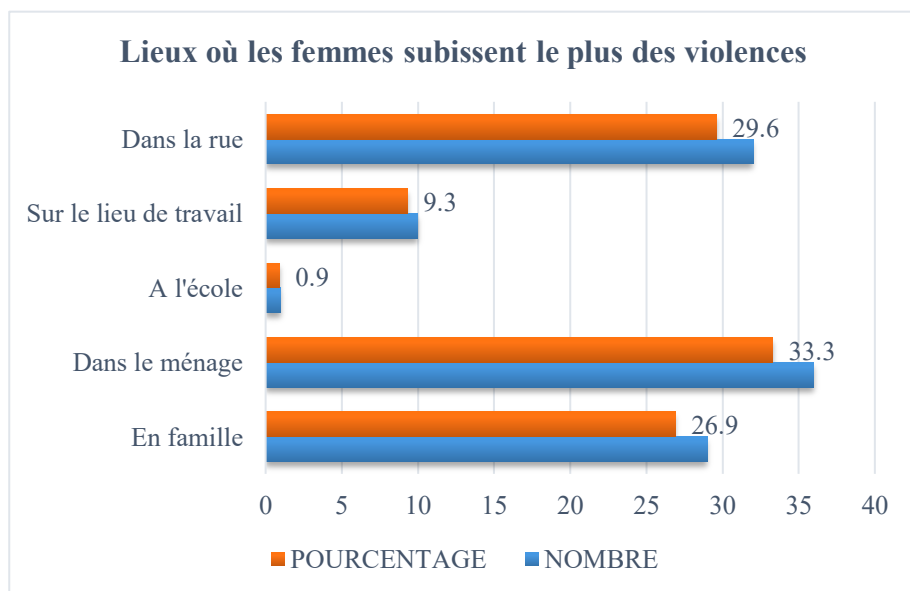
### b) Violences contre d'autres femmes

Les données ressortent que 80/108, soit 74% des femmes interviewées ont connaissance d'une ou d'autres femme qui a été victime de violence. 70,4% d'entre elles ont été des témoins oculaires.

#### 2.3.2. Lieux où les femmes subissent le plus des violences

Pour rappel, l'étude révèle que plus de la moitié des femmes interviewées (56,5%) ont déjà été victimes d'une ou plusieurs formes de violence, 74% connaissent une femme qui a déjà été victime de violence et 70,4% d'entre elles ont été des témoins oculaires des violences faites à d'autres femmes. Ainsi, nous avons voulu connaître les lieux où les femmes subissent le plus ces différentes formes de violences.

Figure 8 : Lieux de violences contre



Les lieux où les femmes interviewées observent et subissent le plus de violence sont variés. Ils vont du ménage (36/108, soit **33,3%**) aux lieux de travail (10 femmes, soit **9,3%**), en passant par la rue (32/108, soit **29,6%**) et la famille (29/108, soit **26,9%**). L'école ne fait exception. Ces résultats, même si les pourcentages sont en dessous de la moyenne, remettent en question les structures sociales telles le ménage et la famille, qui, logiquement devraient être des lieux où les femmes trouvent protection et sentiment de sécurité. Ce qui, visiblement, n'est pas le cas pour les femmes interviewées.

En effet, les agressions physiques sont rapportées beaucoup plus au sein des ménages entre conjoints. Certaines femmes disent que dans le ménage on se doit de patienter, mieux, d'endurer et attendre le jour où le conjoint décidera de changer de comportement. Une d'elle l'exprime en ces mots : « *Bunyumba ni ku vumilia*<sup>51</sup> ». Comme nous le verrons dans les pages suivantes, l'attitude qu'elles adoptent c'est surtout la résignation. Elles continuent alors de souffrir intérieurement, sans pouvoir se libérer.

Les violences économiques, quant à elles, sont entre autres les résultats de certains maris qui abandonnent les charges familiales à leurs épouses, situation qui s'est aggravée par la pandémie de Covid-19. Ils cessent non seulement de soutenir économiquement leur ménage pourtant pas forcément en situation de manque, mais également ces maris ravissent à leur femme le peu d'argent qu'elles produisent durement par le petit commerce ou autres activités économiques. Lors d'une session de restitution, un représentant de la police a précisé que « *les femmes sont victimes des coups et blessures volontaires par leurs partenaires quand elles exercent des activités commerciales* ».

En outre, les violences sexuelles dont se plaignent les femmes sont subies dans divers lieux. Alors que culturellement entre mariés les relations sexuelles, même forcées ne peuvent être taxées de viol, parmi les 23% des femmes ayant subi les violences sexuelles, il y en a qui les attribuent au mari qui force le rapport sexuel même en cas de fatigue

---

<sup>51</sup> Le mariage c'est l'endurance



physique et mentale après une dure journée. Au sein des familles, il s'agit des viols sur mineurs (souvent sur les enfants filles), perpétrés par un proche qui vit sur le même toit que la victime. C'est le cas d'une femme qui déclare : « ... *ma fillette a été violée par son oncle qui vivait avec elle chez sa grand-mère. Les membres de famille m'ont obligé de me taire et de traiter le problème entre nous...* ».

Enfin, le viol se perpète dans la rue, soit sur le chemin de l'approvisionnement en produits de vente, souvent par des inconnus ; soit dans le quartier par des bandits / délinquants. Parmi ces derniers, certains proposent à leur victime de vivre ensemble en couple, mais les abandonnent par la suite. Une jeune fille témoigne : « ...*j'allais acheter quelque chose dans une boutique du quartier, des jeunes hommes que je connais m'ont pris de force et m'ont violé* ». Les cas d'harcèlement, quant à eux sont plus décriés dans le milieu de travail. Ils concernent notamment les filles qui font le travail de ménage. Elles se font harceler par leur patron tantôt pour motif d'augmentation de salaire, tantôt pour le paiement de celui-ci.

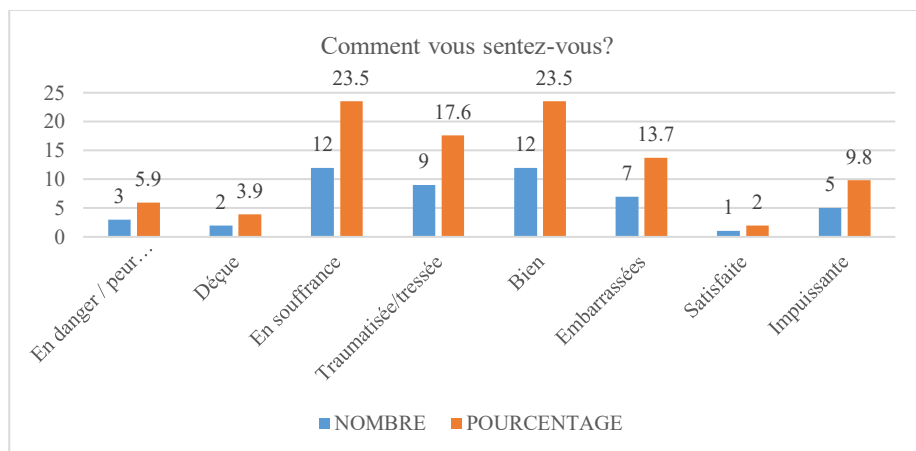
### **2.3.3. Dénonciation des violences faites aux femmes**

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'analyse des données ressort que plus de la moitié des interviewées (61/108, soit 56,5%) affirment avoir subi une ou plusieurs formes de violence. Il s'avère que parmi elles, 83,6% avaient dénoncé auprès d'une des structures administratives proches ; tandis que 16,4% avaient choisi le silence à la dénonciation pour diverses raisons que nous verrons dans la suite. Ainsi, par rapport à celles qui avaient dénoncé, on pourrait se demander quel est le niveau de satisfaction.

### **2.3.4. Sentiment après dénonciation**

Notre étude révèle que seulement 4 femmes sur 51, soit 8% ont été satisfaites par la résolution du problème, tandis que 92% ne l'ont pas été. Ces dernières éprouvent différents sentiments après une dénonciation sans gain de cause. Ainsi, les sentiments que les victimes éprouvent varient d'une femme à une autre comme exprimé dans le graphique ci-dessous.

Figure 9: Sentiment après la dénonciation



Les ressenties vont de la souffrance (12/51, soit 23,5) à la satisfaction (1/51 soit 2%) en passant par divers autres sentiments, dont des souffrances psychologiques pénibles à vivre. Il s'agit notamment du traumatisme (9/51, soit 17,6%), de la sensation d'être en danger (3/51, soit 5,9%), de l'embarras (7/51, soit 13,7%), de l'impuissance (5/51, soit 9,8%) ou encore la déception (2/51, soit 3,9%).

Il va évidemment de soi que les femmes qui se disent satisfaites le sont en raison de la justice rendu. Les autres femmes, faute d'une justice équitable, ont été résilientes, elles ont appris à vivre avec, alors que certaines se sentent bien (23,5%), d'autres se sont résignées. Parmi ces dernières, on compte celles qui vivent dans ces conditions difficiles malgré elles. Elles continuent à souffrir profondément (23,5%). On compte aussi celles qui vivent dans une peur permanente (5,9%) à l'idée de vivre des violences répétitives, pire de se voir perdre leur vie. « *Mina anzaka kuwa na boga sana tangu ujeuri wa bwana yangu* »<sup>52</sup>. A une autre de renchérir : « *Bilishaka nitiya boga mingi mu mwili, alakini nifanye nini basi ? Sina fasi ya kwenda, minavumilia tu* »<sup>53</sup>.

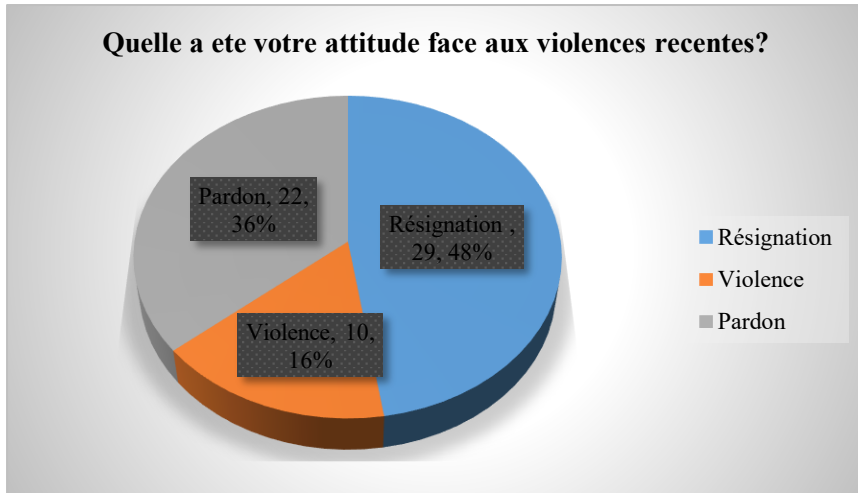
<sup>52</sup> Depuis le début de l'attitude violent de mon mari, j'ai souvent peur.

<sup>53</sup> Cette situation m'a mis beaucoup de peur au ventre, mais, que puis-je faire ? Je n'ai nulle part où aller, alors j'endure seulement.

### 2.3.5. Attitude des femmes face aux violences récentes

#### a) Attitudes des femmes interviewées victimes de la violence

Figure 10: Attitudes des femmes interviewées face aux violences subies

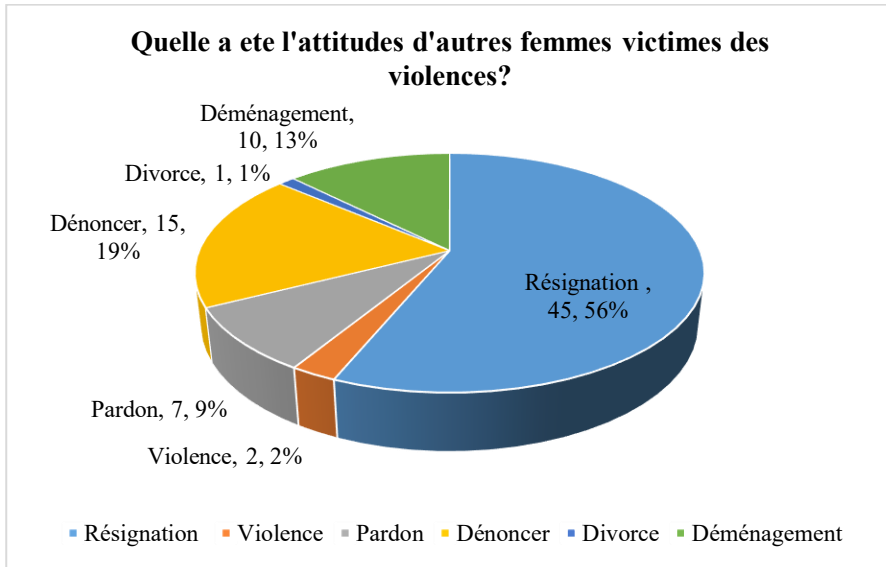


Il ressort que près de la moitié des répondantes, 29/61, soit 47,5% des femmes interviewées se sont retranché dans la résignation. D'autres, 22/61, soit 36,1% ont accordé le pardon à leurs bourreaux ; tandis que 10/61, soit 16,4% se sont défendues par la violence.

Les raisons qui sous-tendent toutes ces attitudes seront dévoilées dans la partie relative aux défis à la dénonciation des femmes.

b) Attitudes d'autres femmes victimes de violences

Figure 11: Attitudes d'autres femmes victimes de violences



Il sied de constater que plus de la moitié, 45/80, soit 56,3% des répondantes témoins de violences contre d'autres femmes certifient avoir observé une attitude de résignation de la part de leurs consœurs victimes.

Ensuite, 15/80, soit 19% témoignent que d'autres femmes victimes de violences les ont dénoncés auprès des institutions proches. Tandis que 10/80, soit 12,5% des témoins affirment que les femmes victimes de la violence ont déménagé de leur lieu de vie vers un autre lieu, ceci, bien entendu, pour éviter la honte. Aussi, 7/80, soit 8,7% des répondantes assurent que les femmes victimes de la violence ont pardonné leurs bourreaux, alors que 2/80, soit 2,5% ont vu leurs consœurs répliquer par la violence. Une femme (1%) a vu sa consœur divorcer suite à la violence.

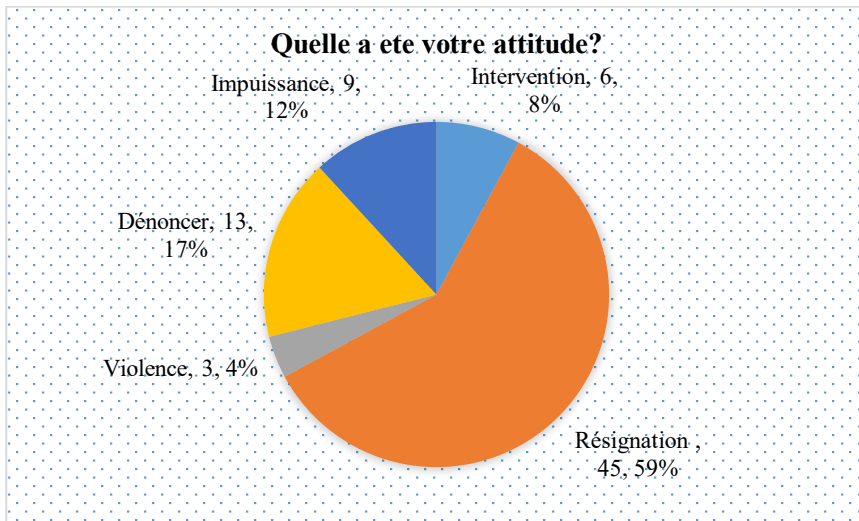
Après ces deux étapes de savoir comment agissent les victimes des violences, qu'elles soient parmi les femmes interviewées ou d'autres connues par les répondantes, nous avons voulu savoir comment se sont

comporté les femmes interviewées témoins oculaires de la violence, en assistant à la scène de violence contre d'autres femmes.

*c) Attitudes des femmes témoins oculaires face aux violences faites à d'autres femmes*

Comme évoqué plus haut, il ressort des interviews que 76/108, soit 70,4% des répondantes ont déjà été témoins oculaires d'une ou plusieurs violences faites à d'autre femmes. Leurs attitudes ont été tout aussi intéressantes et concordantes comme l'indique le graphique ci-dessous :

Figure 12: Attitudes des femmes témoins de violences



Il sied de constater qu'en assistant à la violence contre d'autres femmes, plus de la moitié des répondantes, 59%, ont adopté une attitude de résignation. La plupart disent qu'elles ne peuvent rien faire quand bien même elles n'approuvent pas ces actes. Elles affirment souffrir de voir leur consœur subir la violence.

Ensuite, 17% ont choisi de dénoncer soit elles-mêmes, soit elles ont aidé les victimes à dénoncer, ou encore elles les ont encouragées à le faire. Aussi, 12% des répondantes étaient en situation d'impuissance alors que 8% ont choisi d'intervenir en les séparant ou en appelant au secours. Les interventions sont aussi des attitudes de solidarité marquées par

héberger et conseiller la victime sans pour autant s’immiscer dans le conflit ; de reconforter la victime et lui demander de privilégier le dialogue au sein du ménage. Dans ce cas, certaines proposaient d’écouter les deux parties afin de faire la médiation ; ou encore d’approcher le mari pour amorcer une discussion, comme le dit si bien une belle-sœur. « ...*je me suis mise à la place de la victime. J’ai demandé à mon frère si c’était moi qui avais été violée, quelle serait ton attitude face à cela ?* ». Remarquez que 4% des interviewées sont intervenues par la violence.

Somme toute, certaines d’entre les répondantes qui s’étaient résignées, elles conçoivent qu’il ne faut surtout pas se mêler des problèmes d’autrui. D’autres disent que le niveau de violence dépasse leur entendement.

## **2.4. Défis liés à la dénonciation des femmes interviewées**

Plusieurs obstacles à la dénonciation des femmes victimes des violences sont à considérer et à plusieurs niveaux. Il s’agit du niveau notamment social et environnemental, ainsi que juridique et économique.

- **Défis sociaux et environnementaux**

Une des raisons qui empêchent les femmes de dénoncer les violences à leur égard est la crainte de stigmatisation. Ceci concerne en particulier les femmes violées. Une femme dit : « Basi kwenda kuchongeya sini kujitangaza ? Alakini kama sichongeye bitabakia kati yetu na jamaa <sup>54</sup> ». D’autres femmes, particulièrement celles victimes de violences sexuelles commises dans la rue par des inconnus, elles disent ne pas pouvoir dénoncer car elles ne connaissent pas leurs bourreaux.

- **Défis juridiques et économiques**

La résignation est une attitude liée soit directement à l’insatisfaction des femmes lors de la dernière dénonciation, soit à l’impossibilité de trouver les moyens financiers à payer aux services compétents de l’Etat. Certaines femmes l’ont exprimé en ces mots : « Basi bya kwenda

---

<sup>54</sup> Dénoncer c’est se mettre à la place publique. Mais, si je ne dénonce pas l’information reste entre moi et ma famille.

kuchongeyana, banalombaka makuta, na sina azo ». Une autre dit : « Basi bya ku Leta, ata unamuchongeya habafanyake kitu <sup>55</sup> ».

D'autres parts, les femmes craignent les conséquences de la dénonciation. Par exemple, une fille-mère victime de viol par un groupe de garçons, dit qu'elle ne peut pas dénoncer parce qu'elle ne veut pas être publiée dans les réseaux sociaux, comme l'a été une de ses amies. « *Siwezi enda chongeya juu sa mutu anaenda chongeya, bale benye utachongeya ako njo batakutangaza. Balitiaka rafiki yangu muma telephone, njo batu yote baka anza muona. Japo kuwa shida yake ilikuwa najulikana mujaa yake na kwenye alichonga tu*<sup>56</sup> ».

Une autre femme dit que la justice est rendue au plus offrant. Dans son cas, elle devait coucher avec l'OPJ pour que justice lui soit rendue. « Bwana yangu aliendaka patiya OPJ franga juu auzishe parcelle ao nitoke ndani alete bibi mwengine. OPJ akaniambia abyoo, na akasema weye uko na rêver, ukose nipa kubituu juu nikusaidiye<sup>57</sup> ».

Ces propos renseignent sur les obstacles d'accès à la justice et le niveau d'indiscrétion de certaines autorités en charge des dossiers des victimes. Le fait de publier la photo d'une victime dans les réseaux sociaux signifie que les dossiers judiciaires des plaignantes ne bénéficient pas suffisamment de discrétion. C'est aussi une façon de décourager la dénonciation des violences faites aux femmes et en particulier les violences sexuelles.

---

<sup>55</sup> Quand tu vas dénoncer à la justice on te demande de l'argent et je n'en ai pas.

<sup>56</sup> Je ne peux pas aller dénoncer en justice, parce que ceux-là qui recevront votre plainte, sont les mêmes qui publient votre dossier dans les réseaux sociaux. Je connais une amie qui a été publiée dans les réseaux sociaux, les gens ont su qu'elle avait été violée et ont commencé à la regarder alors que son problème n'était connu que par sa famille et la justice.

<sup>57</sup> Mon mari a soudoyé l'OPJ pour qu'il tranche en sa faveur afin qu'il vende notre parcelle ou que je la quitte pour qu'il y épouse une autre femme. Alors l'OPJ me l'a avoué et m'a dit que moi je rêve, je devrais coucher avec lui pour qu'il me rende justice.

### 3. Incidences de l'état d'urgence sanitaire sur les femmes

#### 3.1. Incidences sur la sécurité économique des femmes

Au moment de la déclaration de la pandémie de la Covid-19 en République Démocratique du Congo (RDC), le 10 mars 2020, certaines personnes se trouvaient en dehors du pays, d'autres étaient en déplacement dans différentes zones du pays. Chacun a été affecté d'une manière ou d'une autre, même ceux qui étaient chez eux à ce moment-là. Ainsi, la fermeture des frontières terrestres a séparé des enfants de leur mère, obligeant ces dernières d'engager plus des dépenses que d'habitude. *« J'ai laissé mes enfants à Gisenyi au Rwanda pour regagner mon travail à Goma, en RDC. Maintenant, j'ai du mal à payer les factures de deux ménages, celui des enfants à Gisenyi et le mien ici à Goma. Avec la fermeture des écoles je pensais que je vais pouvoir faire des économies, mais cela n'est pas possible »*. Aussi, la mesure a coupé l'accès des femmes qui exercent le petit commerce transfrontalier entre la ville de Goma, le territoire de Nyiragongo en RDC et le district de Rubavu au Rwanda ; ainsi que celles du village de Bunagana au Congo-Kinshasa et celui de Kisoro, en Ouganda ; respectivement de leurs lieux d'approvisionnement. En plus, la pandémie a occasionné la hausse des coûts commerciaux. Désormais, au lieu de traverser la frontière avec un jeton gratuit et muni de leur carte d'électeur, les femmes devaient acheter un laissez-passer CEPGL qui leurs coûte 10\$ et 3000 FC. *« Lorsqu'on a déclaré qu'on fermait la frontière, la première fois, nous avons eu très peur. On nous a demandés de nous munir désormais du laissez-passer CEPGL pour continuer à traverser alors qu'avant, nous nous contentions de nos cartes d'électeurs à la petite barrière. Certains parmi nous ont pu acheter ce document sésame mais quelques jours plus tard, les frontières ont été totalement fermées et même les porteurs des laissez-passer de la CEPGL ne pouvaient plus traverser. »* dit une femme petite commerçante participante au groupe de discussions, à Goma.

L'annonce de la fermeture complète n'a pas tardé, impactant négativement les femmes petites commerçantes qui se sont retrouvées dans l'incapacité de se réapprovisionner et/ou ont éprouvé des



difficultés d'accès à d'autres lieux d'approvisionnement, après la dépense d'achat des nouveaux documents migratoires. Pendant ce temps de transition, imposé par le confinement, elles (les femmes) ont dû consommer leur maigre capital destiné aux affaires, manquant par la suite le moyen d'accéder aux lieux d'approvisionnement locaux, qui du reste sont plus chers.

