

REGARDS CROISES
REVUE TRIMESTRIELLE Juin 2005
N°14



Reconstruction et refondation des Etats en Afrique :
La gouvernance au cœur des tempêtes

Juin 2005

TABLE DES MATIERES

Editorial (<i>Christiane .Kayser</i>)	3
Quelques questions autour de la gouvernance (<i>Léopold Nana</i>).....	7
Présentation du Réseau " Dialogues sur la gouvernance en Afrique" (<i>Ousmane Sy</i>).....	11
The Transition in the DRC and the Governance Debate (<i>Dominic Johnson</i>).....	17
Rebuilding the state from below: questioning an orthodoxy (<i>Frederick Golooba-Mutebi</i>).....	21
Reconstruction and Refoundation of African States: Governance on a macro-level and linkages to local approaches (<i>Gabi Hesselbein</i>).....	31
Décentralisation, gouvernance locale et conflits des légitimités : le cas du Cameroun (<i>Jeanot Minla Mfou'ou</i>).....	38
Réflexions autour du concept de légitimité et des pratiques passées et actuelles : la difficile marche vers l'apprentissage d'une culture citoyenne (<i>A. Tegera</i>).....	43
Crise et changement : L'Etat et la gouvernance locale (<i>Marie José Kumba Mavinga</i>).....	52
Quête de décentralisation en R.D. Congo : trajectoire et jalons pour la refondation de l'Etat (<i>Arsène Mwaka Bwenge</i>).....	58
Communication et mobilisation citoyenne à la base : leçons tirées de l'émission "Echos de Goma, fissures" (<i>Onesphore Sematumba</i>).....	72
Liste des participants.....	76

Editorial :

La gouvernance au cœur des tempêtes

par Christiane Kayser, Pole Institute

Pole Institute a commencé, en collaboration avec des acteurs de terrain, des chercheurs et des décideurs de plusieurs pays d'Afrique des réflexions et des débats autour de la gouvernance et de la refondation de l'Etat. Un premier pas décisif a été notre atelier (co-organisé avec International Crisis Group) en décembre 2004 à Mombasa au Kenya. Ce numéro de **Regards Croisés** rassemble les contributions pendant et autour de cet atelier.

Nous comptons approfondir ce travail. Beaucoup de pistes sont possibles. Voici quelques idées à ce propos.

Réfléchir à la gouvernance alors que les tempêtes se déchaînent et que les bateaux risquent de sombrer, est-ce raisonnable ou même utile ?

Au vu des réalités en Afrique, que ce soit en RDC, au Togo, en Côte d'Ivoire ou ailleurs, avec des conflits qui s'exacerbent en même temps que la pauvreté et la marginalisation croissent, certains peuvent estimer mal à propos que nous nous penchions sur des questions de gouvernance au lieu de nous concentrer sur « la gestion des conflits », « la lutte contre la pauvreté » et autres slogans du jour. D'autres argumentent qu'il faut d'abord des élections avant de regarder le reste et nous reprochent, notamment en RDC, de ne pas jeter toutes nos forces sur le processus électoral. Nous entendons, à notre plus grande honte, de plus en plus des voix en Afrique qui demandent le retour des anciens colons ou la prise en main par la communauté internationale pour régler les choses fondamentales.

Nous nous érigeons contre cette déresponsabilisation des populations africaines et de leurs représentants. Nous restons persuadés que pour les Etats en crise aigue comme pour ceux qui jusqu'ici ont pu éviter le pire ou l'ont déjà surmonté, les questions de gouvernance et de citoyenneté sont au cœur des problèmes actuels mais aussi des solutions pour l'avenir. La démocratie n'est pas une pilule importée qu'on avale lors des élections et qui s'absorbe en un coup. Il s'agit en toute modestie d'apprendre des systèmes de gouvernance passés et actuels et de créer des mécanismes adaptés aux réalités d'aujourd'hui avec la participation d'un maximum de citoyens et au-delà des frontières nationales. L'Europe apprend, parfois à ses dépens, combien difficile et sinueux est ce chemin. L'Afrique, elle, est vue comme le continent des catastrophes et des culs-de-sac, mais elle cache des trésors d'ingénuité et d'imagination en stratégies de survie locale, en sagesses de négociation et de gestion traditionnelles, qui pourraient être mis à profit pour construire des Etats et des fédérations, pour faire émerger des cultures citoyennes et des déontologies des élites.

Pour cela, il faudra analyser et dépasser l'héritage des colonisations, les habitudes néfastes des classes politiques de l'indépendance, les infantilisations et manipulations des populations qui ont tant souffert et qu'on continue d'opposer les unes aux autres dans la haine et l'exclusion, les avatars de la mondialisation qui écrase les acteurs du sud dès qu'ils revendiquent leur propre identité et leur propre place.

C'est avec ces objectifs quelque peu démesurés en tête que Pole Institute continue son chemin de remise en question de l'existant, d'excavation du passé, de construction du possible et de rêve d'une utopie créatrice.

1. Les résultats de l'atelier de Mombasa

Quelques hypothèses que Pole Institute a tirées des échanges à Mombasa :

1. La refondation/reconstruction de l'Etat est une nécessité dans tous les pays où nous travaillons, même si leurs situations de départ sont extrêmement diverses.

2. L'analyse de cette situation de départ et du contexte global dans lequel on s'inscrit est une démarche essentielle. L'histoire du pays et de la région doivent également être prises en compte.
3. Il va de soi que d'éventuelles élections ne peuvent être qu'un pas entre autres dans un tel processus et ne doivent pas être confondues avec la solution-miracle aux problèmes.
4. Il est important de définir le type d'Etat que l'on veut construire ou renforcer et de décomposer cette définition en plusieurs éléments : système de gouvernance, administration, culture de citoyenneté....
5. Les perceptions qu'ont les populations de l'Etat varient selon les expériences qu'elles en font. Il faut donc non seulement construire mais également contribuer à « démonter » les côtés négatifs et prédateurs.
6. Un Etat incapable d'assurer un minimum de sécurité à ses citoyens ne mérite pas ce nom. Comment alors arriver à un minimum de sécurité assurée ?
7. La responsabilisation des citoyens devient un enjeu central.
8. La construction de la gouvernance en commençant par le bas est vue comme une nécessité absolue par certains et comme une impossibilité par d'autres. Tous sont pourtant d'accord pour insister sur la nécessité de partir des situations concrètes locales existantes et d'aboutir à un Etat qui arrive à régler des problèmes au-delà du local.
9. Il serait fallacieux de réduire les questions autour de la gouvernance à des problèmes d'élaboration de textes juridiques et d'application de schémas. Il s'agit plutôt d'élaborer des démarches d'aller-retour entre les pratiques existantes, les idéaux à viser et des réglementations applicables et consenties par les acteurs essentiels en vue d'une meilleure mise en œuvre de la gestion de la chose publique.
10. Les démarches traditionnelles de gouvernance qui existent dans les différents contextes sont bien souvent ressenties par les populations comme plus légitimes que les scénarios importés et méritent d'être mieux connues et valorisées en vue d'éléments utilisables dans le tournant vers la modernité.
11. Il y a un lien évident entre les problèmes de gouvernance et les problèmes économiques qu'affrontent les sociétés africaines. Les Grands Lacs nous démontrent que la gestion du problème de la maîtrise des ressources va de pair avec la construction d'un système de gouvernance durable.
12. Les frontières africaines peuvent rester intangibles, mais les solutions de la plupart des problèmes se construisent autant dans le local et le régional que dans le national. La transfrontalièreté est donc un concept à lier de plus près au travail sur la gouvernance.
13. La participation populaire et la mobilisation citoyenne sont des éléments complexes mais nécessaires pour la construction de la gouvernance. Nous devons éviter de voir ces concepts uniquement dans le contexte moderne, mais également puiser dans les expériences positives du passé.

Quelques pistes pour le travail à venir :

1. Il faut mieux définir la gouvernance, on pourrait pour cela tirer plusieurs éléments des différents échanges qui ont eu lieu pendant l'atelier.
2. Responsabiliser c'est quoi et comment le faire ?
3. Adhésion à un groupe, « membership », citoyenneté, nationalité... : en comparant les contextes africain et européen on devrait dégager les similitudes et les différences.
4. Intégration sous-régionale et fragmentation. Il y a une tendance à la fragmentation au lieu de l'intégration sous-régionale. Comment la contrecarrer ?

5. Il faudra veiller à l'intégration entre le politique, l'économique et le culturel qui ont une interrelation.
6. Les différences entre « les éléphants morts » et « les Etats administratifs centralisés » : Quelles impulsions pour la refondation de l'Etat ?
7. Distinguer entre causes et remèdes internes et externes à la question de gouvernance.
8. Nécessité et rôles des espaces de réflexion et d'expression citoyenne
9. Autour du concept de décentralisation :
 - éviter une décentralisation sous forme de repli identitaire
 - envisager l'autonomie d'une collectivité et non celles de certains individus par rapport au pouvoir central
 - éviter d'en faire un champ d'action pour des politiciens qui ont échoué au niveau national
 - politisation et dépolitisation de la gouvernance locale
 - fragmentation et refondation de l'Etat
 - définition et pistes de mise en œuvre de la gouvernance locale, de la décentralisation et de la citoyenneté.
10. Tradition, et modernité
11. Accompagnement des dynamiques de décentralisation et de gouvernance locale.

Pistes pour le **lobbying et le plaidoyer** :

1. Valoriser et renforcer les initiatives locales.
2. La sécurité des populations est prioritaire par rapport aux élections.
3. La responsabilisation des populations dans la gestion des affaires publiques locales et la participation aux affaires nationales.
4. Démocratie – Elections et Compétition électoraliste et autres modes de choix.
5. Créer des chantiers de travail inter-pays sur la décentralisation et la gouvernance locale.
6. Souligner le lien entre la démographie et la violence.

2. L'approfondissement des concepts et la continuation du débat

Vous verrez dans les contributions que bon nombre de concepts méritent d'être clarifiés et précisés davantage :

- **L'Etat** : prédateur ou développeur ? central ou fédéral ? importé de l'Occident ou construit sur place ? garant des services publics ou broker de la mondialisation ? monopoliste de la sécurité ou assemblage de groupes de mafieux sous armes ?
- **La gouvernance** : se construit d'en haut ou d'en bas ? Slogan ou système ?
- **La gouvernance locale** est-elle la même chose que **la démarche participative** ?
- **Le sujet féodal** : comment devient-il **citoyen** ?
- **La redevabilité (accountability)** au centre du débat.
- **La légitimité** : qui ou quoi donne la légitimité à qui ?
- **La culture citoyenne** : quelle est la différence avec **l'adhérence à un groupe, la loyauté ethnique** ?
- **Les stratégies de survie** : comment peuvent-elles nourrir la construction **d'un mieux-être communautaire**, aboutir à la **construction d'une administration et de services publics** dignes de ce nom ?
- **Le bien commun, la chose publique et les traditions communautaires.**
- **L'individuel et le communautaire.**
- **Les lois et les réalités concrètes.**
- **La sécurité et la violence.**

Tous ces concepts, toutes ces questions se discutent et se clarifient sur la base d'expériences concrètes et de contextes précis. Les facteurs économiques, politiques et culturels sont à prendre en considération. Il faut regarder les liens entre les réalités locales, les exigences nationales et régionales, ainsi que les fardeaux et les ouvertures de la mondialisation. Enfin, il sera utile d'en tirer des leçons et des principes applicables dans les réalités diverses.

Vous trouverez des exemples, des leçons, des arguments par rapport à toutes ces questions dans ce numéro de **Regards Croisés**.

Le débat est lancé. Nous vous invitons à réagir.

Mai 2005

Quelques questions autour de la gouvernance

*par Léopold Nana, citoyen burkinabè, acteur dans la décentralisation
et le développement à l'Extrême Nord du Cameroun*

Introduction.

A longueur de journées, les médias qui parlent de l'actualité africaine accordent une large place aux conflits qui secouent le continent. Guerres ici, élections truquées par là, répressions ailleurs. La situation est telle que certains se demandent si le continent africain n'est pas maudit. L'instabilité politique, la corruption, l'exclusion, la violence, le pillage des ressources, l'impunité sont érigés en mode de gouvernance dans la plupart des Etats.

Je me propose donc d'ébaucher ici des pistes de réflexion sur les facteurs à prendre en compte dans le diagnostic d'une situation de crise, et d'explorer une nouvelle façon d'aborder les questions. A la source, il y a des facteurs structurels. La constitution de groupes de réflexion et de lobbying émanant de la société civile qui ont une dimension dépassant le cadre national constitue une nouvelle donne qui peut aider à comprendre des processus sociaux, tirer la sonnette d'alarme, défendre des droits et la bonne gouvernance. Et tout cela en tenant compte de la réalité, du vécu des citoyens et des pratiques des Etats.

1 - La Constitution.

Comment garantir la stabilité quand le pouvoir en place falsifie et modifie la Constitution pour rester ad aeternam au pouvoir ? « J'y suis, j'y reste et je suis le seul à pouvoir gérer le pays, assurer la sécurité des biens et des personnes, promouvoir la démocratie. » Et pourtant en falsifiant la Constitution pour rester en place, on compromet la stabilité des institutions et du pays, les règles minimales de la démocratie ne sont pas respectées et on instaure l'impunité. En somme on donne le mauvais exemple, sans être sanctionné.

Comment garantir que la Constitution ne soit pas taillée sur mesure pour permettre à un régime d'établir sa domination sur la vie des citoyens ? Les Assemblées nationales sont souvent la caisse de résonance du pouvoir. Il est illusoire de se fier à elles. Peut-être faut-il se tourner vers l'Organisation des Nations Unies ou l'Union Africaine qui doivent vérifier l'opportunité et la nécessité de modifier la Constitution en fonction de critères démocratiques garants de stabilité et de développement. Même si ces institutions internationales n'ont pas la possibilité de décider, elles doivent pouvoir émettre des avis, des recommandations, des mises en garde et veiller à une large diffusion de leur point de vue tant à l'intérieur du pays que sur le plan international.

Difficile également de garantir la stabilité et la sécurité des citoyens, si les dirigeants n'ont pas un code de conduite et si les instances chargées de veiller à l'application de ce code de conduite sont à la solde du pouvoir et donc sans autorité. La société civile doit avoir une place plus visible, un droit de regard et plus de responsabilités dans le suivi du fonctionnement des institutions. L'objectif ici est de leur donner une fonction de veille par rapport à l'évolution du processus démocratique, et par rapport à l'impunité.

Comment la Constitution peut-elle servir de socle à un développement durable si aucune disposition relative à la gestion des conflits n'y figure explicitement ? Si le rôle de l'Union Africaine ou de l'ONU dans ce genre de situations n'est pas clarifié ? Se tourner vers l'ancien pays colonisateur envers lequel on est lié par des accords de défense, comporte des risques.

2 - Attention je recolonise.

A la lumière de crises qui secouent le continent, il apparaît clairement que les accords de défense avec l'ancienne colonie servent surtout à sécuriser les intérêts économiques et géopolitiques de cette dernière. Le comble, c'est quand un régime en difficulté pour avoir développé l'exclusion, l'impunité, la falsification de la Constitution fait appel à son ancien colonisateur pour le maintenir au pouvoir. Cet appel au secours du pyromane qui crie au feu met mal à l'aise l'ancienne puissance colonisatrice. Il y a d'un côté ses intérêts et ceux de ses ressortissants et de l'autre les intérêts d'un pouvoir qui viole les règles démocratiques et humanitaires au vu et au su de tous.

La recolonisation se fait avec l'aide (ou sur appel) du régime en place qui veille à garantir ses intérêts propres et non ceux du peuple. Là encore les institutions sous- régionales africaines ou internationales doivent avoir une place de choix dans la résolution des conflits au sein d'un pays ou entre des pays. Faire appel à l'ancienne colonie attise la haine, les divisions. Inclure le rôle de ces institutions dans la Constitution pour aider à prévenir les conflits ou à les gérer de façon plus efficace me paraît être une solution réaliste à moyen terme. Mais, cela ne saurait se faire sans le relais de la société civile au niveau national et international. L'aide extérieure ne peut résoudre les problèmes ; le changement durable est celui qui vient de l'intérieur. Et sans doute faut-il considérer les crises comme des signes de changements voulus, ou en cours malgré nous, mais aussi à cause de nos pratiques.

3 - La médiation médiatisée.

Avoir du pouvoir permet aujourd'hui de médiatiser tout ce que l'on fait. Au risque parfois que les tentatives de museler les médias soient médiatisées. En mauvaise posture sur le plan intérieur, la tentation pour un dirigeant est de chercher à se crédibiliser par des actions externes. Le ridicule est atteint quand ce sont ceux qui ont beaucoup à se reprocher en matière de démocratie ou d'impunité et de création de situations de crises qui s'érigent en donneurs de leçons. Sans crédibilité aux yeux de l'opinion publique. Doit-on accepter que n'importe quel dirigeant s'érige ou s'autoproclame médiateur dans une crise qui secoue un pays ? Quelle est sa qualification en la matière ? A-t-il été sollicité par les parties en conflit ou dûment mandaté par une organisation internationale ? Ou répond-il à des intérêts personnels ?

Peut-être faut-il commencer à regarder ce qui se passe au niveau local. Là où les problèmes sont vécus par les populations. A regarder la télévision ou à lire les journaux, on ne voit et on n'entend que les **médiateurs médiatisés**. Le travail quotidien et courageux des médiateurs locaux qui font une médiation de proximité passe inaperçu. Tant mieux, peut-être. Mais, les institutions et les médiateurs médiatisés doivent savoir que les médiateurs locaux existent et que sur le plan local, ils contribuent souvent à faire en sorte que le pire soit évité, que les esprits se calment. Ils portent une lourde responsabilité dans la gestion des conflits au niveau local. Alors, un chef de village, le responsable d'une communauté religieuse ou ethnique ne doit pas être choisi sans que l'on ne prenne en compte ses capacités à prévenir la paix, contribuer à assurer la stabilité, les bonnes relations entre communautés. Dans ce domaine, il y a sans doute des expériences à valoriser. Sans trompettes et sans fanfares. En fait, la médiation commence au niveau local.

4 - Quand l'arbre à palabre n'existe plus.

Il y a un moment où la médiation au niveau local devient impossible. Tueries, viols, pillages contraignent les populations à la fuite, à l'errance. Dès lors, il n'y a plus d'arbre à palabre. Il

n'y a personne pour s'asseoir sous l'arbre, aucune autorité pour convier les hommes et les femmes à se mettre ensemble pour discuter, trouver une entente qui satisfasse tout le monde.

Au contraire, **la violence produit des citoyens sans cité** qui essaient de se réfugier où ils peuvent, de se mettre sous la protection d'une nouvelle autorité plus crédible. On assiste alors à l'éclosion de camp de réfugiés. L'Etat n'est plus crédible ; ce sont les institutions internationales qui le deviennent avec la limite que les règles du jeu de ces institutions ne sont pas connues des populations. L'arbre à palabre est-il devenu un mythe ?

Tout de même, il y a **de nouveaux espaces de négociation**. Avec un médiateur qui, parfois, connaît mal le contexte ou n'est pas si neutre que ça parce qu'il n'est pas choisi par les parties en conflits. La médiatisation de ces nouveaux espaces de dialogue ne facilite pas toujours la négociation, contrairement à l'arbre à palabre où la discrétion était de mise. Être loin du contexte pour négocier peut conduire à accepter des compromis difficiles à justifier auprès de la population. La perte de contact avec la population est un des risques qui émergent lorsque le processus de négociation n'a pas de relais au niveau local. La société civile peut en ce moment jouer un rôle de relais si et seulement si, elle est autorisée du fait de sa compétence à le faire selon le principe « d'être pour toutes les parties ». Un exercice difficile certes, mais qui mérite de retenir notre attention.

5 - Maintien de la paix par la force ?

Cela paraît paradoxal dans la mesure où il est couramment admis que la violence provoque la violence et non la paix. La meilleure façon de maintenir la paix, c'est d'entretenir le dialogue. La parole plutôt que les armes. En général tout le monde prétend privilégier une solution politique par rapport à une solution militaire. L'essentiel alors est de trouver une solution politique qui préserve durablement la paix. Cela suppose que les intérêts des parties soient clairement exprimés, que des engagements soient pris et que les moyens pour que chaque partie respecte ses engagements soient retenus d'un commun accord. Les engagements ne sauraient être pris sous la contrainte, mais plutôt sur la base des intérêts à retirer d'une situation de stabilité politique. Dans cette optique le partage de responsabilité devient un facteur important.

Cependant, il est parfois nécessaire qu'une force « neutre » s'interpose entre les belligérants pour éviter que l'escalade de la violence ne fasse encore plus de victimes. L'interposition par l'ancienne puissance coloniale sera toujours mal interprétée et mal vécue. Elle devient vite un bouc émissaire, un exutoire. Elle peut difficilement ne pas prendre en compte ses intérêts et ceux de ses ressortissants. Mais, au-delà, pendant qu'il y a une force d'interposition, il est possible de négocier si et seulement si le rapport de forces est pratiquement égal. Veiller à cet équilibre est une condition pour décourager de nouvelles velléités belliqueuses et pour assurer une bonne négociation. Le désarmement fait partie de ces conditions.

Croire que désarmer se fera sur parole par les belligérants c'est faire preuve de naïveté. Organisations internationales et société civile nationale et internationale doivent avoir l'autorisation de veiller au désarmement dans des conditions optimales. Cet aspect ne constitue plus une négociation entre les parties en conflit, mais plutôt une négociation entre les parties et l'institution internationale commise à cette tâche délicate. Encore faut-il que les moyens suivent.

6 - Ah ! Les ressources.

Voilà sans doute la pomme de discorde. Le contrôle des richesses du sous-sol, du sol, de

l'argent dans les banques est souvent le but inavoué des crises. L'intérêt supérieur de la nation, la lutte contre le terrorisme, la lutte pour un Etat de droit constituent souvent pour un groupe, des prétextes fallacieux pour contrôler les richesses du pays ou d'une région du pays. L'ethnisation à outrance, le marquage de clivages sociaux sont des moyens pour, à terme, provoquer des crises et pouvoir contrôler les ressources. Dans une situation de désordre, de violence, on peut piller sans vergogne quitte à créer des rebelles, des terroristes, et à s'allier avec des mercenaires pour se retourner contre son peuple.

Le résultat, c'est que cela crée des stigmates, laisse des souvenirs très pénibles. Le manque de décentralisation favorise ce genre de dérives. La centralisation des compétences et les ressources au sein du pouvoir en place crée des revendications, le refus de les discuter provoque des frustrations et peut déboucher sur des crises. Politiser l'administration pour en faire une machine de campagne électorale entraîne le laisser-faire (personne ne se sent concerné), la corruption et l'impunité (puisque avoir la carte du parti constitue un parapluie et donne droit à toutes sortes d'abus).

Il en résulte que la malgouvernance devient un principe de gestion de la chose publique. Il devient évident « que la chèvre broute là où elle est attachée ». Cela développe la concurrence pour occuper des postes juteux, la carte du parti au pouvoir étant le seing qui donne droit à occuper un poste et à en tirer un avantage personnel en toute impunité. La compétence et la rigueur dans la gestion ne sont plus des qualités. Dans ce jeu, la tendance est de favoriser les siens, ceux de son ethnie. Et c'est de la sorte que se développent le clientélisme, le repli ethnique, la xénophobie. Autant de maux qui constituent des facteurs d'instabilité, des détonateurs pour des crises.

7 – En guise de conclusion : peut-on espérer une amélioration de la situation ?

Quand le laisser-faire et l'impunité deviennent des principes de gouvernance, il est clair que cela crée l'exclusion et la violence qui compromettent le développement ou accentuent la pauvreté. L'espoir est permis si les gouvernements, la société civile nationale ou internationale commencent à prendre des mesures ou à appliquer celles qui existent déjà pour :

- éviter que les Constitutions ne soient falsifiées pour les intérêts du pouvoir en place ;
- faire en sorte que le rôle et la place de la société civile soient négociés et acceptés par tous les acteurs politiques ;
- favoriser la décentralisation par un transfert réel de compétences et de ressources à des collectivités ;
- valoriser la médiation au niveau local. Cela depuis l'école (primaire ou coranique) ;
- revaloriser le rôle des institutions internationales dans la gestion des crises politiques ;
- promouvoir des accords politiques et économiques sous- régionaux qui favorisent l'intégration économique, politique et sociale ;
- obliger les pays à respecter les principes d'un Etat de droit, de respect des droits de l'homme ;
- dénoncer, toujours dénoncer les manquements aux droits de la personne, la violence, l'exclusion ;
- donner le bon exemple, éviter d'être complice.

Présentation du Réseau " Dialogues sur la gouvernance en Afrique"

par Ousmane SY, Directeur exécutif de CEPIA, Mali, et Coordinateur du Réseau

1. A l'origine de l'initiative, il y avait une intuition et des convictions.

Le réseau est né, au début de l'année 2000, d'une intuition forte et partagée par la rencontre de quelques personnes porteuses d'expériences diverses (institutionnelles ou militantes) à Conakry en juillet 1999. Nous étions convaincus que l'avenir de l'Afrique, de ses peuples, de son "être au monde" ne peut se satisfaire de rapiécages sectoriels appelés programmes de développement, de plans de sauvetage sans succès et de modèles de construction politico-institutionnelle importés. C'est aux Africains, avant tout, qui tout en restant ouverts sur le monde, de prendre la parole, de penser lucidement cet avenir et de désigner les défis à relever. Des défis qui ne sont pas une collection de problèmes séparés mais qui forment un système de son rapport au monde et doivent être traités comme tel. Les politiques de décentralisation et d'intégration régionale; la mondialisation et la crise des Etats désignaient toutes un point commun à ces défis : la gouvernance, comprise comme la capacité des sociétés à gérer, à tous les niveaux, dans tous les domaines, leurs affaires publiques en définissant des "règles du jeu" communes et acceptées. Notre intuition était qu'il faut, pour refonder la gouvernance : a) retrouver le sens et les valeurs qui continuent de guider les activités humaines dans nos sociétés, b) relier au lieu de séparer, c) partir des réalités, des expériences et non des dogmes.

2. Qui a été mobilisé dans l'initiative ?

Des acteurs africains et non africains, engagés, dans l'action, et dans la réflexion et soucieux de promouvoir à la fois au niveau des citoyens locaux, des citoyens africains et du monde un dialogue sur la gestion des affaires publiques en Afrique.

3. Quelle est l'ambition ?

- créer un espace public interafricain de réflexion et de dialogue sur la gouvernance,
- élaborer et proposer des principes permettant d'enraciner les pratiques d'une gouvernance adaptée aux réalités africaines face aux défis du XXIème siècle,
- et contribuer par des propositions à une refondation de la gouvernance en Afrique, indispensable pour la paix, la démocratie et le développement du continent.

4. Qu'est-ce qui motive cette ambition ?

- un besoin d'engager le débat sur la nécessaire réforme de l'État-Nation post-colonial africain qui est rentré dans une crise structurelle depuis plus de deux décennies ;
- une volonté d'être des partenaires actifs de la réorganisation des espaces de l'action publique en Afrique ;
- un engagement dans la création de mécanismes de régulation enracinés dans nos cultures tout en restant ouverts aux apports du monde ;
- une volonté d'explorer des voies nouvelles et de proposer des alternatives crédibles pour un développement durable en Afrique.

