

REGARDS CROISES
REVUE TRIMESTRIELLE JUIN 2006
N° 17

**Reconstruction/refondation des Etats en Afrique :
Les défis de la gouvernance**



Goma, juin 2006

Editorial

Lorsque nous tenions notre atelier à Kribi en septembre 2005, la transition politique congolaise était au troisième mois de sa nouvelle prolongation. Celle-ci, prévue pour durer une année, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 06, court toujours au moment où j'écris ces lignes. Elle devrait prendre fin en août 06, si un président de la République était élu au premier tour. Sinon, l'on devra encore attendre.

A Kribi, la réflexion a porté sur la problématique de la gouvernance, en tant qu'elle constitue le socle sur lequel les Africains devront refonder des Etats enfin viables, qui oeuvrent pour l'épanouissement de leurs citoyens au lieu de les confiner dans des « marges » de plus en plus larges.

En RDC, une nouvelle Constitution a été adoptée depuis le mois de novembre 2005. Elle accorde une place importante aux institutions provinciales, ce qui constitue un grand pas dans la bonne direction, pour faire face aux défis de gouvernance locale. Et depuis la fin du mois de juillet 06, la campagne électorale bat son plein à travers le pays. Enfin, les élections tant attendues, vont se tenir. Les Congolaises et les Congolais, longtemps privés du droit de se choisir leurs dirigeants, sont convoqués à ce que d'aucuns appellent le rendez-vous avec l'histoire. Je parlerais plutôt de rendez-vous avec l'espoir, si les signaux lancés par cette campagne n'étaient pas alarmants.

En effet, alors que la RDC est littéralement par terre, aucun message allant dans le sens de l'édification d'un minimum d'Etat n'est perceptible de la part des candidats. Et les citoyens électeurs, distraits par les rassemblements et les calicots, ne semblent pas conscients de la force qu'ils représentent face à une classe politique devenue vulnérable et à laquelle il fallait poser de vraies questions et avec laquelle il fallait signer des « contrats citoyens ».

Et pourtant, ce ne sont pas les éléments fédérateurs qui font défaut. Tenez ! En suivant le sillage d'un des candidats à la présidence de la République et les promesses qu'il donne, l'on découvre une vérité aveuglante : tout le pays est dans le noir, il n'y a pas d'électricité, le délestage est général. Faut-il dès lors applaudir à la promesse des groupes électrogènes, alors que notre pays est un scandale hydraulique ? Quelle politique sera mise en œuvre pour que cette ressource eau soit rentabilisée ? Peut-on expliquer aux Congolais ce qui a plongé le pays dans le délestage alors que nous continuons à rembourser la dette du barrage d'Inga ? Ces questions-là, elles se poseraient partout au Congo démocratique. Il y a certainement beaucoup d'autres réalités partagées, qui devraient mobiliser les Congolais.

La gouvernance, c'est d'abord une affaire d'hommes, car c'est une culture. Elle se met en place progressivement, à condition que les hommes qui doivent la porter soient à la hauteur. Je ne me lasserai jamais de citer Paulo Freire : « *L'homme peut changer le monde, s'il sait que le monde peut changer, et qu'il peut l'être par lui.* »

Pour ce qui est du processus en cours, rien ne me fait croire que les Congolais veulent vraiment le changement. Les bonnes vieilles recettes sont appliquées avec le même succès que jadis. Les élections sont vécues comme une fin en soi et non comme un outil de changement. Les Congolais accourent aux rassemblements pour acquérir des survêtements, des pagnes et des képis. En contrepartie, ils chantent les louanges du « bienfaiteur » du jour. Comme au bon vieux temps, qui n'est pourtant pas aussi vieux que cela.

Quant aux candidats, ils semblent partis pour un concours de congolité tous azimuts. Ainsi, tel candidat affirme haut et fort qu'il est un vrai Congolais ; telle candidate, dont la fibre congolaise ne souffre d'aucun doute, se croit obligée de préciser qu'elle est mariée à X, véritable Congolais !

Pour ma part, les vrais Congolais, ce sont ces millions d'enfants, de femmes et d'hommes qui tirent le diable par la queue, qui vivent en marge de leur propre société. Les véritables Congolais, ce sont ces enfants de la rue, ces prostituées, ces déplacés et ces réfugiés, victimes des décennies de mal gouvernance. Les véritables Congolais, enfin, ce sont toutes ces populations qui marchent pieds nus, qui ne peuvent se faire soigner ni assurer l'éducation de leurs enfants, alors que sous leurs pieds les autres extraient de l'or, du diamant et de la cassitérite.

Tous ces Congolais véritables, qui ont la souffrance en partage, n'attendent que des hommes –et des femmes- suffisamment patriotes pour relever les défis du développement de ce pays. Des hommes et des femmes en mesure d'affronter le défi de changer.

Les élections ne constituent donc pas une fin en soi, et le rôle de l'électeur ne se limite pas au dépôt du bulletin dans l'urne. Il lui faudra aider celles et ceux qui - grâce à nous- seront aux commandes à garder, plutôt à trouver !- le cap.

Bonne lecture à tous

Onesphore Sematumba

Juillet 06

Les défis de la gouvernance en Afrique: diagnostic et questionnements

Par Christiane Kayser, Pole Institute

Dans le cadre de son travail sur « la gouvernance au cœur des tempêtes », Pole Institute a mis en place un espace de dialogue et d'apprentissage interafricain.

A partir de la République Démocratique du Congo, notre regard sur la gouvernance et les questionnements autour est le suivant :

« 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 mais aussi une pauvreté et une marginalisation croissantes, 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 sagesse 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 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

Notre travail autour de la gouvernance se veut aussi une opportunité d'ouverture vers d'autres réalités en dehors de la région des Grands Lacs.

Après les échanges de Mombasa en décembre 2004, nous avons pu réunir en septembre 2005 à Kribi au Cameroun 18 praticiens, chercheurs et animateurs de la gouvernance travaillant dans sept pays africains, y compris des anciens et actuels responsables de la gouvernance aux niveaux local et national. L'atelier a été organisé par Pole Institute. L'Espace Dschangshuss et l'Alliance pour la Gouvernance en Afrique s'y sont associés.

Certains des questionnements et hypothèses issus de Mombasa ont été traités à Kribi :

¹ Editorial de „Reconstruction et refondation des Etats en Afrique: la gouvernance au coeur des tempêtes“, Regards Croisés No 14, voir www.pole-institute.org

1. *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 ?*
2. *La responsabilisation des citoyens devient un enjeu central.*
3. *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.*
4. *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.*
5. *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.*
6. *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.*

L'atelier s'est organisé autour des six thèmes suivants :

1. L'Etat central et les défis de la gouvernance
2. Les expériences de la construction de l'Etat et de la citoyenneté en commençant par le bas
3. Gouvernance et tradition
4. La sécurité : une base essentielle de la gouvernance
5. L'exploitation des ressources et la gouvernance
6. Gouvernance et transfrontalièreté

Les réalités très diverses des pays de l'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali, Niger, Côte d'Ivoire, etc.), des pays des Grands Lacs (République Démocratique du Congo, Burundi, Rwanda) et des pays de l'Afrique Centrale (République du Cameroun, Tchad, Guinée Equatoriale) ont parfois produit des chocs, demandé un effort supplémentaire de communication, mais par là aussi alimenté et enrichi les débats.

Quelques idées-forces et questionnements à poursuivre qui sont issus des présentations et débats :

- Le **défi de la gouvernance** est résumé dans une fable ouest-africaine hautement symbolique : C'est l'histoire d'un génie qui capture les jeunes d'un village, les pousse à chasser tous les vieux et leur ordonne après de construire une cité entre ciel et terre. Quand ils refusent, bredouilles, il en égorge certains devant les autres. Un des survivants demande conseil à son vieux qu'il avait caché par pitié dans une case du village. Celui-ci lui conseille d'accepter le travail mais de demander d'abord que le génie trace les fondations de la cité. Le génie découvre ainsi qu'il reste au moins un vieux au village car ce sont eux qui savent **que l'on ne peut construire une cité sans fondation.**

Quelles sont alors les fondations de l'Etat africain d'aujourd'hui ?

- Raogo Antoine Sawadogo a résumé sur base des expériences ouest-africaines les **sept erreurs historiques** des États en Afrique :
 1. S'ériger en Etats-Nations construits par le haut et de l'extérieur. C'est dire aux fleuves de couler vers les ruisseaux...

2. Choisir ou se laisser imposer le système de l'aide, des projets et des programmes comme mode de gouvernementalité et de gouvernance.
3. Laisser s'envahir de l'épouvante des conflits et de la violence qui entrave les mécanismes de régulation et les modes de gouvernance.
4. Laisser éclore des « cités débridées », sans normes, où les plus forts mangent les plus faibles, où règnent la marginalisation et l'exclusion.
5. Conduire des décentralisations à l'occidentale qui décentralisent les problèmes.
6. Vivre dans l'éternel recommencement : un régime en chasse un autre sans qu'il y ait de capitalisation, de sédimentation et cristallisation. La précarité règne.
7. Eriger les élections en priorité absolue et mesure du processus de démocratisation, alors que en réalité les **sources de légitimité** sont jusqu'à ce jour d'un côté les institutions traditionnelles et religieuses et de l'autre le fusil et l'argent.

8. Dans un monologue provocateur sur le « **théâtre de la gouvernance** », le poids écrasant des bailleurs et la culture politique néfaste, Thierry Nlandu nous a fait réfléchir à l'exemple de la RD du Congo sur les obstacles énormes et les responsabilités y compris de nous-mêmes.

À partir de ces constats largement partagés plusieurs **pistes de travail** déjà pratiquées par certains se sont dégagées :

- La gouvernance se construit à tous les échelons de la société et a besoin de l'émergence d'une **culture citoyenne** ancrée dans le vécu des populations et ouverte au monde.
- Il y a dans de nombreux endroits une identification des populations avec leur **cit**, que ce soit une commune rurale ou urbaine, une chefferie ou un groupe de villages. Ils en sont fiers et s'y engagent dès qu'il y a une possibilité. Dès lors il s'agit de fonder et de renforcer des **communautés d'appartenance** comme bases de la nouvelle citoyenneté et de la refondation de l'Etat.
- Il s'agit de reconnaître que la gouvernance se construit sur base de luttes pour le pouvoir et négociations d'intérêts. La négociation et l'application de règles et normes claires et transparentes au niveau local dans le cadre de lois d'orientation centrales a fait ses preuves dans de nombreux cas tant dans le passé qu'actuellement. Il s'agit donc d'œuvrer pour des systèmes étatiques avec **des lois d'orientation générales au niveau central** et des négociations de **conventions locales engageant les parties concernées au niveau local**.
- La Charte de Kouroukan Fouga datant de 1236 et enrichie sur plusieurs décennies dans une culture orale donne un **exemple de mode de gouvernance traditionnel africain** dont certains éléments survivent jusqu'à présent dans les attitudes et comportements des gens. Certains articles sont d'une modernité étonnante.
- Il y a nécessité d'un accompagnement de la gouvernance et de la culture citoyenne qui doit
 1. **assumer le politique** et lui redonner un sens et une orientation citoyenne et non partisane
 2. **se baser sur une lecture de l'Histoire et**
 3. **sur une analyse du contexte actuel**
- **Les violences des pauvres** sont souvent une réaction aux **violences structurelles**. L'on ne peut travailler par rapport aux premières sans s'en prendre aux deuxièmes.
- L'insécurité physique couplée à l'insécurité économique devient une **insécurité existentielle** qui jette les populations dans des crises aiguës qui deviennent souvent chroniques et engendrent la violence comme mode de survie, l'exclusion et la haine comme bases de la relation avec l'autre. Dans des pays comme la RDC ou la Côte d'Ivoire **l'insécurité est devenue un mode de gouvernance**.

- Le travail **contre la culture de la violence**, pour les logiques civiles à l'encontre des logiques militaires, ne se construit pas sur des modules de gestions de conflits et autres gadgets à la mode. Il doit puiser dans les valeurs et savoirs traditionnels, les capacités de négociation et la créativité des uns et des autres. Il doit commencer dès le plus jeune âge et dans le contexte local et s'appuyer sur les cultures citoyennes émergentes.
- **La citoyenneté n'est pas statique, mais dynamique.** Les communautés de base avancent, bougent, mais les décideurs, les intellectuels, les responsables ne prennent pas ces mouvements en compte, n'avancent pas avec elles, mais vont chercher des lois et des normes à calquer sur les réalités.
- **Un vécu des communes** ou autres entités de base de la gouvernance est la meilleure école pour apprendre aux enfants la nouvelle citoyenneté.
- Il s'agit de créer et de multiplier les **espaces de dialogue et d'apprentissage entre citoyens, élus et administrateurs.**
- **La question de la création et de la distribution des richesses** est intimement liée à la gouvernance et à la citoyenneté.
- En ce qui concerne la **gestion des ressources naturelles** (minières et autres), **il y a nécessité de mécanismes de gestion locale** avec un droit de regard des citoyens. L'extraction minière doit être intégrée dans le développement de l'espace et l'activité minière valorisée et sécurisée en tant que telle.
- L'exemple de la RDC qui depuis la conférence de Berlin au 19^e siècle n'est pas considérée comme un Etat mais comme une zone de libre échange, pour ne pas dire un lieu de pillage, nous met au défi de trouver des modes **de plaidoyer et de négociations de problèmes au niveau international** avec des acteurs africains respectés dans le monde et redevables aux populations locales.

Les **questionnements** suivants sont à creuser :

- Comment lire les avancées si modestes soient-elles et construire sur cela ?
- Quelles alternatives et quels barrages à l'école de la violence ?
- Comment travailler sur un équilibre viable entre sécurité et insécurité ?
- Comment sortir de la logique du système de l'aide et faire un travail d'accompagnement de la gouvernance qui n'affaiblit pas les structures et ébauches existantes de la gouvernance locale ?
- Comment faire une jonction productive des réalités traditionnelles et les exigences de la modernité ?
- Sur quelles bases restaurer l'autorité de l'Etat ?
- Comment arriver à crédibiliser la commune comme source de citoyenneté ?
- Comment dépasser le statut transitoire du lieu de vie de nombreuses familles africaines et promouvoir l'appartenance à une cité en tenant compte de la spécificité des modes de vie des nomades, mais aussi des mineurs, etc. ?
- Comment éviter que les erreurs et injustices des systèmes centraux se reproduisent à l'échelle locale ?
- Dans les pays où l'armée et l'État sont devenus des facteurs d'insécurité : comment dénicher et renforcer des facteurs de sécurité et de stabilité ?
- Comment fédérer de façon constructive les capacités de réaction collective face aux situations inacceptables ?
- Comment faire émerger et renforcer au niveau de la société civile des interlocuteurs respectés et acceptés face aux Etats africains et à la communauté internationale ?

*Pour Pole Institute,
Christiane Kayser*

1) Le vécu des défis

Bonne gouvernance locale : du discours à la praxis !

Thierry Nlandu Mayamba
Consultant en Développement organisationnel
Professeur à la Faculté des Lettres
Université de Kinshasa/ RDC

D'emblée, j'aimerais vous avouer combien pénible a été la rédaction des quelques lignes que je me propose de partager avec vous dans le cadre de cet atelier sur la bonne gouvernance locale. Pas du tout inspiré, je me suis retrouvé en train de monologuer ou tout simplement de me parler à moi-même comme c'est souvent le cas pour bon nombre d'Africains de nos villes qui, sous le soleil ou la pluie, errent dans nos rues en quête d'une oreille attentive.

Comme eux, j'ai eu l'impression de parler d'un vieux-nouveau sujet proche de ces anciennes métaphores toujours renouvelées telles que « indépendance », « assistance technique », « coopération », « partenariat » et autre « démocratie » qui ont toujours eu le mérite de plonger cette terre d'Afrique dans des rêves juste le temps lointain de se rendre compte qu'il s'agissait d'un cauchemar.

Avant de poursuivre ce genre de monologue qui souvent ne provoque que rires et moqueries de tous les passants qui, par malheur ou bonheur, croisent votre chemin je voudrais vous présenter mes excuses, car, fidèle à la philosophie de tout ceux dont la vie est modelée par les intempéries de tout genre, je vais sans doute naviguer à contre-courant pour essayer d'interroger tous ces discours et pratiques de bonne gouvernance locale qui font partie du quotidien des Congolaises et des Congolais.

Mais comme tout discours de fou, je vous prie d'accepter ma rationalité qui donne une structure à ce discours qui n'est sans doute pas celle prisée par les scientifiques et autres académiques qui liront ces quelques lignes maladroitement écrites et provocatrices à souhait.