La pandémie de Covid-19 s'est révélé être un grand obstacle à l'interdépendance économique entre les pays voisins, alors qu'elle est survenue en période où la circulation monétaire se faisait rare. Les habitants du village de Bunagana s'approvisionnent en semence et vendent les produits vivriers en Ouganda. La fermeture de la frontière a arrêté le trafic des petits commerçants, privilégiant les grands commerçants qui utilisaient des gros camions. *« J'avais l'habitude d'aller vendre du haricot, du maïs et du sorgho en Ouganda mais que cela n'est plus possible depuis que la frontière est fermée. Je me suis appauvrie puisque les échanges entre Bunagana, en RDC et Kisoro en Ouganda ne se font plus normalement »* dit une femme participant au groupe de discussion. Elle renchérit en disant : *« Les semences de pommes de terre proviennent habituellement de l'Ouganda, ce qui fait que plusieurs personnes ne cultivent plus parce qu'elles n'ont plus de semences. Leur prix a pris l'ascenseur alors que les cultivateurs n'ont plus assez d'argent »*.

Toutes ces situations ne sont pas sans conséquences au niveau de la santé mentale et psychologique de femmes, celles vulnérables en particulier.

### **3.2. Incidences sur la sécurité psychologique des femmes**

La fragilité économique des femmes a accentué leur vulnérabilité déjà existante, entraînant des traumatismes psychologiques liés à plusieurs facteurs. Les femmes qui exercent le petit commerce soutiennent économiquement leur foyer, parfois cette charge repose presque exclusivement sur leurs épaules. Ainsi, elles ont été affectées psychologiquement par des pertes enregistrées. Ces dernières les ont plongées dans une incapacité de payer les dettes contractées et ont ainsi

éprouvé des difficultés d'honorer les engagements. Une femme nous confie qu'en réponse à une dérogation de trois mois, demandée par le gouvernement aux détenteurs des maisons, les bailleurs leurs disaient « *vas habiter dans une maison du gouvernement, celle-ci ne lui appartient pas* ».

Ces femmes ont dû affronter des difficultés de subvenir aux besoins de leurs enfants, d'assurer leur éducation, surtout les filles. La séparation avec la famille et en particulier avec les enfants ont eu comme conséquence directe la gestion de 2 ménages à la fois. « *Mes enfants sont restés bloqués au Rwanda, l'école étant fermée en RDC. Depuis quatre mois, je n'ai pas vu mes enfants* ». Certaines ont subi l'abandon par leur mari suite à l'incapacité de financer les besoins du ménage. D'autres, en plus des tâches domestiques, elles devaient s'occuper seules de leurs nombreuses progénitures suite à la fermeture des écoles. Autant des défis qui ont mis à l'épreuve les membres de la petite famille, en particulier la gestion des enfants au cours de cette période difficile imposée par la pandémie de Covid-19.

### **3.3. Incidences sur l'encadrement des enfants filles**

Dans le cadre de ses efforts pour limiter la propagation de la pandémie de la COVID-19, l'une des mesures prises, à la première heure, par le Gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) a été la fermeture nationale des écoles. Comme partout ailleurs, le Nord-Kivu, a suivi la consigne. Selon l'annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et technique (mai 2021), le Nord-Kivu comptait 2.073.707 enfants inscrits dans les écoles primaires et secondaires au cours de l'année scolaire 2019-2020, dont 991.055 filles, tous privés de l'accès à l'éducation. Cette fermeture a engendré des conséquences graves sur la santé mentale et physique des enfants ainsi que sur les relations entre eux et leurs parents.

En effet, lors des discussions des groupes, les participants nous ont avoué les défis de la gestion des enfants pendant la période de la pandémie. Alors qu'ils ne sont plus encadrés par l'école, les jeunes ne restent pas pour autant à la maison. Et dans ce vagabondage, des filles

tombent enceintes, d'autres se font violer et d'autres encore adoptent des habitudes irresponsables au grand étonnement de leurs parents. Certains sont devenus des voleurs d'argent ou de téléphones, alors qu'ils n'avaient pas ce genre de comportement lorsqu'ils allaient à l'école. *« On comprend maintenant que l'école nous est d'une grande utilité parce qu'elle nous aide à encadrer nos enfants »*. D'ajouter un participant au groupe de discussion dit : *« Je crains que dans un avenir proche, la ville de Goma et le territoire de Nyiragongo enregistrent plus de cas d'enfants qui vivent dans la rue. Plusieurs d'enfants s'enfuiront de chez eux parce qu'ils ne supportent pas les réprimandes et les punitions des parents »*. Certains de ces enfants quittent le toit familial après avoir commis leur forfait.

Aussi, certaines jeunes filles désertent le toit familial pour vivre en concubinage avec un petit ami. Des mariages précoces qui, à long terme, présagent des conséquences sur le développement de la fille, encore que cela commence par l'abandon de l'école, mais aussi sur leur santé physique suite aux grossesses à haut risque vue leur âge (mineurs pour la plupart). *« Plusieurs jeunes filles seraient tombées enceintes et d'autres ont quitté le toit paternel pour aller vivre avec leurs compagnons »* (Groupe de discussion, 2020).

A cela s'ajoute le mariage précipité des jeunes qui avaient déjà prévu de célébrer leurs mariages et qui ont été bloqués par la pandémie. Une grande partie d'entre eux ne va pas attendre que la situation revienne à la normale pour prendre la fille chez eux. Ces unions sans enregistrement à l'état civil n'augure rien de bon pour la survie de ces couples et l'épanouissement ou encore la jouissance des droits de la fille/femme en particulier. Enfin, suite à la précarité économique de la famille, d'autres jeunes filles offrent des services sexuels dans les bars et carrefours pour gagner un peu d'argent.

## **Produire un outil de plaidoyer et de conscientisation sur la question**

### **1. Production d'un document de conscientisation**

La restitution de cette étude auprès de divers acteurs a permis à certaines Organisation de la société civile de prendre conscience de l'ampleur du

problème et de se mobiliser pour voler au secours de femmes affectées de diverses manières par la pandémie de Covid-19. D'autres ont fait des études pour davantage cerner la question des violences sur les femmes et les mineurs (élèves) en particulier. De son côté, Pole Institute a réalisé cette étude et facilité la mise en place d'un comité d'alerte des violences faites aux femmes dans les 18 quartiers de Goma, en collaboration avec les conseils communaux de la jeunesse des communes de Karisimbi et des Goma. Ensuite, l'organisation a effectué une série de plaidoyers auprès des décideurs afin d'obtenir leur appui et attention sur cette question épineuse de violences faites aux femmes. En plus des engagements des certaines autorités judiciaires et politiques de veiller sur cette question, lors des séances de restitution de l'étude et de plaider, plusieurs recommandations sont ressorties dont la plus importante a été celle d'introduire une proposition d'édit auprès des honorables députés provinciaux afin que ces élus du peuple se saisissent du problème.

### **Production d'un document de plaider**

C'est à la suite de tout ce travail de plaider qu'un document de proposition d'édit a été conçu par Pole Institute et discuté par un groupe des députés. Après plusieurs séances de travail avec cette équipe, ce dernier a accepté volontiers de l'endosser. Ainsi, sensible à la problématique des violences faites aux femmes, lesquelles ont été accentuées par l'avènement de la pandémie de Covid-19, les élus se sont appropriés la question. Un caucus d'endosseur de la proposition d'édit a été constitué par les élus. La proposition d'édit a été affinée par ce caucus et déposée au bureau de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu. Le dernier draft a été déposé au bureau de l'Assemblée provinciale début avril 2021. Le processus était très avancé quand, malheureusement ce travail a été étouffé par l'instauration de l'état de siège au Nord-Kivu début juin, soit deux mois seulement après le dépôt de la proposition.

## Conclusion et recommandations

Tout est comme si les femmes sont doublement victimes des états d'exceptions : l'état d'urgence sanitaire les a soumises à plus de violence, alors que l'état de siège empêche que les députés provinciaux siègent pour produire un édit, celui sur la protection de la femme et la jeune fille contre les violences domestiques.

En effet, l'étude a révélé que les femmes interviewées subissent plusieurs types des violences dans différents lieux, situation aggravée par la pandémie de Covid-19 qui a affecté le monde et la RDC depuis mars 2020. Nous allons lier les lieux aux violences pour permettre une bonne compréhension des résultats.

- Il s'est avéré, non sans surprise, que le ménage émerge comme le lieu où les interviewées endurent les plus des violences. Ces dernières sont des agressions physiques et violences économiques pour certaines, ainsi que les violences sexuelles pour d'autres, toutes imposées par leur conjoint / mari. Tenez, alors que culturellement entre marié / couple les relations sexuelles, même forcé, ne peuvent être qualifiées de viol. Parmi les 23% des femmes ayant subi les violences sexuelles, il y en a qui les attribuent au mari qui force le rapport intime même en cas de fatigue physique et mentale après une dure journée.
- Il ressort que la rue est le second lieu où les interviewées subissent des violences, en particulier le viol. Cette dernière est subie par ces femmes soit quand elles sont sur le chemin de l'approvisionnement en produits de vente, souvent par des inconnus ; soit dans le quartier par des bandits / délinquants parfois bien connus par la victime. Parmi ces délinquants, certains proposent à leur victime de vivre avec elles, en couple, mais les abandonnent par la suite.
- Il sied de constater que la famille est le troisième lieu de violence contre les femmes et les filles. Le viol y est décrié, le harcèlement, les discriminations, le mariage forcé, ainsi que les violences verbales. Dans ce lieu, les viols concernent plus les mineurs (enfants filles), perpétrés par un proche, masculin, qui vit sur le même toit que la victime. Les cas d'harcèlement concernent

notamment les filles qui font le travail de ménage. Elles se font harceler par leur patron tantôt pour motif d'augmentation de salaire, tantôt pour le paiement de celui-ci.

Face à ces violences, les femmes concernées, adoptent différentes attitudes et pratiques, mais une prédomine sur les autres. Qu'elles soient victimes ou témoins de violences, les femmes adoptent, pour la plupart, une attitude de résignation. Un renoncement fataliste qui n'encourage pas le changement, moins encore une amélioration positive de la relation.

- Sur 56,6% des femmes interviewées, victimes d'une ou plusieurs formes de violences, 47,5% d'entre elles ont choisi la résignation comme réponse au dommage subi. Plus inquiétant, 16% des femmes victimes ont réagi par la violence.
- 56,3% des répondantes témoins de violences contre d'autres femmes, ont observé une attitude de résignation chez leurs consœurs victimes. 19% témoignent que les victimes de violences les ont dénoncées auprès des institutions proches. Tandis que 13% femmes témoins affirment que les femmes victimes ont déménagé de leur lieu de vie vers un autre lieu, ceci, bien entendu, pour éviter la honte. 9% des répondantes assurent que les femmes victimes de la violence ont pardonné leurs bourreaux, alors que 2% ont vu leurs consœurs répliquer par la violence. Une femme (1%) a vu sa consœur divorcer suite à la violence conjugale.
- Les femmes interviewées, témoins oculaires de la violence contre d'autres femmes (70%) ont eu différentes attitudes. Plus de la moitié, 59%, ont adopté une attitude de résignation. 17% ont choisi de dénoncer soit elles-mêmes, soit elles ont aidé les victimes à dénoncer, ou encore elles les ont encouragées à le faire. 12% des étaient en situation d'impuissance, alors que 8% ont choisi d'intervenir en les séparant ou en appelant au secours. Les interventions sont aussi des attitudes de solidarité (comme héberger et conseiller la victime sans pour autant s'immiscer dans le conflit ; de reconforter la victime et lui demander de privilégier le dialogue au sein du ménage). Certaines proposaient d'écouter les deux

parties afin de faire la médiation ; ou encore d'approcher le mari pour amorcer une discussion. Il convient d'appuyer cette dernière catégorie qui a choisi une attitude de paix, afin de renforcer leur capacité de médiation et l'encourager à être des médiatrices communautaires.

La plupart d'entre les femmes disent qu'elles ne peuvent rien faire face aux violences subies par d'autres femmes, quand bien même elles n'approuvent pas ces actes. Elles affirment souffrir de voir leur consœur subir la violence. Une attitude tout autant coupable, parce qu'elle ne fait pas avancer le changement nécessaire pour aspirer à une paix dans la société et au sein des ménages en particulier. Cette paix qui devrait être encouragé par l'appropriation des lois qui répriment des comportement violent.

Pourtant, les interviewées ne connaissent que peu les lois qui les protègent. En effet, si 61% des répondantes disent connaître l'existence des lois, elles n'en connaissent pas le contenu. Les autres, 39%, sont entièrement ignorante en la matière.

Comme nous l'avons vu plus, haut, quelques femmes victimes dénoncent peu les violences qu'elles subissent. Si certaines femmes interviewées ne pas dénoncent les violences subis, cela est lié à une déception lors d'une première tentative de dénonciation ou à un découragement suite aux différents défis d'accès à la justice. Outre la crainte des conséquences lié à la dénonciation, les femmes concernées par l'études n'ont que peu ou pas des moyens financiers lié aux procédures judiciaires. D'autres défis se présentent à elles, comme l'indiscrétion des certains juges/OPJ ou encore la demande de pot de vin, le harcèlement, etc. En outre, seulement 23% des femmes savent qu'il faut dénoncer (27% au bureau de la police, 25% au bureau du quartier, 22% à l'Etat sans plus de précision, 18% EPEPVS).

En somme, Les ressenties après la dénonciation vont de la souffrance (23,5%) à la satisfaction (2%) en passant par divers autres sentiments, comme des souffrances psychologiques pénibles à vivres : traumatisme

(17,6%), embarras (13,7%), impuissance (9,8%), en danger (5,9%), déception (3,9%).

## **Recommandations**

### **Au gouvernement**

- ▶ Au vu des résultats de l'étude, il est impérieux de mettre en place une loi spécifique aux violences domestiques, qui à ce jour, n'existe pas en République Démocratique du Congo.
- ▶ Mettre en place (jusque dans nos villages) de structures FONCTIONNELLES de prise-en charge de traumatismes subis suite aux chocs comme les épidémies, les pandémies etc. Ces structures peuvent étendre leurs activités à l'offre des conseils conjugaux et l'écoute de personnes secouées par des crises de diverses natures.
- ▶ Sensibiliser le public ainsi que les autorités de police et judiciaires compétentes sur la problématique de violences faites aux femmes afin d'humaniser non seulement la société, mais aussi la justice face à la question.

### **Aux organisations de la société civile**

- ▶ Une large médiatisation des autres formes de violences faites aux femmes, autre que la violence sexuelle, pour une prise de conscience accrue est recommandée par cette étude.
- ▶ Vulgarisation des textes des lois existant qui protègent les femmes et une nécessité absolue de les conscientiser sur le bien-fondé de ces lois. Il y a également une exigence de trouver une passerelle entre les pratiques culturelles et les lois pour une harmonie au sein de la société.
- ▶ Sensibiliser le public ainsi que les autorités de police et judiciaires compétentes sur la problématique de violences faites aux femmes afin d'humaniser non seulement la société, mais aussi la justice face à la question.
- ▶ Plaider pour la mise en place des structures de prise en charge psychologique de victimes des violences faites aux femmes
- ▶ Encourager les petites initiatives de paix pour accroître les nombres des médiateurs et médiatrices communautaire.



- ▶ Mettre en place un système d’alerte pour relayer l’information sur les violences faites aux femmes pour non seulement constituer une base des données qui permette d’agir mais aussi faire le suivi.

### **Aux organisations de recherche dont Pole Institute**

- ▶ Approfondir la question afin de comprendre le lien entre le changement de rôle des hommes et des femmes induit par le contexte de non paix à l’est de la RDC et la violence faite aux femmes ; ainsi que d’autres facteurs favorisant la violence au sein des couples et de la famille afin de dégager des stratégies de protections des victimes

### **References**

1. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Déclaration sur l'élimination de la violence contre les femmes, Gouvernement des Nations-unis, 1993.
2. Dictionnaire Le Robert, support google.com.
3. Nabila Hamza, Les violences basées sur le genre, Manuel de formation à l’attention des écoutantes du réseau Anaruz, Maroc, 2006.
4. AMNESTY INTERNATIONAL, La pauvreté et la violence : un cercle vicieux, 2000 <https://urlz.fr/hn05>, consulté le 8 février 2022
5. ONU FEMMES et OMS, Violence à l'égard des femmes et des filles, collecte de données pendant da pandémie de COVID-19, 17 avril 2020.
6. Jane Freedman, La lutte contre les violences sexuelles et « basées sur le genre » en RDC : Les impacts locaux d'une politique internationale, Université Paris 8 (CRESPPA-GTM), 2017.
7. Dale Carnegie, Comment se faire des amis, livre de poche, 1981
8. Cellule technique pour les statistiques de l'éducation, ANNUAIRE STATISTIQUE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, SECONDAIRE ET TECHNIQUE ANNEE SCOLAIRE 2019-2020, Kinshasa, mai 2020. [file:///C:/Users/DELL/Desktop/Annuaire\\_EPST\\_2019-2020.pdf](file:///C:/Users/DELL/Desktop/Annuaire_EPST_2019-2020.pdf)

9. Organisation mondiale de la Santé, Violence à l'encontre des femmes, mars 2021. <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>
10. Ndèye Amy Ndiaye, Violences basées sur le genre en Afrique de l'Ouest : cas du Sénégal, du Mali, du Bourkina Faso et du Niger, nouvelle approche de sécurité collective, Sénégal, 2021.



# Le terrorisme islamiste à l'Est de la RDC, un défi à la sécurité du pays et de la région : cas des ADF/MTM

*Par Me Omar Kavota*<sup>58</sup>

## 0. Introduction

Depuis bientôt deux décennies, les Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) affrontent un de groupes armés les plus redoutables. Il s'agit du groupe appelé (abusivement par certains) « rebelles ougandais de l'ADF/NALU ».

En effet, ledit groupe est à la base de multiples atrocités contre les civils, notamment en Territoire et Ville de Beni au Nord-Kivu ainsi qu'en Territoires de Mambasa et d'Irumu en Ituri. Il paraît en ces jours comme étant le plus cruel de la Région des Grands-Lacs, loin devant « ANSAR ALSUNA » du Mozambique et Boko Haram du Nigeria ou du Cameroun.

Au cours de deux dernières décennies, des opérations militaires successives n'ont pas encore abouti à son anéantissement. De l'opération KEBA 1 à SOKOLA1, en passant par Ruwenzori, l'ADF s'est montrée invincible à la frappe des Forces Armées de la République Démocratique du Congo.

Des investigations sérieuses identifient formellement le groupe nommé abusivement « rebelles ougandais ADF-NALU » comme étant « ADF/MTM », soit comme « DAECH-RDC » ou encore « l'Etat

---

<sup>58</sup> Avocat et Coordonateur du Centre d'Etude pour la promotion de la Paix, la Démocratie et les Droits de l'Homme

Islamique en République Démocratique du Congo<sup>59</sup> ». C'est est un groupe terroriste de grande envergure au même titre que Boko Haram, Al-Shebaab, AKMI, Al-Qaïda, etc<sup>60</sup>.

C'est le groupe armé ainsi dénommé qui est à la base de la série des massacres des civils depuis le 02 octobre 2014 jusqu'à ce jour dans les territoires de Beni, Mambasa et Irumu. Près de 4000 civils ont été sauvagement tués par ce mouvement à l'occasion des incursions répétées dans les villages et agglomérations. L'un des carnages le plus spectaculaire est celui perpétré par l'ADF à Vemba, jeudi 20 novembre 2014, où officiellement 62 civils ont été sauvagement massacrés (une centaine de civils tués selon les ONG locales de défense de droits de l'homme) et 10 portés disparus.<sup>61</sup> L'appareil judiciaire congolais, à travers la Cour militaire Opérationnelle du Nord-Kivu siégeant en foraine à Beni du 20 août 2016 au 22 janvier 2018, avait indiqué qu'au moins 887 civils massacrés ont été formellement identifiés par le Ministère Public.<sup>62</sup>

A cela, on peut ajouter des attaques contre les positions FARDC ou des casques bleus de la MONUSCO, des incursions dans certains quartiers de la Ville ou grandes agglomérations du territoire de Beni, des embuscades sur les routes, des incendies des maisons ou des véhicules. Il est aussi à la base de la prise en otage de plus de 1800 civils en plus de la destruction de plus d'une centaine d'écoles et des centres de santé dans la zone sous son influence. Afin de bien cerner la problématique du terrorisme islamiste en RDC, nous plancherons sur l'évolution historique de l'ADF de sa dimension de rébellion ougandaise jusqu'à son identité terroriste (I) avant d'aborder les évidences sur son

---

<sup>59</sup> TARA CANDLAND, FINCK A., HARORO J., POOLE L., VIDINO L. et WEISS C., *L'Etat Islamique en RD Congo*, Rapport, The George Washington University/Program on Extremism, Washington, janvier 2021, Pp1-56.

<sup>60</sup> KIBEL'BEL Nicaise, *L'avènement du Jihad en RD Congo : un terrorisme islamisme mal connu*, éd.Scribe, Bruxelles, 2016, p.169-186

<sup>61</sup> KAVOTA OMAR, *Les Droits humains bafoués en Territoire de Beni*, Document de plaidoyer à l'intention des Autorités Congolaises, Partenaires Nationaux et Internationaux, PPSSP et Farma Mundi, Beni 2018, p.33, inédit.

<sup>62</sup> Cour Militaire Opérationnelle du Nord-Kivu, *Arrêt in RP.172/2017*, Beni, 2018, inédit.

appartenance à l'Etat Islamique et les raisons de sa barbarie terroriste contre les civils (II).

### **I. Aperçu sur l'évolution de l'ADF : de la rébellion ougandaise à l'Etat islamique.**

Ce qui était jadis connu, par nombreux d'entre nous, comme étant « **la rébellion ougandaise de l'ADF-NALU** » a enregistré des profondes mutations, en fonction des ambitions ou de la réorientation des objectifs du mouvement. Dans cette section, nous rappellerons brièvement l'historique de ce mouvement en tant que rébellion (1) avant de nous intéresser sur sa considération de groupe terroriste islamiste (2) :

#### **1. De la rébellion ougandaise**

En septembre 1995, à Beni (dans la province du Nord-Kivu), Yusuf Kabanda, un des dirigeants de l'opposition musulmane ougandaise armée, scelle, avec le commandant Ali Ngaimoko de l'Armée Nationale pour la Libération de l'Ouganda (NALU), une alliance dénommée « les Forces Démocratiques Alliées -Armée Nationale pour la Libération de l'Ouganda » (ADF-NALU). Conclue hors de l'Ouganda avec l'aide des services secrets soudanais et congolais, cette alliance regroupe deux mouvements défaits par l'armée régulière ougandaise dénommée Force Populaire de Défense de l'Ouganda (UPDF). Sans liens idéologiques ni opérationnels préalables, ces deux mouvements ont en commun d'être opposés au régime ougandais, de se trouver au même moment sur le sol congolais et d'être proches, chacun de leur côté, d'ennemis de Kampala : les régimes soudanais d'AL-TOURABI et congolais/zaïrois de Mobutu.<sup>63</sup>

##### *a. De la Rwenzururu Freedom Fighter Mouvement*

En 1962, l'Ouganda accède à l'indépendance, soit deux ans après l'indépendance de la RDC. On assiste à des manipulations des groupes ethniques (entre 1962-1966). Certaines recherches renseignent que les Bakonzo de Kasese refusent de dépendre du royaume de Toro. Ils veulent avoir leur propre royaume. Et, face au refus du pouvoir à

---

<sup>63</sup> International Crisis Group, *L'Est du Congo : la rébellion perdue des ADF-NALU*, Briefing Afrique No.93, Nairobi/Bruxelles, décembre 2012, p2

accéder à leur revendication, ils rêvent d'un « Yira state » (Etat Yira). L'idée va germer en 1964 avec Issaya Mukirania, le père de l'actuel roi des Bakonzo Charles Wisley Mumbere Iremangoma<sup>64</sup>. En effet, Issaya Mukirania créa la Rwanzururu Freedom Fighter (Forces de Libération de Rwenzururu). Il sera arrêté au Burundi sur le chemin d'Addis-Abeba où il allait pour réclamer l'indépendance du « Businga » (Royaume).

Le mouvement se mue en guérilla de basse intensité de 1967 à 1982, avec pour objectif la reconnaissance par le pouvoir central de Kampala du royaume de RWENZURURU. Sa lutte s'achève officiellement le 15 août 1982, date à laquelle Charles Wesley Mumbere Iremangoma<sup>65</sup>, l'Omusinga (roi) des BAKONZO, rejoint le gouvernement de Milton Obote, qui octroie l'autonomie au royaume de Rwenzururu à défaut d'indépendance. Pour la petite histoire, Charles Wesley Mumbere Irema-Ngoma Willingly rejoint le gouvernement de Milton Obote comme Chef des anciens du District de Kasese. L'administration ougandaise dans le royaume autonome de Rwenzururu devient alors le monopole des Bakonzo. Le royaume sera finalement reconnu par le gouvernement ougandais en 2008 sous le Président Yoweri Kaguta Museveni ; et c'est le 19 octobre 2009 que Charles Wisley Iremangoma a été officiellement couronné « Omusinga » du royaume de RWENZURURU.