5. Les caractéristiques et les présupposés du processus de dialogue :

- un dialogue interafricain permettant la mise en commun des expériences des acteurs africains et non africains mais qui agissent sur le continent,
- un dialogue qui porte simultanément sur les différentes échelles de gouvernance (du local au mondial),
- un dialogue qui mobilise la réflexion et l'expérience pratique de différents milieux socioprofessionnels,
- un dialogue qui contribue en soi à l'intégration du continent par une approche par grande région et accordant la priorité dans la construction des réseaux d'acteurs à l'échange d'expériences plutôt qu'à la création de structures formelles.

Ce dialogue, pour nous, vise à produire les termes de référence d'une gouvernance enracinée dans ce qui s'invente aujourd'hui dans l'Afrique moderne aux confluent de la tradition et des apports extérieurs. A notre sens, le débat sur la refondation de la gouvernance dans nos pays en crise doit aller au-delà de la simple dénonciation des pratiques de la mauvaise gouvernance et de l'édiction de normes généralement tirées de l'expérience des autres sociétés et qui seraient considérées comme les modèles (des kits prêts à installer) indiscutables de bonne gouvernance. Les nécessaires mutations devraient viser plutôt une transformation beaucoup plus profonde des attitudes et des aptitudes des acteurs, en vue de l'élaboration de nouvelles normes en matière de gestion publique, fondées sur des valeurs, des repères et des principes connus, reconnus et admises par tous les protagonistes des espaces publics africains. Cela appelle une volonté et des capacités d'ouverture et d'inclusion de tous les acteurs, d'enracinement dans toutes les cultures, pour les enrichir d'apports extérieurs, les remodeler selon les besoins du présent et les exigences du futur.

En Afrique, le débat actuel sur la gouvernance doit être remis à l'endroit. La définition d'instruments de mesure et de suivi, du genre de la "Revue des pairs" du NEPAD et autres indicateurs de bonne gouvernance, ne saurait se substituer à l'identification ou la définition préalable des changements et des transformations voulues et partagées par les protagonistes du "jeu institutionnel". Une fois les défis du changement d'attitudes et de pratiques identifiés et validés par tous les acteurs de la société, il devient alors possible de définir des stratégies et des modalités pour les relever. Il devient pertinent à ce moment seulement de se donner des indicateurs ou des marqueurs de progrès vers les changements voulus, et par là, d'évaluer la pertinence et l'efficacité des stratégies déployées à cette fin. Une telle démarche aurait la vertu additionnelle de donner à tous les acteurs, les moyens de suivre et de piloter les progrès réalisés vers la réalisation de défis communs.

6. La première étape du processus : construire une approche, une parole légitime et des propositions (2000-2003)

Le Réseau s'est tout d'abord mobilisé dans neuf pays, à travers des collègues d'acteurs et des animateurs nationaux, en se fixant un premier objectif : construire une parole légitime sur la gouvernance en Afrique. Cette parole s'est construite progressivement autour d'une problématique commune, de méthodes et d'outils de travail.

Les éléments fondamentaux de la démarche ont été de :

- partir de l'expérience : aller vers les acteurs, organiser des dialogues fondés sur l'expérience de chacun et constituer ainsi un corpus de connaissances issues de l'action (plus de 300 fiches d'expérience ou d'analyse),
- effectuer un aller et retour entre l'expérience et la réflexion : la systématisation des connaissances acquises auprès des acteurs a permis au Réseau de produire périodiquement

des diagnostics, des propositions qui sont, à nouveau, soumis à la discussion auprès de ces acteurs pour en apprécier la pertinence, les enrichir et les faire partager,

- relier : contre la tendance fréquente au cloisonnement, le réseau a toujours porté son attention sur les relations : entre les différentes échelles de gouvernance, entre les problèmes, entre les différents milieux, entre l'innovation locale et les politiques globales, entre la réflexion et l'action, entre l'Afrique et le monde,
- articuler l'unité et la diversité : dans les différents pays, les animateurs nationaux ont veillé à refléter la diversité des situations, des expériences et des points de vue dans les différents milieux sociaux (les "collèges"). Ainsi la réflexion a pu s'ancrer sur la diversité territoriale (les pays) et sociale ("les collèges") pour dégager les enjeux communs.

Pendant les quatre années, des liens ont été noués avec un certain nombre de réseaux ou d'associations¹, de responsables publics nationaux² ou régionaux³. En plus des liens avec les partenaires de la première heure (FRAO, FPH et Coopération suisse), des relations ont été établies avec des organismes internationaux⁴.

Pendant cette première étape, le Réseau s'est employé d'abord à établir des diagnostics sur les problèmes de gouvernance et sur les expériences novatrices. Ceci a débouché sur la rédaction d'un "Rapport de restitution des résultats de la rencontre régionale du réseau à Bamako" (juillet 2001). Nous avons ensuite organisé la réflexion sur ce que pourrait être une charte pour une gouvernance légitime en Afrique et sur des propositions de changement "Vers une Charte africaine pour une gouvernance légitime" (janvier 2003).

Un premier groupe de propositions et un projet de Charte (ateliers de Dakar mai 2003 - Ouagadougou août 2003 - Paris novembre 2003. "Changeons l'Afrique- 15 propositions pour commencer... Cahier de propositions pour une refondation de la gouvernance en Afrique" (novembre 2003) marque un tournant : le réseau dispose d'un matériau permettant d'ouvrir un large débat, dans toute l'Afrique et dans tous les milieux.

La visite que nous venons de boucler dans les pays que couvre le réseau, nous conforte dans la pertinence de notre approche et de nos propositions. Dans tous les pays, au niveau des diverses organisations, des administrations et des institutions publiques, mais aussi des personnes ressources l'accueil des propositions est impressionnant,

7. Quelques mots sur "les propositions pour changer l'Afrique"

Une nouvelle gouvernance en Afrique naîtra d'un processus de construction collective d'un système de valeurs, de structures et de mode de faire, qui trouvera sa légitimité dans notre capacité à concilier l'unité nécessaire à toute collectivité humaine et la diversité d'un monde de plus en plus complexe.

La question de la légitimité est, de ce fait, centrale dans le débat sur la définition de principes et des nouvelles modalités (les règles du jeu) de gestion de l'espace public ; d'où le concept de la gouvernance légitime.

Nous définissons **la gouvernance légitime** comme **l'art de gérer les affaires publiques et d'exercer les pouvoirs au service du BIEN COMMUN avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs**. Les valeurs fondamentales sur lesquelles s'appuie cette vision des questions de gouvernance sont : a) l'équité comme principe guidant l'action publique et b) le respect de l'autre comme modalité de mise en relation entre les acteurs de l'espace public

Enfin, les « modes de faire » de la gouvernance légitime doivent être :

¹ PDM, ADEPA, APM Afrique, RAMPE,

² Administrations publiques des pays,

³ Union Africaine, UMEAO, CEDEAO, Banque africaine de développement (BAD)

⁴ PNUD, UE, CSAO/OCDE, coopération française et canadienne,

- consensuels : la recherche du consensus (le consentement des parties) est la règle première pour la prise de décision ;
- inclusifs : ne laisser aucun groupe d'individu au bord de la route ;
- enracinés dans l'histoire et la mémoire collective des acteurs et de leurs sociétés.

Les acteurs de la gouvernance légitime doivent être solidaires, se mettre dans l'attitude d'assumer pleinement leurs responsabilités et enfin avoir une maîtrise, donc ne pas subir les changements que l'évolution de leurs sociétés et du monde exigent.

Ces différents éléments peuvent être la charpente **d'un "projet de charte africaine sur la gouvernance légitime"**.

L'intérêt d'une telle charte est de servir de référence dans la recherche de processus concrets de changement.

Des propositions de changement, pour refonder une gouvernance légitime, ont été identifiées. Elles ne concernent certes pas tous les domaines où le changement est nécessaire. Mais elles couvrent les trois niveaux de gouvernance sur lesquels nous pensons pouvoir agir : la gouvernance locale, la refondation de l'Etat et l'intégration régionale.

L'énoncé de ces propositions est une invitation aux dialogues ; c'est dire qu'il ne s'agit pas de propositions achevées, elles doivent encore être débattues, approfondies, transformées et appropriées.

Pour construire une gouvernance locale légitime

L'hypothèse sous-jacente à ce thème est que la proximité est un facteur de légitimation de la gouvernance puisqu'elle met en relation directe le besoin social tel qu'il est vécu par les acteurs et la décision publique qui lui répond. Il est certain que la gestion des affaires publiques au plus près de la population offre de grands avantages : meilleure connaissance des attentes, possibilité de dialogue direct, plus de flexibilité dans les réponses, pouvoir de contrôle des citoyens sur les responsables public. Le local est l'échelle où se bâtit la base du « vivre ensemble », mais, c'est aussi le lieu où les acteurs entrent dans des alliances ou des conflits d'intérêts complexes.

La gouvernance locale efficace doit être capable de prendre en compte la diversité des intérêts, entre les membres de la communauté locale et avec les autres échelles, et de construire des réponses conformes aux valeurs partagées.

- Faire de la construction du consensus le fondement de la démocratie locale
- Inverser l'approche de l'organisation des compétences en partant de la légitimité du local
- Sortir les délibérations sur les affaires locales du cadre exclusif des assemblées des collectivités locales
- Prémunir l'action publique contre les risques de dérive et d'abus de pouvoir

Pour refonder des Etats capable de relever les défis du développement du continent

L'Etat-Nation issu des indépendances continue encore à avoir mal à sa légitimité car il a de plus en plus du mal à assurer durablement le bien-être et la sécurité des populations. L'Etat, malgré les quatre décennies de construction, n'a aujourd'hui encore, d'autres moyens d'emprise sur les populations que la violence, l'unilatéralisme et le clientélisme.

Il est resté un objet étranger aux sociétés africaines, d'où l'incapacité pour lui de trouver des réponses adéquates à ces questions pourtant anciennes qui interpellent la gouvernance en Afrique. Quel ancrage ces Etats ont dans la société ? Est-ce qu'ils œuvrent pour le bien de tous ?

Au-delà de la légitimité politique, que les élections au suffrage universel cherchent laborieusement à conférer, l'enjeu fondamental de la légitimation des états africains actuels,

au sens voulu par la gouvernance légitime, appelle à l'élargissement de la sphère institutionnelle de gestion des affaires publiques.

Pour que l'Etat soit une instance légitime, il doit d'abord connaître et reconnaître la diversité de ses composantes (territoriales, socio-économiques, culturelles, ethniques, politiques...). Il peut, à partir de ce moment, bâtir les facteurs d'unité de la communauté nationale : les règles communes, les grands programmes d'action, le projet de société. Il a aussi une responsabilité particulière dans une articulation toujours à réactualiser de la diversité et de l'unité.

- Consacrer le principe de la pluralité juridique dans les Constitutions
- Créer un conseil national des communautés et des collectivités territoriales
- Mettre la coopération au service du développement
- Renforcer la légitimité des systèmes électoraux et de représentativité
- Renforcer la légitimité de l'action publique en assurant la qualité des prestations des administrations
- Promouvoir une culture républicaine ancrée dans les valeurs de l'Afrique

Pour une gouvernance régionale efficace pour sortir l'Afrique de sa marginalité

Historiquement, les régions de l'Afrique se sont forgées des réalités d'intégration sociale et culturelles parfois assez poussées. Celles-ci sont attestées de nos jours encore par une identité et ou une grande parenté des langues parlées, des coutumes, la similarité des institutions endogènes et par les mouvements migratoires qui se déroulent sur de vastes espaces. Cette forme historique d'intégration est le fait des peuples et s'est forgée sur une longue période d'histoire commune. Cette longue tradition de brassage et d'intégration sociale et culturelle devrait constituer un modèle intéressant pour les tentatives d'intégration économiques et politiques, initiées par les acteurs étatiques et institutionnels.

La compétition qu'apportent la libéralisation et la mondialisation, dans les actuelles économies de pénurie de l'Afrique, est surtout porteuse de différenciation et de crises sociales. Or, le marché régional constitue le plus fort gisement potentiel d'activités pour l'avenir. Le jeu des complémentarités régionales et la compétition sur les marchés nationaux constituent un puissant stimulant du développement de l'économie régionale. L'espace régional doit pouvoir offrir à des Etats fragilisés, un cadre maîtrisé d'échange de biens et services, d'harmonisation des politiques, de règlement des conflits et d'alliance stratégique face au reste du monde.

Mais la réussite d'un tel processus, long, coûteux et surtout exigeant en renoncement et en pertes de souveraineté, nécessite, au-delà des mécanismes techniques et institutionnels un projet politique suffisamment explicite. Ce projet politique doit être largement discuté et progressivement validé avec tous les acteurs. C'est en cela que les politiques d'intégration régionale doivent s'inscrire dans une problématique plus globale de gouvernance régionale, qui ne se limite pas aux seules dimensions financières et économiques.

- Gérer les territoires par des conventions entre les acteurs
- Garantir la mobilité des personnes et des biens
- Assurer la représentation des citoyens et des organisations socioprofessionnelles dans les institutions d'intégration
- Gérer collectivement les biens communs, matériels et immatériels
- Bâtir un système éducatif et de formation adapté aux besoins de l'intégration

8. La deuxième étape : construire une Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique

Si le réseau, après ce travail de collecte d'expériences, de points de vue et d'analyses, veut s'approcher de son objectif qui est de contribuer à la refondation effective de la gouvernance en Afrique, il doit opérer une mutation. De sa structure actuelle, comportant un Comité d'initiative, des animations par pays et par "collèges", le réseau doit évoluer vers une forme, que l'on qualifiera d'Alliance, permettant de mutualiser les capacités de réflexion et d'action et de les faire converger le maximum d'acteurs africains vers des objectifs communs, sur la base de valeurs communes, dans un dispositif de travail commun.

L'enjeu de la construction de cette alliance réside dans la capacité d'acquérir, dans le domaine de la gouvernance, un véritable leadership, c'est dire les moyens d'influencer effectivement le changement dans les domaines des politiques publiques à travers la mobilisation des acteurs institutionnels et de la société civile.

L'Alliance doit développer un mouvement de pensée en action pour la refondation de la gouvernance.

Cette mobilisation doit se faire aux différents niveaux de territoire : local, national, régional et continental. Elle vise simultanément les acteurs internationaux (instances multilatérales, partenaires du développement, société civile internationale) dont l'influence marque le devenir de notre continent.

Cette deuxième étape doit mener de front une triple tâche

:

- a) promouvoir la diffusion, la discussion, l'enrichissement du cahier de propositions, mettre en discussion le projet de Charte pour une gouvernance légitime en Afrique, en mobilisant à l'échelle de toute l'Afrique les acteurs légitimes dans les différents milieux,
- b) construire l'Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique, à partir des acquis du Réseau, en associant tous ceux, personnes ou institutions, qui partagent les propositions et cet ambitieux projet,
- c) convaincre des partenaires financiers d'assurer un financement durable de l'Alliance dans le cadre d'un partenariat stratégique.

The Transition in the DRC and the Governance Debate

by Dominic Johnson (Pole Institute)

Two kinds of governance

To understand the constraints involved in building local governance in a context of state failure, it is illuminating to contrast two types of governance at the national level: the “developmental” state and the “predatory” state.

The developmental state is one in which the State regards itself as the vanguard of society, guiding or rather dragging it to a predetermined goal. In the light of this goal, the State decides what the people should do and tells them to do it. The State has a project for which it mobilizes subjects. It expects and enforces the acceptance of the validity of its laws and rules and uses concepts like the “rule of law” and “legality” to underpin this. The State grants legality to peoples’ activities, controls them and defines the boundaries of illegality. The State has development statistics and PRSP programmes and foreign investment and everything else needed to be a player in the global system.

The predatory state is one in which the State extracts resources from society for undefined purposes. It takes what it gets and doesn’t care what people do or how they live as long as resource extraction can continue. The State has no project beyond the maximization of revenue. It may expect and enforce compliance with its way of operating but will not bother to cast this into a set of universal rules. The State operates on the outside of peoples’ everyday lives but will use force to secure its interests. The State has friends and trading links and many ways of securing its interests on a global level, but operates on the dark side of globalization rather than at the forefront of global development.

The developmental state is the “Vision 2020” kind of state, the predatory state that of “une espérance de vie de 24 heures renouvelables”. The developmental state is the kind talked about at G-8 summits; the predatory state is the business of the UN Security Council. The developmental state’s most important people are civil servants; the predatory state’s most important people are traders and possibly generals. The developmental state sees the predatory state as the incarnation of chaos; the predatory state sees the other as a system of oppression.

It must be emphasised that these two states are “ideal-type” states, not actually existing ones, although all aforementioned elements may be found in existing ones. They are not best-case or worst-case scenarios, nor do they involve value judgments. Both kinds may be successes or failures, democracies or dictatorships, peaceful or war-torn, efficient or messy. Taken together, they simply constitute the parameters within which the construction of good governance and especially local governance must make its choices. Governance is not about applying predetermined abstract models to a given society, but about organising the way people can make choices about what they want to do and what they expect from the State.

The DRC experience

The Democratic Republic of the Congo has been a model of a predatory state for some time – definitely during the war of 1998-2003, as the many reports of the UN Panel on the Illegal Exploitation of the Congo confirm; definitely also during the decline of the Zairean state under Mobutu since the early 90s and possibly since Zairianisation 1973; and possibly ever since Belgian colonisation 100 years ago and even before, although during the latter part of Belgian rule and the first part of independence the ambition to be a developmental state was preponderant in public discourse. Today the Congo is in transition – a transition from war to

peace which is supposed to culminate in elections in June 2005, but also a transition from a predatory to a developmental state.

The Congo's road to economic recovery is long: According to the World Bank, with 4% annual growth the DRC would take 200 years to reach the per capita income of 1960, the year of independence. Given this timeframe, the peace process shrinks to a blip. The transitional government in Kinshasa operates within an economic policy framework whose parameters were set by the international community before it came into office and whose remit goes far beyond the planned elections. The government has no power over its own economic policies or over the use of donor money; it cannot renegotiate existing agreements; it can only implement them and influence the way their benefits are distributed amongst office-holders, contractors and the population. It operates as a developmental state in that to fulfil its own programmes, it has to reorder a ravaged society, set new rules and regulations and push back the frontiers of the predatory state, of pillage and illegal exploitation, which in the course of the war have overgrown all institutions and power structures. Yet it is actually a baby state, unable to stand on its own feet and dependent on the guiding hand of its parents in the international community, the milk bottle of World Bank funding and the toy soldiers of Monuc.

The paradox about this baby developmental state is that its players are the same ones who operated the predatory state of before, and there they were extremely adult. All warlords, thieves and mass murderers of the Congo are sitting in the new institutions which are supposed to turn the DRC into a proper country, and those that aren't are clamouring to get in. The reason is political: You can only make peace with the people who previously made war. But the consequence is an internal contradiction: What attracts the predators to the new developmental state is that they can play with it, steal from it, extract resources from it, use force within it and feed their own private shadow economies with it. The recent parliamentary report in Kinshasa into state theft from theft enterprises, which led to the suspension of six ministers all in the most sensitive portfolios for economic reconstruction, proved this: It said that corruption and theft was worse under the transitional government than under Mobutu. So actually the transition is a government of adults pretending to be babies, which gives them more rights than ever coupled with less responsibility.

Emasculating the informal economy

The DRC's office holders do not only steal from their own state, they steal from the people as a whole. During the decades of Zaire's decline, the people developed their own survival strategies. Faced with the collapse of the formal economy due to theft, they built up an informal economy – also called “shadow”, “underground”, “second” or even “real” economy – which proved much more efficient at providing goods, services and incomes than the formal one. Once the operators of the predatory state had eaten everything within the formal economy – a point reached about the time of Mobutu's fall 1997 – they turned informal themselves, as they realised this was much more effective. First Laurent Kabila operated a government which stopped even pretending to operate according to rules, then the country fell apart into warlord fiefdoms which lived from informal economic operations, elbowing aside the existing popular informal economies in order to steal even the basic means of subsistence and make huge profits from the private sales of the country's natural resources.

When they were roundly criticised for that by the international community, they made peace with each other 2002 and formed the transitional government 2003, and promised to mend their ways. What was informal would become formal. What was illegal would become legal. What was theft would become income. However, they have not been prepared to give the informal economy they ravaged during the war back to the people who had previously built it. They wanted to take it with them and close the gates behind them. The transitional

government's strategy in natural resource management has been to apply the developmental state mentality to the people and the predatory state mentality to themselves. The people are not allowed to do anything with the Congo's resources without government permission. Yet the government itself does with them what it likes.

Nobody talks about liberalisation in the Congo anymore. Everybody talks about the need to assert the authority of the State. But if you look at the way people in the State assert their authority, you wonder why they need any more assertion. They do what they like. There is no rule of law, no accountability. All power resides with Kinshasa; none with the people. Fending for oneself in a war-ravaged area of Eastern DRC was difficult enough during the war. Today, not only is there still no peace in Eastern DRC, but public authorities have more power than before to mess with people's lives in the name of the restoration of state authority: They demand licences which are more expensive than before, they quote laws and regulations which have been decreed in Kinshasa but nobody on the ground has ever heard of. And in the end they can still resort to coercion and violence. In the choice between the developmental and the predatory state, the transitional government in the DRC has picked the best of both worlds for itself and left the people powerless.

Rebuilding governance from below

The informal economy, which can today include personalised global trading networks as well as local subsistence markets, fulfils a variety of needs. It can be a means of resistance from below to unpopular public policies and/or their arbitrary application. It can be a form of compensation for the failings of the State or even a form of replacement for a collapsed formal economy and a failed State. It can be a form of self-sufficiency. It places agency over structure, that is practical expediency over formalistic rule enforcement. It can, when it grows, become a system of the organised and generalised withdrawal of compliance from the existing set of laws and institutions. All these elements were present in Zaire and the DRC, and without them many more people would have died than the 3 million who didn't survive famines, epidemics and the collapse of all basic services in the Eastern Congo. But none of them have a place in the "New Congo" of the transition and especially the post-transition period.

Yet given the analysis that the developmental state in Kinshasa is a fiction and that it is actually a predatory state lurking behind the mask of development, there is a strong need not only to tolerate the informal economy at the local level but to help it flourish and ensure that it does not wither away, neither in the face of the informal economy of the powerful, but also in the face of the strange flowers of the World Bank and the myriad other economic programmes on offer in the capital.

This is where local governance comes in. The kind of economy and governance needed for the Congolese to survive, given how far the country has fallen, requires that power emanates from below rather than above; that decisions are taken for local interests; that local knowledge about local resources and economic factors is valued and taken up in the policy debate.

"Localism" is however not just an emergency mechanism designed to cope with the fallout from a failed state in the Congo or similar cases in Africa. It has entered the public policy debate at the international level. In the industrialised world, the era of the Big State is over. Nobody today expects government to know best.

There was a time when social progress meant removing decision-making and policy implementation from benighted and narrow local interests and placing them in the hands of enlightened politicians and bureaucrats. Many local initiatives and self-help structures have died in this process. Today, the welfare state is being cut back everywhere and the economic role of the state has declined. Yet all too often, the withdrawal of the state reveals a desert

where there had once been a flourishing civil society, in which predatory private interests can move in and replace the welfare of the people with the profit motive.

The challenge for social policy in the industrialised world is how to reawaken civil society in the field of health, education and social cohesion in the face of a declining state and ever-stronger business interests. Giving back the power of initiative and experimentation to local communities has proved a success in many countries, but it is still not universally accepted, as equality of provision may suffer and central government is reluctant to cede control over policy. So the debate is still open. But it is important that developmental statist even in the DRC or in Africa as a whole, where Nepad and the AU have given them a new lease of life after the failure of many post-colonial dreams, know that they are on the losing side. The future lies with local governance.

12/2004

Rebuilding the state from below: questioning an orthodoxy

by Frederick Golooba-Mutebi,

Associate Research Fellow, Makerere Institute of Social Research, Makerere University, Uganda ; Honorary Senior Researcher, School of Public Health, University of the Witwatersrand Johannesburg.

Abstract

The political and economic crises that have rocked Africa since the late 1970s have led to the portrayal of the post-colonial state in Africa as a failure, a claim now widely accepted. Although they seemed promising at the beginning, efforts by the donor community and other international actors to bring about economic and political reform through conditionalities, are now also acknowledged to have failed completely or fallen short of achieving their intended objectives. Only in a few cases can they be said to have led to positive change. Elsewhere, if it's not poverty and disease threatening to decimate entire populations, it is civil conflict, as competing elites fight over what's left of states no longer able to discharge their roles effectively. What ought to be done to rebuild the failed African state is a question that exercises the minds of many analysts and commentators across the continent and beyond. A dominant view is that the state can only be credibly rebuilt from below, that 'getting local governance right' is key. Focusing on Uganda using data from ethnographic research and drawing on examples from elsewhere, this paper examines the arguments for rebuilding the state from below and finds them wanting. It argues that, to succeed, efforts to rebuild the failed African state must be top-down, not bottom-up.

Introduction

As with other African countries, the post-colonial state in Uganda has suffered numerous crises. After a brief period of political stability and economic prosperity following independence, the country descended into decades of autocracy and conflict. Its once vibrant economy and political institutions collapsed. In 1980 multi-party elections were held for the first time in nearly two decades. Marked by violence, intimidation and other malpractices, the elections, though endorsed by a Commonwealth observer group, were pronounced rigged by a section of the opposition that subsequently launched a guerilla war against the elected government.

The 5-year war culminated in the accession to power by the National Resistance Movement (NRM), a reformist guerilla outfit. It quickly proclaimed the democratisation of the country's politics and the upliftment of ordinary people's living standards as its priorities. It embarked on redistributing power and responsibility through the establishment country-wide of a system of local councils by then called 'resistance councils' (RC). These councils had originated in the insurgency and had been instrumental in sustaining the war effort and eventually bringing down the government. They went on to play an important role in efforts to empower the ordinary citizen (see Tidemand, 1995; Mckenzie-Smith, 1993) and rebuild the capacity of the state.

In 1993, after the enactment of the decentralisation statute, the government instituted a far-reaching decentralisation programme. The impetus for the shift from a highly centralised and non-consultative system to one that privileged putting 'the people' at the centre of politics came, on the one hand, from the leadership of the reformist NRM, and on the other, from the donor community. By the 1980s, in reaction to economic and political failure in much of

Africa and the developing world, the donor community became convinced of the need for bottom-up decision making processes. Bottom-up processes were seen as conducive to promoting good governance and re-enabling the state to fulfil its functions.

For the donor community popular participation became a mechanism for promoting good governance. Good governance was seen as crucial to efforts to improve general welfare, especially the poor, who hitherto had not benefited from policies conceived at the top by elites who disregarded local peculiarities and the views of ordinary citizens for whose benefit the policies were supposedly intended. The NRM leadership on the other hand saw decentralisation as an avenue for extending the reach of the state to geographical areas that until then had minimal or fleeting contact with state agencies or institutions. Meanwhile they saw popular participation as a tool for ensuring that agents of the state did not abuse their powers and authority as had been the case under previous governments.

The importance of highlighting developments in Uganda lies in the extent to which they capture elements of best practice in government from below and the weaknesses of a system of government that privileges popular participation over development of institutional capacity. The assumption underlying calls for bottom-up processes is that ordinary citizens actively desire to take part in public affairs. In addition, it is assumed they possess the capacity for acting in their own interest, not least by taking part in public affairs and holding leaders to account.

Elements of good practice in government from below

The RC system was a 5-tier structure of councils stretching from the village (RC1), through the parish (RC2), subcounty (RC3), county (RC4), to the district (RC5). Only elections at the village level were direct. All villagers aged 18 and above were automatic members of the village council and took part in electing a 9-member village leadership. The village leadership constituted the village resistance committee and, alongside leaders of other villages in the area, automatically became members of the parish council (RC2). Parish councillors also elected a committee of 9 members who, alongside other parish leaders in the area, automatically became member of the subcounty council. The process was repeated through the RC4 level right up to RC5.