Comme toujours sur le continent africain et en particulier en République Démocratique du Congo depuis des décennies, les métaphores vives et nouvelles sont élaborées sous d'autres cieux et introduites dans le pays par trois canaux :

- Les hommes politiques
- Les intellectuels
- Les ONG locales

Ce que toutes ces structures intermédiaires ont en commun c'est leur soif de bénéficier des fonds alloués à tous ceux qui entreront dans la nouvelle philosophie toujours plus promotrice du bien-être de l'Africain que celle qui l'a précédée et qui a connu le même engouement d'adhésion. Qui ne se souvient pas de la démocratie avec son slogan moteur : « Démocratisez et vous aurez l'aide ! ». Aujourd'hui, il ne suffit pas de démocratiser, d'avoir des élections libres et partiellement ou totalement transparentes. A elle seule, semble-t-il, la bonne gouvernance peut garantir les financements à venir.

Qu'on se comprenne bien ! Je ne suis pas en train de vouloir dire que les innovations auxquelles nous sommes confrontés sont mauvaises ; encore moins que les exigences de démocratie ou encore de bonne gouvernance ne sont d'aucun apport pour la République Démocratique du Congo. Non, mon propos ne se situe pas à ce niveau.

Mon propos concerne le contexte dans lequel on greffe ces nouvelles métaphores et leurs conditionnalités liées souvent à l'argent. La carotte du financement extérieur n'est pas la meilleure manière de créer une culture propice à l'intégration ou à la redynamisation des nombreuses valeurs dont sont porteuses des métaphores comme « démocratie » ou encore « bonne gouvernance locale ».

Afin de mieux illustrer ma pensée, je cherche toujours à comprendre le fossé qui existe entre tous ces discours que l'on entend sur la bonne gouvernance locale ou pas et la pratique de celle-ci dans un pays où la nouvelle métaphore côtoie allègrement des réalités récurrentes comme « corruption », « impunité », « détournement », « vols », « non-respect des règles de gestion », etc.

En effet, comment comprendre ce mariage insolite si ce n'est que dans la reproduction ou mieux dans le mimétisme d'un discours dont les premiers destinataires restent les bailleurs de fonds, car le peuple concerné ne réalise même pas de quoi tous ces spécialistes parlent à Kinshasa à la télévision ou dans les ateliers qu'ils organisent.

Enfin, comment comprendre cette dichotomie troublante si ce n'est que par l'absence d'une culture portée vers l'acceptation des valeurs qui animent la vie de tout celui qui croit aux vertus de bonne gouvernance dans la gestion et la marche de la société. Et malheureusement, la connaissance et le vécu de ces valeurs ne se décrètent pas. Ils sont la résultante d'un apprentissage permanent depuis la première cellule citoyenne, c'est-à-dire, la famille.

La seule explication, qui saute aux yeux de tous ceux que tous ces « ismes » et « ances » anciens et nouveaux ne cessent d'appauvrir, est celle des finances qui sont liées au show de la maîtrise de toutes ces métaphores, preuves d'une complicité constamment renouvelée entre les dirigeants et intellos quémandeurs de charité et les maîtres pourvoyeurs d'assistance.

Seul l'argent facile des autres justifie l'engouement de nos dirigeants pour ces métaphores vives, car le but ultime reste celui de séduire le « bilatéral ». « Genre », « lutte contre la pauvreté », « impunité », « parité », etc. On n'y croit que dans la mesure où ces mots nouveaux sont générateurs de financements extérieurs qui permettront au gouvernant de piller les ressources intérieures en toute quiétude.

C'est alors que les gouvernants acceptent de se lancer dans de vastes programmes de solutions d'ordre structurel pour rendre possible l'existence de la nouvelle bête « bonne gouvernance ». Les uns affirment qu'il faut changer la Constitution, texte fondamental qui, sous nos cieux, n'est jamais élaboré pour durer, mais pour changer régulièrement selon la taille de ceux qui gouvernent aujourd'hui.

Il faut que cette Constitution reconnaisse la nécessité d'une « nouvelle vieille » forme de l'Etat « central fortement décentralisé » ou mieux « unitaire fortement décentralisé », pour éviter la redondance. Il faut croire que nous avons perdu le sens de l'histoire pour oublier que toutes ces Constitutions d'un jour naviguent sans cesse entre « unitarisme » et « fédéralisme ».

Il faut qu'elle dise quelque chose sur la parité entre homme et femme pour s'assurer des financements disponibles pour l'un des thèmes les plus attractifs de ces dernières années au niveau international.

Il faut vite organiser les élections même si elles ne seront qu'une mascarade, pourvu que les maîtres voient qu'elles ont été organisées et ont légitimé le pouvoir de tous ceux qui sont au pouvoir aujourd'hui et dont on ne cesse de décrier la mal gouvernance et le pillage des ressources du pays.

Comme on le voit ce n'est pas la créativité qui fait défaut ! L'élite politique, universitaire et des mouvements associatifs rivalisent de créativité dans l'absorption de la nouvelle pilule « bonne gouvernance ». Leur imagination ne tarit pas lorsque le financement extérieur est au bout de l'hameçon.

« Bonne gouvernance d'en haut », clament les uns. « Bonne gouvernance d'en bas », surenchérisent les autres. Mais tous ne disent pas si le financement de ce processus vient « d'en bas » ou « d'en haut » !

On insiste plutôt sur les petits pas à faire à partir d'en bas, de petits pas qui, malheureusement, ne grandissent pas depuis les indépendances ! On met l'accent sur l'implication des autorités et de la population locale. Les premiers, dans les moments protocolaires des inaugurations des bâtiments sans oublier les ouvertures et clôtures de nombreux ateliers, fruits du discours sur la bonne gouvernance. Les seconds, par une participation active dont la motivation majeure reste, n'en déplaie à certains, l'apport financier et la présence sécurisante de l'organisation étrangère qui anime le projet.

Que le « Blanc » s'en aille et le projet ne tient plus parce que tout simplement porté financièrement par « le Père » et verbalement si pas de manière folklorique par nos gouvernants ! Que les bailleurs se retirent et la retenue dans la gestion de la nouvelle expérience s'estompe comme si on avait soudainement peur que ce petit pas de bonne gouvernance locale n'en inspire d'autres et ne contamine la nation tout entière ! Etrange que l'attitude de nos gouvernants dont l'enthousiasme pour la décentralisation de la gouvernance n'égale en rien celui de la décentralisation des problèmes.

Eternel recommencement d'un Etat qui a cessé d'exister ; où tout est mouvant , précaire ; et où la bonne gouvernance est réduite à la gestion calamiteuse de « l'aujourd'hui ».

C'est alors qu'essoufflé par ma longue marche, j'ai décidé de m'arrêter pour reposer tout mon corps sur ce morceau de pierre au bord de la route. Sans le vouloir, je me suis endormi pour me retrouver seul avec ma conscience et une série de questions sur mon « moi ».

En effet, n'est-ce pas moi et moi seul le responsable de ce désastre ? Pourquoi ailleurs, on sent le changement possible et la bonne gouvernance une réalité qui anime l'existence de toute une société ? Où est-ce que les autres humains de la planète trouvent les ressources nécessaires pour animer une autre manière d'être citoyen ? Comment arrêter de courir après des mirages ? Que faire pour cesser avec le mimétisme ?

Toutes ces questions ont défilé dans mon sommeil circonstanciel, bercé à la fois par les vrombissements des véhicules et par les coups de sifflet intempestifs de l'agent de l'ordre qui, à ciel ouvert, rançonne les chauffeurs taxi et autres transporteurs. C'est lui qui, finalement, m'a tiré de ce court moment de sommeil qui n'avait aucune chance de durer, tant mon estomac de marcheur était creux.

Je me suis remis à marcher avec cette fois sur mes lèvres asséchées la question essentielle de l'animateur actuel de la métaphore « bonne gouvernance ». En effet, qui animera ce discours sur le plan pratique ? A cette question, ceux qui affirment être plus optimistes que moi crient à qui veut les entendre qu'il faudra faire avec ce que l'on a, avec l'homme et la femme qui existent actuellement dans cet espace géographique du Congo !

Mais moi, à force de regarder autour de moi j'ai fini par me lasser de ce discours car je ne trouve nulle part dans ma société cet homme ni cette femme à même d'animer toutes ces valeurs contenues dans le paquet bonne gouvernance.

Dois-je croire que je pourrais le faire avec ces hommes et femmes de cette génération à qui les armes ont donné non seulement la force du pouvoir illégitime, mais aussi et surtout l'arrogance de l'ignorance, l'orgueil de l'humilité absente et le verbe de la peur de la vérité ?

Dois-je croire en cette main noire que la charité de « l'assistance humanitaire », de « l'aide au développement », du « partenariat », de « la bonne gouvernance d'en haut et d'en bas », de « la démocratie », de « la suppression de mes dettes », etc., ont rendue paresseuse à force de rester toujours en dessous de la main qui donne !

Pessimiste je le suis, car je ne vois pas où l'on prépare cet homme ni cette femme capable de relever les défis majeurs de la bonne gouvernance en terre congolaise. Ni dans la famille, première cellule citoyenne d'apprentissage des valeurs démocratiques et de la bonne gouvernance, ni à l'école qui a laissé ses prérogatives à la rue, ni dans l'Eglise qui, chaque jour s'habille aux couleurs des « ismes » et « istes » qui tuent l'homme et la femme, aucun de ces lieux n'offre aujourd'hui cet espace qui, jadis, permettait de pétrir des hommes à même de lire les signes du temps et d'y apporter les réponses attendues par toute la communauté.

Pessimiste, je le suis parce que je ne crois pas qu'il suffise de tout investir dans des processus de restructuration qui sont nourris par des capitaux étrangers et par des discours théoriques riches sur « la gouvernance d'en bas ou d'en haut » ! Non, l'enjeu en République Démocratique du Congo va au-delà de la simple restructuration et la solution ne viendra sans doute que d'une action combinée de restructuration des structures et de re-fondation de l'homme et de la femme, appelés à animer ces structures et de répondre à leurs nouvelles exigences.

Malheureusement, le pouvoir en République Démocratique du Congo n'investit pas du tout dans l'homme ni dans la femme. Quant à la communauté internationale, elle reste préoccupée par des solutions de type « pansements gastriques » qui ne visent souvent que des processus de « normalisation » afin de répondre à des urgences humanitaires. Un réel nouveau business a vu le jour qui ne s'accommode que de l'éphémère, de la charité, du court terme et jamais de la justice, ni du long terme !

A titre d'illustration, pour essayer de comprendre la grande difficulté devant laquelle se trouve l'expérience de la bonne gouvernance en République Démocratique du Congo, il suffit d'examiner le fonctionnement de la première cellule citoyenne congolaise, entendez la famille congolaise. Parler de bonne gouvernance dans ce contexte exigerait de remettre en question une manière de concevoir et d'être au pouvoir caractéristique de la société dictatoriale qui a longtemps marqué l'existence des familles congolaises.

Ici, le détenteur du pouvoir, c'est-à-dire le père, l'homme, érigé en « Père Fondateur » ou mieux « Fécondateur » ne peut en aucun cas faire l'objet de contrôle ni de critique sous peine de voir son autorité ébranlée. Pendant plus de trente ans, des notions telles qu'égalité, liberté, justice distributive, sanctions, participation et autres qui sont des piliers de la bonne gouvernance, n'ont pas été à l'ordre du jour ni n'ont fait l'objet d'un apprentissage quelconque.

On comprend aisément les difficultés de bon nombre de nos concitoyens à entrer soudainement dans une logique à laquelle ils n'ont pas été nourris dès leur tendre enfance. La bonne gouvernance ne s'improvise pas. Elle n'est pas non plus le fruit d'une génération spontanée.

Surpris par les exigences des bailleurs, les Congolais appelés à intégrer l'ère de la bonne gouvernance ne peuvent qu'exceller dans un mimétisme dont la qualité ne se mesure qu'à la quantité de discours produits sur ce sujet. Le but n'est rien d'autre que de prouver au maître qu'il a été bien compris, ignorant sans doute que le maître n'est pas dupe !

Pessimiste, je le suis encore plus à la fin de ce processus interne qui, étrangement, me révèle mon impuissance, mais aussi mon ardent désir que les choses changent et que des périphéries qui ne cessent de gronder dans tout mon pays émergent un homme et une femme à qui la pauvreté n'a pas enlevé tout sens de partage et de respect de l'autre, son frère, sa sœur !

C'est sans doute ce léger espoir qui me garde debout, marchant en somnolant, parlant en marchant, convaincu d'avoir autour de moi des oreilles attentives qui, au-delà de ma provocation, s'engageront, avec moi, à parler et agir pour que mon monde redevienne monde !

Etat et sécurité : mythe ou réalité ? Un regard de l'Est de la RD Congo.

Par Aloys Tegera, Pole Institute

En 1999, en pleine deuxième guerre dite de « rectification » en RDC déclenchée à partir de Goma en août 1998, j'ai rencontré une vieille maman qui avait perdu tout son avoir à cause des pillages répétés par des bandes armées sans foi ni loi. La vieille maman me demanda : « Mon fils, est-ce qu'un Etat qui ne peut plus me protéger et protéger mes biens est encore un Etat ? ». Sans trop réfléchir je lui répondis brusquement par un non. Cette interrogation de la vieille maman a toujours hanté mon esprit et plus les années passent plus j'ai toujours du mal à nuancer ma réponse.

1. Le pouvoir comme nécessité.

La reconnaissance des appétits individuels ou des groupes est un fait et une réalité à la base de la question du pouvoir que des générations d'hommes et des femmes ont dû affronter pour définir le lien social possible entre communautés humaines obligées à vivre ensemble et mettre en place une règle de droit devant régir les intérêts et les obligations des uns et des autres.

La nécessité d'imposer une régulation entre intérêts divergents est vécue et acceptée comme l'essence même du pouvoir et la capacité d'imposer cette régulation est accueillie comme un mal nécessaire, car le pouvoir est toujours contraignant, et peu importe que cette capacité provienne d'un prince ou d'un groupe d'individus qui en reçoit le mandat.

Le choix entre le chaos ou l'ordre et la loi est clair et indiscutable. Un problème sérieux se pose quand ce pouvoir est accaparé par des vautours qui se disent l'élite politique et se servent des outils du pouvoir pour ne servir que leurs propres intérêts au détriment de la population. Et ici nous sommes en face de nouveaux phénomènes de ce qui reste du pouvoir issu des années des indépendances et d'aucuns se demandent quoi faire avec de telles classes politiques.

2. Etat moderne en Afrique, un héritage piégé.

Le caractère exogène de la formation des Etats en Afrique au 20^{ème} siècle a engendré des Etats issus du découpage colonial où les limites administratives belges, anglaises, françaises, portugaises, etc. sont devenues des frontières politiques et comme résultat, on assiste à une division des peuples homogènes ayant une forte identité communautaire. Dans le cas de la RDC, les frontières avec ses neuf pays limitrophes se vivent tant bien que mal, c'est-à-dire avec des tensions de moindre intensité au débordement maîtrisable, à l'exception de l'Est du pays où les communautés homogènes séparées par le découpage colonial sont au centre des tensions récurrentes à la base de deux guerres depuis l'automne 96. Ces tensions, caractérisées par des violences indescriptibles, sont loin de se résorber jusqu'aujourd'hui. Dans d'autres coins du pays, les tensions entre communautés relèvent plus de la géographie interne (le cas des Luba et Lulua au Kasai ou des Lunda et Balubakat au Katanga, etc.) où l'exacerbation de la pauvreté chronique engendre les conflits dits interethniques et des massacres à grande échelle.

La manipulation politique du mythe de l'autochtonie et de l'allogénie puise dans le fait d'un gâteau devenu petit pour tout le monde et exigeant « un certificat des ayant droits ». L'insécurité alimentaire et la pauvreté matérielle sont en elles-mêmes des bombes à retardement qui constamment attendent un déclencheur. La clochardisation des masses entières surtout dans des mégapoles urbaines où sont logées les institutions du pouvoir comme Kinshasa ou ailleurs constitue également une bombe que même la classe politique redoute même si elle feint de ne pas la voir et continue son train de vie comme si de rien n'était.

