



Tom DE HERDT (Coord.)

Quelle Reconstruction ?

Acteurs et enjeux de la reconstruction post-conflit en RDC



Rapport Final TA-00-16-RDCO

La présente publication est le résultat d'une recherche effectuée dans le cadre du programme "SOCIETE ET AVENIR" mis en oeuvre et financé par le SPP Politique scientifique .

“La Politique scientifique fédérale, ainsi que toute personne agissant en son nom, ne peut être tenu pour responsable de l'éventuelle utilisation qui serait faite des informations qui suivent. Les auteurs sont responsables du contenu. Cette publication ne peut ni être reproduite, même partiellement, ni stockée dans un système de récupération ni transmise sous aucune forme ou par aucun moyens électronique, mécanique, photocopies, enregistrement ou autres sans y avoir indiqué la référence.”

“Noch het Federaal Wetenschapsbeleid, noch eenieder die handelt in de naam van het Federaal Wetenschapsbeleid, is verantwoordelijk voor het gebruik dat van de volgende informatie zou worden gemaakt. De auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën of enige andere manier zonder de aanduiding van de referentie.”

“Neither the Belgian Science Policy, nor any person acting on behalf of the Belgian Science Policy, is responsible for the use which might be made of the following information. The authors are responsible for the content. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without indicating the reference.”

Remerciements

Nous tenons à remercier tous ceux et celles qui ont contribué à la réalisation de cette recherche en mettant à notre disposition leurs compétences et leurs connaissances.

L'épine dorsale de la recherche a été constituée à base d'un financement de « Science Politique Belge » nous permettant de tisser un réseau de chercheurs de trois instituts belges (KMMA Tervuren, les Universités de Liège et d'Anvers) et de trois instituts Congolais (les universités de Kinshasa (UCC et UNIKIN) et de Lubumbashi (UNILU)). Ce dispositif de recherche a été complété avec des financements additionnels du Department for International Development (DfID), du Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR-UOS) et de l'Institut de Politiques et de Gestion du Développement (IOB). Le caractère mixte de l'équipe des chercheurs a fonctionné à la fois comme une source de validation des résultats et comme une opportunité d'apprentissage mutuel. Cela nous a permis d'aller au-delà de l'exploitation de données secondaires et de nous plonger dans les réalités empiriques locales. En même temps nous avons pu compter, à des intervalles réguliers, des critiques constructives de quelques membres du LASDEL à Niamey : de Mahaman Tidjani Alou, et de Jean-Pierre Olivier de Sardan et de Aïssa Diarra, qui étaient avec nous à Kinshasa pendant la phase collective de la recherche.

Nous remercions spécialement la Faculté d'Economie et Développement de l'Université Catholique de Kinshasa pour leur hospitalité et leur contribution à l'organisation des séminaires, des phases de recherche collective et recherches de terrain. Nous tenons à remercier également Jan Bijmens, Bongi Blackson A.J.J., Patricia Born, Danny Cassimon, Donatien Dibwe dia Mwembu, Jean-Baptiste Kabeya, François Kabuya Kalala, Pascal Kapagama, Ambroise Kingalala, Josiane Le Roi, Jean-Pierre Mbwebwa, Wim Marivoet, Théotime Mutungu, Jean-Pierre M'Piana, Aziz Naji, Nzovu Luvuji Aser, Johan Verhaghe, Francis Lelo Nzuzi, Sus Rens, Luc Vansina, Sylvain Shomba Kinyamba et bien d'autres.

Tous nos remerciements vont à toutes les personnes que nous avons interrogées et qui nous ont fourni de précieuses informations. Bien qu'elles restent anonymes, nous remercions tout particulièrement toutes les personnes ressources qui nous ont ouvert les portes de certaines arènes et personnes et qui ont partagé avec nous leur connaissance du terrain.

Table des matières

CHAPITRE 1. La reconstruction entre l'Etat et la Société.....	8
1. A propos de la « reconstruction ».....	9
1.1. La permanence des conflits.....	10
1.2. Projet de reconstruction ou projet de développement ?.....	10
1.3. Reconstruction ou construction ?.....	16
2. Une société à la recherche d'un Etat.....	22
2.1. L'Etat négocié.....	23
2.2. L'Etat pratique.....	23
2.3. L'Etat caméléon.....	25
3. Méthodologie.....	27
3.1. Survol des sites de recherche.....	29
3.2. Organisation de la recherche de terrain autour d'événements critiques.....	31
3.3. Phases de recherche.....	32
4. Survol des résultats de recherche.....	34
5. Conclusions.....	37
Bibliographie.....	40
CHAPITRE 2. L'Economie politique de la filière du charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi.....	45
1. Introduction.....	45
1.1. Hypothèses et objectifs de la recherche.....	46
1.2. Contexte.....	48
2. Les origines urbaines du makala.....	50
3. Les acteurs et les étapes de la filière.....	52
3.1. Les acteurs.....	52
3.2. Les étapes de la filière.....	57

4.	L'intervention de l'Etat et des acteurs non-étatiques	71
4.1.	Les interventions de l'Etat.....	72
4.2.	Les interventions des acteurs non-étatiques	74
5.	Conclusions	76
	Bibliographie.....	78
CHAPITRE 3. Lutte foncière dans la ville : gouvernance de la terre agricole urbaine à Kinshasa et à Kikwit.....		
		80
	Introduction.....	80
1.	Les sites de recherche.....	82
1.1.	La recherche à Kinshasa	83
1.2.	La recherche à Kikwit.....	83
2.	Le maraîchage urbain et la lutte pour la terre dans la périphérie de Kinshasa.....	84
2.1.	Bref historique et évolution du maraîchage à Kinshasa.....	84
2.2.	Le problème foncier et la notion de propriété.....	87
2.3.	La terre et la propriété sur le site maraîcher de Mokali	90
2.4.	Le déclin du leadership « communautaire » ou « coutumier »	91
2.5.	L'implication des acteurs étatiques : un Etat au pluriel.....	99
2.6.	Vulnérabilité des habitants du site Mokali.....	102
2.7.	Vulnérabilité des maraîchers du site Mokali	103
2.8.	Un moment ouvert pour les autorités coutumières, les maraîchers et l'Etat	106
3.	Perspective comparative : maraîchage urbain et accès à / contrôle sur la terre à Kikwit	109
3.1.	La terre et le maraîchage urbain à Kikwit	109
3.2.	Le contrôle des propriétaires et l'accès des maraîchers	111
3.3.	Rôle de l'Etat.....	112
4.	Conclusions : Etat fragmenté, société fragmentée ?	114
	Bibliographie.....	117
	Annexes.....	120

CHAPITRE 4. L'école primaire congolaise entre héritage, hybridité et résilience	125
Introduction	125
1.1. La survie inattendue du système éducatif de la RDC	126
1.2. Comprendre la résilience du système au-delà du « prisme de la privatisation »	128
2. Un héritage colonial singulier et durable	129
3. Les arrangements contemporains du système éducatif primaire de la RDC	134
3.1. Structures et composantes du système éducatif actuel	135
3.2. L'importance du financement par les usagers	137
3.3. Les ressorts et les limites d'une éducation « concédée » à une administration recomposée.....	141
4. La reconstruction du champ scolaire primaire	152
4.1. La reconstruction du secteur par le haut	152
4.2. La reconstruction par le bas	159
5. Conclusions	163
5.1. L'école hybride ou le maintien périlleux d'un minimum d'espace public	163
5.2. Quelques leçons pour les politiques d'appui à la reconstruction du secteur éducatif	164
Bibliographie	166

Liste des Tableaux

Tableau 1: aide publique au développement octroyée à la RDC	13
Tableau 2: secteurs et sites géographiques couverts dans la recherche	30
Tableau 3: prix d'un sac de charbon de bois en 2008-2009 (en us\$)	57
Tableau 4: nombre de jours de travail pour la production du charbon de bois	61
Tableau 5: coûts des outils nécessaires lors de la production de charbon de bois	61
Tableau 6: revenus et dépenses mensuels des charbonniers par personne.....	62
Tableau 7: tarifs de transport du charbon de bois	64
Tableau 8: revenus et coûts des propriétaires de véhicule	65
Tableau 9: revenus et coûts mensuels des acteurs de la commercialisation (en \$).....	69
Tableau 10: Arbre généalogique	97
Tableau 11: évolution du nombre d'élèves par régime de gestion	127
Tableau 12: pourcentage de personnes n'ayant jamais été à l'école	128
Tableau 13: Estimation des frais scolaires sur base des enquêtes auprès des écoles, 1987-2006	139
Tableau 14: Clé de répartition des "frais de fonctionnement" pour les écoles conventionnées.	144
Tableau 15: évolution des frais scolaires fixés par la province du Bandundu, 2004-8.....	146

Liste des Figures

Figure 1: Evolution du budget public de la RDC.....	15
Figure 2: plan des sites de recherche de terrain	30
Figure 3: La filière du charbon de bois à Kinshasa.....	53
Figure 4: La filière du charbon de bois à Lubumbashi	54
Figure 5: Arbre généalogique du pouvoir coutumier	97
Figure 6: Financement des dépenses effectives du MEPSP (en millions de dollars constants)..	153

CHAPITRE 1. La reconstruction entre l'Etat et la Société

Tom De HERDT et Marc PONCELET

Dans la pensée et l'analyse politique,
on n'a toujours pas coupé la tête du roi
*Michel Foucault*¹

Ce rapport synthétise les résultats d'un processus de recherche dont l'objectif général était de fournir des moyens conceptuels et analytiques aux intervenants dans la « reconstruction » post-conflit de l'Etat en République Démocratique du Congo. Face aux nombreuses analyses et expertises centrées sur des problématiques de « reconstruction » institutionnelle et de production de politiques publiques souvent très normatives, nous avons adopté une approche principalement empirique orientée vers la gouvernance telle qu'elle se pratique autour de deux « biens publics »² très distincts : l'éducation et l'environnement (incluant ici une dimension liée à la sécurité alimentaire à travers deux terrain : maraîchage urbain et approvisionnement urbain en charbon de bois).

Ce premier chapitre interroge l'idée selon laquelle le Congo se trouve actuellement dans une période de « reconstruction post-conflit », perspective de « reconstruction » qui est en outre la réponse à un diagnostic de « faillite » de l'Etat. Pour ce faire, nous proposons quelques précisions conceptuelles qui peuvent paraître triviales, mais qui s'avèrent nécessaires et utiles sur le plan pratique. D'abord, ce texte clarifie le concept de « reconstruction » en le distinguant d'autres notions telles que « pacification », « développement » et « construction ». Deuxièmement, au-delà de ces notions, ce texte contextualise ces projets de « reconstruction » dans le processus de la formation de l'Etat en RDC. Ainsi, la « reconstruction » est perçue dans le cadre de notre recherche comme un processus continu, interne et sociétal plutôt que comme un projet ponctuel, institutionnel et d'impulsion externe. Dans cette perspective, nous présentons les options théoriques sur l'Etat adoptées dans le cadre de cette recherche (l'Etat négocié, l'Etat pratique et l'Etat caméléon) et les hypothèses maîtresses de ce travail.

¹ Foucault (1976), p. 117

² Plutôt que de traiter de ce caractère « public » en termes binaires (oui-non), nous préférons donner à voir comment ces « biens » prennent ou perdent à des degrés divers un tel caractère dans les différents terrains et leurs arrangements.

Dans un troisième temps, nous avançons des considérations méthodologiques justifiant notre approche principalement qualitative, empirique et croisée (secteurs différents et lieux différents). Finalement, ce premier chapitre introduit aux éléments saillants des résultats de recherche qui sont présentés en détail dans les chapitres 2, 3 et 4.

1. A propos de la « reconstruction »

Depuis peu, il est vrai, des barrières importantes ont été franchies en RDC dans une direction qui pourrait être interprétée comme un processus de reconstruction post-conflit : un accord de paix a été signé à Sun City en 2002 ; celui-ci a ouvert l'espace politique de Kinshasa aux groupes belligérants les plus importants. Il a conduit vers la formation d'un gouvernement d'unité nationale en juin 2003. Officiellement, nous nous trouvons donc bel et bien dans une période post-conflit depuis 2002. Etapes décisives dans la reconstruction officielle du pays, l'enregistrement électoral a été organisé et a permis la préparation et l'adoption d'une nouvelle constitution votée en 2005 et, une année plus tard, les premières élections démocratiques depuis plus de 45 ans ont été mises en place. Même si les opinions divergent concernant l'effectivité et l'efficacité de ce processus (Trefon 2009), le *projet* de la reconstruction post-conflit de la RDC reste l'aune de toute approche des réalités congolaises contemporaines (Zacharie et Kabamba 2009 ; de Villers 2009). Il est évidemment légitime de savoir s'il fonctionne selon les termes de référence de l'aide qui le soutient, mais pour notre part, nous souhaitons examiner ses conditions d'appropriation en examinant comment il peut faire sens à la lumière d'un processus plus long et plus complexe de la formation de l'Etat. Par ailleurs nous concevons ce processus moins comme une implémentation institutionnelle que comme la construction d'un rapport du pouvoir à la société que l'on pourrait qualifier de « gouvernementalité ».

Il va sans dire que la Communauté Internationale a joué un rôle important dans ce projet de reconstruction : les accords de paix, l'enregistrement électoral, le référendum organisé pour l'approbation de la constitution et les élections ne se sont pas réalisés sans une forte implication des bailleurs et autres intervenants externes. Et jusqu'aujourd'hui, les Nations Unies restent sur place pour garantir un minimum de paix dans tout le territoire du Congo. Outre la diversité d'intérêts qui pourraient expliquer la forte implication de la Communauté Internationale dans la reconstruction du pays, il y a certainement aussi la volonté de prévenir l'implosion de la RDC, et

par conséquent de toute l’Afrique Centrale. Pour la Communauté Internationale, le prix de la « reconstruction » de l’Etat serait de toutes les manières moins élevé que le prix de son implosion.

Le projet de reconstruction post-conflit doit être mis en relation avec, au minimum, trois autres dynamiques trop souvent confondues, alors qu’elles se recoupent en certaines circonstances, mais s’opposent et se contredisent en d’autres circonstances. D’abord, nous discuterons du terme « reconstruction » en rapport avec le terme de « pacification », ensuite, de manière plus exhaustive, la reconstruction sera précisée en interrogeant les termes de « développement » et de « construction » !

1.1. La permanence des conflits

Il serait illusoire, de prendre les mots « reconstruction » et « *post*-conflit » au sens littéral des termes. Même à l’heure actuelle, les conflits continuent de miner une partie du territoire, et il n’existe pas de perspectives pour une solution rapide et durable. Une pacification effective est pourtant un *préalable* à la reconstruction, et dans ce sens le Congo semble être divisé en deux temps : le temps de la « reconstruction » à l’Ouest et le temps de la pacification à l’Est. Sans nous attarder sur cette dynamique, il est néanmoins essentiel d’en tenir compte parce qu’elle continue de ponctuer des larges franges du territoire de la RDC et fragilise tout projet de « reconstruction ». Cette hypothèse posée par une insécurité militarisée est non seulement paralysante dans certaines régions, mais elle pèse lourdement sur le processus de construction politique dans son ensemble, non seulement pour des raisons de crédibilité internationale, mais aussi parce qu’elle entretient des rapports complexes avec des stratégies politiques nationales.

Nous parlerons plus en détail des deux autres dynamiques dans les sections qui suivent. Cet exercice nous permettra non seulement de mieux circonscrire le concept de reconstruction, mais aussi de caractériser le contexte congolais.

1.2. Projet de reconstruction ou projet de développement ?

Il est important de situer l’effort de reconstruction de l’Etat en RDC dans une tendance internationale contemporaine du complexe développeur (ou du moins un discours) qui accorde un rôle accru à l’Etat comme intermédiaire/partenaire principal de l’aide au développement qui vise la société. Mais précisément parce que l’Etat apparaît à nouveau comme un acteur central dans ces nouvelles prescriptions internationales, il devient difficile de concevoir comment on doit

simultanément « réparer » l'Etat et la société censée être elle-même réparée par cet Etat. Point de cale sèche donc : il faut « reconstruire le navire alors qu'il est en pleine mer » !

Des changements profonds ont effectivement eu lieu dans la politique internationale de l'allègement de la dette publique. Vers la fin des années 1990, les acteurs principaux de la Communauté Internationale ont formulé ce qu'on a commencé à appeler le « Nouveau Paradigme d'Aide ». Pendant les deux décennies précédentes, les efforts étaient plutôt concentrés sur le retrait de l'Etat de la vie économique et sociale afin que celui-ci cesse d'introduire des déséquilibres macro-économiques qui étaient réputés, augmenter la dette extérieure du pays. De nouveaux emprunts étaient dès lors conditionnés par l'adoption d'un Programme d'Ajustement Structurel, imposé par les institutions multilatérales de Bretton Woods (la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International). Les politiques d'Aide adoptées au début du 21^{me} siècle semblent renverser cette logique sur deux plans.

D'abord, afin de s'assurer de ce qui est qualifié « d'appropriation de la stratégie de développement », celle-ci doit être conçue et élaborée et soutenue par le pays lui-même (ownership). C'est ainsi par exemple que la RDC développe son propre « Document Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté » ; une première version intérimaire a été écrite déjà en mars 2002, la version finale a été acceptée en juin 2006. C'est ce document qui est supposé servir de base et de cadre au gouvernement congolais et aux bailleurs de fonds pour s'allier dans un projet commun de développement. Ensuite, l'allègement de la dette ne vient plus *avant* la mise en marche des nouvelles politiques, elle vient *après*, ou au moins dans une étape ultérieure. De cette façon, les nouveaux prêts ou réaménagements de dettes viennent (positivement) sanctionner les réformes. Se focalisant sur le *problème de fongibilité*³ des flux d'aide pré-conditionnés, les Etats-bailleurs et organismes multilatéraux optent pour une aide sans trop de conditionnalités, mais en revanche, ils essaient d'acquérir une place à la table même où se décident les politiques de développement. Et cette table est supposée être localisée dans les bâtiments de l'Etat.

Ces nouvelles idées vont trouver un terrain d'application partout sur le globe. Elles vont trouver un terrain propice, particulièrement où une volonté propre et une capacité de base ont été

³ La fongibilité de l'aide est une hypothèse classique qui sous-tend le raisonnement de l'acteur rationnel véhiculé par les théories économiques : elle dit, dans ce cas-ci, que cela n'a pas de sens de conditionner les ressources additionnelles apportées par l'aide puisque d'une façon ou d'une autre, celles-ci sont simplement additionnées aux autres ressources, qui sont alors utilisées selon les priorités préétablies des bénéficiaires (World Bank 1998). Pour une critique de cette hypothèse, voire Morissey (1999) et McGillivray & Morissey (2001) et, plus généralement, Thaler (1990, 1999).

rencontrées : le « nouveau paradigme de l'aide » est précisément né du constat selon lequel là où cette volonté propre n'existe pas, l'aide au développement n'est pas efficace (Dollar & Pritchett 1998). Or, faisant défaut soit sur le plan de leur volonté politique soit sur le plan de leur capacité de base, les Etats « faillis » ou « fragiles » représentent une catégorie tout à fait problématique⁴ au regard de ce qui est requis par le « nouveau paradigme de l'aide ». Néanmoins, comme on va le voir pour le cas du Congo, même si le pays est identifié comme un « Etat failli » ou « en situation de reconstruction post-conflit », ces nouveaux principes de l'aide orientent cependant partiellement l'action des bailleurs de fonds. Bien qu'on reconnaisse la position spéciale des pays surendettés et/ou trop faibles et fragiles pour s'approprier l'aide internationale et l'utiliser en cohérence avec des politiques publiques, il n'existe aujourd'hui aucun dispositif alternatif d'aide. L'accord théorique des bailleurs sur le nouveau paradigme de l'aide est donc très inégalement traduit dans les politiques de coopération des différents PTF (partenaires techniques et financiers), selon la nature de ces PTF, selon les secteurs, selon l'état des pays cibles). Au Congo, l'ampleur, l'urgence, la diversité de la tâche et l'informalisation généralisée accroissent encore ces incertitudes et hésitations parmi les prescripteurs d'aide, mais une part croissante de l'aide est néanmoins exécutée pour faire en sorte que les pouvoirs publics soient en mesure de jouer ces rôles requis d'initiateurs, exécuteurs, de politiques publiques, de coordination des aides et d'institutions susceptibles de rendre des comptes. Après la pacification, il s'agit de l'objectif majeur, bien que très progressif, des PTF.

Le navire de l'Etat Congolais est donc reconstruit et simultanément mobilisé comme levier principal du développement de la société. Notons que, jusqu'à un certain point, les deux opérations, la reconstruction de l'Etat et sa réactivation comme fournisseur de services publics, peuvent être combinées, mais au-delà de ce point, l'un devient un préalable pour l'autre. C'est ainsi qu'un des principaux bailleurs de fonds, la coopération britannique, défend la combinaison des deux objectifs de « la construction d'un Etat capable et redevable » et de « [l'aide à l'Etat pour qu'il délivre] une *dividende de paix* aux pauvres » (DFID 2008, p. 8). Si les pouvoirs publics sont en mesure de délivrer de bons services publics, alors on estime que la population sera encouragée à « participer au nouveau système démocratique » et à lui conférer une certaine

⁴ L'OCDE par exemple dit qu'« un Etat est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la capacité et/ou la volonté politique d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, ni d'assurer la sécurité de la population et le respect des droits de l'homme » (cité dans OCDE 2008, p. 18).

légitimité. En fait, c'est bien davantage que l'on requiert de cet « Etat failli-en réparation » : pacifier et réguler les rapports sociaux, assurer un cadre minimum de sécurité et satisfaire les besoins de base. Une question cruciale à ce niveau de l'analyse est alors de savoir si le minimum de base *préalable* existe pour qu'on puisse mobiliser les structures publiques (administratives et politiques) afin que les dividendes de la paix parviennent aux pauvres. Nous approfondirons cette question en analysant les effets de l'aide au secteur de l'éducation primaire en RDC (chapitre 4).

La combinaison d'un intérêt, de la part de la communauté internationale, d'appuyer fortement les processus de « reconstruction post-conflit » afin de prévenir l'implosion de la région en 2001, et d'un discours général du *Development Business* qui rétablit l'Etat comme acteur de développement principal, marque donc la reprise de la machine de l'aide après l'arrivée au pouvoir du gouvernement Joseph Kabila. Ces deux intérêts peuvent également être identifiés dans les chiffres de l'aide, qui atteignent un niveau sans précédent à partir de 2002-2003. Si jusqu'à la fin des années 1980, l'aide publique se situait toujours entre 600-900 millions de dollars, la fin de la guerre froide voit soudain une réduction d'environ de moitié. Les années 1970-1980 étaient marquées par des flux d'aide surtout bilatéraux – la Belgique était le bailleur le plus important, finançant à elle seule entre 25% et 50% du budget de l'aide. Dans les années 1990, la Belgique se retire du jeu, pour ne revenir qu'en 2002, bien que ce soient surtout d'autres pays qui prennent le devant actuellement. Si dans les années 2000, l'aide multilatérale a augmenté d'environ 10% par rapport aux années précédentes, la moitié de l'aide totale provient maintenant des nouveaux bailleurs de fonds bilatéraux.

Tableau 1: aide publique au développement octroyée à la RDC
(en millions de dollars constants (2007))

	Tous les Bailleurs (mio USD)	Aide Multilatérale (mio USD) %Total	Aide Bilatérale (mio USD) % Total	Belgique (mio USD) % Total	Allègement de la dette (mio USD) % Total
1970-79	747	206 27%	539 73%	366 50%	
1985-89	964	315 32%	643 67%	279 29%	
1990-99	400	126 32%	261 65%	52 14%	52 13%
2000	281	114 41%	166 59%	46 16%	11 4%
2001	391	157 40%	234 60%	75 19%	12 3%
2002	1696	1172 69%	524 31%	67 4%	196 12%
2003	6818	509 7%	6309 93%	1051 15%	6078 89%
2004	2104	757 36%	1346 64%	314 15%	907 43%
2005	1914	876 46%	1041 54%	175 9%	511 27%
2006	2190	595 27%	1596 73%	247 11%	936 43%
2007	1233	444 36%	788 64%	210 17%	123 10%

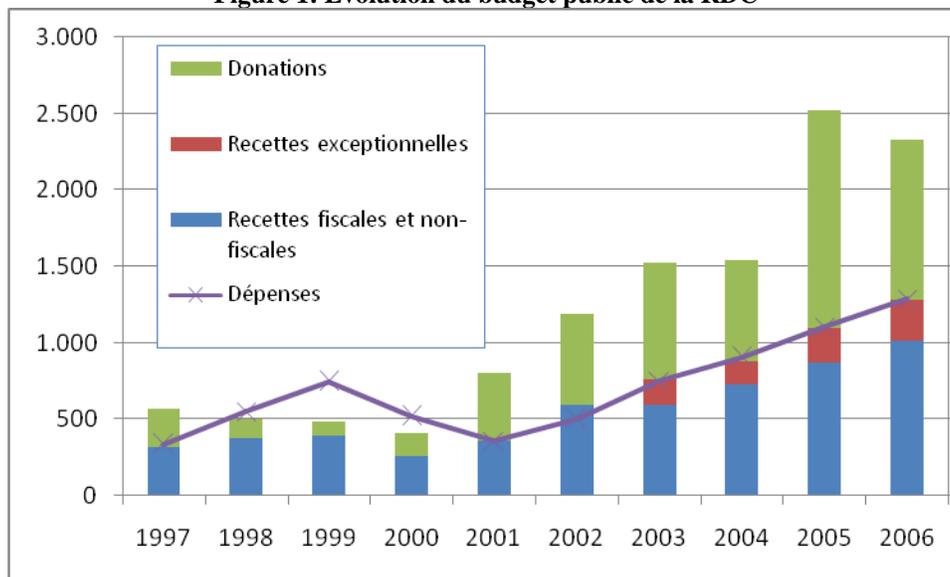
Source: compilation propre, sur la base de <http://stats.oecd.org/qwids> et, pour l'allègement de la dette, sur la base de Cassimon et Verbeke (2010, p. 27).