Right from the beginning of the RC system during the civil war, the NRM sought to place the ordinary citizen at the centre of decision making. Matters of collective interest such as the security and wellbeing of people living in war zones were discussed and decisions reached collectively. In addition, they played an important role in recruiting fighters for the rebel army, and in mobilising food and other supplies for both the fighters and ordinary villagers. Where people lost confidence in their leaders, decisions to replace them were reached collectively and carried out, through elections. It was a good example of self-government and collective decision making that mirrored the classical Athenian form of democracy.

When the NRM captured power in 1986, it moved quickly to establish resistance councils throughout the country. The move was enthusiastically welcomed by members of the public who, for the first time since the 1960s, were being assigned a role in public affairs. There were also other reasons for the popular enthusiasm. The collapse of institutions under the previous regimes had led to a deterioration in security of person and property, and rendered law and order virtually impossible to enforce. The RCs were assigned security and law and order functions, and a role in conflict resolution. No longer were members of the public to be subject to arbitrary arrest and detention by the security forces; all arrests had to be endorsed

and supported by village council leaders. No longer were the then highly corrupt judicial system and police force the only avenues through which conflicts could be settled. RCs were assigned a role in adjudicating conflicts and handling all disputes which could be handled under customary law, such as issues of land tenure. The restitutive justice of the RCs endeared them to members of the public unwilling to pursue punitive action through the police or the judicial system. In addition, RCs were assigned the critical role of distributing essential goods such as sugar and salt, by then in short supply on the open market.

The role played by RCs and the laudable manner in which they performed their functions earned them a lot of legitimacy in the eyes of the public. This rendered their role in interest articulation and aggregation generally easy, as their meetings were heavily attended. People had come to see them as their link with upper echelons of the state, for they relayed information in both directions.

Nonetheless, the enthusiasm for participation did not last. Within a few years of the NRM's accession to power, consultative meetings at which members of the public would air their views about any matter of interest, had virtually disappeared (see Golooba-Mutebi, 1999). Participation fatigue and mistaken assumptions about the feasibility and utility of popular participation as an administrative and policy-making device had caught up with the system. People's enthusiasm for public meetings declined as the novelty of the system wore off. The increase in the availability of essential goods on the open market deprived the RCs of a potent mobilisation weapon.

During times of scarcity, sugar and salt had been withheld from those who did not attend meetings. The desire for these goods had therefore acted as a strong incentive for members of the public to attend. With RCs no longer able to control the supply of goods, their power and influence had considerably diminished (see Burkey, 1991). They, nonetheless, continued to enjoy the confidence of the public in matters of security and law and order, and act as agents of the state at the local level. In parts of the country they tried to style themselves as development and service delivery agents. Lack of resources, however, rendered that role virtually impossible (Mckenzie-Smith, *ibid.*; Nsibambi, 1991).

It was against this background that the government enacted the decentralisation statute in 1993, with the intention of further decentralisation of power, accompanied by resources and responsibility for service delivery. Decentralisation also had an impact on the way bilateral donors disbursed their resources. They switched from channelling them exclusively through the central government and NGOs to funding local governments directly. This enabled local governments to set their own priorities and implement programmes independent of the central government.

Decentralisation, however, did not lead to increased participation. Rather, the role of local councils⁵ in interest articulation and aggregation and as avenues through which members of the public could hold their leaders to account, continued to diminish. More and more, public meetings become difficult to convene and, therefore, less and less frequently held (Golooba-Mutebi, 1999). A number of reasons account for these developments, and generally question the viability of popular participation as a mechanism for building government from below.

⁵ By then they were no longer 'resistance councils'.

Excessive demands on people's time.

Advocates of governance from below envisage participation as a mechanism for empowerment. They assume that once opportunities and structures for participation have been put in place, their intended beneficiaries will seize the opportunity to take part in public affairs, including holding leaders to account. This assumption is underlain by a broader one: that people, including 'the poorest of the poor' do not only possess the civic competence required, but also the desire to engage with public officials. Both assumptions are problematic (Putzel, 2003).

In Uganda, participation fatigue was an important factor in rendering participation unviable in the long term. Participation fatigue itself arose from the excessive demands attendance at meetings made on people's time and energy. The poor, like everybody else, have lives to live, and, therefore, personal pursuits to pursue, pertaining to the need to construct and maintain livelihoods. Surviving from one day to the next demands a great deal of time to be devoted to numerous social and economic activities. People must wake up in the morning and go to work on their farms, attend to the sick, trade, and engage in other activities to ensure the wellbeing of their families. When not engaged in these activities, they, like the non-poor, socialise. These activities leave little time for civic engagement. And, because civic engagement does not entail any form of direct compensation for time and effort expended, there is little incentive for taking up opportunities for it in the long term in the midst of otherwise directly beneficial competing alternatives.

Heterogeneity of community interests

Expecting popular participation to serve as an effective accountability mechanism has another loophole. Its enthusiasts expect that, in the event that participation becomes a reality, attendance at consultative public meetings will, *a priori*, reflect the complete demographics of a particular location, town or village. This assumption is based on the belief that communities have common interests, that individual members feel equally intensely about them, and that, consequently, where they are at stake, they will accord them the same level of attention. Studies show this not to be the case. Not only are communities arenas of fractious relations (see Ashforth, 2001, Offiong, 1991; Niehaus, 2001, Golooba-Mutebi 2005), they are also notoriously difficult to unify around collective interests in many cases (Ferguson, 1990). Indeed, the very concept of community is hotly debated (see, for example, Gujit & Shah, 1998). Even then, where participation happens, only a few individuals may be motivated to get involved. In Uganda, attendance at village meetings is for the most part a male activity where many women feel it is not 'proper' for them to attend. And when it comes to expressing views, yet again only a few individuals take up the opportunity to speak, other opting to be no more than spectators (Golooba-Mutebi, 1999).

Gap between democracy in theory and in practice

The optimistic assumptions of the advocates of participation are also based on the understanding that, for participation to be meaningful, leaders have to accede to their positions through election. The notion that elections constitute a sufficient mechanism for holding leaders to account is sound theory. In practice, however, democracy often works in ways that defy theory.⁶ Like opportunities for direct participation in public affairs, elections do not necessarily ensure the 'right' people accede to leadership positions. In many cases, and

⁶ See, for example, Bermeo, 2003.

here Africa provides numerous examples, elections are open to manipulation through numerous mechanisms, bribery and vote-buying being particularly effective. In some countries such as Uganda, elections have been commercialised to such an extent that it is mostly contestants able to buy their way into power who attain it. Once a voter has exchanged money and other gifts for their vote, prospects for holding the buyer to account once elected diminish or even disappear completely. Consequently, the assumption that leaders, if (regularly) elected will represent the views and aspirations of their constituents can only be valid where conditions allow for free and fair elections without manipulation, and where the levels of civic awareness are sufficiently high to enable the electorate to make choices free of manipulation.

Motivation: voluntarism versus personal interest

Advocates of popular participation are great believers in ‘the community spirit’ and voluntarism. They assume that members of ‘local communities’, unlike non-locals, are sufficiently public spirited to devote much of their time working for public rather than personal interest. Leaders are assumed to be willing to serve on a voluntary basis. Where compensation is considered, it is usually token and not regular. Performance of public duties is assumed not to have implications for their livelihood. There are two problems with this. First, as we have seen, members of the public cannot simply be assumed to possess the capacity to hold their leaders to account, even where they acceded to power through election. Second, where they are not paid, leaders too have livelihood strategies to pursue and responsibilities to fulfil as members of families and households. Evidence from Uganda shows that, given a choice between pursuing directly beneficial personal interests and working for the public good, they will opt for the latter at the expense of the former. In Uganda, the demise of public consultative meetings at village level has been the outcome of leaders charged with convening them opting for personal pursuits instead.

Capacity for self-provision

The literature on political disengagement⁷ shows that, where governments are repressive and unpredictable, people seek ways of avoiding ‘politics’ and contact with state institutions. People, for example, avoid expressing dissatisfaction of any kind for fear of getting into trouble. This is often the outcome of the readiness by those in positions of power and authority to victimise vocal critics, and the lessons ordinary citizens draw from that. In addition to avoiding ‘politics’, they seek to shield themselves from services provided by the state because of poor quality and unpredictability. Hirschman (1970) has shown that dissatisfaction with public provision may lead people to seek alternative services or engage in (acts of) public protest. Literature on Africa⁸ shows this to be the case, whether in health or education. For health services, people switch to unregulated ‘bush pharmacies’, traditional medicine, and ‘private clinics’.⁹ In education they send their children to private schools or, through self-help, run government schools virtually as private institutions, with minimal state input, usually limited to the provision of meagre salaries to teachers.¹⁰ No efforts are made to compel the state to improve the quality of its services. While fear of getting into trouble deters people from political action, the availability of alternative services and the possibility for self-provision it offers act as barriers to collective action intended to pressurise public officials to

⁷ See, for example, Baker, 2000; Chazan, 1997.

⁸ Baker (ibid.) ; Azaria and Chazan, 1987; Brown, 1980; Chazan and Pellow, 1983; Posnansky, 1980.

⁹ See, for example, Golooba-Mutebi, 2005; and Golooba-Mutebi & Tollman, 2005, forthcoming.

¹⁰ Golooba-Mutebi, 1999 ; Haddad & Fournier, 1995 ; Whyte, 1991 ; Igwe, 1988 ; Kaliba, 1988, Lillis & Ayot, 1988 ; Passi, 1995.

improve the quality of state-provided services. The need to avoid 'politics' and the availability of alternative social services as factors militating against participation are reinforced by the usually widespread belief that public services are a favour from government and not a right to which citizens are entitled.

These arguments ought to give pose for thought to the advocates of popular participation or the strategy of building the state from below. At the very least they pose an important rhetorical question: how can people who are unable or unwilling to engage in collective action to hold people in positions of power to account be expected to take up opportunities for building a functioning system of (self) government? These findings suggest that, while it possesses enormous seductive powers, the notion of people power is entirely meaningless in contexts where willingness to engage with authority, which willingness is born of the civic spirit (see Verba et al., 1995) is absent. Indeed, it could be argued that, the very collapse of the state in places such as Africa is the outcome, to a large extent, of the inability or unwillingness by citizens to engage in actions that would have prevent it from taking place by, for example, removing bad leaders from office. Advocates for building the state from below do not seem to have a recipe for bringing about the civic spirit that would spur people into taking matters into their own hands to reconstruct the state or even hold leaders in the new state to account. Also, it seems as though what could be done to make the new state work is exactly what ought to be done to revive the collapse African state from the top.

Rebuilding from the top: discussion and conclusions

Advocates of rebuilding from the bottom base their arguments on the widely accepted and difficult-to-contest view that the African state inherited from colonialism has been a failure. Rather than examine ways in which it could be revamped and strengthened, though, they argue for a completely new approach to governance, one based on action from below. The argument presented here, however, is premised on the view that popular participation as a strategy is unviable. There are a number of strategies through which the modern African state could be revamped.

First, there is a **need for building strong accountability institutions that enjoy the confidence and support of the authorities and the general public**. An example is that of government ombudsmen and national human rights commissions. In a number of African countries (South Africa, Rwanda, Uganda) the creation of such bodies has made a positive contribution towards instilling discipline and a sense of accountability in public officials and the bodies over which they preside. Whilst their mere existence provides no guarantee that aggrieved citizens will use the opportunities they provide for redress, it, at the very least, serves as a deterrent to wanton abuse of power and authority. In due course even once timid citizens may be encouraged to use them, in the process providing the basis for building a state that is accountable to its citizens.

Second, there should be **strong supervisory/inspectory mechanisms to check malpractices and ensure public officials fulfil their mandates**. Abuse of power and authority by state functionaries, especially in isolated rural areas is the outcome of the absence of such mechanisms. As the discussion has shown, people often lack the will and capacity for asserting their rights in the face of public officials determined to abuse them. Only where such officials are effectively supervised could they be deterred from taking advantage of powerless citizens. Insights into how such mechanisms can be built comes from Ceara in Northeast

Brazil where previously unaccountable state officials and institutions were turned around by a new administration determined to make them work for the benefit of the ordinary citizen.¹¹

The **building of accountability mechanisms must be accompanied by public education campaigns** to instil it into people's minds that public officials and leaders have specific roles and responsibilities and that their fulfilments is an obligation to which they should be held to account. This is where the value and meaning of elections as a mechanism for holding leaders to account should be emphasised. Once this has been understood, electoral malpractices notwithstanding, the possibility of citizens asserting themselves would have been considerably strengthened. As experience from East Asia shows (Golooba-Mutebi, 1994; World Bank, 1993), ultimately there is no substitute for strong state institutions and a benevolently interventionist centre with a desire and will to make things happen. In Africa, disillusionment with or fear of politics, civic incompetence and exigencies of everyday existence render action from below unviable as a mechanism for rebuilding collapsed state institutions and making them work. Evidence from Europe shows that, even there, a long history of civic activism notwithstanding, there are limits to action from below (Daemen & Schaap, 2004).

¹¹ See Tandler, 1997.

Bibliography

- Ashforth, A. (2000) *Madumo: A Man Bewitched*. Capetown: David Phillip Publishers.
- Azarya, V. and Chazan, N., 1987. "Disengagement from the State in Africa: Reflections on the Experience of Ghana and Guinea". *Comparative Studies in Society and History*, vol.29, no. 87:106-31.
- Bermeo, N., 2003. *Ordinary People in Extraordinary Times: The Citizenry and the Breakdown of Democracy*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Burkey, I., 1991. "People's Power in Theory and Practice: The Resistance Council System in Uganda". *Unpublished Research Paper*, Yale University.
- Brown, D., 1980. "The Political Response to Immiseration: A Case Study of Rural Ghana". *Geneva-Africa*, Vol.18, No.1:56-74.
- Chazan, N. and Pellow, D., 1983. *Ghana: Coping With Uncertainty*. Boulder, Co.:Westview Press.
- Daemen, H & Schaap, eds., 2004. *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*. Delft: Eburon.
- Ferguson, J., 1990. *The Anti-Politics Machine: 'Development', Politicisation and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golooba-Mutebi, F., 1994. 'Rapid Economic Change: Social and Cultural Consequences in East and South East Asia'. *Briefing Paper No. 14: Catholic Institute for International Relations (CIIR)*, UK.
- Golooba-Mutebi, F., 1999. 'Decentralisation, Democracy and Development Administration in Uganda 1986-1996: Limits to Popular Participation'. *Unpublished Ph.D. thesis*, London School of Economics and Political Science, University of London.
- Golooba-Mutebi, F., 2005. 'When Popular Participation Won't Improve Service Provision: Primary Health Care in Uganda'. *Development Policy Review* 23(2):165-182, March.
- Golooba-Mutebi, F. and S. M. Tollman, 2005. 'Shopping for Health: Affliction and Response in a South African Village'. Forthcoming.
- Golooba-Mutebi, F., 2005. 'Witchcraft, Trust and Reciprocity among Mozambican Refugees and their South African Hosts in a Lowveld Village'. Forthcoming.
- Guijt, I and M.K. Shah, eds. 1998. *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*. London: Intermediate Technology Publications.
- Haddad, S., and Fournier, P., 1995. "Quality, cost and utilization of health services in developing countries. A longitudinal study in Zaire". *Social Science and Medicine* 40 (1), pp. 743-753.

Hirschman, A.O., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations, and States*. London, UK and Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Igwe, S. O., 1988. "Community Financing of Schools in Eastern Nigeria". In *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*, eds. Mark Bray and Kevin Lillis. Oxford: Pergamon Press.

Kaluba, L. H., 1988. "Education and Community Self-Help in Zambia". In *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries.*, ed. M. Bray and Kevin Lillis: Oxford: Pergamon Press.

Lillis, K., and Ayot, H., 1988. "Community Financing of Education in Kenya". In *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*, eds. Mark Bray and Kevin Lillis. Oxford: Pergamon Press.

McKenzie Smith, J., 1993. "'Breaking With the Past?': A Consideration of Yoweri Museveni's National Resistance Movement, and of Social and Political Action in Uganda During its Government'. *Occasional Papers, No.45*. Centre for African Studies, Edinburgh University.

Niehaus, I. 2001. *Witchcraft, Power and Politics: Exploring the Occult in the South African Lowveld*. Capetown: David Philip.

Nsibambi. A.R., 1991. "Resistance Councils and Committees: A Case Study from Makerere". In *Changing Uganda*, ed.Hansen H.B and Michael Twaddle. London: James Currey.

Offiong, D.A. 1991. *Witchcraft, Sorcery, Magic and Social Order Among the Ibibio of Nigeria*. Enugu: Fourth Dimension Publishers.

Passi, F.O., 1995. "The Rise of People's Organisations in Primary Education in Uganda". In *Service Provision Under Stress in East Africa*, ed. Semboja. J. and Ole Therkildsen. London: James Currey.

Posnansky, M., 1980. "How Ghana's Crisis affects a Village". *West Africa*, No. 3306, pp.2418-20.

Putzel, J. 2003. "The Politics of 'Participation': Civil Society, the State and Development Assistance". Unpublished manuscript, *Development Research Centre, DESTIN*, London School of Economics and Political Science.

Tendler, J., 1997. *Good Government in the Tropics*. London & Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Tidemand, P., 1995. "Popular versus State Provision of Local Justice: The Resistance Councils in Uganda". In *Service Provision under Stress in East Africa*, ed. Semboja S. and Ole Therkildsen. London: James Currey.

Verba, S., Schlozman, K L., and H. E. Brady, 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Whyte, S.R., 1991. "Medicines and Self-Help: The Privatisation of Health Care in Eastern Uganda". In *Changing Uganda*, ed. Hansen H.B and Michael Twaddle. London: James Currey.

World Bank, 1993. *The East Asian Miracle*. Oxford: Oxford University

Reconstruction and Refoundation of African States: Governance on a macro-level and linkages to local approaches

*by Gabi Hesselbein,
Senior Research Associate, Center for International and Comparative Studies,
Zurich*

Real life is always taking place in a concrete way, at a locality and in a given time. Action and non-action affect individual people and local communities. Decisions made far away may have an impact on local and regional life, and under circumstances that works vice-versa: local decision-making might have an impact on what happens elsewhere.

How can these general effects be analysed in countries that are considered to be failed states or even post-war countries?

Almost by definition it is evident that one of the biggest obstacles one has to face in this context is the absence of the state.

Absence of the state means that there is no legitimate authority over the entire territory that has the means to monopolize the use of force and that is capable of enforcing a single and unified law¹². It means that there is almost no provision of public goods. This affects the most basic and principle obligations of a state, be it on a local, regional or the national level: to provide human security at a minimum level, to provide health, education, infrastructure etc. or to install and enforce regulations that hold for the entire country. Developmental aims like promoting growth and all the aspects of a decent life that are captured in the Human Development Index¹³ – from life expectancy to access to sanitation, gender quality, literacy or income – are completely disconnected from the abilities of the state to deliver.

This is the situation many local communities find themselves in – since quite a long time. Even if they do not suffer from different military or criminal factions ravaging over their villages and taking whatever they can lay their hands on, their situation is bad enough. Communities have developed strategies of survival. Survival means not only the physical survival of the people, but also to set the ground rules and institutions for behaviour, for economic activity, for decision-making for a group. In a way, they have taken at least part of the responsibility that is in general associated with the state. Even in sub-saharan states that are not considered to be failed, examples of such organizations can be found which take over a state function like policing: e.g. the *Zungu-Zungu* patrols that protect neighbourhoods in Tanzania.

Communities have to provide for their members access to water, access to land, access to (traditional) health care etc. They set the rules of the game and they find sophisticated ways to enforce the rule of this particular law. It is worth noting that this membership-concept is entirely distinct from and rivals the concept of citizenship.

This provision has to be done under circumstances when survival can mean anything between living as refugees, migrants, internally displaced people on the one end, and relying on subsistence agriculture or at best on some export-related extraction of primary commodities on the other end. What can be found almost everywhere in Sub-Saharan Africa is small-scale farming, working not so much for the market but for the daily livelihood of the people involved. The energy input is from the muscles and backbones of people and of animals, technology in general has not changed much over the past centuries, there is not much surplus

¹² Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Hrsg. Von J. Winkelmann, Tübingen 1976.

¹³ United Nations Development Programme: *Human Development Report*, New York, annual editions.

to speak of. If export activities are related to a community – be it cash crops or mining products, not much processing is involved. If production is actually increased this is in general done by enlarging the area under cultivation, not through an increase in productivity.

The burdens of life have become much harder and pressing over the past decades. Even in countries which managed to stay out of war so far the standard of living is considerably lower than twenty years ago.

Additional huge problems have to be faced: civil war or the re-integration of former combatants into whatever non-violence alternatives that are at hand, HIV-Aids and all the turmoil it causes in communities, the dependency on inputs from outside – with all the conflicting concepts going with that – are prominent examples. Over the past years states have been relatively unable to handle all these challenges to better protect their constituencies. Many of these challenges are put on the shoulders of smaller communities.

Modestly, this can be called a crisis, a severe crisis. This will be the starting point to investigate what is at the heart of reconstruction and what chances are there for different actors to change things for the better, i.e. a more decent life for millions of people. For this analysis the concept of development seems to be more adequate than that of governance. This includes to look at the government – on a local, regional and national level.

The argument is structured around three interrelated topics: (i) the root causes of state failure and the consequences for local communities, (ii) the basics of state reconstruction and how this affects communities, and (iii) the relationship between the nation-state and regional and local levels of government.

State failure and the consequences for local communities

State collapse or civil war do not happen all of a sudden. If one is to understand why so many African states find themselves in the troubles they are in with all the terrible consequences for their citizens, one has to look beyond political programs or the propaganda of the groups involved. One also has to look beyond explanations of conventional wisdom which proclaim that the state is over-bureaucratic, or the political class is unable and too corrupt. One has to look at the prevailing conditions before a state obviously collapsed or before violence broke out.

From an economic point of view, African states had to struggle with a sharp decline of their revenues since the early 1980s¹⁴. The export earnings – cash crops and minerals – in general suffered tremendous declines. This can be explained firstly with the substitution of tropical inputs by manufactured inputs into industrialized economies and secondly with the fact that Africa was unable to compete internationally with the increase of productivity in agricultural products. Asian and industrialized countries are able to produce former classical export commodities far cheaper. The percentage of these products in international trade is declining as well when compared to manufactured goods, and African countries in general did not shift into that area of exports.

This is reflected in the declining abilities of African economies to grow, to diversify and to intensify the division of labour in what they are able to produce. A lot of hard work – and Africans are working the longest working hours and the hardest work anyone can imagine – leads nowhere when it is not combined with technology.

The internal sources of accumulation are extremely limited. Subsistence agriculture and primary commodities, be it tea or cocoa or copper and diamonds, are the predominant areas of

¹⁴ International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, Washington D.C., annual volumes, and IMF, International Financial Statistics Yearbook, annual volumes.

economic activity. In most places, agricultural productivity has not improved over 30 years¹⁵. Manufacturing, not to speak of economies of scale, is almost non-existent. These sectors were not able to grow, and when there was a little growth in some sector it was immediately eaten by the growth of population. This is reflected in the declining per-capita income in most African countries.

The economic downward spiral is severely reflected in the downward spiral of state revenues. Given the structure of African economies, the state had to rely predominantly on taxing the international trade. My research clearly indicates that in spite of all the troubles African states went through to increase the tax-base on other items such as taxes on goods and services or company taxation or individual taxation, the overwhelming contribution still comes from taxing international trade. In other words, if that particular economic activity would not be taxed, the state found itself without means. The decline of exports thus clearly limited state resources. The decline of state resources is mirrored in a decline of services and public goods the state can deliver. African states in general are no longer able to pay the public service, to provide infrastructure, health or education at a level it once was able to provide. This seems to be a more plausible explanation for decay than a sudden increase of corruption. No question, corruption is to be found at enormous levels and of course it is a waste of resources. But it can be explained rather as a consequence of declining state capacity than a root cause.

In a way, the state declines as an attractive object of control, or, to phrase it differently, it becomes more attractive to operate circumventing the state. There is no longer a progressive or developmental interest in the state, instead, there seem to be incentives to operate without any regard to the state.

A number of consequences follow from that. One of the most important outcomes is the lack of legitimacy that results from the inability to deliver public goods. If some of these goods - like education - are still provided, they cannot be truly named public goods. The delivery over the territory of a state is much more uneven, unequal and unstable than at times before. Some regions feel worse off than others and accuse the central state of neglect of particular regions or particular constituencies. This is a trajectory of a social problem which can easily be politicized, ethnicized or explained in religious terms by political leaders. Many people feel worse off because they cannot afford to pay for what was once free, or access gets impossible to what once was available. The decline e.g. in literacy rates clearly indicates that the developmental progress that was made after independence has been eaten up since quite a while. African states were not always predatory, there has been a deterioration over time.

Formal jobs in the education sector – to continue with that example – have gone by tens of thousands. We observe a massive loss of human capital and capacities even when no violence is involved. What are these formerly employed people supposed to do for survival? They have to turn to whatever community they can turn to and try to earn their living in the limited scope a community can offer, or they contribute to the brain drain and migrate.

Consequences for local communities are multifold. The more local state activities like schooling get disconnected from the central state (many local areas are not even physically accessible from the capital, except maybe with – non existent - helicopters, as infrastructure like roads have deteriorated over time), the more they have to organize what has once been a function of the state. Gradually, the legitimacy of and loyalty to the state due to a concept of citizenship gets transformed into loyalty to a group and legitimacy of a local or regional leadership. But the resources of the communities are declining as well. Communities are starting to develop a pattern who is “inside”, who is “outside”, fragmentation and dependency on (extended) family structures increase, communities do everything to survive no matter how

¹⁵ Food and Agricultural Organisation of the United Nations (FAO), Rome, FAOSTAT data.

their neighbours and former fellow citizens compete and struggle along the same problems. In the end it is a question of chance whether natural resources can be found in a particular region or whether there is any other asset communities can rely on. In this context, NGOs or humanitarian aid can become an asset available to a particular community, and they can start to provide goods which once were supposed to be delivered by the state.

Local or regional frameworks of behaviour, of law and of law enforcement start to become more and more important. Local patterns of assistance, of providing basics and giving access to resources or institutions, patterns of redistribution emerge or are re-enforced.

State failure leads to fragmentation, fragmentation leads to disputes of rivaling communities. And the decline of income on all levels promotes all sorts of exit options. One of the most dangerous exit options of course is the decision to use violence. Once violence has become a means of appropriation and redistribution it is extremely difficult to “reconstruct” anything, at least as long as violent appropriation seems to work for those who use force. The chaotic situation of state failure has turned into a source of revenue for some who develop a vital interest in the continuation of that situation. These interests can be connected with outside actors – be it business networks, be it external state actors – who seek to take advantage of a situation where no rules seem to be applied any more. In short, local activities, born of survival strategies and being either legal, in the shadow economy, illegal or criminal, connect with international activities.

A fine historic example for the connection of “local” and “global” economics is the trans-Saharan-trade. It did not target at or transform local communities into “markets” or change property rights.

Nowadays, local and international traders – regardless of societal norms around them - reach hands along the rationale of the quickest possible return on investment. Once economic thinking gets reduced to ultimate short term revenues, the most profitable business is drug-trafficking, arms trafficking and the trade of women. This is, in a way, rational behaviour, but it is obvious that this business is not of much developmental value.