3. Souveraineté totale ou partielle ?

L'effondrement de la plupart des Etats post-coloniaux a créé des solutions de fait de souveraineté partielle. La plupart de rébellions africaines connues ou moins connues n'ont pas pour autant affecté l'image de certains Etats capables de se tailler une renommée internationale tout en assumant le fait que des territoires entiers leur échappent. Le cas ougandais est le plus frappant. Depuis l'existence du régime de Yoweri Museveni en 1986, une partie de la région du Nord-Ouest échappe au contrôle du gouvernement malgré les déclarations répétées de l'armée ougandaise (UDF) qui promet de reconquérir la souveraineté nationale mais hélas jamais atteinte. Ceci n'a pas empêché le reste du pays de s'engager sur la voie du progrès et du développement avec l'appui de la communauté internationale qui pendant longtemps a considéré l'Ouganda comme un modèle d'inspiration politique et de bonne gouvernance. N'eurent été ses ambitions congolaises, une aventure ayant tourné au vinaigre, l'Ouganda serait peut-être toujours le bon élève chouchou de nombreux pays occidentaux pourvoyeurs de la manne qui, en définitive, acceptent l'idée d'un Ouganda partiellement fréquentable et un Nord du pays qui lui échappe. Dans le cas de la RDC, la souveraineté partielle est en passe de devenir une réalité dans certaines provinces comme l'Ituri ou le Kivu où des seigneurs de guerre ont élu domicile dans les zones qu'ils contrôlent et accumulent des recettes locales capables de leur fournir assez d'armes pour faire face à ce qui reste d'une armée nationale en mal de brassage.

4. Les limites du modèle wébérien.

La définition de l'Etat comme monopole de la violence est une caractéristique que nos Etats africains post-coloniaux se sont appropriée mais qu'ils ont du mal à assumer après quatre décennies d'exercice du pouvoir. La violence décentralisée (le seul secteur décentralisé de facto) au profit des bandes armées ou des milices organisées est un cauchemar que contemplant bon nombre de nos chefs d'Etats et armées nationales incapables de les mettre hors d'état de nuire et abandonnant dans la foulée les populations à la merci de ces hordes armées qui vivent sur leurs dos, les violent et les pillent. A l'Est de la RDC, la sécurité est devenue une commodité rare dans certaines zones où les seuls seigneurs de guerre font la pluie et le bon temps. C'est le cas du commandant Jackson à Nyamilima et du phénomène Laurent Nkunda au Nord-Kivu ou des FDLR Rwandais à Walungu au Sud-Kivu. Il en résulte qu'on se demande à quoi sert un Etat qui ne peut plus sécuriser ses populations. Ces dernières sont prêtes à se livrer à n'importe quel groupe armé qui peut leur faciliter la vie et les laisser vaquer à leurs occupations.

5. Une somalisation évitée de justesse, mais pour combien de temps ?

Un Etat à la dérive peut s'émietter et disparaître comme naguère en Somalie. Dans le cas de la RDC, la somalisation a été évitée de justesse par le dialogue inter-congolais de Sun City qui a accouché d'un gouvernement de transition à la formule de 1 + 4 savamment inventée, non pas pour gouverner, mais pour permettre aux différents belligérants de se contrôler et de s'anéantir mutuellement. D'aucuns réalisent que cette ingénierie ne marche pas et en premier lieu ses propres auteurs. La communauté internationale qui a mis tout son poids dans la construction d'une transition post-Sun City ne voit qu'une seule sortie honorable, en tout cas pour elle-même, les élections, initialement prévues avant le 30 juin 2005 et promises aujourd'hui avant juin 2006. Dans l'entre temps, pour une classe politique congolaise supposée offrir aux populations un gouvernement élu dans moins de neuf mois, le partage des postes du portefeuille de l'Etat est plus important que le processus d'enrôlement et toutes les difficultés qui y sont liées notamment les zones rurales inaccessibles où vivent la majorité des populations en passe de devenir les laissés-pour-compte. On se demande parfois si nos belligérants en costume d'hommes d'Etat et

pudivement rebaptisés « composantes » croient en cet Etat qu'ils sont supposés construire, sachant très bien que le raccourcis au pouvoir qu'ils connaissent est le AK 47 et non pas les urnes. La désertion avouée et niée d'une partie de la 12^{ème} brigade de Rutshuru au Nord Kivu à la fin du mois d'Août 2005 et leur alliance supposée avec le général Laurent Nkunda n'est qu'un signe avant-coureur d'une transition qui pourrait s'effriter à tout moment et dégénérer à un retour à la case départ des composantes fragmentées.

6. Politique du ventre (du trésor public) et temps de disette.

Le modèle d'une économie de cueillette initiée par le roi des Belges Léopold II dans son domaine privé devenu le Congo semble avoir survécu et approprié par les différents régimes qui se sont succédé en RDC. Si le chemin le plus rapide à l'accumulation des richesses reste le politique, alors même les hommes désireux d'être honnêtes mais tenaillés par la faim font la politique non pas par conviction mais pour d'abord manger. Et la tentation est grande. Quant aux populations congolaises longtemps habituées aux miettes irrégulières qui tombaient de la table de ses gouvernants, elles sont réduites aujourd'hui à la misère la plus noire car les miettes ne tombent plus et sont obligées de se contenter d'entendre du matin au soir qu'elles vivent dans un pays riche, un scandale géologique aux potentialités inouïes. Mais une potentialité ne se mange pas et quand elle n'est pas sur l'assiette, à quoi sert-elle ? Et comme les marges de la débrouillardise sont réduites au néant, les populations se tournent vers le seul rêve qui leur reste : la religion qui leur promet les miracles et les escrocs qui leur font miroiter l'abondance par un seul coup d'une baguette magique.

7. Dormir pauvre et se réveiller riche.

L'insécurité physique et matérielle à laquelle les populations sont soumises et surtout le désespoir de voir la lumière au bout du long tunnel de quinze ans de la transition ont engendré une situation d'insécurité existentielle que des escrocs de toutes sortes exploitent. Ce terrain, longtemps occupé par les églises du réveil est aujourd'hui investi par les faiseurs de « richesse magique ». En 2003, un phénomène nommé PENTAGONO a fait fureur à Goma et Butembo. Comme décrit Onesphore Sematumba, « Le système, répandu grâce à Internet, consistait à mobiliser des fonds dans une logique pyramidale, de sorte que plus un individu traînait derrière lui des membres, plus il montait vers le sommet de la pyramide, dont la base s'élargissait au fur et à mesure. Une fois au sommet (« au top »), l'heureux mobilisateur était supposé jouir de ses efforts : une mise de 120 dollars au départ pouvant générer jusqu'à 150 000 dollars, sans compter les bonus ! Beaucoup de personnes se sont littéralement investies dans cette mobilisation, en alignant les conjoints et les enfants (moyennant achat de ces fameuses cartes PENTAGONO à 120\$ la pièce), et en abandonnant leur gagne-pain ordinaire. Tout cet argent était envoyé chez les organisateurs de cette mafia en Italie, via un compte en banque. Les principaux bénéficiaires de cette arnaque, à part les maffiosi italiens, furent les tenanciers des cyber cafés dont les maisons ne désemplissaient pas et les banquiers de Gisenyi qui glanaient des commissions sur le compte PENTAGONO. Quant aux dindons de cette farce énorme, ce furent tous les naïfs qui ont ruiné leurs maigres économies en vue d'un gain rapide, « magique ». D'autres se sont endettés pour entrer dans le système PENTAGONO, en promettant de payer une fois arrivés « au top », et ils n'y arrivèrent jamais. La base de la pyramide s'élargissait à un rythme tel que la mobilisation se faisait de plus en plus difficilement et que les cartes restaient désespérément entre les mains de leurs acheteurs. Jusqu'à ces jours, il y a des amitiés et des foyers qui se sont brisés sur fond de cette arnaque, étant donné que la mobilisation se faisait au départ dans des cercles restreints (famille, service, amitié...)

Un fait important à constater est que les victimes, ceux qui sont tombés dans ce piège de « richesse magique » sont essentiellement ceux qu'on appelle couramment des intellectuels. Nous avons ainsi constaté que des corps de métiers entiers étaient dans la course. Ainsi tous les médecins vétérinaires de Goma, la plupart des animateurs des ONG locales, des prêtres et des sœurs, des pasteurs et des révérends, les étudiants... tout ce beau monde a payé sa dîme à PENTAGONO . Comme le système marchait si facilement, un groupe de maffiosi locaux a organisé à Goma un PENTAGONO local, auquel il a donné le nom de MARINA. Le système était le même, sauf que la mise était plus modeste (3\$) et donc les victimes plus nombreuses. MARINA a donc été conçu comme le PENTAGONO des pauvres, et il a fonctionné jusqu'au jour où, la base de la pyramide s'est tellement élargie que même les victimes recrutées à Rutshuru ne permettaient pas aux malins de Goma d'arriver « au top ». Lorsque la grogne de tous ces malheureux commença à enfler avec de plus en plus d'insistance, « des hommes en armes non autrement identifiés » braquèrent le siège de MARINA et emportèrent les ordinateurs et l'argent des membres. Comme par hasard ! Et de MARINA, comme de PENTAGONO, plus personne ne parla !².

Le 22 juin 2005, Ndosho, un des quartiers de la ville de Goma au Nord-Kivu est devenu le centre d'attention de toute la ville. Un serpent désormais connu sous le nom de « Chamiringa » tué par un policier qui apparemment voulait en faire un repas a été récupéré, drapé dans un linge blanc et mis dans un cercueil en attendant son propriétaire absent pendant l'incident. Pour l'inhumation. L'honneur que le propriétaire et ses acolytes voulaient donner au serpent était à la hauteur de sa réputation d'être un serpent spécial qui crachait de vrais dollars américains dans un rite occulte bien connu par le propriétaire et ses clients. L'incident de la mort de ce serpent a fait la une des médias locaux et déclenché la réaction de l'autorité locale qui a ordonné de brûler les huttes des serpents logés dans sa propriété. Au-delà de cet incident, somme toute banal, on voit tout simplement une population à la dérive, cassée dans sa dignité et dans sa confiance en elle-même et réduite à rêver qu'elle peut dormir pauvre et se réveiller riche le lendemain. Le syndrome est non seulement visible dans le petit peuple, mais aussi parmi les intellectuels et les couches anciennement supposées aisées et à l'abri d'une telle insécurité existentielle prononcée. Les étudiants des universités de Goma viennent de perdre 180 mille dollars américains dans une « tontine » bidon qui promettait le double de la mise engagée en une semaine. Bon nombre d'intellectuels, de pasteurs, prêtres, religieuses et banquiers sont tombés dans un piège de multiplication des dollars par la contrefaçon. L'escroquerie consiste en l'achat d'un liquide qui aurait les vertus de convertir des papiers vulgaires en vrais dollars américains et qui coûte des sommes énormes. Des exemples d'autres escroqueries semblables sont légion et on se demande comment une société peut tomber si bas.

8. Quand l'imaginaire fait place au réel

Le rêve de retourner une situation devenue impossible et invivable en une meilleure situation d'abondance et de bonheur n'est pas en soi un phénomène nouveau. Les vellétés sorcières, quand bien même tragiques dans ses formes et contenues, répondent toujours à une logique d'une société qui se retrouve à la croisée d'un triple phénomène : l'accélération de l'histoire, le rétrécissement de l'espace et l'individuation du destin. L'histoire récente de la RDC au cours de ces quinze dernières années est jonchée des changements brusques et douloureux auxquels les populations ont dû faire face et il serait trop tôt de jauger l'impact d'un tel traumatisme. Les massacres à grande échelle, les mouvements des déplacés internes qui gonflent les villes et les

² Onesphore Sematumba, « *Au-delà du 30 juin, une misère de plus en plus noire* », inédit, juillet 2005.

cités sans aucune capacité d'accueil, la faim et la mort par toutes sortes de maladies ont réduit les populations dans un espace où l'espérance de vie est dite de 24 heures renouvelables. Et l'on peut comprendre que dans ce cas de figure, la tentation de sauver sa peau pour échapper au pire est attrayante et peu importe la porte de sortie qu'elle soit les promesses d'un « frère prêcheur » ou un escroc à la baguette magique qui offrent un lendemain meilleur.

9. Quelle unité de base politique pour une telle population à la dérive ?

L'exacerbation de la pauvreté, le traumatisme et les multiples manipulations de « sortie magique de l'enfer » dont les populations sont victimes nécessitent que ces défis soient affrontés à un niveau de gouvernance qui soit le plus proche possible des conditions de vie et de la réalité de la population. Les communes et les provinces sont des entités maîtrisables capables d'initiative et de créativité pour inventer des solutions réelles aux problèmes réels de nos populations. Encore faut-il inventer des hommes et des femmes capables de comprendre les enjeux et d'oser prendre leur courage en main pour affronter ces défis pour le bien-être de tous.

10 . Quelques leviers possibles.

La longue période des rébellions a montré que certaines provinces génèrent des revenus importants capables de faire la différence pour améliorer les conditions des populations. La retenue à la base de 40% des revenus de la province représentent des sommes importantes qui pourraient être utilisées pour le paiement des salaires des administrateurs locaux, les agents du secteur de la santé et de l'éducation, la réfection et le renforcement d'autres structures de base en faveur des populations.

L'exemple du Burundi vient de montrer le rôle crucial que pourraient jouer les médias indépendants comme la radio et la télévision pour contribuer aux débats de fond autour des questions essentielles et offrir les informations objectives. Les tentatives d'une gouvernance par le bas devraient faire de la presse libre et transparente une priorité par exemple en initiant un débat transparent sur les critères pour voter un budget annuel de la province et la présentation du bilan par les gouvernants.

La création d'un espace de dialogue et d'apprentissage des maires et administrateurs territoriaux avec leurs gouvernés pourrait être un axe de recherche et action, et un tel espace pourrait puiser dans d'autres initiatives réussies d'ailleurs pour s'enrichir.

Aloys Tegera
Septembre 2005

Gouvernance locale et décentralisation : deux concepts au cœur des communes camerounaises face à des complexités et enjeux multiples...

Albert Anicet AKOA

Maire de la commune de Ngoulemakong

Membre du bureau exécutif national des C. N. U. C.

Parler de gouvernance locale et de décentralisation c'est aborder là deux concepts qui sont au cœur des communes camerounaises face à des complexités et enjeux multiples.

La promulgation en juillet 2004 de trois nouvelles lois sur la décentralisation est venue confirmer l'importance du rôle qu'occupe l'institution communale au Cameroun et par voie de conséquence souligner de manière particulièrement forte, la problématique de la gouvernance locale comme voie pour le changement social et la lutte contre la pauvreté.

Pour nous permettre d'aborder pleinement le sujet et surtout lui donner toute la connotation des pratiques vécues au quotidien, nous évitons de nous attarder sur la définition des concepts car certainement vous les connaissez ou alors vous pouvez les retrouver facilement dans une documentation assez riche dans ce domaine. C'est pourquoi nous avons choisi de structurer notre réflexion sur 3 points.

- a. Quelques lumières sur le choix et les motivations à la fonction de maire de la commune de Ngoulemakong.
- b. Environnement et contexte actuel des communes au Cameroun
- c. Quelques pistes de travail et de réflexion pour la gouvernance locale, gage d'une décentralisation réussie

I- Quelques lumières sur le choix et les motivations sur la fonction de maire de la commune de Ngoulemakong.

Mon passé dévoile des traces de pas et d'actions dans les mouvements d'action catholiques de jeunes élèves et étudiants dès le jeune âge, ensuite un passage éclair à la Fonction Publique au Ministère de l'Agriculture avant d'entrer dans le secteur des ONG travaillant avec le mouvement paysan camerounais et africain des années 1989 –1990 à nos jours.

De l'animation à la formation des adultes en passant par le développement organisationnel, la planification et le management, notre sensibilité a toujours été du côté du travail autour des dynamiques d'organisation en plein processus de changement. L'homme doit aussi avouer qu'avec les hauts et les bas du métier, la fougue et le militantisme ont cédé la place au stratège ou encore à un cocktail humain suite aux diverses leçons capitalisées tout au long de notre travail d'homme de terrain.

De l'homme de terrain à l' élu local

A la suite d'un travail réalisé comme consultant autour d'une réflexion sur les organisations paysannes face à leur rôle avant-gardiste en Afrique de l'Ouest : le cas des groupements NAAM (Burkina Faso) et la FONGS (Sénégal), il est apparu que le développement local n'est durable que lorsqu'il intègre et donne une place réelle à la responsabilisation et a la foi aux capacités des paysans à être des acteurs d'autres secteurs concernés. Il est également important que les organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest mais aussi du Tchad, du Mali et du Cameroun côtoient d'autres types d'organisations. En effet, des difficultés de connexion et des divergences

d'intérêts produisent des effets retardateurs de tout processus de développement. Pourtant tous veulent lutter contre la pauvreté et luttent bec et ongles pour la recherche du bien-être de l'homme. C'est dans les années 97-98 qu'un travail d'accompagnement de la commune d'Akono (Cameroun) a confirmé certaines hypothèses des blocages et d'échec de grandes organisations paysannes du Cameroun.

Au-delà d'aider une commune à être pro-active, de construire des synergies multi-acteurs, d'assurer la visibilité de ses ambitions et de les partager avec toutes les populations dans un processus de dialogue social, ce travail a permis aux acteurs du Canadel (ONG camerounaise dont je suis membre) de se rendre compte de la dimension que peuvent avoir des dynamiques humaines dans tout processus de développement local.