Il faut préciser qu'une bonne partie de l'aide rapportée pour les années 2000 ne reflète pas un flux financier réel du « Nord » vers le « Sud », mais plutôt la diminution d'un flux du « Sud vers le Nord ». En effet, en juin 2003 on arrive à un accord sur l'engagement des pays créditeurs pour réduire la dette extérieure avec une valeur actuelle nette de 6,3 milliards de dollars américains (Cassimon et.al. 2008). Ce montant est inscrit dans la comptabilité des pays bailleurs comme aide au pays en développement. On voit en effet qu'en 2003, presque 90% de l'aide sert à l'allègement de la dette. Les efforts continuent aussi les années suivantes. En revanche, une des conditions pour approuver cette réduction « intérimaire » était que le pays utilise les fonds libérés du service de la dette pour les investir dans un « compte PPTE » (compte des pays pauvres très endettés), qui peut alors être utilisé pour financer des « dépenses pro-pauvres ».

Il est quand-même important de souligner que même si on déduit le financement de l'allègement de la dette de la totalité de l'aide, le flux de ressources externes qui entre dans le pays reste massif, modifiant fortement son économie politique. Il est en effet important de concevoir ce flux non seulement comme un instrument plus ou moins effectif dans la réalisation de l'objectif de la reconstruction post-conflit. Mais aussi comme chaque flux de ressources, il crée des enjeux autour de son utilisation, avec des implications potentielles sur les rapports des pouvoir entre les acteurs, tant internationaux que nationaux⁵.

⁵ Dans ce sens il est trop facile, croyons-nous, de supposer que « les donateurs tendent à considérer la reconstruction comme un nouveau départ après la faillite de l'Etat, les élites africaines l'envisagent le plus souvent comme une compétition pour le pouvoir et les ressources » (Englebert & Tull 2008 : 121). Ni l'intérêt pour une société meilleure, ni la compétition pour le pouvoir et les ressources n'a de nationalité.

Figure 1: Evolution du budget public de la RDC



Source : sur la base des données de la Banque Centrale du Congo

Pour obtenir une idée de l'importance relative des flux (réels) d'aide à l'échelle nationale, on peut par exemple comparer ce flux avec l'évolution du budget de l'Etat –les deux constituant le « budget public ». Les données de la Banque Centrale du Congo démontrent que, suite à la reprise de l'aide internationale, le flux d'argent issu de l'aide atteint un niveau équivalant à la totalité des ressources propres de l'Etat. La plus grande partie de cet argent est géré par les organismes internationaux eux-mêmes, il n'y a en fait qu'une partie relativement faible (les « recettes exceptionnelles ») qui passe par l'ordonnateur du Ministère des Finances.

Dans ce sens, le Nouveau Paradigme d'Aide et la Déclaration de Paris pourraient bien ne constituer dans le cas du Congo qu'un paravent pour légitimer ce qu'on pourrait appeler une *transnationalisation de la gouvernance étatique* en RDC (Gould & Ojanen 2004). Selon ces auteurs, les centres de décision se déplacent plutôt vers un niveau plus élevé dans le circuit d'aide, les décisions importantes sont prises dans le « triangle de fer » formé par quelques représentants des bailleurs, du gouvernement bénéficiaire et des ONGs internationales et entreprises de consultance.

Ceci dit, il faut néanmoins remarquer que cette transnationalisation est allée de pair avec une augmentation assez spectaculaire des ressources internes ; en effet, le graphique montre que ces ressources ont *triplé* en seulement cinq ans. Si, jusqu'en 2000, on notait encore un décalage entre les dépenses et les revenus de l'Etat – un décalage qui était financé par l'utilisation de la

planche à billets et donc par l'inflation- ce déficit budgétaire ne se présente plus à partir de 2001. Dans ce sens au moins, la reconstruction post-conflit n'est pas seulement restée un *projet*, ce projet s'est traduit aussi dans des faits tangibles. Sur la base d'autres sources d'information, il faut d'ailleurs mentionner que cette croissance a continué au moins jusqu'en 2008, la dernière année à propos de laquelle nous disposons de l'information⁶.

Donc au moins en termes budgétaires, il y a eu bel et bien consolidation d'un régime politique à Kinshasa. De plus, même si la gestion de l'aide reste peu exemplaire de la Déclaration de Paris, il est évident que cette « reconstruction », si lente et si partielle soit-elle, restructure le jeu politique et lui donne de nouvelles polarités, de nouveaux espaces et nouvelles règles de pouvoir dont les configurations demeurent, il est vrai, assez peu lisibles. Cependant notre hypothèse conduit à penser que les « résultats » de l'aide à la reconstruction dépendront moins de son appropriation formelle par des institutions que de leur articulation aux arrangements existants. Car -et c'est souvent l'illusion des « reconstituteurs », : on ne reconstruit pas sur le néant, mais sur des arrangements divers, complexes et évolutifs qui ont maintenu depuis des décennies (et non depuis dix ans seulement) des bureaucraties et des formes d'espace public, voire même de recours publics qui sont certes éloignées des standards internationaux, mais qui, dans tout le territoire, manifestent la négociation de l'Etat, de son espace d'intervention, de son rôle et des conditions légitimes dans lesquelles interagit avec la société.

A partir d'un tel constat, on peut commencer à soulever des questions plus fines. En effet, il y a encore une différence entre la consolidation d'un régime politique et la reconstruction d'une capacité d'action publique légitime. On aura l'occasion d'y revenir dans l'analyse de l'aide au secteur de l'éducation primaire.

1.3. Reconstruction ou construction ?

Devons-nous parler de reconstruction ou de construction de l'Etat ? Il existe en effet des arguments importants qui invitent plutôt à considérer la *construction* de l'Etat qu'une reconstruction.

D'abord, observation banale peut-être, il est peu cohérent de reconstruire et donc de rétablir des structures étatiques qui ont conduit à la faillite de l'Etat (Englebert & Tull 2008 : 111). En effet, la simple reconstruction de ce qui existait avant la crise ne suffit pas. Ensuite,

⁶ BCC *Evolution économique récente* Mars 2009.

historiquement, l'Etat congolais, comme beaucoup d'autres Etats, a en quelque sorte déjà failli avant même l'accomplissement de sa formation (Anderson 2004). Anderson argumente que si les Etats se définissent, dans un sens minimal, par le monopole sur la violence légitime, c'est surtout *la légitimité internationale* de ce monopole qui a historiquement donné naissance à l'Etat : l'acte de naissance a été signé par d'autres Etats, qui, eux, n'ont pas utilisé le checklist des critères de performance utilisés aujourd'hui pour mesurer le degré d'étaticité des Etats. Or, ce sont précisément ces critères de performance qui jouent un rôle important dans la définition contemporaine d'un Etat failli, comme par exemple la définition de Rotberg : « les Etats-nations défont quand ils sont consommés par la violence interne et quand ils cessent de délivrer des biens politiques positifs à leurs habitants » (Rotberg 2004 : 1). Si on applique cette définition au cas du Congo, on devrait sans doute conclure que l'Etat du Congo n'a jamais existé (Young & Turner 1984). Ce message est d'ailleurs implicite dans la référence fréquente, dans les documents internationaux, que les élections de juin 2006 en RDC étaient les premières depuis l'indépendance de la Belgique en juin 1960⁷. L'argument de Anderson est donc que si nous nous intéressons à un Etat plus performant –dans les termes d'un *checklist* comme p.ex. le « Country Policy and Institutional Assessment » proposé par la Banque Mondiale (2003), nous devons parler de *construction* d'un tel Etat, et non pas de la *reconstruction* de la structure qui était internationalement reconnue comme un Etat avant son déclin.

Or, c'est précisément sur ce point que l'argument de Anderson frôle l'absurde : la conclusion selon laquelle il y a des Etats faillis avant même d'être formés provient en effet d'une lecture anachronique de l'Etat. Bien que sous un regard contemporain –ou au moins par rapport aux critères explicités dans le *checklist* comme le « Country Policy and Institutional Assessment », un Etat comme celui du Congo n'a jamais existé, notre conception-même de l'Etat a fortement évolué au cours des dernières décennies. Notons par ailleurs que la question sur l'existence d'un Etat en RDC est très importante du point de vue opérationnel. En effet, en empruntant les mots du commissaire de la coopération au développement de la Commission Européenne, la conclusion pourrait être que le « Congo est un pays dans lequel tout doit être

⁷ Voir p. ex. Banque Mondiale pour qui «The first general elections since independence from Belgium in 1960 were held in July 2006 » (2006, p. 1). Pour plus de détails et, surtout, plus de nuances, voir http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89lections_en_R%C3%A9publique_d%C3%A9mocratique_du_Congo

refait, à commencer avec la refondation de l'Etat »⁸. Dans le même sens, des politologues américains lançaient un débat avec leur article intitulé « There is no Congo » (Herbst & Mills 2009a)⁹, arguant que si la Communauté Internationale veut réellement résoudre la crise en RDC, il ne faut plus « perdre du temps » à Kinshasa et travailler au contraire avec « les pouvoirs réels » sur le terrain. Ces politologues américains avaient été précédés par l'économiste Paul Collier qui faisait une critique de l'idée naïve selon laquelle les élections auraient pu restaurer la légitimité et l'*accountability* de l'Etat congolais par rapport à ses citoyens. En même temps, Collier plaide pour un effort de développement sous-traité sur place à « tous ceux qui travaillent » dans un pays où « life is nasty, brutish and short » (Collier 2008). Une vision apocalyptique de la réalité demande des efforts exceptionnels de l'extérieur (Klein 2007). Il est logique que, dans une situation Hobbésienne de la guerre de tous contre tous, la population est perçue comme incapable de se remettre de ses propres forces, et par conséquent, demandeuse d'un projet de construction (im)porté de l'extérieur qui dépasse les structures étatiques existantes. Ce projet se concrétise dans les « Autorités Indépendantes de Services » (Independent Service Authorities) (AIS), une proposition lancée et élaborée par Collier récemment (Collier 2007 ; Bold, Collier & Zeitlin 2009). Les AIS seraient des organismes qui fonctionnent indépendamment (ou à l'écart) des structures étatiques, qui sont alimentés en partie par des ressources internes, en partie par des ressources externes et qui travaillent directement avec des structures locales non-étatiques¹⁰. Ainsi, les AIS qui seraient des agences internationales de tutelle, constitueraient une structure intermédiaire capable d'atteindre les pauvres en dépassant les structures étatiques.

Nous pensons cependant qu'une telle perspective comporte plusieurs problèmes :

Premièrement, en RDC la situation est peut-être *beaucoup moins apocalyptique* qu'on ne le croit, vu les circonstances. En effet, il y a actuellement un vif débat en cours sur le niveau de la surmortalité causée de manière directe ou indirecte par la guerre à l'Est. Herbst et Mills (2009a) se basent entre autres sur les estimations de *International Rescue Committee*, qui avancent le chiffre de 5,4 millions de morts. Leur méthodologie a été fortement critiquée récemment et une analyse débouche sur une estimation de ce chiffre de la surmortalité divisé par trois (Spagat et al. 2009). Sur la base d'une comparaison entre le recensement démographique et l'enregistrement électoral en 2004, Lambert et Lolé-Tart estiment cependant que l'effet de la guerre à partir de

⁸ Karel De Gucht, cité dans De Standaard, 9/01/2010, p.2.

⁹ Voir aussi Herbst & Mills (2009b), et Raeymaekers (2009) pour une réponse critique

¹⁰ Notons le raisonnement similaire derrière les "fonds sociaux" des années 80-90 (p.ex. Tandler 2000)

1998 ne pourrait jamais dépasser les 200000 morts. Ils remarquent d'ailleurs que l'espérance de vie doit avoir diminué à partir de la fin des années 1970 déjà, mais que le déclin a probablement diminué à partir du début des années 1990. Nous ne sommes pas dans une position qui nous permette de nous prononcer de manière précise sur ce sujet et ce d'autant plus que les possibilités pour mesurer l'évolution dans le niveau de bien-être des Congolais dans le temps sont très faibles. Kinshasa est une de ces exceptions néanmoins : nous y avons constaté une relative stabilité dans les chiffres sur la mortalité infantile dans les années 1990. Nous y avons constaté aussi qu'une comparaison des enquêtes budgétaires entre 1975 - 2004 ne permet pas de voir une tendance négative dans le niveau de bien-être des citoyens (De Herdt et.al. 2008). Tout ceci ne doit pas être interprété comme un effort de négation des tragédies qui ont eu lieu au Congo. Mais entre les tragédies bien réelles et l'apocalypse ou le néant, la distance est énorme. Si le Congo n'est pas devenu une guerre de tous contre tous, si les villes abandonnées ne sont pas à « feu et à sang », si les taux de scolarisation ne sont pas drastiquement inférieurs aux taux africains, etc., il convient d'interroger cette résilience collective sous deux angles. Le premier a été largement étudié, il s'agit de la généralisation de l'économie informelle qui est magnifiquement illustrée par le ravitaillement des villes en combustible domestique (Makala). Le second angle, au moins aussi important à nos yeux et qui n'est pas contradictoire avec l'informalisation économique, est la constance d'une négociation des acteurs autour des formes mouvantes du « faire Etat » de la nature et de la légitimité de ses interventions de l'Etat dans la société.

Afin de concevoir de manière réaliste les bases possibles d'une « reconstruction », cette question doit être posée empiriquement sur des objets très précis. D'autres recherches ont proposé certains mécanismes spécifiques qui font fonctionner cette résilience (De Boeck & Plissart, 2005 ; Petit & Mulumbwa, 2005). La « réinvention de l'ordre » dans un contexte de désordre généralisé est certes multiforme (Trefon 2004). Dans notre recherche collective, nous avons choisi de travailler dans trois problématiques et six terrains qui ont une histoire et une actualité très différentes en matière de « faire-Etat ». Non seulement les enjeux et les acteurs, les logiques et les intérêts sont différents, mais on y voit « l'Etat au travail » ou la production du « faire-Etat » sous des jours très différents. De ces positions empiriques précises, ayant pour observatoires ces « arènes » locales autour de « biens publics », on perçoit aussi de manière infiniment plus réaliste les échelles réelles de la « reconstruction » et les défis d'une transformation cohérente de l'espace public négocié.

Deuxièmement, Herbst/Mills et Collier présupposent implicitement qu'une alliance directe entre les bailleurs et « tous ceux qui travaillent » pourrait être plus efficace, dans les circonstances actuelles, qu'une stratégie plutôt indirecte qui passe par le gouvernement central à Kinshasa. Pourtant, aucune raison ne permet de supposer que la « Communauté Internationale » est capable de produire des biens et des services publics plus performants et « accountable » là où l'Etat faut; la chaîne de redevabilité remonte plutôt vers les parlements ou vers les publics des bailleurs que vers une clientèle au Sud. Ce sont ces logiques nationales aussi –et, en Belgique, même régionales- qui compliquent une avancée considérable dans l'objectif de l'harmonisation de l'effort de l'aide.

Puis, le supposé selon lequel l'Etat congolais n'existe pas risque de devenir une prophétie auto-réalisatrice dans la mesure où le développement des structures parallèles comme une Autorité Indépendante de Services qui désétatise l'aide vers les ONGs débouche sur une compétition ardue pour des ressources financières et humaines entre les structures étatiques et non-étatiques que ces dernières ne sont pas en mesure de gagner (Fowler 1995, Tandler 2000). Quelles pourraient être les « travailleurs locaux », les ONG locales qui ont proliféré depuis la fin des années 80 ? Le recours aux ONG fut assez précoce en RDC et des moyens considérables ont été consacrés dans années 90 au renforcement de leurs capacités et à leur structuration. A l'exception des situations de crise extrême où leur action de plaidoyer et d'organisation a pu être déterminante, le bilan est plutôt mitigé. Les ONG n'ont pas réussi à se constituer en contre-pouvoir relativement cohérent, doté d'une autonomie minimale, elles n'ont pas transformé significativement la fourniture des biens publics et encore moins réussi à peser sur la gouvernance alors qu'une grande partie du leadership associatif de type ONG s'est investi, non sans succès, dans l'arène politique via les élections. Les OSC (organisations de la société civile) congolaises n'ont ni remplacé une administration réputée absente, ni confiné celle-ci, ni contraint celle-ci à de notables changements ! Au contraire elles semblent s'être intégrées dans les dispositifs de (re)production de l'espace public sous formes de petites entreprises sociales ou humanitaires auto-financées par les bénéficiaires ou soutenues de l'extérieur par des agences ou ONG étrangères (Poncelet et Pirotte 2007). Ce faisant elle ne faisait que complexifier et étendre à de nouveaux secteurs (sociaux) la tendance lourde de l'Etat concessionnaire.

Troisièmement, et plus important encore, il faut interroger les présupposés concernant les *processus de formation* des Etats. Bold, Collier et Zeitlin (2009) par exemple sont très explicites

sur ce point. Ils remarquent que le problème des Etats fragiles est qu'ils se caractérisent par l'absence « d'une éthique des services publics ». Les administrateurs manquent d'une « motivation intrinsèque » pour fournir un bon service public. « Une telle éthique, si déjà elle existait avant, est extrêmement difficile à construire. Les nouveaux administrateurs adoptent les normes des anciens. Une Autorité Indépendante de Services peut être appropriée là où l'éthos dominant dans le service public est l'intérêt propre » (Bold et.al. 2009 : 6). Selon ces auteurs, cette éthique de services publics, « duquel dépend un Etat de type Européen traditionnel qui est performant, ne peut être construit que dans des circonstances atypiques. Par exemple, l'éthique du service public de la Grande Bretagne des années 1950 a été forgée pendant la 2^{ème} guerre mondiale » (2009, p. 5, *notre traduction*). Ainsi donc, fut-elle créée de manière intentionnée, il est impossible de mettre en œuvre une telle éthique à court terme. C'est faute d'une théorie sur le *renforcement* de l'Etat (*state-building*)¹¹ que les auteurs défendent la création des AIS dans des Etats fragiles où il y a un manque manifeste d'éthique des services publics.

A la différence des deux autres points, nous rejoignons ces auteurs pour leur description du caractère historique et contingent du processus de la *formation* de l'Etat. C'est d'ailleurs sur la base de cette description que Collier exprime son scepticisme sur le présupposé de l'appui au processus électoral en RDC selon lequel des élections apporteraient une nouvelle légitimité à l'Etat, comme si la légitimité pouvait être générée en important les 'bonnes' institutions. Plus encore, un Etat plus légitime est-il en même temps un Etat plus stable, c'est-à-dire moins susceptible d'être marqué par des conflits armés ou des crises humanitaires? Dans la même perspective, la notion d'éthique du service public est intéressante dans la mesure où elle permet d'épingler une lacune dans ces approches qui focalisent leurs efforts de *state-building* principalement sur «...la création de nouveaux organismes publics et le renforcement de ceux qui existent déjà » (Fukuyama, 2004, cité dans OCDE 2008 : 15). C'est justement partant d'une telle approche institutionnaliste du *state-building* que les bailleurs de fonds se sont engagés fortement dans l'organisation des élections en RDC. Le cas de la RDC ne confirme ni leurs espoirs (OCDE 2010 : 41), ni leur théorie institutionnaliste qui sous-estime que le *software* nécessaire pour faire fonctionner la machine institutionnelle ne se reproduit pas sur commande : il est généré, en effet, par le processus historique et contingent de la formation de l'Etat. Il est illusoire de faire l'impasse sur ces processus de formation de l'Etat et sur les configurations locales qui expriment

¹¹ Nous adoptons ici la traduction par l'OCDE (2008).

ce processus durant des périodes plus ou moins longues. Si on conçoit ce qu'on peut qualifier d'« éthique de services publics » comme un élément crucial de la performance d'un service public, soit on sous-divise le monde entre les pays bénis et les pays maudits, soit on s'engage dans une recherche et une analyse plus fine de l'historicité d'une telle éthique.

2. Une société à la recherche d'un Etat

La faiblesse (voire l'absence) actuelle de l'Etat s'inscrit selon nous moins dans la rupture du 'conflit' que dans une continuité relative du « pluralisme légal » sous-tendu d'une instrumentalisation constante des normes et institutions publiques dont les acteurs étatiques comme les acteurs de la « société civile » ne semblent vraiment chercher à se départir. Certes, la consommation de l'économie formelle par un pouvoir patrimonial a atteint au Congo des dimensions rarement égalées, mais il est très trompeur de penser le champ historique congolais autour d'une rupture qui aurait brisé toutes les institutions modernes et aurait plongé la société dans les ténèbres de l'informel et du chaos.

A ce point, nous rejoignons les auteurs qui situent le processus de formation de l'Etat au sein des rapports entre l'Etat et la société. Ainsi, par exemple, dans les mots de Englebert et Tull, « l'essentiel du *state-building* n'est alors pas de construire des structures étatiques en tant que telles, mais de promouvoir [...] des processus d'interaction et de négociation entre le gouvernement et la société. Faire cela constituera un élément clé dans la promotion de l'appropriation [*ownership*] locale et de la construction d'un ordre politique viable dans les pays post-conflit » (Englebert & Tull 2008 : 138, *notre traduction*). Dans le même sens, l'OCDE/CAD soutient que la « recherche d'un équilibre dans la négociation relative au contrat social constitue le facteur primordial, sinon unique, de la capacité de résilience d'un État, tout déséquilibre étant au contraire source de fragilité » (OCDE/CAD 2008 : 8). A l'inverse, il est proposé de définir l'Etat fragile comme « un État incapable de répondre aux attentes de sa population et de gérer, par des processus politiques, l'évolution de ses attentes et des capacités disponibles » (OCDE/CAD 2008, p. 19).

Il importe de souligner que les approches qui se basent sur les rapports entre l'Etat et la société¹² s'écartent effectivement des approches institutionnalistes ainsi que des approches focalisées sur la *construction* des services publics à partir l'extérieur, sur trois points essentiels :

2.1. L'Etat négocié

En première lieu, la reconstruction de l'Etat est *une affaire interne* surtout, l'affaire des élites politiques, des groupes sociaux et des populations locales. Par conséquent, il est important que les bailleurs respectent les arrangements qui émergent entre ces parties prenantes directement impliquées : *Ne pas nuire* est le deuxième principe prônée par l'OCDE pour travailler dans les Etats fragilisés, et qui reflète cette invitation à la prudence par rapport aux arrangements existants. Englebert et Tull citent le Somaliland comme le cas le plus exemplaire du processus de *state-building* en Afrique, et qui n'a presque pas bénéficié d'appui extérieur ni même d'une reconnaissance diplomatique¹³.

C'est d'ailleurs au départ de ce cas et d'autres similaires que maints d'auteurs ont développé la notion de *l'Etat(icité) négocié(e)* (Menkhaus 2006 ; Raeymaekers, et al. 2008 ; Hagmann & Péclard à paraître), c.à-d. une situation dans laquelle il y a une « coexistence de multiples autorités publiques » liée « à de multiples parcelles d'autorité » qui chacune donnent leur propre sens à l'autorité et au pouvoir politique (Arnaut et Hojbjerg 2008 ; Lund 2006 : 694 cité dans Raeymaekers et.al, 2008 : 9-10). La production d'un service public dépend donc des différents processus de négociation avec des autorités non-étatiques pour fournir certaines fonctions de gouvernement (Raeymaekers et al. 2008 : 17). Toutefois, Hagman et Péclard (à paraître) rejoignent Migdal (2001) et Migdal et Schlichte (2005) dans l'argument que l'Etat négocié n'est pas un type d'Etat spécifique pour les régions ravagées par la guerre : l'Etat se négocierait en fait partout avec la société.

2.2. L'Etat pratique

En deuxième lieu, la reconstruction n'est pas seulement, et même pas de prime abord une affaire de l'Etat, c'est une affaire de la société surtout, et ceci pour deux raisons :

¹² Voir aussi l'idée, très similaire, du « social compact » avancée dans le Chronic Poverty Report 2008-9 (CPRC 2009).