In a perverted and dangerous way, here we find the peak of unregulated privatisation and of liberalization beyond imagination. Violence and all sorts of assets and economic activities are privatized by whoever is first ready to use force or lay hands on assets, and there are no rules how to play the game except the rule of fist. Even if formal rules might be in place, there is nobody who has the power to enforce them.

State reconstruction and some effects on local communities

It is possible that violent appropriation stopped in some region, while the use of illicit force is still continued elsewhere in the country. Survival and economic activity has to be organized by smaller communities. In that situation we can hardly speak of state reconstruction.

State reconstruction begins only when the monopoly of the legitimate use of violence is being restored over the entire territory of a country. This affects both the local and the national level. To provide the most simple aspects of human security – like not being killed or raped by whatever sort of militia, like prosecution of those who openly and obviously to everybody violate law, like restoring a certain level of law and order – is the first most important step for any new authority. The ability to provide that – perhaps with the help of the international community, i.e. United Nations or African Union forces - is crucial for any legitimacy the authorities might eventually gain.

This is an extremely difficult task as communities in the meantime had to do their best to protect themselves against all sorts of violence including the violence of (parts of) the former state army. The re-establishment of a communal, regional and central network of security and law enforcement requires trust, cooperation and control on all sides involved and the clear commitment to stop the use of violence, even if some communities and some actors still find it very profitable. Addressing and hindering the powerful spoilers remains a big challenge.

Powerful spoilers often are not only able to use violence. They also control access to resources which will have to play a pivotal role for the reconstruction of the state. Arrangements to “buy them in”, to disarm them and make them part of recovery with incentives other than violence, like transforming them into representatives of the state and making them responsible for certain achievements might be of help. Equally important is to re-formalize economic activities, especially when they are related to the earning of foreign exchange. Knowing how much is extracted or produced, taxing it and exercising a sound customs system are the next difficult steps in which former powerful spoilers have to be addressed.

Economic recovery and economic growth are the next important topic on the agenda of state reconstruction. Given the fact that most economic activities are in the shadow, in the illegal realm or in subsistence, this situation has to be addressed head-on. In this particular situation, state activity and economic activity are to be closely linked in order to speak of state reconstruction or recovery. The linkages are necessary in a number of fields: economic activity has to be legal, i.e. observing the rules the state is setting for markets and actors to operate. In some cases that will require the clarification of ownership of some assets like the Coltan fields in North and South Kivu or diamond mines in Liberia. In this context the concept of “National Wealth” might be of help.

The state has to gain control over exports as well as imports of goods, has to establish border controls and customs, as for some time to come this will be the most important base of state revenue. State revenue is urgently needed to actually exercise control over the territory and to be able again to deliver some public goods.

This paper strongly advocates that **the ability to deliver public goods is at the heart of legitimacy of authority** – probably much more than the factual process of how authority came to power. Public goods by definition are those from which nobody can be excluded. This makes it necessary for local or regional communities to cooperate with the central state and to ensure that within their communal or regional reach the priorities of the state to provide are closely followed. Viable coalitions to support the state can be formed by various local groups or communities, and the work of numerous NGOs should ensure to support state capacity to deliver public goods. This also means that in due time the concept of citizenship might gain ground and eventually prevail over the concept of group-membership.

This task is quite demanding, as some communities (or their leaders) – though poor - live comparatively well from the revenue they can extract from what can be found on their territory. They have been promoting the idea of “our Coltan”, “our oil” or “our diamonds”. The refoundation of the state, though, requires a mode of redistribution. Redistribution is not only necessary between the regions and the central state, but between richer and poorer regions as well. At the centre of rebuilding state-capacity the question has to be negotiated of how much of the little revenue is to be invested in communities, how much is the share of the central government and how much goes to other regions. The priorities in how to spend state revenues need to be clear when developmental progress – starting with not falling back into war and then rapidly improving the living conditions of people - is the focus.

It remains entirely unclear, both theoretically and by empirical evidence, how open borders, liberalized markets and the focus on “comparative advantage” – as advocated by many international institutions and donors – serve the purpose of getting an economy out of war-related rules and all sorts of informal activities which do or do not follow more or less legal arrangements. If growth is to be achieved, actors (state actors and entrepreneurs at all levels) need stability and confidence and a time-horizon to act in. They need clarity about property rights and their enforcement in order to invest into anything more durable and sustainable than weapons to extract resources by force. Because the very base of the economy is so extremely limited to cash-crops and primary commodities which can be extracted easily, the overarching aim of getting back to a developmental path is to diversify, to intensify the division of labour and to increase productivity by adding more advanced technology. Every bit of surplus has to be protected and secured in order to achieve this aim.

Early industrializers and late developers have been through similar post-war and/or state-failure experiences. There seems to be a general pattern how they eventually achieved growth on a national level and – to different extents – a substantial improvement in the living conditions of their people. The central state played the pivotal role in it, encouraged and subsidized investment in strategic industries, protected them by all means from international competition – which at a given time had much more advantage in producing basically everything much cheaper than infant industries in developing countries – and forced the domestic companies to produce for external demand and thus contribute to the earnings of foreign exchange. National plans for development helped to identify key areas of investment in companies, in infrastructure and in human capital.

Reconsidering African countries with a collapsed state, it is very difficult to imagine – if possible at all – how local or regional activities can substitute for a central state dedicated to development.

Nevertheless, there are many examples how local or regional institutions, or NGOs working with local or regional institutions, try to substitute for what still remains a core state task. Education, health services, basic welfare, basic water supply, the creation of institutions serving what once has been conceptually framed as a public good, is delivered by disconnected actors. While that may help to survive in the short run, over time they establish incoherent and different standards from one region to the next, entirely depending on the tastes and favours of the relevant donors engaging at a particular place. Faith based newly founded universities, faith related campaigns against HIV/Aids etc. create a new and even deeper fragmentation of different communities and thus actively work against the reconstruction of the state.

This particularization/fragmentation is not a means to overcome the economic stagnation and decline which was identified as one of the core problems. Strategic action, investment into strategic and protected industries is needed to overcome the extremely low level of production and consumption. Rapid growth in formal employment will be needed to meet the needs of millions of people, including the need to pacify large numbers of ex-combattants. Economic theory so far does not offer a better concept than industrialization. Many Asian countries have demonstrated that the principle steps can be done in 20 – 30 years – as opposed to 150 or more years these processes took in the initial phase of industrialization.

Local or regional approaches without a strong connection to the central state will not be able to organize economic recovery. Villages, cities, regions etc., however, can contribute a lot to get their countries back on a developmental path.

The relationship between the nation-state and local and regional levels of government
As stated above, developmental aims need a dedicated and capable state to provide the

framework, the incentives and the resources for meaningful and sustainable development. Local and regional communities in African states are far from having such a framework. What they are dealing with is survival under most unfavourable circumstances. Yet, organizing survival and reconstruction of the state are not to be confused.

Local initiatives can have repercussions on other localities and on statehood once they contribute to development, always provided they are sustainable over time. What might be productive in terms of a full blown war might turn into an obstacle in times of peace, or, to be more accurate for the examples at hand, in times of less violence.

A capable mayor trying to provide public goods or trying to promote agricultural productivity might give a good example and might give incentives for others to copy.

There are limits to that approach. The most important limitation seems to be the donor-driven choice of activities on local levels. In every village different actors can be found, setting different examples and different incentives. The sustainability of these un-coordinated approaches is highly questionable.

Another limit is the conviction that everything is special and unique in a particular place. This is conventional wisdom not only in African countries. And it is possibly an outcome of all the fragmentations in the past. Often it is associated with culture, with language, with religion, with “tradition”, with distances or hostilities based on long experiences and a particular framework to explain. Quite a variety of local or cultural differences are in place, of course, and the purpose of this argument is not to deny or ignore them. Reconstruction or refoundation of the state, however, requires developing a framework in which the variance of local activities gets bundled and is held together for a common or national purpose and with comparable and reliable standards.

This can be illustrated with an example from Rwanda. This little war-torn country had to solve a problem even rich industrialized giants with wonderful institutions and governance would have trouble to tackle: how to deal with about 100.000 imprisoned people who are suspected participants or leaders in the killing of about 800.000 people in 1994. An approach to combine local customs with the aim of setting a national standard is the *gacaca*-process.

All the local knowledge – written or oral – of how to treat murder was collected. A court manual was developed that took all these different local approaches into consideration. Local variance was there, but all local laws clearly stated that killing your neighbours was nothing acceptable, leave alone to get away with it. Judges were trained according to that manual and thus were able to connect local or regional concepts to the overarching national problem: treating people in court and how to punish or not punish them accordingly to what they did. By now, the *gacaca*-trials are going on, starting at local levels. With all their limitations, they seem to serve the national purpose to treat suspects and apply the rule of national law, well informed by local knowledge.

This seems to be a fine example of local action which is connected to a national aim.

The sharing of burdens, the sharing of responsibility and the sharing of resources to rebuild the state on the national, regional and local level in order to tackle developmental goals seems to be a more promising concept than the dichotomy between either local or national reconstruction of state capacity.

Décentralisation, gouvernance locale et conflits des légitimités : le cas du Cameroun

*par Jeanot MINLA MFOU'OU, Coordinateur général du CANADEL,
Animateur de l'Espace Dschangshuss (Espace de Réflexion et de Production
d'Idées sur la décentralisation et la Gouvernance Locale au Cameroun)*

La Constitution camerounaise de 1996 fait du Cameroun un Etat unitaire décentralisé ; elle consacre l'existence de deux types d'entités décentralisées, la commune et la région. Bien avant cette nouvelle Constitution, la commune est une vieille institution qui existe depuis avant les indépendances alors que la région, bien qu'elle soit prévue, n'existe pas dans la réalité. Dans les lignes qui suivent, lorsque nous parlons de décentralisation, nous parlons de la pratique qui a cours au niveau des communes. Au mois de juillet 2004, trois nouvelles lois ont été promulguées, une loi d'orientation sur la décentralisation et deux lois qui fixent les règles applicables aux communes et aux régions. En attendant la mise en application effective de ce nouveau cadre juridique, parler de décentralisation au Cameroun aujourd'hui revient à parler des communes.

La décentralisation peut se définir et s'analyser sous plusieurs angles ; nous avons choisi de l'aborder ici sous celui de la gouvernance locale. Le découpage communal au Cameroun suit le découpage administratif, c'est ainsi qu'une commune correspond à une petite unité administrative, district ou arrondissement.

Pour parler de la décentralisation et la gouvernance locale et les différentes légitimités qui s'y affrontent, nous allons d'abord clarifier les concepts de décentralisation, gouvernance locale et légitimité sur le plan opérationnel. Nous parlerons par la suite de la gestion du pouvoir au niveau d'une commune, puis nous décrirons ce que sont les sociétés locales, comment elles fonctionnent, avant d'analyser le processus de choix des élus au niveau local et les différentes légitimités prises en compte ou ignorées dans ce processus. Nous terminerons en indiquant quelques pistes de changement pour arriver à une meilleure gouvernance locale.

Ce qui se cache derrière les concepts de décentralisation, de gouvernance et de légitimité

La décentralisation est un mode de gestion de l'Etat qui consiste à responsabiliser davantage les entités décentralisées, à côté de l'Etat au niveau central, pour qu'elles gèrent avec plus d'efficacité les affaires publiques locales. Par rapport à l'Etat centralisé, il s'agit, à travers une réforme, de transférer certaines responsabilités et des ressources autrefois du ressort du pouvoir central à des pouvoirs locaux qui devraient le mieux possible défendre et promouvoir les intérêts des populations locales. C'est un processus de changement dans la manière de gérer les affaires publiques locales.

La gouvernance locale est l'ensemble des mécanismes, méthodes, règles et outils utilisés pour conduire ou gérer les intérêts d'ordre général au niveau local. Il s'agit d'une manière de gérer les affaires locales pour satisfaire au mieux les attentes et les préoccupations des populations d'une localité donnée. C'est un système par lequel les populations doivent, au niveau local, mieux participer à la gestion des affaires qui les concernent directement.

La légitimité est le fait de reconnaître ou valider un pouvoir. C'est également la reconnaissance d'un pouvoir établi par ceux sur qui il s'exerce, qui doivent se reconnaître dans ce que fait ceux qui l'incarnent. En d'autres termes, il s'agit d'arriver à une cohérence maximale ou une complicité entre ceux qui gèrent le pouvoir au niveau local dans leurs actes et faits avec les aspirations profondes de ceux sur qui ils l'exercent et au nom de qui ils le font.

L'organisation de la gestion du pouvoir au niveau local est le reflet de la superposition de plusieurs légalités, moderne, traditionnelle et religieuse suivant les endroits. Au plan moderne il y a la reconnaissance de deux pouvoirs, celui qui vient du niveau central représenté par l'autorité désignée et celui qui est l'émanation des populations locales par le biais des élections. La loi a de tout temps réparti la sphère de compétence de ces deux pouvoirs. A ce niveau le pouvoir traditionnel est totalement ignoré car assimilé au pouvoir central, les chefs étant des auxiliaires de l'administration. Ce pouvoir élu est incarné par un organe exécutif et un législatif appelé Conseil Municipal, composé par l'ensemble de conseillers municipaux. Il choisit en son sein un Maire et des adjoints qui deviennent l'exécutif municipal, c'est lui qui gère au quotidien les affaires municipales ou locales.

Au plan traditionnel et malgré cet embrigadement par la loi moderne, le pouvoir traditionnel est et demeure une réalité dans certaines régions (grand Nord, Ouest, Littoral, Nord-Ouest et Sud-Ouest). Et même dans le Centre et le Sud où la religion chrétienne et la modernité ont voulu le tuer, il se réorganise par une revalorisation de la chefferie traditionnelle. Au plan religieux, dans les sociétés islamisées, animistes voire chrétiennes, il existe un pouvoir religieux de fait que la société reconnaît et qui joue un rôle non négligeable dans ces sociétés locales.

A partir de tout ce qui précède on peut se poser la question de savoir de qui ou de quoi les élus détenteurs du pouvoir local au Cameroun tiennent leur légitimité ?

Les sociétés locales camerounaises : un système et une diversité non pris en compte dans le cadre de la décentralisation et la gouvernance locale

La notion de localité est très variable, elle peut vouloir dire plusieurs choses à la fois. Dans le cadre de notre propos, nous assimilons la localité ici à l'espace ou au territoire d'une commune. La société locale au niveau d'une commune est un regroupement de plusieurs groupes d'intérêt organisés qui représentent les populations. Il s'agit des autorités traditionnelles, des partis politiques, des opérateurs économiques, des organisations de femmes et des jeunes, des organisations paysannes, des agents des services publics déconcentrés, des élites, des groupes religieux, des familles/ clans voire tribus, etc., bref tous les acteurs de la vie dans un espace communal.

Les autorités traditionnelles, c'est l'ensemble de chefs traditionnels, patriarches et autres notables qui sont les gardiens de la tradition auxquels il faut ajouter les détenteurs des pouvoirs mystiques que certains appellent les sorciers.

Les partis politiques dont le nombre s'accroît de plus en plus depuis l'avènement du multipartisme. Au Cameroun, pour une population d'environ 16 millions d'habitants, il existe aujourd'hui plus de 250 partis politiques légalisés dont la plupart sont représentés au niveau local.

Les opérateurs économiques locaux sont constitués de tous ceux qui exercent de petits business et font tourner l'économie locale.

Les groupes de femmes et des jeunes sont à la fois à caractère social, culturel et économique.

Les organisations des producteurs, elles, sont de niveaux différents et vont de l'inter-individuel à l'inter-union en passant par l'inter-groupement.

Les agents publics, il s'agit de tous ces fonctionnaires qui sont affectés dans les différents services déconcentrés de l'Etat présents dans le territoire de chaque commune. Les élites *sont les ressortissants d'une localité qui sur le plan social, politique, intellectuel ou économique ont de l'ascendance et de l'influence sur les autres.*

Les groupes religieux, il s'agit des croyants des différentes confessions religieuses que sont les Chrétiens, les musulmans et les animistes.

Les familles et les clans voire tribus qui constituent les composantes des différents villages.

Les partis politiques dont les cellules se retrouvent dans les villages les plus reculés.

C'est donc cet ensemble de groupes et sous groupes organisés qui composent la société au niveau local. C'est donc eux qui constituent les populations locales et qui auraient dû désigner les élus au niveau local et leur donner mandat d'agir en leur lieu et place.

Comment fonctionnent ces sociétés au niveau local ?

Le fonctionnement des sociétés au niveau local est basé sur les logiques moderne (droit positif), traditionnelle (pratiques et coutumes) et religieuse ou croyances fortes (spirituel). Ces logiques ne fonctionnent pas d'une manière cloisonnée ; dans la pratique, les citoyens choisissent celle qui les arrange le mieux suivant le moment. Dans certains cas, plusieurs personnes fonctionnent sous les logiques du spirituel moderne (Christianisme) et spirituel traditionnel (animisme), y compris des hommes d'Eglise.

Comment sont choisis les élus locaux pilotes de la gouvernance au niveau local ?

Comme nous l'avons annoncé plus haut, nous parlons ici des élus au niveau d'une municipalité. Ils sont choisis par la voie des élections en deux temps. Il y a d'abord les élections des conseillers municipaux par scrutin de liste au suffrage universel direct et à la majorité simple des voix sans exigence d'un minimum de taux de participation. Pour être candidat, il faut être présenté par un parti politique, il n'y a donc pas de candidature indépendante. Les élections proprement dites sont précédées d'une campagne électorale qui dure plusieurs semaines et se déroule à l'américaine. La pratique veut que les élites extérieures (les fils du terroir) rentrent battre campagne dans leurs localités respectives. Ces derniers utilisent toutes les tactiques possibles pour rallier le plus grand nombre de voix, la remise des cadeaux, l'argent en espèces et parfois des promesses diverses. Une analyse de tout ce processus amène à constater que les élections sont fortement influencées par plusieurs facteurs dont les plus importants sont l'appartenance à la région, au clan ou à la tribu, les moyens financiers mis en jeu et surtout le parrainage.

Une fois les conseillers municipaux élus, c'est à eux que revient la responsabilité d'élire l'exécutif municipal constitué du Maire et de ses adjoints. Contrairement au premier niveau où c'est un scrutin de liste au suffrage universel, il s'agit ici d'un scrutin uninominal au cours duquel celui qui obtient la majorité des voix est proclamé élu. Même si cette élection se déroule entre conseillers municipaux en présence de l'autorité de tutelle, les mêmes facteurs qui influencent le premier niveau restent valables ici.

De ce qui précède, nous constatons que ceux qui sont élus le sont très rarement sur la base des critères de compétence, d'efficacité, de performance ou par rapport à leur capacité à faire avancer positivement les affaires locales en se mettant au service des populations locales. Dans ces conditions, d'où ces élus tirent-ils leur légitimité ?

La gouvernance locale et le conflit entre plusieurs légitimités

La légitimité comme nous l'avons définie plus haut est ce qui fonde un pouvoir, qui le justifie ou le consacre. Dans le cas précis des gouvernants locaux que sont les élus au niveau d'une commune, il est important de comprendre le fondement de leur pouvoir. Au vu de l'analyse du processus de leur choix tel qu'il se déroule, on constate qu'il y a deux catégories de légitimités, celles prises effectivement en compte et celles qui sont ignorées ou marginalisées.

Les légitimités qui fondent actuellement les pouvoirs locaux

A partir du mode de choix actuel de ces élus locaux, la légitimation de leur pouvoir vient du

parti, de la loi, de leur position sociale voire de l'appartenance à certains cercles influents.

La légitimité vient du parti politique d'appartenance

C'est lui qui parraine officiellement la candidature au poste d' élu local en acceptant le nom de X ou Y sur sa liste. Ne peut donc prétendre à un poste d' élu local et en devenir un que celui ou celle qui appartient à un parti politique ou le devient pour la circonstance. Malheureusement, on est au regret de constater aujourd' hui que très peu de citoyens sont de véritables militants de partis politiques au vrai sens du terme. Le plus grave est que les populations y croient de moins en moins et préfèrent militer dans des mouvements citoyens.

La légitimité vient de la légalité

C'est la loi qui consacre le processus électoral et en définit les mécanismes. La validité de l' élection des élus, donc la justification de leur pouvoir, a son fondement dans le respect et la conformité à la légalité. En cas de non respect de celle-ci, un élu local peut voir son mandat déchu à l' issue d' un contentieux électoral.

La légitimité vient de la position sociale

De plus en plus, il est rare au Cameroun de devenir un élu local si on n' occupe pas un certain rang social, c'est-à-dire on possède des biens ou déjà un pouvoir économique, une position administrative ou autre. De telles positions permettent très facilement de conquérir le pouvoir au niveau local en se faisant élire. Malheureusement cela ne va pas de pair avec compétence et capacité à bien gérer les affaires au niveau local.

La légitimité vient de l'appartenance à certains cercles

Au Cameroun, il est de notoriété publique que ceux qui gouvernent le pays appartiennent pour la plupart à certains cercles qualifiés d'ésotériques pour certains et mystiques pour d'autres, la rose croix, la franc maçonnerie et d'autres. Certains détenteurs du pouvoir au niveau local le tiennent de leur appartenance à ces cercles.

Les légitimités ignorées ou bafouées

Parmi les plus importantes on peut citer la légitimité traditionnelle, la légitimité familiale et clanique ou tribale ou encore la légitimité consensuelle.

La légitimité traditionnelle ne fonde pas le pouvoir local

Les gardiens de la tradition que sont les chefs traditionnels, les notables et autres patriarches sont des détenteurs d' un pouvoir réel au niveau local. Malheureusement, le mode retenu pour le choix des élus locaux et la validation de leur pouvoir les ignore complètement. Ils n' interviennent que comme simples électeurs avec toutes les limites que cela comporte et les conséquences qui s' en suivent.

La légitimité villageoise, clanique ou tribale n' est pas prise en compte

Une commune est un ensemble de villages, de familles, de clans voire de tribus. Pour asseoir véritablement ces pouvoirs locaux, on se serait attendu à ce que ces différentes entités soient

prises en compte dans la validation de ces pouvoirs pour leur donner une véritable assise locale.

La légitimité consensuelle n'existe pas

Lorsque nous avons décrit la composition des sociétés locales qui sont celles où s'exerce et se pratique la gouvernance locale, il apparaît clairement qu'elle est composée d'une diversité de sous groupes sociaux. Pour avoir un pouvoir reconnu et en qui ils se reconnaissent tous, un dialogue qui aboutirait à un consensus permettrait d'avoir un pouvoir local avec une véritable légitimité sociale. Il y a donc là des limites et des insuffisances du mode de choix actuel des élus à travers les élections, d'où la nécessité d'inventer de nouveaux modes pour refonder un Etat souhaité au niveau local pour une meilleure gouvernance.

Quelques pistes à explorer pour arriver à une gouvernance locale ayant une vraie légitimité au Cameroun

Les insuffisances constatées dans la pratique actuelle de la gouvernance locale obligent à revoir les mécanismes et à faire autrement. Parmi les chantiers à ouvrir pour repenser cette gouvernance locale, il y a le système de choix des gouvernants, la mise en place de mécanismes efficaces de redevabilité et de contrôle par les populations locales.

Choisir autrement les gouvernants locaux

Les élections telles qu'elles sont pratiquées actuellement présentent beaucoup de limites et ne permettent que très rarement de choisir l'homme ou la femme qu'il faut à la place qu'il faut. Pour privilégier la performance et l'efficacité, il faut tirer des modes de choix traditionnels les éléments positifs et les améliorer au besoin pour arriver à des nouvelles façons de faire. Le consensus entre toutes les composantes sociales d'une localité nous semble pour cela une alternative à explorer.

Les gouvernants locaux doivent être redevables

Au-delà du mode de choix, une fois en place, les gouvernants locaux doivent rendre compte et répondre de leurs actes et faits devant les populations qui les ont choisis. Malheureusement le système actuel permet des abus car une fois élus, le peuple ne peut sanctionner qu'à la fin du mandat. Il doit exister entre les élus et les populations une obligation de rendre compte pour les premiers et celle de contrôler et sanctionner pour les seconds sans attendre la fin du mandat.

Réflexions autour du concept de légitimité et des pratiques passées et actuelles : la difficile marche vers l'apprentissage d'une culture citoyenne

Par Aloys Tegera, Pole Institute

La notion de légitimité renvoie à ce qui est conforme au droit (juridiquement fondé) ce qui est conforme à l'équité (justice), ce qui est justifié (admissible, fondé par le bon droit, la raison ou le bon sens). Cette notion de légitimité suppose un processus de « légitimation », ou un résultat sur base duquel une légitimité est reconnue, jugée comme telle.

Dans un contexte de vide d'Etat, comme c'est le cas en RDC, la notion de légitimité est d'un tel déficit que le concept même mérite une nouvelle redéfinition. Un parcours individuel bien joué suffit à tirer un aventurier quelconque du néant et se construire une santé de respectabilité reconnue. Un exemple typique qui me vient à l'esprit, c'est Roger Lumbala, le ministre chargé du commerce extérieur qui vient d'être suspendu. Il était à peine connu au quartier général du RCD/Goma jusqu'au jour où il eut l'idée de se retirer dans le village de Bafwasende entouré d'une bande de milices armées et de déclarer cette région diamantifère, un territoire conquis, toléré par les troupes ougandaises, avec un nouveau mouvement rebelle, le RCD-National et un chef, lui-même. Cette position lui a valu une place à la table de négociation et un morceau du gâteau lors du partage des postes dans le cadre de l'accord global et inclusif. Il vient de perdre ce poste, et pourrait bien se retirer dans son village, en attendant une bonne opportunité pour rebondir à l'aide d'un nouveau parrain. En attendant, il s'est fait remplacer au gouvernement par sa femme ! Cette façon de se fabriquer un « espace de pouvoir » à l'aide d'un parrain au détriment de la volonté des populations est une nouveauté du 20^{ème} siècle qui a commencé avec l'ambition coloniale de maximiser l'exploitation économique des territoires conquis avec un minimum de cadres administratifs et politiques. Le processus de légitimation obéissait à des logiques différentes dans les sociétés traditionnelles africaines.