La commune s'est donc confirmée comme étant un meilleur espace du jeu socio-politico-économique et culturel que le seul niveau village, et c'est aussi le premier espace territorial qui garde une légitimité administrative officielle. Il était donc le premier espace de l'exercice de la démocratie locale et de déclenchement d'un changement social durable sur plusieurs plans

- Un espace de gouvernance locale active.

C'est convaincu du rôle à poursuivre comme acteur et accompagnateur des dynamiques de développement et du changement social que nous avons accepté de nous porter candidat à la demande des forces vives locales. La peur au ventre (la peur des combats politiques) mais convaincu que nous allions créer un espace de travail pouvant être pris comme un repère de gouvernance locale et - pourquoi pas - faire de cette commune un champ de travail pour les collègues du développement...

II- Des espoirs à la réalité quotidienne de la Commune

Nous arrivons à la commune à un moment où :

- Ses sources de revenu sont au plus bas, elle est même parmi les communes les plus pauvres du pays, malgré sa longue existence (50 ans aujourd'hui) ;
- Son fonctionnement interne ne cadre plus du tout avec les enjeux et problèmes locaux ;
- L'obsolescence des outils et l'inexistence d'infrastructures d'autofinancement sont criantes ;
- Les textes qui régissent le fonctionnement de l'institution communale sont vieux de plus de 28 ans.
- Les organisations paysannes et autres associations traditionnelles existent mais vivent encore dans une dynamique de "solidarités primaires" et n'ont pas toujours eu l'opportunité de développement de "solidarités économiques" encore moins d'autres types de solidarité d'ordre stratégique.
- Des populations acquises au RDPC parti au pouvoir (y compris moi-même) sans que pour autant il y ait une culture politique pour tirer notre épingle du jeu politique comme d'autres communes...

Il y a cependant un potentiel énorme à plusieurs niveaux notamment :

- Ressources humaines
- Ressources naturelles (bois, hévéa, pierre rocailleuse, cacao, importantes études de terre pour la production agricole).
- Le positionnement géographique (porte d'entrée de la province du Sud) et sur l'axe lourd menant aux frontières du Gabon et de la Guinée Equatoriale, etc.
- Des connexions à des réseaux et des conventions avec des partenaires au développement (SNV, DED, CVUC, AFICOD etc.)

La commune à la merci des conflits de tous ordres

La gouvernance locale est étouffée par le fait que la commune aujourd'hui doit jouer de nouveaux rôles plus larges mais dont les décisions, les outils et les moyens sont encore aux mains des structures administratives qui la côtoient ou qui sont encore au niveau central. C'est en cela que la promulgation par le chef de l'Etat des nouvelles lois sur la décentralisation a été favorablement accueillie par les communes. Les textes d'applications attendus permettront la mise en œuvre de celle-ci et certainement cela présage d'un avenir radieux pour la gouvernance locale.

Des contradictions extraordinaires

Lorsqu'il y a exploitation frauduleuse des bois dans la commune et que le chef de poste forestier et la mairie saisissent le bois, c'est le délégué du département des forêts qui le scelle et le vend aux enchères, non pas dans la commune mais au niveau départemental et rien n'est prévu pour la recette municipale.

L'appui aux autorités administratives (sous préfet et préfet) est budgétisé et réclamé dans un style particulier c'est-à-dire par le message porté alors que les textes stipulent que cet appui vient en compensation au recouvrement des impôts sur le revenu agricole de chaque citoyen.

Quand le maire donne cet appui deux années de suite, le conseil municipal peut lui recommander de le faire désormais au pro rata des efforts consentis et vérifiés ; l'application des résolutions du conseil municipal peut alors générer des conflits...

Dans le cas de la commune de Ngoulemakong comme dans la majorité des communes, le receveur municipal est d'abord récepteur du trésor, donc un fonctionnaire du ministère des finances. C'est dans les services de celui-là que toutes les recettes sont tenues ainsi que les dépenses. Il peut arriver que le système de travail de l'équipe municipale et leurs défis ne soient pas les soucis du percepteur, qui va payer quand il veut et faire le recouvrement quand il veut. De même pour les gendarmes qui vont intervenir au gré de leurs intérêts.

C'est encore plus criant au niveau des attributions des marchés publics. Il est devenu courant de découvrir un matin des engins qui travaillent sur une des routes rurales sans même que le sous-préfet et le maire aient été associés à quelque niveau que ce soit. Lorsque le travail est bafoué, escamoté à la limite, vous êtes devant un dilemme. Arrêter de force les travaux (avec le risque de ne même plus avoir la chance de voir un engin les 5 prochaines années) ou alors écrire vigoureusement pour se soulager moralement d'avoir fait quelque chose. En effet, le maire n'a pas d'autorité sur l'entreprise car tout s'est fait au-dessus de sa tête. Ceci est aussi valable pour les écoles, les cases de santé, le cantonage routier où les entreprises sont spécialisées dans le défrisage des axes routiers principaux à travers le pays, tout se passant à l'insu du maire...

A ce niveau des textes clairs doivent être élaborés afin que la commune soit une institution forte et qu'elle cesse d'être fragilisée par ceux-là même qui ont intérêt à ce qu'elle se renforce.

Les dynamiques humaines en perpétuels mouvements

Le climat interne n'est pas toujours aussi serein qu'on pourrait l'imaginer. Surtout qu'avec la démocratie existante, si l'on est élu dans un contexte où il y avait plusieurs candidats au poste de maire ou si l'on remplace ceux qui étaient là depuis des décennies, l'on doit se préparer à vivre des conflits d'opposition interne ; alors les risques de cristallisation des rapports sont grands et les clans se forment ...La gouvernance locale peut en prendre un sérieux coup si l'on ne s'en rend pas compte.

Quelques pistes de travail et de réflexion pour la gouvernance locale, gage d'une décentralisation réussie.

Au regard du tableau brossé du vécu d'un élu, j'ai expressément choisi de m'appesantir sur ce qui peut être un frein à la gouvernance locale pour une commune dans un contexte de décentralisation, sans pour autant éluder des moments heureux de dialogue social et d'espoir réel des populations en l'institution communale.

En définitive, la gouvernance doit être à la fois une préoccupation globale et de la gestion du pouvoir. Elle doit émaner d'une vision globale du devenir d'un pays et dès lors naîtront des stratégies de mise en œuvre à différents niveaux de l'exercice du pouvoir et de gestion des affaires au niveau central régional et local.

Tout ceci doit être guidé et porté par un esprit, une volonté de voir changer les choses en bien pour les citoyens ; vu dans ce sens, il apparaît fondamental et urgent de travailler à différents niveaux.

- (1) La promotion de la gouvernance locale par le renforcement du dialogue social en abordant sans tabou les problèmes socio- politiques, socio- économiques, socio- culturels, en valorisant tous les savoirs locaux.
- (2) Travailler à la formation pour l'éducation à la citoyenneté, question de refonder des patriotes, de refaire le socle du militantisme national pour le bien-être des hommes. Ceci demande que des réformes soient faites dans l'orientation pédagogique et le contenu des formations dans des grandes écoles.
- (3) Les partis politiques doivent faire l'objet d'attention par l'organisation des formations de haut niveau car, les partis politiques font et défont le monde, il ne faut pas se laisser faire sans garde-fous. Il est bon d'aider les formations politiques à développer les contenus et les programmes porteurs afin qu'elles puissent mieux jouer leur rôle.
- (4) Promouvoir le renforcement des communes pas seulement par le renforcement des capacités mais aussi par des appuis multi-sectoriels de développement. Ceci va créer des chantiers où l'on va exercer et approfondir la bonne gouvernance.
- (5) Soutenir les institutions et ceux qui les animent si l'on est convaincu de leur engagement réel au changement social durable..., au risque de laisser en pâture les idées, des concepts, des approches et des outils qui vont lamentablement échouer, plongeant ainsi la grande majorité des citoyens dans le désespoir. Travailler à la promotion de la démocratie locale par la mise en place de cadres de dialogue social autour des thèmes fédérateurs qu'on peut puiser dans la recherche des solidarités politiques, des solidarités économiques et la valorisation des patrimoines culturels.
- (6) Travailler à l'application des normes d'équité dans la gestion et l'affectation du budget d'investissement public (BIP) en conformité avec l'espace territorial du Cameroun.

2) Des pistes pour construire la gouvernance

Pourquoi la Charte de Kouroukan Fouga nous inspire au XXI^{ème} siècle

Christiane Kayser, Pole Institute

Nous avons décidé de présenter à Kribi une charte de gouvernance datant de 1236 et de la discuter par rapport à ce qu'elle peut nous inspirer en 2005 et au-delà. Notre objectif n'est pas d'ériger cette charte mandingue en nouvelle bible de la gouvernance. Elle porte les empreintes de son temps et nous sert plutôt d'inspiration pour les raisons suivantes :

- Là où la tendance générale est de calquer les modèles de gouvernance occidentale sur les Etats et les peuples africains, d'ignorer l'histoire, les histoires, de l'Afrique, la Charte nous permet de voir que des concepts et systèmes de gouvernance ont été développés, fonctionnaient et en partie fonctionnent encore aujourd'hui. Cette Charte mandingue n'en est qu'un exemple. Il s'agira de regarder autour de nous et de dégager les éléments de gouvernance qui fonctionnent dans ce qui est étiqueté comme « traditionnel », généralement sans aucun lien avec l'Etat moderne, mais jouissant d'une forte légitimité auprès des populations.
- En lisant la Charte on tombe sur un certain nombre d'articles qui semblent étonnamment « modernes » à nos yeux de citoyens du monde globalisé du XXI^{ème} siècle. Mieux encore, ils nous inspirent par rapport à des concepts et valeurs à la mode de nos jours. Quelques exemples :
 - Article 6: *Pour gagner la bataille de la prospérité, il est institué le Kön'gbèn Wölö (un mode de surveillance) pour lutter contre la paresse et l'oisiveté.* « La bataille de la prospérité », n'est-ce pas un concept bien plus porteur que « la lutte contre la pauvreté » clamée haut et fort par la grâce des institutions de Bretton Woods, des bailleurs, du système des Nations Unies, du G8, et par mimétisme par tous les « développeurs » à travers le monde ?
 - Article 7: *Il est institué entre les mandenkas le sanankunya (cousinage à plaisanterie) et le tanamanyöya (forme de totémisme). En conséquence, aucun différent né entre ces groupes ne doit dégénérer, le respect de l'autre étant la règle.* Jusqu'à ce jour, **le cousinage à plaisanterie** contribue à la gestion des conflits dans certaines sociétés. **Le respect de l'autre** comme règle devrait en inspirer plus d'un dans les relations internationales comme dans les programmes de développement. Comment pouvons-nous développer une culture de citoyenneté sur ces bases ?
 - Article 9: *L'éducation des enfants incombe à l'ensemble de la société. La puissance paternelle appartient en conséquence à tous.* Les **systèmes scolaires** défaillants car non enracinés, les efforts pour une **éducation de base** pour tous, les sacrifices des parents pour envoyer les enfants aux études. Est-ce que nos sociétés actuelles prennent au sérieux cet article ?
 - Article 16: *Les femmes, en plus de leurs occupations quotidiennes doivent être associées à tous nos Gouvernements.* Si on appliquait cet article de nos jours, de grandes avancées pourraient être réalisées dans ce qu'on appelle « **l'approche genre** » dans le jargon du développement et de la gouvernance.
 - Article 24: *Ne faites jamais du tort aux étrangers.* Au vu du cancer du « nativisme » (A. Mbembe) rongant l'Afrique et exprimé notamment par les tenants de « l'ivoirité » et de « la congolité », cet article est d'une actualité étonnante.
- **La préservation de la nature** et la réglementation autour des biens sont deux chapitres de la Charte qui inspirent des réflexions sur des réglementations possibles de nos jours en se référant à la réalité du vécu des populations.

Nous invitons donc les praticiens de la gouvernance à puiser dans la Charte et dans d'autres exemples du patrimoine africain pour développer des solutions novatrices et trouvant de la légitimité auprès des populations.

LA CHARTE DE KOUROUKAN FOUGA

Les représentants du mandé primitif et leurs alliés, réunis en 1236 à Kouroukan Fouga (actuel cercle de Kangaba en République du Mali) après l'historique bataille de Kirina ont adopté la charte suivante pour régir la vie du grand ensemble mandingue.

I - DE L'ORGANISATION SOCIALE:

Article 1er: La société du grand mandé est divisée en seize (16) porteurs de carquois, cinq (5) classes de marabouts, quatre classes (4) de nyamakalas. Chacun de ces groupes a une activité et un rôle spécifiques.

Article 2: Les nyamakalas se doivent de dire la vérité aux Chefs, d'être leurs conseillers et de défendre par le verbe les règles établies et l'ordre sur l'ensemble du royaume.

Article 3: Les morikanda Lolu (les cinq classes de marabouts) sont nos maîtres et nos éducateurs en islam. Tout le monde leur doit respect et considération.

Article 4: La société est divisée en classes d'âge. A la tête de chacune d'elles est élu un chef. Sont de la même classe d'âge les personnes (hommes ou femmes) nées au cours d'une période de trois années consécutives. Les Kangbès (classe intermédiaire entre les jeunes et les vieux) doivent être conviés pour participer à la prise des grandes décisions concernant la société.

Article 5: Chacun a le droit à la vie et à la préservation de son intégrité physique. En conséquence, toute tentation d'enlever la vie à son prochain est punie de la peine de mort.

Article 6: Pour gagner la bataille de la prospérité, il est institué le Kön'gbèn Wölö (un mode de surveillance) pour lutter contre la paresse et l'oisiveté.

Article 7: Il est institué entre les mandenkas le sanankunya (cousinage à plaisanterie) et le tanamanyöya (forme de totémisme). En conséquence, aucun différent né entre ces groupes ne doit dégénérer, le respect de l'autre étant la règle.

Entre beaux-frères et belles-sœurs, entre grands parents et petits-enfants, tolérance et le chahut doivent être le principe.

Article 8: La famille KEITA est désignée famille régnante sur l'empire.

Article 9: L'éducation des enfants incombe à l'ensemble de la société. La

puissance paternelle appartient en conséquence à tous.

Article 10: Adressons-nous mutuellement les condoléances.

Article 11: Quand votre femme ou votre enfant fuit, ne le poursuivez pas chez le voisin.

Article 12 : La succession étant patrilinéaire, ne donnez jamais le pouvoir à un fils tant qu'un seul de ses pères vit.
Ne donnez jamais le pouvoir à un mineur parce qu'il possède des liens.

Article 13: N'offensez jamais les nyaras.

Article 14: N'offensez jamais les femmes, nos mères.

Article 15: Ne portez jamais la main sur une femme mariée avant d'avoir fait intervenir sans succès son mari.

Article 16: Les femmes, en plus de leurs occupations quotidiennes doivent être associées à tous nos Gouvernements.

Article 17: Les mensonges qui ont vécu 40 ans doivent être considérés comme des vérités.

Article 18: Respectons le droit d'aînesse.

Article 19: Tout homme a deux beaux-parents: Les parents de la fille que l'on n'a pas eue et la parole qu'on a prononcé sans contrainte aucune.
On leur doit respect et considération.

Article 20: Ne maltraite, pas les esclaves, accordez leur un jour de repos par semaine et faites en sorte qu'ils cessent le travail à des heures raisonnables. On est maître de l'esclave et non du sac qu'il porte.

Article 21: Ne poursuivez pas de vos assiduités les épouses: du Chef, du voisin, du marabout du féticheur, de l'ami et de l'associé.

Article 22: La vanité est le signe de la faiblesse et l'humilité le signe de la grandeur.

Article 23: Ne vous trahissez jamais entre vous. Respectez la parole d'honneur.

Article 24: Ne faites jamais du tort au étrangers.

Article 25: Le chargé de mission ne risque rien au Mandé.

Article 26: Le taureau confié ne doit pas diriger le parc.

Article 27: La jeune fille peut être donnée en mariage dès qu'elle est pubère sans détermination d'âge. Le choix de ses parents doit être suivi quel que soit le nombre des candidats.

Article 28: Le jeune homme peut se marier à partir de 20 ans.

Article 29: La dote est fixée à 3 bovins: un pour la fille, deux pour ses père et mère.

Article 30: Venons en aide à ceux qui en ont besoin.

II - DES BIENS:

Article 31: Il y a cinq façons d'acquérir la propriété: l'achat, la donation, l'échange, le travail et la succession. Toute autre forme sans témoignage probant est équivoque.

Article 32: Tout objet trouvé sans propriétaire connu ne devient propriété commune qu'au bout de quatre ans.