¹³ «Perhaps the most successful recent instance of state building in Africa, Somaliland has benefited from next to no external support and remains diplomatically unrecognized» (2008: 137)

D'abord, la performance d'un Etat se mesure non pas sur la base d'une liste 'universelle' ou d'une théorie de l'Etat, mais en fonction des « attentes de sa population ». Les attentes de la population tiennent à leur habitus historique et leur expérience de leur société et de leur rapport à l'Etat lui-même. Il va de soi aussi que ces attentes seront diverses, hétérogènes et parfois contradictoires. Dès lors, tout projet de reconstruction a inévitablement des fondements politiques, il donnera la priorité à certaines attentes, au détriment d'autres (Hameiri 2007). Si l'on observe l'Etat au travail à partir d'arènes concrètes et non à partir d'une sorte de travail d'adaptations locales d'institutions fonctionnelles, la question de la légitimation est multi-niveaux, négociée et complexe. Pour notre part nous souhaitons souligner comment, dans une situation comme celle de la RDC, elle est construite dans l'interaction entre société et les protagonistes investis, demandeurs, ou usagers des formes de l'autorité publique.

Ensuite, il faut comprendre la capacité des Etats à répondre aux attentes de leur population comme une *capabilité*, « une capacité spécifique, réellement équipée qu'ils savent mobiliser effectivement dans des circonstances actuelles »¹⁴. Au-delà de l'importance du budget public et du recours à la violence ouverte, cette capabilité se détermine de manière cruciale dans le consentement –ou, mieux l'absence de résistance ouverte– fabriqué au jour le jour par les fonctionnaires et ceux avec qui ils sont en interaction. En effet, l'Etat est souvent représenté comme une organisation cohérente contrôlant un territoire spécifique et représentant le peuple présent sur ce territoire. Mais dans leurs pratiques, les représentants de l'Etat ne se conforment guère à cet image de l'Etat (Migdal et Schlichte 2005 : 24-5). Ils se retrouvent souvent dans un espace qui a déjà été institutionnalisé par d'autres; ils doivent donc « composer dans un réseau de pouvoirs et de représentations déjà établis » (de Certeau 1984 : 18). De Certeau décrit ici la situation sociale des groupes dominés, essayant d'expliquer les tactiques et les stratégies qu'ils développent pour s'opposer aux dominants, tout en se soumettant à leurs règles du jeu¹⁵. Parfois aussi, le discours étatique domine, mais il est instrumentalisé par ses utilisateurs poursuivant d'autres objectifs. En fin de compte, la même situation pourrait être interprétée de différentes façons, mais ce qui importe c'est la déviation plus ou moins importante entre la gouvernance

¹⁴ Nous empruntons ici la définition de *capabilities* qu'Onora O'Neill contraste avec la notion de capacité : « specific, effectively resourced capacities which [states] can deploy in actual circumstances... It is the specific capabilities of agents and agencies in specific situations, rather than their abstract capacities or their aggregate power, that are relevant to determine which obligations of justice they can hold and discharge –and which they will be unable to discharge” (O'Neill, 2001: 189)

¹⁵ Voir aussi J.S. Scott (1995).

réelle et la réalité légale. Olivier de Sardan définit les normes pratiques comme les normes qui « régulent les pratiques loin des discours officiels et des morales partagées » (Olivier de Sardan, 2008 : 13). Ce sont les règles qui gouvernent le comportement des acteurs publics. Les normes pratiques sont donc conceptuellement différentes des normes légales, et des normes sociales en général (des normes qui se basent sur une certaine légitimité ou qui sont justifiables). Les normes pratiques ne sont pas assimilable à l'informel et renvoie toujours peu ou prou à des enjeux collectifs et publics ou, à tout le moins, à des référents collectifs et publics. Les normes pratiques qui sont rarement fixées, apparaissent comme le résultat relativement stabilisé de tactiques et des manœuvres antérieures et actuelles des différentes parties prenantes, permettant un modus vivendi entre différents acteurs sociaux dans un domaine spécifique (Olivier de Sardan 2008).

La notion des « normes pratiques » invite à analyser ce qui se passe concrètement sur le terrain, dans les pratiques : quelles sont les normes pratiques qui régissent les conduites des acteurs et comment leurs pratiques, sous-tendues par de tels principes, donnent forme aux espaces publics soit aux interactions localisées (à des échelles diverses) entre des institutions à caractère public et la société. La façon dont ces acteurs participent au système fournit une indication de la manière dont ils produisent l'État et l'action publique en général. Par conséquent, cette approche débouche sur une analyse de l'État au quotidien (Blundo & Le Meur 2009 ; Corbridge et al. 2007). Effectivement, au-delà de la représentation de l'Etat comme une entité cohérente et légitime, la capacité de l'Etat se matérialise précisément dans les normes pratiques adoptées par les représentants de l'Etat et ceux avec qui ils sont en interaction. Si bien que les bailleurs peuvent augmenter le budget public, renforcer les capacités humaines et apporter des nouveaux modèles de gestion –au moins pour une période déterminée-, leur incidence sur ces pratiques reste cependant une question ouverte. Il est dès lors important de faire une distinction entre le « pays légal » et le « pays réel » des pratiques. Étant donné qu'il est exclu que les structures de l'État puissent exercer une influence directe sur le comportement des acteurs, il est d'autant plus important de s'intéresser aux mécanismes d'influence indirecte, c'est à dire à *l'incidence* qu'elles ont *sur les rapports de pouvoir* entre les acteurs locaux qui déterminent, en dernière instance, les normes pratiques.

2.3. L'Etat caméléon

Finalement, la reconstruction, entendue dans le sens d'un processus de re-travail et de refaçonnage du contrat social en fonction des évolutions et des dynamiques en cours, est une

affaire de tous les temps et de toutes les sociétés. C'est pour cette raison d'ailleurs que l'OCDE préfère parler de la *résilience* du contrat social, c.à-d. de « l'aptitude d'une société à négocier les changements qui témoignent du conflit permanent pour l'utilisation de ressources limitées » (OCDE 2008 : 26). Dans le même sens, des auteurs comme Migdal, Schlichte et Lund mettent l'accent sur le caractère processuel de l'Etat :

« Comme toute autre groupe ou organisation, l'Etat est construit et reconstruit, inventé et réinventé, de par son interaction comme un tout et de ses parties avec d'autres. Ce n'est pas une entité fixe ; son organisation, ses objectifs, ses moyens, ses partenaires et ses règles opérationnelles changent quand il s'allie avec et s'oppose contre d'autres à l'intérieur et à l'extérieur de son territoire. L'état change continuellement de forme » (Migdal 2001 : 23, *notre traduction*)

Migdal constate ce phénomène de ce qu'on pourrait appeler l'Etat caméléon même pour des Etats « forts » comme l'Israel (Migdal 2001).

L'image de l'Etat caméléon défie aussi l'idée que nous nous faisons de la façon dont les politiques de reconstruction d'en haut vont percoler dans le système. Souvent, dit Migdal, nous partons de l'idée d'un moment critique à partir duquel le changement se réalise. Toutefois, chaque évènement important suscitera une résistance et une lutte, de la coopération et des coalitions qui transformeront l'impulsion originale ainsi que les acteurs mêmes. Dans ce sens, des politiques et autres initiatives de « reconstruction » ne feront que provoquer, et si la reconstruction se réalise, elle se réalisera dans ce processus de provocation permanente¹⁶ –selon les termes de Foucault. Sa pensée relationnelle nous engage tous et en même temps elle refuse tout essai de superposition: « nul n'est donc responsable d'une émergence, nul ne peut s'en faire gloire ; elle se produit toujours dans l'interstice » (Foucault, cité dans Bayart 1998 : 15).

C'est à ce point que nous voulons apporter des éléments de réponse en privilégiant les approches empiriques de terrain très documentées. L'hypothèse de base de notre recherche : en RDC les acteurs ont créé certains arrangements avec, autour ou contre les institutions locales des services publics. Ces arrangements seraient propres aux différentes situations locales et reflètent les configurations de pouvoir sur place entre les acteurs étatiques locaux, les acteurs de la société

¹⁶ “At the very heart of the power relationship, and constantly provoking it, are the recalcitrance of the will and the intransigence of freedom. Rather than speaking of an essential freedom, it would be better to speak of... a relationship which is at the same time reciprocal incitation and struggle; less of a face-to-face confrontation which paralyzes both sides than a permanent provocation” (Foucault, cité dans Gordon 1991: 5)

civile et les autres initiatives de la population locale. On devrait donc considérer la situation actuelle comme une phase nouvelle du processus encore inachevé, fragile et réversible de la formation de l'Etat en Afrique et non seulement comme une « panne » ou une impossibilité historique. Par conséquent, la capacité des représentants locaux de l'Etat dépend largement du degré dans lequel ils s'insèrent dans les constellations locales de pouvoir. Donc, pendant que, selon le « Nouveau Paradigme d'Aide », des donateurs visent à négocier (de nouveau) avec des acteurs étatiques et des organisations privées et non-gouvernementales, la façon dont le flux d'aide est absorbé et se traduit en services publics responsables dépendra largement des configurations existantes de pouvoir local et/ou de la manière dans laquelle ces configurations sont renégociées. Ces arrangements ont lieu à des niveaux différents (ampleur territoriale, niveau local ou national des institutions et arènes...), ils fonctionnent aussi très différemment selon leur passé de référence, selon le caractère plus ou moins public des biens en cause, selon les configurations d'acteurs qui activent ces arènes et y activent des référents publics et même légaux et institutionnels (dont il faut bien convenir d'une efficacité faible du fait de l'empilement des normes et des arrêtés « mort-nés » inappliqués, contredits, etc.. et des immenses zones d'ombre du fonctionnement des bureaucraties et de la justice).

3. Méthodologie

Un avertissement s'impose : nous n'aspérons à présenter et défendre, dans les chapitres qui suivent, une certaine approche de la réalité. La lecture qui résulte de cette approche a été construite sur la base de la combinaison de plusieurs études de terrain et de données secondaires, statistiques, sources historiques, etc. Il est cependant important d'insister sur la dimension relative, partielle et provisoire de notre approche et de notre lecture pour une raison fondamentale et une raison pragmatique. Sur le plan pragmatique, plusieurs facteurs comme les contraintes liées au contexte congolais, les limites (de temps, de budget) ou encore l'étendue et la complexité du thème même de la recherche empêchent de saisir la réalité de façon complète et détaillée. Plus fondamentalement, dans les sciences sociales la plupart de l'information n'est pas simplement une matière morte disponible, elle a été *produite* dans des circonstances particulières, par des acteurs sociaux dotés d'une intentionnalité particulière et dans le contexte spécifique d'un entretien ou d'un dialogue.

Une façon d'augmenter la *validité interne* de la recherche est alors d'opérer une triangulation des sources d'information : diversifier les acteurs et les groupes d'acteurs interviewés, varier et recouper les différentes sources, en recourant tant aux rapports de réunion qu'aux statistiques officielles, aux circulaires qu'aux enquêtes sur les ménages. Dans ce sens, travailler autour d'un *objet commun* – que ce soit un conflit, un évènement, un flux financier, une chaîne de valeur- facilite le travail de combinaison et de vérification des données.

Au cours de la recherche, il nous a ainsi semblé nécessaire d'adopter un certain pragmatisme dans le choix de ces objets d'analyse. Si, initialement, nous avons opté pour travailler dans des sites spécifiques, cette option a été délaissée assez vite ou du moins, elle a été complétée par d'autres voies méthodologiques : Pour cartographier la gouvernance dans le secteur charbon de bois, l'approche des chaînes de valeur paraissait être la démarche la plus appropriée. C'est-à-dire qu'on a suivi des chaînes d'acteurs, éparpillés sur le plan géographique, mais connectés dans les interactions qui existent entre eux. Dans le secteur éducation, on a souvent combiné des visites d'écoles dans une commune spécifique –ou autour d'un axe routier, dans les cas des écoles rurales- avec des visites auprès des bureaux des gestionnaires de réseaux et de l'administration, qui se trouvaient souvent dans les chef-lieux parfois éloignés des écoles. La problématique de la sécurisation foncière a requiert une approche similaire.

Pour augmenter la validité interne de la recherche, nous avons également mis en œuvre une *phase collective* de recherche, c.à-d. que toute l'équipe a travaillé sur un même thème sur un même site. Pendant une demi-journée, l'ensemble des chercheurs se divisait en sous-groupes pour interviewer différents protagonistes et/ou informateurs clés ; pendant la seconde partie de la journée, les chercheurs se réunissaient pour établir une synthèse des observations et des éléments d'analyse et pour définir de nouvelles hypothèses (voir ci-dessous).

Un des reproches couramment adressés à la recherche qualitative est concernant ses limites en termes de généralisation des résultats. C'est la question de la *validité externe* de notre recherche. En effet, cela n'a pas de sens de partir d'un échantillon représentatif permettant de supposer que l'ensemble de « la réalité » ne sera pas trop différente de nos analyses. Un tel automatisme n'existe pas dans une approche qualitative –elle est d'ailleurs souvent problématique aussi dans maints de recherches quantitatives. Les secteurs et les sites de recherche n'ont pas été sélectionnés en fonction de la définition d'un échantillon représentatif – cela n'a simplement pas de sens. Au contraire, la généralisation ne pourra se faire qu'a posteriori,

en intégrant les résultats des sites spécifiques dans un cadre plus large, en les comparant entre eux et avec d'autres types de données. En effet, l'absence d'un automatisme n'implique pas d'absence de possibilité de généralisation ; comme suggéré par Patton (2002 : 581-4), de multiples pistes existent pour extrapoler et transférer les résultats d'une recherche tout en respectant la rigueur scientifique. En combinant les entretiens avec d'autres types de données –y compris des données quantitatives- on est à même d'interpréter la portée des différents discours. C'est à ce niveau que doivent être soulignées la pertinence et la fécondité de nos choix méthodologiques : l'étude de plusieurs secteurs ou domaines où l'Etat « devrait » être et est effectivement présent à des degrés divers – secteur éducatif, domaine du foncier, charbon de bois; le travail de terrain dans plusieurs villes, marquées chacune par une histoire socio-économique et politique qui leur est propre.

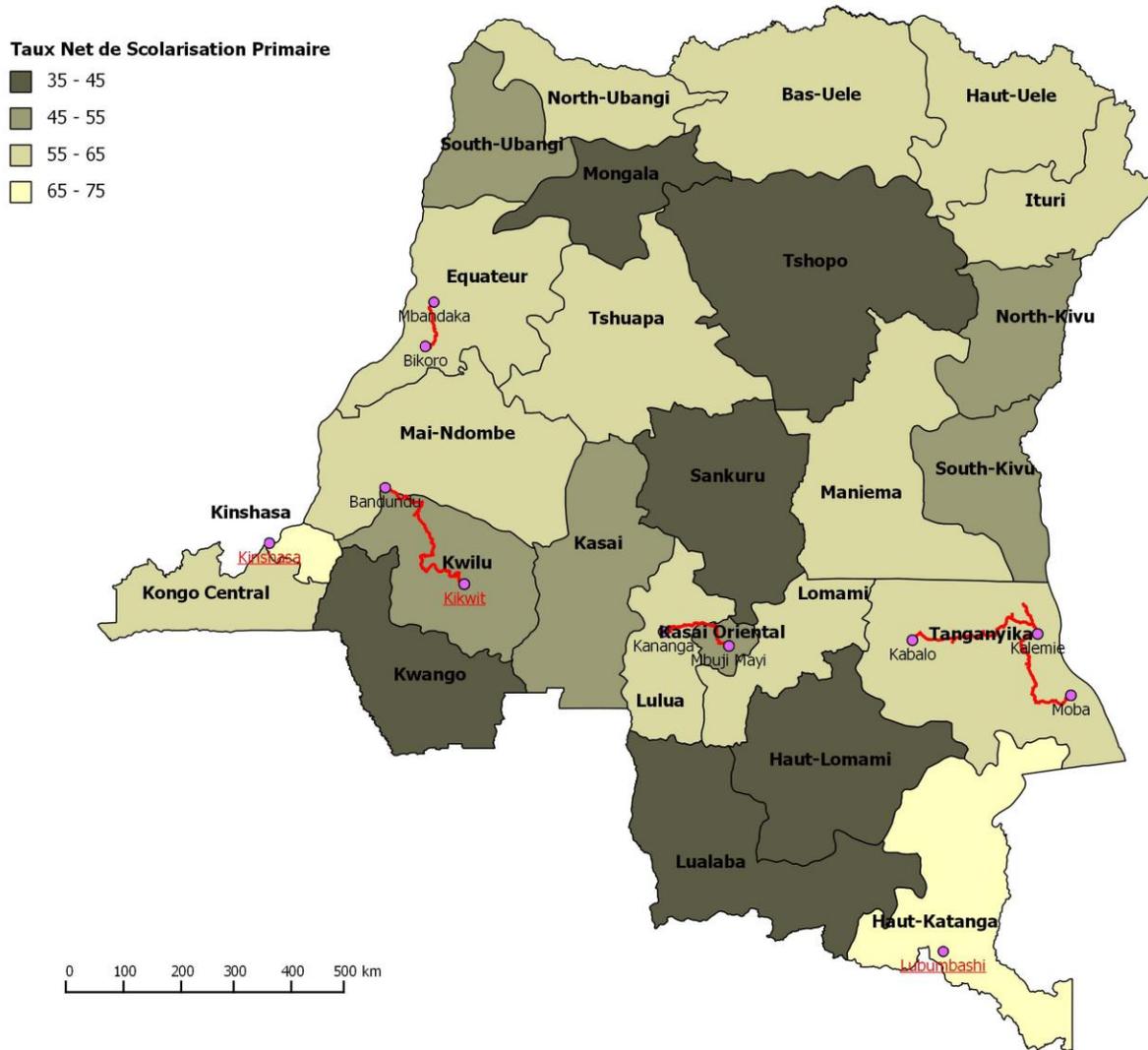
3.1. Survol des sites de recherche

L'ouverture à la variété empirique permettant la découverte de subtilités inespérées constitue un des avantages essentiels d'une approche qualitative. Cette ouverture nous a permis de tester nos conceptions initiales de la réalité. Pour cette raison, nous avons pris en compte deux critères dans l'identification des sites de recherche: les considérations pragmatiques de faisabilité et le souci de l'hétérogénéité des différents sites.

Bien que initialement notre recherche devait se limiter à des sites urbains, le financement additionnel de DfID a donné l'opportunité d'élargir notre étude pour le secteur de l'éducation primaire à l'intérieur, c'est-à-dire au milieu rural. Pour délimiter les zones de recherche, nous nous sommes inspirés d'une recherche récente sur le secteur de l'éducation (Verhaghe 2007) qui avait sélectionné comme échantillon une série d'écoles le long de quelques axes routiers.

Ainsi, nous avons travaillé dans les villes de Kinshasa –et plus particulièrement, la commune de Kimbanseke - de Kikwit et de Lubumbashi – plus spécifiquement la commune Annexe. Ensuite, nous avons donc pu ajouter d'autres terrains à l'intérieur des provinces de l'Équateur (plus particulièrement autour de l'axe Mbandaka – Bikoro), du Bandundu (plus particulièrement autour de l'axe Kikwit-Bandundu Ville), du Katanga (plus particulièrement des axes routiers partant de la ville de Kalémie) et des Kasai (plus particulièrement des axes routiers entre Mbuji-Mayi et Kananga et d'autres partant de Mbuji-Mayi). L'information issue de ces recherches empiriques est rapportée dans des chapitres suivants.

Figure 2: plan des sites de recherche de terrain



Source : compilation propre à base des données de l'enquête 1-2-3, la base de données Africover et le QGIS software (nos remerciements à Wim Marivoet)

Tableau 2: secteurs et sites géographiques couverts dans la recherche

		Secteurs		
		Charbon de bois	Éducation	Sécurisation foncière
Sites géographiques	Kinshasa	X	X	X
	Kikwit		X	X
	Lubumbashi	X	X	
	Intérieur		X	

3.2. Organisation de la recherche de terrain autour d'événements critiques

Étant donné notre focale d'observation et d'interprétation placée sur les « normes pratiques » – qui ne sont ni nécessairement codifiées ni nécessairement explicitement conscientes - nous avons choisi de les étudier « au travail », au moment de leur activation ou de leur mise en œuvre lors d'**événements critiques**. Cette option a été inspirée de la littérature sur les incidents critiques qui surviennent dans les rencontres interculturelles (Ward, Durham & Bochner 2003) et de l'anthropologie des incidents critiques (Das 1995). En même temps, chaque événement est aussi un « moment ouvert » (Lund 1998) pendant lesquels l'ordre social peut effectivement être réarrangé. De même Michel Foucault se penche sur les événements comme unité d'analyse de base ;

« événement : il faut entendre par là non pas une décision, un traité, un règne, ou une bataille, mais un rapport de forces qui s'inverse, un pouvoir confisqué, un vocabulaire repris et retourné contre ses utilisateurs, une domination qui s'affaiblit, se détend, s'empoisonne elle-même, une autre qui fait son entrée, masquée. Les forces qui sont en jeu dans l'histoire n'obéissent ni à une destination ni à une mécanique, mais bien au hasard de la lutte. Elles ne se manifestent pas comme des formes successives d'une intention primordiale ; elles ne prennent pas non plus l'allure d'un résultat. Elles apparaissent toujours dans l'aléa singulier de l'événement. » (Foucault, cité dans Bayart 1998 : 15).

Si en effet comme nous avons défendu ci-dessus, la construction de l'Etat se réalise dans le processus des provocations permanentes entre les acteurs sociaux et les représentants de l'Etat, un événement jette la lumière sur ce processus. Dans ce sens, les événements critiques devraient être l'objet privilégié de chaque analyste du développement - *in casu* de la formation de l'Etat.

Les incidents critiques pris en considération peuvent être induits, ou 'provoqués', dans le sens de Foucault, par des changements imposés de l'extérieur « par le haut », ou par des conflits nés « par le bas ». Ainsi, l'observation de la façon dont un événement se déroule – l'analyse des ripostes à la provocation¹⁷ - est une opportunité privilégiée pour identifier les pouvoirs au travail dans le maintien de certaines normes pratiques. En même temps, une description fine de la manière dont un événement particulier est mis en pratique dans un champ concret est un point de

¹⁷ Voir aussi Joel Migdal qui parle de "revelation" et de "redemption" (2001, pp. 24-5).

départ idéal pour réfléchir sur la manière dont des évènements similaires futurs pourraient être mis en pratique dans un contexte similaire.

Dans le séminaire de départ qui regroupait tous les chercheurs, des évènements significatifs et censés avoir un impact sur les arrangements institutionnels ont été identifiés particulièrement dans les secteurs de l'éducation et de la sécurisation foncière. Nous avons opté pour inclure des évènements nationaux ainsi que locaux, dont on supposait qu'ils avaient une incidence sur la gouvernance. Chaque évènement constituait donc un 'cas' sur lequel les équipes de chercheurs se sont penchés : quels sont les principaux acteurs ? Qui faudrait-il interviewer ? Comment documenter le cas ? Au cours de la recherche, cette liste a été adaptée de manière sensible car nous avons découvert d'autres évènements, plus révélateurs ou pertinents, ou des évènements qui pouvaient être regroupés pour former un seul « cas ». Toutefois, la liste a servi de base de réflexion pour affiner les questions de recherche et pour organiser la stratégie de recherche sur le terrain.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons considéré que ces évènements critiques sont à la fois des prismes qui donnent à voir le fonctionnement des différents pouvoirs et acteurs qui doivent se positionner autour de l'évènement, tout comme des moments pendant lesquels ces relations de pouvoir peuvent être bousculées, amenant à des reconfigurations. Nous pouvons définir les normes pratiques comme le résultat final de tactiques et de manœuvres de toute sorte. Leur résistance à être identifiées et rendues visibles doit aussi être conçue comme une précaution : si nous sommes déjà en mesure d'analyser les évènements du passé, il faut toujours être prudent pour faire des extrapolations sur la base de ces analyses en ce qui concerne des évènements similaires futurs.

3.3. Phases de recherche

La recherche a été exécutée en plusieurs phases. Dans la planification de la recherche, nous nous sommes inspirés de la méthodologie ECRIS (Enquête Collective Rapide pour l'Identification des conflits et des groupes Stratégiques) (Bierschenk & Olivier de Sardan 1997), qui prône un processus de recherche qui combine plusieurs phases de recherche ethnographique « classique » avec des phases de recherche collectives. La prémisse de base de la méthode est d'admettre qu'un champ social particulier est caractérisé par une pluralité de normes et de visions,

et dès lors par une multitude de conflits, de malentendus et d'incohérences. Cette prémisse s'applique au terrain de la recherche ainsi qu'au champ social constitué par la recherche même.