1. La notion de légitimité dans les sociétés pré-coloniales.

La configuration des sociétés africaines est faite des sociétés lignagères et quelques gouvernements centralisés. Avant la colonisation au 19^{ème} siècle, pour la région interlacustre, objet de notre analyse, il y a une juxtaposition des sociétés lignagères à l'ouest de la chaîne des volcans qui voient de micro Etats-nations centralisés à l'est de la chaîne des volcans (Bunyoro, Buganda, Ankole, Buha, Rwanda, Burundi...). Dans les sociétés lignagères, la figure du patriarche fait figure d'autorité. L'alliance de plusieurs configurations lignagères donnait naissance à une autorité centralisée, le « Mwami », figure d'une légitimité politique basée sur la religion (manipulation des objets sacrés) et caractérisée par ses qualités d'accès aux divinités ou aux ancêtres maîtres de la terre, donneurs de la pluie et de la fécondité. L'organisation politique, économique et sociale se structuraient autour de l'autorité du « Mwami » ayant les qualités de conjurer la sécheresse et la stérilité et le devoir de redistribuer les ressources disponibles d'une façon plus ou moins égalitaire. **La légitimité dans ces sociétés traditionnelles est religieuse et le processus de légitimation est consensuel.**

Dans ces sociétés lignagères à l'est de la chaîne des volcans vivant d'une économie basée sur l'agriculture et l'élevage du bovin, les aptitudes de survie avec les troupeaux loin des villages habités et dans un environnement hostile (bêtes sauvages et intempéries) ont donné naissance à un « noyau des guerriers » habitués à gérer et à affronter l'inconnu, un noyau vite récupéré et renforcé par les patriarches des lignages dominants (par leur taille et biens

accumulés) pour étendre leur pouvoir en soumettant les lignages rivaux. **Avec ces guerriers au service d'un puissant patriarche qui a vite assumé le personnage du « Mwami », on assiste à la naissance d'une domination coercitive qui s'est forgée une légitimité en intégrant dans la personne du « Mwami » les attributions religieuses de fécondité et de prospérité du pays.** Au 19^{ème} siècle, ces groupes des guerriers étaient assez forts pour barrer la route non seulement aux « arabisés » de la côte indienne qui faisaient la traite des esclaves, (épargnant ainsi les montagnards autour de la chaîne des volcans), mais aussi à l'explorateur Stanley qui fut forcé d'emprunter la route du sud (Udjiji) pour atteindre la rivière Lualaba. C'est sur base de ces guerriers que les petits royaumes de la région interlacustre se sont bâtis, les mythes d'origine et les rituels de légitimation sont venus tardivement renforcer ces mini-Etats en construction. Ceci dit, le commerce des « swahili arabisés » de la côte indienne vers l'intérieur du continent marque une innovation importante. Dans ce commerce, les rois, ou les patriarches lignagers échangent les esclaves et l'ivoire contre les fusils et les étoffes. **L'introduction des fusils va produire un déséquilibre des rapports de force. On assiste à une montée des puissances militaires régionales** (cas du Bunyoro) et un jeu d'alliances avec le voisin puissant pour le maintien de la sécurité (cas d'Ankole). **La colonisation va en quelque sorte briser l'élan de ces sociétés en pleine mutation et construction sociale et imposer un système de contrôle et de gestion motivé par le souci de maximiser l'exploitation économique de nouvelles colonies.**

2. La colonisation et les nouvelles formes de légitimité.

La maîtrise des vastes territoires par le pouvoir colonial était quasiment impossible avec le peu de cadres administratifs disponibles. Pour parer à ce déficit, la colonisation s'est appuyée sur les chefs locaux dont elle reconnaissait la légitimité dans son décret du 6 octobre 1891¹⁶ et qui travaillaient sous la surveillance et la direction des agents belges. En 1906, au terme de l'article 2 du décret du 3 juin, n'importe quel village pouvait devenir une chefferie pourvu que le chef dudit village fût reconnu et investi par le commissaire de district¹⁷. Dans plusieurs contrées, l'investiture à titre de « chef indigène » fut accordée à de nombreux patriarches auxquels la tradition ne reconnaissait pas d'autorité politique. **Ce décret marque un tournant important dans les pratiques de légitimation.** Alors que dans la tradition la légitimité d'un chef ne pouvait ni s'improviser ni se brader, le décret de juin 1906 ouvre la porte à toutes sortes d'usurpation jusque là insoupçonnée. **Le choix d'un candidat nommé par le commissaire de district belge suffisait pour imposer un chef aux populations sans demander ni leur avis ni leur consentement.**

L'instruction du 22 juin 1920¹⁸ devenue un ordre du ministre des Colonies Louis Frank le 8 novembre 1920 exigeait un regroupement tribal des populations en lieu et place de regroupements politiques traditionnels qui pouvaient englober plusieurs tribus vivant sur un même territoire. Ces **regroupements tribaux** furent constitués en ce qu'on appela un « secteur d'attente »¹⁹ jusqu'à ce que le chef indigène chargé de l'administrer fasse preuve de loyalisme envers le colonisateur. Ainsi, le « secteur d'attente » devenait une « chefferie » quand les services loyaux du chef indigène étaient jugés satisfaisants. Voici ce que dit le rapport de 1933 sur les groupements Nande (Yira) : « Aucun changement n'est à préconiser sinon, dès que nous aurons de grands chefs tout à fait convenables, de supprimer quelques sous-chefferies...Rares sont les chefs ayant une très bonne autorité et cela est compréhensible parce que nous n'avons pas pu investir les vieux insoumis...hostiles à notre occupation. Les

¹⁶ Bulletin Officiel, Etat Indépendant du Congo, 1891, p. 261

¹⁷ Bulletin Officiel, Etat Indépendant du Congo, 1906, p. 245

¹⁸ Province orientale : Instruction no 2809 du 22 juin 1920

¹⁹ Congo belge, Rapport aux chambres, 1930, p. 114

jeunes chefs et sous-chefs n'ont pas et n'auront de l'autorité qu'après la disparition de la vieille génération ».²⁰

L'incapacité des chefs ou sous-chefs indigènes de contrôler les mouvements de résistance à la colonisation était sanctionnée. A titre d'exemple, dans le territoire de Rutshuru, le mouvement de contestation dirigée par les adeptes d'une secte traditionnelle nommée « Nyabingi » fut suivi par la déposition des chefs accusés d'appuyer le mouvement et le regroupement de leurs territoires sous un seul secteur du Bwisha créé en 1921 et dirigé par le Chef Daniel Ndeze. Les services loyaux de ce dernier furent récompensés et le secteur du Bwisha devint une chefferie en 1929.²¹

Dans le territoire de Masisi, à la mort du mwami Hunde Muvunyi le 14 juillet 1914, le lieutenant Henry du poste administratif de Bobandana qui l'accusait de sympathisant du chef rebelle Hunde Ngyiko exécuté par les Belges en mars 1912, voulut que son successeur lui soit soumis. Le choix de succession fut disputé entre ses deux fils, Rwabahitsi (aîné) et Rukeba (second fils). Le lieutenant Henry choisit le second fils pour remplacer le père. Ce choix de Rukeba imposé par le pouvoir colonial et la mission catholique de Bobandana allait l'opposer à son frère aîné Rwabahitsi et par la suite leurs descendants.²²

Dans le territoire de Walikale, suite à la révolte du mouvement Kitawala (Watch Tower) dirigé par Bushiri²³ et qui provoqua la colère du pouvoir colonial, les chefferies de Banyanga, Bakano et Bapere élevées au statut de « chefferie » en 1930 sont redevenues de « secteur d'attente » en 1944.

Il ressort de ces pratiques coloniales que **la légitimité d'un chef est gagnée ou perdue sur base de loyauté au pouvoir** colonial en place. Cette forme de relation « patron – client » entre les chefs locaux et le pouvoir colonial a donné naissance à une sorte de « légitimité clientéliste » bien caché sous le discours politique de l'Administration Indirecte (Indirect Rule) que les Belges avaient emprunté aux Britanniques et celui de l'authenticité mobutienne après l'indépendance.

3. La post-colonisation.

Durant la post-colonisation, **le régime Mobutu va s'approprier ce modèle colonial belge de « légitimité clientéliste » en instrumentalisant le pouvoir des chefs coutumiers, en créant une classe politique mercantile qu'il brasse et recycle à sa façon, une garde prétorienne qui lui doit tout, et enfin une population spectatrice qui chante la gloire du « Guide éclairé » au rythme de Ndombolo.** Ce modèle de légitimité clientéliste a donné naissance à une **culture de l'autorité basée sur la notion de famille** (autorité patriarcale). Le Président de la nation se voit comme le Père de la nation (quand bien même il n'est pas marié ou qu'aucune femme officielle n'est connue) et les citoyens, tous âges confondus, sont considérés comme les enfants du père. Dans les faits, le rapport entre le gouvernement et les gouvernés est un rapport de patron à son client. Le patron promet à son client ses services et protection (promesses théoriques et rarement réalisées) et le client s'engage à être fidèle. Il aura fallu une génération pour que la RDC implose de l'intérieur et les deux guerres successives à partir de septembre 1996 sont venues achever un Etat moribond qui avait longtemps cessé d'exister et qui a du mal à renaître de ses cendres.

²⁰ Province Orientale : District de Kibali Ituri : Rapport AIMO 1933, p. 2 (AAB : AI/421)

²¹²¹ Rukatsi, H. B., L'intégration des immigrés au Zaïre, Ed. Etat et Société, Kinshasa, 2004, p. 109

²² Gillès de Pélichy, A., « Rapport sur la mission de Bobandana », in Rapport Annuel des Pères Blancs, 1913 – 1914, p. 319

²³ AIMO II 9-5b - 11

4. L'apprentissage d'une culture citoyenne.

C'est dans ce contexte de vide d'Etat prolongé que Pole Institute a initié un laboratoire de « noyaux de légitimité » dans trois villages en milieu rural (Nyamilima, Kitchanga et Minova) et à Goma en milieu urbain. L'idée de base derrière cette expérimentation est celle d'un apprentissage de culture citoyenne dans un environnement où l'Etat a cessé d'exister, dans l'attente qu'un Etat de droit renaisse un jour et atteigne nos villages les plus reculés. L'expérimentation est à vitesse inégale dans ces quatre sites et chacun des sites présente ses particularités. Dans cet article, je me limiterai aux trois sites en milieu rural.

a) Nyamilima.

Situé à une centaine de kilomètres de la ville de Goma, Nyamilima est un grand village de plus ou moins trente mille habitants coincés entre le Parc National de Virunga (PNVI) et les terres domaniales prélevées aux terres indigènes au début du siècle pour le programme de la colonisation du Kivu. Les populations de Nyamilima sont majoritairement Nande venus des territoires de Lubero et Beni pour travailler dans les plantations agricoles et ils cohabitent avec les populations Hutu originaires de la localité. La rencontre entre les deux ethnies n'est pas un fait du hasard comme par ailleurs dans beaucoup d'autres endroits, mais une volonté bien réfléchie du colonisateur de maximiser l'exploitation des ressources naturelles disponibles avec une main d'œuvre bon marché recrutée d'un peu partout dans la région .

En effet, sur demande du roi Léopold II, une Compagnie Foncière Agricole et Pastorale chargée d'organiser les exploitations agricoles et d'y établir les colons belges était créée en 1909. Une année plus tard, le décret du 2 mai 1910 introduisait l'impôt de capitation payé en monnaie cash, obligeant ainsi les jeunes âgés de 18 ans à gagner l'argent liquide dans les entreprises publiques et privées pour s'acquitter de l'impôt et parfois celui de leurs parents. Cette taxe, conçue principalement comme une stratégie de recrutement de la main d'œuvre nécessaire pour les entreprises coloniales, marque un début de mobilité interne et externe des familles entières et leur installation dans les plantations de la région.

En 1925, le Parc National des Virunga fut créé avec une superficie au départ de 70.000 ha. Il sera agrandi dans les années qui ont suivi pour atteindre 809.000 ha en 1935. En 1928, trois ans après la création du PNVI, une société à charte nommée Comité National du Kivu (CNKI) fut créée avec le droit de choix illimité de la superficie des terres. En 1930, il occupe 800.000 ha, superficie qui sera ramenée 300.000 ha en 1947. Notons que l'augmentation de la superficie du parc national de Virunga correspond parallèlement à la diminution des prétentions du CNKI due au fait que ce dernier était en manque de capitaux. Cependant, les terres rétrocédées par le CNKI ne reviennent pas aux populations indigènes mais s'ajoutent au parc national. Il en ressort que l'accroissement de l'espace du parc national et les terres domaniales de la CNKI ne laissent pas beaucoup de terres arables pour les populations locales. Cette insécurité existentielle due au rétrécissement de l'espace vital des populations a provoqué un mouvement interne des populations à la recherche du travail ou à la quête de nouvelles terres en dehors des espaces réquisitionnés par la colonisation. Et avec l'explosion démographique ces dernières années, certaines régions du Kivu ont un sérieux problème de terres disponibles pour la survie des populations. Nyamilima en est un cas parmi tant d'autres.

Quand Pole Institute a commencé à travailler dans ce village en 2000, un contentieux opposait les habitants du village aux services de la conservation de la nature. En effet, ces populations qui avaient bien accueilli la guerre de libération de Laurent Kabila, avaient par la même occasion défini ce qu'était une libération pour elles. Pour la population, la libération se

traduisait par l'occupation d'une partie des terres du parc national et leur usage pour sa survie. Cette population mobilisée autour d'un intérêt commun, la terre, s'était constituée en un interlocuteur solide face au pouvoir administratif local et aux services de la conservation de la nature. **Nyamilima offrait une occasion de voir en direct une population en train de forger un destin commun et qui se constituait de facto en une légitimité collective ou populaire.** Le rôle de Pole Institute a été celui d'accompagner un noyau de réflexion des leaders choisis par cette population et de faciliter le dialogue entre les deux parties. Dans un contexte de vide d'Etat, voir une population se mettre ensemble pour définir et proposer les conditions de sa survie était une expérience vivante de ce à quoi un gouvernement local pourrait ressembler si les populations pouvaient enfin représenter elles – mêmes leurs propres intérêts. Craignant de créer un précédent, les services de la conservation de la nature ont donné une partie du domaine de la chasse à la population tout en exigeant que cette dernière quitte les terres occupées (nommées « Congo » par les habitants) qui font partie du parc national de Virunga et sont donc non négociables.

L'articulation des intérêts des habitants de Nyamilima par eux-mêmes et leur sens de négociation avec les pouvoirs avaient impressionné le chef de la chefferie, le Mwami Paul Ndeze, au point qu'il leur avait demandé de créer les mêmes unités de noyaux dans toute sa collectivité.

Le noyau local de leadership a su mobiliser la population, négocier avec les autorités politiques et administratives et a eu gain de cause partiel quand les services de la conservation de la nature (ICN) leur ont accordé une partie du domaine de chasse pour leurs cultures.

Cette dynamique de cohabitation pacifique de la population de Nyamilima autour des intérêts communs avait fait de ce village un laboratoire pilote pour plusieurs projets de développement. L'hôpital local de la mission catholique géré par un fils de la région était parvenu à créer dans les environs d'autres petits centres de santé si bien que Nyamilima est aujourd'hui une zone de santé rurale qui coordonne plusieurs projets de santé des environs. Le CREDAP (Comité de Réflexion pour la Relance Agro-Pastorale), une plate-forme animée par Pole Institute, a initié dans le village une expérience des micro-crédits chèvres qui a sensiblement amélioré les revenus de la population. L'école secondaire du village était solidement implantée avec une direction et des enseignants compétents. La mission catholique du village, qui est au cœur de la vie de Nyamilima, s'impliquait dans des initiatives publiques telles la gestion des fonds de « pillage route », quelques projets de développement et l'accès audio-visuel à l'occasion d'un événement important comme la coupe du monde et autres.

A peine commencé, **ce processus de « construction d'une démarche citoyenne par vagues d'ondes »** s'est heurté à l'éloignement du centre de décision avec le processus de réunification et la recentralisation du pouvoir de décision à Kinshasa en juin 2003. Dans l'entre temps, une nouvelle configuration du paysage politique qui s'était formée au Nord-Kivu allait créer les divisions entre les différentes communautés ethniques avec la résurgence du syndrome de « Kinshasa ».

En effet, au Nord-Kivu, les deux guerres dites de « libération » (1996), et de « rectification » (1998) ont facilité la montée sur la scène politique des populations Banyarwanda jusque là tenues plus ou moins à l'écart du paysage politique et militaire dans la province du Nord-Kivu²⁴. Avec les troupes de l'AFDL, le Nord-Kivu a connu son premier gouverneur Tutsi, et avec le RCD, son premier gouverneur Hutu. Dans l'entendement local, pour les populations non Banyarwanda, qui dit retour à la centralité de Kinshasa dit retour à l'ancienne répartition et à l'exercice du pouvoir local comme par le passé, donc sans les Banyarwanda aux postes de

²⁴ Le territoire de Rutshuru fait exception. La chefferie était dirigée par un Mwami Hutu et la chefferie de Bwito par un Mwami Hunde. Quant au territoire de Masisi, depuis l'inclusion de la chefferie de Gishari (des banyarwanda) à la chefferie Hunde en janvier 1958, les Banyarwanda étaient exclus du paysage politique dans les différentes collectivités du territoire.

responsabilité politique. Pour les Banyarwanda, la centralité de Kinshasa ne devrait en aucun cas leur enlever les acquis de ces deux guerres successives et, ayant exercé le pouvoir, ils ne se voient pas accepter d'être des « citoyens de seconde zone au Nord-Kivu ». ²⁵ Il ressort de cette divergence des vues et des perceptions la formation d'un binôme : d'une part les Banyarwanda (Hutu et Tutsi) et, d'autre part, les non Banyarwanda (Nande, Nyanga, Hunde, Kano, Kumu, Tembo et Twa). Un binôme d'opposition qui est aujourd'hui connu sous l'appellation « G2 contre G7 ».

A Nyamilima, nous avons assisté aux revendications de la population Nande qui trouvait anormal que la presque totalité des responsabilités politiques et administratives soient dans les mains des Banyarwanda seulement. Coïncidence ou pas, il se fait qu'au début de cette année, un jeune Nande du nom de Jackson a créé sa milice et a installé son quartier général dans le parc national des Virunga. Pour se renforcer, il s'est allié avec les Interahamwe rwandais, selon les propos des habitants.

Au mois de juin 2004, il y a eu une recrudescence de la violence dans le village suite à la mort d'un pasteur Nande, suivie par une série d'assassinats d'intellectuels Hutu imputés au groupe armé de Jackson. Ces violences ont polarisé les populations de Nyamilima jusqu'alors réputées tranquilles et engagées dans une lutte commune de survie. Les militaires Banyarwanda recrutés dans le « Local Defense » tuent les Nande au nom de la chasse aux Mayi Mayi et à leurs complices, et le groupe de Jackson tue les Hutu en représailles pour venger les Nande.

La guerre de Kanyabayonga en décembre 2004, a été précédée par ces actes d'assassinats et de représailles entre les Hutu et les Nande par Mayi Mayi de Jackson et militaires du RCD/Goma interposés. L'envoi de dix mille militaires par le pouvoir de Kinshasa à l'Est de la RDC en décembre dernier a été perçu et vécu par les Mayi Mayi de Jackson comme une occasion de bouter hors de la chefferie de Binja les Banyarwanda. Après l'échec de Kanyabayonga, Jackson et ses Mayi Mayi réclament désormais que les Banyarwanda se retirent de la zone entre la frontière avec l'Ouganda d'Ishasha jusqu'à la rivière Nkwenda qui marque la limite entre le groupement de Binja et celui de Bukoma. Cette revendication est jugée inacceptable aux yeux des Hutu qui considèrent que le territoire de Rutshuru est et reste leur espace politique et culturel d'origine et qu'il n'est pas question que les Nande descendants des originaires du territoire de Lubero les excluent du groupement de Binja.

Au début de mois de mai 2005, un leader local Hutu, Michel BARAYATA ²⁶, a tué à l'arme blanche par les assaillants Mayi Mayi de Jackson. En effet, depuis l'époque des mutuelles ethnicistes « Magrivi » pour les Hutu et « Kyahanda » pour les Nande des années 1980, Michel BARAYATA était perçu comme l'un des leaders Hutu, un leadership que par ailleurs il revendiquait lui-même. Michel se savait en danger de mort depuis que les assaillants Mayi Mayi l'avaient raté à trois reprises pendant qu'il travaillait aux champs. Il ne dormait plus chez lui étant donné que sa maison se trouve dans le bas-fond du village, proche de la zone où se trouve le front avancé des Mayi Mayi de Jackson. Il venait chez lui pour manger et repartait dormir ailleurs le soir. Ses assaillants l'ont surpris quand il descendait manger chez lui un soir vers 19h00. Le lien de communication entre les Mayi Mayi et Interahamwe dans le Parc National et leur réseau de renseignement dans le village est rendu possible par deux antennes de communication Vodacom et Super Cell qui sont érigées sur la colline au-dessus de Nyamilima. Dans ce contexte, il n'était pas difficile de savoir avec précision les mouvements de Michel et communiquer à qui de droit quand nécessaire. Cette efficacité et

²⁵ Mémorandum de la communauté rwandophone, février 2004

²⁶ Michel BARAYATA faisait partie du noyau local de réflexion de Nyamilima et du Bustani ya Mabadiliko (Jardin de changement) jusqu'en mars 2004. Ces deux groupes sont des partenaires que Pole Institute accompagne.

cette précision dans le renseignement, rendues possibles par la nouvelle technologie cellulaire, ont semé la peur parmi les populations. Chaque dispute ou conflit d'intérêts dans le village est retransmis via le cellulaire aux bandes armées installées dans le Parc National qui, à leur tour, viennent rendre justice par des exécutions sommaires.

Le village de Nyamilima, naguère réputé pour son dynamisme économique et social et surtout pour un *modus vivendi* que les deux principales communautés ethniques Nande et Hutu étaient parvenues à trouver, est en train de plonger dans un cycle de violence terrible. Tous les signaux sont au rouge et indiquent un début d'une spirale de violence ethnique comparable à ce que le territoire de Masisi a connu en mars 1993. Un autre membre du noyau local de réflexion, Talivuti, un Nande, est aussi porté disparu depuis début mai 2005. Dans le village de Buramba voisin de Nyamilima et aujourd'hui quasi désert, l'affrontement entre les Mayi Mayi et les militaires ex-ANC du RCD/Goma a fait une vingtaine de morts civils en décembre 2004. La tension monte et l'approche des échéances électorales risque de mettre le feu aux poudres

La famine menace aussi la population de Nyamilima qui cultive dans les périphéries du Parc National des Virunga occupé par les bandes armées Mayi Mayi, Interahamwe et ex-FAR qui opèrent dans cette zone. Les habitants ont du mal à se ravitailler en vivres. Les bandes armées récoltent les champs des paysans à leur gré, chassent et tuent ces derniers quand ils osent se rendre aux champs. Dans ce village longtemps réputé pour sa culture du café et du maïs, les populations ont du mal à se nourrir. Dans ce contexte de rareté et de pauvreté, les postes disponibles d'emplois rémunérés à l'hôpital local, à l'école primaire et secondaire, et à la mission catholique sont devenus de nouveaux espaces de compétition entre les Hutu et les Nande, que le climat politique actuel nourrit et manipule.

Pour une population qui avait si bien réussi à s'organiser pour revendiquer la terre nécessaire pour sa survie, il a suffi que le paysage politique change pour qu'elle se divise et s'oppose entre elle. Pole Institute se bute aux limites d'une démarche participative locale dans un contexte d'instabilité et d'exacerbation des haines. Il examine son propre rôle et ses responsabilités d'accompagnateur dans ce processus de construction citoyenne. Afin de réfléchir vers l'avant et trouver de nouvelles voies nous devons entre autres regarder de près la question suivante : **Comment traduire une légitimité collective acquise sur base d'un intérêt commun, la terre, en une responsabilité politique partagée qui soit durable et ne vole pas en éclats au premier coup de vent ?**

b) Kitchanga.

Ce village à cheval sur les deux territoires de Rutshuru et Masisi est en train de devenir une cité rurale. Depuis le début des affrontements interethniques dans le Masisi, Kitchanga est devenu un lieu de refuge des populations Hunde et depuis deux ans, les rapatriés Tutsi y sont installés. Aujourd'hui la population y est estimée à plus de quarante mille personnes. Ce village présente un aspect particulier qui remonte au temps du regroupement tribal des années 1920. La partie du village appartenant au territoire administratif de Masisi est habitée par les Hunde et celle faisant partie du territoire de Rutshuru est habitée par les Hutu et les Tutsi. Notre tentative de faire émerger un leadership local s'est butée à cette division administrative qui, parallèlement, reflète la division ethnique du village. Pour chaque décision à prendre, il y a une sorte d'auto-censure et d'auto-anéantissement mutuel entre les Hunde et les Banyarwanda de ce village de sorte qu'une action commune est difficilement envisageable aussi longtemps qu'il n'existe pas une unité d'autorité qui suppose un dépassement de la configuration tribale de la localité. La stratégie de contournement serait de doter de ce village d'un statut de cité indigène qui permettrait l'émergence d'une unité administrative et d'une autorité commune. Ce serait un cas d'exemple de passage d'une légitimité traditionnelle

(devenue tribale avec l'instruction de juin 1920) à une légitimité rationnelle (bureaucratique). Ceci dit, dans ce regroupement tribal du village, le mode de redistribution traditionnel est toujours vivant. Les ONG qui se sont construites sur base du modèle coutumier sont reconnues et acceptées. Cependant, comme la redistribution traditionnelle est perçue comme un droit par les bénéficiaires et un devoir par le chef, les différents projets de ces ONG ne montrent aucun résultat palpable en termes de progrès si ce n'est « les honneurs coutumiers » de celui qui les exécute.

c) Minova

Cette bourgade à cheval sur la province du Sud-Kivu et celle du Nord-Kivu vit depuis le début du siècle sous l'influence de la mission catholique de Bobandana créée en 1902. Cette mission offre un exemple éloquent du transfert de la légitimité religieuse du chef traditionnel aux nouveaux missionnaires. Les services caritatifs de la mission sont perçus comme une nouvelle forme de redistribution. Et un paternalisme régit les rapports sociaux : le missionnaire est perçu non seulement comme un père spirituel, mais aussi comme un père de famille, et les chrétiens sont non seulement les enfants du père, mais aussi ses brebis. L'école des moniteurs a produit une série des générations d'enseignants qui se présentent comme les porte-parole des populations locales.

L'économie du village est basée sur la banane et l'intérêt de Pole Institute de travailler dans ce village fut celui d'avoir un contact direct avec les producteurs locaux et d'initier une recherche – action autour de la commercialisation de cette denrée. Le village a été choisi pour une première expérimentation de micro-crédit cash en milieu rural qui permettrait un accès aux producteurs.

La montée de la violence dans cette localité a ouvert la porte à toutes sortes d'abus et une tribalisation à outrance allant jusqu'à la manipulation des objets symboliques. En effet, une façon de mettre dehors le curé Hutu de la mission catholique dont la population est essentiellement formée des Havu et des Hunde fut de voler le tabernacle dans l'église. L'évêque du diocèse, furieux à cause de cette profanation, a fermé la mission et retiré ses prêtres jusqu'à ce que les populations retrouvent les objets sacrés volés. Depuis lors, ces derniers ont été récupérés mais le curé défié dans sa légitimité de manipulateur du sacré a été obligé d'abandonner le poste. En effet, une des innovations de la période coloniale fut le fait que le sacré manipulé traditionnellement par le chef local a été monopolisé par les missionnaires et leurs successeurs locaux. Il est intéressant de voir que la montée de la tribalisation s'attaque à toute forme de légitimité, y compris la légitimité religieuse selon que l'on appartient ou est assimilé à telle ou telle ethnie.

Conclusion

La légitimité des sociétés traditionnelles autour de la chaîne des volcans est d'abord religieuse et consensuelle. La colonisation a introduit une légitimité clientéliste en manipulant la loi positive à sa façon dans l'organisation et l'occupation du territoire ainsi que l'exploitation des ressources disponibles. Les régimes successifs de la post-colonisation se sont appropriés cette légitimité clientéliste héritée de la colonisation pour renforcer leurs pouvoirs, instaurant une culture d'autorité basée sur la notion de famille patriarcale, le père de la nation assurant la protection de ses enfants qui lui doivent obéissance. L'implosion de l'Etat congolais et le vide d'Etat qui s'en est suivi sont un passage douloureux que traversent les populations, mais aussi une potentialité inespérée pour l'émergence de pouvoirs populaires qui s'organiseraient autour des intérêts communs à défendre. Encore faut-il qu'un dépassement ethnique s'opère

pour que la revendication des intérêts communs soit accompagnée par une responsabilisation politique négociée autour de ce qui unit les populations et non de ce qui les divise.