Article 33: La quatrième mise-bas d'une génisse confiée est la propriété du gardien.

Article 34: Un bovin doit être échangé contre quatre moutons ou quatre chèvres.

Article 35: Un œuf sur quatre est la propriété du gardien de la poule pondeuse.

Article 36: Assouvir sa faim n'est pas du vol si on n'emporte rien dans son sac ou sa poche.

III - DE LA PRESERVATION DE LA NATURE:

Article 37: Fakombè est désigné Chef des chasseurs. Il est chargé de préserver la brousse et ses habitants pour le bonheur de tous.

Article 38: Avant de mettre le feu à la brousse, ne regardez pas à terre, levez la tête en direction de la cime des arbres.

Article 39: Les animaux domestiques doivent être attachés au moment des cultures et libérés après les récoltes. Le chien, le chat, le canard et la volaille ne sont pas soumis à cette mesure.

III - DISPOSITIONS FINALES:

Article 40: Respectez la parenté, le mariage et le voisinage.

Article 41: Tuez votre ennemi, ne l'humiliez pas.

Article 42: Dans les grandes assemblées, contentez vous de vos légitimes représentants et tolérez-vous les uns les autres.

Article 43: Balla Fassèkè KOUYATE est désigné grand Chef des cérémonies et médiateur principal du mandé. Il est autorisé à plaisanter avec toutes les tribus en priorité avec la famille royale.

Article 44: Tous ceux qui enfreindront à ces règles seront punis. Chacun est chargé de veiller à leur application.

La charte pastorale malienne entre droits coutumiers et décentralisation

Mohamed Aly Ag Hamana,

Coordinateur du Réseau Billital Maroobe couvrant le Mali, le Burkina et le Niger

Au Mali, l'élevage est actuellement une des premières activités économiques, surtout dans les Régions du Nord, du Nord-ouest et du centre. Il occupe une place prépondérante dans l'économie malienne après le coton et l'or. Il représente 10-15% du PIB, et près de 28 % dans la production du secteur rural. L'élevage est le troisième produit d'exportation (53 milliards de CFA en 2001) et la source principale de revenu de 30% des Maliens. Le Mali ravitaille plusieurs pays de la sous-région (Côte d'Ivoire, Mauritanie Sénégal, Ghana, Nigeria, Bénin, Algérie.). Il faut cependant signaler que la crise ivoirienne a profondément ébranlé l'économie des pays de la sous-région. Elle a affecté tous les secteurs et plus particulièrement celui de l'exportation du bétail.

En dépit du fait que les pasteurs et les éleveurs représentent plus de 30% de la population du Mali et que leur production occupe une place importante dans l'économie du pays, ils sont de plus en plus marginalisés- privés parfois de leurs terres et de leurs parcours traditionnels, perdant leurs troupeaux, leurs sources de revenus et en partie leurs modes de vie-.

Bien avant l'indépendance, les communautés pastorales du Mali étaient dotées de systèmes et mécanismes coutumiers d'utilisation du foncier prenant en compte les autres acteurs : pêcheurs, agriculteurs, etc. Parmi ces droits coutumiers, la « Dîna » de Sékou Amadou Empereur Peuhl du Macina, a produit la forme la plus élaborée et la plus impressionnante de la gestion superposée du foncier en fonction du temps, des espaces, des acteurs et de leurs activités. Répartis entre une dizaine de gestionnaires « Diowro » des bourgoutières (pâturages aquatiques), ces espaces sont ouverts aux autres pasteurs contre paiement de redevances.

Loin de remettre en cause les droits coutumiers, l'avènement de la colonisation a toléré les Diowro et a permis de « légaliser », de sécuriser ou de récompenser par des « Conventions » dites « coloniales », l'accès des pasteurs Touaregs aux bourgoutières des régions orientales du pays, favorisant du coup la complémentarité vitale entre les zones inondées et exondées de la boucle du fleuve Niger, mais aussi une rude compétition entre agriculteurs et éleveurs sur des ressources qui se raréfient du fait des sécheresses et de la pression démographique.

Les pasteurs maures /arabes majoritairement éleveurs de chameaux ont continué sans obstacles majeurs à exploiter les pâturages des zones exondées autour des puits et des oueds.

Après l'accession du pays à l'indépendance en 1960, la plupart des politiques étaient orientées en faveur des agriculteurs. La législation ainsi que les politiques de développement ont tendance à favoriser l'agriculture au détriment de l'élevage. Dans le code domaniale, il était stipulé que « la terre appartient à l'Etat » qui pouvait en reconnaître les droits et la priorité à « celui qui la met en valeur », sans reconnaître l'élevage comme une forme de cette mise en valeur. Ceci a eu pour effet l'exacerbation des conflits entre les communautés pastorales et agricoles et entre les communautés pastorales elles-mêmes. Cette situation qui est beaucoup plus perceptible au Sahel Occidental, à l'Office du Niger, dans la Vallée du fleuve Niger (les régions de Tombouctou et Gao) dans le Gourma et dans le Méma a mis à mal dans certaines parties du pays les mécanismes traditionnels de régulation, de gestion et d'accès aux ressources naturelles.

Le pouvoir des Diowro ayant survécu à la colonisation était perçu par l'Etat à la fois comme une fierté, une menace ou un contrepoids de taille qu'il faudrait ménager avant de pouvoir le fragiliser. Les Diowro encore forts ont réussi à s'imposer malgré la volonté manifeste du gouvernement de mettre fin à leur influence sociale, politique et économique d'une part et les bouleversements écologiques ayant fortement réduit l'étendue des zones humides, et contraint certains pasteurs à la sédentarisation. On a assisté ainsi à ce que Salmana Cissé avait appelé : « la sédentarisation des pasteurs et la pastoralisation des agriculteurs ». Certains pasteurs, pour bénéficier des appuis extérieurs afin de survivre, se transforment occasionnellement en agriculteurs ou en bergers, le temps d'épargner un capital pour reconstituer un troupeau. La situation des pasteurs était devenue critique non seulement dans les conflits qui les opposent aux agriculteurs mais aussi dans la manière dont ces conflits étaient tranchés par l'administration et la justice.

Face à la dégradation de leurs conditions de vie et au rétrécissement de leur espace pastoral, certains pastoralistes, appuyés par des organisations de la société civile, ont réussi en 2001 à faire adopter une « charte pastorale » à l'Assemblée Nationale du Mali. Le processus qui a conduit à ce résultat a été long sans pourtant être ascendant. La plupart des pasteurs ignorent jusqu'à son existence et les agriculteurs ne se sentent pas concernés par cette loi qu'ils considèrent comme « un cadeau aux pasteurs ». Or le rétablissement des pistes de transhumance en partie obstruées par les champs de culture et la détermination des aires de pâture nécessitent l'implication et l'adhésion de tous les acteurs concernés, en particulier les agriculteurs dont l'hostilité est manifeste.

La loi pastorale vient théoriquement s'ajouter à une juxtaposition des modes de gestion et des droits coutumiers et modernes de propriété individuels, collectifs, privés ou publics qui, parfois, s'excluent mutuellement. Promulguée en 2001 par le Président de la République, la charte pastorale attend encore son décret d'application pour sa mise en œuvre. En attendant, certaines organisations non gouvernementales sont en train de la traduire dans les langues nationales et de la diffuser sous forme de cassettes audio et aussi à travers les radios de proximité. L'isolement des communautés pastorales, insuffisamment informées sur l'enjeu actuel des législations, l'absence d'organisations représentatives de leurs intérêts sont posés comme des contraintes à leur implication.

La charte pastorale qui intervient dans un contexte de décentralisation tente sans y parvenir d'aborder les causes fondamentales historiques des conflits fonciers tout en fournissant des mécanismes pour protéger les droits territoriaux des pasteurs et améliorer les conditions de cohabitation entre ces derniers et les agriculteurs. Elle doit notamment permettre la délimitation et la gestion d'espaces pastoraux pour la pâture et le déplacement des troupeaux, de façon à sécuriser et à améliorer les activités pastorales dans chacune des régions du pays.

Bien que la loi pastorale pose le principe d'une délimitation concertée des espaces pastoraux, impliquant les populations concernées, leur application demeure floue.

Absents des cadres de concertation, les pasteurs ne sont pas en mesure de faire valoir leurs intérêts dans l'application des clauses relatives à la charte pastorale. Les pasteurs, peu ou pas intégrés dans les plates-formes locales dans certaines régions du pays se voient déjà écartés des dispositifs de décision et de gestion des aménagements. Leur accès aux zones de pâture devient donc difficile.

Même si l'environnement institutionnel est favorable au changement avec le processus de décentralisation, l'adoption de la charte pastorale en cours au Mali, et l'existence des accords de transhumance avec les pays voisins, l'implication des pasteurs dans la gestion de l'espace foncier est encore théorique, car les conditions d'application de ces instruments juridiques demeurent

encore restreintes par l'absence d'organisations représentatives des pasteurs, capables d'exercer une quelconque pression sur le pouvoir central ou de participer pleinement au pouvoir local.

La décentralisation qui devrait constituer une opportunité historique pour les pasteurs à l'instar des autres acteurs de pouvoir « gérer leurs propres affaires » de façon autonome a produit chez certains d'entre eux le phénomène inverse. Les mécanismes de transfert de responsabilités inscrits dans la politique de décentralisation ont jusqu'ici privilégié les structures villageoises et communales de concertation locale au détriment des pasteurs nomades et transhumants. La création de 684 nouvelles communes rurales et urbaines en 1999 dans le cadre de la mise en place de la décentralisation a fortement morcelé l'espace pastoral désormais soumis à de nouveaux cloisonnements liés aux limites supposées ou réelles de ces collectivités territoriales. Ces cloisonnements rendent parfois difficile le déplacement des troupeaux et remettent en cause certains droits coutumiers de propriété qui s'étendent de façon discontinue ou non sur deux ou plusieurs nouvelles communes.

Face à ces contraintes liées à la mise en œuvre de la décentralisation, le concept **d'intercommunalité** semble être une alternative pour que deux ou plusieurs communes mènent ensemble des actions de développement dans certains domaines comme la gestion des ressources naturelles, les pistes de transhumance, etc. , dont l'exécution, la gestion et l'exploitation sont communes.

Avec l'appui de certains partenaires techniques et financiers, en lieu et place d'une charte pastorale contestée par les agriculteurs, ignorée par la majorité des pasteurs, et dont le décret d'application tarde à venir, en dépit de l'attention particulière que le Président de la République semble accorder aux pasteurs depuis son investiture en 2002, les agriculteurs, les pasteurs et les pêcheurs se tournent désormais vers la conclusion de « **conventions locales** » dont ils sont les artisans et les garants. Ces actes conclus à la base entre les différentes communautés sont plus solides et plus respectés que certains textes législatifs ou réglementaires dans lesquels les ruraux ne se reconnaissent pas. L'Etat est timide pour rétablir les pasteurs dans leurs droits, et lorsque les textes sont là, il n'est pas suffisamment fort pour les faire appliquer, surtout ceux qui sont favorables aux pasteurs.

La construction de la gouvernance par le bas : l'expérience de Kisenso

Par Marie José Mavinga
et Donat Tunamau
CEFORMAD/ Kinshasa

Introduction.

Le thème que nous allons traiter sort de la réflexion des acteurs réunis à Mombassa³ en décembre 04.

Nous allons présenter dans les lignes qui suivent une expérience de dynamique en construction et qui entre dans cette démarche de gouvernance locale. Une dynamique car elle est en processus et que le temps nous dira en un certain moment le niveau atteint.

Cette dynamique est exigeante en termes de temps, d'argent, de réflexion et aussi d'actions. Aussi est-il important de faire observer que cette dynamique trouve sa raison d'être dans la participation de tous les acteurs concernés, autrement la non- participation d'un des acteurs serait déjà cause d'échec.

De cette expérience, nous pourrions avancer cette idée sur la nécessité ou non de pouvoir construire une gouvernance locale à partir du bas. Le bas étant compris ici comme l'ensemble de toutes les forces populaires et aussi toute l'administration au niveau hiérarchique inférieur. C'est le cas des administrations municipales (commune et quartiers) appelées couramment en RD Congo entités administratives décentralisées. (EAD).

Nous nous plaçons dans une vision des choses qui commencent par le bas niveau pour remonter, pas à pas, dans une démarche ascendante, jusque vers le niveau le plus élevé dans la hiérarchie.

Nous allons d'abord présenter des considérations théoriques sur la gouvernance, ensuite nous citerons l'exemple de gouvernance locale dans la commune de Kisenso à Kinshasa et enfin nous tirerons des leçons pour l'avenir.

1. De la gouvernance

Le PNUD définit la gouvernance comme étant « *la manière de diriger, d'exercer l'autorité politique, économique et administrative pour gérer les affaires de la nation* ». La bonne gouvernance est un concept plus utilisé dans la sphère publique ,c.à.d. l'Etat, le gouvernement, les administrations ainsi que les structures des sociétés et elle est souvent comprise comme une gestion rigoureuse, efficace, équitable et transparente des affaires publiques confiée à un système de pouvoir légitime mis en place dans le but de développer le bien- être de la population et les valeurs sociales.

Bref, elle signifie « le pouvoir de gestion des affaires de la nation au service de la nation ».

³ KAYSER Christiane, *Reconstruction et refondation des Etats en Afrique : les défis de la gouvernance*, Rapport d'Atelier à Mombasa/ Pole Institute, mai 2005

Pour arriver à cette gestion saine et responsable, il faut réunir un certain nombre de conditions notamment :

- La construction d'un état de droit,
- La démocratie,
- L'exercice de la transparence et de la responsabilité,
- La gestion participative et la mise en place d'un système décentralisé de gestion et de prise de décisions,
- Une gestion efficace des ressources publiques,
- La création d'un cadre macro-économique sain, favorable aux investisseurs internes et externes et au marché,
- La lutte contre la corruption

C'est dire que l'application de la gouvernance n'est pas une chose facile. Elle se construit sur un certain nombre de valeurs qu'il faut réunir, bâtir, développer. Revoyons ces valeurs.

1. *Etat de droit*

Construire un Etat de droit appelle à la mise en place d'un cadre juridique équitable et d'un système judiciaire (textes juridiques appliqués de façon impartiale, impersonnelle) qui sécurisent les personnes, favorisent l'épanouissement des citoyens et la création des richesses. La gestion des affaires publiques doit être conduite selon les normes établies. Ceci est valable pour tous les acteurs politiques, économiques et sociaux. La loi doit être au-dessus de tous afin d'éviter l'arbitraire et ne pas tomber dans l'impunité. Le pouvoir judiciaire devient alors fiable et indépendant.

2. *Démocratie*

Concept qui implique la participation des citoyens au processus électoral et au choix de ses dirigeants qui seront chargés de gérer l'appareil de l'Etat. Ils donnent le pouvoir à ceux-ci dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques économiques et sociales judicieuses. En retour, les citoyens (hommes et femmes) ont voix au chapitre en matière de prise de décisions, directement ou par le canal des institutions légitimes qui représentent leurs intérêts. Leur participation est fondée sur la liberté d'association et de parole, ainsi que leurs capacités nécessaires à participer de façon constructive à la prise des décisions.

3. *Transparence et responsabilité*

La transparence est fondée sur la libre circulation de l'information. L'information est mise directement au service des personnes concernées. Ainsi, elles sont au courant du fonctionnement des institutions et du déroulement des processus mis en place. Les règles de jeu, les normes et les codes de conduite sont clairement définis, appliqués et respectés par tous. Les dirigeants rendent compte de leur gestion et cela est largement diffusé. Un système de sanctions (positives et négatives) des gestionnaires et des acteurs du secteur public est mis en place et est appliqué.

4. *Gestion participative et mise en place d'un système de prise de décisions décentralisé*

L'Etat associe le plus grand nombre de citoyens à la gestion des affaires publiques, délègue de plus en plus de responsabilités de conception, de prise de décision et d'action à la base et aux administrations locales. C'est par l'implication d'un grand nombre des citoyens que les actions de

développement entreprises pourront être portées par la population et être durable. Le principe de diviser pour régner ou de politisation de la population n'aura plus de raison d'être. Ceci nous conduira à l'intégrité et la responsabilité financières ainsi que la mise en place des structures qui garantissent que le gouvernement rende compte de sa gestion financière et fasse preuve de transparence.

5. *Gestion efficace des ressources*

Pour arriver à une gestion efficace des ressources, il faut :

- une réforme des institutions du secteur public en particulier la fonction publique, les entreprises publiques, le trésor public, la banque centrale... dans le but d'arriver à une gestion saine du secteur public avec un noyau d'administrateurs professionnels et une fonction publique efficace,
- la mise en application des procédures administratives liées à la gestion budgétaire, au contrôle des dépenses et au recouvrement des recettes.