La recherche a commencé en novembre 2008 avec un séminaire initial qui a regroupé tous les chercheurs pour élaborer le protocole de recherche. Pendant cette phase, nous avons mobilisé l'expertise existante et élaboré la liste initiale des « évènements critiques ». Ensuite, différentes équipes se sont lancées sur le terrain afin de constituer un inventaire du « paysage institutionnel », et puis en vue de commencer le travail de recherche lié aux évènements critiques. Les premières données récoltées ont alors été utilisées pour préparer la phase d'enquête collective du mois de février 2009.

Dans une première étape, nous avons fait l'expérience de la recherche collective à Kinshasa, dans la commune de Kimbanseke. Nous formions un groupe de 25 personnes, qui a travaillé d'abord au sujet de la spoliation de la terre dans le site maraîcher de Mokali et ensuite au sujet des politiques des frais scolaires au sein des écoles. Cette étape a été dirigée par Jean-Pierre Olivier de Sardan et Aïssa Diarra (chercheurs du LASDEL à Niamey et auteurs de la méthode ECRIS). Parmi les membres du groupe, il y avait aussi, chaque fois, gens ayant une expertise du secteur. Dans une deuxième étape, le groupe de 25 personnes a été scindé en deux groupes et l'exercice a été répété à Kikwit et Lubumbashi. Chaque groupe était divisé en plusieurs équipes de deux ou trois chercheurs qui s'intéressaient à un acteur spécifique. À la fin de chaque journée de recherche, le groupe se réunissait, chaque équipe relatait ses entretiens. Une synthèse était produite, ainsi que de nouvelles hypothèses à tester lors de futures recherches individuelles ou en équipe de deux personnes.

Nous avons également effectué des phases de recherche collective pour harmoniser les points de vue des chercheurs. S'agissant d'une recherche qualitative – une approche qui ne fait pas partie du curriculum standard des sciences sociales, économiques et politiques en RDC, cette rencontre était donc cruciale.

Après les phases collectives à Kinshasa, Kikwit et Lubumbashi, des petits groupes de deux ou trois personnes ont été formés et assignés aux différents sites de recherche pour faire une recherche approfondie. Nous avons essayé de former des équipes hétérogènes de chercheurs (en termes de formation, sexe, nationalité), et ce afin d'avoir aussi un questionnement des interprétations plus riches pour chaque terrain. Il est évident que cet exercice ne permet pas une comparaison évidente de chaque terrain, puisque chaque rapport de recherche de terrain reflète

aussi, en partie, les sensibilités des chercheurs, les particularités du processus de recherche et également les particularités des différents terrains. Pour répondre à cette difficulté, on a prévu l'organisation d'une réflexion collective avec toutes les équipes de recherche dont le but est de déceler l'influence de chaque facteur de divergence. L'expérience de la recherche peut ainsi être « objectivée » comme un événement critique en soi déjà informatif sur la réalité recherchée.

L'information récoltée lors des phases de recherche collective et des recherches spécifiques par site se compose de comptes rendus et de retranscriptions d'entretiens. Combinés à la littérature grise, ils forment le corpus des données primaires. C'est sur cette base qu'ont été écrits les chapitres de synthèse des différents secteurs.

4. Survol des résultats de recherche

Dans les chapitres qui suivent, nous présentons des analyses sur trois secteurs qui ont une histoire différente d'étaticité - et de désétatisation. D'abord, il y a les stratégies d'adaptation dans les cas où l'Etat se retire d'un domaine. Ainsi, le développement rapide de la filière du charbon de bois est une réaction populaire aux dysfonctionnements du système d'approvisionnement en énergie électrique dans les villes congolaises. Ensuite, il y a la sécurisation foncière. Il est intéressant d'analyser les « réponses populaires » dans ce domaine clé que les manuels de développement attribueraient de toute façon à l'Etat. Finalement, il y a les parents d'élèves qui paient pour l'école de leurs enfants : bien que dans ce cas, l'Etat reste très présent, le secteur éducation révèle en même temps aussi la longue histoire de coopération entre acteurs étatiques et non-étatiques.

Le cas du développement rapide de la filière du charbon de bois est une réaction « populaire » et économique aux dysfonctionnements du système d'approvisionnement en énergie électrique dans les villes congolaises en pleine croissance. Les auteurs y voient une sorte de spontanéité populaire économique non exempte de biais (coût énorme du transport par exemple ou environnement). Dans ce secteur à peine régulé, qui s'est développé à mesure de la déconfiture de l'Etat (dernier quart de siècle) et sans appui d'organisme extérieur, les services de l'Etat qui interviennent pour « taxer » à divers titres, ne fournissent aucun service réel. Il n'est pas exagéré que leur absence totale aurait peu d'incidence sur la fourniture du Makala et encore moins sur la gestion globale de la filière. Néanmoins la conflictualité propre à la filière oppose clairement les fonctionnaires et les producteurs de plus-value à travers les « tracasseries » dont

les fruits sont consommés par les agents de la fonction publique. Le conflit secondaire est à vrai dire à situer entre les administrations prédatrices ! La régulation publique, très minimale voire induite et sans objectif de régulation n'est donc exercée qu'à travers les modulations des « tracasseries » et leur impact sur les prix.

Dans le domaine du maraîchage urbain qui relève aussi de la sécurité alimentaire et de l'environnement, la mise en forme et la négociation d'un espace public sont déjà très différentes et plus complexes. L'accès un tant soit peu sécurisé au foncier périurbain rencontre une loi nationale (loi Bakajika) attribuant la propriété ultime des terres (sol et sous-sol) à l'Etat, tout en reconnaissant des prérogatives coutumières dans un grand flou quant à leurs conditions d'existence, leurs étendues, leur modalités. On peut imaginer une société qui ne s'occupe ni de l'énergie domestique, ni de l'école, mais l'Etat le plus minimaliste ou libéral doit néanmoins sécuriser les droits de propriété des agents économiques. Il est dès lors d'autant plus intéressant d'analyser les « réponses populaires » dans la perspective de construction d'un espace public, que l'expérience étudiée à Mokali fait suite à une intervention extérieure de développement négociée dans le passé avec l'Etat (alors dans son apparente toute-puissance). Les titres délivrés suite à cet accord sont désormais réinvestis par les acteurs dans un conflit qui oppose cette fois les petits producteurs individuels (et les vestiges de leur organisation coopérative issue du projet passé) et des prétendus chefs coutumiers affirmant leurs droits de céder des terres réputées agricoles à des fins d'habitation. Filière locale, courte, le maraîchage urbain à Mokali subit aussi des « tracasseries » de services d'appui totalement démunis (service horticole, services fonciers, environnementaux, etc...), mais les vecteurs porteurs d'intervention publique y paraissent plus divergents, voire contradictoires. Des petits producteurs pouvant se réclamer d'une tutelle protectrice des pouvoirs locaux tandis que les chefs coutumiers s'allient avec d'autres éléments du secteur public (voire politique) pour valider leurs entreprises d'appropriation et de spéculation foncières. Le conflit secondaire, moins saillant mais à terme plus fondamental sans doute, doit être situé entre les maraîchers et les résidents en quête de terrains à construire. La conflictualité s'exprime d'ailleurs différemment à Kikwit entre usagers et propriétaires fonciers. Les services techniques de l'Etat s'inscrivent ici dans une configuration de logiques d'intervention différentes de la périphérie de Kinshasa. Ces différences ne sont compréhensibles qu'à la condition d'en inscrire la genèse dans une histoire de moyenne durée et dans des arènes dont les acteurs,

rarement totalement dépourvus, activent de manières contrastées les référents publics sans pouvoir en faire totalement l'économie.

Enfin, le secteur éducatif où les parents d'élèves contribuent financièrement très largement (voire principalement dans de nombreux cas) au fonctionnement (incluant une partie de la rémunération des enseignants) des établissements scolaires privés et publics ainsi qu'au fonctionnement de la bureaucratie scolaire. Bien que l'Etat reste très présent concernant sa gestion, le secteur éducatif révèle en même temps aussi la longue histoire de coopération entre acteurs étatiques et non-étatiques. Le conflit principal oppose ici de manière affirmée les directions et les parents-payeurs. Mais il se décline en divers conflits sous-jacents dont le principal oppose le pouvoir scolaire catholique et l'Etat qui ne contrôle directement que 10% de l'école publique. L'école constitue une arène politique de premier plan à l'échelle nationale. Grèves, polémiques publiques, effets d'annonce et mesures inabouties scandent l'histoire de cette arène depuis un quart de siècle. Avant même la décentralisation en cours, l'arène scolaire semblait très fragmentée (provinces), le pouvoir des usagers y est très faible et informel. Les directeurs-gestionnaires qui semblent très autonomes doivent jouer de complexes stratégies, coincés qu'ils sont entre les pressions contradictoire des parents-payeurs et des enseignants réclamant des revenus d'une part, entre leur souci de viabilité et les pressions systématiques des bureaucraties scolaires et des coordinations confessionnelles.

La dimension publique de l'arène est largement constituée autour des appareils administratifs de contrôle qui semblent fort bien profiter de l'apparente privatisation et autour des fonctions de rémunération d'une partie du personnel par l'Etat (mécanisation), de conventionnement des écoles religieuses, d'inspection. Mais dans cette filière qui ne peut se passer d'une sanction publique, il existe encore bien d'autres vecteurs qui participent de la dimension publique des biens éducatifs. Il est vrai que l'on s'inscrit ici dans une très longue tradition coloniale et postcoloniale de concession de l'éducation publique à des acteurs privés conventionnés.

Ces exemples nous permettront de montrer combien la réalité de l'état absent, failli ou prédateur trouve des déclinaisons très différentes (rarement purement absent d'ailleurs) selon les problématiques et comment le « faire-Etat » repose sur des configurations de logiques d'acteurs et des accords d'intérêts qu'aucune formule de « reconstruction » ne peut ignorer.

5. Conclusions

Dans un premier temps, nous avons distingué les politiques de reconstruction des politiques de pacification, et des politiques de développement. Dans le cas de la République Démocratique du Congo, la situation incite souvent à confondre ces trois objectifs. Bien que ces trois objectifs sont, jusqu'à un certain point, complémentaires, il faut néanmoins souligner les contradictions d'une politique qui ne les distingue pas.

Une des leçons importantes de notre recherche est que le dispositif d'aide visait le renforcement du régime sur place, une politique qui est évidemment compréhensible si on se réfère à l'objectif de la pacification -ou au moins de la stabilisation- à court terme. C'est certainement un objectif valable et pertinent, qui doit être jugé en termes de risque d'implosion de l'Afrique Centrale. Si maints d'auteurs critiquent le régime à Kinshasa comme un régime non-démocratique, corrompu et inefficace en général, la plupart s'accorde sur le fait que le régime d'aujourd'hui contribue à la stabilité de la situation actuelle.

Toutefois, on pourrait se demander si l'aide au développement est le meilleur instrument pour atteindre cet objectif. Dans la mesure où cette aide ne passe pas par les institutions du pays -environ la moitié de l'Aide au développement est gérée par les institutions internationales elles-mêmes, elle ne peut fonctionner que comme un palliatif à court terme. Dans la mesure où cette aide passe par les institutions du pays – ce qui est de plus en plus le cas après le processus électoral de 2006- on entre dans cet autre dilemme que nous avons appelé le défi de la reconstruction du navire en pleine mer. Pour le secteur éducation, nous avons pu démontrer comment ce dilemme est réel : les fonds PPTTE semblent avoir été utilisés surtout pour faire des dépenses salariales non-autorisées. De même, les contributions à la stratégie de réduction des frais scolaires payés par les parents d'élèves ne semblent pas -jusqu'ici- porter leurs fruits, elles semblent plutôt davantage affaiblir les systèmes locaux d'*accountability* et reproduire la transformation du secteur de l'éducation en une assiette fiscale, là où elles visaient au contraire à rompre avec ce système.

Comment atteindre les « pauvres » par l'intermédiaire d'un Etat « faible » ? Mission impossible. Une première explication peut être trouvée dans la résilience des structures locales. Non seulement ces structures reflètent une longue histoire dont l'origine peut être située dans l'époque coloniale, leur façon de fonctionner a aussi permis au système de survivre aux coups de

l'Ajustement Structurel et de la longue période de la Transition Politique. Une deuxième explication se situe sans doute au niveau des bailleurs de fonds eux-mêmes. Leur capacité d'agir reste limitée tant qu'ils n'agissent pas de manière alignée, comme préconisé par la déclaration de Paris. Nous avons été surpris aussi de la rapidité avec laquelle ils modifient leurs théories de développement –p.ex. concernant l'utilité des user fees et de la participation des parents- ou leurs stratégies d'intervention –p.ex. concernant leur appui à un service de paie spécifique pour le secteur éducation. De plus, l'apparition de plusieurs bailleurs est relativement neuve et, parmi les donateurs, le rôle joué par la Belgique est de plus en plus réduit. Ce défaut d'expertise n'est pas facilité non plus par le *turn-over* fréquent des expatriés. Finalement, le degré d'autonomie des bailleurs multilatéraux comme la Banque Mondiale par rapport au Gouvernement est aussi limité par le principe du caractère « *government executed* » de son intervention : si la Banque n'est en mesure d'« agir » qu'avec les bras du gouvernement, il est évident que ces bras seront raccourcis ou allongés en fonction des agendas nationaux. De cette manière il n'est même pas possible de faire un monitoring autonome des activités qu'on déploie.

Dans un deuxième temps, nous avons développé le point de départ des analyses qui vont suivre dans les autres chapitres. Une politique de reconstruction doit s'inscrire dans le long processus inachevé de la *formation* de l'Etat en Afrique et en RDC en particulier. Nous avons dès lors pris nos distances par rapport à des approches qui veulent reconstruire l'Etat *ex nihilo* comme si « *there is no Congo* » (Herbst & Mills 2009), parce que celles-ci sous-estiment la résilience de la socio-économie congolaise, ainsi que la capacité des acteurs locaux non-étatiques à remplacer l'Etat ; mais aussi, ces approches envisagent la construction de l'Etat comme la construction des institutions étatiques performantes.

Au contraire, nous abordons la reconstruction de l'Etat essentiellement dans les processus d'interaction et de négociation entre l'Etat et la société. Si les contours du *contrat social* entre l'Etat et la société sont déterminés par les attentes de la population, d'un côté, et des *capabilités* des Etats de l'autre, et supposant que ces *capabilités* sont, en dernière instance, déterminées dans les pratiques sociales qui facilitent les interactions entre les représentants de l'Etat et ceux avec qui ils sont en interaction, le social intervient des deux côtés dans l'équation. C'est ainsi que nous comprenons enfin la proposition de l'OCDE de définir les États fragiles par rapport au degré de *résilience* du contrat social, c'est-à-dire de l'«aptitude d'une société à négocier les

changements qui témoignent du conflit permanent pour l'utilisation de ressources limitées » (OCDE 2008 : 26). Or, si en RDC l'équation entre les attentes et les capacités est équilibrée à un niveau et à un moment spécifique -et nous avons en fait pu noter pas mal de solutions négociées et d'arrangements, l'Etat est bien actif !- c'est un équilibre souvent éphémère, le déséquilibre étant souvent provoqué par des modifications ailleurs dans le système. Là où l'Etat congolais ne s'est pas retiré, il semble être profondément immergé dans un processus permanent de provocations et de ripostes. Ainsi par exemple, la politique de la gratuité, énoncée au niveau des provinces du Bandundu et du Katanga, a été neutralisée en partie par les autres niveaux, plus locaux, mais aussi nationaux. Ce phénomène est encore plus visible pour le cas de la terre dévolue pourtant formellement aux maraîchers dans les années 1980. La fonction pourtant fondamentale de sécurisation foncière a été déchirée par des incohérences entre les différents services publics eux-mêmes et par l'implication d'autres pouvoirs sociaux, économiques et politiques.

Dans cette même perspective, les interventions de développement peuvent être conçues comme autant de provocations, qui invitent à être contournées, détournées, contestées, déjouées, engagées et/ou transformées par les acteurs. Nous tirons deux types de leçons de cette perspective sur les interventions de développement :

D'abord, il faut considérer le déséquilibre dans le contrat social comme un phénomène normal ; c'est précisément pour cette raison que l'OCDE raisonne en termes de résilience et qu'il a délaissé le concept de stabilité. Il est donc tout à fait normal aussi qu'un projet ou programme de développement est approprié par le terrain d'une manière *propre* et non prévisible. Il est dès lors important de savoir renégocier ce programme et de le modifier en cours de route. Dans un monde complexe, chaque intervention de développement est une expérimentation à propos de laquelle il faut savoir apprendre pour avancer.

Ensuite, il se peut que cette intervention extérieure soit trop agressive, dans le sens qu'elle risque de détruire les arrangements existants plus qu'elle ne les améliore. La politique de réduction des frais scolaires avait par exemple pour objectif spécifique de rompre avec le système des ventilations et de rendre superflues les structures administratives intermédiaires étatiques et non-étatiques. Cet objectif correspond sans doute à la réalisation des OMD et, plus particulièrement, de l'Education pour Tous, et à la réduction de l'écart qui existe entre la réalité et la Constitution selon laquelle l'éducation primaire est gratuite. Toutefois, la raison locale qui

sous-tend les arrangements entre les écoles, les directeurs, les associations d'enseignants, les réseaux et les administrateurs de l'Etat ne correspond pas à la gratuité de l'éducation. Si le Président de la République annonçait un jour – disons, à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de l'indépendance - la gratuité totale de l'éducation, une telle déclaration soulèverait une guerre civile.

En quelque sorte, nos conclusions rejoignent celles que l'OCDE avait avancées il y a trois ans au moment de fixer les « principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires » (OCDE 2007) : les deux principes essentiels avancés étaient (1) de prendre le contexte comme point de départ et (2) de ne pas nuire. Notre apport essentiel par rapport à ces conclusions réside dans la manière d'opérationnaliser ses principes.

Bibliographie

Anderson, L. (2004) “Antiquated before They Can Ossify: States That Fail before They Form,” *Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 1 pp. 1–16.

Arnaut, K. et Hojbjerg, C.K. (2008) ‘Gouvernance et ethnographie en temps de crise’, *Politique africaine*, 111:5-21.

Bayart, J.-F. (1998) “Fait missionnaire et politique du ventre: une lecture foucauldienne” in : *Le fait missionnaire* n° 6, pp. 9-38.

Bierschenk, T. Olivier de Sardan, J.-P. (1997) “ECRIS : Rapid collective enquiry for the identification of conflicts and strategic groups” in: *Human Organisation* 56 n° 2, pp. 238-44.

Blundo, G. and Le Meur, P.Y. (eds.) (2009) *The Governance of Daily Life in Africa: Ethnographic Explorations of Public and Collective Service*. Leiden: Brill.

Cassimon, D. Kabuya Kalala, F. Ntomono-Nzuzi, M. (2008) « En attendant Godot? Pourquoi la réalisation de l'annulation de la dette reste-t-elle en suspens en RDC ? » in : F. Reyntjens, S. Marysse, S. Vandeginste (eds.) *Annuaire de l'Afrique des Grands Lacs 2007-8* Paris : l'Harmattan, p. 315-29.

Cassimon, D. Verbeke, K. (2010) *Debt relief initiatives in DRC* (draft report).

Collier, P. (2007) *The Bottom Billion; why the poorest countries are failing and what can be done about it* Oxford: Oxford University Press.

- CPRC (2009) *The Chronic Poverty Report 2008-9; escaping poverty traps* Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Corbridge, S. Williams, G. Srivastava, M. Veron, R. (2005) *Seeing the State; governance and governmentality in India* Cambridge: Cambridge University Press.
- Das, V. (1995) *Critical events: an anthropological perspective on contemporary India* Oxford: Oxford University Press.
- De Herdt, T. Marysse, S. (1996) *L'économie informelle au Zaïre ; (sur)vie et pauvreté dans la période de Transition* Afrika Studies –Cahiers Africains, vols. 21-22, Paris : L'Harmattan.
- DfID (2008) *Democratic Republic of Congo; Country Plan* téléchargé le 23/02/2010 de <http://www.dfid.gov.uk/Where-we-work/Africa-West--Central/Congo-Democratic-Republic/>
- Dollar, D. Pritchett, L. (1998) *Assessing Aid; what works, what doesn't, and why* Oxford: Oxford University Press.
- De Boeck, F. Plissart, M.-F. *Kinshasa. Tales of the invisible city* Antwerpen: Ludion.
- De Certeau, M. (1984) *The practices of Everyday Life*. Berkeley.
- de Villers G. (2009) “Pouvoir et impuissance d'un régime de semi-tutelle internationale” in T. Trefon, *Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions*. Africa Studies-Cahiers Africains, Vol. 76, Africa Tervuren/L'Harmattan, pp.231-242.
- Englebert, P. Tull, D.M. (2008) « Post-conflict reconstruction in Africa ; flawed ideas about failed states” in: *International Security* 32 n° 4, pp. 106-39.
- Foucault, M. (1976) *La volonté de Savoir* Paris : Editions Gallimard.
- Fowler, A. (1995) “NGOs and the globalization of social welfare: perspectives from East Africa” in: Therkildsen, O. Semboja, J. (eds.) *Service provision under stress in East Africa* Copenhagen: Centre for Development Research, pp. 51-69.
- Fukuyama, F. (2004), *Statebuilding: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Gould, J. Ojanen, J. (2003) *Merging in the circle; the politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy* Institute of Development Studies, University of Helsinki Policy Papers n° 2.
- Gordon, C. (1991) “Governmental rationality: an introduction” in: *The Foucault effect; studies in governmentality* ed. Burchell, G. Gordon, C. & Miller, P., London: Harvester Wheatsheaf, pp. 1-53.

- Hameiri, S. (2007) “Failed states or a failed paradigm? State capacity and the limits of institutionalism” in: *Journal of International Relations and Development* n° 10, pp. 122-49.
- Herbst, J. Mills, G. (2009a) “There is no Congo” in: *Foreign Policy online*, March, téléchargé le 19 janvier 2010 de <http://www.foreignpolicy.com>.
- Herbst, J. Mills, G. (2009b) “Time to end the Congo Charade” in: *Foreign Policy online*, March, téléchargé le 19 janvier 2010 de <http://www.foreignpolicy.com>.
- Klein, N. (2007) *The Shock doctrine: the rise of disaster capitalism* New York: Metropolitan Books.
- Lambert, A. Lohlé-Tart, L. (2009) “La surmortalité au Congo (RDC) durant les troubles 1998-2004 » *texte inédit*, Adrass, Bruxelles.
- Lund, C. (1998) “Struggles for land and political power: on the politicization of land tenure and disputes in Niger” *Journal of Legal Pluralism* 40, pp; 1-22.
- McGillivray, M. Morissey, O. (2001) “Aid illusion and public sector behavior” in: *Journal of Development Studies* vol. 37 N° 6, pp. 118-36.
- Menkhaus, K. (2007) ‘Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping’, *International Security* 31(3): 74–106.
- Migdal, J. S. (2001) *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute one Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, J. S. and K. Schlichte (2005) ‘Rethinking the State’, in K. Schlichte (ed) *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*, pp. 1–40, Aldershot: Ashgate.
- Nkuku Khonde, C. Remon, M. (2006) *Stratégies de survie à Lubumbashi (R-D Congo); enquête sur 1400 ménages urbains* Paris : L’Harmattan.
- Morissey, O. (2001) Does aid increase growth ? in: *Progress in Development studies* vol. 1 n° 1, pp. 37-50.
- OCDE (2007) *Principes pour l’engagement international dans les états fragiles et les situations précaires* téléchargé le 17 mars 2010 de www.oecd.org/cad/etatsfragiles
- OCDE (2008) *Concepts et dilemmes pour le renforcement de l’État dans les situations de fragilité* Note de réflexion OCDE/CAD, Paris : OCDE.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2008) *Researching the practical norms of real governance in Africa* African Power and Politics Discussion Paper n° 5, téléchargé le 10/08/2009 de <http://www.institutions-africa.org/>

- O'Neill, O. (2001) « Agents of Justice » in : *Metaphilosophy* 32 n°1-, pp. 1026-68.
- Patton, M. Q. (2002) *Qualitative research and evaluation methods* London: Sage.
- Petit, P. (dir.) (2003) *Ménages de Lubumbashi entre précarité et recomposition*. Paris : L'Harmattan.
- Petit, P. Mulumbwa Mutambwa (2005) « 'La crise'. Lexicon and Ethos of the second economy in Lubumbashi », *Africa* 75 n°4., pp. 467-487.
- Petit P. (dir.) (2010) *Le partenariat éducatif à l'épreuve du terrain*. Bruxelles, Académia-Bruylant.
- Poncelet M., Pirotte. G., Stangherlin G., Sindayihebura E., (2006), *Les ONG en villes africaines. Etudes de cas à Cotonou et Lubumbashi*. Bruxelles, Académia-Bruylant,
- Poncelet M. Pirotte,G. (2007) L'invention africaine des sociétés civiles : déni théorique, figure imposée, prolifération empirique, *Mondes en développement*, volume 35- 2007/3 pp. 9-24.
- Raeymaekers, T., Menkhaus, K. and K. Vlassenroot (2008) 'State and Non-state Regulation in African Protracted Crises: Governance Without Government?' *Afrika Focus* 21(2), pp. 7–21.
- Raeymaekers, T. (2009) "Who calls the Congo?" in: *African Politics* 10/082009 téléchargé le 09/09/09 de <http://rubeneberlein.wordpress.com>
- Reinikka, R. Svensson, J. (2001) *Explaining leakage of public funds* UNU/WIDER discussion paper n° 2001/147.
- Rotberg, R. I. (2004) 'The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair', in Robert I. Rotberg, ed. *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press, pp. 1–45.
- Scott, J.S. (1995) *Hidden Transcripts; domination and the arts of resistance* New Haven: Yale University Press.
- Spagat, M. Mack, A. Cooper, T. Kreutz, J. (2009) "Estimating war deaths: an arena of contestation" in: *Journal of Conflict Resolution* 53 n° 6, pp. 934-50, téléchargé le 14/02/2010 de http://www.hsrgroup.org/images/stories/Documents/JCR_EstimatingWarDeaths.pdf
- Raeymaekers, T. (2009) "Who calls the Congo?" in: *African Politics* 10/08/2009, téléchargé le 09/09/09 de <http://rubeneberlein.wordpress.com/2009/08/10/who-calls-the-congo-a-response-to-herbst-and-mills/#more-760>
- Tendler, J. (2000) "Why are social funds so popular?" in: Yusuf, S. Wu, W. Evenett, SJ, *Local dynamics in a globalised world* New York: Oxford University Press, pp. 114-28.