*b. De l'Armée Nationale pour la Libération de l'Ouganda/National Army for Liberation of Uganda (NALU)*

Le précédent historique du mouvement armé Rwenzururu, un des sécessionnismes de l'indépendance ougandaise, a facilité l'implantation et le développement de la NALU. Son créateur, Amon Bazira, né en 1944, fait partie de l'opposition à Amin Dada. A la chute de ce dernier en 1979, il est nommé Directeur-adjoint des services de renseignements ougandais dans le régime Obote 2.

---

<sup>64</sup> KIBELBEL-OKA Nicaise, Rwenzururu, *NALU, ADF, MTM, une histoire de sang et de déstabilisation*, article in [www.lescoulisses.info](http://www.lescoulisses.info), inédit.

De 1980 à 1982, il mène les négociations avec le mouvement sécessionniste RWENZURURU. En 1986, à la chute d'Obote, il crée l'Armée Nationale pour la Libération de l'Ouganda (NALU). Le mouvement Rwenzururu a appuyé l'Armée de Résistance Populaire de Yoweri Kaguta Museveni en 1986 lors de la formation du deuxième front dans l'Ouest de l'Ouganda. De ce fait, le mouvement n'a pas rejoint officiellement la NALU de Bazira pour lutter contre le régime de Museveni. Toutefois, après l'accession de ce dernier au pouvoir, les combattants ont été laissés libres de rejoindre la NALU à titre individuel<sup>66</sup>.

Néanmoins, à peine quatre ans plus tard, un autre groupe armé opposé à Kampala, la NALU, s'installe dans l'ancienne zone d'activité du RWENZURURU Freedom Fighter et noue des contacts avec ses dirigeants et ses ex-combattants. Après la chute du régime de Milton Obote en 1986 au profit de Yoweri Museveni, le responsable des services de renseignements du régime déchu, Amon Bazira, crée la NALU. Cette organisation est *un rassemblement de fidèles de Milton Obote, mais aussi d'Idi Amin Dada*.

En quête de soutiens et fort de ses précédents contacts avec le RWENZURURU, Amon Bazira fait appel à Charles Wesley Iremangoma Willingly, sans toutefois obtenir le ralliement de l'ensemble des anciens combattants du mouvement. Il est rejoint par Richard Kinyamusitu, le Commandant militaire du RWENZURURU Freedom Fighter Mouvement, mais son ralliement se fait à titre individuel. Quant à Charles Wesley Irema-Ngoma Willingly, son soutien à la NALU est de courte durée puisqu'il se rallie à Museveni dès 1988.

A sa création, la NALU est soutenue financièrement et militairement par les pouvoirs congolais/zairois et kenyans qui se méfient du président Museveni. A partir de 1988, elle est chassée d'Ouganda par l'armée et s'établit dans les territoires congolais de Beni et du Lubero.

---

<sup>66</sup> International Crisis Group, *Idem*, p.3



En plus d'anciens éléments du Rwenzururu Freedom Fighter, elle récupère des combattants congolais comme les Mai-Mai Kasindiens. Installé autour de l'agglomération frontalière de Kasindi, entre l'Ouganda et la RDC, au pied des monts RWENZORI, ce groupe est dirigé par Enoch Nyamwisi. La NALU intègre aussi dans ses rangs des anciens combattants de la rébellion Simba de 1964 créée par Gaston Soumialot, ce qui en fait un mouvement congolo-ougandais.

En 1990, la NALU entame sa première campagne d'envergure et commet 43 attentats à la grenade à Kampala et Jinga. Le 5 juillet 1991, l'armée ougandaise tue un des dirigeants du RWENZURURU dans un accrochage avec des éléments de la NALU. Toutefois, bien que la branche RWENZURURU de la NALU soit décapitée, cela ne l'empêche pas de continuer ses opérations. En 1992, le groupe attaque la capitale du district de Kasese. Cette offensive est rapidement contenue par l'Armée ougandaise, qui reprend Kasese en quelques jours. En août 1993, Amon Bazira est assassiné à Nakuru, au Kenya. La disparition de son fondateur marque la fin de la période d'activité de la NALU<sup>67</sup>.

### *c. Des Forces Démocratiques Alliées/Allied Democratic Forces (ADF)*

Après la chute d'Amin Dada en 1979, plusieurs musulmans ougandais se disent opprimés par les régimes de Milton Obote puis de Yoweri Museveni. Dans les années 1980, le mouvement religieux musulman Tabligh utilise cette oppression et l'appui financier du gouvernement soudanais pour recruter au sein de la jeunesse ougandaise et devenir une structure importante dans la communauté musulmane locale. La secte Tabligh (Tablighi Jamaat) est un mouvement musulman apparu en 1920 dans le sous-continent indien qui prône une interprétation très littérale et orthodoxe de l'islam ; elle s'entend comme une société de prédication musulmane revivaliste.<sup>68</sup> Cette secte s'est implantée dans les années 1970 en Ouganda. Au départ très minoritaire dans la communauté

---

<sup>67</sup> Journal Los Angeles Times, *Uganda rebel chief murdered in Kenya*, 21 août 1993 cité par International Crisis Group, idem, op.cit p3

<sup>68</sup> WIKIPEDIA, [www.wikipédia.org](http://www.wikipédia.org), consulté le 1<sup>er</sup> septembre 2022.

musulmane ougandaise, le Tabligh fait parler de lui pour la première fois lors des incidents qui opposent ses membres à la police ougandaise. La lutte pour la domination de l'espace religieux qui s'ensuit se traduit par des violences : l'élection à la tête du Conseil Supérieur des Musulmans Ougandais (UMSC) d'un mufti issu d'une mouvance opposée au Tabligh en 1989 est interprétée par Sheik Sulaiman Kateeko, le dirigeant du Tabligh en Ouganda, comme une ingérence dans les affaires musulmanes.

Le 22 mars 1991, à Kampala, les membres du TABLIGH affrontent ceux du Conseil Supérieur des Musulmans Ougandais (UMSC), faisant cinq morts dont quatre policiers. Le Conseil supérieur des musulmans ougandais a été créé en 1971. C'est un organe administratif de représentation de la communauté musulmane auprès du gouvernement. Dès sa création sous le règne d'IDI AMIN DADA, lui-même musulman, l'UMSC était perçu comme un organe politique.

A la suite de ces violences, les dirigeants du Tabligh, dont Jamil Mukulu qui est à la tête des jeunes du mouvement, sont emprisonnés de 1991 à 1993. Après leur libération, les membres du groupe, dirigé par Sheikh Sulaiman Kakeeto, s'installent à Hoima, dans l'Ouest de l'Ouganda. C'est là qu'ils créent, en 1994, le Mouvement des combattants ougandais pour la liberté (UFFM) connu aussi sous le nom de l'Armée Musulmane de Libération de l'Ouganda/Musilim Ugandan Liberation Army (MULA) qui reçoit immédiatement une aide du régime de Khartoum (Soudan). Kampala réagit alors en détruisant leur camp d'entraînement en 1995. Suite à la destruction de leur base, les membres de l'UFFM se réfugient dans la ville congolaise de Bunia, proche de la frontière ougandaise, où ils continuent à recevoir un appui de la part du Soudan. Les chefs de la secte Tabligh en Ouganda, dont Sheikh Sulaiman Kakeeto et Jamil Mukulu<sup>69</sup>, s'enfuient au Kenya et en Tanzanie.

---

<sup>69</sup> Jamili MUKULU né le 1<sup>er</sup> janvier 1967 dans le village de NTOKE, District de KAYUNGA en OUGANDA, est un ancien chrétien converti à l'islam.

En septembre 1995, le commandant Ngaimoko, un dirigeant de la NALU, et Yusuf Kabanda, un compagnon de Jamil Mukulu, forment une alliance entre leurs deux mouvements qu'ils nomment les Forces Démocratiques Alliées/Allied Democratic Forces-Armée nationale pour la Libération de l'Ouganda/National Army for the Liberation of Uganda (ADF-NALU). Les combattants musulmans stationnés à Bunia sont amenés par avion à Beni, où ils sont installés avec la NALU. Ils sont accueillis et encadrés par le Colonel Ebamba et le major Mayala Vainqueur. Durant cette période, les ADF-NALU recrutent ouvertement avec le soutien du gouvernement congolais/zaïrois, de préférence dans la communauté musulmane de Beni. A cette époque, selon les services de renseignements ougandais, Jamil Mukulu s'installe à Kharthoum.

Les ADF-NALU sont rapidement relocalisées à Rugetsi, dans le territoire de Beni, au Nord-Kivu, où ils nouent des liens avec la population locale. Lorsque les troupes de l'Alliance des Forces Démocratiques de Libération (AFDL) de Laurent Désiré Kabila entrent dans le Territoire de Beni, les ADF-NALU, alliées au régime de Mobutu, se retirent dans les monts Ruwenzori avec une grande partie de la population.

C'est en 1996 que cette alliance contre le régime de Yoweri Museveni commence à faire parler d'elle à la frontière congolo-ougandaise. En mai, selon les services de sécurité ougandais, certains de ses combattants sont amenés à Khartoum pour y recevoir un entraînement de trois mois avec des membres du Front de la rive ouest du Nil (WNBF) et de l'Armée de Résistance du Seigneur/Lord Resistance Army (LRA). Le 13 novembre, les ADF-Nalu lancent leur première opération militaire en attaquant le poste frontière de Mpondwe et en prenant le contrôle de la ville de Bwera. A partir du territoire congolais, ils s'infiltrèrent dans les districts ougandais de Kabarole, Bundibugyo et Kasese, où leurs premiers objectifs sont des postes de police et des bâtiments administratifs<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> International Crisis Group, *op.cit.* p5

En 1996, les effectifs des ADF-Nalu sont estimés entre 4 000 et 5 000 combattants. Leurs opérations sont concentrées dans les districts de Kasese et Bundibugyo, le long de la frontière avec la RDC. A cette période, c'est Yusuf Kabanda qui dirige le mouvement depuis Lubero ou Kyondo, en rdc, Jamil Mukulu n'étant que son second. Chris Munyangongo Tushabe, dit commandant Benz, un sergent déserteur de l'armée ougandaise ayant reçu un entraînement au Soudan, dirige les opérations lancées depuis la RDC.

En juin 1997, la première opération d'envergure des ADF-NALU vise à s'emparer de la ville de Bundibugyo mais ils sont repoussés par les forces ougandaises. Par la suite, ils mènent des recrutements forcés dans des écoles en 1998 et attaquent la prison de Katojo en 1999. Pour rappel, le 20 février 1998, les ADF-NALU enlèvent 30 enfants lors de l'attaque de l'école des adventistes du septième jour à Mitandi dans le district de Kasese. Le 8 juin, ils attaquent le Collège Technique de Kitchanga où ils enlèvent 80 étudiants et 90 enfants. Le 9 décembre 1999, ils attaquent la prison de Katojo et libèrent 360 prisonniers accusés d'avoir participé à des actes terroristes. Accumulant les échecs militaires et incapables de prendre pied en Ouganda, ils s'attaquent alors aux populations civiles afin de les contraindre à coopérer. Ils multiplient les attaques sur les villages non protégés par l'armée et la police ougandaises. Ils s'illustrent par des exécutions sommaires, des mutilations, des enlèvements, l'installation des mines anti-personnelles dans les champs et sur les axes routiers ruraux. Ils frappent également Kampala, le centre du pouvoir ougandais. Le 14 février 1999, les attentats à la bombe dans deux restaurants de la capitale ougandaise sont le point de départ de leur campagne de terreur urbaine. Notons qu'en 1997, une première tentative d'attentat à Kampala par les ADF-NALU s'était soldée par un échec, la bombe artisanale ayant explosé prématurément dans leur cache.

Entre avril et juin 1999, les ADF-Nalu organisent sept attentats à la grenade ou la bombe artisanale à Kampala. Les ADF-NALU organisent des attentats les 10, 11 et 25 avril 1999 puis les 1<sup>er</sup>, 7, 8 et 30 mai 1999.

Ces attentats font onze morts et 42 blessés. Le gouvernement ougandais déploie tout d'abord des troupes dans les centres urbains le long de l'axe menant de FORT-PORTAK à Kasese. Cette première réponse est sans grand effet, les ADF-NALU utilisant les monts Ruwenzori comme sanctuaire et les forces ougandaises n'étant ni équipées ni préparées pour un affrontement en moyenne et haute montagne (Les monts Ruwenzori culminent à 5 109 mètres d'altitude. Longs de 120 kilomètres et larges de 65 kilomètres, ils sont composés de six massifs séparés par des vallées).

Avec l'accord du président congolais de l'époque, Laurent-Désiré Kabila, l'Ouganda déploie des troupes au nord de la province du Nord Kivu dès fin 1997. En décembre 1997, l'armée ougandaise a déployé deux bataillons sur le territoire congolais en collaboration avec les forces congolaises. « Consentement donné par le Congo entre mai 1997 et août 1998<sup>71</sup> ». Ce déploiement est formalisé par un accord sur la sécurité des frontières signé le 27 avril 1998. Le 9 novembre 1999, avec le concours d'anciens combattants RWENZURURU, l'armée ougandaise lance une large opération de ratissage des monts Ruwenzori : l'opération Mountain Sweep. Durant cette opération, un grand nombre de combattants ADF-NALU, mais surtout certains de leurs commandants sont capturés ou tués.

Le 19 mai 2000, l'armée ougandaise annonce la capture d'Ali Bwambale Mulimatel et Bihamakule, respectivement secrétaire général et responsable des relations extérieures des ADF-NALU, ainsi que quatre autres commandants du groupe. Parallèlement, le gouvernement ougandais s'attaque à leurs sources de financement présumées. Le 1er avril 1999, la Greenland Bank, que le gouvernement ougandais accuse d'entretenir des liens avec les ADF-NALU, est fermée par la Banque centrale ougandaise pour insolvabilité et dettes. Le directeur de la Greenland Bank a toutefois toujours insisté sur le fait que la fermeture de son établissement était politique et niait tout lien avec les

---

<sup>71</sup> Cour internationale de justice, *CR 2005/8, 19 avril 2005*, paragraphes 12 et 13, p. 10.

ADF/NALU. Le 14 janvier 2000, le général Kazini annonce que l'objectif de l'armée de couper les ADF-NALU de leur soutien logistique soudanais en RDC est atteint. Entre 1998 et 2000, les attaques du groupe ont fait un millier de victimes, déplacé 150 000 personnes, dont 85 pour cent de la population du district de Bundibugyo, et fait baisser les revenus fiscaux du district de Kasese de 75%. Coupés de leurs soutiens soudanais, les ADF-NALU se réorganisent et se rapprochent de groupes armés opérant sur le territoire congolais. Ils continuent leur campagne d'attentats à Kampala mais subissent de nombreux revers dans les monts Rwenzori. Les Nations unies estiment qu'entre 1997 et 2001, 50 personnes sont mortes et plus de 200 ont été blessées dans des attaques terroristes conduites par les ADF-NALU à Kampala<sup>72</sup>.

En 2001, une tentative de négociation avec le gouvernement ougandais, qui s'est doté d'une loi d'amnistie pour les combattants des groupes armés en 2000, échoue. En avril 2001, les troupes ougandaises prennent le quartier général des ADF-NALU à Kambiyo. En mai de la même année, ils tuent l'aide de camp de Kabanda ainsi que Wilson Kireru, dit Kilama, le chef des équipes de reconnaissance, et Muloberyo Mukyeza Watoto, le chef des renseignements. A partir de cette année, l'armée estime que les ADF-Nalu ne comptent plus qu'une centaine de combattants et ne représentent donc plus une menace significative.

## **2. L'ADF : groupe terroriste islamiste**

Suite à l'intensification des appels à la reddition volontaire et à l'offre d'amnistie par le gouvernement ougandais à ceux des ADF/NALU prêts à sortir des maquis, la quasi-totalité des membres de la NALU se rendirent ; les derniers combattants sortirent entre 2003 et 2004. Cependant, il s'est observé qu'en dépit de la mise en contribution de

---

<sup>72</sup> « Letter dated 23 October 2003 from the chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter terrorism addressed to the president of the Security Council », *Conseil de sécurité, S/2003/1041*, 27 octobre 2003, p. 3 cité par Internal Crisis Group, op.cit.p 6

Taban Amin (fils d'Iddi Amin Dada) par la MONUC/MONUSCO et le gouvernement ougandais dans la sensibilisation des combattants à la reddition, la majorité des ADF se montrèrent réfractaires à la reddition et poursuivirent la lutte armée sous le leadership de Kyagulanyi Jamili Mukulu qui œuvrait de plus à plus à leur radicalisation. Selon un rapport des services de renseignements ougandais consulté par le quotidien *The Daily Monitor*, lui-même aurait fréquenté des camps d'entraînement en Afghanistan et au Pakistan<sup>73</sup>. En décembre 2005, les FARDC appuyées par les Nations unies lancent l'opération KEBA1 (dit aussi : North Night Final). Une opération contre les bases des « ADF-NALU ». Les principaux camps sont détruits et environ 90 combattants sont tués. Toutefois, ayant été prévenus, les dirigeants s'échappent et disparaissent dans les monts Rwenzori.

En 2007, ceux qui étaient connus comme ADF-NALU s'identifient formellement comme ADF. Leurs activités redeviennent significatives en 2007 mais les opérations d'infiltration de l'Ouganda sont toutes contrées par l'armée. A titre illustratif, le 15 mars 2007, l'Armée Ougandaise tue 2 combattants des ADF-NALU dans le district de Mubende. Le 23 mars, elle en tue 2 autres dans le district de Bundibugyo. Le 27 mars, elle en tue 34 et fait prisonniers 5 commandants, dont 3 commandants en chef. Parmi les commandants tués, se trouve Balao Isiko, le commandant en second du groupe.<sup>74</sup> A cette occasion, Kampala accuse la Mission des Nations unies au Congo (MONUC) et le gouvernement congolais de ne rien faire pour empêcher les ADF-NALU de se reformer. De son côté, Kinshasa accuse l'armée ougandaise de faire des incursions sur son territoire. Cette année-là, plusieurs incidents frontaliers mettent aux prises les armées des deux pays. De ces accusations mutuelles, l'ADF-NALU en profite et, dans une forte discrétion, ils vont se reconstituer sans bruits au sud-est du Territoire de Beni dans le Graben, constituant ainsi leur base à Mwalika.

---

<sup>73</sup>Jeune Afrique, *RDC : qui est Jamil Mukulu de l'Adf, le rebelle islamiste du Nord-Kivu*, article, publié le 19 décembre 2013, [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com)

<sup>74</sup>New Vision, *Army kills most wanted ADF rebel*, article publié le 29 mars 2007.

En mars 2007, les ADF prennent langue avec la MONUC afin de négocier leur reddition. Si ces négociations échouent, les revers militaires de mars et avril et l'amnistie de sept prisonniers du groupe en novembre ont un impact fort sur les combattants. Deux cents d'entre eux se rendent le 4 décembre. Sept membres du groupe, qui se présentent comme les derniers chefs de la composante NALU, abandonnent également le combat et bénéficient du programme de désarmement, démobilisation, rapatriement, réintégration et réinsertion (DDRRR) de la MONUC. A partir de cette date, Kyagulanyi Jamili Mukulu, qui était déjà chef militaire des ADF, devient alors le seul dirigeant du groupe. Les ADF-NALU cessent alors d'exister en tant qu'alliance de deux mouvements. Jamili Mukulu activa ses réseaux de soutien financier, dont ceux établis à Londres (Grande-Bretagne) et avec qu'il traitait depuis les années 1990, un réseau de sympathisants dans la communauté britannique et des expatriés ougandais. En plus de lui offrir un refuge sûr à LONDRES et d'autres membres des ADF, les partisans britanniques auraient commencé à soutenir le groupe financièrement dès 2007 en transférant parfois des milliers de dollars en quelques mois<sup>75</sup>.

*a. ADF : Ascension vers la radicalisation*

On ne le dira jamais assez, les fondateurs historiques des ADF (Jamili Mukulu, Yusuf Kabanda, Sheikh Kamoga) sont des musulmans. Presque tous ont un passé d'idéologie radicale, d'extrémisme violent. Et, avec le cours des événements, le départ des derniers dirigeants NALU a mis un terme à la participation chrétienne à l'ancienne coalition ADF-NALU, restée avec la seule identité ADF à partir de 2007. Sous le leadership unique de Jamili Mukulu (de son nom islamique Hussein Muhammad<sup>76</sup>), la conversion à l'islam devienne obligatoire pour les combattants.

---

<sup>75</sup> TARA CANDLAND, FINCK A., HARORO J., POOLE L., VIDINO L. et WEISS C., *L'Etat Islamique en RD Congo*, op.cit. p43.

<sup>76</sup> Jeune Afrique, *RDC : qui est Jamil Mukulu de l'Adf, le rebelle islamiste du Nord-Kivu*, op.cit.



S'il est établi qu'en tant que chef incontesté des ADF depuis 1998, Jamili Mukulu a été en contact avec le gouvernement de Khartoum et, depuis, il est soupçonné d'avoir établi des liens avec le mouvement al-shabaab de Somalie<sup>77</sup>. Lors de la campagne d'attentats à Kampala en 1998, les autorités ougandaises ont accusé Jamili Mukulu d'un appui financier des services de renseignements soudanais.

Le 28 mai 1998, 30 suspects dont certains de nationalité soudanaise, ont été arrêtés pour avoir participé au financement de la campagne d'attentats des ADF-Nalu à Kampala en avril 1998<sup>78</sup>. S'appuyant sur des liens présumés entre l'actionnariat soudanais de la Greenland Bank et le régime de Khartoum, les services de renseignements ougandais accusent la Greenland Bank de participer aux réseaux de financement des ADF-NALU.

En 2008, les services de renseignements ougandais annoncent qu'ils ont déjoué un complot des ADF visant le sommet du Commonwealth à Kampala<sup>79</sup>. En 2010, les ADF sont accusés d'avoir fourni un appui logistique à Al-Shabaab lors de ses attentats de juillet 2010<sup>80</sup> à Kampala, organisés durant la coupe du monde de football. Ces attentats, qui ont fait plus de 70 victimes, visaient des établissements fréquentés par des occidentaux et étaient des représailles contre le régime ougandais du fait de son implication dans la mission de l'Union africaine en Somalie (Amisom)<sup>81</sup>.

Nombreux rapports des services de sécurité des FARDC font état de la présence des Somalis au sein des ADF, mentionnant même certains noms parmi les hauts cadres arrêtés par l'armée, à l'instar d'Adan Abdi

---

<sup>77</sup>Harakat al-Shabaab al-Mujahideen, plus connu sous le nom d'AL-SHABAAB, est une branche combattante de l'Union des tribunaux islamiques -UIC- qui est apparue après l'opération militaire éthiopienne de 2006 en Somalie.

<sup>78</sup> New Vision, *Uganda: Security arrest 30 over bomb blasts*, publié le 1er juin 1999.

<sup>79</sup> The Telegraph, *Al Qaeda plot to kill Queen foiled*, publié le 13 janvier 2008.

<sup>80</sup> The Wall Street Journal, *Uganda army says ADF rebels have expanded links with Somali militants*, article du 3 août 2010 cité par International Crisis Group, op.cit p9.

<sup>81</sup> Al Jazeera, *Al-Shabab claim Uganda bombing*, publié le 13 juillet 2010.

Abdulahi.<sup>82</sup> Pour sa part, le panel d'Experts des Nations-Unies pour la RDC a évoqué l'envoi de formateurs somalis par Al-Shabaab aux ADF.<sup>83</sup>

Selon les services de sécurité Ougandais, les ADF cherchent à recruter au sein des communautés somalies de l'Est de l'Ouganda, mais la commission d'amnistie ougandaise a conduit en 2010 et 2011 des missions d'enquête auprès de ces communautés sans succès.