Les processus et les institutions donnent des résultats en fonction des besoins, tout en utilisant au mieux les ressources.

6. *Création d'un cadre macro-économique sain, favorable aux investisseurs internes et externes et au marché*

Il s'agit ici de créer des conditions propices au développement du secteur privé qui va soutenir la croissance et assurer le bien-être de la population. Les investisseurs nationaux et étrangers, qui sont les principaux acteurs dans une économie libérale, doivent se sentir sécurisés et motivés suffisamment pour mettre leurs capitaux dans l'économie du pays. L'Etat doit établir des règles claires qui contribuent à rendre le secteur privé efficace. Les aspects de ces règles sont :

- l'instauration de mécanismes de marché : systèmes de change, de commerce, de prix ...,
- la simplification du système fiscal,
- le redimensionnement de l'Etat et son désengagement du secteur productif,
- l'instauration de la concurrence,
- la déréglementation et la suppression de régimes discriminatoires de faveur.

Bien entendu, l'Etat ne doit pas démissionner de son rôle de garant du patrimoine national.

7. *Lutte contre la corruption*

Cette lutte ne peut être possible que s'il y a une volonté politique manifeste et une transparence dans les règles et procédures mises en place. Des mécanismes efficaces de lutte contre la corruption doivent exister et être utilisés lorsque la corruption est constatée.

2. Du projet Kisenso

Présentation succincte de la commune :

La commune Kisenso est une des vingt-quatre qui composent Kinshasa, capitale de la République Démocratique du Congo.

C'est une commune périphérique et semi-urbaine de 260 000 habitants répartis sur 17 quartiers et s'étend sur une superficie de 16 Km². C'est-à-dire que sa densité est parmi les plus élevées des communes de la capitale. Elle a encore cette particularité d'être difficile d'accès. Les routes qui y mènent sont devenues impraticables suite à une déficience des services municipaux mais aussi à une négligence et un comportement irresponsables des usagers.

Le projet Kisenso est une expérience pilote en cours dans cette commune et ayant trait à la gouvernance au niveau local. Il est financé par le Fonds Social Urbain (FSU) de la Coopération Technique Belge. Le projet est une expérimentation d'implication de la population à la base dans l'analyse du contexte, l'analyse et le choix des projets à exécuter dans la commune, le contrôle et la gestion des ouvrages contribuant directement à l'amélioration de leur vie de tous les jours. Bref, le citoyen de Kisenso est interpellé pour participer plus étroitement et être associé à chaque étape de décision des administrateurs concernant les investissements à réaliser dans sa municipalité.

Il faut bien noter que si cela paraît simple à première vue, c'est une expérience « révolutionnaire » qui est en marche ici. Bien plus qu'une nouvelle approche de gestion de la chose publique, c'est à un changement de mentalité que l'on appelle. Il s'agit ici de créer un citoyen nouveau, actif dans son milieu et conscient qu'il peut jouer un rôle pour améliorer son cadre de vie ; et de changer les méthodes de travail des administrateurs et leurs perceptions de leurs administrés qui deviennent leurs partenaires de développement.

Approche FSU

Dans sa contribution à la diminution de l'incidence de la pauvreté dans la commune de Kisenso, le FSU a adopté l'approche suivante :

- Planification participative (participation de la population, action à la base),
- Réhabilitation des infrastructures existantes,
- Utilisation prioritaire de la main d'œuvre locale,
- Promotion des activités génératrices de revenu,
- Renforcement du capital du capital social (renforcement des capacités/Information, formation),
- Monitoring et évaluation pour multiplier ce type de projet ailleurs (enquêtes).

La mise en œuvre de cette approche a amené FSU à quadriller la commune et a regroupé les 17 quartiers en quatre pools géographiques.

Dans chaque quartier, il existe une structure de participation populaire appelée Comité consultatif local de quartier, ccl/q en sigle, composé de 22 membres (jeunes, femmes, ONG, églises et autres associations). Ce comité est dirigé par le chef de quartier sans voix prépondérante. Il a pour rôle :

- de sélectionner les ILD prioritaires présentées les forces vives (Eglises, ONG, associations...),
- de transmettre les ILD retenues au bureau d'exécution des projets de la CTB pour vérification de conformité.

Au niveau de la commune, il existe le comité consultatif local communal, ccl/c. celui-ci comprend 18 membres et est dirigé par le bourgmestre sans voix prépondérante. Il est constitué des délégués des tous les ccl quartiers. Son rôle est de :

- choisir en définitive les ILD à financer par le FSU,
- suivre l'exécution des projets financés,
- veiller à la gestion des investissements publics (écoles, marché, système d'adduction d'eau, hôpital, centres de santé, salle polyvalente de la commune...)

Tous les membres des comités consultatifs sont élus pour un mandat de deux ans. Ils sont issus de toutes les catégories de la population (jeunes, femmes, ONGD, églises, mutuelles et autres associations). Les policiers et autres agents de sécurité ne sont pas membres des comités consultatifs à tous les niveaux.

Naissance d'une nouvelle dynamique

Cette approche a favorisé l'émergence d'une gouvernance locale dans la commune. Aujourd'hui, une dynamique est née et évolue. La relation de confiance entre la population et les agents administratifs de la commune se rétablit peu à peu. Un élan de travailler tous ensemble pour construire davantage leur commune est perceptible. La population est informée des activités de la commune par le canal des ccl/q et communal, les chefs des quartiers et le maire sont de plus en plus visibles et proches de la population. Ils élaborent ensemble le plan de développement de la commune et ont conscience que le devenir de leur commune et l'avenir de leurs enfants sont entre leurs mains.

On assiste à la naissance d'une administration et une police de proximité, au service de la population. Le citoyen de Kisenso découvre aussi qu'il ne peut obtenir des services de qualité que s'il collabore avec les administrateurs. A ce jour, quelques-uns des résultats obtenus par le projet sont les suivants :

- mobilisation de la population à la base,
- appropriation de l'approche et du projet,
- dialogue et apprentissage de la démocratie à la base,
- auto-organisation et auto-prise en charge de la population,
- contact direct entre l'autorité administrative et la population,
- efforts de la commune et des administratifs soutenus par la population,
- naissance d'une plus grande collaboration entre les administrateurs et la population.

La question qui se pose aujourd'hui est celle de la pérennisation du projet au moment où le FSU s'apprête à se retirer. Comment alors garder cette dynamique ? Comment y impliquer le gouvernorat afin d'accélérer la décentralisation effective de la commune ?

La dynamique qui est créée ne pourrait survivre que si :

- la confiance entre les deux parties est maintenue et entretenue,
- les personnes qui gèrent les biens publics sont élues suivant les critères qui ne remettent pas en cause leur légitimité (un atelier a permis à la population et aux agents administratifs de définir le profil type d'un agent administratif et celui d'un habitant de Kisenso),
- la commune dispose d'un plan de développement et gère rationnellement les ressources dont elle dispose. Il est important que des mécanismes de contrôle et de suivi soient mis en place et des sanctions soient appliquées en cas de nécessité,
- les autorités municipales et celles du gouvernorat agissent de façon responsable vis-à-vis de la commune,
- les administratifs sont bien payés et régulièrement,
- le citoyen paye régulièrement ses impôts et continue à participer efficacement au développement de sa commune,
- la loi sur la décentralisation devient effective, elle seule donne une existence légale aux entités décentralisées avec la personnalité juridique, le pouvoir administratif et financier qui concourent à renforcer leur autorité pour des actions au niveau local,
- la volonté politique et le respect des engagements par les autorités sont manifestes.

Choix, financement et exécution des projets

Bonne gouvernance et transparence vont ensemble. Elles se traduisent aussi par une attitude plus active et responsable de la population qui désormais a une nouvelle conscience de sa place et de son rôle dans la gestion des « affaires de sa cité ».

Voyons la chaîne de décision concernant un projet depuis son choix jusqu'à son exécution.

1. Les ONG, les églises, les associations élaborent des projets qu'ils soumettent aux CCL/q,
2. Les CCL/q étudient les dossiers suivant les critères élaborés (priorité, pertinence, durabilité, prise en compte des ressources locales, coût...),
3. Les CCL/q sélectionnent les projets viables pour le quartier et les transmet au FSU pour vérification de conformité,
4. Le FSU remet les projets au CCL/C pour voir l'adéquation au plan communal et faire le choix définitif des projets à financer par le FSU,
 5. Le CCL/C renvoie tous les dossiers au FSU pour financement,
 6. Pour les grands dossiers, FSU lance un appel d'offre qui est géré par le CCL/C,

A la signature du contrat, les CCL/q sont présents et le rôle de chaque acteur est précisé dans le contrat, les ILD financées exécutent les projets et cette exécution est suivie par le CCL/q. quant à la supervision technique, elle est assurée par le FSU

Gouvernance et démocratie locale : quand la communauté se réveille

Une fois le projet terminé, il est à la disposition de la population qui doit s'assurer qu'il sert la communauté et contribue à son bien-être. Cela suppose non seulement prendre des décisions de gestion mais aussi des décisions de politique qui peuvent affecter le long terme.

Prenons un exemple concret qui concerne une école. Après sa réhabilitation, elle est en mesure d'accueillir un plus grand nombre d'élèves non seulement de Kisenso mais aussi d'autres communes. Entre-temps, la direction décide d'augmenter les frais de scolarité. Cette décision crée une nouvelle déperdition scolaire car beaucoup de parents ne peuvent payer le nouveau taux.

Certains parents membres du comité des parents saisissent alors le CCL/q qui, à son tour, a interpellé la direction de l'école. Ensemble, ils ont analysé le problème qui est celui d'assurer la paie des enseignants et une solution est trouvée qui est la majoration non significative des frais pour leurs propres enfants mais plus importante pour les enfants qui viendront d'autres communes, à la satisfaction de tout le monde.

Leçons tirées

1. Contrairement à ce que l'on pense généralement, les populations locales ont conscience de leurs besoins ;
2. Ces populations peuvent contribuer à trouver des solutions à leurs problèmes si on les y associe ;
3. La notion de solidarité et d'intérêt commun est importante. Ce n'est qu'en travaillant la main dans la main que les décisions prises par les différents acteurs peuvent être mises en œuvre avec succès.
4. La gouvernance locale dépend de plusieurs conditions:
 - Rationalisation des conditions d'accès aux postes de responsabilité et de pouvoir ;
 - Implication et participation des acteurs concernés par la

gouvernance locale (agents administratifs et sécurité, forces vives de la population, jeunes, femmes, églises, ong, autres associations...) dans la gestion, la prise des décisions

- Respect des conditions et critères élaborés ensemble par les administrés et les administrateurs ;
- Redevabilité de toutes les parties concernées : la population, les administrateurs, les forces de l'ordre...
- Respect par tous de la vision commune dans la poursuite des objectifs communs et la construction de la gouvernance locale

La gouvernance locale ne peut avoir lieu sans l'existence juridique des entités décentralisées qui seule peut leur donner la personnalité juridique et l'autonomie financière nécessaires à leurs activités. Ce pas important a été franchi en RDC. Cependant, il tarde à être mis en pratique.

Référence

- Analyse institutionnelle de la Commune de Kisenso : rapport de consultation, Marie José Mavinga, Kinshasa, juin 2003
- Rapport évaluation mi parcours projet FSU, Lambert Mimpia, Kinshasa 2004
- Rapports processus de réflexion participative dans la commune de Kisenso, Ceformad, Kinshasa, Avril - Août 2005
- La bonne gouvernance, une culture de paix, Patrick Simon, IDRP, Avril 2004,
- Gouvernance et rôle de l'Etat, Ayaye Jean Baptiste Aman, Ministre délégué auprès du Ministère de l'économie et des finances de Côte d'Ivoire ...

Média, citoyenneté et gouvernance : l'expérience de « Echos de Goma, fissures »

*Par Onesphore Sematumba
Pole Institute, Goma*

1. La prise de parole, éveil de la citoyenneté

Pendant longtemps les populations congolaises ont été littéralement privées de parole. A l'époque coloniale belge, le colonisé brisé par les impôts, les corvées et autres sévices qu'on lui présentait comme indispensables à sa « civilisation » n'avait de choix qu'entre obtempérer aux ordres du maître et fuir le pays vers des colonies voisines au système moins rude. Le colonisateur a tout mis en œuvre pour priver le Congolais de la parole, notamment par la limitation qualitative et quantitative de l'accès à l'éducation. Comme résultat, les premières élites congolaises ne commencent à s'exprimer que vers la fin de la deuxième guerre mondiale, à travers « La Voix du Congolais », alors que le mouvement dit de la Négritude occupait le haut des pavés parisiens au début des années 1930 ! L'élite colonisée congolaise, appelée de façon toute pittoresque « les évolués » (d'après l'évolutionnisme darwinien, selon lequel l'humanité s'est faite par étapes successives, les premières étant animales), se gardait donc de prendre la parole lorsque le maître ne la lui tendait pas. Et quand il la prenait, c'était souvent pour dire la gloire et les bienfaits du « civilisateur ». Il nous faudra attendre pratiquement la veille de l'Indépendance pour entendre la voix de certains Congolais, ayant pris brutalement conscience de leurs problèmes en tant que peuple et des mouvements de pensée qui fourmillaient dans les autres pays d'Afrique qui n'étaient pourtant, pour certains, qu'à un jet de pierre du Congo. La parole se libère, la voix s'élève si fort que l'Indépendance négociée à pas de charge finit par tomber sur nos têtes. Le choc fut tel que le lendemain, après la gueule de bois, nous ne savions pas quoi faire de ce cadeau qui ne nous avait été offert que du bout des doigts...

Les premières années de cette Indépendance vont alors être caractérisées par une véritable cacophonie, symptomatique de ceux qui accèdent à la parole et à la liberté après des années de privation.

C'est alors que Mobutu surgit pour mettre « fin à la récréation », c'est-à-dire pour confisquer la parole et mettre en berne la conscience des Congolais. Et cela dura si longtemps que ceux qui sont nés dans cette République-là ont fini par développer des réflexes de silence extraordinaires, la parole pouvant devenir « meurtrière » si elle n'est pas conforme à la pensée unique dictatoriale. Les médias, surtout la radio, sont utilisés comme instrument d'implantation du pouvoir et donc, curieusement, comme inhibiteurs de la parole citoyenne.

Depuis la chute du régime mobutiste, des brèches se sont ouvertes dans le mur de la communication et les populations s'y engouffrent pour dire leurs souffrances longtemps contenues et leurs attentes non pas vis-à-vis d'un Etat (qui reste à créer) mais vis-à-vis d'un avenir qu'elles espèrent différent.

Notre émission radio « Echos de Goma et d'ailleurs, fissures » s'efforce, depuis près de trois ans aujourd'hui, d'offrir des espaces et des instants de parole à ceux-là qui ont à dire et qui n'ont pas souvent droit au chapitre : les paysans en butte aux difficultés de survie aggravées par la permanence de l'insécurité physique, les femmes qui sont au cœur des économies des ménages sans que cela ne soit clairement reconnu - pour ne pas bousculer « l'ordre établi » -, les jeunes souvent mobilisés pour les problèmes des autres et rarement pour analyser les leurs propres et pour développer une vision d'avenir pour eux et pour le pays. Tous ceux-là qui s'adonnent à cet

exercice nous confortent dans l'opinion que les problèmes sont le mieux exprimés que par ceux qui les vivent au quotidien et que, malgré les pesanteurs historiques évoquées, il existe bel et bien un embryon de citoyenneté congolaise dont il faut absolument tenir compte.

Dans la première partie de cet article, je passe en revue quelques-uns des **problèmes évoqués par les invités de « Echos de Goma et d'ailleurs, fissures »** peu avant l'atelier de Kribi. Il s'agit essentiellement des défis économiques rencontrés par une population qui « lutte » pour s'assurer un minimum de survie, pour gérer leur « espérance de vie de vingt-quatre heures renouvelables ». La seconde partie donne une sorte de **vision politique des populations telle qu'elle se dégage en cette année hautement politique en RDC**. En effet, à l'approche des élections, les populations expriment leurs problèmes, leurs craintes et brossent le profil de leurs futurs élus. Cette partie fera l'objet d'une analyse fouillée ultérieurement.