Thaler, R.H. (1990) "Saving, fungibility, and mental accounts" in: *Journal of Economic Perspectives* vol. 4 n° 1, pp. 194-205.

Thaler, R.H. (1999) "Mental accounting matters" in: *Journal of behavioural decision-making* 12, pp. 183-206.

Trefon, T. (2004) (dir.) *Ordre et désordre à Kinshasa ; Réponses populaires à la faillite de l'État* Africa Studies-Cahiers Africains, Vol. 61-62, Africa Tervuren/L'Harmattan.

Trefon, T. (2009) (dir.) *Réforme au Congo (RDC) Attentes et désillusions*. Africa Studies-Cahiers Africains, Vol. 76, Africa Tervuren/L'Harmattan.

Verhaghe, J. (2007) *SIDA : salaire insuffisant difficilement acquis ; addressing the issue of effective teacher payroll expenditure in DRC* (texte inédit).

Ward, C. Bochner, S. Furnham, A. (2003) *The psychology of culture shock* London: Routledge.

World Bank (2003) 'Country Policy and Institutional Assessment', Washington, DC.

World Bank (2006) « Congo, democratic republic of », téléchargé le 9 janvier de <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Overview/21458651/Congo,DemocraticRepublicofFINALDecember312006.doc>

Young, C. Turner, T. (1984) *The African Colonial State in Comparative Perspective* New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Zacharie, A. Kabamba B (2009), *La reconstruction congolaise*, Bruxelles, Editions Luc Pire.

CHAPITRE 2. L'Economie politique de la filière du charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi

Thomas HENDRIKS, Noël KABUYAYA, Balthazar NGOY et Theodore TREFON

1. Introduction

Pendant les années 1960, le charbon de bois est apparu comme une ressource énergétique d'appoint pour les populations urbaines du Congo nouvellement indépendant. Toutefois, le désinvestissement systématique du réseau électrique, ainsi que la crise généralisée de l'Etat ont eu pour conséquence un accroissement exponentiel de la consommation du charbon de bois à partir des années 1990. Avec cette croissance de la consommation, des filières complexes d'approvisionnement en charbon de bois se sont développées de façon spontanée et garantissent actuellement la survie énergétique et alimentaire des ménages urbains en RDC.

Dans le présent chapitre, cette réponse populaire vis-à-vis d'un Etat absent du secteur énergétique est analysée en décrivant de manière détaillée tous les acteurs de ces filières et leurs activités, leurs stratégies et leurs interactions. En effet, les charbonniers, les transporteurs, les grossistes et les détaillantes – assistés d'une multitude d'acteurs secondaires comme des rabatteurs, des (dé)chargeurs, des dépositaires, des crieurs, des porteurs ou des « mamans manoeuvre » – constituent les filières commerciales qui réalisent chaque jour ce que quelques-uns d'entre eux qualifient comme le « miracle journalier » des villes congolaises où « on vit mystérieusement ». Ce texte représente les résultats de la première étude réalisée dans cette filière en RDC et démontre comment, malgré la quasi-absence de tout appui étatique et hors de portée de la plupart des projets et programmes de développement, les activités de débrouille des uns et les stratégies d'accumulation des autres se combinent dans une seule chaîne commerciale devenue indispensable pour la survie élémentaire des villes postcoloniales congolaises.

Pendant les dernières décennies, l'image de la femme africaine portant une botte de bois sur la tête pour aller préparer un maigre repas pour sa famille est devenue l'un des stéréotypes les plus répandus de l'Afrique subsaharienne. Cette représentation de la femme africaine, contrainte de passer de plus en plus de temps à chercher du bois de chauffage et donc à s'éloigner de plus en plus de sa maison, condense dans les imaginaires toutes les misères de la région du monde qui

apparaît obstinément comme « sous-développée » et menacée d'une « crise écologique » alarmante. Néanmoins, depuis quelques années et dans certaines grandes villes africaines, cette perception, qui était déjà largement le produit d'un imaginaire misérabiliste, renvoie de moins en moins à une réalité tangible. En effet, le *bois*, pur et simple, ramassé librement dans des forêts communautaires villageoises a été remplacé par le *charbon de bois* ; celui-ci est produit à des fins commerciales sur des terrains tant communautaires que privés et met en danger la survie même des forêts tropicales humides. Dès lors, aux femmes portant du bois sur la tête se mêle une foule d'hommes transportant du charbon de bois de toutes les manières possibles, en faisant des navettes entre des producteurs, des commerçants et des consommateurs de toutes sortes. De cette façon, les zones périurbaines africaines présentent le décor d'un spectacle quotidien mis en œuvre par des milliers de gens qui produisent, chargent, poussent, conduisent, gardent, vendent, partagent, utilisent et économisent le charbon de bois afin de garantir la survie des citadins confrontés chaque jour aux contraintes énergétiques des grandes villes post-coloniales.

Ce passage du bois de chauffage au charbon de bois, des femmes aux hommes et du transport à pied au transport en camion, voiture, charrette, bicyclette, train, pirogue ou bateau, témoigne plus largement d'une crise énergétique qui menace de plus en plus les populations urbaines de l'Afrique. Le bois reste une source énergétique vitale en Afrique et il l'est particulièrement en RDC où l'Etat s'est montré incapable d'offrir aux Congolais des sources énergétiques alternatives en quantité et qualité suffisante.

1.1. Hypothèses et objectifs de la recherche

La persistance de la problématique du bois-énergie justifie le choix scientifique de faire une analyse ethnographique de la filière du charbon de bois, à cause de (i) sa consommation importante et accélérée dans les villes d'Afrique centrale, qui apparaît comme un mécanisme de débrouille face à l'insécurité énergétique, (ii) l'attention renouvelée pour les problèmes de déforestation en Afrique liés à la filière, (iii) son importance vitale pour la sécurité alimentaire de la population urbaine et (iv) l'existence des projets de développement mis en œuvre autour de cette filière par la coopération internationale, les gouvernements nationaux ou les communautés locales. D'ailleurs, la situation actuelle de la République Démocratique du Congo ajoute des

facteurs assez spécifiques à l'analyse de cette filière, qui conforte le choix d'une recherche exploratoire dans ce secteur encore peu étudié en RDC.

Dans le cadre théorique et méthodologique commun du projet collectif de recherche, l'étude de la filière du charbon de bois visait à décrire l'ensemble complexe des accommodations hybrides, ambiguës et conflictuelles qui régulent les interventions externes dans la gouvernance environnementale et les concevait comme des événements qui permettent une analyse fine de l'organisation de la filière du charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi (Bierschenk et alii 2000). Ainsi, premièrement, les arènes liées aux différentes activités de la filière ont été décrites, c'est-à-dire les acteurs impliqués, leurs intérêts, stratégies, discours, pouvoirs et responsabilités (Bierschenk & Olivier de Sardan 1997). Deuxièmement, les interactions entre les arènes décrites et les interventions externes des ONG, des bailleurs de fonds ou des associations informelles ont été étudiées. Cette étude a permis d'appréhender les politiques gouvernementales énergétiques et forestières pertinentes pour la filière et de les analyser. Troisièmement, une analyse ethnographique de l'interface entre les administrateurs étatiques locaux et les citoyens en tant que producteurs, transporteurs, vendeurs ou consommateurs du charbon de bois a été menée (Blundo 2006 ; Trefon & Ngoy 2007).

En outre, deux approches ont été intégrées au dispositif de recherche. D'une part, l'approche dite « filière » de la problématique du charbon de bois a permis d'identifier cinq thématiques principales de recherche, correspondant aux cinq phases majeures de la filière étudiée (Ribot 1998 ; SEI 2002). D'autre part, l'approche ECRIS a permis d'identifier à chaque phase les arènes, les conflits et les groupes stratégiques, afin de d'identifier de manière étroite l'économie politique du charbon de bois (Bierschenk & Olivier de Sardan 1997). En effet, à chaque niveau de la filière, ont été relevées des interactions souvent conflictuelles entre les opérateurs économiques, les services étatiques, les organisations non-gouvernementales, les bailleurs de fonds et les associations locales. En plus, une évaluation de quelques projets et programmes de développement a permis d'apprécier la pertinence de l'aide internationale dans la filière. A côté de l'organisation sociale et politique de la filière du charbon de bois, une attention spéciale a été accordée tant aux questions de gouvernance locale à chaque niveau qu'à l'impact des politiques nationales ou provinciales sur les « normes pratiques » des acteurs impliqués dans les différentes arènes locales. En outre, un intérêt particulier a été porté sur la manière dont les

différentes activités de cette filière répondent à la logique dite de stratégie de (sur)vie qui régit encore toujours l'économie kinoise et lushoïse (Trefon 2004).

1.2. Contexte

Tant dans la littérature scientifique consacrée à l'Etat en Afrique que dans les articles de presse ou dans les rapports des ONG, la RDC est systématiquement étiquetée comme l'exemple type d'un Etat en faillite. Bien que des caractérisations hâtives de l'Etat congolais dissimulent plus qu'ils n'expliquent, la crise généralisée et actuelle du pays depuis quelques décennies est indéniable et surtout ressentie comme telle par une population qui se bat chaque jour pour exploiter chaque opportunité de gagner un peu d'argent. Cependant, au-delà d'une lecture qui se restreint à l'Etat failli, nous considérons que de nouveaux schèmes de stabilité et d'organisation se développent en dépit ou même en se nourrissant de la crise, assurant ainsi la « réinvention de l'ordre » dans un contexte de désordre généralisé et multiforme (Trefon 2004). En effet, dans certains secteurs de la vie, la population urbaine en RDC a commencé à organiser ce que l'Etat n'est pas en mesure de réaliser, à travers des réseaux de solidarité et des associations de quartier, professionnelles, religieuses ou ethniques. Par exemple, comme le montrera le troisième chapitre, les parents paient des « primes de motivation » aux professeurs afin de garantir le fonctionnement du système scolaire, la population met en œuvre ses propres campagnes de vaccination, répare des routes et s'organise pour la distribution de l'eau. Dans ce contexte, le développement rapide de la filière du charbon de bois est une réaction populaire à l'absence d'une prise en charge systématique par l'Etat du système d'approvisionnement en énergie électrique dans les villes congolaises.

Les zones périurbaines, qui sont de plus en plus l'arrière-plan très dynamique de la vie actuelle des Congolais et dès lors de notre projet de recherche, doivent faire face à des structures de gouvernance hybrides qui juxtaposent les agences étatiques et les autorités coutumières (Trefon & Cogels 2007). Généralement, ces deux groupes d'acteurs rivalisent au niveau de l'accès aux ressources naturelles. De plus, ils se revendiquent de deux logiques fondamentalement opposées. D'une part, les fonctionnaires considèrent que la propriété exclusive de la terre appartient à l'Etat congolais, qui peut y attribuer des concessions agricoles, forestières ou minières à ses citoyens. Cette réclamation est d'ailleurs profondément ancrée dans la Loi Bakajika de 1966 selon laquelle « le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat » et qui matérialisait

la réaction postcoloniale contre les politiques patrimoniales belges. D'autre part, selon le droit coutumier, ce sont les autochtones qui sont les véritables propriétaires et gardiens des terres « tribales », représentés par les chefs coutumiers. Cette hybridité politique locale produit bien évidemment des ambiguïtés et des comportements opportunistes. En effet, en l'absence de règles clairement définies, chaque acteur peut jouer sur les deux registres en compétition afin de maximiser ses propres intérêts – une situation avantageuse pour ceux qui sont en position de pouvoir, mais difficile pour ceux qui sont limités en ressources financières, sociales, politiques et symboliques.

A côté de cette hybridité et ambiguïté politique, les zones périurbaines se distinguent également par (Trefon & Cogels 2007) : (1) la proximité d'un centre urbain très peuplé, (2) une croissance démographique rapide, (3) une dégradation environnementale sévère, (4) des activités extractives et productives de subsistance et de commerce et (5) une dimension « charnière » entre les villes et les hinterlands ruraux, mais avec une forme propre et une identité singulière. De plus, les zones périurbaines sont également caractérisées par un grand nombre d'ONG nées pendant les années 1990 de la politique de coopération menée par les bailleurs de fond désireux d'éviter le contact direct avec l'Etat congolais réputé irresponsable. Néanmoins, la plupart d'entre elles sont tellement peu actives, souvent en conflit permanent et parfois politisées de façon étouffante de telle sorte qu'elles ne remplissent pas le rôle nécessaire de « société civile » comme troisième acteur à côté l'Etat et le pouvoir coutumier. Finalement, les zones périurbaines sont aussi le terrain préféré pour la mise en œuvre des projets et programmes de développement par les partenaires internationaux de la RDC.

Bien que la filière du charbon de bois et le secteur forestier en général restent jusqu'à présent marqués par une absence relative de projets et programmes d'intervention externes, les partenaires internationaux de la RDC ont été particulièrement actifs dans l'élaboration d'un nouveau cadre légal qui devrait réguler tout le secteur forestier. En effet, en 2002, un nouveau Code Forestier a été promulgué par le Président de la République en remplacement des textes juridiques coloniaux de 1949. Ce code devrait générer l'élaboration d'un plan forestier national et des plans forestiers provinciaux qui programmeraient les actions à mener et les investissements nécessaires, afin de garantir la gestion durable des ressources forestières, en impliquant l'ensemble des acteurs publics et privés. Ces innovations juridiques ont été initiées par les partenaires internationaux de la RDC et en particulier par la Banque Mondiale qui voyait dans la

mise en valeur des ressources naturelles, la base pour une relance de l'économie formelle et pour la reconstruction du pays après des années de guerre. En effet, si aujourd'hui pas moins de 35 millions de Congolais vivent de la forêt dans un pays qui abrite la deuxième forêt tropicale du monde, soit près de 145 millions d'habitants (62% du territoire national), le secteur forestier ne génère que 0,7% du PNB national (PFBC, 2006). Néanmoins, avec le retour d'une sécurité et d'une stabilité politique relative dans une grande partie du pays, le secteur forestier est pressenti comme le secteur qui pourrait bénéficier de la croissance la plus élevée en RDC.

2. Les origines urbaines du makala

Le charbon de bois, appelé *makala* en lingala comme en swahili, est un produit énergétique qui est largement utilisé par les ménages urbains et périurbains. Considéré comme une ressource indispensable à la survie quotidienne dans les villes congolaises postcoloniales, le *makala* joue un rôle extrêmement important dans les activités journalières de ses habitants. En effet, les millions et millions de braseros brûlants avec lesquels les mères préparent le seul repas du jour pour leurs familles illustrent chaque jour la forte dépendance des villes vis-à-vis de l'hinterland rural. De plus, les brochettes de chèvre dégustées dans l'ambiance célèbre des terrasses de Kinshasa et *nganda* de Lubumbashi par ses jeunes ou la viande de bœuf rôtie dévorée par ses hommes politiques et experts internationaux en développement montrent l'étendue de l'influence du *makala* dans un contexte de « quasi-désélectrification ». A Kinshasa et à Lubumbashi, le fonctionnement quotidien de la ville est alimenté par des flux énormes de charbon de bois, des périphéries vers les centres-villes. Ces flux sont nés de l'interaction globale entre de milliers de gens désireux de pouvoir joindre les deux bouts, grâce à des activités spontanées.

Alors qu'au Katanga, le charbon de bois était connu « depuis le temps des ancêtres » à cause de la technologie de fonte traditionnelle de cuivre, les habitants de Kinshasa en situent l'origine vers le début des années 1960 comme une pratique née de l'inventivité populaire congolaise. Donc, si le charbon de bois semble un produit « traditionnel » au Katanga, il est plutôt un produit urbain « moderne » à Kinshasa pour faire face aux nouveaux besoins. On affirme qu'à Léopoldville, la population des « cités indigènes », construites séparément de la ville blanche selon une logique de ségrégation raciale, utilisait le bois comme source énergétique principale. Si au départ il était possible d'aller chercher soi-même du bois, ces récoltes

individuelles ont été très vite confrontées à l'expansion de la ville et à la déforestation périurbaine. Dans les années 1950, ce bois en provenance des environs boisés de Léopoldville était déjà commercialisé dans les cités, à travers une filière relativement simple. Puis, dans les quelques années précédant et suivant l'indépendance, le charbon de bois est apparu de façon graduelle dans les cités de Kinshasa. L'apparition du *makala* était le résultat de l'inventivité de la population urbaine face aux prix toujours plus élevés du bois de chauffage provoqués par une augmentation de la demande et un éloignement graduel des sources d'approvisionnement.

Le charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi est donc un produit important qui a pris sa place dans la vie quotidienne de leurs habitants dans un contexte d'urbanisation rapide pendant les dernières années du Congo belge et d'une croissance démographique accélérée après l'indépendance du pays. De cette façon, le *makala* actuel est un produit largement postcolonial, malgré son importance traditionnelle dans les régions cuprifères. Sa consommation n'a cessé de croître, de telle sorte que depuis quelques années les conséquences environnementales ont attiré l'attention des experts en développement. La géographie actuelle des filières à Kinshasa et à Lubumbashi consiste en une multiplicité d'axes d'approvisionnement parcourus par des transporteurs de toutes sortes qui s'étendent des communes périphériques jusqu'aux régions très éloignées.

A Kinshasa, les principales communes productrices de charbon de bois dans la zone périurbaine de la ville sont Maluku, N'sele, Mont Ngafula et Kimbanseke – tous les quatre appartenant administrativement à la ville de Kinshasa. Le *makala*, qui y est produit dans des fermes privées et dans les quelques lambeaux de forêt restant, est alors transporté à dos d'homme, à vélo, en chariot ou en camionnette par la route de desserte agricole de Bas-Congo. La rivière N'sele constitue un deuxième axe d'approvisionnement en rassemblant le *makala* produit dans les villages en amont de Mambele jusqu'à N'sele Koki où la rivière n'est plus navigable. De plus, deux routes en état plus ou moins acceptable assurent l'importation du charbon de bois de plus loin : la route nationale 2 vers Kikwit lie les sites de production au Plateau de Bateke et au District du Plateau dans la Province de Bandundu avec les consommateurs en ville et la route nationale 1 assure le transport du *makala* en provenance de la Province de Bas-Congo depuis Kinzau-Vuete à environ 450 km de Kinshasa. Enfin, une grande partie du charbon de bois consommé en ville provient des sites de production au bord du fleuve Congo aussi loin que la ville de Lisala dans la Province de l'Equateur à 1000 km de Kinshasa et est transporté par bateau

vers un des nombreux ports de la capitale, le plus important étant celui de Maluku à près de 60 km du centre-ville.

La densité démographique de la ville de Lubumbashi n'a pas de quoi rivaliser avec les 7,5 millions de Kinshasa¹⁸ ; elle n'est estimée qu'à 1,5 millions d'habitants ; la géographie de sa filière est donc moins étendue et les modes de transport sont plus modestes. En effet, les zones de production de *makala* les plus éloignées s'y trouvent dans les régions de Sakania et Fungurume, deux villes à respectivement 300 et 210 km, qui sont liées à Lubumbashi par des voies ferrées différentes. Une grande partie du charbon de bois vient actuellement par la route vers Likasi (ville située à 120 km de Lubumbashi) dans le territoire de Kambove. Une autre partie vient des camps de charbonniers vivant le long de la frontière avec la Zambie. C'est le cas du village Mpasi près de Lumata situé à 50 km de Lubumbashi sur la route vers Kasumbalesa. Les charbonniers de Mpasi, comme tous les autres vivant le long de cette frontière, produisent le *makala* dans des localités Zambiennes avec l'aval des notables locaux. En outre, une partie non négligeable du *makala* est produite dans le territoire de Kipushi qui circonscrit la ville et est transportée à Lubumbashi par vélo. Enfin, une petite quantité est produite dans la ville de Lubumbashi même, à savoir à Kasungami et Kimbembe, les deux quartiers dits « charbonniers » de la Commune Annexe de la ville. Néanmoins, actuellement il faut parcourir au moins 35 km pour trouver les fours de carbonisation les plus proches du centre-ville.

3. Les acteurs et les étapes de la filière

3.1. Les acteurs

Pour approvisionner les deux villes congolaises en charbon de bois à partir des différentes zones de production et par les différents axes de transport, une multitude d'acteurs interviennent à chaque niveau de la filière. Ici, une description générale de ces acteurs et de leurs interactions sera donnée avant d'analyser plus en détail leurs stratégies dans les sections suivantes (voire figure 1 et 2).