Le 25 avril 2010, les ADF font parler d'eux à travers une attaque qu'ils mènent en coalition avec des MAY-MAY. Ils attaquent le camp militaire de Nyaleleke (à 10km-est du Centre-Ville). Ce qui va relancer les opérations militaires des FARDC contre eux dans les Territoires de BENI et LUBERO. Le 25 juin 2010, les FARDC déclenchent l'opération Rwenzori. Cette offensive permet aux troupes congolaises de prendre plusieurs camps des ADF ainsi que de couper plusieurs de leurs lignes logistiques. A la fin de l'année 2011, toujours invaincus, les ADF se rapprochent de divers groupes armés et cherchent à se renforcer.

Au début 2012, le groupe lance une attaque infructueuse contre les positions de l'armée congolaise à Mukoko, près d'Oicha, dans le territoire de Beni. En 2012, Kampala accuse les ADF d'avoir des liens avec des militants pakistanais avant de se rétracter faute d'éléments tangibles. L'arrestation de Bikumbi Hassan Mukulu fils de Jamil Mukulu à Nairobi en 2011<sup>84</sup> aurait fait apparaître des liens avec les milieux radicaux islamistes Kenyans, notamment le Centre pour la Jeunesse Musulmane Kenya/Muslim Youth Center (MYC Kenya). Lors de son arrestation en 2011, la caution de Hassan Mukulu a été payée par des individus que les autorités kenyanes soupçonnent d'appartenir au MYC.

---

<sup>82</sup> KAHIMBI Delphin, *Forum sur les ADF : Menaces, Défis et Anticipation Stratégique*, CHESD, Kinshasa, juin 2019, non classé.

<sup>83</sup> Groupe des Experts des Nations-Unies, *Lettre datée du 29 novembre 2011*, paragraphe 49, p. 27.

<sup>84</sup> Jamili Mukulu aurait eu son fils BIKUMBI HASSAN MUKULU avec son épouse employée infirmière à Londres.

*b. ADF s'identifiant comme étant Muslim Defense International (MDI)*

Même si cette identité a été moins vulgarisée, les ADF se sont appelés MDI pendant une période pouvant être située entre 2010 et 2012. Ici, ils sont au début d'une campagne de séduction des autres mouvements terroristes internationaux. A travers l'identité à caractère international, le leadership de l'ADF cherche à démontrer à l'opinion et aux autres groupes terroristes que ce mouvement n'est pas un simple groupe local aux ambitions réduites sur l'Ouganda, mais qu'il s'agit d'un mouvement transcendant les frontières pour le bien de l'islam, même si en réalité pour Jamili Mukulu son ambition n'est réduite sur l'Ouganda devant être géré comme Etat Islamique d'orientation Tabligh. Il sait tout de même qu'il ne perd rien à gagnant d'autres musulmans à rejoindre sa cause et à l'appuyer sur le plan financier, matériel et humain. C'est dans ce contexte qu'il élargie le champ de recrutement des combattants aux ressortissants de plusieurs autres Etats de la région. Outre les ougandais et congolais recrutés en nombre important, la campagne de recrutement s'étend en Tanzanie, au Kenya, au soudan, au Burundi, au Rwanda, en somali et au Tchad où Jamili dispose des réseaux secrets de soutien.

Le chef de l'ADF/MDI, l'idéologue Kyagulanyi Jamili Mukulu intensifiera auprès des combattants des sermons idéologiques vulgarisant la grande ambition de l'ADF et sa fraternité avec d'autres groupes de la région, combattant en faveur de l'islam, notamment Al-Shabaab en Somalie<sup>85</sup>.

L'émergence en Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri (à Beni, Butembo, Kasindi, Bunia,...) des musulmans ou des mosquées à tendance Tabligh n'a fait que renforcer l'action de l'ADF radicalisée à l'intérieur de la RDC. L'identité MDI va vite céder place à une nouvelle identité.

---

<sup>85</sup> Video d'idéologie et de propagande de l'ADF, retrouvée par les FARDC lors de la prise de MADINA en mars 2014.

c. *ADF : Madinat Tawhid wa-l-Muwahidin (MTM)*

C'est à partir de 2013 que cette identité est d'usage, quand bien même l'idée est nourrie vers la fin de 2012. L'appellation « MDI », moins connu du grand public pour n'avoir pas résisté au temps, a laissé place à « MTM » (Madina at Tauwheed wal- Mujahideen). A cette période, les ADF se sont livrés à la fois aux actes de séduction d'autres mouvements terroristes et au recrutement d'une importante main d'œuvre (par kidnapping dans les champs, par ruse à travers des infiltrés dans des mosquées, ou par séduction de relation d'affaires,...). En 2014, alors qu'ils étaient dans une sorte de création d'une communauté harmonieuse de croyants, ils déplorent une coalition d'ennemis chrétiens menant une croisade contre eux (Opération SUKOLA1 lancées contre eux par les FARDC le 16 janvier), ce qui sera à la base d'une campagne des représailles caractérisée par la série des massacres des civils à partir du 02 octobre semant ainsi que la terreur au sein de la population du territoire de Beni.

Après l'arrestation de Jamili Mukulu en mars 2015, en Tanzanie, son principal collaborateur Mussa Baluku prit la commande du mouvement, accélérant l'islamisme radical et la séduction des groupes terroristes internationaux. En effet, venant juste de perdre leur fondateur et chef, Mukulu, résistant à l'immense pression militaire des FARDC, Baluku, comparativement plus jeune et plus extrémiste, était à la tête d'un groupe en crise et pas seulement de la part des forces extérieures. Au sein même des ADF, les tensions entre la vision de Mukulu et celle de Baluku finiront par conduire le groupe à se scinder. Alors que Mukulu a fondé les ADF avec l'intention de retourner en Ouganda pour établir un gouvernement islamique qui ferait l'envie de militants aux vues similaires à travers le monde, Baluku voulait positionner les ADF dans le cadre d'un mouvement mondial plus large.<sup>86</sup>

Il réunit les anciens du groupe qui formaient la ceinture de Jamili Mukulu pour leur exprimer ouvertement son intention de rallier l'ADF à l'Etat Islamique. La plupart consentirent et ceux qui s'y opposèrent furent purement et simplement chassés du groupe et de la zone sous son autorité. Il intensifia les tueries et sortit petit à petit le groupe de son silence légendaire, produisant quelques vidéos (de consommation extérieure) invitant les musulmans de la

---

<sup>86</sup> TARA CANDLAND, FINCK A., HARORO J., POOLE L., VIDINO L. et WEISS C., *L'Etat Islamique en RD Congo*, op.cit. Pp18-19.

région à rejoindre la lutte présentée comme étant pour la cause du Coran pour asseoir sa religion. C'est l'avènement et l'implantation progressive du Jihad à l'est de la RDC, dans le territoire de Beni comme zone de prédilection. Il n'est pas surprenant de voir Musa Baluku plongé dans l'islamisme radical étant donné son passé. En effet, né en 1975 à Bwera dans le district de Kasese en Ouganda, membre de la tribu Konzo, élevé dans une éducation islamique à Kamapala à l'école islamique de Bugembe et qui a été pendant ses études Immam à Malakaz, une mosquée Tabligh, avant d'ouvrir plus tard sa mosquée chez lui à Bwera. Et même avant son adhésion à l'ADF-NALU vers 1994, il confiait à des connaissances proches qu'il voulait participer au Jihad<sup>87</sup>.

*d. ADF : Etat Islamique en Afrique Centrale (ISCAP-RDC)/DAECH-RDC*

Plus de 10 nationalités composent jusqu'à 2017 l'organisation ADF/MTM. Des jeunes recrutés des Etats de la région par ruse ou par kidnapping se retrouvent soit à Mwalika, soit à Madina avec d'éventuels mouvements à Kambi Ya JaA ou à Kambi Ya Chui, à Topoke ou à Mapobu, à Mutara ou à Saasita-Saa, à Canada ou à KBG, à Sangote, ...des noms de divers camps constitués. Tout en gardant dans ses visibilités ADF/MTM, l'ADF s'est définie depuis 2017 comme étant l'Etat Islamique, province de l'Afrique Centrale, même s'il peut être conclu que les rapports doivent avoir été noués une ou deux années avant. Il faut avouer qu'une présence très inquiétante des combattants jihadhistes entre Baraka (Sud-Kivu) et Beni (Nord-Kivu) s'est observée avec plusieurs cellules de recrutement et de financement. Et, profitant d'une croissance spectaculaire de l'islam et de l'idéologie islamiste dans la région (confirmée par l'ascension progressive du courant Tabligh), l'ADF/MTM a choisi le moment opportun pour s'affirmer en tant que mouvement Jihadistes.

Les services des renseignements militaires ont révélé que des écoles coraniques ont pris une allure très inquiétante, surtout à l'Est du pays.

---

<sup>87</sup> TARA CANDLAND, FINCK A., HARORO J., POOLE L., VIDINO L. et WEISS C., *L'Etat Islamique en RD Congo*, op.cit p38.

En 2005, les mosquées étaient évaluées à moins de 100 sur toute l'étendue de la République. En fin 2017, on comptait déjà plus de 820 mosquées en RDC<sup>88</sup>. Et, à en croire une branche de la COMICO à Goma, des prêcheurs radicaux viennent parfois en RDC, principalement via le Rwanda ou le Burundi, mais sans avoir de relations avec cette dernière.

Depuis 2017, l'Etat Islamique a revendiqué plus de 12 attaques perpétrées par les ADF/MTM dans le territoire et la Ville de Beni au Nord-Kivu ainsi que dans les territoires d'Irumu et de Mambasa en Ituri.

Le comble c'est que jusqu'en octobre 2017, la RDC avait du mal à faire entendre son cri d'alarme sur la menace terroriste. Cependant, après les deux premières vidéos publiées par l'Etat Islamique en paternité des actions de l'ADF/MTM, les visites se sont multipliées en direction de Kinshasa afin de comprendre ce qu'il en est. Depuis la reconnaissance de l'ADF/MTM par le Département d'Etat des Etats-Unis comme étant mouvement terroriste allié à l'Etat Islamique Syrie et Iraq et, de ce fait, Etat Islamique province de l'Afrique Centrale en République Démocratique du Congo (ISCAP en RDC) ou DAECH-RDC<sup>89</sup>, l'attention du monde sur ce mouvement s'est accrue et la considération terroriste islamiste due à l'ADF/MTM qui était tue, à tort ou à raison, a été mise au grand jour.

Et c'est dans ce contexte que, saisissant la balle au bond et conscient de l'ampleur du danger, le Chef de l'Etat Congolais Felix-Antoine Tshisekedi a décrété l'état de siège depuis le 06 mai 2021 sur les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri<sup>90</sup> en vue d'engager, comme jamais

---

<sup>88</sup> KAHIMBI Delphin, *Forum sur les ADF : Menaces, Défis et Anticipation Stratégique*, op.cit.

<sup>89</sup> Département d'Etat des Etats-Unis, *Communiqué de presse du 10 mars 2021*, Bureau du Porte-Parole, Washington

<sup>90</sup> Présidence de la RDC, *Ordonnance no.21/015 du 03 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège* sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo.

au par-avant, les Forces Armées de la RDC dans la lutte contre cette menace terroriste.

Nous ne cesserons jamais de rappeler que c'est sous le leadership de Mussa Seka Baluku, actuellement sous sanction des Etats-Unis d'Amérique depuis le 10 mars 2021<sup>91</sup>, que les ADF/MTM ont formellement intégré l'Etat Islamique (DAECH) en tant que Province de l'Afrique Centrale. Depuis, l'Etat Islamique revendique, sans se gêner, les multiples attaques dudit mouvement.

## **II. Les évidences d'appartenance des ADF/MTM à l'Etat islamique et le mobile de leurs actes terroristes**

### **a. Des évidences sur le terrorisme islamiste**

Les preuves d'appartenance des ADF/MTM à l'EI sont à réunir à travers :

- *Les Combattants capturés et rendus* : toutes les nationalités de la région sont réunies (Ougandais, Burundais, Rwandais, Kenyans, Tanzaniens, Somaliens, Soudanais, Tchadiens, Centrafricains, Sud-Africains et Congolais). A ceux-ci, il faut ajouter ceux venant d'autres lieux soit pour renforcer l'expertise en idéologie jihadistes ou en formation combattante, cas du sujet Jordanien Abou Omar capturé à Beni le 17 septembre 2021 ;
- *Les témoignages des ex-otages libérés*, relâchés sur pression des FARDC ou de gré (rarement) par les ravisseurs ;
- *Les aveux, les témoignages, ou les renseignements des prévenus* au cours des procès contre les ADF et leurs collaborateurs (cas du procès tenu par la Cour Militaire Opérationnel du Nord-Kivu du 20 août 2016 au 22 janvier 2018);
- *Les revendications par l'Etat Islamique (DAECH) de plusieurs attaques* perpétrées par les ADF (ex: les attaques de Bovata en Chefferie de Watalinga, revendiquée le 18 avril 2019, de

---

<sup>91</sup> Département d'Etat des Etats-Unis, *Communiqué de presse du 10 mars 2021, op.cit*

Samboko/TschanI-Tchani, le 23 mai suivant et, au cours des années 2020 et 2021 celles d'Eringeti, de la prison centrale de Beni/Kangbaya revendiquée le 20 octobre 2020, de Makisabo contre les casques bleus, de Loselose, de Ndalya, de Mambelenga, l'incendie de 16 véhicules à Ofaye, etc. Cela couplé de certaines vidéos, photos, images ou messages de propagande, d'exécution d'otages par les ADF/MTM, de radicalisation ou de terreur de la part des ADF/MTM sur le site Amaq de l'Etat Islamique ;

- *La conversion forcée* des otages ou des collabos chrétiens par les ADF/MTM;
- *Les preuves de transactions financières (transferts des fonds) de DAECH* en direction des ADF/MTM;
- *Les rapports fiables* des services de l'Armée/de sécurité, des chercheurs, Journalistes et ONG crédibles, des gouvernements, ...

b. *Le mobile des actes terroristes perpétrés par les ASF/MTM*

Il n'y a jamais d'acte terroriste gratuit. Pour le terroriste, tout est calculé et chaque action répond à un effet recherché. Il est indispensable de rappeler les initiatives entreprises par l'autorité congolaise au cours de deux dernières décennies dans les tentatives d'éradiquer les ADF (A) avant de comprendre pourquoi les ADF/MTM se livrent à une campagne de terreur contre les civils (B).

i. Les initiatives de l'autorité congolaise énervant l'ADF

a) Des Opérations militaires des FARDC

Au cours de deux dernières décennies, l'Etat congolais a tenté de défaire militairement les ADF à travers des opérations militaires successives. Nous pouvons citer :

- 2005 (24 décembre) : l'Opération KEBA1, est lancée depuis Eringeti au nord du territoire de Beni (en Secteur de Beni-Mbau)



par le Général Eugene Mbuyi. Elle permet de conquérir les principaux bastions des ADF notamment de Bilimani, Mapobo, Mayi-Safi,...à l'est d'Eringeti. Cette opération a eu comme résultat : l'ennemi simule son anéantissement, mais en réalité, il quitte l'extrême nord pour le sud. Il passera par la vallée de la rivière Semuliki pour s'installer à Mwalika qui devient ensuite son grenier avant de regagner plus tard les profondeurs de l'extrême est ;

- 2010 (25 juin): l'Opération Ruwenzori est lancée contre les mêmes rebelles par le Général Mayala Vainqueur. Ces opérations se focalisent sur Mwalika, connu comme l'actuel bastion ADF. C'était sans considérer que les ADF avaient déjà établi de grands bastions non apparents du côté nord là où ils étaient chassés en 2004 et dans la profondeur (camps Madina, Canada, Mutara, Saasita Saa, Sangote, KBG, Kabila,... De sa part, cette opération a comme résultat : les ADF, simulent leur défaite mais font mouvement vers le Nord, incendiant au passage le bureau du secteur de Ruwenzori ;
- 2014 (16 janvier): l'Opération Sukola 1 contre les ADF est lancée par le Général Lucien Bauma Ambamba. C'était dans un contexte où entre 2010 et 2013, au moins 994 civils sont déclarés kidnappés par les rebelles (y compris 3 prêtres, un médecin, 4 agents de MSF, des femmes et des enfants. D'importants bastions sont conquis (Madina, Canada, KBG,..) et la route Mbau-Kamango rouverte. 6 mois après, l'EMG des FARDC annonce que l'ennemi est neutralisé. (Erreur d'appréciation car l'ennemi a été dispersé de ses bases mais non défait). On se rendra compte quand commence la série des massacres le 02 octobre 2014. L'ennemi sème la confusion, manipulant la population contre les FARDC. Grâce à la manipulation (mettant en contribution des acteurs politiques, socio-économiques et religieux), l'ADF réussit à rendre les FARDC coupables de ses massacres et autres atrocités.

Le Général Akili Muhindo Mundos (successeur du Gén Bauma dont il était l'adjoint) et la 31<sup>e</sup> Brigade de Défense Principale des FARDC qui occupait les bastions de l'ennemi sont diabolisés, des manifestations et des campagnes d'intoxication et de pression conduisent à leur relève en juin 2015. Pourtant le Général Mundos libère plus de 600 otages, capture des ADF en errance et réussit à asphyxier les ADF qui ne le supportent plus. Le Général Mundos est remplacé par le Général Mbangi Mashita Marcel. On revient à la case de départ, parce que l'ADF réoccupe presque tous les bastions conquis.

Lorsque le général Marcel Mbangi reprend l'étai sur les ADF/MTM en réoccupant Mutara, Jerico, Kambi Ya Miba et Kambi Ya Chui, l'ennemi intensifie sa campagne de diabolisation en passant par la population. Il faut rappeler qu'un moment en 2017, le secteur opérationnel Sukola grand-nord est scindé en nord et sud, le général Fall Sikabwe a la responsabilité du sud, avant de réunifier le secteur et le laisser au général Marcel Mbangi.

Le Général Mashita est remplacé en septembre 2019 par le Général Nduru Ichaligonza Jacques. Il va reconquérir Madina mais, diabolisé par la suite par les ADF/MTM à travers ses alliés (il est taxé de rwandais : les campagnes d'infiltration de l'armée s'intensifient). Ichaligonza sera remplacé en mars 2021 par son adjoint le Général Peter Chirimwami, ancien T2 du Général Bauma, qui sera aussi diabolisé par la suite à travers les manipulations de l'ADF. Il sera remplacé par le Général Mputela Bertin depuis mai 2021, période de l'état de siège. Dans leur stratégie de guerre médiatique, les ADF/MTM ne se sont jamais empêchés à entreprendre des actions de diabolisation contre lui ainsi qu'ils l'ont fait pour les autres. Ces Terroristes, autant ils mènent cette guerre psychologique contre les différents commandants FARDC, autant ils tendent des

embuscades contre eux pour tenter de les éliminer physiquement<sup>92</sup>.

b) L'institution du régime de l'état de siège

Le 04 mai 2021, le Chef de l'Etat annonce sa décision d'instaurer l'état de siège (après consultation de 2 chambres) au Nord-Kivu et en Ituri, décision matérialisée depuis le 06 mai 2021<sup>93</sup>. Les autorités civiles provinciales, urbaines, territoriales et municipales ainsi celles de la justice civile ont été substituées par les autorités militaires. Cela pendant que se poursuivent les opérations militaires sur l'ensemble de deux provinces.

A son adoption, ce régime exceptionnel reste perçu comme la dernière cartouche de l'autorité congolaise pour éradiquer la menace terroriste islamiste dans la région. L'Etat de siège devrait de ce fait renforcer les opérations militaires en cours et contrer l'action terroriste ayant atteint son paroxysme.

c) L'opération de mutualisation des Forces entre FARDC-UPDF

Conscients de la menace commune à laquelle sont confrontées la RDC et l'Ouganda, les deux Chefs d'Etats de ces pays ont convenu d'engager leurs armées respectives pour traquer ensemble les ADF/MTM dits ISCAP en RDC ou DAECH-RDC. Si les attentats du 16 novembre 2021, à la base d'au moins 4 morts et 32 blessés ayant ciblé le Quartier Général de la police et l'entrée du parlement ougandais à Kampala, revendiquées par l'Etat Islamique<sup>94</sup>, avaient concouru à l'accélération de l'accord

---

<sup>92</sup>CEPADHO, **Les embuscades des ADF contre les commandants des Opérations des FARDC : une stratégie de démoralisation des troupes**, Bulletin d'Information du 18 octobre 2017, inédit.

<sup>93</sup> Présidence de la RDC, *Ordonnance no.21/015 du 03 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège*, op.cit.

<sup>94</sup> France 24/Afrique et AFP, *Ouganda : l'Organisation Etat Islamique revendique le double attentat-suicide à Kampala*, publié le 17 novembre 2021, [www.france24.com](http://www.france24.com)

pour la mutualisation des forces, il faut avouer aussi que la Conférence sur la défection organisée à Kampala quelques jours avant (soit du 08 au 12 novembre) par la fondation américaine Bridgeway a été cet autre pied ayant appuyé sur l'accélérateur en faveur des opérations conjointes. Grâce à ce cadre offert aux autorités congolaises et ougandaises avec leurs sociétés civiles, les uns et les autres ont eu l'occasion de partager sur l'ampleur de la menace et la nécessité d'encourager les deux Chefs d'Etats à agir immédiatement.

Grâce à cette mutualisation des forces, des bastions importants de ces Terroristes ont été détruits (notamment en plein parc de Virunga en territoire de Beni et en territoire d'Irumu), certains leaders et combattants étrangers tués (cas du somalien Abou Adem, neutralisé à Malulu à 7km de Boga<sup>95</sup>) ou capturés (c'est le cas de l'ougandais Benjamin Kisokeranio intervenant dans les renseignements et la mobilisation des fonds, du Kenyan Salim Muhammad Rashid célèbre dans la propagande sur les réseaux sociaux ou encore de JBejamin,...).

En dépit des initiatives susmentionnées, les ADF/MTM dits ISCAP en RDC ou DAECH-RDC n'ont jamais cessé de multiplier des actes terroristes contre la population civile en territoire et ville de Beni, en territoires de Mambasa et d'Irumu. Même dans leur moment de vulnérabilité, ces terroristes se montrent invincibles.

## **ii. Raisons à la base de l'intensification de la barbarie terroriste des ADF contre les civils**

Les actes terroristes perpétrés par les ADF/MTM visent, notamment, à :

1. Semer la terreur dans la masse populaire pour la pousser à se désolidariser des FARDC et des institutions de la République ;

---

<sup>95</sup> Ouragan, *Ituri : un commandant ADF somalien tué par l'armée ougandaise*, publié le 18 mars 2022, [www.ouragan.cd](http://www.ouragan.cd)

2. Raviver la méfiance, l'intox entre la population et l'armée, la population et la police, la population et la Monusco, la population et l'Etat en les réduisant au titre d'incapables, de complice ou de conspirateur du complot ;
3. Se venger contre les civils, soupçonnés d'être en connivence avec les FARDC contre les ADF ;
4. Séduire les réseaux terroristes internationaux, en particulier l'Etat Islamique, en se confirmant comme non tolérant face aux incrédules, en se passant pour non complaisant dans la pratique du Coran et de la doctrine du prophète Mahomet (Suna) ;
5. Déconcerter les FARDC, démoraliser les troupes et les désorienter de leurs cachettes ;
6. Créer des soulèvements populaires afin de rendre la zone ingouvernable ;
7. Instituer un califat pour l'Etat Islamique en Afrique Centrale.

## **Conclusion**

Beaucoup d'entre nous n'ont pas encore compris ce à quoi nous sommes confrontés : ce terrorisme islamiste déjà présent, une menace contre la paix et la sécurité de la région. Et, ignorant ou minimisant l'ampleur de la menace, d'aucuns croient qu'ils doivent rester observateurs là où les FARDC et la Monusco sont appelées à mouiller leurs chemises. Pourtant, si les multiples opérations contre les ADF/MTM n'ont pas abouti, en partie, c'est parce que les potentiels alliés n'ont jamais parlé un même langage au sujet de l'ennemi (population, FARDC et Monusco).

Ils n'est pas surprenant que, s'agissant des massacres à répétition des civils, il y a jusqu'à ce jour à Beni-Butembo ou à Goma, ceux qui disent, sans rire, que : « ce sont les FARDC qui tuent ; d'autres qui disent que c'est la Monusco qui massacre les civils, soit encore, que c'est un complot de génocide contre le peuple Nande, monté par le RWANDA avec complot de Kinshasa, rependant, ainsi, des thèses comme : des migrants Hutu venant du sud de la province du Nord-Kivu vers l'Ituri sont les tueurs ; si pas, les agents de l'ICCN sont de ceux qui tuent la

population civile pour les isoler du parc de Virunga ». Ces discours, qui ont pour objectif de dédouaner complètement les ADF/MTM ou DAECH-RDC, sont financés par ces terroristes en vue d'asseoir la confusion sur le véritable ennemi et, ainsi, gêner toutes les opérations militaires.