2. La pauvreté dans tous ses états

2.1. Les pesanteurs

La tribalisation de l'espace économique

Un de nos invités a relevé l'imbrication négative du culturel et de l'économique, dans ce qu'il a appelé à notre micro « l'ethnisation de l'espace économique », en relevant que certaines parties de la province ex-Kivu souffrent d'une exclusion réelle en matière de commerce. Ainsi, certaines villes sont devenues, au fil du temps, des ghettos commerciaux réservés à certaines communautés à l'exclusion de toutes les autres. Cette tendance a été institutionnalisée avec la « géopolitique » des années 1980 dont la face politique s'est traduite comme « la territoriale des originaires » et la réalité politique par ce qu'on pourrait appeler « le business du terroir ». Il est évident que cette communautarisation des espaces économiques ne bénéficie ni à ceux qui s'en croient les bénéficiaires ni au reste des populations. Les guerres successives qui ont éclaté en RDC à partir de l'Est n'ont fait que radicaliser cette ghettoïsation du business, notamment par l'instauration des barrières et des péages à l'intérieur des provinces, comme cela pouvait s'observer entre les territoires de Beni et de Lubero et le sud de la province du Nord Kivu !

La pauvreté d'esprit

Ce concept a été évoqué plusieurs fois pour fustiger le manque d'initiative ou la distraction qui caractériserait le ressortissant du Nord Kivu, incapable d'identifier et de profiter au maximum des potentialités de sa province : agriculture, élevage, pêche... Un invité de l'émission l'a traduit en ces termes :

*« Notre pauvreté a deux sources principales. C'est d'abord et plus que tout la **pauvreté d'esprit** qui fait que sur un sol riche habité par une population courageuse vivent des gens qui ne voient pas toutes ces richesses qui les entourent et qui crèvent les yeux. Parce que nous ouvrons les yeux sans voir, nous ne faisons pas le nécessaire pour exploiter ces richesses et en profiter.*

L'insécurité physique

La province du Nord Kivu vit dans un contexte de violence cyclique depuis les années 1993, années pendant lesquelles les diverses communautés ethniques se sont affrontées par vagues d'alliances, le sommet ayant été atteint par le déferlement des réfugiés hutu rwandais en 1994, déferlement ayant « sophistiqué » les conflits par l'usage massif des armes automatiques. Les deux

guerres successives de 1996 et 1998 ont détérioré encore plus un contexte sécuritaire déjà mal en point, notamment par la facilité de la circulation des armes légères aux mains des milices et groupes armés incontrôlés. L'impact principal de cette situation sur des populations qui vivent de la débrouillardise est énorme : en limitant le mouvement des citadins et en jetant les ruraux sur les routes de l'exode, l'insécurité constitue un goulot d'étranglement économique.

L'absence de l'Etat

« *L'autre problème c'est le mode d'intervention de l'Etat. L'Etat ne fait aucun effort pour trouver un terrain d'entente avec les populations. Les gens ont toujours payé des taxes. Mais, alors que moi-même, en ma qualité d'agent de l'Etat, je perçois des taxes, je n'ai jamais vu un jour où l'Etat s'est donné la peine d'expliquer aux contribuables pourquoi ils payent* », se plaint un intervenant.

A Goma, les populations se plaignent d'un Etat absent, ou plutôt présent uniquement lorsqu'il s'agit de la perception des taxes dont personne ne voit la destination, dans la mesure où aucune initiative sociale n'est visible. Le comble est que, les rares fois qu'un acte est posé en faveur des populations, l'autorité étatique, imitant en cela les organisations locales et internationales, en fait une publicité tapageuse. Comme s'il s'agissait d'un don du prince à ses sujets.

La disparité dans la taxation

Les commerçants contactés par notre émission à la suite de la disparité des structures des prix constatée dans les grandes villes de l'ex-Kivu imputent cet état de fait, non seulement aux difficultés liées au transport, mais aussi à des différences de taxation, vestige de la fragmentation politique de la province du fait de la récente rébellion. Ce que reconnaît un agent de la province.

« *Si je prends l'exemple de la législation douanière, nous avons des textes qui, tout en étant les mêmes, sont différemment appliqués à Goma, Beni et Bukavu. On est devant un marché débridé du fait que celui qui est entré par Butembo peut facilement concurrencer le commerçant de Goma. Alors, il l'étouffe. Pour le même produit, celui qui l'a fait entrer par Bukavu, peut le vendre moins cher à Goma par rapport à celui qui a le même produit qu'il a dédouané à Goma. Donc, l'application de la législation devrait être uniforme pour éviter cette concurrence déloyale qui tue l'économie* ».

La disparité des prix reste criante entre les différentes villes de l'Est, malgré la réunification politique du pays. Ainsi, un sac de ciment importé de l'Ouganda coûte à Goma 13 dollars US alors qu'à Butembo, situé plus loin de l'usine d'approvisionnement, le même sac revient à 9 dollars ! Sans que cela n'émeuve outre mesure les autorités provinciales du Nord Kivu.

2.2. Les atouts

Mais malgré toutes ces pesanteurs, les populations savent qu'elles peuvent s'en sortir. Voici les principales forces dont les populations sont conscientes et sur lesquelles l'on pourrait bâtir un début de gouvernance:

a) *La population et sa terre*

« *Les lignes de force que je vois au Nord-Kivu c'est avant tout **la population elle-même dans sa multiplicité culturelle qui signifie une diversité de richesses disponibles**. J'ajoute à cela que cette province regorge de beaucoup d'intellectuels, des personnes instruites nanties d'une formation à même de renforcer les potentialités naturelles des populations. Enfin, le Nord-Kivu est habité par un peuple entreprenant et courageux installé sur un sol très fertile situé au confluent de 3 pays : l'Ouganda, le Rwanda et la RDC. C'est une opportunité dont il faut se servir.* »

b) *La solidarité*

Loin d'être un acquis, la solidarité est perçue comme une valeur à acquérir ou à renforcer. Les exemples de solidarité citoyenne sont légion dans le cas de la RDC où, face à la démission de l'Etat de ses obligations, les populations se sont mobilisées pour maintenir en place le système éducatif, pour créer des institutions de micro-finance et de crédit, etc. Il existe donc une base, une fondation sur laquelle on pourrait ériger un Etat solidaire en vue du bien-être de tous ses citoyens. *« Je crois fermement que seule l'union peut nous permettre de faire face au défi de développement de notre province. Travailler en ordre dispersé, c'est demeurer dans l'illusion. Les gens doivent apprendre à supprimer les entraves pour que chacun fasse ce qu'il sait faire le mieux »*, reconnaît un intervenant.

La force du cosmopolitisme

La ville de Goma a la réputation d'être cosmopolite et de donner sa chance à quiconque voudrait bien s'y installer et y investir. Cela explique les flux continus des ressortissants d'autres provinces en dépit du danger permanent que constitue le volcan actif Nyiragongo situé à une petite dizaine de kilomètres au Nord de cette ville. Ce cosmopolitisme est un atout dont les Gomatraciens sont conscients.

D'après un invité de l'émission,

« Goma est devenue un milieu hétérogène où le commerce est exercé indistinctement par n'importe quelle tribu. L'aspect décrié peut donc exister aujourd'hui mais ne peut pas résister au brassage culturel qu'impose la logique du marché. Et nous y allons à une vitesse vertigineuse avec la mondialisation qui nous oblige à regarder vers l'autre pour des échanges ».

La valeur soulignée ici est celle de tolérance qui devrait faire que chaque Congolais se sente effectivement chez lui partout à l'intérieur des limites de son pays, comme le lui reconnaissent les textes légaux en vigueur. Mais les expériences récentes de chasse aux faciès suspects (au Katanga, dans les Kivus, en Ituri et même à Kinshasa) démontrent à suffisance que le travail doit être permanent pour que cette culture soit véritablement partagée.

2.3. Les voies de sortie

- L'illusion magique

L'exacerbation au jour le jour de la pauvreté a constitué un terrain extrêmement fertile pour tous les vendeurs d'illusions et une opportunité pour ceux qui, face à la misère d'ici-bas, promettent les délices d'en haut. D'autres promettent des chemins raccourcis vers l'enrichissement mais à la fin le piège se referme sur les victimes à qui il ne reste que leurs yeux pour pleurer, à l'instar de cet intervenant :

« C'est ainsi que nous nous sommes fait attraper sans savoir grand chose sur Pentagone. Notre objectif était simple : je suis pauvre aujourd'hui alors j'essaie de devenir riche très rapidement et sans beaucoup d'efforts. »

Ce phénomène a été analysé ci-haut par Aloys Tegera.

La recherche des vraies solutions

- La solidarité dans l'adversité

La plupart des intervenants, en ville comme dans les campagnes, ont mentionné différentes formes de solidarité développées pour s'en sortir. En fonction d'affinités et de proximités de diverses natures (géographiques, professionnelles, sociales, familiales, etc.) les gens se regroupent et se renforcent pour s'épanouir.

« Dans la cité, et dans nos villages, diverses mutualités appelées « likirimba » récoltent des fonds suivant une périodicité fixe convenue entre les membres. À la fin d'une période, l'argent récolté est attribué à un membre qui en profite pour faire face à une très grosse dépense qui l'attendait depuis plusieurs mois, voire quelques années. »

Nous avons constaté que la seule garantie dans ce genre de transactions était la **confiance**, comme si cette confiance rompue entre les gouvernants et les gouvernés se renforçait à la base, entre voisins.

3. La politique, entre passé et avenir

L'année 2006 est présentée comme celle de la maturité citoyenne des Congolais. En effet, après plusieurs années de perception infantilissante des populations par les dirigeants, l'heure semble avoir enfin sonné de consulter le « souverain primaire » dans une série de scrutins censés mettre fin à une transition politique qui a assez duré. L'émission « Echos de Goma et d'ailleurs, fissures » ne pouvait pas ignorer cette donnée importante alors que l'agitation était perceptible partout, dans les villes comme dans les campagnes.

3.1. Vous avez dit « élections » ?

En guise d'élections, il faut reconnaître que celles de 2006 ne sont pas à proprement parler les premières du genre en RDC, quoi qu'en disent certains. Les populations congolaises ont voté par le passé, plusieurs scrutins, folkloriques certes, ont été organisés sous le régime de Mobutu qui voulait parfois se donner une petite couche de vernis démocratique. Mais l'élection qui semble avoir mobilisé autant sinon plus les Congolais que celle de 2006 est indiscutablement celle de 1959 ayant abouti à la formation du premier gouvernement congolais post-colonial. Les deux élections ont ceci en commun qu'elles constituent, dans l'imaginaire des populations (et pour utiliser une image judéo-chrétienne), le Jourdain qu'il faut traverser pour arriver à la Terre Promise. Cette Terre Promise, pour nos parents et grands-parents qui ont voté en 1959, c'était tout simplement l'Indépendance qui correspondrait à une sorte de métamorphose du Noir qui vivrait comme le Blanc. Cela passait, évidemment, par l'occupation de la place du Blanc. Les Noirs, les Congolais, ont occupé ces places. Certains ont effectivement vécu comme des Blancs, mais la majorité des populations a déchanté ; plus l'Indépendance durait, plus les populations plongeaient dans la misère.

La Terre promise d'aujourd'hui, c'est justement un Congo prospère, des populations heureuses, des richesses bien affectées ; bref, la correction du Congo post-Indépendance. Dans l'imaginaire des populations congolaises, les élections, c'est comme cette cavalerie des fictions pour enfants, qui surgit de l'autre côté de la montagne, pour sauver l'infanterie du Héros au moment même où l'adversaire la prend à la gorge.

Même s'il n'est pas interdit de rêver- c'est même légitime de rêver d'un avenir meilleur pour nous et pour nos enfants- il est impérieux d'aider les populations à rêver éveillées (! et pas endormis !!!!). C'est ainsi que dans une série d'émissions, nous les avons invitées à « dire » leurs problèmes pour en mesurer l'ampleur, de « dire » ensuite leurs attentes par rapport aux élections en

fonction des problèmes identifiés, avant de « dire » l'homme ou la femme ayant les épaules assez larges pour porter ces problèmes.

Mais nous n'avons pas oublié de tendre notre micro à ceux-là qui aspirent à gouverner le pays, afin de voir dans quelle mesure ils étaient en phase avec les populations. Les résultats de cette recherche vont paraître incessamment ; je vous en livre les grandes lignes.

3.2. Les populations « ordinaires » : la vie comme une succession de défis basiques

Lorsqu'on s'entretient avec les populations « ordinaires », on est frappé par leur facilité de prise de parole, caractéristique de ceux à qui l'on ne prête pas souvent l'oreille. A Sake, comme à Minova ; à Rugari comme à Kibumba, à Rutshuru comme à Jomba, les problèmes sont basiques.

Le premier, perçu comme fondamental, c'est *l'insécurité* physique. Les populations dénoncent les violences subies au quotidien, de nuit comme de jour, de la part des bandes armées et des troupes régulières. Ces violences les mettent en état de précarité permanente, avec comme corollaires des déplacements incessants à la recherche d'îlots de sécurité.

A part l'insécurité, le reste des défis sont liés à l'absence des services sociaux : la scolarité des enfants, le manque de médicaments, le manque d'eau dans des régions entières comme dans le territoire de Nyiragongo où seule la bonté divine pourvoit les populations en ce précieux liquide :

« Il n'y a aucune source d'eau dans notre territoire, mais comme Dieu n'oublie pas les siens, il pleut ici tous les jours. Et quand il ne pleut pas, nous buvons l'eau des écorces de bananiers. »

Pour ces populations, les élections devraient leur apporter la paix (traduite en termes de sécurité), l'eau, l'éducation des enfants et les soins médicaux (payés par l'Etat)...soit un mieux-être par rapport au calvaire qu'est devenue leur vie quotidienne.

3.3. Les élites et la hantise du pouvoir

Alors que le citoyen lambda tourne son regard plus ou moins naïf, avec l'espoir candide de voir l'ardoise de ses souffrances et de ses angoisses effacée le lendemain de cet événement auquel plus de la moitié des Congolais vont prendre part pour la première fois de leur existence, ceux qu'on appelle parfois abusivement « les élites » peaufinent analyses et calculs. Pour eux, en effet, les enjeux sont cruciaux et la lutte autrement plus compliquée.

Dans cette catégorie des élites je classe pêle-mêle : ceux qui sont au pouvoir et ceux qui le recherchent depuis plus ou moins longtemps, communément appelés **opérateurs politiques** ; les hommes d'affaires ou **opérateurs économiques** et les « intellectuels ».

Les relations entre les trois catégories sont particulièrement ambiguës dans un pays comme la RDC où le pouvoir est perçu et vécu au quotidien comme la clé qui donne accès à la richesse économique. Ainsi, depuis Léopold II, premier souverain de l'Etat Indépendant du Congo, chaque roitelet, dans sa sphère d'influence, se livre à une accumulation frénétique de biens, investissant à tour des bras dans tout ce qui peut générer de la richesse, sans se soucier ni du présent de ses administrés affamés ni de son propre avenir au cas où une autre forme de gouvernance se mettrait en place. Curieusement, ceux que cette pratique révolte recherchent le pouvoir non pas pour corriger cette boulimie mais pour la continuer à leur propre bénéfice. Ainsi chaque régime politique crée-t-il ses propres « nouveaux riches » (sans parvenir à appauvrir les anciens riches, heureux bénéficiaires de l'impunité ambiante !) et ses propres assoiffés de pouvoir, dans un cercle vicieux de « ôte-toi que je m'y mette ». A la longue, les opérateurs politiques sont devenus des marginaux par rapport à des populations qui ne se sentent nullement concernées par leurs combines.

Quant aux opérateurs économiques, ils développent des relations ambiguës avec les politiques. La première relation est celle de compétition sur le marché économique. Le politique qui devait réguler le marché pour assurer une certaine discipline en faveur des populations se retrouve aux

avant-postes comme homme d'affaires, se disputant le marché avec ses administrés. La deuxième relation est celle de complicité : le politique utilise l'expérience et la discrétion que lui offre l'opérateur économique pour fructifier ses affaires, moyennant des faveurs diverses.

Les « intellectuels », eux, outre qu'ils sont difficilement définissables ni en compréhension ni en extension, se retrouvent pratiquement en marge, en attendant de se fondre dans l'une ou l'autre catégorie des opérateurs cités plus haut. C'est ainsi que Mobutu pouvait se targuer de former des gouvernements des professeurs d'université, lui qui n'avait pas de parchemin académique à exhiber. C'est ainsi aussi que nous avons vu des rébellions animées par des avocats, des médecins, des architectes, des ingénieurs. Et des professeurs, évidemment. C'est ainsi surtout qu'après les accords de partage des postes de Sun City, tous les délégués des Forces Vives se sont rués sur les postes comme des molosses affamés, oubliant leurs patients dans les hôpitaux, les étudiants dans ce qui reste d'amphis, les secrétariats exécutifs des ONG, etc.

Les autres, ceux qui sont restés « intellectuels », continuent à décrier le peu de cas que le pays fait d'eux. Ils crient, avec raison, à leur paupérisation et à la clochardisation. Ceux qui ont du travail débraient parce qu'ils ne sont pas payés et finissent par reprendre leur travail par fatigue. Les chômeurs se débrouillent comme ils peuvent, tout en cherchant du travail. Ils finissent par se résigner, par fatigue.