¹⁸ Estimations des Nations Unies, disponibles sur http://books.mongabay.com/population_estimates consulté le 9 mars 2010

Figure 3: La filière du charbon de bois à Kinshasa

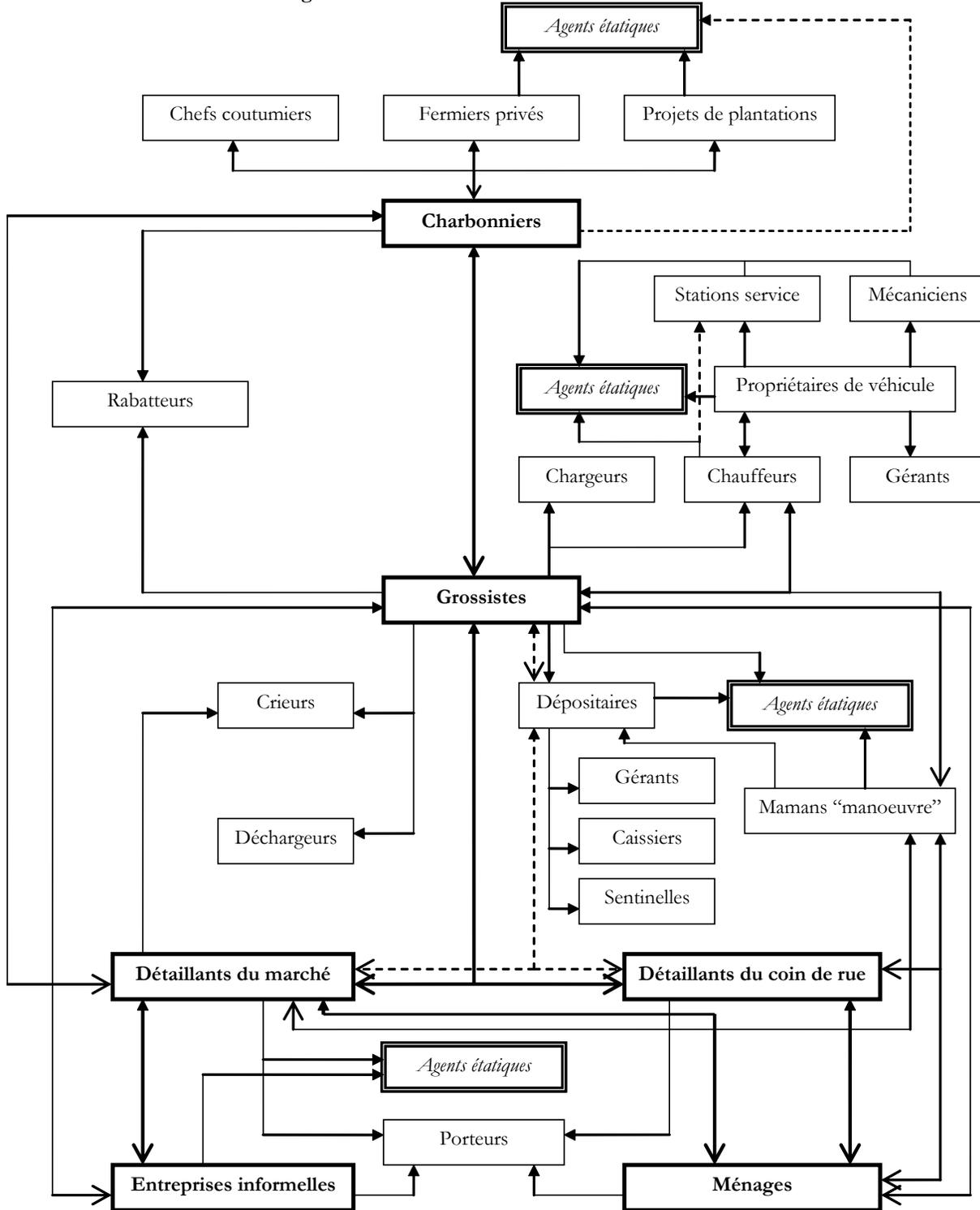
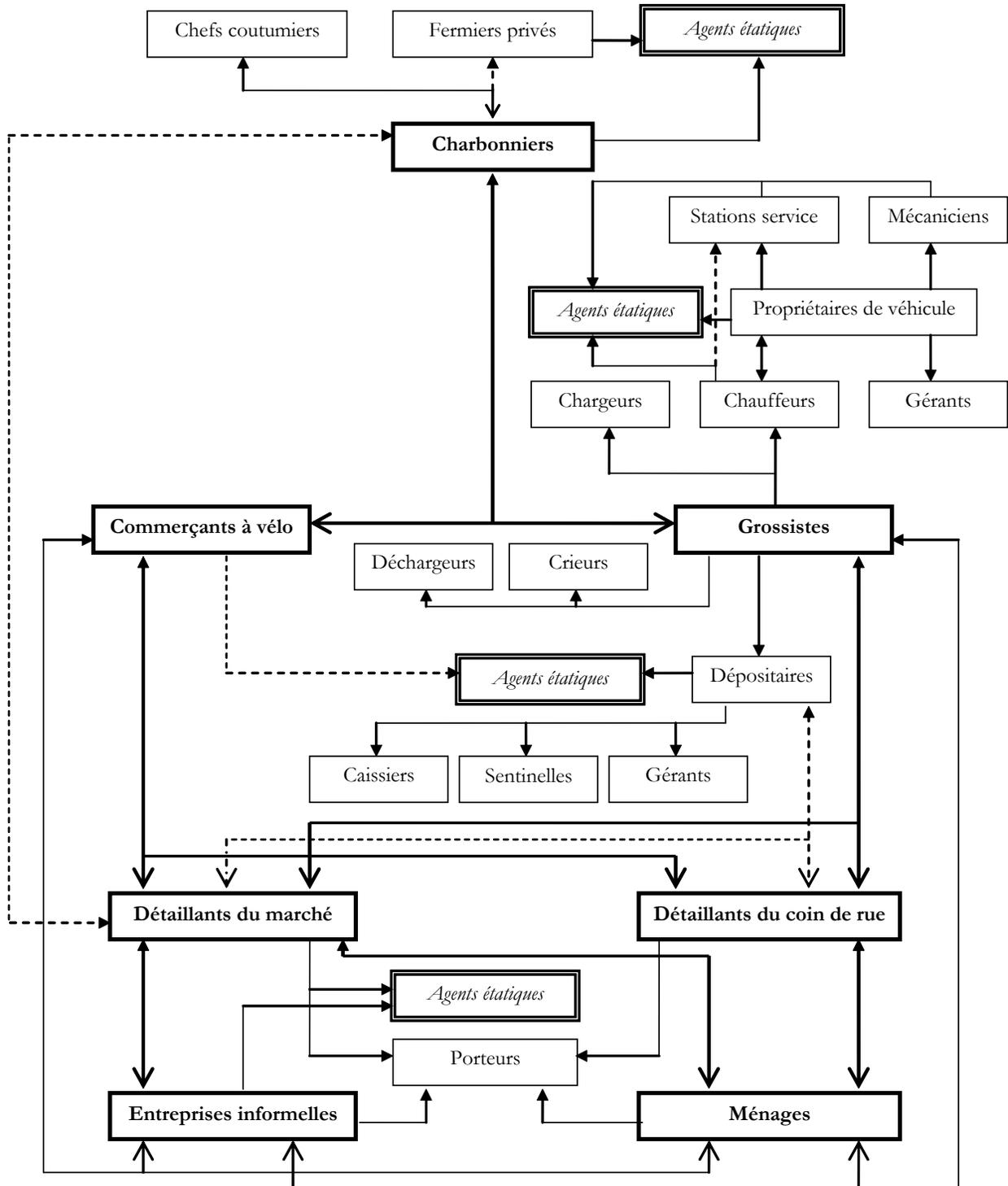


Figure 4: La filière du charbon de bois à Lubumbashi



Au début de la filière, les charbonniers sont responsables de la production du *makala* à partir du bois en obtenant d'abord un accès souvent temporaire à quelques arbres accordés à travers des processus de négociation impliquant des chefs coutumiers, des fermiers privés et – à un degré moindre et de façon plus indirecte – quelques services étatiques. Néanmoins, cet accès aux ressources premières est accordé et contrôlé de différentes manières si les charbonniers sont originaires ou non de la région de production et s'ils travaillent généralement en groupe – comme à Kinshasa – ou de façon plus ou moins individuelle – comme à Lubumbashi.

Ayant produit du *makala*, les possibilités de commercialisation sont multiples. D'abord, le charbonnier peut aller vendre son produit lui-même en ville, par exemple au moyen de son vélo ou en louant un si nécessaire, ou le groupe de charbonniers peut désigner un (ou deux) d'entre eux comme responsable de la vente de leur production commune, en partageant ensuite l'argent gagné. Un charbonnier peut aussi exposer son *makala* au bord de la route et attendre jusqu'au passage de quelqu'un qui achète son produit. Cet acheteur peut être un voyageur qui rentre chez lui en ville et profite de la situation pour acheter un sac de *makala* à un bon prix. D'autre part, cet acheteur peut être aussi un commerçant professionnel qui gagne sa vie en achetant et en vendant exclusivement le *makala* ou d'autres marchandises parmi lesquelles il se trouve du *makala*. A Lubumbashi, ces commerçants sont généralement de petits commerçants à vélo qui sont assez spécialisés en commerce du *makala* et font l'aller-retour entre la ville et les zones périurbaines. A Kinshasa, le transport du *makala* par vélo est un phénomène beaucoup plus rare, à cause des distances plus élevées. Généralement on y transporte le charbon de bois en camion, malgré le mauvais état des routes. Cela nécessite alors des intermédiaires basés en zones rurales qui rassemblent le *makala* produit dans leur région et font venir un commerçant avec un camion à partir du moment où ils peuvent remplir ce véhicule. Les commerçants urbains opérant de cette façon sont alors en contact permanent avec plusieurs intermédiaires et s'arrangent pour louer des véhicules auprès des propriétaires des camions ou utilisent les services des transporteurs. Alors, ces commerçants ne paient pas seulement les transporteurs et les charbonniers, mais aussi leurs intermédiaires en brousse. Puisque le *makala* d'origine lointaine vendu dans les ports de Kinshasa y arrive en grande quantité, les activités des intermédiaires y sont inutiles et les commerçants s'y rendent directement avec leur transporteur, certains de pouvoir remplir facilement leur camion.

Bien que ce système des intermédiaires soit assez rare à Lubumbashi, le transport par camion y est aussi fréquent. Un camion est rarement utilisé par un seul commerçant, puisque

généralement ceux-ci s'arrangent en groupe pour aller chercher du *makala* auprès des charbonniers. De cette façon, chaque camion est normalement accompagné d'un ou plusieurs commerçants, du chauffeur, éventuellement du propriétaire du véhicule ou de son représentant et de quelques convoyeurs responsables du chargement et du déchargement des marchandises. Lorsque ce camion arrive en ville, le charbon de bois est vendu par les commerçants dans de grands dépôts de *makala* ou éventuellement par les propriétaires de ces dépôts ou même par les transporteurs sur demande des commerçants. Le *makala* est alors vendu aux détaillants et à quelques consommateurs plus aisés capables d'acheter des sacs entiers. Ces commerçants de détail, ayant acheté un sac de *makala* tout seul ou en groupe, revendent alors ce charbon de bois en petites portions dans les différents marchés urbains ou sur les coins du rue aux consommateurs obligés à acheter du *makala* chaque jour par manque de moyens.

Attendu qu'aucun groupe d'acteurs ne s'impose actuellement dans la filière, celle-ci reste largement libre et très flexible à l'égard de la dimension dynamique de ce commerce. La seconde raison pour laquelle ce marché se caractérise par une grande liberté d'accès et de manœuvre est la faible implication de l'Etat et de ses services techniques. En effet, le contrôle étatique sur les règles environnementales et commerciales à respecter est quasiment absent et se matérialise plutôt dans des processus d'arrangement éternel avec des agents étatiques désireux de gagner un peu d'argent.

Les chiffres présentés dans le tableau 1 montrent d'abord que les sacs de *makala* vendus dans les marchés urbains à Kinshasa sont plus ou moins 2 fois plus chers que les sacs vendus à Lubumbashi. Cette différence de prix pourrait s'expliquer par deux facteurs principaux : soit les coûts de production et les coûts de transport, soit par une combinaison des deux. L'influence des coûts de transport peut être discernée dans la différence des prix entre les marchés urbains et les sites de production et les chiffres montrent que le transport à Kinshasa coûte généralement le double de ce qu'il coûte à Lubumbashi. La différence des prix de vente est également due aux différences de prix initiaux auprès des charbonniers qui réussissent à vendre leur *makala* 1,5 à 2 fois plus cher à Kinshasa qu'à Lubumbashi. Ceci peut être un effet de rareté du bois ou bien une conséquence d'une dépense plus grande pour entretenir les équipes de charbonniers à Kinshasa que celles des producteurs individuels à Lubumbashi.

Tableau 3: prix d'un sac de charbon de bois en 2008-2009 (en us\$)

	saison sèche		saison pluvieuse	
	Kinshasa	Lubumbashi	Kinshasa	Lubumbashi
Site de production	5,6	2,5	6,9	4,9
Bord de la route	6,9	3,5	8,3	6,9
Marché urbain	12,5	6,3	20,8	11,1

3.2. Les étapes de la filière

3.2.1. L'accès aux ressources

Abordons maintenant la filière du *makala* par le début pour décrire comment les charbonniers – les producteurs de charbon de bois – obtiennent un accès négocié aux arbres comme ressources premières dans le processus de la carbonisation. L'obtention, la négociation et le contrôle de cet accès est un des phénomènes qui matérialisent la gouvernance environnementale dans les zones périurbaines. Selon le droit coutumier, on obtient une parcelle de terre sur base d'une demande adressée au chef en échange de certains tributs et quelques cadeaux réguliers. Ceux-ci sont complétés d'un « prix de terre » dans le cas des non-ressortissants requérant une parcelle dans un village qui n'est pas le leur, comme dans le village de Kikonke près de Lubumbashi où les terres sont ainsi « vendues » pour 20 dollars par hectare, sans que ceci soit une véritable transaction commerciale, dans le sens où elle ne confère aucun droit de propriété. En outre, selon le droit formel, cet accord avec le chef coutumier ne suffit pas et ne constitue que la toute première étape dans un processus administratif générateur d'une multitude de permis, certificats et attestations qui devraient mener à des titres fonciers.

Pour pouvoir monter des fours de carbonisation, les charbonniers n'ont en fait pas besoin d'un vrai accès à la terre, puisqu'un simple accès temporaire et spécifique à quelques arbres devrait suffire, bien que dans certains cas à Lubumbashi les chefs coutumiers puissent exiger que le requérant possède une habitation ou un champ sur les terres villageoises avant qu'il lui soit accordé un accès aux arbres. L'accès à la terre et l'accès aux arbres constituent donc deux processus séparés qui impliquent de façon différente les chefs coutumiers et les agents étatiques. En effet, tandis que ces derniers s'imposent visiblement dans les questions foncières, ils sont pratiquement absents dans les stratégies d'accès aux arbres, laissant alors cette arène au seul contrôle des chefs coutumiers. Dès lors, la dualité qui caractérisait le

foncier périurbain est fortement limitée dans les questions d'accès aux ressources premières. Généralement, selon le droit coutumier, cet accès est libre sur le terroir villageois pour les ressortissants du village et négocié au cas par cas pour les allogènes dans les domaines de la collecte, de la chasse et de la pêche. Pourtant, dans le cas de la carbonisation et vu la commercialisation avancée du charbon de bois, l'accès aux arbres constitue un cas spécifique.

On peut distinguer trois situations majeures dans l'obtention d'un accès aux arbres pour la production du *makala*, impliquant des structures de pouvoir différentes. En effet, ces arbres se trouvent soit sur des terres villageoises, soit sur des terres privées ou soit sur des projets de plantation. Tandis qu'à Lubumbashi, la plupart du charbon de bois est produit dans des forêts naturelles sur des terres villageoises, à Kinshasa des fermes privées et un grand projet de plantation compliquent les questions d'accès. Dans le cas des terres villageoises, l'accès aux arbres est obtenu à travers un processus de négociation avec le chef coutumier. Si on est considéré comme un « autochtone » au village, cet accès est accordé très facilement et n'implique pas de négociations formelles, mais plutôt un accord implicite entre le charbonnier et les notables du village. Néanmoins, le charbonnier « autochtone » est également soumis à certaines obligations et conditions implicitement reconnues par tous. D'abord, il doit respecter les arbres et forêts dites « sacrées » qui matérialisent l'histoire villageoise en fonctionnant comme lieux de cérémonies et d'investiture des chefs. En plus, il est soumis à certains tabous touchant à la forêt, comme l'interdiction d'y travailler le vendredi chez les Batéké à Kinshasa. Finalement, chaque charbonnier « autochtone », comme tout villageois, doit soigner ses relations sociales afin de garantir sa bonne réputation et d'assurer ainsi l'accès futur aux arbres en offrant une petite partie du *makala* produit aux notables du village à la fin de la carbonisation comme tribut en nature, appelée *mashinde* au Katanga, par allusion à la terre avec laquelle le charbonnier couvre sa meule.

Cette dernière commercialisation des gestes de respect est plutôt caractéristique des situations où un « non-autochtone » demande un droit d'accès aux arbres pour produire du *makala*. En effet, à Kinshasa on doit généralement verser aux chefs 10% du charbon de bois produit et à Lubumbashi on doit payer une « caution non remboursable » de 25 à 45 dollars appelée *kingiapori* – *kingia* signifiant « entrer » et *pori* signifiant la « brousse » – avant que les travaux commencent. Les charbonniers « non-autochtones » et les chefs coutumiers arrivent ainsi à un accord pragmatique qui détermine le nombre de fours de carbonisation permis et les redevances spécifiques. Remarquons que la dénomination de « chef » est assez ambiguë vu les différents niveaux politiques concernés – comme les hameaux, les villages, les groupements ou les chefferies – et l'implication de l'Etat dans la désignation de certains chefs

coutumiers ou la création ab novo de leur statut. Dès lors, il vaut mieux parler de façon pragmatique de « notables » de village pour rassembler tous ceux qui se disent ou sont considérés comme ayants droit aux redevances. Ajoutons aussi que si cette procédure d'accès aux matières premières est assez monétarisée ou commercialisée, les relations sociales des charbonniers restent une condition essentielle pour le contrôle de cet accès. En effet, avoir déjà des relations sociales avec quelques ressortissants du village facilite sensiblement les processus de négociation.

3.2.2. La carbonisation

A Kinshasa, les charbonniers sont généralement des « fils du terroir » qui habitent et travaillent dans les villages ruraux qui entourent la ville, puisque les citadins ne s'occupent normalement pas de la carbonisation mais fonctionnent plutôt comme des intermédiaires, commerçants ou transporteurs dans la filière. Par contre, à Lubumbashi, ces « autochtones » sont accompagnés de sans-emploi et pensionnés urbains qui s'installent de façon permanente ou temporaire dans les zones rurales pour y produire du *makala* et prendre en charge leurs familles. De cette façon, les charbonniers ne sont pas seulement des enfants de cultivateurs et d'autres charbonniers villageois, mais également d'anciens professeurs, d'ex-travailleurs de la Gécamines ou d'étudiants parfois originaires de régions très éloignées. Parmi les charbonniers à Kinshasa et à Lubumbashi, on rencontre alors des gens qui ont fait la carbonisation pendant toute leur vie et des novices attirés par les opportunités de gagner rapidement de l'argent. La quasi-totalité d'entre eux sont des hommes de 15 à 60 ans, bien qu'on ait fait quelques observations de femmes qui assistent leurs conjoints pendant l'ensachage ou la vente du *makala* produit, lorsque leurs maris rentrent directement en brousse pour y produire une deuxième quantité de charbon de bois.

A Kinshasa, la plupart des charbonniers pratiquent aussi l'agriculture ou de petites activités commerciales et consacrent en moyenne trois jours sur cinq à la carbonisation. A Lubumbashi, la plupart des charbonniers ne vivent que de la production de *makala*, bien qu'une minorité la pratique comme activité d'appoint. On y rencontre souvent des villages entiers qui s'adonnent à la carbonisation et ont abandonné presque totalement les activités agricoles – à l'exception de quelques petits jardins cultivés par les femmes – et sont alors obligés d'importer les produits vivriers de la ville.

De façon générale, les charbonniers à Lubumbashi travaillent individuellement tandis que ceux de Kinshasa s'organisent en groupes, souvent de type *likelemba*¹⁹. Néanmoins, des ristournes de main d'œuvre entre amis ou membres de la famille ont également été observés à Lubumbashi pour les étapes de la production qui demandent le plus de travail, comme l'abattage et le découpage des arbres. De plus, c'est également à Lubumbashi où on a trouvé le seul exemple d'une tentative d'association plus formelle des charbonniers. A Kinshasa, l'organisation en groupes informels est très répandue chez les charbonniers. Ces groupes sont constitués d'une dizaine de personnes dirigées par un « chef d'équipe » dont l'expérience avérée impose le respect de tous les membres de l'équipe. En effet, ce chef est généralement le plus expérimenté en montage des fours – une aptitude et une connaissance technologique qui détermine largement l'efficacité du processus de transformation du bois en *makala*.

La journée au *nganda* des charbonniers commence généralement vers cinq heures du matin. Ils se débarbouillent sommairement à un point d'eau voisin et, au cas où il n'y en a pas un assez près, la corvée d'eau est confiée à un des membres de l'équipe qui bénéficiera seul de l'avantage de pouvoir se laver ce jour là. Après un café fort, le travail commence et continue jusqu'à 13 heures quand tout le monde, harassé de fatigue, prend la pause et s'endort à l'ombre. Le travail reprend alors généralement vers 16 heures, après les fortes chaleurs, et s'étend jusqu'à la tombée de la nuit. La personne chargée de préparer le repas du groupe est exemptée de cette reprise du travail et tout le monde se restaure à 18 heures, après quoi le camp s'endort. A la fin d'un cycle complet de production, les charbonniers rentrent aux villages pour s'y reposer pour 1 à 2 semaines avant d'entamer un nouveau chantier. Pour les villageois qui ne font que la carbonisation, c'est seulement pendant cette période qu'ils mènent une vie de famille.

Le processus de la carbonisation est généralement constitué de sept phases. A Kinshasa, tous les membres de l'équipe y compris le chef participent à toutes ces opérations, bien que chaque étape ait ses spécialistes qui donnent les instructions aux autres membres de l'équipe. A Lubumbashi, ces étapes sont généralement réalisées par les charbonniers individuels, bien qu'ils puissent toujours solliciter une entraide de leurs amis ou des membres de la famille. Les étapes principales sont : (1) l'abattage des arbres, (2) le découpage des arbres, (3) le montage du four, (4) l'allumage du four, (5) l'observation du processus de la carbonisation, (6) la découverte du four et (7) l'ensachage du charbon de bois.

¹⁹ C.à-d. un système de rotation dans lequel le groupe entier travaille à tour de rôle pour chacun de ces membres qui est alors temporairement « propriétaire du meule »

Tableau 4: nombre de jours de travail pour la production du charbon de bois

	Kinshasa	Lubumbashi
Abattage	5	3
Découpage	3	3
Montage	2	1
Allumage	1	1
Observation	20	4
Découverte	1	2
Ensachage	3	1
Total	35	15

Les techniques de production de charbon de bois nécessitent très peu de frais d'investissement en comparaison avec les activités agricoles. En effet, l'achat des outils nécessaires à toutes ces opérations constitue le seul coût préalable. Sept types d'outils sont généralement utilisés : des houes pour préparer le terrain, des haches pour abattre et découper les arbres, des bûches pour faire le placage, des fourches pour extraire le *makala*, des râteaux et des arrosoirs pour éteindre le feu et des machettes pour toutes sortes de petites opérations. Bien que quelques charbonniers très professionnalisés utilisent parfois des tronçonneuses pour abattre et découper les arbres, ceci est assez rare et les coûts supplémentaires pour louer une tronçonneuse et acheter du carburant sont alors négligés dans le tableau 3.

Tableau 5: coûts des outils nécessaires lors de la production de charbon de bois

Outil	prix (\$)	Outil	prix (\$)
Houe	4,1	Râteau	3,7
Hache	5,5	Arrosoir	3,7
Bêche	4,6	Machette	4,6
Fourche	7,3	Total	33,1

Généralement, les charbonniers professionnels construisent un grand four ou bien deux petits meules par mois et arrivent ainsi à une production mensuelle de 30 à 50 sacs à Lubumbashi et de 100 à 200 sacs à Kinshasa. Puisque l'autoconsommation chez les charbonniers est négligeable – parce que dans les zones rurales on utilise le bois de chauffe au lieu du charbon de bois – les producteurs vendent normalement tous les sacs produits. Un charbonnier lushois peut gagner ainsi 100 dollars par mois en saison sèche et 200 dollars par

mois en saison pluvieuse – c'est-à-dire une moyenne de 148 dollars par mois. A Kinshasa, les équipes des charbonniers gagnent ainsi 840 dollars par mois en saison sèche et 1035 dollars en saison pluvieuse – ou bien une moyenne de 940 dollars par mois. Néanmoins, puisque cet argent y est toujours partagé par tous les membres de l'équipe – soit de façon équitable soit en rotation *likelemba* – un charbonnier individuel kinois ne gagne que 94 dollars par mois.

Tableau 6: revenus et dépenses mensuels des charbonniers par personne

Situations ^o	revenus bruts		Dépenses		Dépenses/revenu		revenus nets	
	Kin	L'shi	Kin	L'shi	Kin	L'shi	Kin	L'shi
I	94 \$	148 \$	9,5 \$	3 \$	10%	2%	84,5 \$	145 \$
II	94 \$	148 \$	14,6 \$	35 \$	16%	24%	79,4 \$	113 \$
III	94 \$	148 \$	27,8 \$	***	30%	***	66,2 \$	***

Situation 1 : des charbonniers « autochtones » sur leurs terres villageoises

Situation 2 : des charbonniers « allogènes » sur des terres villageoises

Situation 3 : des charbonniers sur des fermes privées

Pour estimer le revenu réel des charbonniers, on doit également prendre en considération tous les coûts faits pendant le cycle de production. D'abord, on a déjà indiqué que les coûts d'investissement sont pratiquement négligeables puisqu'ils sont uniquement constitués de l'achat des outils tous les 10 ans – c'est-à-dire un coût minime de 3,3 dollars par an. Par contre, les coûts des matières premières peuvent atteindre des niveaux considérables puisqu'ils dépendent des arrangements spécifiques entre les charbonniers et les « propriétaires » des arbres, comme explicité dans la section précédente. Dans le tableau ci-dessous nous reprenons trois situations pour en estimer les coûts d'accès et calculer ainsi les revenus des producteurs : (1) des charbonniers « autochtones » sur leurs terres villageoises, (2) des charbonniers « allogènes » sur des terres villageoises et (3) des charbonniers sur des fermes privées. Ces chiffres approximatifs nous indiquent que la production du charbon de bois représente une activité très rémunératrice dans les zones périurbaines de Kinshasa et de Lubumbashi. En effet, produire du *makala* veut dire gagner *rapidement* beaucoup d'argent.

3.2.3. Le transport

Les modes de transport utilisés dans la filière du charbon de bois dépendent de la distance à parcourir et de la disponibilité locale des différents types de véhicules. A Kinshasa, nous avons identifié dix moyens de transport subdivisés en quatre catégories. D'abord, il y a

ceux qui dépendent de la force musculaire comme le transport sur la tête des hommes (ou des femmes), le vélo et le chariot poussé par deux ou trois personnes. Ces moyens de transport sont généralement utilisés par les charbonniers professionnels ou occasionnels eux-mêmes ou par des personnes qui dépendent de ces derniers et sont chargées de transporter la marchandise sur des distances de moins de dix kilomètres. Ensuite, il y a différents types de véhicules motorisés, comme des voitures, des camionnettes ou des camions, qui sont généralement dans un état de délabrement avancé et tombent fréquemment en panne.