Si ce colloque nous a permis de partager des informations fiables sur la menace terroriste déjà présente dans notre pays, dans notre région, l'heure est venue pour que, dorénavant, nous ayons un même langage sur l'identité de l'ennemi. N'avons-nous donc pas de raisons de soutenir notre armée dans cette lutte et, par conséquent, les animateurs de l'état de siège ? N'avons-nous pas intérêt d'appuyer la mutualisation des Forces FARDC-UPDF contre DAECH-RDC ?

Nous pensons que OUI ; nous devons nous mobiliser et mobiliser les Etats de la Région, le continent africain et les autres Grandes-Puissances sur ce problème de terrorisme islamiste, en vue de susciter une solidarité internationale et la synergie d'efforts dans sa lutte. Dès lors, il est indispensable que tous les acteurs soient mis à contribution dans le cadre d'une approche globale de la lutte contre ce terrorisme islamiste émergent dans cette partie orientale de la RDC.



### **III**

## **Epidémies, Pandémies et Gouvernance Sanitaire**





# La riposte contre la maladie à virus Ebola (MVE) à l'est de la RDC : Comprendre la perception populaire du comportement des agents<sup>96</sup>

*Joseph Kalubi Uwingabe*

## 1. Contexte justificatif

Au mois de juillet 2018, alors que les autorités sanitaires de la République démocratique du Congo sonnaient la fin de l'alerte de l'Épidémie d'Ébola dans le Nord – Ouest du pays en province de l'équateur, une autre déclaration est faite dans l'intervalle d'une semaine, annonçant la détection du virus cette fois-ci dans l'Est du pays, en Province du Nord -Kivu, ainsi qu'en province de l'Ituri.<sup>97</sup>

En cette période précise, la Zone du Grand Nord venant d'être proclamée nouveau foyer de l'Épidémie, traverse des tourments sécuritaires considérables ; vouées aux turbulences de plusieurs mouvements rebelles, entre massacres, kidnappings, destructions de plusieurs villages et déplacements des populations, les affres de guerres font son quotidien et n'en laissent pas indemnes les victimes. A cela vient s'ajouter, les crispations pré-électorales qui ne facilitent pas non plus l'amélioration de son contexte sécuritaire ; les tensions au sein des

---

<sup>96</sup> Cette communication est tirée de l'article en collaboration entre la présentatrice et les chercheurs de Pole Institute impliqués dans le projet Ebola : Morisho, Park, Kalubi, & Lubula, N. S. J. M. (2019, October). THE RESPONSE TO THE EBOLA VIRUS DISEASE IN THE EASTERN OF DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO The twists and turns of an unexpected failure. ALNAP. <https://www.alnap.org/help-library/the-response-to-the-ebola-virus-in-eastern-democratic-republic-of-congo-the-twists-and>

<sup>97</sup> Vendrely, M. (2021, December 24). Ebola en RDC : un an d'épidémie dans le Nord-Est du pays. TV5MONDE. <https://information.tv5monde.com/afrique/ebola-en-rdc-un-d-epidemie-dans-le-nord-est-du-pays-314013>

communautés étaient perceptibles, les manipulations et récupérations politiques aussi.<sup>98</sup>

Ces éléments du contexte réunis, font que les habitants traversent une crise socio- politique qui au fur et à mesure a fait naître en eux, un sentiment de méfiance, de peur de l'autre, et surtout un esprit de défensive, qu'il devenait difficile, si non impossible d'atténuer, en un moment où, tenant compte des taux de contamination croissants de manière fulgurante et du nombre des morts qui ne s'arrêtait pas de se multiplier, il devenait plus urgent que jamais de faire participer la population à la riposte afin de ralentir ce rythme qui prenait une tendance de plus en plus critique ; Les équipes médicales déployées sur terrain, on vite senti une forte résistance de la part des populations, et une impossibilité d'agir sans elles ; Quel qu'aient été leurs efforts, rien ne pouvait se faire sans l'approbation, l'accompagnement et surtout la confiance des populations.

Le Relationnel 'Équipe riposte et population locale' était critique ; La confiance n'était pas au rendez-vous, les populations ne croyaient pas en ces équipes, et encore moins en la maladie ; pour elles, tout ce qu'elles vivaient n'était qu'une suite critique du sombre théâtre auquel était voué leur communauté depuis plusieurs mois maintenant ; elles considéraient cette crise sanitaire comme une attaque plutôt politique, de laquelle il fallait se défendre par tous les moyens sans ne pas un seul instant croire en tout ce que ces équipes pouvait vouloir leur transmettre. Cette crise de confiance n'a pas permis l'amélioration de la situation sanitaire mais par contre a empiré la cascade des contaminations et des morts que l'on comptait par centaine désormais chaque semaine ;

L'inconfort au sein des équipes soignantes grandissait ; non seulement elles étaient contestées dans leur travail, mais aussi leur situation sécuritaire se détériorait sur terrain, de par le fait que les populations les attaquaient de front aussi bien verbalement que physiquement, ne se gênant pas de leur crier ouvertement qu'ils ne voulaient pas d'eux chez

---

<sup>98</sup> Idem

eux. Une telle situation ne pouvait certainement pas aller en faveur de l'amélioration de la situation sanitaire ; bien au contraire, elle a contribué à un échec considérable de la Riposte pour qui fort malheureusement d'énormes efforts avaient été déployés au départ.

Ce tableau ainsi dépeint, nous conduit à réfléchir sur les raisons profondes qui peuvent avoir suscité cet échec , en essayant de comprendre pourquoi face à une situation aussi menaçante pour leur vies humaines , ces populations peuvent avoir affiché un comportement aussi résistant et méfiant , ne tenant pas compte du risque qu'ils encouraient , et de l'intérêts qu'ils auraient à se joindre à la cause de la riposte , mais bien plus du besoins ardent à se défendre contre tout ce qui tentait à leur faire croire en la maladie qui pour eux n'était qu'un leurre .

Ces analyses sont le fruit d'une recherche qualitative, conduite par des chercheurs Congolais de Pole Institute avec le partenariat d'une université allemande , Martin Luther ; Elle a été conduite en ville de Beni et ses environs, sous format d'entretiens individuels semi structurés et des discussions de groupes ; Y ont participé, les chercheurs de Pole Institute et de Martin Luther, les Autorités locales , les Membres de la communauté, les Dignitaires , les Familles de victimes , les Travailleurs du secteur de la santé, les Journalistes, les Relais communautaires , les Leaders religieux , les Travailleurs de la riposte , les Survivants à la maladie , les Tradipraticiens, ainsi que quelques Jeunes de la communauté .

## **2. Un cadre non favorable à la réussite de la Riposte**

Considérant qu'un échec est la résultante d'une responsabilité partagée, nous avons voulu situer la part de responsabilité des équipes affectées à la riposte, dans la méfiance des populations envers le processus et envers eux même, en analysant les perceptions de leur comportement par les populations locales.

## Une Équipe majoritairement Étrangère

De prime abord, le **processus de la riposte** tel que mis en place dans son ensemble, n'a pas facilité son acceptation par les populations locales, mais plutôt une méfiance spontanée de leur part, compte tenu du fait que les sensibilités liées au contexte sécuritaire présent dans la zone, n'avaient pas été pris en compte dans plusieurs aspects de la mise en œuvre de la riposte.

Un des aspects les plus saillants ayant retenus l'attention des populations locale est le fait que la grande majorité des équipes venues intervenir dans la riposte était constituée de non-locaux : Congolais venus d'autres provinces (de l'ouest du pays à l'occurrence), ou non Congolais, et le nombre des locaux y impliqués était très insignifiant. Ce phénomène a fait naître une inquiétude plutôt interrogative dans les populations, qui se demandaient pourquoi ce qui prétendait se faire pour leur bien, se faisait sans eux ; était- est-ce réellement pour de bonnes intentions qu'ils étaient là ? avaient t'ils d'autres agendas cachés pour l'intérêt des politiques ? ce virus existait t'il réellement ou, le mentionner n'était qu'un moyen de dissuasion pour mener à bien leur mission ? Ainsi, pour trouver réponses à toutes leurs interrogations, elles se sont mises à observer scrupuleusement le comportement de ces équipes, aussi bien dans l'exercice de leurs fonctions et dans leur vie au quotidien en dehors du travail, que dans leurs attitudes envers les populations locales.

L'un des élément importants à avoir retenu leur attention a été d'ordre linguistique ; Les Agents affectés à la Riposte ( A.A.R ) , ne pouvaient pas s'exprimer en langues locales ,encore moins les entendre ; de même, les populations locales n'étaient pas à mesure de faire usage des langues utilisées par les A.A.R. ; Une telle évidence créait automatiquement des frustrations de toutes parts ; les médecins ne pouvaient pas comprendre les problèmes de leurs patients, qui en retours ne se sentaient pas en confiance face à un personnel soignant n'étant pas à mesure de comprendre leurs plaintes ; ce qui créait une situation où le patient contestait le traitement lui administrer, et le corps médicale, plutôt que de mettre en place des stratégies de remédiation , et fournir des efforts dans la communication, nombre d'entre eux, se

sentant contestés par les patients , développaient une certaine agressivité et supériorité dans le langage envers elles ; très vite , les murmures gagnent de l'ampleur aux sein des populations , contestent le fait que l'on mette dans leurs centres de traitement , des équipes qui ne les comprennent pas , mais qui par contre cherchent à les intimider par leurs langues étrangères , méprisants les leurs ; elles déplorent le fait qu'aucuns de leurs fils et filles n'aient été retenus à ces postes , alors que plusieurs sont médecins et pouvaient bien exercé ces responsabilités , ce qui les mettraient en confiance et susciterait ainsi une compréhension de leur problèmes de santé , et une prompte acceptation de l'existence de la maladie qui automatiquement aurait donné lieu à une prise de conscience au sein des populations du besoins de se lier à la cause de la lutte contre le virus.

Faute d'une telle démarche, les populations en ont déduit que cette riposte avait beaucoup à cacher, raison pour laquelle les médecins traitants locaux n'y ont pas été inclus aux premiers rangs, bien que le besoin inévitable de les avoir était manifeste ; ceux qui ont adhéré aux équipes, étaient des simples agents d'exécutions, sans titre ni responsabilité. Les populations estimaient que l'occasion ne manquait jamais aux agents de la riposte de mettre en évidence leur orgueil ; « ils n'acceptaient aucun reproche, disaient qu'ils ne pouvaient accepter aucune orientation venant de notre part; ils venaient nous sensibiliser et nous soigner, sans intention manifeste de faire des efforts de communication ; c'était des blancs, des noirs, tous des étrangers et qui n'usaient que du français pour communiquer avec les populations locales, dont la plupart, autochtones, n'utilisent pas le français mais plutôt leur langues locale. À tout moment nous revendiquions la présence des locaux dans les équipes de sensibilisation, mais eux se contentaient de faire de grandes allures devant nous et nous imposer leur langue ; et même lorsque les nôtres ont commencé à intégrer les équipes, ils étaient traités avec beaucoup de mépris par leurs collègues qui ne les considéraient pas comme égaux ; il leur arrivait de tonner sur eux devant nous, ce qui nous rendait très furieux ; ils se croyaient de loin supérieurs à nous, et pour cela, il était presque impossible que nous

nous entendions ; quand quelqu'un mourait, ils ne manifestaient aucune compassion, on avait l'impression qu'ils n'avaient pas de sentiments et que pour eux, ils se réjouissaient de la mort des nôtres » ; « la communauté avait peur de leur façon de se comporter , de sorte que quelqu'un pouvait tomber malade et se choisir de se cacher plutôt que de les affronter ». <sup>99</sup>

### **Du caractère opulent des AAR**

De par le caractère et l'apparence discrète reconnue aux populations du grand Nord, il leur a été très facile de détecter les comportements ostentatoires des nouveaux venus dans leur milieu qui provenaient en majorité de l'ouest du pays où la caractéristique des population est généralement bouillante, et indiscrete ; leur agissements partout dans la cité, ont été sujet à des critiques négatives de la part des populations locales pour lesquelles il était inacceptable de vivre de tels débordements opulent dans une zone qui traversait une situation socio-politique critique , et qui de manière particulière n'avait jamais vécu ce genre de mœurs . Pour elles, ces étrangers venaient dépraver les mœurs des locaux, que radier leur soi-disant maladie, comme ils la qualifiaient toujours ; avec autant d'argent qu'ils dépensaient publiquement, il était clair pour les populations, que cette mission ne leur servait qu'à se faire de l'argent plutôt qu'à combattre la maladie '. Ils s'exprimaient en ces termes : « ils avaient beaucoup de téléphones, ils portaient des badges, achetaient beaucoup de bières et donc utilisaient beaucoup d'argent dans les débits de boissons; Lors de leurs interventions, il suffisait qu'un seul cas leur soit annoncer, pour qu'ils débarquent dans le quartier avec 15 jeeps au même moment, on se demandait, à quoi servaient tous ces véhicules pour secourir une seule personne ;ils parlaient une langue bizarre, criaient fort et faisaient beaucoup de bruit; savoir où ils étaient ne demandait aucun effort particulier, ils se démarquaient automatiquement des autres ; leur influence dans le

---

<sup>99</sup> Morisho , Park , Kalubi, & Lubula, N. S. J. M. (2019, October). THE RESPONSE TO THE EBOLA VIRUS DISEASE IN THE EASTERN OF DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO The twists and turns of an unexpected failure. ALNAP. <https://www.alnap.org/help-library/the-response-to-the-ebola-virus-in-eastern-democratic-republic-of-congo-the-twists-and>

milieu a perverti les mœurs des jeunes filles et détruit plusieurs foyers ; les femmes ont commencé à s'habiller en pantalon, pour rejoindre les préférences de ces étrangers et attirer leur attention ; aussitôt qu'elles se mettaient avec ces hommes de la riposte, elles avaient subitement beaucoup d'argent ; aussi, elles se faisaient facilement engagé dans la riposte même sans aucune expérience ; comment pouvions nous donc croire en ces équipes ?»<sup>100</sup> ou encore :

« Ébola est un business ici à Beni, et non une maladie ; les personnes qui y sont attachées, sont venues se faire de l'argent en nous exterminant ; pour nous, ce fléau n'existe pas, c'est une maladie qu'ils ont inventée pour s'enrichir. Ils ne voudront jamais la voir finir, voilà pourquoi, même les cas non atteints sont toujours déclarés positifs, ils cherchent à gonfler les effectifs des malades pour amasser plus d'argent à dépenser abusivement comme ils le font sous nos yeux en plus ».<sup>101</sup>

Avec de telles observations et déductions, il était pratiquement impossible que les populations fassent confiance en ces personnes pour qui elles avaient si peu de considération , et qu'elles croient en ce pourquoi elles étaient présente, suite au fait que celles-ci n'avaient ménagé aucun effort d'intégration sociale ou culturelle dans le but de créer des liens de confiance en vue de mener à bien leur mission ; Comme conséquence, aucun message de sensibilisation véhiculé par ces équipes n'était pris en compte par les populations locale, et aucune de leur actions n'était valorisée , si non jugée drastiquement . Une telle situation de méfiance, ne pouvait qu'empirer la situation, avec des cas de malades non détectés qui choisissaient de se soigner à la maison, et multipliaient ainsi les contaminations, ce qui a expliqué la croissance incontrôlée de l'évolution du virus.

### **De l'Orgueil et du refus d'intégration**

Étant étrangers, et venus intervenir dans une zone fragilisée par les conflits, avec une population traumatisée par les affres de guerres des quels elle ne s'était pas du tout encore remise, il eut fallu que ces

---

<sup>100</sup> Idem

<sup>101</sup> Ibid



équipes s'arment de beaucoup de diplomatie et d'humilité , afin qu'elles voient leur mission réussir ; Fort malheureusement, ceci n'a pas été le cas ; l'orgueil était au rendez-vous, et la volonté d'imposer leur suprématie aux populations qu'elles étaient sensée venir soulagés était manifeste.

Imaginons une situation de vulnérabilité , où vous êtes face à la personne sensée vous venir en aide, mais qui par contre , vous parle sous un ton condescendant, créant en vous un sentiment de domination de sa part ; Forcément, que de se sentir en sécurité, vous laisserez naître une peur ou une méfiance , qui dans l'immédiat , dressera automatiquement un mur entre les deux parties ; C'est ce qui fut le cas ici : les médecins ,dans leur façons d'être et de travailler avec les communautés locales , et plus encore celles non instruites ,ont créé en elle des stéréotypes quand à la maladie ; pour elles , **c'était une arme venue achevée ce que la guerre et les massacres n'ont pas pu emporter .**

« Quand vous arrivez chez un pygmée, pour pouvoir manger sa nourriture, il faut vous comporter comme un pygmée, ils n'ont pas su s'adapter à notre milieu, voilà pourquoi ils n'avaient pas réussi leur mission ». <sup>102</sup>

De telles évidences prouvent à suffisance, que le comportement des A.A.R, a été l'une des principales raisons pour lesquelles cette mission fut un échec ; La non intégration sociale par les équipes de ripostes s'est avéré être un catalyseur important du refus d'acceptation de la maladie, du vaccin, et plus encore des soins, même pour ceux qui étaient atteints par le virus ;Pour les populations, le voile finirait par tomber un jour et dévoiler les rouages du théâtre dont ils étaient acteurs ;Ainsi pour eux , la meilleure façon de bien jouer leur rôle dans cette pièce de théâtre, était de dire non à toute cette théorie de complot , en s'abstenant de consommer tout ce qui leur était offert au nom et pour le compte de la Maladie à Virus Ebola 'M.V.E.' .

---

<sup>102</sup> Morisho , Park, , Kalubi, & Lubula, N. S. J. M. (2019, October). THE RESPONSE TO THE EBOLA VIRUS DISEASE IN THE EASTERN OF DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO The twists and turns of an unexpected failure. ALNAP. <https://www.alnap.org/help-library/the-response-to-the-ebola-virus-in-eastern-democratic-republic-of-congo-the-twists-and>

Il s'avère cependant que certaines questions , si elles avaient été pris en compte par les équipes de ripostes , auraient permis une bien meilleur acceptation de celle-ci, par les populations locales ; ils s'agit notamment d'une bonne communication avec les populations autour des questions délicate qui étaient susceptibles d'attirer négativement leur attention , mais aussi , de la prise en compte d'aspects importants qui se devaient d'être sensibles aux conflits dans la mise en œuvre de la riposte . Ce paragraphe s'illustre dans les points ci-dessous :

### **Du déficit et/ou du manque Communicationnel**

Les équipes de ripostes, à leur arrivé dans la zone d'intervention, n'ont pas mis en place un mécanisme d'échange et de communication avec les populations, alors que la délicatesse du contexte socio-politique de la zone ainsi que la complexité de la riposte en elle-même l'obligeait ; ainsi, le manque de communication et la mauvaise communication sur les aspects importants de la riposte, a entravé la confiance des populations en son égard.

En arrivant sur le terrain, les équipes se sont tout de suite déployées, et ont commencé leurs interventions sans faire savoir les raisons de leur présence aux populations ; en plus de cela, elles n'ont fait aucune campagne de vulgarisation sur la maladie et ses contours.

Les populations ne comprenaient donc pas un nombre de choses qui suscitaient leur interrogation et faisait grandir leur méfiance :

- **La Prédominance des médecins étrangers en première ligne des équipes de la riposte :**

« Ils avaient des docteurs qui étaient venus de telle part, de tel pays, on se demandait si on n'a pas de docteurs ici chez nous ; Ces étrangers ne voulaient pas que les locaux s'approprient la riposte, compte tenu des salaires qu'ils recevaient ».<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Morisho , Park, , Kalubi, & Lubula, N. S. J. M. (2019, October). THE RESPONSE TO THE EBOLA VIRUS DISEASE IN THE EASTERN OF DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO The twists and turns of an unexpected failure. ALNAP. <https://www.alnap.org/help-library/the-response-to-the-ebola-virus-in-eastern-democratic-republic-of-congo-the-twists-and>

Tels étaient leurs questionnements, ne sachant pas, par manque d'information que les médecins étrangers étaient les plus nombreux pour avoir déjà eu à faire face à cette maladie, alors qu'elle était nouvelle pour les médecins locaux.

- **La disponibilité croissante du vaccin :**

« Avant, nous sollicitons de nous-mêmes à être vacciné, mais on nous le refusait soi-disant que le vaccin est cher, maintenant, Qu'est qui a changé pour que subitement il y en ait assez et qu'on l'impose à tout le monde ? Du coup on a peur, on craint que ce vaccin soit destiné à nous tuer ». <sup>104</sup>

Ceci traduit combien le manque de communication conduisait les populations à développer des mauvaises perceptions qui ne leur permettaient pas de s'approprier la riposte ; si une communication avait été faite autour des raisons pour lesquelles le vaccin avait été indisponible au début de la pandémie, les populations l'auraient perçu différemment et n'auraient certainement pas opposer de résistance à se faire vacciner aussitôt qu'ils étaient disponibles.

- **Les différents signes manifestes de la maladie :**

« Quand quelqu'un meurt dans un centre, pas de saignement, on dit qu'il est mort de Ébola, et que l'on doit brûler le corps et la maison et tout le reste, comment expliquer ? Il suffit d'une fièvre pour que l'on diagnostique un patient d'Ébola ; pourtant quand on a des enfants malades à la maison, de l'eau sur la tête suffit pour baisser la température en cas de fièvre ; mais seulement tu fais appelle à la riposte, directement il sera déclaré atteint, et là c'est sa mort s'il va au CTE ». <sup>105</sup>

La barrière linguistique empêchait les équipes de la riposte à bien communiquer avec les populations locales ; ils leur distribuaient des dépliants sans explications ; et comme conséquence, celles -ci en

---

<sup>104</sup> Idem

<sup>105</sup> Morisho , Park, , Kalubi, & Lubula, N. S. J. M. (2019, October). THE RESPONSE TO THE EBOLA VIRUS DISEASE IN THE EASTERN OF DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO The twists and turns of an unexpected failure. ALNAP. <https://www.alnap.org/help-library/the-response-to-the-ebola-virus-in-eastern-democratic-republic-of-congo-the-twists-and>

arrivaient à d'interprétations erronées, ne se basant que sur les images (personnes entrain de Seigner) comme signes de la maladie , et beaucoup moins sur les explications écrites qui en plus n'étaient pas faites en langue locale , de ce fait , incompréhensibles d'un grand nombre de la populations locales touchée par le virus . Pour elles, seules les personnes qui signaient étaient victimes de Ébola, et pas le contraire ; si on déclarait malade un patient qui ne présentait pas de saignements, ils estimaient que c'était que du mensonge pour gonfler les chiffres des personnes atteintes par la maladie.

- **Les procédures d'inhumation des morts**

« Les gens mouraient comme si s'était dans les parcs, on ne nous informait pas. Lors des enterrements, au lieu de coopérer avec les familles, ils nous imposaient leur façon de faire, qui ne rejoignait pas notre culture ; on n'associait même pas un membre de famille, les gens se sont révoltés. Certains d'entre nous allaient même vérifier après avoir enterré si réellement le corps était encore là, étant donné que des rumeurs circulaient selon lesquelles on enlevait dans le corps de la dépouille mortelle quelque chose avant de l'enterrer, voilà pourquoi ils ne voulaient qu'aucun d'entre nous ne soit présent ». <sup>106</sup>

Pour éviter tout risque de contamination par les dépouilles mortelles, les enterrements ne pouvaient pas se faire comme à l'accoutumée ; il fallait un maximum de prudence et donc minimiser tout contact avec celles-ci ; mais étant donné que l'information n'avait pas été bien transmise aux populations, leur interprétation des faits était totalement contraire à la réalité.