Aloys Tegera

Crise et changement : L'Etat et la gouvernance locale

par Marie José Kumba MAVINGA

Coordonnatrice du Centre de formation en management et développement (CEFOMAD), Kinshasa – République Démocratique du Congo

Introduction

Notre rencontre est appelée à se pencher sur le thème : « *Reconstruction/Refondation des Etats en Afrique : Les défis de la gouvernance locale.* » C'est là un thème vaste, profond, provocateur et stimulant. Pour ma part, j'ai choisi de partager avec vous quelques réflexions sur le sous-thème, « *crise et changement.* » Comme vous le savez, mon pays, la RDC vit depuis bientôt 10 ans, une situation de crise ouverte alimentée principalement aussi bien par des causes endogènes (héritage du régime Mobutu, guerre de l'AFDL) qu'exogènes (visée expansionniste du Rwanda, cupidité de l'Ouganda). Cette crise a eu un impact direct et profond sur toutes les structures politiques, économiques et sociales du pays, et à tous les niveaux. Les changements qui en découlent n'ont pas encore fini de se mettre en place et nous les observons chaque jour.

C'est donc à partir de mon expérience comme Congolaise de la RDC et aussi comme Coordinatrice du Centre de formation et management et développement (CEFOMAD) que je dirige depuis bientôt huit ans que je baserai ma réflexion.

Pour une mondialisation humaine

Le monde est qualifié aujourd'hui de « village planétaire. » L'avion, le téléphone, la radio, le fax, Internet, ... tous ces outils ont fait que notre globe s'est considérablement rétréci. L'avenir de notre planète semble appartenir aux grands ensembles régionaux ou continentaux : Europe, Union Africaine, CEDEAO, CEEAC, SADEC, ... Mondialisation est le nouveau concept qui semble s'imposer maintenant comme la ligne maîtresse de la pensée politique, économique et sociale en ce début de millénaire. Dans ce contexte, il semble un peu paradoxal sinon anachronique, pour nous, de nous retrouver ici pour parler encore de populations locales, de communautés de base, de développement local, ... Nous courons le risque d'être taxés de continuer un combat d'arrière-garde et de faire la politique du rétroviseur. Qu'importe ! Pour ma part, je crois en la justesse de notre travail, de la cause que nous défendons et du but que nous poursuivons.

Je ne suis pas de ceux qui croient que la mondialisation est inéluctable. En tout cas pas cette mondialisation qui condamne la majorité de la population du monde à la misère au profit d'une infime minorité. Notre travail est d'aider à l'avènement d'un monde plus juste et plus harmonieux pour la majorité de la population de notre planète et donc forcément dans nos pays respectifs qui figurent au bas de l'échelle dans l'index de développement humain que publie chaque année les Nations Unies. Je suis pour une mondialisation humaine qui permettra une libre circulation pas seulement des capitaux et des marchandises mais aussi des personnes. Mais laissons pour le moment cette discussion pour un autre temps et continuons, pour notre part, à réfléchir avec ceux qui ne demandent rien de plus que de simplement prendre en main leur destinée et jouir d'une vie décente à partir de leur labeur.

La problématique changement et crise

Changement et crise! Nous avons là une bien intéressante proposition. Un changement est-il toujours le résultat d'une crise? Une crise exprime-t-elle toujours le besoin d'un changement? Existe-t-il forcément une relation entre changement et crise ? Un changement peut-il s'opérer sans une crise? Comment se manifeste ce phénomène ? Est-il toujours un signe de progrès ?

Selon Ortega y Gasset, philosophe de l'Histoire, *«La confusion est inhérente à toute époque de crise. Car, en définitive, ce qu'on appelle "crise" n'est que le fait pour l'homme de passer d'une existence attachée à certaines choses et appuyée sur elles à une existence attachée à d'autres choses sur lesquelles elle s'appuie. »*

Une crise correspond donc à une période de confusion qui s'explique par la perte des repères traditionnels et qui ont jusque-là assuré la stabilité d'une personne, d'une institution, d'un pays. Une personne, après un choc dans sa vie, perd ses sens. On dit qu'il fait une crise. On recourt alors à la psychanalyse pour l'aider à gérer le changement qui s'est opéré en lui et retrouver son équilibre. Lorsqu'une entreprise n'arrive plus à fonctionner normalement conformément à ses habitudes traditionnelles et qu'elle doit être restructurée pour survivre, on dit qu'elle est en crise. On fait appel à des experts ou des consultants pour l'aider à faire face au changement. La fin du mobutisme a été une grande période de confusion pour mon pays. C'était le chaos total car c'est 32 ans de repères qui disparaissaient. La fin de cette confusion, donc le retour de la stabilité n'interviendra que lorsqu'on aura retrouvé de nouveaux repères : celui de l'AFDL qui doit stabiliser le pays. Ces nouveaux repères viennent sous la forme de nouvelle vision sociale, de programme politique. La fin du régime de l'AFDL à son tour ouvrira la voie à une crise qui prendra fin avec l'Accord Global et Inclusif de Sun City qui a mis en place le régime de transition que nous vivons encore.

Toute crise appelle une solution. Cette solution se trouve dans le changement.

La crise est l'aboutissement d'un processus

Une crise est une manifestation d'insatisfaction, de malaise. En tant que telle, elle ne s'exprime pas dans l'abstrait mais dans un cadre défini et n'affecte directement, bien souvent que ce qui touche ou a un rapport avec ce cadre qui peut être une personne, une institution, une organisation, un pays, comme nous l'avons vu ci-haut. Mais elle peut aussi déborder. La crise en RDC affecte aussi les pays voisins et la région. Une entreprise en crise a des effets aussi bien sur ses fournisseurs que ses clients. Les effets, l'impact d'une crise sont visibles, palpables, mesurables, plus ou moins graves, plus ou moins intenses.

Une crise correspond à une remise en cause de ce qui existe. C'est pourquoi elle dérange, trouble l'ordre en place.

Si une crise se caractérise souvent par sa manière soudaine et parfois violente de s'exprimer, elle n'est jamais brusque. Que ça soit pour une personne, une institution, une organisation ou un pays, il y a toujours des signes annonciateurs avant la crise. A ce stade, on peut intervenir pour l'arrêter, la récupérer ou l'orienter vers un aboutissement moins dramatique en entreprenant des réformes. Mais si ces dernières n'adressent pas les problèmes de fond, elles ne feront que retarder l'échéance car la crise sera inéluctable. Tous les Africains par exemple connaissent les signes qui annoncent la malaria (paludisme). Ils réagissent en général avant que la crise ne se déclenche. Mais si la dose de médicament n'est pas suffisante, on retardera seulement la crise et celle-ci sera encore plus violente quand elle va se déclencher. C'est la même chose pour une entreprise qui se porte mal. C'est ce que nous avons vécu chez nous avec la Conférence nationale souveraine. Celle-ci a retardé les échéances mais n'a pas apporté

de véritables réponses aux problèmes de fond et a conduit inéluctablement à la chute du régime Mobutu.

Une crise est donc toujours l'aboutissement d'un processus plus ou moins long. Une crise peut être interprétée comme un « système d'autorégulation » pour venir à bout, traiter une situation qu'on a laissé empirer. Les pays occidentaux et leurs institutions par exemple (contrairement à l'Afrique) sont soumis aujourd'hui à moins de crises violentes à cause de leur capacité à prendre en compte des situations nouvelles et à s'adapter aux situations, aux exigences de changement. Mais nous savons qu'historiquement ils ont traversé les mêmes péripéties que celles que nous vivons aujourd'hui.

Une crise n'est pas non plus une réponse à une situation mais plutôt le signe de l'incapacité à gérer une situation qui s'est détériorée, sur une période plus ou moins longue, au point d'exploser. Elle ne constitue donc pas une solution définitive mais temporaire et prendra fin d'autant plus rapidement qu'elle sera bien gérée et trouvera une réponse satisfaisante. Une nouvelle crise naîtra plus ou moins rapidement en fonction de la capacité du système gestion mis en place. Une solution à une crise, pour durer, doit aussi être en mesure d'incorporer un système pour traiter de nouveaux développements qui peuvent survenir avec le temps.

L'avènement du changement marque un moment d'espoir

Le changement peut intervenir sans crise, en douceur. Cela veut dire qu'il y a des mécanismes en place pour absorber les pressions, écouter et agir sur les différends, traiter des problèmes avant qu'ils ne se transforment en crise. Dans ces cas, le changement est marqué par des périodes de transition. C'est par exemple le cas de la plupart des indépendances en Afrique. Le passage de la colonisation à l'indépendance s'est fait en douceur après une série de réformes juridiques. L'Afrique du Sud est un exemple patent. Grâce à une série de réformes, ce pays a évité le chaos et a fait une transition en douceur du régime de l'apartheid à un pays démocratique.

Le changement peut aussi s'opérer suite à une crise. La crise ici se manifeste sous la forme de manifestations plus ou moins violentes après des attentes déçues. C'est un signe de désespoir. Le changement qui se fait ainsi peut être considéré comme le moment de tous les espoirs. C'est le début d'une nouvelle ère. La pendule est remise à zéro.

Les mouvements historiques que l'on qualifie de révolution sont de bels exemples de cette fin de règne, de l'annonce d'une ère nouvelle, de moment de grands espoirs : la révolution française, la révolution américaine, la révolution bolchevique, la révolution algérienne, la révolution burkinabé. Toutes ces révolutions marquent la fin d'une crise et le début d'un changement.

Le niveau, l'intensité de la crise que l'on observe à ce moment est fonction du niveau de résistance à ce changement. L'intensité de la crise la fin du régime Mobutu qui a précédé l'arrivée de Kabila était à la hauteur de la résistance du régime moribond du maréchal.

Changement et progrès

Est-ce que tout changement est synonyme de progrès ? Pas toujours. Mais le moment où le changement s'opère est souvent porteur de grands espoirs. Il annonce la fin de l'ordre ancien et ouvre des perspectives nouvelles pour construire quelque chose de nouveau, de différents et

surtout de meilleur. Ce sont là des attentes qui viennent avec le changement et qui expliquent pourquoi on veut le changement.

Le changement n'a pas de sens ni de valeur en lui-même. C'est pourquoi s'il n'apporte rien de différent et surtout de meilleur il est porteur lui aussi de nouvelles crises pour d'autres changements. L'arrivée du régime de l'AFDL représentait un changement, représentait un espoir pour une meilleure vie pour la population. La crise qui a suivi a démontré que ces attentes n'étaient pas servies.

Mais concomitamment à tous changements, il y a un processus de validation qui constitue d'abord l'approbation du type de changement. Cela est défini par la suite par le niveau de soutien dont il peut bénéficier au sein de la population. Il y a des changements qui laissent indifférents et donc qui sont fragiles. Les tentatives de coups d'Etat de Kinshasa (le groupe de Pentecôte et Eric Lenge) ont démontré deux choses : ces actes ne bénéficiaient pas du soutien de la population mais aussi que le sort du régime en place laissait la population indifférente.

Changement au sommet - changement à la base

J'ai essayé de définir le changement et la crise, de comprendre le mécanisme propre à chacun et les relations entre eux. La question maintenant est de savoir si ces changements et ces crises ont tous le même effet et impact. Comment sont-ils ressentis, vécus et quelles réactions provoquent-ils?

En 1990, Mobutu accepte la libéralisation de l'espace politique et introduit le multipartisme. Il autorise alors la tenue de la Conférence nationale souveraine, nomme un Premier ministre de l'opposition en la personne de Etienne Thisekedi et se retire dans son village de Gbadolite. Commence alors une décomposition de l'Etat avec tout son cortège de malheurs : les fonctionnaires ne perçoivent plus leur salaire, les infrastructures économiques et sociales commencent à tomber en ruine. C'est le début d'une crise qui perdure encore de nos jours, malgré les changements de régime que le pays a connu. Face à cette situation les populations réagissent en développant des stratégies qui leur ont permis de survivre en apportant des changements dans l'organisation de leur vie de tous les jours. La crise est le meilleur moyen pour libérer le génie de l'homme.

Une nouvelle dynamique s'est créée à la base qui a permis à de nombreuses communautés de mettre en place des structures autonomes de prise en charge. Il faut le reconnaître, ces structures qui fonctionnent plus ou moins bien ont permis à ces communautés non seulement de survivre mais de connaître pour d'autres un certain développement. Grâce à ces initiatives, les écoles, les centres de santé continuent d'exister ; des coopératives villageoises soutiennent l'effort des paysans ; des systèmes de micro-crédits permettent surtout aux femmes de se lancer dans de petites activités rémunératrices de revenus, ...

Doit-on, à la lumière de certains succès observés dans ces secteurs, soutenir et encourager ces types d'initiatives au détriment d'une politique nationale? Beaucoup de voix vont dans ce sens, estimant qu'une approche nationale est vouée à l'échec à cause de l'état dans lequel se trouve l'Etat. Plutôt que de voir les deux approches comme antagonistes, je penche pour ma part pour la recherche d'une formule favorisant la cohabitation de ces deux formules d'autant plus que leur soutien respectif provient de sources différentes : l'Etat dépend surtout des Etats, des institutions intergouvernementales (BAD, Union Européenne,..) ou internationales (ONU et ses agences, Banque Mondiale, FMI) ; les organisations communautaires reçoivent,

elles, des soutiens essentiellement à travers des ONG internationales. C'est ainsi que lorsque la coopération bilatérale s'est retirée de notre pays pendant plus de 10 ans, les ONG internationales sont restées et ont continué à apporter leur soutien.

Quel type de politique soutenir ?

Répondre à cette question n'est pas du tout facile. Comme nous le savons, les Etats-nations en Afrique sont encore trop fragiles. L'Etat, comme instrument central devant participer à la naissance de la Nation n'a pas toujours été à la hauteur de sa mission. Mais cela ne veut pas dire qu'il a échoué et qu'il faut abandonner. Dans ce domaine, les Etats africains ne doivent pas être jugés par ce qu'ils n'ont pas fait mais plutôt sur ce qu'ils ont pu faire avec les ressources et les conditions qui sont les leurs. Il ne faut pas oublier que la plupart des Etats africains, tels que nous les connaissons, n'ont pas plus de 100 ans d'existence.

Privilégier les organisations de base au détriment des structures nationales, c'est prendre le risque d'affaiblir davantage l'Etat et donc la dynamique de construction de la nation.

Les différentes initiatives qui ont vu le jour sont la preuve que les populations peuvent s'organiser et faire face à la faillite de l'Etat providence. Mais l'Etat doit continuer à exister et à se renforcer pour pouvoir garantir un cadre dans lequel ces initiatives peuvent continuer à se mettre en place, à s'épanouir et à prospérer. Un pays ne peut pas se développer à partir de la somme des initiatives locales qui ne sont pas forcément convergente. Mais une initiative nationale peut être exécutée à travers une multitude d'initiatives locales. Ainsi on arrive à un développement harmonieux, équilibré et complémentaire d'un pays. Cela seul l'Etat peut le faire.

La question n'est donc pas quel type de développement privilégier mais comment faire en sorte que l'Etat central se consolide et soit à même de bâtir une nation encore chancelante. Si cette question relève avant tout des politiciens, elle nous interpelle tous, nous qui composons la Société Civile. Il faut un Etat central fort pour sécuriser les populations afin de libérer les énergies et les créativité locales. Un Etat central fort ne se sentira pas menacer par les actions des communautés de base mais au contraire les encouragera parce qu'ils seront des partenaires dans l'œuvre de développement du pays.

Les managers face aux changements et aux crises

J'ai jusqu'ici mis l'accent sur l'aspect politique du changement et de la crise. Permettez, avant ma conclusion que je dise quelques mots sur le manager face à la crise et au changement. Comment le ressent-il et comment son travail s'en trouve-t-il affecté ? J'utilise ce terme de manager assez librement pour parler de tous ceux qui, par leurs activités, ont la charge d'aider une structure/organisation à fonctionner, à progresser et à se développer.

Pour le manager, changement et crise sont les deux facettes d'une même pièce. C'est une période de transformation qui ne doit pas être forcément considérée comme négative. Pour le manager, crise et changement sont des composantes incontournables de son travail. « Le changement est une richesse » selon le philosophe, universitaire et écrivain Robert Misrahi. Pas une richesse évidente mais une opportunité pour mieux faire, c'est-à-dire progresser en ajoutant des choses nouvelles qui doivent améliorer ce qui est déjà.

Le changement et la crise présentent des grands défis pour le manager et pour l'organisation.

- 1- **Le manager doit comprendre cette dynamique et l'approcher comme une opportunité pour l'organisation.** C'est l'occasion de trouver des

solutions à des problèmes latents qui sont à la base de cette crise. Si la crise est gérée efficacement, elle devient une source d'inspiration, une motivation pour les travailleurs. Un changement n'a de chance de réussir que s'il a le soutien de ceux qui sont concernés.

- 2- Les travailleurs acceptent d'autant plus facilement le changement qu'ils sont impliqués dans la recherche des solutions à la crise. Pour cela, ils doivent être convaincus de l'engagement et de la bonne foi des managers.

Le changement dans une organisation est un moment de stress du fait du facteur inconnu et de l'incertitude qu'il comporte. Le manager doit donc comprendre cette dynamique, être sensible aux réactions des travailleurs. Le manager et les travailleurs ont peut-être des intérêts divergents à court terme ; mais à long terme, ils veulent la même chose : la sauvegarde de l'outil de travail qui est leur gagne-pain à tous.

Conclusion

Un changement peut se faire sans crise ; une crise entraîne toujours un changement. Une crise marque toujours la fin d'un état et ouvre la voie pour la construction d'un autre. Avec le changement commence une nouvelle ère qui est porteuse de tous les espoirs.

Les crises multiples que vit l'Afrique ont démontré la faillite de l'Etat dans beaucoup de pays. Mais elles ont aussi permis de mettre en exergue la capacité créatrice des communautés de base dont de nombreuses initiatives ont été couronnées de succès.

Les changements positifs semblent ne s'opérer qu'à la base alors que le niveau national est toujours miné par une crise dont on ne voit pas la fin. Ce type de développement alternatif, même s'il donne des résultats remarquables, a certainement ses limites car il ne saurait perdurer s'il ne bénéficie pas d'une sécurité que seul l'Etat et un environnement plus large peuvent lui procurer. C'est pourquoi il est important et nécessaire, en même temps qu'un soutien soit apporté aux structures communautaires en vue d'aider l'Etat à se consolider afin de jouer pleinement le rôle qui est le sien. Tout cela reste tributaire bien entendu de la capacité d'un leadership national à développer et à rassembler la population autour d'une vision nationale commune.

Les nombreuses crises qui secouent l'Afrique, les changements successifs qui n'apportent aucune solution ne se résument-ils pas finalement et tout simplement à une question de leadership ?

Quête de décentralisation en R. D. Congo : trajectoire et jalons pour la refondation de l'Etat

par Arsène Mwaka Bwenge, Centre d'Etudes Politiques
Université de Kinshasa

Introduction

L'unité nationale et l'intégrité territoriale congolaises sont deux faits surprenants de la fin de la guerre. La belligérance érigée en mode principal de production du politique ces dix dernières années a parcellisé le pays pendant cinq ans. La R.D.Congo – ce fameux *''sous continent trop vaste pour être gouvernable''* – a curieusement maintenu ses frontières. Elle s'est dotée, à l'issue de la signature de l'accord dit global et inclusif de Pretoria du 17 décembre 2002, des institutions atypiques et éléphantiques où cohabitent les belligérants d'hier. L'équation politique congolaise ne se pose plus en termes de chances de survivance de l'Etat au lendemain d'une crise éprouvante, mais dans le sens de mécanismes et modalités pratiques de refondation de son appareil politico-administratif pour un développement intégral. Autrement dit, après une décennie de violences particulièrement destructurantes et au regard de leurs principales causes et des mécanismes légitimateurs, par quelles modalités opérationnelles peut-on refonder les bases de l'Etat et de la société au Congo afin d'assurer un développement intégral, une cohabitation pacifique des peuples, une régulation harmonieuse de la compétition socio-politique, un anéantissement des réseaux de criminalisation de l'Etat, des pillages et de l'instrumentalisation d'une population clochardisée ?

Dans ce texte nous postulons que la décentralisation peut constituer un procédé par lequel cet Etat peut être refondé. Pourtant là n'est pas une thèse originale d'autant plus que le parcours historique de la R.D. Congo et tous les fora politiques²⁷ recèlent bien des expériences et des options politiques vacillant entre décentralisation et fédéralisme. En effet, le processus de démocratisation d'avril 1990 a succédé à une série de tentatives de décentralisation qui portaient en elles les germes des pratiques centralisatrices. Le Mouvement Populaire de la Révolution – M.P.R., parti-Etat – dans son option politique d'une centralisation à outrance à qui a été assignée la mission d'impulser les initiatives à la base, n'a pas relevé le défi du développement. Bien que clamant officiellement l'idée cardinale qu'il n'y a pas de développement possible sans engagement populaire, sans responsabilisation des forces sociales à tous les niveaux de la société, sans élections, sans respect des libertés et droits humains... bref sans bonne gouvernance, justice et démocratie, le régime du MPR et son chef Mobutu n'ont pas été à la hauteur des aspirations populaires pressantes. Les réformes des décennies 1970, 1980 et même de 1990 qui s'ajoutent au fiasco du fédéralisme tenté dans les premières années postcoloniales n'ont pas brisé la spirale du sous-développement. Il n'en a pas été autrement de quelques initiatives tentées par Laurent-Désiré Kabila, successeur de Mobutu.

Si nombreux ont désigné la *''recette''* à la *sésame ouvre-toi*, rares sont ceux qui ont cherché à scruter les expériences du passé avant de projeter une nouvelle expérience. Ainsi convient-il de trouver la *raison des causes*²⁸ de ces échecs, y déceler les erreurs et pièges à éviter à travers le long parcours afin de poser les jalons d'une nouvelle expérience réussie. C'est à ces

²⁷ Luluabourg 1964, Conférence Nationale Souveraine 1991-1992, Conclave du Palais du peuple 1993, Concertations politiques du Centenaire 2000, etc.

²⁸ Ladrière cité par R.Quivy et L.C. Campenhoudt, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, 1995, p.96.

deux préoccupations complémentaires et fécondes qu'est consacrée cette réflexion structurée en deux points. Dans le premier, nous essayons de parcourir le long processus qui conduit à ce constat d'échec à travers une approche sociologico-historique. Le second qui se veut anticipatif, tente de tirer les leçons nécessaires de ces déboires tout en mettant un accent sur les atouts constatés, paradoxalement, au bout des parcours actuels des expériences moins heureuses de décentralisation. C'est à travers les leçons dégagées et au regard des recompositions actuelles que se profilent les jalons d'un système pouvant déboucher sur une bonne gouvernance en R.D. Congo, gage pour l'existence de l'Etat.

I. Les expériences congolaises de la décentralisation

Trois principaux moments de réformes visant le transfert des compétences aux entités de base peuvent être retenus dans la quête de décentralisation en République Démocratique du Congo post-coloniale. Désignés parfois abusivement sous le vocable de décentralisation, ces projets de restructuration politico-administrative ou simple réforme administrative l'ont souvent été plus sur papier que dans la pratique. En effet, une constante traverse ces tentatives permanentes de décentralisation : le schéma centralisateur instauré sous la colonisation a été réconforté par le régime monolithique mobutien et sous celui de son successeur Laurent-Désiré Kabila. Nous retraçons ici sommairement cette trajectoire historique et nous essayons d'en ressortir les dynamiques sous-jacentes sous quatre axes.

I.1. Transférer les pouvoirs aux entités congolaises de base : un défi historique

a) En liminaire : le territoire et ses populations

La R.D.Congo est un vaste pays de l'Afrique centrale s'étendant sur une superficie de 2.345.000 Km². Elle est le troisième pays africain après l'Algérie et le Soudan et neuvième du monde de par sa surface. Peu densément peuplée²⁹, la R.D. Congo compte actuellement autour de 60 millions d'habitants. Elle regorge d'immenses richesses naturelles et potentialités pour son développement futur.

Ce pays compte plus de 250 communautés ethniques parlant plus de 200 langues. En plus du français, langue officielle, le Congo a adopté quatre langues nationales (lingala, kikongo, tshiluba et swahili) parmi lesquelles le lingala prend de plus en plus de l'ascendance. Contrairement aux voisins rwandais et burundais minés par les divisions ethniques hutu-tutsi, aucune tribu ou ethnie n'est majoritaire en elle-même et ne domine numériquement dans l'ensemble sur les autres au Congo. C'est souvent dans les jeux politiques locaux, dans des coalitions ethno-politiques, en pleines conjonctures de crises que certaines ethnies se retrouvent minorisées ou dominent les autres sans que cela soit nécessairement le reflet des statistiques. Les évolutions politiques en Ituri, au Katanga, au Nord-Kivu et au Sud-Kivu illustrent mieux cette réalité³⁰.

Le territoire national est longtemps resté structuré en sept entités politico-administratives : province (ou région), district (sous-région), ville, territoire et commune (zone rurale et zone urbaine), cité, chefferie ou secteur, quartier et groupement. A ce jour, la R.D. Congo est

²⁹ Il y a plus de dix ans que sa densité moyenne était de 13 habitants au km². Toutefois, cette moyenne cache des grandes densités rurales qui vont au-delà de 100 habitants au Km² dans certains milieux ruraux comme le Masisi, Lubero, Beni au Nord-Kivu où ont afflué des déplacés de guerre, des immigrés des pays voisins et dont la gestion a cycliquement conduit à des pogroms.

³⁰ Lire les travaux de R. Ndeshyo, P. Kanyamachumbi, A. Tegera, L. S. Kabuya, F.Reyntjens et S. Marysse, J.-C. Willame, M. Kambere, B. Muchukiwa, M. Bucyalimwe, A. B. Mwaka, ICG, Pole Institute... pour les Kivu ; K. Samba, L. D. Lobho, ICG... pour l'Ituri et C. Young, CRISP... pour le Katanga.

subdivisée en 11 provinces réparties en 38 districts et 150 territoires. Elle compte 20 villes, 170 cités, 477 quartiers, 740 secteurs/chefferies et autour de 5.562 groupements³¹.

b) *La déconcentration coloniale*

L'organisation territoriale et politico-administrative belge au Congo sous le régime colonial était de type hiérarchique et fortement centralisé. Au niveau des provinces, des territoires et des chefferies, les fonctionnaires belges étaient les seuls responsables de l'action publique. Ce sont ces fonctionnaires qui statuaient sur les priorités des entités que l'autorité centrale avait placées sous leur responsabilité. Ils ne rendaient compte qu'à ce dernier par voie hiérarchique³². Les populations locales, par contre, ne jouissaient d'aucun droit de vote ni d'aucune représentation dotée d'un pouvoir de décision ni même d'une influence sur les décisions jusqu'aux élections communales de la veille de l'indépendance dans quelques villes.

A l'indépendance, le territoire congolais compte 10.000 fonctionnaires et officiers dans l'administration, la magistrature et l'armée³³. Fonctionnant dans ce qu'on a appelé *trinité coloniale*³⁴, l'administration coloniale belge est demeurée l'une des plus présentes sur toute l'étendue de sa colonie. Elle est demeurée axée sur ses objectifs de type extractif et de manière très violente. A ce sujet Crawford Young dit ce qui suit :

*« Il n'était pas possible à un Congolais, qu'il résidât en ville ou dans la brousse, de ne pas s'apercevoir qu'il était "administré". Ce n'est nullement étonnant en ce qui concerne les villes : ce qui différencie le système belge des autres, c'est l'extension de l'administration, sa présence et son organisation dans la brousse même. »*³⁵

La vague de décolonisation de la deuxième moitié de la décennie 1950 fait souffler le vent de la participation politique des populations noires et même de leur représentation. Par les décrets du 26 mars et du 10 mai 1957, les institutions urbaines et rurales sont une fois constituées à partir des consultations populaires. Ces élections réservées aux milieux urbains ne sont pas systématiques. Elles augurent toutefois d'un avenir fédéraliste qui ne tarde pas à chavirer vers une « anarchie politico-administrative » ponctuée de sécessions et de toutes les formes de violences derrière lesquelles l'ancien colonisateur n'est pas absent.