A Lubumbashi, on rencontre généralement les mêmes modes de transport sauf que le transport par voie d'eau y est pratiquement inexistant. En plus, le transport par vélo y occupe une place beaucoup plus importante et visible qu'à Kinshasa. La présence massive des transporteurs à vélo est un phénomène relativement récent né dans les années 1990 en répondant à une rareté accrue de bons véhicules. Ceci indique que le mode de transport dominant n'est pas seulement fonction des distances à parcourir mais qu'il y a aussi des facteurs de disponibilité à prendre en considération.

Une autre différence entre les deux villes étudiées se situe au niveau du transport par camion. Si à Lubumbashi, les camionneurs sont souvent obligés de parcourir différents sites le long des routes dans la zone périurbaine afin de pouvoir remplir un camion entier, la présence des intermédiaires à Kinshasa assure que le *makala* est d'abord rassemblé dans un endroit précis et qu'on ne fait venir le camion qu'après. De cette façon, la perte de temps pour chercher des marchandises est fortement limitée à Kinshasa.

Bien que le transport du *makala* ait été considéré comme une seule étape de la filière étudiée, les acteurs impliqués dans cette activité ne constituent pas un groupe homogène, mais plutôt une constellation hiérarchisée d'acteurs différenciés. Premièrement, les propriétaires et les chauffeurs des véhicules ne sont généralement pas les mêmes personnes. En effet, les propriétaires des camions « emploient » des chauffeurs qui sont alors responsables de l'organisation pratique du transport, de la négociation des prix de transport, de l'achat d'essence et de la réparation des pannes techniques mineures. A la fin de chaque voyage en brousse, le propriétaire reçoit l'argent gagné moins le « salaire » du chauffeur. A Lubumbashi, ceci est généralement constitué de 10% du tarif de transport par sac – à savoir 100 francs congolais ou 0,14 dollars par sac – complété de ce que le chauffeur a gagné en plus du montant convenu en avance avec le propriétaire. A Kinshasa, ce surplus, appelé *mbwengi* dépend du dynamisme des chauffeurs. Les propriétaires de véhicule estiment donc d'abord le revenu normalement réalisable avec le transport de *makala* et s'attendent à recevoir ce montant après les courses faites. Chaque « surplus » gagné constitue alors un bonus pour le

chauffeur, tandis que chaque « déficit » diminue la réputation de celui-ci et peut donc mener au « licenciement » du chauffeur.

Tableau 7: tarifs de transport du charbon de bois
pour une distance moyenne à Kinshasa (160km) et à Lubumbashi (90 km), par camion

	Kinshasa (\$/sac)	Lubumbashi (\$/sac)
Tarif de transport	4,90	1,40
Coût de chargement	0,69	0,14
Coût de déchargement	0,14	0,14
Total	5,70	1,68

Ces chiffres approximatifs du tableau 5 nous fournissent une première série de données pour estimer les revenus moyens des différents transporteurs de *makala*. Un deuxième type de données nécessaires dans cette optique sont les quantités moyennes transportées par semaine à Kinshasa et à Lubumbashi. En ce qui concerne les transporteurs à vélo, le calcul est assez simple puisque ces hommes sont à la fois transporteurs et commerçants de *makala*. En effet, ils achètent du charbon de bois auprès des charbonniers, le transportent par vélo et le vendent en ville. A Lubumbashi, un cycliste transporte généralement 4 sacs de *makala* en deux jours – un jour d’aller et un jour de retour – et peut donc transporter 12 sacs par semaine. En achetant et en vendant ses sacs à un prix indiqué dans le tableau 3, le commerçant-cycliste à temps plein peut ainsi gagner de 3,8 à 6,2 dollars par sac, c’est-à-dire 182 à 298 dollars par mois. A Kinshasa, les cyclistes sont moins expérimentés qu’à Lubumbashi et ne transportent généralement que 2 sacs à la fois, donc 6 sacs par semaine. En gagnant de 6,9 à 13,9 dollars par sac, ces petits commerçants peuvent réaliser des revenus 166 à 334 dollars par mois à temps plein. La variation considérable des revenus dans les deux villes étudiées est liée à la variation saisonnière des prix d’achat et de vente.

Dans le tableau 6, nous avons estimé le revenu réel des propriétaires de véhicule à Kinshasa et à Lubumbashi. Selon les données récoltées pendant nos enquêtes, un transporteur kinois qui s’implique à temps plein dans le transport du *makala* peut gagner plus ou moins 9.300 dollars par mois, ce qui est seize fois plus que son collègue à Lubumbashi. Cette différence marquante entre les deux villes est liée aux tarifs de transport plus élevés à Kinshasa et à l’utilisation généralisée de véhicules de plus grande taille qui transportent plus de charbon de bois par voyage. Ce tableau indique aussi que, si les coûts totaux sont plus

élevés à Kinshasa qu'à Lubumbashi, le poids de ces coûts est plus important dans cette dernière. En effet, les coûts y représentent deux tiers du revenu brut, tandis qu'à Kinshasa ils n'en représentent qu'un cinquième. Malgré le caractère très approximatif de cette première estimation, ces chiffres nous indiquent que les transporteurs ont une position assez avantageuse dans la filière du charbon de bois.

Tableau 8: revenus et coûts des propriétaires de véhicule

	Kinshasa (\$/mois)	Lubumbashi (\$/mois)
Revenu brut	11.650	2.250
Carburant	1.340	858
Salaire du chauffeur	450	275
Salaire du gérant	375	275
Tracasseries	96	60
Péage	0	120
Entretien	100	100
Coûts Total	2.361	1.688
Revenu net	9.289	562

3.2.4. La vente

L'achat et la vente du *makala* interviennent à différentes étapes de la filière étudiée – en se superposant initialement à la phase du transport et en arrivant ensuite à la phase de la consommation finale. Dans cette section, nous décrivons les divers acteurs qui s'adonnent à la commercialisation du charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi pour arriver à une estimation très approximative de leurs gains financiers.

Le premier type de commerçants est très représenté à Lubumbashi : les commerçants-cyclistes qui se trouvent dans une position intermédiaire entre les rôles de transporteur et de commerçant. Par contre, les commerçants en gros – le deuxième groupe d'acteurs – font uniquement l'achat et la vente du *makala* et utilisent les services des transporteurs professionnels pour amener leurs marchandises en ville. Ils constituent un groupe assez hétérogène du point de vue socioprofessionnel. Parmi les commerçants en gros, nous en avons rencontré de différents types. Premièrement, il y a quelques charbonniers ou paysans qui se transforment en commerçant en gros pendant une période limitée après la production d'une quantité suffisante de *makala*. Ensuite, il y a des chômeurs et des étudiants qui essaient de

gagner leur vie et de payer leurs études en « travaillant » comme commerçant. Enfin, il y a des « vrais » marchands qui se sont spécialisés dans l'achat et la vente du charbon de bois à côté d'autres marchandises. De plus, si la majorité des détaillants sont des femmes, la plupart des commerçants en gros sont des hommes à cause des déplacements nécessaires et de la somme d'argent plus élevée qui y est mobilisée.

A Lubumbashi, l'initiative d'aller prendre du charbon de bois peut venir soit du transporteur lui-même, soit des commerçants en gros qui s'organisent avec un propriétaire ou le chauffeur d'un camion pour aller chercher du charbon de bois dans les zones périurbaines. Si en principe, chaque commerçant peut acheter des marchandises dans n'importe quel village et auprès de tout charbonnier, les commerçants en gros ont généralement des préférences personnelles pour des villages ou des producteurs spécifiques suite aux relations sociales tissées à travers leurs interactions commerciales répétées. Cette connaissance du terrain et de l'offre du charbon de bois est indispensable pour un groupe de commerçants sillonnant en camion les villages des charbonniers, puisque les quantités de *makala* offertes à un lieu quelconque ne sont généralement pas suffisantes pour remplir tout un camion. A Kinshasa, les distances à parcourir entre la ville et les zones de production sont beaucoup plus élevées. Dès lors, les coûts de transport y empêchent cette méthode de travail des commerçants lushois et nécessitent une autre approche qui est matérialisée sur le terrain par la présence d'un groupe d'acteurs supplémentaires et uniquement présents à Kinshasa, à savoir les « intermédiaires ».

En effet, ces intermédiaires, appelés également « rabatteurs », collectent le charbon de bois dans les différents villages et font venir les commerçants quand ils ont trouvé assez de *makala* pour remplir un camion entier. Les camionneurs et les commerçants ne doivent donc plus chercher leurs marchandises comme ils sont obligés de le faire à Lubumbashi. Le contact entre les rabatteurs et les commerçants permet alors à ces derniers de travailler de façon plus efficace et rapide. Ces intermédiaires sont généralement des hommes qui vivent en brousse dans les zones de production de charbon de bois et ont des contacts souvent personnalisés avec les différents groupes de charbonniers travaillant dans leurs *nganda*. Ils n'achètent et ne vendent pas du *makala* mais font seulement transporter du *makala* des sites de production au site de prise en charge par le camion, sur la tête ou par chariot, pour l'offrir au commerçant urbain à qui ils ont téléphoné à l'avance.

Quittons maintenant les zones périurbaines pour nous concentrer sur la commercialisation du charbon de bois dans les villes congolaises. De façon générale, les camions qui transportent le *makala* et les commerçants en gros arrivent dans des lieux spécifiques de vente appelés « dépôts ». Bien qu'à Lubumbashi ceux-ci soient généralement

des lieux de vente en plein air, les plus grandes aires de stockage à Kinshasa se trouvent généralement dans des bâtiments pour protéger le charbon de bois contre les pluies. A Lubumbashi, il y a quatre constellations de grands dépôts qui se trouvent en aval des voies qui conduisent vers la ville et d'autres dépôts qui sont situés à proximité de chaque grand marché. A Kinshasa, de grandes aires de stockage se trouvent partout où le *makala* arrive de très loin, comme par exemple le long du boulevard Lumumba jusqu'au Marché de la Liberté pour les marchandises de la province du Bandundu. Ces dépôts dits primaires où les transporteurs arrivent de loin pour décharger leurs camions sont liés aux dépôts dits secondaires par des transporteurs spécialisés – généralement des *chariotmen*. Ces dépôts secondaires, approvisionnés de cette façon par les dépôts primaires, se trouvent toujours dans un marché qui s'y développe de façon spontanée. Finalement, un dernier type de dépôt à Kinshasa sont les dépôts volontaristes instaurés par de grands commerçants urbains sur leurs parcelles et approvisionnés directement à partir des sites de production.

Tout comme les rabatteurs kinois, les dépositaires n'achètent et ne vendent pas des marchandises, mais touchent des commissions pour la mise en disposition de leurs dépôts aux commerçants. En effet, les propriétaires des dépôts reçoivent plus ou moins 100 à 200 francs congolais ou bien 0,2 dollars par sac par jour et parfois des quantités forfaitaires de *makala* pour toute la durée, qui ne dépassent que rarement 1% des quantités vendues. Bien que les propriétaires de dépôt ne vendent généralement pas directement du charbon de bois, à Lubumbashi il arrive assez souvent que les dépositaires vendent pour le compte des commerçants sur demande des ces derniers. Par contre, à Kinshasa, les dépositaires ne vendent généralement pas de charbon de bois pour le compte des commerçants et ne paient jamais le transport.

Un phénomène assez spectaculaire et généralement limité à Kinshasa est l'œuvre des « mamans manœuvres », différentes cette fois-ci des celles qu'on a déjà rencontrées avant. En effet, dès l'arrivée d'un véhicule de *makala*, la « maman manœuvre » confisque la marchandise avec la complicité du transporteur et du dépositaire, et commence à vendre les sacs de charbon de bois aux clients présents au dépôt à des prix majorés par exemple de 500 francs congolais. En ayant vendu ainsi tous les sacs du véhicule, elle paie le(s) commerçant(s), le transporteur et le dépositaire et se remplit les poches avec les bénéfices réalisées. Cela constitue une stratégie de commercialisation qui caractérise surtout les périodes de rareté en charbon de bois et se réalise à travers un réseau social personnalisé et largement à l'abri des taxes et des soucis qui leur sont liés.

Les dépôts présents en ville ne sont pas assez nombreux pour approvisionner toute la population en charbon de bois et généralement la population n'aime pas aller chercher son *makala* trop loin de sa maison ; pour cette raison, une masse de commerçants en détail fonctionnent comme points de passage entre les commerçants en gros et les consommateurs finaux. Ces détaillants sont généralement des femmes qui gravitent autour des dépôts et des marchés et vivent au jour le jour en achetant du *makala* dans les dépôts et en vendant leurs marchandises en petite quantité dans des marchés, sur les coins de rue ou dans leurs parcelles. Les marchés où les commerçantes en détail vendent leur charbon de bois sont généralement gérés et contrôlés par un « comité de marché » qui accorde des places aux commerçants, assure l'entretien et la propriété du lieu et perçoit des taxes dont une partie est destinée à la mairie de la ville et une autre partie reste chez le comité. Cette gestion privatisée par des commerçants membres du comité et supervisés par un agent de l'Etat est caractéristique des marchés urbains et municipaux.

Dans ce qui suit, nous avons essayé d'estimer le revenu réalisé par tous les acteurs actifs dans la commercialisation du charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi. Encore plus que les chiffres analogues donnés pour les charbonniers et les transporteurs, ces estimations résumées dans le tableau 7 ci-dessous ne sont que les premières tentatives très approximatives qui nécessitent des enquêtes quantitatives plus intensives. Pour les rabatteurs, nous avons déjà indiqué qu'ils gagnent plus ou moins 3 dollars par sac qui passe par leurs mains. Un intermédiaire qui est positionné stratégiquement dans les zones de production peut contrôler par exemple trois bonnes équipes de charbonniers produisant chacune 100 à 200 sacs par mois. En ramassant de cette façon de 300 à 600 sacs par mois, les rabatteurs peuvent gagner ainsi 900 à 1800 dollars par mois. Néanmoins, les rabatteurs ont des frais de fonctionnement considérables qui peuvent atteindre de 700 à 900 dollars par mois, par exemple liés à leurs appels téléphoniques et à leur propre transport. Les intermédiaires réalisent plus ou moins 550 dollars de bénéfice par mois.

Les dépositaires gagnent plus ou moins 0,2 dollars par sac présent dans leur dépôt. Si dans un grand dépôt à Lubumbashi, il arrive cinq camions par jour avec des charges de 65 à 200 sacs de charbon de bois, un dépositaire reçoit alors de 65 à 200 dollars par jour ou bien 1.950 à 6.000 dollars par mois. A Kinshasa, la quantité de *makala* qui arrive par jour aux grands dépôts est plus ou moins 4 camions de 150 à 250 sacs. Un dépositaire y reçoit alors 120 à 200 dollars par jour ou bien 3.600 à 6.000 dollars par mois. Par contre, les coûts mensuels des dépositaires sont également assez élevés et peuvent atteindre $\frac{1}{4}$ de leur revenu brut, puisqu'à part le personnel, il faut payer la patente, le permis d'exploitation, les taxes

journalières et hebdomadaires, la taxe de l'environnement, la taxe de l'énergie, les impôts et les policiers. De cette façon, les déposataires paient plus ou moins 2400 dollars par mois à Kinshasa et 2000 dollars par mois à Lubumbashi.

Tableau 9: revenus et coûts mensuels des acteurs de la commercialisation (en \$)

	Kinshasa			Lubumbashi		
	revenu brut	coûts	Revenu net	revenu brut	coûts	Revenu net
Rabatteur	1.350	800	550	***	***	***
Dépositaire	4.800	2.400	2400	3.975	2.000	1.975
Grossiste	7.286	6.000	1286	932	578	354
Détaillante	386	291	95	225	130	95

Les commerçants en gros à Lubumbashi vendent normalement de 10 à 15 sacs de *makala* par jour à un prix moyen de 8,7 \$ par sac. Si, tous les trois à quatre jours, il vend au dépôt et s'occupe du transport et des préparatifs pendant les autres jours, un tel grossiste à temps plein reçoit 932 dollars par mois. Puisque ces sacs ont été achetés auprès des charbonniers pour un prix moyen de 3,7 \$ par sac et 1,7 dollars est payé pour le transport et le (dé)chargement des marchandises, les coûts totaux mensuels sont alors 578 dollars. De cette façon, un grossiste lushois gagne environ 354 dollars par mois. A Kinshasa, un commerçant en gros vend normalement 50 sacs par jour à un prix moyen de 17 dollars et gagne alors 7286 dollars par mois. Par sac, ce grossiste a payé 6,3 dollars aux charbonniers, 2 dollars au rabatteur et 5,7 dollars au transporteur. Avec ces coûts mensuels de 6.000 dollars, un commerçant en gros kinois gagne plus ou moins 1.286 dollars par mois.

3.2.5. La consommation

Les citoyens kinois et lushois achètent le charbon de bois nécessaire pour la préparation de la nourriture à différents endroits selon les quantités souhaitées et l'argent disponible. Si des ménages aisés peuvent acheter des sacs entiers dans les dépôts ou les grands marchés de *makala*, la plupart de la population urbaine est obligée d'acheter de petites quantités de *makala* auprès des vendeuses de coin de rue ou chez les détaillantes au marché. En effet, en vivant au jour le jour, il n'y a généralement pas assez d'argent pour acheter la nourriture et le charbon de bois pour plusieurs jours à la fois et on achète quotidiennement la

quantité nécessaire pour les besoins du jour – *kula kushiku* en Swahili ou bien « manger au quotidien ». Cette habitude d'acheter du charbon de bois selon les besoins quotidiens au lieu de stocker des quantités de réserve se matérialise en plusieurs achats par jour selon les repas préparés.

Le *makala* est utilisé principalement pour la préparation et le réchauffage des repas dans des braseros métalliques de différentes tailles qu'on achète aux marchés ou chez des ferronniers sur commande. Dans de grandes familles, on possède généralement plusieurs braseros pour préparer les quantités de nourriture nécessaires pour faire manger tout le monde. Les types de braseros utilisés semblent le produit d'habitudes actuelles fortement ancrées en ville et les différentes tentatives des ONG pour introduire des foyers améliorées n'ont qu'un succès très limité. De plus, si un brasero traditionnel ne coûte que 2 à 4 dollars, les foyers améliorés peuvent atteindre des prix de 20 dollars et certains types connaissent fréquemment des problèmes de casse. Les campagnes de sensibilisation et de vulgarisation menées par la FAO à Lubumbashi ne sont pas parvenues à changer le comportement énergétique des ménages. A Kinshasa, de telles initiatives de technologies améliorées introduites par des acteurs externes sont pratiquement absentes.

Parmi toutes les sources énergétiques disponibles, le charbon de bois est actuellement la plus importante vu son rôle fondamental dans l'alimentation des populations urbaines au Congo. En effet, dans chaque famille l'achat et la préparation de la nourriture occupe une place importante et constitue une grande partie des activités journalières. Néanmoins, le *makala* n'est qu'une source énergétique parmi d'autres qui jouent chacun un rôle spécifique dans la vie quotidienne des citoyens kinois et lushois. En effet, à côté du charbon de bois, les autres sources énergétiques importantes sont généralement l'électricité, le pétrole et le bois sous ses diverses formes comme des tiges, des brindilles et de la sciure. Toutes ces sources énergétiques sont utilisées simultanément dans les ménages kinois et lushois et à des fins bien précises. De cette façon, l'électrification d'un quartier populaire n'élimine pas l'utilisation du *makala* pour la préparation des repas. En effet, bien que l'utilisation de l'électricité est en principe moins chère que l'utilisation du *makala* – plus ou moins 5 dollars par mois au lieu d'un vingtaine de dollars par mois – les coupures et les coûts élevés des cuisinières électriques font que le charbon de bois reste généralement la source énergétique préférée. En outre, mêmes dans les familles plus riches qui disposent de l'équipement nécessaire et d'un groupe électrogène privé, le *makala* est encore toujours utilisé pour des repas spécifiques – comme des barbecues – et pour le chauffage du thé des sentinelles. De la même façon, si l'utilisation du bois de chauffe caractérise plutôt les familles les plus pauvres et la

consommation du charbon de bois caractérise plutôt les familles populaires moyennes, le bois et le *makala* sont généralement utilisés conjointement. En effet, pour des repas qui prennent beaucoup de temps à cuire et consomment beaucoup d'énergie, comme les haricots ou les feuilles de manioc, on préfère utiliser du bois au lieu du *makala*.

Nos observations ne nous permettent pas d'estimer directement la consommation moyenne des ménages à Kinshasa et à Lubumbashi. Néanmoins, les familles qui ont été visitées lors de l'enquête de terrain ont donné quelques informations sur le montant qu'elles dépensent chaque jour pour s'approvisionner en charbon de bois. Bien que cette somme dépende de la taille de la famille, de la disponibilité en électricité et du nombre de repas préparés par jour, une famille moyenne de 10 personnes dépense plus ou moins 25 dollars par mois pour les achats de charbon de bois. Sur la base d'enquêtes budgétaires réalisées en 1997 et 2002 dans un quartier périphérique de Kinshasa, De Herdt estimait les dépenses moyennes au charbon de bois même à 50\$ par mois, ou encore, à environ 2,5% des dépenses ménagères et à environ 10% des dépenses non-alimentaires (De Herdt 2004 : 18-21). Parce que cela représente un coût considérable pour les populations urbaines, une série de stratégies est mise en œuvre afin d'économiser sur les quantités de *makala* utilisées. Si on prend 2,5 dollars comme dépense moyenne mensuelle par personne, cela représente 6,3 tas ou bien 0,15 sacs de *makala* par mois. Si un sac moyen pèse plus ou moins 65 kg, la consommation moyenne en charbon de bois est alors d'un ordre de grandeur de 0,3 kg par personne par jour. Alors, la quantité de *makala* consommée chaque jour est de plus ou moins 2.500 tonnes à Kinshasa et 450 tonnes à Lubumbashi, c'est-à-dire respectivement 38.500 et 6.900 sacs par jour ou bien 912.500 tonnes et 164.000 tonnes par an. Ces chiffres sont proches de ceux établis par Ducenne (2009) qui a récemment estimé la consommation de charbon de bois à Kinshasa à 885.000 tonnes (+/- 93.000 tonnes) par an.

4. L'intervention de l'Etat et des acteurs non-étatiques

Dans les sections précédentes nous avons décrit toute la filière du charbon de bois à travers les activités et les relations socioéconomiques des différents acteurs qui la constituent. Dans cette troisième partie, nous étudierons toutes les interventions « externes » à la filière, c'est-à-dire toutes les actions d'autres acteurs qui ont une influence quelconque sur le commerce du *makala* mais qui n'appartiennent pas directement à la filière analysée. Celles-ci sont de deux types : d'une part, il y a toute une série d'interventions de différents services

étatiques et de leurs agents, qui seront explicitées dans la présente section, et d'autre part il y a les activités des projets et programmes des acteurs non-étatiques, comme des organisations non-gouvernementales ou des organismes internationaux, qui constitueront le sujet principal de la section suivante. Ici, nous décrirons d'abord l'intervention étatique directe à travers des politiques spécifiques qui touchent à la filière et puis l'intervention indirecte à travers la perception des taxes et des désagréments qui en naissent.

4.1. Les interventions de l'Etat

Pour intervenir directement dans la filière du charbon de bois, les gouvernements et les différents services étatiques peuvent suivre quatre pistes principales (Arnold et al. 2003). Premièrement, certaines politiques visent à remplacer le bois-énergie par d'autres ressources énergétiques comme le GPL, l'électricité ou le biogaz. Deuxièmement, d'autres projets et programmes ont essayé d'introduire et de vulgariser l'utilisation des foyers améliorés qui limiteraient la consommation en bois dans les ménages. Troisièmement, on peut renforcer la gestion des ressources ligneuses existantes pour augmenter la production du bois-énergie dans le secteur forestier. Enfin, on peut créer des ressources additionnelles en établissant des plantations à grande échelle ou des plantations communautaires. De ces quatre pistes d'intervention, cette dernière voie de plantations a été particulièrement favorisée par les grands bailleurs de fond et par la communauté internationale du « développement » qui s'efforçait à trouver une réponse adéquate aux problèmes perçus à travers le paradigme du « woodfuel gap » dans les années 1970.

Concernant ces quatre pistes d'intervention, l'Etat congolais ne s'est que très peu impliqué. En effet, dans la République Démocratique du Congo, il n'y a actuellement aucune politique de substitution énergétique. Si l'Etat tient un discours qui promet aux gens d'améliorer la couverture électrique et de renforcer les capacités du réseau, en réalité il n'y a aucune action visible. Actuellement, l'Etat congolais n'a pas de politique bien définie pour gérer la filière du charbon de bois et les problèmes environnementaux qu'elle pose. Si le nouveau Code Forestier a défini un « permis de coupe de bois de feu et de carbonisation », ainsi que les procédures pour l'obtenir et les institutions étatiques impliquées, ce permis s'ajoute à toute une série de permis officiels et officieux qui sont exigés de façon aléatoire par des agents étatiques sur le terrain.