- **Le délai de communication des résultats**

Plusieurs fois les populations se plaignaient de la lenteur observée dans la communication des résultats des tests d'Ébola ; ils déploraient le fait que, même pour annoncer des résultats négatifs, ça prenait beaucoup de temps, et rien ne leur était communiqué pour apaiser leur impatience. Ils pouvaient atteindre jusque 3 jours dans l'incertitude complète ; ce qui les poussait à conclure que si les résultats traînaient autant, c'est puisque les médecins avaient l'intention de changer les résultats et avoir

---

<sup>106</sup> Idem

un grand nombre de tests positifs pour justifier les fonds qu'ils utilisaient.<sup>107</sup>

Une fois de plus, le manque de communication a sérieusement compromis la compréhension des populations, qui suite au contexte dans lequel elle vit au quotidien, a développé une psychose envers toute chose, qui la fait se sentir agressée et en danger à tout moment ; ceci n'ayant pas été pris en compte par les équipes de ripostes, face à tout manque d'explication ou de communication pour un fait ou une situation donnée, a créé une méfiance abrupte de la part des populations.

### **De la déontologie médicale**

Nombreux des médecins, comme mentionné ci-dessus , n'étaient pas locaux et donc, n'avaient pas dans leurs attitudes , les comportements qu'attendaient les populations de leur part ; la plus part aussi, n'affichaient pas de délicatesse ou d'attention dans leur communication avec les patients , et s'y prenaient avec beaucoup d'autorité sur leurs malades , sans aucune déontologie médicale ; Ils affichaient beaucoup de supériorité et rien ne laissait les malades se sentir rassurés entre leurs mains. De ce fait, les soins avaient beaux êtres gratuits, les centres de traitement devenaient de moins en moins fréquentés.

« La gratuité des soins n'encourageait pas à se rendre tôt à l'hôpital, parce que les médecins dans ces centres négligeaient les patients ; et du coup, pour nous, la gratuité de soins implique la mauvaise qualité des soins dont nous méfions et préférons nous rendre dans les centres de santé privé ».<sup>108</sup>

### **De l'intégration des locaux aux équipes de riposte**

L'Introduction au sein des A.A.R. de nouvelles unités locales a susciter des effets très positifs au sein des communautés, surtout par le fait que les fils et filles du milieu pouvaient aussi accéder à ces postes et garantir la représentativité territoriale au sein des équipes soignantes ; Ceci a renforcé considérablement le degré de confiance des populations, et leur niveau

---

<sup>107</sup> Morisho , Park, , Kalubi, & Lubula, N. S. J. M. (2019, October). THE RESPONSE TO THE EBOLA VIRUS DISEASE IN THE EASTERN OF DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO The twists and turns of an unexpected failure. ALNAP. <https://www.alnap.org/help-library/the-response-to-the-ebola-virus-in-eastern-democratic-republic-of-congo-the-twists-and>

<sup>108</sup> Idem

d'appropriation de la riposte contre le Virus Ebola, et automatiquement une issue vers la diminution des cas et la cessation progressive des contaminations.

### **3. Conclusion et recommandations**

La Riposte contre la 10<sup>ème</sup> épidémie du virus Ebola en R.D.C en province du Nord Kivu, s'est butée à d'énormes problèmes de mauvaise gestion, qui n'ont pas facilité une réponse favorable à la hauteur du mal en face ; nous avons pu relever, les erreurs commises dans le processus de Riposte, qui ont inévitablement conduites à cet échec, et sans lesquelles, la situation sanitaire n'aurait forcément pas connue une dégradation incontrôlable comme cela en a été le cas.

Les éléments de cette recherche, collectés des discussions avec les populations, nous ont éclairé sur les raisons majeures pour lesquelles il était pour elles inconcevable, de par la manière dont la riposte avait été organisé, de s'approprier la lutte contre ce virus qui les a pourtant décimés.

Certes, dans un contexte politique, sécuritaire et social relativement calme, la situation se serait présentée bien différemment, et les populations seraient beaucoup moins en posture défensive, en pareille situation d'urgence comme il en a été le cas ; mais le fait qu'elles étaient encore dans le vif des affres de guerres vécues dans leur zone, tout ce qui se passait autour d'elles ne pouvait qu'être soumis à une censure minutieuse de leur part , car tout apparaissait comme un danger à leur yeux ; ce qui fait que les maladresses autour de la riposte, n'ont pas un seul instant échappé à leurs regards discrets , mais pourtant interrogateurs et très critiques, ayant orienté leur positionnement face à la riposte .

De ce qui précède, quelques recommandations clés sont à tenir en compte, en cas de besoins d'une réponse sanitaire à venir dans un contexte politique délicat, afin de lui donner des chances de réussir :

- ✓ Il est impérieux de tenir en compte que, la réussite d'une mission aussi cruciale qu'une riposte contre une épidémie ravageuse, en une zone sous un contexte sécuritaire et politique particulier, n'est possible que si les antécédents ou le vécu sociaux-politiques des populations du milieu, sont pris en

- considération à tous les niveaux de la réponse dès le début de son implémentation ;
- ✓ Une collaboration étroite entre parties, malades et soignants, populations et A.A.R, où chacune d'elles se sent considérée, et respectée, se doit d'être mise en place, pour une appropriation de la lutte par tous et une envie de réussir ensemble ;
  - ✓ La représentativité des populations locales dans les équipes de riposte en première ligne est primordiale et se doit d'être considérée en priorité ;
  - ✓ Une bonne communication, est une porte ouverte au succès : Communiquer avec les populations sur chaque étape d'une réponse, dès son commencement, permettra à celles-ci de se l'approprier progressivement et de comprendre les bonnes raisons de leur implication dans la lutte contre la maladie ; La prise en compte de la langue de communication est un facteur très important à prendre en compte ;
  - ✓ Faire un travail de conscientisation et de sensibilisation avec les équipes de mise en œuvre de la réponse, afin que celles-ci dans leur rôle aussi bien délicat qu'important, sachent revêtir le contexte local dans leurs actions et leur comportement, afin qu'en face d'elles, les populations se sentent en confiance ;
  - ✓ Enfin, apprendre des erreurs afin qu'à l'avenir elles ne se reproduisent et prendre en compte les recommandations.

# Ebola Business et Echec de Gouvernance de la 10<sup>ème</sup> épidémie de la maladie à virus Ebola (MVE)

*Mumbere E. Lubula*

## 1. Introduction

La République Démocratique du Congo est un pays fort marqué par la maladie à virus ebola. Depuis 1976, date de l'apparition de la première épidémie, ce pays a enregistré 13 épisodes de maladie à virus ebola et passe ainsi pour le pays le plus affecté par cette épidémie en Afrique et au monde. De tous ces épisodes, le 10ème est celui qui, pour la première fois, est survenu à l'Est de la RDC, avec comme épïcentre le village de Mangina, dans le Territoire de Beni, province du Nord Kivu. Cet épisode passe aussi pour le plus ravageur ; il a emporté plus de 2238 personnes<sup>109</sup> en l'espace d'à peu près deux ans.

A chaque avènement de l'épidémie, des efforts sont mobilisés de la part du gouvernement et ses partenaires internationaux pour y mettre rapidement fin. Ces efforts sont génériquement reconnus à travers le concept « Riposte »<sup>110</sup> à la maladie à virus ebola (MVE). A cet égard, la sévérité qui a caractérisé la 10<sup>ème</sup> épidémie, a été un facteur d'attraction de l'assistance internationale sans pareil dans l'histoire de cette maladie en RDC. Dans l'ensemble, on estime qu'entre 800 millions de dollars américains et 1,2 milliards de dollars ont été dépensés au cours de 22 mois qu'a duré la 10<sup>ème</sup> épidémie de la maladie

---

<sup>109</sup> Emmanuel Freudenthal et Joao Coelho, En RDC, la Riposte de l'OMS rattrapée par l'« Ebola business » Cf. [https://www.liberation.fr/planete/2020/02/04/en-rdc-la-riposte-de-l-oms-rattrapee-par-l-ebola-business\\_1776970/](https://www.liberation.fr/planete/2020/02/04/en-rdc-la-riposte-de-l-oms-rattrapee-par-l-ebola-business_1776970/)

<sup>110</sup> Le concept « riposte » est sans doute la bonne traduction du concept anglo-saxon « réponse » très utilisé dans des circonstances similaires. On le préfère à celui de « réponse » qu'on retrouve çà et là dans la littérature, peut-être à cause de sa connotation militaire et guerrière.



à virus ebola.<sup>111</sup> Dans le cadre de la lutte contre cette MVE, les Etats Unis ont été le principal partenaire de la RDC; sa contribution à la riposte avait été de près de 600 millions de dollars américains.<sup>112</sup> Selon les normes des interventions d'aide humanitaire les plus urgentes, la réponse de la 10<sup>ème</sup> MVE a été suffisamment bien financée et, très généralement, en temps voulu. L'importance du montant d'assistance consentie fait d'ailleurs passer cette 10<sup>ème</sup> épidémie de la MVE pour la deuxième à avoir bénéficié d'une assistance aussi considérable, après celle survenue en Afrique de l'ouest en 2014.<sup>113</sup>

Telle une aubaine, ce fonds est tombé dans un pays fragile, marqué par un niveau de pauvre élevé et des conflits violents. En ce qui concerne l'état de pauvreté, le PNUD évalue l'incidence de la pauvreté à 71%. Par ailleurs, le pays est caractérisé par une forte inégalité, le coefficient de Gini y est évalué à 42%<sup>114</sup>. Sur un autre plan, la RDC est un pays caractérisé par le chômage de masse. Près de 50 % de la population active est resté sans emploi entre 2004 et 2014.<sup>115</sup> En 2009, le taux de chômage est autour de 60 %. Sur 100000 diplômés d'université, à peine 100 trouvent de l'emploi la même année.

Par rapport à l'état des conflits et des violences en RDC, il importe de mentionner que depuis 1997, la partie orientale de ce pays est resté infesté par des groupes armés semant terreur et désolations au sein de la population. Une étude réalisée dans le cadre du projet « dialogue démocratique »<sup>116</sup> en 2020, établit à 29 le nombre de groupes armées actifs dans le sud de la province du Nord-Kivu. Cette étude mentionne l'implication de certaines autorités politico-administratives locales dans l'activisme de ces groupes armés notamment comme marque de leur

---

<sup>111</sup> Crawford, Holloway, Baker, Dewulf, Kaboy-Mupenda, Kandate-Musema, Mushagalusa-Ciza et Southgate (2021))

<sup>112</sup> <https://cd.usembassy.gov/fr/together-we-stopped-ebola-in-the-east-together-we-can-advance-a-better-future-for-the-drc-fr>

<sup>113</sup> idem

<sup>114</sup> <https://documents1.worldbank.org/curated/pdf>.

<sup>115</sup> Banque Centrale du Congo, Rapport annuel, 2015

<sup>116</sup> Ce projet a été généreusement financé par le Fonds de Cohérence pour la Stabilité (FCS) et mené sous la direction de Pole Institute.

leadership économique-politique local ou comme garantie de la sécurité aux peuples de leurs terroirs ou leurs ethnies respectifs.<sup>117</sup> Certains de ces groupes armés ont évidemment des zones d'influence avérées dans la partie septentrionale de cette même province. Dans cette partie en effet, on dénombre une multitude de groupes dits maïmaï<sup>118</sup> à côté du redoutable groupe présumé terroriste que sont les ADF.

Dans ce contexte particulier, la riposte a fait l'objet de près de 300 cas de violences depuis le début de l'épidémie en août 2018. A l'origine de certaines de ces attaques, des frustrations de la population ; celle-ci reproche aux agents de la riposte de profiter de l'épidémie Ebola pour s'enrichir à ses dépens.<sup>119</sup> Par ailleurs, la population locale pouvait être témoin à charge de certains agents de la riposte, pour leurs comportements qui s'écartaient des règles simples de probité professionnelle. L'aubaine reçue a inspiré des comportements « affairistes » susceptibles de compromettre même la mise en œuvre de la riposte dans la plupart des cas. Ces comportements affairistes pouvaient relever des agents de la riposte eux-mêmes ou, par entraînement, d'autres membres de la communauté ; ils constituent ce qu'il est convenu d'appeler génériquement *ebola business*.<sup>120</sup>

Pour certains auteurs progressistes, *ebola business* traduit, pour certaines de ses dimensions, un comportement entrepreneurial avéré. En effet, même si un choc peut être aux conséquences graves pour une société, comme c'est le cas pour la MVE en RDC, il constitue paradoxalement une opportunité à exploiter pour certains membres de

---

<sup>117</sup> Kaganda, P. et Kasiwa, J, la cartographie des groupes armés dans la zone prioritaire autour de Kitshanga, éditions Pole, Goma, 2020

<sup>118</sup> Il est par exemple établi que la mort du docteur camerounais, fonctionnaire de l'OMS, était l'œuvre des maïmaï qui infeste les alentours de la ville de Butembo et Beni qui était en complicité avec certains médecins locaux mis à la marge du système de la riposte.

<sup>119</sup> Emmanuel Freudenthal et Joao Coelho, *op.cit.*

<sup>120</sup> Ce concept peut se traduire en français par ebola-commerce ou affaire ebola. Mais l'une et l'autre traductions nous paraissent sémantiquement dénaturantes et appauvrissantes. Contrairement à Crawford, H. et al. qui font usage de ebola-commerce, nous préférons utiliser le concept anglo-saxon tel quel pour en garder le sens connoté.

la même société. En effet, il existe plusieurs fenêtres d'opportunités d'affaires, peu importe leur nature ; elles peuvent être malheureuses ou non.<sup>121</sup> L'entrepreneuriat vise principalement la satisfaction d'un besoin dûment identifié. Ainsi, une épizootie survenue dans un village peut inspirer aux potentiels entrepreneurs la mise en place des services vétérinaires ou d'un incinérateur autant que la construction d'une école dans un quartier arriéré peut inspirer la création des services de bureautique ou d'alimentation tout autour. Pour d'autres, cependant, *ebola business* n'est ni plus ni moins, cette tendance à vouloir gagner de l'argent sans état d'âme, et sans aucune allusion à la probité. Il s'agit donc d'un écart de comportement, de l'affairisme.

Lors de la 10<sup>ème</sup> MVE en RDC, il avait prévalu l'opinion que les agents de la riposte et, dans une moindre mesure, certains membres de la communauté, s'étaient remarquablement caractérisés la quête effrénée du gain, et que cette dernière était à la base, entièrement ou partiellement, de l'échec de la riposte. L'objectif de cet article est de relever les différents aspects de l'esprit affairiste qui a caractérisé le personnel du système de la riposte et les membres des communautés, et, le cas échéant, montrer comment il contribue à l'explication de l'échec du mécanisme de la riposte.

Le reste de cet article est organisé de manière suivante. La seconde section présente la méthodologie. Les résultats sont présentés et discutés dans la troisième section. La quatrième section est la conclusion de l'article.

---

<sup>121</sup> Lubula, M.E., *Entrepreneuriat et Gestion des Petites et Moyennes Entreprises*, Notes de cours, Faculté de Sciences économiques et de Gestion, Université Catholique de Bukavu, 2020.

## 2. Méthodologie

### 2.1. Milieu d'étude et méthode

Les données ont été collectées dans quatre zones santé étendues sur deux provinces. Il s'agit des zones de santé de Mabalako, Beni et Kayna dans la province du Nord Kivu et celles de Mandima et Lolwa dans la province de l'Ituri. Le tableau 1 ci-après présente les villages visités par zone de santé.

**Tableau 1 Milieu d'étude**

| Provinces | Zones de santé | Villages, quartiers ou aires de santé visités                                      |
|-----------|----------------|--|
| Nord Kivu | Beni           | Kasabinyole, Mandrandele, Kanzulinzuli, Boyken, Mabolyo, Mukulya, Rwangoma, Malepe |
|           | Mabalako       | Mangina  |
|           | Kayna          | Kikuvo, Kayna, Kirumba   |
| Ituri     | Lolwa          | Bwanasula  |
|           | Mandima        | Mambasa  |
|           |                | Mandima  |

Au total, 15 villages ou aires de santé ont été visités dont plus de la moitié dans la seule zone de santé de Beni. Mangina a été choisi car il était présenté comme l'épicentre de la 10<sup>ème</sup> épidémie de la MVE. Il était question de rencontrer la famille où le cas zéro avait été identifié et chercher à comprendre leur expérience. Quoiqu'il en soit, tous ces villages et aires de santé ont été fortement affectés par l'épidémie et directement concernés par le mécanisme de riposte mis sur pied par le gouvernement congolais et l'Organisation mondiale de la santé. La plupart des villages visités sont situés le long d'une route nationale. A cause de la prévalence de l'insécurité, il n'avait pas été envisagé d'aller au-delà de 30 km d'une route nationale. Mangina et Kikuvo sont les villages les plus éloignés d'une route nationale. Dans chacun de ces villages ou aires de santé, on pouvait soit organiser des entretiens avec des informateurs-clés, soit des groupes de discussion focalisées avec une catégorie spécifique d'acteurs, soit encore les deux, cela dépendamment du contexte.

## 2.2. Collecte des données

Au total, 76 entretiens semi-directifs avaient été organisés et 28 groupes de discussion focalisée réalisés. Alors que les entretiens sont généralement individuels, dans certains cas, deux personnes pouvaient exceptionnellement intervenir dans un entretien pour trois raisons principales. Primo, si la personne à interviewer est physiquement peu fort, il était admis qu'il soit assisté. Secundo, l'assistance était autorisée si l'interviewé, du fait de son niveau d'étude bas, souhaite qu'une autre personne participe à l'entretien. Celui-ci alors l'aide à préciser les idées ou à lui rappeler certains faits. Tertio, par endroit, il était optimal d'interviewer les conjoints ensemble plutôt que de s'entretenir avec l'un deux.<sup>122</sup> A ce sujet, Jean-Claude Kaufmann<sup>123</sup> mentionne l'existence de plusieurs situations d'entretien, notamment l'entretien en couple, et prévient qu'il faut être attentif aux situations d'entretien car ce n'est pas le même discours qui est tenu suivant les diverses situations.

Comme le montre le tableau 2, 124 informateurs-clés de profils différents ont participé à cette étude. Pour une étude qualitative, cette taille est amplement suffisante. En effet, contrairement aux études quantitatives qui procèdent par des enquêtes basées sur un questionnaire et un échantillon relativement large par souci de représentativité de la population et de généralisation des résultats, les études qualitatives peuvent être réalisées sur des échantillons de petite taille pourvu que ceux-ci intègrent les informateurs-clés par rapport au phénomène sous analyse.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Il s'agit là d'un comportement sensible aux conflits notamment lorsqu'il faut s'entretenir avec les femmes mariées.

<sup>123</sup> Jean-Claude Kaufmann, L'entretien de recherche et son analyse, Cahiers de Recherche, n°6, 1990

<sup>124</sup> Alvaro Pires, Echantillonnage et Recherche qualitative : essai théorique et méthodologique, Edition numérique, Québec, Canada, 1997

**Tableau 2. Présentation de l'échantillon d'informateurs-clés**

| <b>Informateurs-clés</b>            | <b>Nombre</b> |
|-------------------------------------|---------------|
| Membre de groupe armé               | 1             |
| Autorité                            | 16            |
| Membres de la communauté            | 14            |
| Famille de victimes                 | 5             |
| Travailleurs du secteur de la santé | 28            |
| Journalistes                        | 2             |
| Relais communautaires               | 3             |
| Travailleurs de la riposte          | 31            |
| Leaders religieux                   | 9             |
| Survivants                          | 13            |
| Tradi-praticiens                    | 2             |
| <b>Total</b>                        | <b>124</b>    |

Plusieurs catégories d'acteurs ont pris part à l'étude. Les travailleurs pour le système de la riposte sont les plus nombreux (31/124). Ils sont suivis par les membres du personnel soignant non impliqué dans la riposte (28/124). L'échantillon réalisé compte aussi quelques autorités locales (16), des survivants (13), et quelques leaders religieux (9). Les autres membres de la communauté ont participé à hauteur de 14. Cette catégorie est très composite ; elle comprend, selon les milieux visités, des notables, des commerçants, des jeunes, des leaders locaux, des désœuvrés, des enseignants, ou même des élèves ou étudiants. La faible proportion des membres des GA (1/124) et des soignants tradi-praticiens (2/124) dénote la difficulté de rencontrer ces catégories particulières d'acteurs, la première pour cause de besoin de sécurité des chercheurs, et la seconde pour la discrétion de leur profession. Par contre, les familles de victimes, les journalistes et les agents-relais communautaires sont faiblement représentés suite à la prise en compte du critère de saturation sémantique. Ce critère veut que le chercheur arrête d'interviewer une catégorie d'informateurs s'il s'aperçoit que l'interviewé en sa présence ne fournit plus d'informations particulières par rapport aux précédents.<sup>125</sup> Cet échantillon est composé à 25 % par des femmes.

---

<sup>125</sup> Jean-Claude Kaufmann, *op.cit.*

Le groupes de discussion focalisée avaient de tailles variables allant de 4 à 8 participants. Qu'ils soient individuels, en couple ou en groupes, les échanges pouvaient durer 30 à 90 minutes. L'obtention du consentement éclairé était requise avant le lancement des échanges. Dans chacun des cas, le consentement éclairé était d'abord verbal puis enregistré. Au-delà, quelques 20 notes de terrain avaient été produites, relevant essentiellement de l'observation.

Les entretiens et les discussions de groupe ont été menés en français ou en swahili sur la base d'un guide d'entretien. Le guide d'entretien était conçu en langue française, mais il était aussi traduit en swahili. Qu'il soit en français ou en swahili, le guide d'entretien avait fait l'objet d'un test avant usage pour se rassurer de la qualité des données à collecter et du temps que sa mise en œuvre implique. La durée des échanges pouvait varier entre 30 et 90 minutes.

### **2.3. Approbation éthique**

L'approbation éthique a été obtenue par le comité d'éthique de la recherche de l'Université d'Oxford, Royaume-Uni et via Pole Institute, République Démocratique du Congo. Pole Institute a pour mandat de mener des recherches sur les questions politiques, économiques et culturelles en RDC, y compris les questions liées à la santé via le ministère de la Justice et a obtenu l'autorisation supplémentaire du ministère de la Santé de la RDC de mener cette recherche.

### **2.4. Gestion et analyse des données**

Les données recueillies ont fait l'objet de la transcription. La transcription s'était réalisée uniquement en français. Les données recueillies en swahili ont été traduites en français au moment même de la transcription. Celle-ci s'est faite par le biais de Ms Word. Des notes de terrain détaillées ont été écrites en français ou dictées en anglais à l'aide d'un enregistreur vocal, puis transcrites en MS Word. Dans les deux cas, des notes de terrain détaillées ont été produites sitôt que

possible après le travail de terrain. Les chercheurs ont utilisé des guides thématiques prédéfinis pour structurer les entretiens et les groupes de discussion, mais ont sondé et posé des questions supplémentaires de manière itérative lorsque de nouveaux sujets d'intérêt ont émergé.

Après la transcription, l'ensemble des données a été traité à l'aide du logiciel NVIVO12 et analysé par thèmes et codes. Les thèmes initiaux ont été identifiés lors d'un atelier d'analyse des données impliquant toute l'équipe de chercheurs. Les chercheurs ont individuellement codifié, chacun, un lot des transcripts selon des codes prédéfinis par l'ensemble de chercheurs.

## **2.5. Analyse des données**

L'analyse des données procède par l'analyse de contenu. Cette méthode est fondamentalement une technique d'interprétation du discours d'autrui. Elle est la méthode qui cherche à rendre compte de ce qu'ont dit les interviewés de la façon la plus objective possible et la plus fiable possible.<sup>126</sup> C'est une analyse réflexive fondée non sur la passivité mais sur l'activité de l'analyste. Dans l'analyse de contenu, la question clé est celle de savoir ce que l'on a dans la tête, pendant qu'on découvre, qu'on lit ou qu'on écoute un entretien. Michel Messu note, non sans raison, que la manière de lire, d'écouter un entretien dépend totalement des idées que l'on a dans la tête.<sup>127</sup> La mise en œuvre de l'analyse de contenu exige évidemment de l'énergie créatrice du chercheur ; celui-ci doit logiquement réfléchir, entre autres, sur l'interviewé, son discours, sa logique de vie. Bardin révélait en 1977 que la portée des résultats auxquels elle donne lieu repose sur le fait qu'elle oscille entre la rigueur de l'objectivité et la fécondité de la subjectivité.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Ce texte sans auteur et sans date est accessible par le lien-ci :

<https://d1n7iqsz6ob2ad.cloudfront.net/document/pdf/5385921f9e291.pdf>

<sup>127</sup> Michel Messu, Subjectivité et analyse du contenu, Cahier de recherche, n°6, 1990

<sup>128</sup> Philippe Wanlin, L'analyse de contenu comme méthode d'analyse qualitative d'entretiens : une comparaison entre les traitements manuels et l'utilisation de logiciels cf. [http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors\\_serie/hors\\_serie\\_v3/Wanlin2.pdf](http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors_serie/hors_serie_v3/Wanlin2.pdf)



L'analyse de contenu s'organise autour de trois phases chronologiques :<sup>129</sup>

la préanalyse, l'exploitation du matériel ainsi que le traitement des résultats, l'inférence et l'interprétation.