³¹ Ces chiffres ont été compilés à partir des statistiques avancées par l'INS [*Recensement scientifique de la population. Juillet 1984. Résultats définitifs.*], L. Kanyinda [« L'expérience zaïroise de la décentralisation territoriale : quels pouvoirs pour les collectivités locales », Communication au séminaire international sur le fédéralisme et la décentralisation au Zaïre et au Congo, Brazzaville, 17 au 20 octobre 1993, p.35.], I-MAGE Consult (coordonné par) [*Organisation de l'espace et infrastructure urbaine en République Démocratique du Congo*, ADIE, Gabon, 2001, pp.6-9].

³² En effet, c'est à ce niveau que se situe la différence entre décentralisation et déconcentration. Si la décentralisation évoque « l'idée d'une collectivité locale qui, englobée dans une autre collectivité plus vaste, s'administre elle-même, gère elle-même ses propres affaires, que les vocabulaires étrangers expriment mieux que le nôtre : "selfgovernment", "selbstverwaltung" dont le correspondant français serait "auto-administration." » (A. De Laubadere, J.-C. Venezia et Y. Gaudemet, *Droit administratif*, 16ème éd., L.G.D.J., 1999, p.174.), la déconcentration consiste, par contre, en un transfert de responsabilités du gouvernement central à des fonctionnaires qui travaillent dans les régions, provinces ou districts. La déconcentration peut être la création d'une administration sur le terrain dotée d'un pouvoir fort, ou encore une entité administrative locale sous la supervision ou la tutelle de ministères. L'autorité exercée sur ces administrations est respectivement tutélaire (une sorte de supervision) et hiérarchique.

³³ J. Gérard-Libois, « L'assistance Technique belge et la République du Congo », in *Etudes congolaises*, II, n° 3, 1962, p.2.

³⁴ L'image de la trinité coloniale au Congo renvoie à une triple alliance du pouvoir politique au Congo Belge qui était composée de l'administration, de l'église et des grandes sociétés. C'est à travers ces canaux que la politique coloniale belge a structuré son pouvoir.

³⁵ C. Young, *Introduction à la politique congolaise*, Editions Universitaires du Congo, Kinshasa-Lubumbashi-Kisangani, 1965, p.12.

I.2. Le fédéralisme à l'épreuve de l'inexpérience de premiers dirigeants

Le Congo postcolonial a rapidement opté pour la forme fédéraliste. Alors qu'au seuil de l'indépendance en 1960 le pays compte difficilement une dizaine de cadres administratifs ayant accédé à des postes importants³⁶, la Belgique, puissance colonisatrice, s'oblige de lâcher le Congo sans que le processus d'africanisation des postes envisagé n'aboutisse. Dès avril 1962, le pays est divisé en 21 provinces autonomes avec des dirigeants démocratiquement élus. Ces provinces font l'objet d'interminables contestations qui se transforment parfois en sécessions (Katanga et Sud-Kasaï) et rendent le pays ingouvernable.

L'administration est dominée par des agents inféodés aux dirigeants politiques. Sans une grande expérience de gestion de la chose publique, ces apprentis politiciens et fonctionnaires se livrent à toutes les pratiques négatives à l'instar de l'ethnicité, du clientélisme, de la corruption... non profitables aux citoyens et à la consolidation du jeune Etat. Les populations, elles-mêmes non initiées au jeu démocratique, passent au choix des dirigeants sans être capables de participer efficacement à la gestion moderne de la société et de l'Etat. En réalité, il s'instaure une démocratie qui ne fonctionne pas ; elle se résume en une multiplicité de partis politiques ethnicistes et personnalisés, le plus souvent fruit des défections incessantes. De même, le fédéralisme instauré est en réalité plus une réponse aux tendances divisionnistes du moment qu'au réel besoin de développement, de renforcement de l'unité du pays et d'impulsion des initiatives locales. Le coup d'Etat de Mobutu du 25 novembre 1965 vient mettre fin à cette confusion qui menaçait l'avenir du jeune Etat.

I.3. Les réformes des années 1970 et 1980 : entre décentralisation et centralisation

La rhétorique de la lutte contre le chaos et l'anarchie qui a accompagné l'accession de Mobutu au pouvoir en novembre 1965 a rapidement remis sur les rails la centralisation coloniale qui va être confrontée aux pratiques fédéralistes introduites aux premières heures de l'indépendance. Dès 1966, les fonctionnaires nommés comme responsables de provinces³⁷ remplacent systématiquement les anciennes autorités élues. La mesure est rapidement généralisée sur toutes les autres entités locales.

En 1973, une réforme uniformise l'administration en vue de sa forte centralisation et de sa hiérarchisation. Alors que l'organisation territoriale et administrative prévalente est structurée en onze entités territoriales³⁸, ces dernières passent à cinq³⁹. Ces structures sont des simples subdivisions administratives dépourvues de la personnalité juridique. Seule la ville de Kinshasa fait exception : elle est dotée d'une personnalité juridique partielle.

Cette réorganisation vise à mettre fin au double système centralisateur et ''décentralisateur'' dans lequel les ordonnances-lois signées entre 1967 et 1969⁴⁰, visiblement relevant plus des

³⁶ C. Young en dénombre sept : Bolikango (Commissaire adjoint au département de l'information à Léopoldville), Alphonse Sita (Commissaire à la jeunesse début 1960), Joseph Yumbu (directeur-adjoint à la prison de Ndolo Kinshasa), Bolamba (éditeur de la revue *La voix du congolais* et attaché au ministère des colonies à Bruxelles), Julien Kasongo (Attaché de cabinet), Théodore Idzumbuir (attaché de cabinet) et Hubert Sangara (membre du conseil d'administration de la compagnie aérienne Sabena).

Idem, p.227.

³⁷ On leur préfère désormais le vocabulaire militaire de ''régions'' et elles passent de 21 à 8.

³⁸ Province, ville, district, territoire, commune, quartier, chefferie, centre, groupement et cité.

³⁹ Région, sous-région, zone, collectivité et localité. Cf. article 1^{er} de la loi n° 73/015 du 5 janvier 1973 portant organisation territoriale et administrative de la République du Zaïre.

⁴⁰ Ordonnances-lois n° 67/177 du 10 avril 1967, n° 68/022bis du 19 janvier 1968, n° 68/432 du 2 décembre 1968, n° 68/024 du 20 janvier 1968, n° 68/026 du 20 janvier 1968 et n° 69-012 du 12 mars 1969.

circonstances que d'une planification, ont plongé l'univers politico-administratif congolais. On lit ce qui suit dans l'exposé des motifs de la loi n° 73/015 du 5 janvier 1973 portant organisation territoriale et administrative :

« Ces textes consacraient sur le plan du droit administratif, un double régime, à savoir : la centralisation et la décentralisation. (...) Dans l'ancien système, en effet, il n'était pas rare de voir les dirigeants desdites entités prendre trop d'indépendance vis-à-vis des autorités supérieures, en se fondant sur le principe de l'autonomie... Cela aboutissait souvent à des conflits de pouvoirs, au détriment de la bonne marche de l'appareil administratif. (...) Par ailleurs, l'on a constaté que les budgets de ces entités étaient presque exclusivement alimentés par les subventions de l'Etat. C'est là une situation à tout le moins anormale. (...) Une des grandes innovations de la réforme réside dans la mise en place d'une administration uniforme et dont les structures sont strictement hiérarchisées et centralisées. La ville de Kinshasa constitue la seule exception à cette règle. »⁴¹

Cette expérience malencontreusement qualifiée de décentralisation perdure jusqu'à 1977, année du déclenchement d'une opposition armée dans la région du Shaba (Katanga). Avec cette guerre, trois lois portant organisation territoriale et administrative⁴² se succèdent entre 1977 et 1978 pour marquer une nouvelle restructuration mettant fin au système plus ou moins mixte instauré par la loi du 5 janvier 1973. Elles reviennent, à quelques exceptions près, à l'ancienne organisation territoriale et administrative qui a précédé la réforme de 1973. Pendant six ans, une discrimination qui rappelle la veille de l'indépendance est ainsi réinstituée dans l'intention exprimée de gérer les entités territoriales rurales et urbaines. Seules la ville de Kinshasa, les sous-régions urbaines, les zones urbaines et les collectivités rurales sont concernées par une balbutiante décentralisation qui ne va pas en réalité au-delà de la seule énonciation.

Le territoire national, quant à lui, est de nouveau découpé en régions, sous-régions rurales, zones rurales, groupements et localités rurales ou urbaines. C'est en réalité la centralisation à Kinshasa qui perdure. Malheureusement, les milieux ruraux, bien éloignés des compétences et des « yeux des gouvernants centralisateurs », se livrent à l'arbitraire.

En 1982, une nouvelle organisation territoriale, politique et administrative est consacrée par les ordonnances-lois du 25 février 1982 dites « loi de la décentralisation ».⁴³ Répondant principalement aux impératifs de l'ajustement structurel, cette réforme se trouve écartelée entre intention/injonction de décentraliser et la nécessité de maintenir la centralisation à laquelle le régime Mobutu doit sa survie. Kinshasa la capitale, les régions, les villes, les zones urbaines, les zones rurales et les collectivités (chefferie ou secteur) sont décentralisées, alors que la sous-région, la cité, le quartier, le groupement et la localité se trouvent déconcentrés. Ces textes dénombrent 9 régions, 15 villes, 27 sous-régions, 76 zones urbaines, 140 zones rurales, 107 cités, 477 collectivités-secteurs et plus ou moins 5.562 groupements. Avec la subdivision de l'ancienne région du Kivu en 3 nouvelles régions en 1988, le nombre de régions passe à 11, celui des villes à 17 et les sous-régions descendent à 24.

Sous cette organisation, les autorités locales et régionales ne sont curieusement pas élues. Elles sont nommées et révoquées par le pouvoir central même si les membres des organes

⁴¹ K. Mpinga et D.J. Gould, *Les réformes administratives au Zaïre*, Presses Universitaires du Zaïre, Kinshasa, 1975, p.73.

⁴² Lois n° 77/028 du 19 novembre 1977, n° 78/008 du 20 janvier 1978 et n° 78/008bis du 20 janvier 1978.

⁴³ Ordonnances-lois n° 82-006 portant organisation territoire, politique et administrative de la République, Ordonnance-loi n° 82-007 portant organisation des élections des membres du Conseil Législatif, des Assemblées régionales, des Conseils de ville, des Conseils de Zone et des Conseils de Collectivité, Ordonnance loi n° 82-008 portant statut de la Ville de Kinshasa et Ordonnance n° 82-019 portant fixation du calendrier des élections et des opérateurs des votes.

délibérants sont à moitié élus. Bien que cette réforme paraisse la plus osée, elle reste fort limitée par certaines dispositions des ordonnances-lois et de leur traduction en actions. Une grande confusion règne dans la répartition des compétences entre les différents échelons sur lesquels pèsent une multitude de mécanismes de contrôle qui ne tardent pas à se muer en des réseaux clientélistes plutôt que de s'assumer en tant qu'organes pourvus de compétences et de moyens.

D'autre part, la mauvaise répartition des ressources matérielles, financières et humaines entre le pouvoir central et les entités territoriales décentralisées affaiblit davantage cette décentralisation. Le contrôle de l'exécution des budgets et les transferts financiers ne sont ni organisés, ni maîtrisés tant par les autorités centrales, régionales et locales qu'entre les exécutifs et les conseils délibérants.

En définitive, ce processus qui s'est voulu ambitieux dès le départ s'est finalement soldé dans la confusion, la conflictualité, la corruption et a accéléré la démission totale de l'Etat des milieux ruraux et même urbains sous prétexte qu'ils disposent de l'autonomie. Ponctué des pratiques centralisatrices⁴⁴, la décentralisation de 1982 n'a été qu'une duperie. Ruinant l'Etat dans sa substance et dans ses ressources, elle a consacré l'hybridité des structures et des autorités des entités administratives voulues autonomes. Elles étaient avant tout responsables du parti avant de se prévaloir de leurs fonctions, le parti étant confondu avec l'Etat. Politisation, patrimonialisation de l'administration, marginalisation des organes délibérants, indépendance des exécutifs locaux nommés par rapport à la population et ses représentants... : tels sont les maux qui ont phagocyté cette tentative de décentralisation qui s'est davantage effacée avec le déclenchement de la démocratisation en avril 1990.

I.4. Démocratisation et projet de décentralisation

Rappelons d'entrée de jeu que la *transition manquée*⁴⁵ congolaise (1990-1997) s'est vite muée en une période de querelle de pouvoir et de positionnement politique. Le mode d'organisation politico-administrative du territoire s'est intensément politisé durant les sept années de transition avec la récurrente question de la forme de l'Etat. L'option fédéraliste défendue à cor et à cri par l'opposition et consacrant une large autonomie aux provinces est présentée comme révolutionnaire et "acquise au changement". Par contre, la décentralisation imposée par le camp du Maréchal Mobutu est assimilée au statu quo.

La Conférence Nationale Souveraine (1991-1992) coupe la poire en deux et propose pour la période de transition un *Etat unitaire fortement décentralisé*, le débat sur la forme de l'Etat devant être définitivement tranché dans le cadre Constitutionnel du nouvel ordre à naître.

C'est dans cette foulée que la loi n° 095/005 du 20 décembre 1995, portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République du Zaïre pendant la période de transition – qui reproduit, pour l'essentiel, l'esprit de l'ordonnance-loi du 25 février 1982 – est adoptée et promulguée. Elle relaye la logique et les enjeux politiques qui prévalent pendant cette période : *partage équitable et équilibré* des postes nécessitant le vote populaire. Les deux familles politiques (la mouvance présidentielle et l'opposition dite union sacrée de l'opposition radicale) devaient désigner leurs délégués qui seraient nommés par le chef de l'Etat à des postes de responsabilité dans les collectivités publiques. Comme on peut s'en apercevoir, ce projet est en réalité une « machine à postes » plutôt qu'un instrument de

⁴⁴ I.W. Isango, « Décentralisation territoriale et pratiques centralisatrices au Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 250, octobre 1991, pp. 421-437.

⁴⁵ G. de Villers et J. Omasombo, *R.D.Congo : transition manquée*, L'Harmattan et Institut Africain, Paris/Tervuren, 1997.

transfert de pouvoir à la base même si l'on y enregistre une relative évolution dans la répartition des matières. Elle ne connaît pas un début d'application avant que la première guerre ne soit déclenchée en octobre 1996.

I.5. Décentralisation en plein militarisme ?

La lutte armée qui aboutit au renversement du Maréchal Mobutu le 17 mai 1997 vient mettre fin à plusieurs années de bipolarisation de la vie politique entre deux individus (Mobutu et son opposant Tshisekedi) et deux camps rangés derrière eux. Une fois encore comme en 1960, la démocratie n'a pas fonctionné ici, elle n'a même pas été installée. Seul le record de plus de quatre cents partis politiques reste remarquable ainsi que des libertés publiques arrachées parfois au prix du sang.

Le régime de Laurent-Désiré Kabila qui succède à celui de Mobutu impose un monolithisme qui *met au frigo*⁴⁶ les quatre cents partis politiques hérités de la transition. A son tour, voulant répondre à la constante demande sociale de responsabilisation des entités de base, le régime de l'AFDL s'exerce à la décentralisation : le décret-loi n° 81 du 2 juillet 1998, portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo est signé et promulgué. Comme la loi du 20 décembre 1995, ce décret-loi ne connaît aucun début d'application. Une nouvelle guerre, celle du 02 août 1998, vient envahir le pays un mois après sa signature et entraîne la militarisation des méthodes de gestion du pays.

Dans quelques enclaves occupées par les rébellions-évasions (MLC et RCD/KM-L) des élections populistes sont organisées vaille que vaille, à l'instar de celles organisées par l'AFDL deux ans plus tôt. Les nouveaux chefs rebelles essaient de doter les entités administratives de nouveaux dirigeants et tentent de légitimer leur autorité contestée. Par ailleurs, les Assemblées délibérantes constituées par voie de nomination au sein de certains mouvements rebelles comme le MLC, le RCD-Goma et le RCD/KM-L n'empêchent pas les seigneurs de guerre d'imposer leur loi jusqu'à la signature de l'accord dit global et inclusif le 17 décembre 2002.

Quant à Laurent-Désiré Kabila à Kinshasa, il initie en 1999 une « décentralisation » particulière : dispersion des institutions sur l'étendue du territoire national. Ainsi, Kinshasa devient-elle la capitale politique abritant l'exécutif alors que Kisangani et Lubumbashi se retrouvent respectivement villes judiciaire et parlementaire. Cette mesure est mise en application : le gouvernement fonctionne à Kinshasa et un parlement devant fonctionner à Lubumbashi est nommé par le chef de l'Etat. Les députés y sont logés et nourris par un Etat en guerre privé de ressources. Souhaitant rester à Kinshasa, certains membres de cette Assemblée ont du mal à rejoindre Lubumbashi et d'autres encore n'arrivent pas à résider de façon continue loin de leurs familles. Ce qui entraîne l'absentéisme au sein de l'Assemblée et les querelles de leadership au sein de son bureau disputé entre Banza Hangakolwa, Tshiamala et Omatuku. Le tout se solde par une conflictualité interminable ponctuée d'exclusions des absentéistes et des démêlés autour de la gestion du budget et du patrimoine de l'Assemblée. Ce débat a survécu à la dissolution de cette institution jusque dans l'Assemblée nationale unifiée post-conflit en 2004⁴⁷.

Cette dispersion des institutions vient après l'échec d'une autre expérience atypique de ''transfert de pouvoir au peuple'' : les Comités du Pouvoir Populaire (CPP). Ils sont une sorte de démocratie directe sans partis politiques et où toute la population, miraculeusement,

⁴⁶ Discours de Laurent Désiré Kabila lors de son investiture à Kinshasa en mai 1997.

⁴⁷ M. Mbalomba, *Assemblée Constituante et L/ Parlement de Transition*, sous presses aux éditions du CEP.

participe à la gestion de la chose publique sans aucune abstention ! Son maître mot est : « Organisez-vous, prenez-vous en charge en identifiant vos priorités et en y apportant vos solutions ». Cette expérience est inspirée des « conseils révolutionnaires ou de résistance » institués en Libye, en Ouganda et au Rwanda ainsi que des cellules de base (*chembe-chembe* en swahili) et autres *Nyumba kumi* (groupement de dix maisons) de l'*ujamaa* tanzanien. Comme l'initiative évoquée ci-haut, les CPP, idée appliquée précocement, sans maturation, n'est qu'un leurre qui va se terminer dans des conflits d'argent, de compétence et de leadership suite à sa mauvaise conception⁴⁸.

Que retenir de cette ère des seigneurs de guerre ? En effet, les pratiques et les rhétoriques de la décentralisation et de la participation des populations à la gestion de l'Etat sont utilisées dans les mécanismes de légitimation des violences et de pouvoir. Improvisation des votes populaires, nomination des assemblées supposées représenter les populations, création des structures populaires (*nyumba kumi*, *chembe-chembe*, cellules de communication, CPP, etc.)... ne sont que des stratagèmes pour embrigader la population dans des logiques de violence. Ils ne constituent en rien un transfert de pouvoir et de moyens conséquents aux entités de base. Laurent-Désiré Kabila, par exemple, accablé par la guerre et la pression de la communauté internationale en vue de négocier avec ses ennemis qu'il traite d'étrangers et de vendus à l'impérialisme occidental, développe un discours ultranationaliste. Il cherche à légitimer sa prise de position et n'amorce pas un rapprochement entre populations et dirigeants. En "décentralisant les institutions" par exemple, son intention est plutôt de se rassurer que ses idées filtrent correctement ses collaborateurs. C'est pourquoi il fallait évacuer une bonne partie de la classe dirigeante des influences des chancelleries occidentales accusées par lui de chercher à influencer la marche de ses institutions. Cette initiative ne peut aucunement être interprétée comme un transfert de compétences et de moyens aux entités de base.

I.6. Décentralisation proclamatoire de transition : une expérience récurrente⁴⁹

Avec la nouvelle architecture politique de la transition, l'option d'un Etat unitaire décentralisé a été levée pour la période de transition. Le projet en cours – qui n'a pas la chance d'être une fois de plus appliquée – porte en lui les germes de la centralisation et les stigmates de la guerre. Les matières de développement ne sont pas suffisamment transférées à la base, le partage du pouvoir entre composantes et entités issues des enjeux de la guerre nous remet à la situation comparable à celle de 1982 et de 1995 où les autorités locales doivent être désignées d'en haut. En plus, comme sous la logique du *partage équitable et équilibré* perceptible à travers le projet de 1995, c'est la proportion entre sensibilités politico-militaires déjà applicable au sein du gouvernement, du parlement, d'autres institutions d'appui à la démocratie et instaurée par l'*accord global et inclusif* qui est envisagée. Un véritable projet de décentralisation est évité au profit des combines entre seigneurs de guerre et autres acteurs sociaux et politiques désormais de carrière.

En définitive, l'itinéraire de la décentralisation en R.D.Congo est sinueux. La décentralisation est restée un projet constant. Dans l'application et tout comme dans la projection, toutes les tentatives parfois atypiques qui s'en réclament sont parsemées des pratiques centralisatrices et autocratiques. Elles procèdent des tactiques de légitimation, de simple distraction et de repositionnement politique. L'absence de démocratie et la mauvaise répartition des pouvoirs, des ressources humaines et financières participent à l'explication. Il en est de même des

⁴⁸ Pour plus de détails lire W. Dede et Y.H. Maliki, *R.D.Congo : les comités du pouvoir populaire ou l'Etat Kabila aux enchères*, CEP, Kinshasa, 2002.

mentalités des acteurs politiques qui n'ont connu que la centralisation et la prédation toute leur vie et qui ont du mal à se convertir à un pouvoir réellement au service de la population. La nécessité de la décentralisation territoriale, administrative et politique en R.D.C est entièrement partagée à la base. Un transfert d'un pouvoir réel accompagné des ressources ainsi que la mise en place, par la voie des urnes, de structures politiques représentatives et auxquelles participent constamment les populations sont réellement souhaitées. La question qui persiste est celle de savoir pourquoi une telle demande sociale légitime est restée impossible à réaliser et comment procéder concrètement pour relever ce défi. La partie suivante propose une esquisse qui s'inspire des expériences malheureuses précédemment décrites.

II. Jalons d'une décentralisation réussie en R.D. Congo

Répondre à la question de savoir pourquoi la responsabilisation des entités à la base est demeurée un pari difficile à matérialiser pendant quarante-cinq ans, c'est à la fois poser la question de l'impossible démocratisation du pays, de l'élite congolaise et de sa légitimité au pouvoir tout comme de la prédation qui s'est érigée en philosophie de gestion au sommet de l'Etat à travers des réseaux clientélistes et d'entreprenariats maffieux depuis la création de l'Etat Indépendant du Congo de Léopold II. Cela suppose aussi la mise en perspective de la fin des conflits armés actuels avec un regard sur les atouts que présentent la société et le pays à leur étape d'évolution actuelle. C'est de cette base que peuvent être tirés quelques énoncés pouvant sous-tendre le projet de décentralisation en R.D.Congo. Comme on peut bien s'en rendre compte, c'est poser un grand problème qu'on ne finira pas de traiter dans ce texte. C'est à ce titre que notre présentation est ici abrégée.

II.1. Au préalable, comprendre le passé

De l'examen du parcours historique de la décentralisation, nous pouvons ramener les principales causes d'échec à trois : absence d'une base démocratique au pays lors du lancement des projets, inexistence d'un pouvoir central efficace et légitime et le règne de la prédation dans le système politique congolais.

En effet, la gestion du pays s'est beaucoup plus faite en *coups de slogans*⁵⁰ que par le biais d'un système politique qui fait de la participation et du pouvoir politique local, non pas un droit mais une faveur. En aucun moment le jeu démocratique n'a effectivement pris cours. Les illusions du multipartisme et des élections des brèves périodes de l'indépendance et de sept dernières années du régime Mobutu ne peuvent aucunement être assimilées à l'instauration d'un système démocratique. C'est sur cette lancée que se situe le processus en cours au pays. Cette logique délégitime et affaiblit souvent le pouvoir central et par conséquent, perpétue la prédation qui caractérise la « gouvernementalité » en R.D.Congo. Une réelle crise de confiance détermine les rapports entre dirigeants et dirigés. Par une sorte de citoyenneté indocile, les populations cherchent, à travers diverses expressions, à montrer aux détenteurs des rênes du pouvoir qu'elles ne partagent pas leurs visées. Emergent ainsi à la fois diverses initiatives de survie et « esprit anti-Etat » assimilable à l'incivisme. Un travail réel mérite d'être fait pour restaurer la place de l'Etat dans la conscience collective tant, contrairement aux slogans de la globalisation de *moins d'Etat*, les Congolais et leurs voisins ont encore besoin de *mieux d'Etat*⁵¹.

⁵⁰ Expression empruntée à Jean Omasombo lors d'une séance de discussion au Centre d'Etudes Politiques en août 2001.

⁵¹ Les régimes des pays voisins du Congo comme le Rwanda, l'Ouganda et Burundi accusent les congolais de ne pas être en mesure de veiller sur tout leur espace territorial utilisé dans la logique de *sanctuaires croisés* de rébellions et bandes armées

II.2. Malgré tout, quelques atouts

L'échec dans la quête d'un pouvoir rendu à la base – via le fédéralisme ou la décentralisation – en R.D.Congo depuis bientôt un demi-siècle ne peut pas être assimilé à une fatalité. Le pays et sa société présentent encore quelques atouts dans leur évolution actuelle.

a. Les potentialités économiques à travers tout le pays

Loin de revenir sur la géographie économique de la R.D. Congo, soulignons seulement que la nature a été généreuse pour toutes les provinces. Toutes les parties du territoire national restent non seulement à découvrir mais aussi exploitables. Le phénomène du coltan au Kivu-Maniema en est une illustration. Chacune des provinces et chacun des territoires, une fois mis en valeur, est susceptible de générer non seulement des ressources agricoles sans méthodes et technologiques particulières, mais aussi bien d'autres ressources comme les pierres précieuses, le bois, etc. La décentralisation n'étant pas assimilable à la balkanisation où chaque entité se retire dans son coin contre une autre, la péréquation résout substantiellement le problème d'équilibre économique et financier entre entités. C'est ici que l'on ressent la nécessité de l'intégration nationale dans toutes ses dimensions.

b. Les ressources humaines

Si lors de la décolonisation le Congo comptait quelques dizaines d'universitaires, les années qui se sont écoulées après l'indépendance ont permis la formation des cadres congolais dans bien des domaines. Le pays dispose, à travers toutes les provinces, des ressources humaines qualifiées qui peuvent être rapidement mises à profit dans le cadre de la décentralisation. Il est un fait qu'une formation permanente et un perfectionnement s'imposent dès le départ et tout au long du processus. De même, la question éthique se pose énormément pour la plupart d'entre eux qui n'ont connu que la prédation à la léopoldienne comme mode de gestion privilégiée. Néanmoins, ce n'est pas une raison de ne pas commencer.

c. L'émergence d'une société civile

Le champ socio-politique congolais s'est enrichi ces dernières années d'un nouvel acteur qu'est la société civile. Son émergence dans les années de la décolonisation a rapidement pris une forme ethnique et s'est rapidement politisée, les associations se muant en partis politiques. Les années 1990 dites de la transition ont généré une masse importante d'ONG et associations qui, tout en accusant les faiblesses anciennes d'ethnicité et de facile politisation, créent progressivement un espace détribalisé dépassant les seuls intérêts locaux. De plus en plus, il s'observe un mouvement civique, une opinion publique et qui agit en véritable groupe de pression sur les dirigeants dans beaucoup de domaines (santé, éducation, genre, droits de l'homme, politique, etc.). A ce niveau, une fois de plus, la question éthique se pose.

d. L'appui et la pression de la communauté internationale

Il est vrai que, de l'avis des Congolais et de bien d'autres observateurs, l'implication de la communauté internationale dans la crise de la R.D. Congo n'a pas généré de résultats satisfaisants. Mais sa présence a facilité bien d'autres choses et empêché beaucoup d'abus. Contrairement aux idées populistes répandues, son accompagnement dans le processus de

(J.-M. Balencie et A. de la Grange, *Mondes rebelles. Guerres civiles et violences politiques*, Paris, Ed. Michalon, 1999, p.617).

décentralisation en R.D. Congo peut être d'un grand apport au lendemain de la crise. Les exemples du Mali et d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest en disent long.