Tout ce monde attend les élections avec angoisse. La plupart de ceux qui sont au pouvoir n'ont jamais affronté le suffrage des urnes. Comment dès lors modifier leur relation au citoyen devenu électeur ? Ceux qui aspirent au pouvoir pensent que c'est désormais facile d'accéder au garde-manger. Il n'y a qu'à voir le nombre des postulants pour s'en convaincre.

Mais au-delà de cette course vers les sommets, en passant cette fois-ci par les épaules des citoyens devenus électeurs tout puissants -ils ignorent en réalité l'étendue de leur puissance- les questions qui se posent et que se posent la plupart des invités de notre émission tournent autour de la gestion responsable du processus afin que, dans une province sensible comme le Nord Kivu, les élections ne soient pas une occasion de plus pour diviser des populations dont la cohabitation a été toujours mise à mal à pareilles occasions. Comment faire pour que les résultats des scrutins prochains favorisent la cohésion sociale ?

En guise de conclusion :

A la lumière de ce qui précède, tant dans la partie économique que dans celle en rapport avec le contexte politique, les problèmes identifiés, les défis à surmonter, les peurs et les espoirs sont liés à la gouvernance. Après avoir décrié la gouvernance d'hier et celle d'aujourd'hui caractérisées par l'incapacité des gouvernants à offrir un environnement propice à l'épanouissement économique et d'assurer la cohésion sociale, la violence comme mode d'accès et de maintien au pouvoir, les regards des populations sont tournés vers les élections, perçues de façon très naïve comme la voie magique pour des lendemains qui chantent. Nous sommes conscients que le sentier est encore long et que la bonne gouvernance ne fleurira pas du jour au lendemain, comme une belle rose qui jaillirait du tas de fumier que nous avons amoncelé depuis des années. C'est avec patience, sans lâcher prise, que nous devons tous contribuer à l'émergence d'une culture de bonne gouvernance, en jouant notre rôle de citoyens, partenaires des institutions et de leurs animateurs qui nous sont redevables. L'émission « Echos de Goma et d'ailleurs, fissures » continuera donc de porter la parole des citoyens congolais pour autant qu'elle visera le renforcement de la dynamique en vue de la mise en place d'une « cité congolaise » gérée selon les principes et les pratiques de bonne gouvernance.

3) Quelques leçons de Kribi

Les défis de la gouvernance à la lumière de Kribi et à la sauce congolaise.

*par Onesphore Sematumba
Pole Institute, Goma, RDC*

Que retenir d'un atelier d'une semaine, axé sur la problématique de la gouvernance, ayant alterné exposés magistraux et débats aussi riches que variés ? Comment dire les vérités profondes, dites parfois en termes savants, souvent en belles images, mais toujours avec la force de la conviction de femmes et d'hommes engagés, « maquisards » du changement de gouvernance ? Du foisonnement d'idées et de propos, ceci n'est qu'un peu de pollen glané ici et là, au coin d'un exposé ou au détour d'un débat, quand ce n'était pas à la halte d'une pause-café. Librement, comme une abeille dans un jardin en fleurs, sautant d'un spécimen à un autre. Que l'essaimage continue !

1. « On sait où il faut aller, mais comment on y arrive ? » (Aloys)

La gouvernance est un de ces concepts d'une complexité telle qu'il serait hasardeux d'essayer de les confiner en une définition. En effet, ce concept est utilisé dans nombre des sciences sociales actuelles, notamment la science économique, la science politique, l'administration publique, le développement durable, les relations internationales, etc. Selon les territoires d'application, la gouvernance sera locale ou nationale, voire mondiale, rurale ou urbaine.

Mais qu'est-ce qui se cache donc derrière ce terme tellement galvaudé à nos jours qu'il est utilisé à la manière d'un slogan et parfois, comme un épouvantail dans les relations internationales d'aujourd'hui ?

Dans les années 1980, les institutions internationales du Nord notamment celles de Bretton Wood et les grandes puissances s'emparent de l'expression « bonne gouvernance/ good governance » et la balancent comme condition sine qua non d'accès aux prêts pour les pays du Sud.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) la bonne gouvernance dans la gestion de la chose politique se remarque concrètement par les aspects principaux suivants :

- **L'obligation de rendre compte** : les administrations publiques doivent montrer en quoi leur action et leurs actions sont conformes à des objectifs précis et convenus
- **La transparence** : l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques sont, dans une certaine mesure, ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration, de la société civile, etc.
- **L'efficience et l'efficacité** : les administrations publiques sont astreintes à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens, et veillent à ce que leurs prestations répondent à l'intention de l'action publique.
- **La réceptivité** : les autorités publiques sont assez flexibles pour répondre rapidement à l'évolution de la société, tiennent compte des attentes de la société civile lorsqu'elles définissent l'intérêt général et elles sont prêtes à faire un examen critique du rôle de l'Etat.
- **La prospective** : les autorités publiques sont en mesure d'anticiper les problèmes qui se poseront à partir des données disponibles et des tendances observées, ainsi que d'élaborer des politiques qui tiennent compte des changements prévisibles (démographiques, économiques, environnementaux, par exemple).
- **La primauté du droit** : les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence.
-

Redevabilité, transparence, efficacité, réceptivité, prospective, droit. Comment implanter ces nouveaux concepts dans notre contexte congolais ? Comment faire comprendre à l'agent préposé à tel service public qu'il est là pour « servir » le citoyen ? Comment trouver le dirigeant capable d'anticiper les problèmes, au lieu d'attendre de colmater (souvent tardivement) les fissures résultant de son manque de prévoyance ? Comment, enfin, redonner droit au Droit, pour sortir de l'arbitraire dont les racines plongent si loin dans notre Histoire collective ?

Les principes de gouvernance évoqués ci-haut sont de bons panneaux indicateurs, selon Aloys Tegera. Un panneau indique la direction de votre destination et la distance entre sa position (qui est aussi la vôtre) et là où vous allez ; il est rare qu'il vous indique la façon d'y arriver. Tel est le premier défi lancé aux acteurs impliqués dans cette quête d'un nouvel ordre politique en faveur des populations. Un défi de taille dans la mesure où il serait illusoire d'attendre une métamorphose subite des gouvernants en place, prêts à toutes les gymnastiques pour perpétuer l'ordre ancien.

2. « On ne décentralise pas la gouvernance, ce sont les problèmes qu'on décentralise » (Antoine)

S'il y a un concept qui est intimement associé à la bonne gouvernance, c'est bien celui de décentralisation. Dans nos pays immenses et dépourvus d'infrastructures de communication, la décentralisation paraît même une voie incontournable vers la bonne gouvernance.

La décentralisation confère aux citoyens et à leurs élus plus de pouvoirs de décision. De la sorte, les régions décentralisées sont plus responsabilisées pour le diagnostic des problèmes locaux et les réponses locales les mieux appropriées. Bien appliquée, la décentralisation permet donc de gagner du temps, en faisant économie de longues procédures bureaucratiques qui paralysent les actions dans un système centralisé.

Le grand défi, à ce niveau, est de définir de manière claire et saine les relations entre le pouvoir central et les entités décentralisées, de telle manière que le premier ne continue pas à phagocyter les secondes. Les relations entre le centre et ses périphéries ont en effet été toujours inégales dans le contexte congolais du fait que le centre était dépositaire du pouvoir dont il redistribuait des miettes aux périphéries. Les dirigeants de ces dernières, pour rester en grâce, développaient un tropisme consistant à tourner le dos au local et les yeux vers la capitale d'où ils tiraient les instructions et où ils envoyaient les « rapports ».⁴ Entre la capitale et les provinces s'est établie donc une relation de type féodal, du moins au niveau des responsables.

Or, l'on ne se débarrasse pas en un coup d'une couche de réflexes qui ont fini par devenir une culture: redresser le cou des gouvernants des entités décentralisées pour qu'ils voient là où ils posent les pieds ne sera pas aisé. Il y a risque de voir le centre déléguer les problèmes à la périphérie et continuer à assurer l'effectivité du pouvoir en maintenant la bride au cou des dirigeants locaux. En vieil observateur et acteur de la scène politique africaine, Antoine constate : « On ne décentralise pas la gouvernance, ce sont les problèmes qu'on décentralise » !

3. « Dès qu'on est en haut, comment demeurer l'acteur de changement qu'on était en bas ? » (Jeanot)

Dans une « cité sauvage », caractérisée selon Antoine par l'absence des conditions sociales minimales et d'infrastructures élémentaires, générant du coup un grand nombre de citoyens de la « marge » (chômeurs, prostitués, enfants de la rue...) cohabitent deux types d'hommes : ceux qui mangent et ceux qui ne mangent pas. Les premiers constituent une infime minorité, quelques

⁴ Le mot « rapport » signifie à la fois le texte et le bakchich que le subordonné remet à son supérieur dans le cadre du travail.

familles tout au plus, alors que les autres sont la grande majorité. Une majorité qui serait écrasante si elle était consciente de son poids.

Entre les deux évolue une catégorie de femmes et d'hommes dont le combat avoué est de « changer le système ». Ces acteurs de changement, comme nous les appelons, sont souvent perçus de l'extérieur comme la solution de rechange pour contourner la mauvaise gouvernance institutionnalisée par les pouvoirs politiques. On les retrouve, ces acteurs, au sein des organisations non gouvernementales, dans les églises et autres associations de « développement intégral et intégré ». De colloques en ateliers, en passant par les appuis et les accompagnements, ces chevaliers semblent porter à bout de bras les problèmes de la base (d'en bas) qu'ils côtoient à longueur des journées.

Mais, à y lorgner de très près, l'on est en droit de se demander pour quel changement ils militent. Est-ce l'amélioration des conditions de ces populations qui vivent à la lisière du seuil de l'animalité dans certaines contrées ou bien l'amélioration de leur propre classe ? La question mérite bien d'être posée dans le contexte congolais. Lors de l'accord de partage des postes à Sun City, les délégués de la « société civile » ont intégré les institutions citoyennes et politiques. Apparemment, ils ne s'y sont pas sentis dépaysés, alors que les pratiques qu'ils décriaient voici trois ans n'ont pas changé dans le bon sens. Le pouvoir politique s'est confirmé comme la voie royale pour accéder à la richesse de ceux qui le détiennent, au détriment de la majorité silencieuse qui observe à distance ces « mangeurs brassés ».

Le brassage ou l'intégration des forces naguère belligérantes a été un processus laborieux et continu à constituer un casse-tête congolais. Les brigades brassées, c'est-à-dire constituées des militaires issus des groupes et bandes ayant pris part à la guerre de la RDC ayant pris fin officiellement en 2003, se comptent sur les doigts, et même celles qui le sont affichent allègrement leurs couleurs de départ (celles d'avant le brassage) à la première alerte. L'unique brassage visible, pour le commun des populations, c'est celui des participants au pouvoir d'Etat qui, en un temps record, se sont enrichis. Y compris les « acteurs de changement » d'avant Sun City. Une fois « en haut », auraient-ils oublié ceux d' « en bas » ? Et alors que le pays s'apprête à des élections générales, les mêmes acteurs reviennent, accompagnés de beaucoup d'autres, pour demander à ceux d'en bas la légitimité d'impulser enfin la bonne gouvernance dans les années à venir. Une fois arrivés en haut, en passant par les épaules des électeurs, comment les aider à « demeurer les acteurs de changement qu'ils étaient en bas », s'interroge Jeanot.

4. Pas de cité, pas de citoyen

Le citoyen s'identifie à une « cité » et ce d'autant plus facilement que cette dernière sera perçue par lui comme porteuse de valeurs positives, permettant son épanouissement en tant qu'homme et lui garantissant sa participation en tant que... citoyen. Cette cité est faite de cercles concentriques (village, quartier, chefferie, commune, province, etc.) dont le citoyen prend progressivement conscience, à condition qu'il se sente concerné en tant que partenaire en gouvernance. Dans ce sens, la nouvelle Constitution de notre pays, votée à une forte majorité et les yeux littéralement fermés en novembre 2005, ouvre une importante opportunité car elle consacre la gouvernance de proximité, avec une assemblée provinciale qui a l'œil sur l'action du pouvoir exécutif provincial. Mais les populations ne se sentiront fières d'appartenir à ces cités que dans la mesure où elles les trouveront « grandes », non pas en étendue géographique mais en idéaux partagés de tolérance, de dignité, de liberté, de justice et d'égalité.

5. « L'Etat n'est pas réformable, il faut le refonder » (Antoine)

Je voudrais suspendre cette réflexion par ce défi que nous lance Antoine, à savoir de « refonder » l'Etat en Afrique. Cette entreprise de refondation implique, évidemment, deux opérations antithétiques mais complémentaires : la démolition et la construction.

L'analyse, même rapide, des Etats et des administrations publiques en Afrique montre que leur fonctionnement se fonde sur des valeurs négatives. La corruption, le népotisme, la gabegie, la cueillette et le ramassage, l'improvisation et l'amateurisme, l'exclusion et la violence... Autant de maux qui rongent les systèmes africains dont le principal objectif est de perpétuer les régimes en place, au mépris de l'intérêt des populations. Mais comment démolir cette dynamique lorsque la classe politique censée porter de nouvelles valeurs ne se renouvelle pas ? Peut-on raisonnablement attendre des caïmans qui peuplent le marigot politique de changer de nature et de méthode, du jour au lendemain ?

Un point qui a retenu l'attention à Kribi, et qui revenait de façon lancinante, est celui de l'Homme. Quel homme pour mettre en place une autre gouvernance ?

Ici se pose la question de la formation, de l'école. L'école, l'université à la sauce africaine, au piment congolais, est-elle le vivier des élites capables d'assurer la démolition-refondation de nos Etats ?

La réponse, à l'évidence, est négative. Les gouvernements successifs en RDC ont systématiquement sapé l'éducation, lui consacrant au fil des années un budget de pauvre. Comble d'ironie, plus le budget s'amenuisait comme une peau de chagrin, plus les établissements d'enseignement supérieur et universitaire poussaient comme des champignons. Sans laboratoires, sans bibliothèques, sans bâtiments ! Une formation au rabais, pour des étudiants qui n'ont pas d'autre choix que de payer des études qui mènent vers nulle part, qui vont gonfler le rang des exclus sachant lire et écrire, « des citoyens de la marge ».

Comme nous devons donc faire notre feu avec le bois disponible, les Congolais sont invités à confier leur avenir proche à ceux qui, d'une manière ou d'une autre, leur ont gâché le passé et empoisonnent leur présent. Avec l'espoir que, cette fois-ci, ils seront redevables envers leurs électeurs et qu'ils vont démolir la fondation qu'ils ont contribué à ériger. Quel défi !

L'essaimage continue ! Mombasa, Kribi et les suites

Par Christiane Kayser

Pole Institute s'est lancé dès fin 2004 dans ce processus de définition des obstacles et recherche de pistes autour de la gouvernance. Les échos lors des deux ateliers, mais aussi à la suite de la publication des travaux de Mombasa ont été nombreux et positifs. Les contacts avec les uns et les autres qui travaillent autour des mêmes thématiques ont été enrichissants.

En même temps, les réalités, les évolutions sur les différents terrains, renforcent le besoin d'approfondir le travail et d'élargir le réseau.

Comme on voit dans cette publication, les questionnements sont multiples et il s'agira de chercher encore et encore de nouvelles pistes pour avancer. Parfois il est utile d'entrer par une autre porte pour regarder la thématique sous des angles nouveaux.

Aussi avons-nous décidé de lancer un troisième atelier autour de la thématique :

« Mondes ruraux et élites urbaines : quelles passerelles pour construire un avenir commun ? »

Nous appelons tous ceux qui travaillent autour de cette thématique à nous contacter et à nous faire connaître leurs expériences et hypothèses.

Sur cette base, nous allons construire l'atelier et vous contacter pour plus de détails.

Les transitions semblent finir ici et là, mais le travail de construction de la gouvernance et de la refondation des Etats vient tout juste de commencer.

Pour *Pole Institute*

Juillet 2006

Liste des participants

- 1 Mikolo Sofia
2. Donat Tunamau
3. Mohamed Aly Ag Hamana
4. Thierry Nlandu
5. Dominic Johnson
6. Marie José Mavinga
7. Arsène Mwaka Bwenge
8. Pierre Kahenga
9. Raogo Antoine Sawadogo
10. Cosmas Cheka
11. Anicet A. Akoa
12. Suzanne Nkake
13. Jeanot Minla Mfou'ou
14. Yaouba Kaigama
15. Jean-Pierre Kabirigi
16. Christiane Kayser
17. Aloys Tegera
18. Onesphore Sematumba