### **3. Résultats**

Ce papier vise à présenter les aspects caractéristiques du phénomène *Ebola business* lors de la 10<sup>ème</sup> épidémie de la MVE. A cet égard, les résultats obtenus de l'analyse des données révèlent globalement que le phénomène de Ebola business pouvait se manifester diversément. Si dans le chef de la population le contexte de conflit et de dénuement peut expliquer ce phénomène, les agents de la Riposte l'aurait adopté par opportunisme et goût du gain facile.

#### ***3.1. Manifestation de Ebola business dans le chef de l'autorité publique***

##### ***3.1.1. Ebola, une épidémie ou une stratégie d'attraction de fonds ?***

L'affectation de l'entièreté du fonds mobilisé pour lutter contre la MVE, dans ce contexte marqué par des tueries, est mal perçue par la population ; elle agace plus d'un individu dans la communauté et laisse croire que l'Etat ne fait pas assez pour mettre fin à l'hécatombe. Un habitant de la ville de Beni qui a participé à cette étude mentionne à cette effet : « *que le gouvernement attaque les deux problèmes à la fois ; l'argent qu'on engage pour lutter contre la maladie à virus Ebola, qu'on en engage aussi pour l'insécurité* ».

Ce témoignage révèle de l'exaspération de cet habitant. La gravité de la nouvelle maladie ne devrait pas faire oublier l'atrocité des massacres dont la cause et les auteurs n'ont jamais été connues avec précision jusqu'à l'apparition de la MVE dans la région. Aux yeux de la population, le gouvernement ne fait pas assez pour arrêter le carnage en

---

<sup>129</sup> Ibid.

cours. Et si la MVE est privilégié, c'est, pour elle, parce qu'il y a une raison : « *c'est juste une stratégie pour trouver de l'argent.* »<sup>130</sup>

Les discussions menées avec les femmes commerçantes de Beni révèlent ainsi la conviction populaire que ceux qui sont impliqués dans la Riposte, l'autorité publique notamment s'enrichissent aux dépens des malheurs qui assaillent la population. Par ailleurs, ces femmes revèlent de l'incrédulité quant au caractère naturel de la maladie elle-même. Pour elles, la MVE releverait de la manufacture : c'est une fabrication humaine qui, une fois sur le marché attire des financements au profit de ses fabricants. La méfiance déjà générée par le contexte politico-sécuritaire de la région s'amplifie ainsi au point de conduire au rejet de l'épidémie.

Cette perception n'est évidemment pas partagée par le personnel humanitaire impliqué dans la riposte. Un fonctionnaire de Médecins Sans Frontière rencontré à Kayna précise :

*« Cette rumeur vient du fait qu'il y a beaucoup d'argent autour de cette maladie, mais moi en, tant qu'humanitaire je ne trouve pas que c'est du business. Peut-être, c'est du business pour certains, mais, pour nous qui sommes dans les organisations internationales humanitaires, il y a aucun business. »*

Cette réserve laisse persister le doute sur la probité des agents de la Riposte. Dire que les Organisations humanitaires ne sont pas concernées par Ebola business tout en reconnaissant que « certains » y seraient impliqués démontre la gêne qu'éprouve ce fonctionnaire au regard de l'importance de l'opprobre.

### ***3.2. La MVE, une aubaine jouissive plutôt qu'une épidémie à combattre***

L'ostentation était au comble : la débauche, l'exposition des biens de haute valeur comme les téléphones, la suffisance et l'orgueil, autant de vices qui scandalisaient à longueur des journées la population. A titre

---

<sup>130</sup> Focus group, avec les femmes commerçantes, Beni

d'exemple, dans certains cas, pour payer une bouteille de bière coutant 1\$ au bistrot, on pouvait facilement voir quelqu'un présenter un billet de 100\$. Ce comportement d'achat contraste avec les usages locaux.

*« Vu la façon dont la riposte travaille nous pensons que certains d'entre eux ne veulent pas que la maladie se termine parce que les agents de riposte reçoivent beaucoup d'argent. »* FGD, jeunes, Mambasa

L'opulence les a amenés à croire qu'ils peuvent tout acquérir, comme le traduit le témoignage suivant :

*« Le comportement des agents de la riposte a changé. Par orgueil, ils prennent même les femmes mariées, sensibilisent la population munis de grands téléphones, ils ne savent pas se rabaisser »* FG communautaire-Beni

### **3.3. Frustrations sur le marché du travail hors-riposte**

Le salaire mensuel prévalant dans le secteur commercial dans la région de Beni-Butembo sont généralement bas : 20 à 30 \$ en plus du déjeuner généralement offert par le Patron. Cette rétribution est parfois entourée d'autres promesses sociales, principalement comme il s'agit généralement d'une main d'œuvre familiale et jeune. Avec 100\$ à 200\$ que pouvait offrir le système de riposte aux agents journaliers, celui-ci apparaît être une aubaine pour cette main d'œuvre. Des jeunes chanceux quittent leurs anciens patrons pour des contrats mieux payants (bien que précaire)

Les moins chanceux voyant la situation de leurs anciens collègues s'améliorer, entretiennent de la grogne, de la méfiance envers leurs patrons. Ceux-ci, incapables d'appâter conséquemment leurs agents, accumulent de la frustration susceptible de les entraîner à diaboliser le système de riposte.

### **3.4. Recrutement compte non tenu des compétences locales**

A Katwa, les participants expriment leur étonnement de se voir soignés par des personnes inexpérimentées, pour certains, et sans formation para-médicales, pour d'autres, comme cela est traduit à travers la déclaration suivante : *« nous avons des infirmiers et médecins que nous*

*connaissons bien ici chez nous et qui soignent bien. Où sont-ils ? On nous envoie des jeunes filles copines de ces gens sans aucune formation médicale » (Entretien, Butembo).*

Cette allusion à ce que l'OMS avait qualifié plus tard « sex for job » est corroboré par l'entretien réalisé auprès d'un agent affecté au centre de transit géré par l'ONG Alima à Katwa qui relève que « sur 32 agents commis à ce centre, au moins 28 étaient venus de Beni et de Oicha. L'équipe venue de Oicha serait recrutée par l'intermédiaire d'une copine à un des responsables de la riposte ». Dans la même veine, une fille, guérie d'ébola (vainqueur) rencontrée à Kanzunzuli, un quartier de Beni déclare :

*« Mon nouveau superviseur m'avait toujours sollicitée ; il lui était même arrivé de me menacer de ne point renouveler mon contrat : mais lorsqu'il avait appris que j'étais guérie d'ebola, il avait diminué de pression sur moi ; maintenant je souffle un peu ».*

Par ailleurs, certains agents, afin d'être maintenus à leurs postes, ils devraient concéder la ponction de 10 à 20% de leurs rétributions pendant quelques mois. A ce sujet, une anecdote renseigne qu'une dame de Beni travaillant régulièrement comme déclarant en douane s'est retrouvée engagée dans la riposte comme hygiéniste à Butembo par le truchement de son cousin médecin chef de zone. Ne voulant pas abandonner ses affaires à Beni, la dame a dû chercher quelqu'un d'autre qui devrait réaliser pour son compte, ses tâches d'hygiéniste pendant trois mois. Elle percevait un salaire de 600\$ dont elle pouvait accorder la moitié à sa sous-traitante.

### ***3.5. Traitement discriminatoire des experts***

Plutôt que d'utiliser les médecins et les systèmes de santé locaux, on a fait appel à des médecins de Kinshasa et d'autres régions de la RDC, qui ont été payés à des taux nettement plus élevés que le personnel local.<sup>131</sup> Il avait été relevé que lorsque pour un poste, l'individu qui l'occupe est un expert local, sa rémunération était **10 fois moins** que celle

---

<sup>131</sup> Crawford, Holloway, Baker, Dewulf, Kaboy-Mupenda, Kandate-Musema, Mushagalusa-Ciza et Southgate (2021)

qu'aurait eue un expert venu de Kinshasa ou d'ailleurs. Quelques infirmiers à Kayna témoignent :

*« Et même si les experts locaux intègrent l'équipe, nous retrouvons un grand écart dans le paiement, nous ne sommes pas rémunérés de la même façon, pourtant nous courrons tous le même risque ». (Discussion de groupe, Kayna)*

Pour nombreuses personnes rencontrées dans le cadre de cette étude, un tel écart ne peut être justifié, sinon les experts d'ailleurs ont d'autres obligations financières envers ceux qui les ont embauchés

*« Rien n'explique un écart aussi grand entre nos salaires. Peut-être, ceux qui viennent de Kinshasa sont tenus à d'autres obligations que nous ignorons, envers les chefs. N'empêche, cela crée des frustrations qui nuisent parfois à la prise en charge des malades » ! (Entretien, Beni)*

### ***3.6. La maladie à virus Ebola, une source de rente ratée pour la bourgeoisie locale***

L'avènement de la 10<sup>ème</sup> épidémie de la MVE avait mobilisé la communauté internationale. Pour faciliter la mobilité du personnel impliqué dans la riposte et des malades, beaucoup de voitures avaient été prise en location. Avec autant de voitures de terrain présentes à Beni et surtout à Butembo, les « grands commerçants » ne pouvaient comprendre que toutes les voitures commises à la mobilité des agents de la Riposte ou des malades aient été prise en location à Goma, Bukavu ou ailleurs. Cette préoccupation est d'autant plus légitime qu'une journée de location valait 120\$, assez cher comme le reconnaissent Crawford et al. (2021). La MVE a été une opportunité d'affaire dont les hommes d'Affaires locaux auraient aimé s'emparer exclusivement. Cela relèverait leur capacité de négociation et aurait accru leur rente de situation.

*« La préférence des voitures de Goma ne se justifie pas. Nous avons beaucoup de belles voitures par ici. Il n'y a pas d'appel d'offre, tout est basé sur la camaraderie ou alors des retro-commissions » (entretien, homme d'affaire, Butembo)*

Ce soupçon de l'opérateur économique de Butembo est confirmé par un résident de Goma, rencontré à Beni où il était en séjour d'affaires, et qui avait réussi à placer ses quelques deux voitures dans la riposte.

*« J'avais un ami qui travaillait dans la logistique, il m'avait facilité l'opération, mais pas gratuitement. J'avais dû lui traduire ma gratitude pour l'opportunité dont il m'avait facilité l'accès. C'était juteux, très juteux, je dois le reconnaître. »*

Bien que notre interlocuteur n'avait pas voulu décliner des montants engagés, il se dégage que la Riposte était, en effet, une opportunité d'affaire avérée mais dont l'accès n'était fondé sur aucune règle éthique ou déontologique.

### **3.7. Des morts monnayés**

En matière des morts une pratique insolite s'était observée : les agents commis à l'« enterrement digne et sécurisé (EDS) » payaient les familles pour les cas de décès rapportés, quelle qu'en soit la cause. En fait ces agents signaient un contrat de performance en vertu duquel plus un agent EDS rapportait des morts, plus probable était la reconduction de son contrat. Comme indicateur de la gravité de l'épidémie, le nombre de morts était vraisemblablement un facteur de financement de la riposte. Plus élevé pouvait être le niveau de cet indicateur, plus probables pouvaient être des promesses de financement additionnel de la part des bailleurs. Les agents impliqués pouvaient donc inflater à gré le nombre de morts pour, d'une part, obtenir la reconduction de leurs contrats et, d'autre part, attirer davantage de générosité de la part des bailleurs pour la Riposte. C'est ce que déplorent les participants aux discussions de groupe organisé à Mukulya, à Beni :

*« S'il y a un mort c'est que le financement augmente. On devrait inverser : plus il y a des morts, plus le fonds diminue » (FG-Beni).*

#### 4. Conclusion

Ebola business renvoie au comportement affairiste des beaucoup d'acteurs impliqués dans la riposte. C'est là un écueil de tout le programme de riposte à un cataclysme de la nature de la MVE. Ce comportement est tel que, dans certains cas, le recrutement à certains postes est monnayé et ne prend pas en compte les exigences du poste. La 10<sup>ème</sup> MVE se traduirait mieux par l'ignorance de l'éthique professionnelle à tous les niveaux et dans tous les secteurs. La conséquence de cette déviance systématique a été immédiate : le rejet. Il s'agit du rejet de la maladie elle-même parce qu'on a estimé qu'elle a été manufacturée quelque part pour exterminer un peuple résistant ; il s'agit aussi du rejet des soignants perçus comme des affairistes sans aucune moralité et considération à l'égard de la population affectée. Il va sans dire que cette conclusion appelle la formulation de quelques recommandations pour l'amélioration de la prise en charge des épidémies ultérieures. Aussi, recommandons-nous :

Pour le recrutement du staff, de respecter la procédure de sélection avec la plus grande transparence en procédant par toutes les étapes traditionnelles de sélection ; de privilégier un recrutement local ou communautaire pour certains postes qui ne requièrent pas une grande compétence et expertise.

En ce qui concerne l'organisation des marchés publics, il conviendra de respecter la loi en la matière. Cela demande que, pour des commandes des médicaments ou des équipements lourds et délicats, l'on procède par des appels d'offre au niveau national ; et, pour la logistique, privilégier des appels d'offre local.

## Bibliographie

- Crawford, Holloway, Baker, Dewulf, Kaboy-Mupenda, Kandate-Musema, Mushagalusa-Ciza et Southgate (2021))
- Freudenthal, E et J. Coelho, En RDC, la Riposte de l'OMS rattrapée par l'«Ebola business», [https://www.liberation.fr/planete/2020/02/04/en-rdc-la-riposte-de-l-oms-rattrapee-par-l-ebola-business\\_1776970/](https://www.liberation.fr/planete/2020/02/04/en-rdc-la-riposte-de-l-oms-rattrapee-par-l-ebola-business_1776970/)
- Kaganda, P. et J.M. Kasiwa, la cartographie des groupes armés dans la zone prioritaire autour de Kitshanga, éditions Pole, Goma, 2020
- Kaufmann, J.C., L'entretien de recherche et son analyse, Cahiers de Recherche, n°6, 1990
- Lubula, M., Entrepreneuriat et Gestion des Petites et Moyennes Entreprises, notes de cours, Faculté de Sciences économiques et de Gestion, Université Catholique de Bukavu, 2020.
- Messu, M., Subjectivité et analyse du contenu, Cahier de recherche, n°6, 1990
- Pires, A., Echantillonnage et Recherche qualitative : essai théorique et méthodologique, Edition numérique, Québec, Canada, 1997
- Wanlin, P., L'analyse de contenu comme méthode d'analyse qualitative d'entretiens : une comparaison entre les traitements manuels et l'utilisation de logiciels cf. [http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors\\_serie/hors\\_serie\\_v3/Wanlin2.pdf](http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors_serie/hors_serie_v3/Wanlin2.pdf)





# Administration du test de dépistage de covid-19, une opération à multiples variables

*Muhindo Wema Kennedy*

## **Introduction**

La pandémie de la Covid 19 a été déclarée officiellement en RDC le 10 mars 2020 par le ministère de la santé. Le premier malade déclaré atteint serait un passager congolais rentré de rance le 08 mars. Dans la foulée des faits qui ont suivi la déclaration de cette pandémie, d'abord à Kinshasa, les populations sont restées sceptiques, surtout à l'Est étant donné que Kinshasa est un peu loin de la zone, les réalités n'étant pas les mêmes. Le gouvernement central n'a pas ménagé des efforts au début car très vite, l'INRB a été mise en contribution pour déployer des équipes de la riposte dans les chef lieux des provinces. L'avantage avec cette réplique est que, ce sont les médecins locaux, dans les structures médicales existantes qui ont été mis en contribution. Ensuite, des laboratoires d'analyse ont été déployés à travers les grandes villes du pays pour diagnostiquer si les patients pouvaient être malades de la Covid 19. Tout cela devait passer par des tests de dépistage Covid.

## **De la perception communautaire de la Covid au Nord Kivu**

C'est moins d'1 mois après Kinshasa que le Nord Kivu signale son premier cas de Covid 19. La pandémie Covidf 19 est donc arrivé au Nord Kivu quelques mois seulement après e la déclaration de la fin de la maladie à virus Ebola qui avait ravagé cette province les 2 ans durant. Ebola avait créé au sein de l'opinion publique du Nord Kivu une certaine méfiance entre la communauté et le corps médical lié à la riposte. Cela est allé tellement loin jusqu'à invoquer des concepts comme "Ebola business". Malheureusement, certaines erreurs reprochées à l'équipe de la riposte contre Ebola ont été répétées par la riposte contre la Covid. Certes, il n'y a pas eu des multitudes d'ONGs

ou des pick up rutilantes dans la riposte contre Covid mais les erreurs de communication ont très vite revivifié la méfiance de la communauté. Pour la croyance collective, c'était une nouvelle manière des acteurs médicaux de se faire de l'argent sur une maladie qui n'existait pas. Ce qui a renforcé ces sentiments c'est que le taux de létalité de Covid n'était pas aussi fort que celui d'Ebola. Aussi, même si les signes cliniques de la Covid étaient presque les mêmes que Ebola (sauf les saignements), la manière d'approche pour le diagnostic était différente. On n'a pas vu des CTE, ni entendre parler des morts de la Covid et donc les spéculations sont venues de partout pour semer le doute. Cela a redoublé donc la méfiance entre l'équipe de la riposte et la communauté. Un autre facteur et non le moindre, il n'y avait pas d'argent pour la riposte Covid : ce sont les personnels soignants qui ont été utilisés, dans leurs structures de santé. Ce sont quelques hôpitaux de la province, parfois des hôpitaux privés, qui avaient ensuite été choisis comme centre de traitement Covid. En fin, le fait qu'il ait été ouvertement communiqué qu'il n'y avait pas un médicament précis et spécifique pour traiter la Covid et aussi que certains malades étaient asymptomatiques n'a pas facilité la tâche des équipes de la riposte contre la Covid. C'était une nouvelle maladie, les équipes médicales n'avaient pas le verbe pour convaincre.

### **Du traitement de la Covid**

Comme dit plus haut, la riposte contre la Covid n'a pas été comme celle contre Ebola. Moins de logistique, pas assez d'expatriés si pas zéro expatrié, encore moins d'ONGs, moins d'argent et pas de centre de traitement spécifique. Le réel problème a aussi été la communication sur le médicament : tantôt c'était la chloroquine, tantôt des herbes comme l'Arthémisia, tantôt de la tisane de citron mélangé au gingembre... Cela a poussé plusieurs patients à l'auto médication, une pratique que la riposte contre Ebola avait réussi pourtant à endiguer tant soit peu. Dans les hôpitaux attirés, la facture des soins suivait pour le malade traité et guéri, contrairement à Ebola où la facture et la prise en charge du malade étaient complètement payés par les intervenants dans la riposte. Aussi, plusieurs guéris de la Covid n'ont pas eu l'espace de

témoigner. Il se fait que le fait de comprendre que la Covid ne sera pas endigué demain ait poussé à un laissez aller au sein des équipes engagées dans la riposte. Dans les hôpitaux, les médecins soignaient les symptômes à défaut de trouver la potion magique pour tuer le virus.

C'est lorsque les premiers morts ont commencé à être enregistrés et déclarés décédés de Covid (une grande partie des personnes âgées ou souffrant des maladies chroniques) que la communauté a pris conscience du danger. Les caches nez et autres masques ont été obligatoires, les hôpitaux ont renforcé des mesures de prévention mais cela n'a pas autant marché facilement car le fait que les marchés et les églises aient continué à fonctionner avait semé le doute jusqu'au moments où le gouvernement a dû confiner le Nord Kivu (fermeture des écoles, interdictions des cultes et des funérailles, des réunions de plus de 20 personnes...) pendant quelques mois.

### **De tests Covid**

Au début, dans les aéroports et les centres hospitaliers, ce sont les tests comme avec Ebola qui ont fait que les malades soient détectés : les symptômes comme la température élevée, la fièvre, le mal de la gorge, mal au ventre, maux de tête... étaient les seuls signes pour lesquels on a arrêté de suspects mais pas en grand nombre. Ensuite les tests étaient effectués dans le chef-lieu des provinces (et pas toutes en tout cas), mais il a fallu attendre plus de 3 mois pour que des laboratoires de test Covid soient implantés dans les grandes villes du Nord Kivu. Au début, comme à l'époque d'Ebola, les échantillons prélevés partout au Nord Kivu étaient envoyés à Goma. Cela prenait du temps, trop de temps même. Parfois les résultats arrivaient du laboratoire de Goma pour la ville où résidait le malade quand celui-ci était déjà libéré d'hôpital ou mort, ou bien ces résultats n'étaient pas communiqués au malade puisque perdu entre Goma et le centre hospitalier d'où avait été fait le prélèvement...

Cela nous pousse à évoquer quelques dysfonctionnements flagrants du point de vue des plusieurs variables liées au test Covid. Jusqu'à ces jours, les contours autour du test Covid dépend de chaque région, de

chaque centre de prélèvement et parfois du personnel y affecté et des tempéraments.

#### **a. La variable de la validité du test**

Selon les endroits où le prélèvement a été effectué, la validité (durée de validité) des résultats du test change. Il y a au Nord Kivu des endroits où la validité est de 3 jours si tu traverses une frontière (Goma), 7 jours (Butembo) ou 14 jours

(Kasindi). Or l'arrêté ministériel N°1259/CAB/MIN/SPHP/B02/DC/GSK/ du 26 Août 2021 fixant les modes d'embarquement en République démocratiques du Congo dans le cadre de la riposte contre la Covid 19 est claire à son article 5 et fixe la validité du test à 14 jours ouvrables à daté du jour de l'obtention du test Covid.

Il arrive même parfois que les résultats du test soient contestés dans tel province, au Nord Kivu par exemple (spécifiquement à Goma) si le test a été réalisée dans une autre province bien que ça soit par le même institut IRNB ou par un autre centre agréé conformément aux orientations du ministère de la santé.

#### **b. La variable de la qualité du test (dépistage rapide et PSR)**

Le test PCR permet de savoir si une personne est contaminée par le SARS-CoV-2 au moment où le test a été réalisé. Il débute généralement par un prélèvement nasopharyngé, fait avec un écouvillon. Bien qu'il soit possible de l'effectuer grâce à un prélèvement salivaire, puisque cette méthode n'est pas considérée suffisamment fiable, le nasopharyngé est formellement appliqué dans plusieurs laboratoires surtout pour les tests voyage. Ensuite, le génome du coronavirus est détecté par méthode RT-PCR. Ce qui signifie Reverse Transcriptase - Polymérase Chain Réaction. C'est-à-dire que le génome du coronavirus, détecté sous forme d'ARN, est d'abord rétro transcrit en ADN - « rétro » car ce processus a normalement lieu de l'ADN vers l'ARN. Ce test PCR est devenu une obligation pour tout voyageur avant de prendre un avion de traverser une frontière.

Par contre il existe aussi des tests rapides. Ces tests de diagnostic rapide antigéniques permettent de détecter l'infection active par le SRAS-CoV-2 et sont utilisés comme tests de diagnostic sur le lieu des soins. Ils détectent les protéines virales de la COVID-19, et plus particulièrement l'antigène du virus.

Pour les deux, souvent, le personnel des prélèvements n'explique pas clairement la différence au patient au bénéficiaire l'avantage de l'un comme de l'autre sauf si ce n'est la question de la durée de l'attente des résultats.

### **c. La variable de la durée d'attente**

Selon le milieu, il y a de différence dans la durée d'accéder aux résultats des tests par le récipiendaire. Si au début c'était une généralité de 48 heures, ce n'est plus le cas. A Beni par exemple on a gardé la durée d'attente à 48 heures, parfois plus alors que dans un autre milieu comme à Goma et à Butembo c'est 24 heures. A Kasindi par contre même 2 heures seulement suffisent pour que vous ayez accès à votre résultat de tes. Dans les centres hospitaliers, généralement le test rapide donne les résultats après en une journée pour les patients internés alors que dans l'auto tes, ce test de dépistage rapide ne demande que 15 minutes. Pourtant, pour les tests post mortem, partout, les résultats sont rapides, 15 minutes suffisent.