II.3. Poser les jalons d'une décentralisation réussie : une esquisse

a. Des objectifs clairs

Une politique de décentralisation réussie en R.D. Congo doit principalement viser la refondation de l'Etat. C'est cet Etat qui aura la responsabilité d'impulser – et non dicter – et coordonner la lutte contre la pauvreté et le sous-développement à travers la participation de toutes les couches de la société. Un tel objectif suppose la prise en main, par la population, de sa propre destinée à travers un pouvoir central démocratiquement élu, un pouvoir local organisé et autonome capable de juguler et devancer les contradictions et tensions sociales susceptibles de conduire à des violences.

Dans cette acception, la décentralisation se présente comme un dispositif de développement, de démocratisation, de mobilisation des énergies, des ressources, des initiatives pour l'intégration nationale et la paix durable. C'est pourquoi la conception et l'application de la décentralisation doivent viser l'unité du pays, la démocratie et la liberté, l'autonomie et le développement des entités locales.

Le respect du principe de l'unité suppose qu'en décentralisant, ce n'est pas l'éclatement du pays, ni la légitimation des chauvinismes locaux, ni encore moins le triomphalisme des communautés se retrouvant numériquement et/ou sociologiquement majoritaires qui se trouvent au bout de l'action politique. La politique de décentralisation vise à conforter l'indivisibilité du pays en comblant les vides administratifs et politiques qui font émerger des initiatives populaires et/ou des instrumentalisation débouchant le plus souvent sur des effroyables violences qui naissent de la discrimination, de l'ostracisme, de la domination, de l'humiliation et de la frustration.

b. La démocratisation du jeu politique

La démocratie et la liberté en tant qu'objectifs de la décentralisation supposent la participation à l'action politique et la représentation du plus grand nombre, des minorités et des exclus sociaux. Le choix libre des principaux animateurs à travers le multipartisme et les élections – généralement au suffrage universel – le vote et autres procédures légales de délibération en constituent les principaux modes d'action. Bien plus, au-delà de ces moyens, la démocratie regorge aussi de valeurs (sens du bien commun, respect des biens publics, tolérance, justice et équité, égalité devant la loi...) qui méritent d'être vécus au pays. C'est principalement l'absence de cette vie démocratique qui a longtemps fait échouer les initiatives de décentralisation.

c. Une subdivision territoriale bien pensée

La division politico-administrative de la R.D. Congo a souvent été consécutive à des périodes de fragilité du gouvernement central. Au lendemain de l'indépendance en 1960, les résultats des premières élections ont poussé beaucoup de leaders à revendiquer la fragmentation du pays selon des critères ethno-politiques permettant à certaines communautés de constituer une majorité numérique au sein des entités ou aux politiciens de se repositionner en province après l'échec au niveau central.⁵² C'est ce qui explique les contestations territoriales qui s'en sont suivies. Le découpage territorial doit respecter le principe de subsidiarité qui consiste à

⁵² C. YOUNG, *op. cit.*, pp. 319-348.

détecter le niveau d'administration le plus bas où des fonctions peuvent être remplies efficacement. Il ne signifie ni implosion du pays ni anarchie. Les critères de population, d'accès aux services publics, de viabilité économique et les considérations environnementales (développement durable) doivent être scrupuleusement observés.

d. Une répartition équitable des compétences, des ressources économiques et humaines

Pour éviter de cumuler des changements généralement vécus comme une crise, il serait prudent que la modification de la configuration territoriale actuelle soit précédée par des études minutieuses. Il est question d'identifier les ressources économiques, humaines et culturelles à répartir équitablement. L'objectif ultime doit être d'uniformiser l'administration et de redescendre l'appareil de l'Etat jusque dans les coins les plus reculés afin de les démocratiser et les développer par une sorte d'*autogestion*. Cette structuration doit aussi éviter la multiplication des paliers administratifs entre lesquels la répartition et le sens des compétences risquent de ne pas être évidents.

e. La décentralisation d'un pouvoir de contrôle suggestif doublé d'un corps de renforcement permanent des capacités

Par principe, la tutelle est exercée par le pouvoir central ou ses délégués ou encore un organe spécifique de contrôle. L'histoire nous renseigne que la tentative de décentralisation du 25 février 1982 s'est enlisée dans les querelles de contrôle qui faisaient des entités sous tutelle de véritables incapables politiques. Il est de ce fait impérieux de rappeler que tutelle signifie supervision délimitée par une loi et non responsabilité et contrôle sur les organes et les actes d'une structure incapable juridiquement.

Par contre, il est vrai qu'à tous les échelons de la décentralisation, un contrôle s'exerce par les organes délibérants (Parlements et Assemblées provinciales, urbaines et communales). Il porte essentiellement sur la régularité de l'exécution du budget. Etant donné l'ampleur de la prédation au Congo, un organe indépendant de contrôle s'avère nécessaire. C'est l'exemple de la cour des comptes ou de tout autre organe qui doit être investi d'une double mission de contrôle et de formation en vue de promouvoir la bonne gouvernance. L'étendue de la R.D. Congo (2.345.000 Km²), l'importance de sa population (estimée actuellement à plus de 60 millions) et la multitude des entités à décentraliser (plus de 500 à notre avis) imposent la décentralisation d'un tel organe de contrôle suggestif, permanent et indépendant. C'est à ce niveau que la communauté internationale peut aussi être d'un apport déterminant.

f. Intégrer la gouvernance locale

La décentralisation suppose l'engagement de la société, dans toutes ses couches, sur la voie du développement. Les ONG, les ASBL, les églises... appelées *société civile* sont censées représenter ou rassembler une frange importante de cette population. Il en est de même de tout le secteur privé et organisé qui est souvent appelé à subir la gestion du pays plutôt que d'y participer. L'atténuation de l'interventionnisme de l'Etat à travers la privatisation et l'association des acteurs sociaux dans des tâches, hier dévolues aux seuls services publics, a laissé émerger un nouveau mode de gestion des affaires publiques à la base de la société, désigné sous le néologisme de *gouvernance locale*.

En R.D. Congo, les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Bas-Congo constituent le meilleur laboratoire de cette expérience. Sous les régimes de la transition et de deux guerres du Congo, les acteurs sociaux et les églises ont été parfois responsabilisés dans la fourniture des services à la population (eau, électricité, écoles, hôpitaux...). A Bukavu et à Goma, les

activistes de droits de l'homme, les hommes d'églises et les chefs coutumiers ont été parfois associés aux activités du comité provincial de sécurité dans le sens de faciliter la communication avec la population et la recherche des solutions concertées aux problèmes de la sécurité humaine. La législation actuelle de la transition semble avoir intégré ce dialogue. La Constitution de la transition stipule à l'article 40, alinéa 2 :

« *Les pouvoirs publics collaborent avec ces associations nationales privées qui contribuent au développement social, économique, intellectuel, culturel, moral et spirituel des populations et à l'éducation des citoyens et des citoyennes* ».

Par ailleurs, si des passerelles légales méritent davantage d'être envisagées pour une cogestion de la *res publica*, il convient de souligner qu'une prudence mérite aussi d'être suggérée. Les fissures et dissensions actuellement déplorées au sein de cette société civile sont dues pour une large part à cette association à la gestion de la cité. Elle est bipolarisée à l'image de la société politique au lendemain du déclenchement de la transition mobutienne⁵³, les *convoitises politiques*⁵⁴ des acteurs de la société civile congolaise sont loin d'en faire un modèle de gestion et de défense des intérêts de la majorité longtemps tenue au respect par les méthodes de gestion militaristes. C'est cette fragilité de la *société civile officielle*⁵⁵ qui pousse à soutenir qu'il faille envisager une gouvernance locale impliquant aussi les groupements provenant des organisations non organisées, celles relevant du secteur dit informel mais qui paraissent plus représentatives d'autres catégories souvent ignorées comme les *likelemba/kirimba* (tontine, micro crédit), les *bwakisa carte* (épargne populaire), les associations professionnelles (*membres*), *kirimia* (association agricole), etc. Une telle implication doit être progressive⁵⁶ et viser plus les intérêts de la société que son instrumentalisation si souvent déplorée.

Conclusion

Bien conçue et appliquée, la décentralisation est susceptible de combler les vides et les absences de l'Etat. Elle permet de refonder les structures de l'Etat par une administration présente jusque dans les coins les plus reculés du pays et ainsi promouvoir l'intégration nationale. La responsabilisation des entités de base est un facteur qui peut permettre à l'Etat congolais de retrouver de sa poigne afin d'éviter que le débat politique s'éloigne des hémicycles pour se répandre dans la rue. Le plus souvent, ce sont les initiatives populaires et les récupérations politiciennes consécutives qui alimentent les conflits violents (1960-1965 et 1991-1997). La restauration de l'Etat s'impose donc comme un élément indispensable pour éclore les actions concrètes de développement, soutenir la lutte contre la pauvreté, enrayer l'insécurité chronique, pacifier la société tant d'en haut que d'en bas, instaurer la démocratie et garantir les libertés.

La refondation d'un Etat fort, uni et solidaire doit cesser d'être un vœu pieux. C'est à cet Etat qu'incombe la responsabilité d'impulser un développement global harmonieux à travers des

⁵³ A.B. Mwaka, C.B. Ngoy et J.-P. Mpiana, « La société civile congolaise dans le miroir de la démocratisation et de la guerre actuelle », in *Mouvement et Enjeux sociaux*, n° 10, mars-avril 2003, p.128.

⁵⁴ B. Ngoma, « Forces politiques de la société civile. Voie d'accélération du développement de l'Afrique ? », in *Congo-Afrique*, n° 380, 2003, pp.604 – 605.

⁵⁵ Ce terme veut tout simplement désigner des associations reconnues officiellement aux termes de loi mais dont les activités sur le terrain ne sont connues de personne. Leurs animateurs – mieux, leurs *dirigeants* – constituent des visages de proue de la politique nationale. Des noms comme Bahati Lukwebo, Tonga Booke, Matusila, Kasusula, Mwila et une multitude d'autres qui n'ont pas encore réussi leur entrée politique et qui se battent.

⁵⁶ Les faiblesses de la société civile africaine ont été mises en marge par D. BEKE, *La décentralisation dans le cadre d'une bonne gouvernance et d'une bonne administration*, Communication au colloque de l'Université de Lubumbashi, 2 mai 2003, pp.2-3.

politiques publiques concertées et délibérées en matière de défense, d'agriculture, d'industrialisation, d'éducation, de santé, de culture, de justice, etc. Par une répartition rationnelle des responsabilités et des richesses nationales entre les entités décentralisées et le pouvoir central, la justice sociale dégagée peut promouvoir la paix et épargner le pays des embrasements cycliques.

Il est pourtant un fait qu'aucune expérience de décentralisation en R.D.Congo n'a été effective et fructueuse. L'absence d'un système démocratique favorisant les élections, la participation politique, l'éclosion des libertés et même le civisme y est pour beaucoup. Le plus souvent, ce sont les rapports de force en présence qui déterminent le mode de désignation des animateurs des organes locaux. Il est donc clair qu'il y a un réel manque de volonté politique pour les dirigeants congolais de se soumettre aux élections, de se départir des compétences centralisées à Kinshasa – sources d'enrichissement – et de promouvoir une véritable gouvernance locale. Alors que le pays se situe encore à la croisée des chemins et que la communauté internationale se trouve impliquée dans sa pacification, il est impérieux qu'une pression soit exercée sur le gouvernement de transition et les autres institutions pour que les bases d'une politique de décentralisation réelle soient jetées assez tôt. Loin d'être spontané, ce processus doit être mûrement pensé et précédé par de véritables études.

Communication et mobilisation citoyenne à la base : leçons tirées de l'émission "Échos de Goma, fissures"

par Onesphore Sematumba, Pole Institute

Genèse de l'émission "Échos de Goma, fissures" :

Après l'éruption du 17 janvier 2002 qui a détruit une partie importante de la ville de Goma dont l'essentiel de ses infrastructures scolaires, le système formel de l'éducation s'est retrouvé paralysé. Les enseignants, tout comme les parents –devenus par la force des choses bailleurs des fonds des premiers cités- se retrouvaient tous également sinistrés, et la reprise effective des enseignements sérieusement hypothéquée. Les négociations tous azimuts ont commencé et les cours ont repris graduellement dans certaines écoles, les autres restant désespérément fermées ou totalement englouties dans la lave du Nyiragongo. C'est alors que nous avons assisté avec effarement à une explosion de violence inaccoutumée des jeunes écoliers qui se sont rués vers les rares écoles épargnées par la coulée pour les casser et contraindre leurs petits camarades à partager leur sort ! Face à cette situation, nous avons invité quelques acteurs du monde éducatif, en fonction de leur capacité d'analyse, en vue d'étudier ce phénomène de violence infantile d'une part, et d'imaginer des voies de sortie, d'autre part. Les participants, des enseignants du primaire et du secondaire et des mères de famille, ont alors reconnu que le mal était moins chez l'enfant que chez les adultes qui ne lui proposaient que la violence comme mode d'expression et de résolution des problèmes.

En effet, ce groupe qui deviendra plus tard un noyau urbain de réflexion autour des enjeux sociaux de l'heure a relevé des principes sur lesquels doit se fonder toute action visant à la réduction de la violence:

- les enfants sont notre miroir : les adultes ont adopté la violence comme voie d'accès au pouvoir
- la violence est l'expression des faibles, de ceux que l'on a souvent privé de la parole
- il est nécessaire de créer un espace d'expression pour canaliser la parole de ceux qui n'ont pas souvent droit au chapitre.

Dans un contexte général où l'oralité demeure un mode important d'expression et de transmission de la pensée, nous avons identifié la radio comme support de cette « expression populaire », en plus d'autres outils tels que les publications des feuillets en swahili, la langue supra-ethnique la plus utilisée par les habitants du Nord Kivu.

C'est ainsi que nous avons produit la première émission radio le vendredi 5 décembre 2003, autour du thème de la violence juvénile sur les antennes de la Radiotélévision nationale congolaise (RTNC), l'antenne locale de la radiotélévision officielle. Cette émission, nous l'avons intitulée « Echos de Goma, fissures ». « Echos de Goma » dans la mesure où notre objectif est de porter la parole des populations « ordinaires » de Goma et des environs vers les espaces de prise de décision en vue de nouer un dialogue citoyen entre ceux qu'on nomme habituellement la base et les dirigeants. Les « fissures » sont ces cassures d'apparence anodine qui, lorsqu'on n'y fait pas attention pour les colmater à temps, démolissent un édifice laborieusement bâti. Dans le contexte volcanique qui est le nôtre, ce mot est encore plus éloquent. En effet, la coulée de lave qui a décimé une bonne partie de la ville de Goma s'est insinuée dans des fissures souterraines, sur lesquelles tout le monde marchait mais que personne n'avait remarquées. Autant dire donc que notre émission attire l'attention de tout le monde sur les inévitables fractures sociales du quotidien (aux niveaux politique, économique et culturel). Nous nous inscrivons ainsi dans une dynamique d'éducation populaire

conscientisante en vue de faire émerger des citoyens congolais, conscients de leurs devoirs, de leurs droits mais aussi de leurs pouvoirs, des citoyens auteurs et non spectateurs de leur histoire.

L'émission « Echos de Goma, fissures » se veut donc un espace offert par notre Institut aux populations de Goma et de ses environs en vue de :

- libérer leur expression, en porter les échos vers le haut, vers les décideurs
- leur faire prendre conscience des **fissures** sociales et leur faire imaginer les voies de sortie à la base.

La thématique de l'émission

L'émission est résolument orientée vers le politique, au sens strict du terme dans la mesure où l'objectif avoué est de faire prendre conscience aux populations de leurs devoirs, de leurs droits et de leurs pouvoirs dans la gestion de la cité. L'ambition est en elle-même révolutionnaire dans notre contexte où les personnes ont été depuis l'époque coloniale soit muselées, soit contraintes à la langue de bois. Sous les différentes dictatures qui se sont succédé dans notre pays, où l'un des plus grands ministères de l'ère Mobutu s'appelait fort à propos « Commissariat d'Etat à l'Orientation nationale », la parole mal gérée (ou mal orientée !) pouvait conduire à la mort et l'on se méfiait de quiconque parlait politique ou critiquait tant soit peu le système en place. Mais les réticences du début ont été vite surmontées et les jeunes, les femmes, les médecins et toutes les autres catégories de la population se sont engouffrés dans cette brèche d'expression libre. Même les autorités administratives et politiques nous appellent pour donner leurs avis ou pour participer activement à l'émission comme invités. Le cas le plus frappant demeure à ce jour celui du maire de la ville qui, le 26 mars 2004, a fait une analyse très froide du système en place, en concluant que le pays souffre du manque de dirigeants véritablement patriotes.

Les thèmes abordés sont divers, à l'image de nombreuses fissures qui caractérisent la vie sociale du Congolais, confronté à des problèmes complexes pour la simple survie, dans le contexte d'un Etat qui n'existe que pour l'opprimer dans l'essentiel de ses droits et qui lui ferme toutes les portes du pouvoir. En une année, nous avons couvert des sujets aussi la pauvreté des personnes au Congo (le « mythe » du Congo riche ou comment passer des potentialités à la richesse...). La matière est donc abondante, tout le défi de notre côté est de voir comment on favorise l'expression tout en évitant les récupérateurs qui rêvent de se servir de notre micro pour défendre leurs propres intérêts. C'est le cas notamment pour les services publics générateurs de recettes comme la SNEL, le service du Cadastre...qui ont essayé de faire de nous leurs interprètes auprès des populations.

Stratégie

Conçue par et pour les populations de Goma, l'émission passe en version bilingue (français - swahili), alternativement, parfois simultanément ; au départ hebdomadaire (vendredi, 7 :00-7 :30), elle est bihebdomadaire depuis octobre 2004. L'émission de vendredi est rediffusée le dimanche, de 17 :00 à 17 : 30 à la demande des auditeurs qui estimaient avec raison que notre heure de diffusion de vendredi était trop tardive pour des populations qui commencent « la lutte » pour la survie aux petites heures du matin.

Pour permettre le feed-back, nous avons accepté le système du « bip », c'est-à-dire que toute personne désireuse de participer à l'émission nous adresse un signal d'appel d'un téléphone qui nous permet de le rappeler et de téléphoner à nos propres frais. Mais nous sommes conscients que même avec ce procédé seule une petite minorité des habitants de Goma, celle pouvant accéder au téléphone cellulaire, peut nous atteindre. Les plus déterminés nous

rejoignent à nos bureaux pour nous faire part de leurs préoccupations ou suggestions, ce qui nous prouve que les populations se sont progressivement appropriées l'émission.

L'impact

Une année jour pour jour après le lancement de l'émission le 5 décembre 2003, nous nous félicitons de l'impact de notre travail sur les populations de Goma. Ainsi l'Association des parents d'élèves des écoles catholiques (APEEC) s'est désormais investie dans la préparation et l'encadrement des fêtes consécutives à la proclamation des résultats des Examens d'Etat. En effet, ces fêtes étaient l'occasion des gabegies et des violences indicibles de la part des finalistes du secondaire qui n'hésitaient pas à humilier leurs enseignants de la veille en leur saupoudrant de farine. D'autres allaient jusqu'à casser les fenêtres de leurs écoles sous prétexte que les autorités scolaires leur refusaient l'accès à leurs établissements pour y semer le désordre.

Un autre impact, et non des moindres, est que certains services de l'administration publique ont enfin compris l'importance d'établir un dialogue régulier avec leurs « clients », à travers des émissions spécialisées ; c'est déjà un début de redevabilité. Cela a été constaté notamment à la SNEL, qui anime désormais une émission à la RTNC.

Nous nous réjouissons enfin d'avoir établi des contacts entre partenaires qui se croisaient sans se rencontrer dans un vrai dialogue citoyen (malades -médecins, administrations-administrés,...).

Et après?

Cette expression retrouvée après des années de bâillonnement génère des attentes de plus en plus grandes. Les populations nous poussent vers la recherche des solutions aux problèmes que nous poussons à identifier ; pour ne pas s'arrêter au beau milieu du parcours, comme ils disent. Des malades victimes d'actes médicaux nous demandent un accompagnement juridique pour rentrer dans leurs droits. Des victimes des agents du cadastre et des titres fonciers viennent avec leurs titres de propriété pour nous demander de l'assistance. Des étudiants extorqués par leurs aînés sous prétexte des bleusailles souhaiteraient qu'on les aide à retrouver leur argent, etc. Tout en reconnaissant le bien-fondé de différentes attentes, force est de constater qu'il y a là un phénomène de déplacement de légitimité et de responsabilité : les populations attendent de nous des services qui sont normalement attendus de l'Etat, ce qui est symptomatique de l'inexistence de ce dernier.

Mais aider les populations à faire le diagnostic de leurs problèmes et de situer les vraies responsabilités, n'est-ce pas là un début de réponse ?

Encore faut-il atteindre une large frange de ces populations, ce qui est loin d'être le cas. La RTNC Goma, notre partenaire actuel, ne dépasse pas un rayon de 20 kilomètres, ce qui coupe les milieux ruraux de ce canal. Radio Okapi, qui a une meilleure couverture, est plus difficile d'accès pour les partenariats. Comment dès lors faire entendre les Echos de Minova, de Kitshanga et de Nyamilima ?

En effet, l'espace médiatique du Nord Kivu est symptomatique de la situation générale des médias au Congo en général. Kinshasa, la capitale de la RDC, grouille de médias de tous genres (stations de radios, télévisions, journaux) mais aucun d'eux n'a une audience véritablement nationale. Même la radio officielle ne couvre pas l'ensemble du pays, ce qui est un paradoxe dans un pays dont le mode de gouvernance est supposé très centralisé, c'est-à-dire que les « informations » partent de la capitale vers les périphéries. Mais dans ce domaine des médias comme dans celui de la communication au sens large, il y a un vide immense entre Kinshasa et les provinces.

Les programmes proposés par la vingtaine des médias audio-visuels kinois dénotent du mal-être généralisé des populations évoluant dans un contexte de vide d'Etat. Les médias privés produisent en grande majorité des programmes religieux ; les Congolais, lassés par des gouvernements qui ne se sont jamais suffisamment impliqués dans la gestion quotidienne de leurs problèmes réels, s'en remettent de plus en plus à la gouvernance divine. D'où cette prolifération des sectes et autres églises de réveil qui trouvent dans la mauvaise gouvernance politique un excellent terreau et qui utilisent les moyens modernes de communication pour « orienter » des populations en mal de repères.

De même l'ensemble de la province du Nord Kivu est une zone d'ombre parsemée de quelques stations de radio émettant sur des poches fortement localisées autour des agglomérations urbaines de Goma et de Butembo, laissant le reste de la province dans la sous-information absolue. Aucune station de Butembo, par exemple, n'est captée à Goma et réciproquement. Et comme à Kinshasa, les stations de radio privées à caractère religieux investissent les deux villes.

En définitive, seule la radio Okapi de l'ONU couvre les villes du Nord Kivu, mais son réseau FM survole d'importantes franges des populations rurales, à l'image de la ligne électrique Inga-Shaba qui transporte le courant électrique de l'Ouest (Inga, aux environs de Kinshasa) au Sud-Est (les villes minières du Katanga) sur plus de 2000 kilomètres, en laissant les espaces situés entre les deux pôles dans le noir.

Or, l'on ne peut parler de gouvernance, dans un contexte moderne, sans évoquer la problématique de l'accès de toutes les populations à l'information, pour lutter contre les manipulations et les intoxications de tous ordres. Il est évident que cette fragmentation de l'espace audiovisuel dans le contexte de guerre qui caractérisait il y a peu notre pays était voulue par ceux qui avaient comme politique la fragmentation de l'espace physique national. Il nous semble donc impérieux de mettre en place un système d'information fiable et à grande portée, résolument pensé pour servir les populations, pour que les décisions de gouvernance prises au sommet soient connues de ce qu'on appelle généralement la base, et que celle-ci s'en serve pour porter ses préoccupations et ses analyses vers le haut.

C'est donc pour répondre à cette préoccupation et pour maximiser notre liberté, vu que nous restons tributaires de la ligne éditoriale d'un médium officiel local qui dépend lui-même de « l'Orientation nationale » à divers niveaux (province, Kinshasa) que nous devons répondre au défi de nos auditeurs qui souhaiteraient voir naître une radio Pole. Son premier objectif serait de donner l'information et la parole aux populations sur toute la province du Nord Kivu, en vue d'éroder un tant soit peu le mur qui cloisonne les deux parties d'une province qui a été divisée de facto par la dernière guerre et qui peine à retrouver son unité. Le pari est énorme, mais il est à la mesure de l'enjeu : la réconciliation des populations par la prise de conscience et l'expression de leurs valeurs et de leurs intérêts communs.

Liste des participants

	NOM	EMAIL	CELLULAIRE
1	Susan Linnee	slinnee@icg.org	+254 (0)733 622 034
2	Pierre Bardoux	pbardoux@icg.org	+254 (0)733 994 237
3	Amadou Keita	keitaa@repsg.UNON.org	+254 (0)733 527 248
4	Jean-Paul Kimonyo	jpkimonyo@fastmail.fm	+250 08307359
5	Jean-Pierre Kabirigi	plindiro@yahoo.co.uk	+257 964593
6	Gabi Hesselbein	Hesselbein@ir.gess.ethz.ch	+41 1 6386859
7	Domitille Barancira	dbarancira2000@yahoo.fr	+257 930 171
8	Frederick Golooba Mutebi	mutebi@soft.co.za	+256 78673107
9	Bill Yates	BYATES5243@AOL.COM	
10	Dominic Johnson	johnson@taz.de	+49 30 2590 2277
11	Willy Nindorera	willy@cbinf.com	+257 825 622
12	Onesphore Sematumba	poleinst@free.fr	+250 0842 2773 +243 977 210 68
13	Aloys Tegera	alloys.tegera@free.fr	+250 0851 3531 +243 986 057 52
14	Christiane Kayser	c.kayser@free.fr	+33 619 250 941
15	Marie Jose Mavinga	jmavinga@yahoo.fr	+243 818993145
16	Arsene Mwaka Bwenge	arsenemwaka@hotmail.com	+243 815180286
17	Noel Atama	noelatama@hotmail.com	+253 814938815
18	Jeanot Minla	jeanminla@yahoo.fr	+237 775 6604