### **d. La variable des prix des tests**

Les prix sont aussi variés selon les milieux où l'examen est effectué. Il est fixé entre 30 et 45 dollars alors qu'en principe, le personnel utilise les mêmes réactifs dans les mêmes conditions. On ne comprend pas qu'à l'aéroport de Goma et à l'entrée de la grande barrière l'IRNB fasse payer 45 dollars alors qu'au centre de prélèvement situé à la banque de sang on paie le même test, pour la même durée d'attente, on paie 40 dollars. A Butembo, Beni, c'est 40 dollars alors que à Kasindi le test coûte 30 dollars. Pour les malades, le test est gratuit partout.

#### e. La variable du format des résultats du test

Ce qui étonne c'est même le format des résultats. Si à Kasindi par exemple, le résultat porte jusqu'à la photo du bénéficiaire pour le PCR, à Butembo le papier est en couleur et porte clairement la durée de la validité du test alors qu'à Goma, c'est du papier blanc. Les résultats de Kasindi et de Goma portent un code QR renfermant les informations sur le voyageur. Ce qui n'est pas fait par les laboratoires de Butembo et de Beni.

#### f. La variable du mode de paiement des frais de test

Il en va de même pour le mode de paiement : ailleurs il faut verser les frais à la banque et accéder au centre de prélèvement moyennant le bordereau de versement à votre nom. A Goma par exemple à la grande barrière, vous versez les sous à la banque mais au centre de prélèvement de la banque de sang, vous payez à la main contre une quittance. A Beni c'est à la banque, à Butembo à la banque où au centre de prélèvement directement contre une quittance... Au centre de prélèvement de la banque de sang à Goma vous devez remplir une fiche, autant à Beni mais à Butembo ce n'est presque pas obligatoire. Dans certains hôpitaux, les prix des tests sont incorporés dans les factures des soins du malade alors que dans d'autres le test est gratuit. La seule uniformité partout sur les prix est que les tests rapides post mortem pour les décès communautaires sont gratuits.

#### g. La variable des techniques de prélèvement

En principe, existent 3 types de prélèvements pour détecter la Covid-19 : *Le prélèvement nasopharyngé* : Il s'agit du **prélèvement de référence**, il consiste à introduire l'écouvillon dans la narine jusqu'au nasopharynx et récupérer autant de cellules que possible par légère rotation de l'écouvillon. Sur ce prélèvement, on peut effectuer une technique de révélation par PCR ou par test antigénique rapide.

*Le prélèvement oropharyngé* : L'écouvillon est introduit par la bouche, jusqu'à l'arrière-gorge (oropharynx). Il est de qualité inférieure et peut être considéré comme parfois désagréable (réflexe nauséux, toux). Sur

ce prélèvement, on peut effectuer une technique de révélation par PCR ou par test antigénique rapide.

*Le prélèvement salivaire* : Il s'agit d'un prélèvement où les quantités de virus sont faibles. Mais ces 3 types de prélèvements sont utilisés différemment selon les centres de laboratoires de test Covid. Tantôt le premier, tantôt le deuxième ou les deux à la fois...

**Le test sérologique** qui consiste en une prise de sang n'est pas d'application, à ce que nous sachions, dans les centres d'analyses du Nord Kivu. Il en est de même pour **l'autotest de dépistage de la Covid-19**, est un test que l'on réalise soi-même pour rechercher la présence du virus SARS-CoV-2 (**Covid-19**) dans un prélèvement nasal.

Au Nord Kivu et dans plusieurs centres de prélèvement pour le test voyage, on ne vous donne aucune explication. Or il peut arriver qu'un voyageur ait des pharynges fragiles et donc peut saigner. Il n'y a pas une demande claire avant le prélèvement pour que le voyageur fasse lui-même par quelle voie il veut être prélevé.

### **Conclusion**

Le contexte du Nord Kivu qui est particulier (de guerre permanente, qui sort d'une épidémie d'Ebola) aura beaucoup à apprendre et à faire apprendre de la gestion de la pandémie de la Covid 19. La question particulière des tests regorge des leçons à telle point qu'elle mérite d'être approfondie et étudiée à fond. Avec 2 divisions sanitaires, sans oublier l'influence de Kinshasa sur Goma et une dynamique interne des mouvements des populations (le Nord Kivu touche 4 autres provinces la Tchopo, le Maniema, le Sud Kivu et l'Ituri et fait frontière avec 2 pays : le Rwanda et l'Ouganda), il est important d'étudier profondément la question de la pandémie. Les échanges quasi permanents des peuples transfrontaliers de deux pays voisins à savoir le Rwanda et l'Ouganda, la question des tests devient donc un centre d'intérêt très capital de la quelle on peut beaucoup apprendre.





## **La communication sur les risques et l'engagement communautaire comme piliers majeurs du système de santé pendant l'épidémie d'Ebola en Afrique sub-saharienne**

*Kakule Kisando Rodriguez*

Le virus d'Ebola fait partie de la famille des virus qui cause les maladies hémorragiques. La première épidémie était signalée dans le village Yambuku situé tout près de la rivière Ebola dans l'ancienne province de l'Equateur au Nord Est de la RDC. D'autres épidémies avaient été déclarées dans plusieurs pays d'Afrique subsahariennes (Niang, C, 2014) dont celles de 2014 en Afrique de l'Ouest. Selon Anne Marie Moulin (2015), la population a toujours payé le lourd tribut lors de ces différentes épidémies d'Ebola.

Ces épidémies successives sont des moments révélateurs qui soulèvent sur la place publique, le rôle de la société civile dans la prévention de la maladie à virus Ebola. Si pour Faye. S (2015) la population manifeste parfois un comportement de défiance envers les activités de riposte, pour Elhadji Mamadou Mbaye et al. (2017), plusieurs expériences d'implication des communautés sont connues dans la prévention des maladies.

Au regard de la létalité qui demeure élevé (Kalenga, O et al., 2019), il convient de se demander si la communication sur les risques et engagement communautaire est un pilier majeur ou non de la réponse épidémiologique en Afrique subsaharienne pendant l'épidémie d'Ebola ?

Dans cet article, nous allons tenter de comprendre comment la communication de risques et engagement communautaire est un pilier majeur du système de santé pendant l'épidémie d'Ebola.

Dans la première partie de ce travail, nous allons tenter de comprendre comment l'absence d'une bonne communication sur les risques et l'engagement communautaire est une entrave au bon déroulement de la riposte, ce qui expliquerait des milliers des morts lors de ces épidémies ; et dans la deuxième partie nous chercherons à montrer comment elle est un pilier majeur du système de santé qui rendrait la réponse à l'épidémie d'Ebola efficace.

### **L'absence de la communication sur les risques et l'engagement communautaire est un frein à la réponse épidémiologique**

Le début des épidémies d'Ebola est souvent caractérisé par des morts inexplicables au sein des familles. Ces décès successifs enregistrés dans les familles ont souvent été à l'origine des rumeurs.(Faye, 2015).

#### **1.1.La rumeur est un mécanisme de résistance de la société civile à la réponse épidémiologique.**

Le retard dans la mise en place rapide d'une communication de risque, associé à un début brutal de la réponse épidémiologiques au sein des communautés pousse la population à développer des mécanismes de résistance dont la rumeur. Selon (Mbaye et al., 2017) : « les communautés ne furent pas très tôt informées de la réalité de la maladie et de ses conséquences en Guinée. Elles se voyaient ainsi obligées d'abandonner des pratiques culturelles adoptées depuis longtemps. »

Le 10 décembre 2014, Margaret Chan, Directrice générale de l'OMS, déclarait : « L'une des leçons les plus importantes que nous avons tirées de la lutte contre la maladie à virus Ebola, concerne le rôle crucial de l'engagement communautaire. Les communautés savent mieux ce dont elles ont besoin et sont prêtes à l'accepter. Nous ne pouvons pas promouvoir un comportement sécuritaire sans la compréhension et la coopération de la communauté » (Mbaye et al., 2017).

Les rumeurs persistantes finissent par créer une réticence au sein de la population à consulter le centre de traitement d'Ebola chaque fois qu'un cas de maladie se déclare en famille. C'est le cas en Guinée, de 2013 à 2015, les populations avaient manifesté de nombreuses « réticences » face aux mesures sanitaires et ont été à l'origine des scènes de résistance

parfois violentes. Réticences et rumeurs ont persistées malgré les efforts de sensibilisation des communautés, part les membres de la riposte (Fribault, 2015). Ces rumeurs traduisent le manque de préparation de la population pour faire face aux épidémies en adoptant une attitude responsable.

Dans une étude menée par Musalu et al.(2019) sur le niveau de préparation des communautés aux épidémies d’Ebola en République Démocratique du Congo, sur un total de 42170853 personnes interrogées, 64 pourcents avaient une connaissance vague de la maladie. Ils pensent que l’épidémie d’Ebola est une maladie créée par les médecins pour se faire de l’argent ou par les blancs responsables de projet pour mobiliser les fonds, ou pour exterminer les Africains.

## **1.2. Les épidémies d’Ebola révèlent une crise sociale de confiance généralisée entre les gouvernés et les gouvernants en Afrique subsaharienne.**

Le manque de confiance entre la population et ses dirigeants dû à la mauvaise gouvernance qui a toujours caractérisé la plupart des États Africains s’est parfois révélé lors des épidémies d’Ebola.

Selon **(Mbaye et al., 2017)**: « les résistances des communautés durant l’épidémie d’Ebola ne ciblaient pas forcément les acteurs de la lutte, mais avaient des considérations politiques, sociales, ethniques, historiques et culturelles. Ebola apparaissait ainsi comme une fenêtre d’opportunité pour les populations qui voulaient se faire entendre sur leurs besoins, leurs perceptions, leurs désaccords avec les pouvoirs publics. Ces résistances ne furent pas propres à la Guinée, elles concernaient également les deux autres pays que sont la Sierra Léone et le Libéria. »

Ce déficit de confiance a été également constaté lors de l’épidémie d’Ebola à l’Est de la RDC en 2018. Plusieurs centre de traitement d’Ebola furent attaqués par les membres des groupes armées

,occasionnant parfois des morts parmi le personnel de la riposte (Chahed, 2019).

Un autre facteur qui avait favorisé la propagation des résistances communautaires, est l'attitude de l'équipe de riposte : manque d'humilité, ignorance et non-respect des réalités culturelles. Certains membres de la riposte avaient une méconnaissance totale et parfois un mépris pour les pratiques culturelles et les rites funéraires des communautés touchées par l'épidémie (Mbaye et al., 2017).

L'exclusion des membres des familles des défunts lors de l'enterrement, a été sévèrement critiquée et a conduit la population à s'attaquer verbalement ou physiquement aux équipes chargées des enterrements.

Pour la population les enterrements ne respectaient ni les valeurs culturelles de communautés, ni la dignité humaine. L'approche anthropologique avait permis de prendre en compte les pratiques mortuaires spécifiques des différentes communautés, afin de faciliter la mise en place d'enterrements acceptables par les populations et par les équipes de prévention(Niang, C, 2014).

**Une bonne communication sur les risques et l'engagement communautaire est un pilier majeur de la réponse épidémiologique**  
Lorsqu'une épidémie débute, les communautés s'impliquent dans la lutte très tôt, mais à leur manière. La participation de la population comme acteur de la réponse épidémiologique se fait de plusieurs façons : implications dans l'équipe de riposte, orientation des nouveaux cas au centre de traitement d'Ebola, alerte de l'équipe de riposte sur les décès communautaires, sensibilisation, membre de comités de Surveillance à Base Communautaire ,etc. (Mbaye et al., 2017).

## **2.1. La société civile agit à travers les comités de Surveillance à Base Communautaire des maladies à potentiel épidémique.**

En 2014, lors de l'épidémie d'Ebola en Guinée, la mobilisation sociale avait concerné plusieurs catégories socio professionnelles. Les Chefs religieux, tel que les Imams avaient sensibilisés leurs fidèles, ainsi que d'autres responsables religieux. Pendant l'épidémie de 2018 à l'Est de

la République Démocratique du Congo, les réunions de dialogue communautaire qui comprenaient jusqu'à 100 personnes par séances étaient organisées dans les territoires affectés par l'épidémie. Ces dialogues avaient permis de mettre en place des comités de surveillance à base communautaire (Kalenga, O et al., 2019).

Dans une enquête menée par Ndiaye, P, G. (2015) sur les connaissances, attitudes et pratiques en matière d'hygiène et de la maladie à virus Ebola dans les régions de Kédougou, Kolda, Ziguinchor, Tambacounda et Sedhiou au Sénégal, 82,7% des interrogés disent avoir adopté un nouveau comportement depuis l'apparition de la maladie à virus Ebola suite à la sensibilisation.

Selon Elhadji Mamadou Mbaye et Al. (2017) : « L'implication des communautés dans le domaine de la santé est un des référentiels de la santé publique. Plusieurs expériences d'implication des communautés sont connues dans la lutte contre le diabète ou la lutte contre le sida. Dans la lutte contre Ebola, la surveillance active à base communautaire a fourni des données probantes notamment en Sierra Leone où en octobre 2014, des membres de l'International Rescue Committee (IRC), l'équipe de gestion sanitaire du district de Bo et le Center Disease Control (CDC) ont développé le système de surveillance communautaire événementielle pour aider à renforcer la surveillance du virus Ebola dans le pays. »

Non seulement le changement de comportement contribue à casser la chaîne de transmission s'agissant d'Ebola, mais aussi il l'est dans la prévention des autres pathologies infectieuses en Afrique.

Dans une enquête menée par Molima et al., (2020) pour le compte de médecins sans frontière (MSF), sur les Connaissances Attitudes Pratiques (CAP) sur l'utilisation des moustiquaires dans la population de la préfecture de Kouroussa, région de Kankan en Guinée, sur 449 ménages interrogés, 96,4 pourcents reconnaissent l'efficacité de la moustiquaire dans la protection contre le paludisme après l'avoir utilisée.

L'enjeu du changement de comportement ici est de permettre à la population de comprendre l'ampleur de l'épidémie afin de prendre individuellement ou collectivement des décisions réfléchies qui favorisent la rupture de la transmission de la maladie dans la communauté afin que leur santé s'en trouve amélioré.

L'ensemble des actions menées par les comités de surveillance à base communautaire, a permis de susciter une prise de conscience des populations sur l'ampleur de la maladie à virus Ebola afin d'adopter des comportements sains (diminution de la consommation de la viande de brousse et adoption du lavage des mains) et à renforcer leurs capacités de résilience pendant épidémie. (USAID & URC, 2018)

## **2.2. La population appuie les enterrements dignes et sécurisés.**

Pour mettre fin rapidement à la chaîne de transmission d'Ebola pendant l'épidémie, il est important que la population change rapidement de comportement. Cela passe par la connaissance des facteurs favorisant la transmission de la maladie : consommation des viandes des animaux sauvages, serrer la main d'une personne suspecte de la maladie, toucher le corps de la personne morte d'Ebola lors de cérémonies funéraires, etc.

Pour répondre aux accusations des communautés sur le non-respect des valeurs culturelles lors des enterrements, les équipes de riposte avaient commencé par former les leaders communautaires sur les techniques et pratiques des enterrements dignes et sécurisés, afin de les faire comprendre l'importance de cette activité dans la prévention de la maladie à virus Ebola.

Lors de l'épidémie d'Ebola 2018 à l'Est de la RDC, près de 66 membres communautaire représentant 8 zones de santé de Beni et Mutwanga furent formés sur les techniques et pratiques des enterrements dignes et sécurisé dans la lutte contre la maladie à virus Ebola au cours d'une séance de formation.(Okapi, 2020)

L'un de facilitateur de cette formation Dr. Hugues Katembo explique à la radio Okapi (Radio de nations unies en RDC) : « Nous avons choisi

cette stratégie car nous voulons responsabiliser les communautés sur les enterrements dignes et sécurisés. On crée des équipes dans la communauté ; dans les aires de santé et on prend les habitants des aires de santé, ceux qui s'intéressent du moins à la question des enterrements dignes et sécurisé ; on les met à la disposition des infirmiers titulaires autour des centres de santé pour qu'ils travaillent dans leur communauté et pour les communautés sans les personnes étrangères à leurs communautés. »

C'est fut le cas également en 2014 en Sierra Leone, lors de l'épidémie d'Ebola, l'OMS avait formée 300 volontaires communautaires et les avait équipés de téléphones portables pour qu'ils préviennent le ministère de la santé dès qu'il découvre un cas ou mort suspectée d'infection. (OMS, 2014)

La participation de la communauté est vitale pour retrouver les personnes infectées ou décédées lors de l'épidémie d'Ebola.

Lors de différentes cérémonies funéraires, la préparation de l'inhumation de l'équipe de riposte se faisaient avec la famille : Placer la housse mortuaire dans un cercueil, lorsque cela correspond au contexte culture, Inviter la communauté à prier afin de dissiper les tensions et d'offrir un moment de paix, etc. avait permis d'obtenir la collaboration et l'appui des communautés lors des enterrements.(OMS, 2014)

Selon l'OMS( 2014) : « Lors de ce moment lourd d'émotion, il faudra peut-être modifier les rituels et pratiques d'inhumation traditionnels de sorte que les membres de la famille puissent faire leurs adieux à ceux qui leur sont chers sans être exposés à la maladie à virus Ebola. Une inhumation menée en toute sécurité et dans la dignité permet de reconforter les personnes endeuillées tout en respectant les cultures et les traditions. »



## **Conclusion**

A la lumière de ce que nous avons développé ci-haut, la gestion de l'épidémie repose également sur la qualité de l'interaction qui existe entre les autorités politico-administratives et les communautés. Dans la première partie de ce travail, nous avons vu comment la population utilise la rumeur comme un des mécanismes de résistance à la réponse épidémiologique. Ces épidémies récurrentes, deviennent également des moments propices pour les communautés d'exprimer leur ras bol sur leur mauvaise condition de vie, due entre autres à la mauvaise gouvernance de la plupart des pays Africains. Le déficit de confiance entre les gouvernants et gouvernés, la sous information et l'implication tardive des communautés dans la réponse épidémiologique ralentissent le travail de l'équipe de riposte sur terrain et donc l'arrêt rapide de l'épidémie.

Dans la deuxième partie, nous avons vu que l'intégration de la population à travers leurs représentants communautaires dans les activités de riposte, comme les enterrements dignes et sécurisés, la surveillance à base communautaire des maladies à potentiel épidémique, permet à la population de s'impliquer résolument dans la prévention des maladies à travers des activités de sensibilisation.

Comment faire une prévention durable de la maladie à virus Ebola ? Comment réellement créer des liens plus solides entre l'équipe de riposte et les communautés afin de rendre la population plus collaborative et résiliente lors des épidémies ? Ces questions et bien d'autres nécessitent des réponses adéquates, fruits des réflexions qui mettraient en place les représentants au niveau Africains de la société civile, de gouvernements, de professionnels de la santé et les organisations internationales qui viennent en appui lors des différentes épidémies.

## Bibliographie

- Chahed, N. (2019). *RDC/Ebola: Nouvelles attaques contre des centres de riposte*.
- Faye, S. (2015). L'«exceptionnalité» d'Ebola et les «réticences» populaires en Guinée-Conakry. Réflexions à partir d'une approche d'anthropologie symétrique. *Revue Internationale Francophone d'anthropologie de La Santé*, 11. <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/anthropologiesante.1796>
- Fribault, M. (2015). Ebola en Guinée : violences historiques et régimes de doute. *Revue Internationale Francophone d'anthropologie de La Santé*, 11. <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/anthropologiesante.1761>
- Kalenga, O, I., Moeti, M., Sparrow, A., Nguyen, V, K., Lucey, D., & Ghebreyesus, T, A. (2019). The Ongoing Ebola Epidemic in the Democratic Republic of Congo, 2018–2019. *The New England Journal of Medicine*, 381, 373–383. <https://doi.org/DOI:10.1056/NEJMsr1904253>
- Mbaye, E., Kone, S., Kâ, O., & Mboup, S. (2017). Évolution de l'implication des communautés dans la riposte à Ebola. *Santé Publique*, 29(4), 487–496.
- Molima, Gustave, Genin, Thibaud, Ngwa, Adjaho, Wilfred, Ismaël, Haba, Benoit, Camara, Alioune, Camara, & Denka. (2020). *Enquête Connaissances Attitudes Pratiques (CAP) sur les moustiquaires dans la population de la préfecture de Kouroussa, Région de Kankan ; Guinée*. <http://hdl.handle.net/10144/619357>
- Moulin, A. (2015). L'anthropologie au défi de l'Ebola. *Revue Internationale Francophone d'anthropologie de La Santé*, 11. <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/anthropologiesante.1954>
- Musalu, E., Mankadi, P, M., Kokolomami, J, H, T., Kazadi, D, M., Akatshi, M, O., & Okitolonda, E. (2019). *Niveau de Preparation des Communautés aux Epidémies d'Ebola en République Democratique du Congo*.

- Niang, C, I. (2014). Ebola : une épidémie postcoloniale. *Politique Etrangere*, 4, 97–109.
- Ndiaye, P, G. (2015). *Enquête sur les connaissances, attitudes et pratiques en matière d'hygiène l'hygiène et de la maladie à virus Ebola dans les régions de Kédougou, Kolda, Ziguinchor, Tambacounda et Sedhiou.*
- OMS. (2014). *Agir sur tous les fronts contre le virus Ebola en Sierra Leone.*
- OMS. (2014). *Comment inhumer sans risque et dans la dignité les personnes décédées de maladie à virus Ebola suspectée ou confirmée.*
- USAID, & URC. (2018). *Renforcement du dispositif communautaire pour une prévention et une réponse efficace à la Maladie à virus Ebola au Bénin.*

## Liste des participants au colloque international 2021

- 1) Vice Gouverneur
- 2) Alerte International
- 3) Interpeace
- 4) Search For Common Ground
- 5) MONUSCO
- 6) Konrad Adenauer- GOMA
- 7) Konrad Adenauer Kinshasa
- 8) Consulat du Pays Bas
- 9) Consulat de la Belgique
- 10) GIZ
- 11) BGR
- 12) Directeur Général ISIG
- 13) UNIGOM
- 14) Université Catholique la SAPIENTIA
- 15) ULPGL
- 16) REGIDESO
- 17) Société Minière de Bisunzu
- 18) CEEC
- 19) SAEMAPE
- 20) Brigitte MBAHIKI, ex Bourgoumestre de Karisimbi
- 21) Dr. Fatuma Binti HASSANI, Ministre provinciale de l'Agriculture
- 22) Président des Pétroliers, Fédération des Entrepreneurs du Congo (FEC)
- 23) Wivine BITONDO (Eglise du Christ au Congo)
- 24) Elysée NYANGUBA, Paroisse de Kitshanga, Diocèse de Goma
- 25) Tatiana MUKANIRWA, Génération épanouie et ULPGL
- 26) Conseil Urbain de la Jeunesse
- 27) Omar KAVOTA (société civile Beni)
- 28) Deogratias MIRINDI, Kivu Maji (Yme)

- 29) Deogratias BUGANDWA (Belgique)
- 30) Phidias AHADI SENGE-MILEMBA, Université de Goma
- 31) Nene MORISHO, Pole Institute
- 32) Yvette MWANZA, Compagnie Minière de Goma
- 33) Mumbere LUBULA, Pole Institute
- 34) Innocent MPOZE, Pole Institute
- 35) Gina MULUMBA, Pole Institute
- 36) Solange Gasanganirwa KAMANYAGANA, Pole Institute
- 37) Philippe KAGANDA, Université Officielle de Bukavu
- 38) Patrick MUTOMBO (Mécanisme de coordination de l'Accord-Cadre, Présidence de la République)
- 39) Mwisho KASIWA, Université de Goma
- 40) Muhindo Kennedy WEMA, Radio Soleil de Butembo
- 41) Stéphane BATEYI, Division Provinciale de la Santé
- 42) Uwigabe J.KALUBI, Pole Institute & Bigsas, Université de Bayreuth
- 43) Dr Kakule KISANDO (France)
- 44) Ntumwa BOSUMOKE Jessé, Etudiant, Université Catholique La Sapientia
- 45) Gloire GAHAMANO, Université de Kisangani
- 46) Marie-Josée MAVINGA, Pole Institute
- 47) Pierre KAHENGA, Pole Institute
- 48) Fidèle MUANDA, Pole Institute
- 49) Patient Sayiba, ex-Directeur Général de OGEFREM