À côté de ces quelques exemples d'intervention directe dans la filière, l'influence de l'Etat s'exerce plutôt à travers les différentes conditions administratives qu'il impose aux acteurs de cette filière et qui se matérialisent dans une série de taxes, de permis et de licences,

chacun d'entre eux étant une opportunité de contrariétés grâce auxquelles les agents étatiques gagnent une bonne partie de leur vie. A Lubumbashi, il existe actuellement quatre services étatiques qui interviennent régulièrement dans la filière, à savoir (1) le Service de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et des Eaux et Forêts, (2) le Service des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Artisanat, (3) le Service de l'Energie et (4) le Service de l'Hygiène. A côté des interventions de ces quatre services techniques, les acteurs de la filière du charbon de bois rencontrent également des ennuis avec la Police Routière et de l'Agence Nationale de Renseignements (ANR).

A Kinshasa, les acteurs étatiques qui interviennent dans la filière en imposant des taxes et en contrôlant les différentes conditions administratives, sont largement les mêmes qu'à Lubumbashi. Néanmoins, il y a quelques acteurs supplémentaires qui ajoutent à tous ces désagréments et ces négociations leurs propres stratégies, à savoir les agents du Service National de Reboisement, de l'Inspection Agricole, du Service de l'Urbanisme et de l'Habitat, l'armée nationale, les gardes présidentielles et la Direction Générale des Migrations. D'ailleurs, ces différents acteurs interviennent à des étapes de la filière différentes par rapport à ceux de Lubumbashi. Premièrement, le Service National de Reboisement est théoriquement responsable de la réalisation des plantations, de l'entretien des pépinières et de la formation au reboisement. Mais, depuis la fin des financements du début des années 1990, ce service n'a plus aucun contact direct avec les acteurs de la filière, bien que sa présence passée sur le terrain ait laissé une certaine visibilité dans les petites plantations réalisées par les villageois en imitant les projets du SNR.

Tout comme à Lubumbashi, le Service de l'Environnement contrôle les coupes de bois en exigeant des *permis d'abattage* et en percevant des *taxes d'abattage*. Néanmoins, à Kinshasa ce rôle de contrôle rémunérateur est partagé avec deux autres services étatiques. En effet, d'une part l'Inspection Agricole fait payer les gens pour les activités de carbonisation sur leurs champs, bien que leur mission se limite en théorie à des questions essentiellement agricoles comme l'établissement des statistiques de production et la perception des taxes d'exploitation agricole. D'autre part, le Service de l'Urbanisme et de l'Habitat taxe les charbonniers qui travaillent sur des terrains dits « à vocation résidentielle », bien que de nouveau leurs activités devraient se limiter à des questions essentiellement urbanistiques. Pourtant, ces deux services rencontrent parfois des difficultés pour s'imposer aux gens, puisqu'en théorie ils n'ont pas le droit de contrôler et de taxer la production du charbon de bois. D'autre part, les relations de force inégales font que ces services réalisent généralement des bénéfices à chaque opportunité qui se présente. En outre, à Kinshasa, aucun des services

étatiques cités ne donne de reçu ou quittance comme preuve de paiement, après la perception d'une taxe comme c'est la cas à Lubumbashi et cette absence ouvre davantage la voie à des possibilités de désagrément.

Une autre différence importante entre les deux villes étudiées est le fait qu'à Kinshasa ce n'est pas le charbonnier qui paie ces trois services étatiques, mais le propriétaire de la terre sur laquelle l'équipe des charbonniers travaille. Vu la privatisation généralisée des terres autour de la capitale, les charbonniers paient généralement leur accès aux arbres à un fermier privé qui, lui, s'occupe de régler les agents de l'Etat. En outre, dans les cas de plus en plus rares où les charbonniers travaillent sur des terres villageois ou « communautaires », c'est en principe le chef coutumier qui doit payer les taxes. Si l'Etat à Kinshasa est alors confronté à quelques difficultés pour s'imposer au niveau de la production du charbon de bois, d'autres acteurs étatiques font en sorte que le *makala* soit sévèrement taxé lors du transport et la commercialisation. En effet, le Service de l'Environnement exige aux commerçants un permis d'achat de bois de chauffage et de charbon de bois qui coûte 0,4 dollars par tonne par trimestre. Néanmoins, la plupart des commerçants et des transporteurs n'ont pas cette licence et négocient donc chaque fois qu'ils sont contrôlés tout au long de la route le prix réel payé au Service de l'Environnement qui est généralement 0,1 à 0,3 dollars par sac de *makala*. Le Service des Affaires Economiques perçoit des taxes sur les activités commerciales dans les marchés et les dépôts où il taxe la vente du charbon de bois lors de l'arrivée des véhicules et l'étalage du *makala* par les des détaillants. De plus, comme à Lubumbashi, l'Inspection de l'Energie perçoit des taxes sur tous les produits énergétiques au niveau des dépôts et des marchés et exige 0,5 dollars par sac de charbon de bois. La Commune intervient également avec différentes taxes comme la taxe sur pirogue ou la taxe sur l'abattage des arbres fruitiers. Finalement, les contrariétés que rencontrent les transporteurs du *makala* sont beaucoup plus sévères à Kinshasa qu'à Lubumbashi, vu la multitude de barrières existantes où opère une série d'acteurs prédateurs comme la police, l'armée, les gardes présidentielles, l'Agence Nationale des Renseignements et la Direction Générale des Migrations.

4.2. Les interventions des acteurs non-étatiques

Les acteurs non-étatiques sont essentiellement des organisations non gouvernementales internationales ou nationales et quelques associations et comités qui représentent la « société civile » congolaise. A part quelques petites tentatives peu visibles de vulgarisation des foyers améliorés ou l'organisation formelle des quelques groupes de

charbonniers, les interventions des ONG de Kinshasa et de Lubumbashi dans la filière du charbon de bois se limitent actuellement aux activités de reboisement et d'agroforesterie. En outre, leur discours est essentiellement environnementaliste et met généralement l'accent sur une « symbiose » présumée entre « l'homme et la nature ». Bien que ce discours soit parfois complété par une attention théorique pour le « développement social », le « développement communautaire », la « lutte contre la pauvreté » ou bien « l'auto-prise en charge des paysans », cette rhétorique ne se matérialise que très rarement sur le terrain. Donc, si les activités de reboisement et de plantation augmentent et renforcent les ressources en bois, celles-ci restent généralement hors de la portée des charbonniers qui mènent leur vie en produisant du *makala*, puisque cette carbonisation est largement considérée comme une activité très destructrice des forêts plantées.

Les principaux partenaires financiers qui assurent le financement des projets mis en œuvre par les ONG discutées ci-dessus sont la Belgique, les Pays-Bas, l'Union Européenne, le Canada et l'Allemagne. Les relations entre ces bailleurs de fond et les partenaires locaux sont généralement assurées par des intermédiaires comme la FAO, la Fondation Hans Seidel ou la Coopération Technique Belge. En effet, ce sont souvent les relations personnelles entre les responsables de ces organismes internationales et les gérants des ONG locales qui déterminent non pas seulement le niveau de financement mais également le contenu même des projets et programmes mis en œuvre. Donc, si les problématiques socioéconomiques de la filière du charbon de bois restent cachées derrière une rhétorique environnementaliste en vogue, les quelques projets de reboisement périurbains réalisés n'auront qu'une influence négligeable sur la (sur)vie des charbonniers et de leurs familles. Cependant, le rôle que joue la production du charbon de bois dans le projet Mampu de Hans Seidel au Plateau de Batéké reste actuellement l'exception qui confirme la règle qu'« on ne plante pas des arbres pour les faire couper ». Par contre, la totalité des projets de plantation périurbaine à Lubumbashi a été réalisée pour protéger l'environnement contre les menaces de l'érosion et du changement climatique : ils comprennent quasi exclusivement des plantations de *PremiCongo* réalisées sur les nappes d'eau géré par la *Régideso* ou des arbres plantés par des écoles, des églises ou des mairies sur leurs parcelles pour lutter contre l'érosion. Le bois ainsi produit appartient plutôt aux directeurs de l'école, aux congrégations religieuses, aux pasteurs, aux maires et aux chefs de projet qu'aux charbonniers locaux.

5. Conclusions

Le premier constat de cette recherche est l'existence d'une filière de charbon de bois bien fonctionnelle qui garantit l'approvisionnement énergétique de Kinshasa et de Lubumbashi dans un contexte de carence généralisée de ressources énergétiques alternatives et accessibles. Constaté que cette filière de charbon de bois est efficace dans le sens où elle garantit l'approvisionnement énergétique de villes gigantesques sans un quelconque appui externe conséquent et que la situation énergétique est ainsi loin d'être aussi dramatique que certains le prétendent, revient nécessairement à s'interroger sur l'efficacité de l'aide externe ou de la surgouvernance étatique dans d'autres secteurs de « développement » comme la sécurité nationale, l'éducation ou la santé publique.

Un deuxième constat important de notre étude concerne la *distribution de pouvoir* dans les filières de charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi. Le *pouvoir de contrôle* est la capacité d'un acteur à protéger et à contrôler l'accès aux ressources ligneuses et à la filière même ; le *pouvoir de marché* est la capacité d'un acteur à influencer les prix du marché. En ce qui concerne le *pouvoir de contrôle*, nos résultats indiquent qu'il n'y a généralement pas de mesures de protection mises en œuvre par les acteurs de la filière et qu'en principe n'importe qui peut avoir accès aux arbres et à la filière s'il dispose de ressources financières suffisantes. Pour obtenir un droit d'accès à quelques arbres ou pour commencer des activités de transport ou de commercialisation dans la filière, il faut être nécessairement détenteur d'un certain capital qui varie selon la situation ; mais au-delà de cette barrière financière relative, il n'existe pas de contrôle micro-politique. Si la filière du charbon de bois se caractérise par un *accès libre*, ce commerce ne correspond pas complètement à un *marché libre*. En effet, si les barrières d'accès et de sortie sont assez faibles et si le produit vendu est assez homogène, les poches de pouvoir du marché dans la filière facilitent des stratégies d'imposition des prix dans un contexte d'information commerciale imparfaite.

Les filières du charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi se sont développées largement en dehors de toute intervention étatique. Elles sont souvent interprétées comme des réponses populaires à l'absence de l'Etat dans ce domaine. Aucune politique spécifique pour la filière n'a été relevée dans le cadre de l'enquête de terrain. La filière du charbon de bois est un des secteurs qui se caractérise par un phénomène qu'on pourrait qualifier *d'indigénisation*, qui exprime le fait que les Congolais, en se fiant à leurs propres ressources, réseaux et idées tentent de s'adapter à l'adversité environnante. Néanmoins, que l'Etat soit absent de

l'organisation et de la gestion du secteur ne signifie pas un désintérêt total du secteur. Bien au contraire, le secteur est investi par une multitude d'acteurs étatiques qui garantissent la survie de l'Etat au moins de deux manières : d'une part, ponctionné à différents niveaux par l'octroi de licences et de permis souvent vides de sens en termes juridiques et sociaux, le secteur du charbon de bois constitue une assiette fiscale importante pour la propre reproduction de l'Etat. D'autre part, ces licences et ces permis permettent la survie symbolique des attributs de l'Etat.

Si la filière du charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi s'est développée largement en dehors de toute intervention étatique, elle se trouve également en dehors du champ de la majorité des projets et programmes de développement des ONG internationales ou nationales qui surinvestissent d'autres secteurs de coopération comme la santé ou l'éducation. En effet, le charbon de bois tombe d'habitude entre deux secteurs déjà relativement négligés par les bailleurs de fonds et les partenaires internationaux de la RDC : le secteur forestier et le secteur énergétique. Malgré l'absence d'activités d'appui des services étatiques, des bailleurs de fonds et des organisations non-gouvernementales, l'approvisionnement énergétique des villes congolaises est néanmoins relativement assuré par le développement spontané de la filière du *makala*. Cela renforce alors la pertinence du questionnement général sur l'efficacité de l'aide internationale dans des pays comme la RDC.

Tout d'abord, il faut se demander si une intervention externe – étatique ou non-étatique – est vraiment nécessaire dans le contexte actuel du « bon fonctionnement » de la filière. En effet, la présente étude a montré que les villes de Kinshasa et de Lubumbashi ne connaissent actuellement pas de graves problèmes de ravitaillement énergétique grâce au développement spontané de la filière du charbon de bois. De la même façon la production et le commerce généralisé de *makala* sécurisent la survie alimentaire des villes congolaises. Néanmoins, les consommateurs paient finalement les coûts et les conséquences de la raréfaction du bois comme ressource première de la filière, raréfaction qui est ressentie chaque jour plus fortement par les charbonniers. C'est donc sur ce plan que se situe le grand dilemme auxquels les décideurs politiques et leurs partenaires internationaux doivent se confronter : les filières du charbon de bois approvisionnent aujourd'hui les populations urbaines en ressources énergétiques indispensables et garantissent la survie socioéconomique de milliers de personnes actives dans la production ou le commerce ; dans le même temps, les acteurs du secteur détruisent de plus en plus leurs propres matières premières. C'est une des manifestations actuelles du paradoxe classique entre la survie *économique* à court terme et la

survie *écologique* à long terme²⁰, soi-disant résolue par l'invention du concept de « développement durable » ! Dès lors, pour intervenir dans la filière, il faut avant tout reconnaître ce dilemme essentiel et accepter les conflits d'intérêts indéniables entre le développement et la protection de l'environnement.

Les résultats de la présente étude suggèrent qu'il serait irréaliste et même irresponsable de se battre de toute force contre le développement spontané de la filière du charbon de bois. En effet, d'une part la survie économique d'une multitude d'acteurs serait sévèrement menacée si on interdisait ou limitait tout d'un coup la production et la commercialisation de cette ressource énergétique. D'autre part, nous ne voyons pas en quoi et comment un Etat comme la République Démocratique du Congo, avec toutes ses faiblesses bureaucratiques, limites financières et obstacles techniques, est en mesure de mettre en œuvre une politique d'*interdiction* ou de *restriction* dans la filière. Par contre, un appui financier, matériel et technique des *plantations* à la source de la filière semble une voie prometteuse qui permettrait au commerce de se réaliser librement tout en assurant sa survie à long terme en approvisionnant les charbonniers en matières premières nécessaires.

Si la réalisation des grandes plantations, en combinaison éventuelle avec quelques projets à petite échelle parmi des fermiers privés ou des communautés forestières, pourrait donner un appui fondamental au développement du commerce du charbon de bois, la seule solution à long terme vis-à-vis de la déforestation périurbaine sera le renforcement et l'extension du réseau électrique dans les villes congolaises afin de diminuer la demande urbaine pour le *makala*. Que ceci soit une tâche laborieuse qui n'aura des effets visibles qu'à long terme permettra en même temps de transformer graduellement la filière du charbon de bois sans qu'il y ait un choc socioéconomique comme dans le cas de politiques d'interdiction ou de restriction rigoureuse.

Bibliographie

Arnold, M., Köhlin, G., Persson, R. & Shephers, G. (2003) *Fuelwood revisited: what has changed in the last decade?* Bogor, CIFOR.

Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.P. (1997) "ECRIS: Rapid collective inquiry for the identification of conflicts and strategic groups"., *Human Organization*, 56(2), 238-244.

²⁰ Bien qu'il faille nuancer ce paradoxe dans la mesure où le bois utilisé est en fait de type renouvelable –ce qui est de plus en plus le cas à Kinshasa, mais pas (encore ?) à Lubumbashi. Cette enquête n'a pas permis d'approfondir cet élément important.

- Bierschenk, T., Chauveau, J-P, Olivier de Sardan, J-P (2000) *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala
- Blundo, G. (2006) "Dealing with the local state: the informal privatization of street-level bureaucracies in Senegal", *Development and Change*, 37(4), 799-819.
- De Herdt, T. (2004) *Comment mesurer la pauvreté ? Une déconstruction méthodologique de l'évolution de la pauvreté monétaire à Kisenso (Kinshasa RDC), 1997-2002*, IDPM-UA Discussion Paper 2004-6.
- Ducenne, Q. (2009) *Evaluation des actions agroforestiers à Mampu, République Démocratique du Congo*, Oxford, Cardno Agrisystems Limited.
- PFBC (2006) *Les forêts du bassin du Congo: état des forêts 2006*, PFBC, Kinshasa.
- Ribot, J. (1998) "Theorizing access: forest profits along Senegal's charcoal commodity chain", *Development and Change*, 29, 307-341.
- SEI (2002) *Charcoal Potential in Southern Africa CHAPOSA: final report*, Stockholm, Stockholm Environment Institute.
- Trefon, T. (2004) *Ordre et désordre à Kinshasa: réponses populaires à la faillite de l'Etat*, Paris, L'Harmattan.
- Trefon, T. & Cogels, S. (2007) *Espaces périurbains d'Afrique Centrale et gouvernance environnementale*, Bruxelles, GEPAC/ULB.
- Trefon, T. & Ngoy, B. (2007) *Parcours administratifs dans un état en faillite : récits populaires de Lubumbashi (RDC)*, Paris, L'Harmattan.

CHAPITRE 3. Lutte foncière dans la ville : gouvernance de la terre agricole urbaine à Kinshasa et à Kikwit

Inge WAGEMAKERS, Oracle MAKANGU DIKI, Tom DE HERDT et Jean-Marc KITSHIABA

Introduction

Dans un grand nombre de villes africaines à croissance rapide, l'agriculture urbaine est d'une grande importance pour l'approvisionnement de la population en produits vivriers. Mais, plus les centres urbains s'étendent, plus les terres à caractère agricole deviennent des biens rares. C'est ici que se situe le paradoxe auquel doivent faire face de nombreuses villes africaines. Aussi à Kinshasa, principal site de notre recherche, on observe des oppositions et des luttes entre les usages agricoles et les utilisations résidentielles des terres (Nzuzi 2009).

Pendant les dernières décennies, Kinshasa s'est étendue de manière massive. Selon les estimations de l'Institut National de statistique de la RDCongo, elle comptait 6 062 000 d'habitants en 2000, ce qui implique une croissance exponentielle si on se réfère aux statistiques de 1973, qui se chiffraient à 1 198 720 d'habitants (Nzuzi 2008 ; Flouriot 1973). Toutefois, malgré cette énorme croissance, soulignons l'absence d'un plan d'urbanisation gouvernemental, surtout dans les communes périphériques. Les communes de Kimbanseke et de Masina, qui forment le prolongement Est de la ville de Kinshasa, sont un bon exemple des communes créées sans planification, ni par les topographes de l'administration de la ville, ni par les détenteurs des pouvoirs coutumiers (Nzuzi 2008). De plus en plus peuplé mais sans réel plan urbanistique, la population ont construit et construisent leurs maisons en investissant le moindre espace disponible, montrant aussi par là la permanence de ventes de terres. Vu cette émergence spontanée de maisons, de rues, de quartiers et finalement de communes, beaucoup de quartiers souffrent à Kinshasa des érosions et des inondations, beaucoup d'habitants n'ont pas accès à l'eau potable, et la fourniture en électricité est très irrégulière. En général, il y a un manque d'infrastructures de drainage, de ramassage des ordures et d'entretien des routes : la commune de Kimbanseke est estimée à plus d'un million d'habitants repartis sur une surface de 239 Km². Pourtant, elle ne compte que trois routes asphaltées, par ailleurs truffées de trous, de crevasses et de nids-de-poule et qui ne sont pas encore entièrement bitumées en raison de l'expansion continue de la commune.

Depuis l'Indépendance, par manque d'une politique urbaine de planification, des partis politiques, des chefs coutumiers ainsi que différents types d'autorités administratives sont intervenus pour vendre et distribuer la terre eux-mêmes, provoquant ce qu'on pourrait qualifier d'« urbanisme spontané » (Nzuzi 2008 ; Lusamba 2005). Comme le qualifie Nzuzi (2008 : 55), cela a abouti à une « anarchie foncière » où des acteurs de tout type vendent et gèrent la terre et la propriété dans la ville sans réglementation claire et bien définie. Conformément à la législation postcoloniale, seul le service des affaires foncières a le droit de distribuer, de faire louer et de vendre la terre. Toutefois, en réalité ce n'est pas parfaitement le cas. Comme l'espace urbain et la terre deviennent de plus en plus rares et disputés, la lutte se fait de plus en plus rude. Parce que dans le vieux centre urbain l'espace était déjà affecté (bien qu'on y trouve aussi des luttes foncières), c'est maintenant surtout à la périphérie de la ville que la lutte foncière est intense.

L'espace le plus frappé par l'anarchie foncière reste surtout la ceinture verte autour de Kinshasa. Pendant l'époque coloniale, cette aire avait une vocation maraîchère pour assurer l'approvisionnement de la ville en légumes. Pendant un long moment, le maraîchage était l'activité principale ou dominante dans les espaces périphériques de Kinshasa. Néanmoins, ces espaces agricoles sont de plus en plus menacés et envahis par des personnes à la recherche de terres pour un usage résidentiel. A titre d'exemple, le site Mokali est un site agricole dans la périphérie de Kinshasa dans lequel les limites (frontières), la propriété et les droits fonciers sont constamment contestés par beaucoup de parties prenantes. Dans ce texte, nous reviendrons en profondeur sur le site Mokali pour saisir la réalité quotidienne de la lutte pour la terre et particulièrement de la gouvernance de la terre à Kinshasa, et ses effets sur la population y vivant et y travaillant.

En fait, le rôle de l'Etat est évident : l'établissement des lois foncières et la protection de ces droits, lequel exige une sorte de gouvernance publique. Or nos recherches ont soulevé plusieurs questions : une telle gouvernance publique de la terre s'exerce-t-elle dans les espaces périphériques de Kinshasa ? Plus encore, est-elle chapeautée par l'Etat ? Quel est le rôle de l'Etat dans ces zones ? Ce chapitre analyse la gouvernance quotidienne et les rôles réels joués par les acteurs étatiques et non-étatiques. Ainsi, on ne voit pas la gouvernance comme une manière statique d'organiser les choses, telle que la gestion de la terre, mais comme un processus continu dans lequel plusieurs types d'acteurs sont impliqués (Lund 2006 a&b).

En RDC (comme dans beaucoup d'autres pays), la gouvernance dans différents services est certainement non seulement organisée ou assurée par l'Etat, mais aussi beaucoup

(et même plus souvent) par d'autres acteurs privés et des acteurs de la société civile. C'est aussi le cas dans le secteur de l'aménagement urbain et de la gestion de la terre : le caractère étatique, ou non-étatique, d'une institution ou d'une organisation fournissant des services spécifiques n'est pas toujours précisément défini, étant donné que les acteurs étatiques et non-étatiques, ainsi que leurs prérogatives se confondent et se chevauchent. C'est la raison pour laquelle Lund (2006 a&b) parle des «institutions floues» (*twilight institutions*). Dans certains cas, l'Etat transmet de manière consciente ou pas, des services et des tâches aux acteurs privés, générant ainsi une 'privatisation de l'Etat' (Hibou 2004). Dans d'autres cas, cette privatisation arrive plutôt spontanément, des acteurs ou des organisations commencent à mettre en place des services de leur propre initiative du fait d'un manque de services de l'Etat.

De telles institutions floues, des manières de gouvernance privée, ou des nouvelles formes d'organisation informelle émergentes à l'intérieur du secteur de l'aménagement urbain et de la gestion de terre (dans le contexte de menace des sites maraîchers), seront analysées dans ce texte. On étudiera les processus de gouvernance quotidienne et réelle de la terre sur un site maraîcher à Kinshasa, afin de connaître la façon dont la gouvernance de la terre (agricole) dans la ville fonctionne. La lutte foncière sur ce site maraîcher de Kinshasa s'avère être un très bon cas d'étude (des problèmes) de la gouvernance locale au quotidien, le fonctionnement de l'Etat, et ses implications pour la population. Pour élargir la perspective de cette étude, nous comparons aussi le cas de Kinshasa avec le cas de l'agriculture urbaine et l'accès à la terre à Kikwit, une ville de la province du Bandundu. A travers ces deux études de cas, nous voulons essayer d'éclairer à la fois comment les maraîchers urbains essaient de se défendre et de faire leurs activités sur 'leurs' terres, et comment et par qui la terre est gouvernée. Nous considérons les rôles joués par les différentes parties prenantes, en ce compris l'Etat et l'autorité coutumière, et ainsi nous identifions comment les relations de pouvoir se configurent dans cette lutte pour la terre.

1. Les sites de recherche

Pendant une période de 15 mois (octobre 2008-Janvier 2010), nous avons eu à mener plusieurs phases de recherche de terrain sur le maraîchage et la lutte foncière à Kinshasa et à Kikwit. Pendant cette recherche nous avons suivi la méthodologie ECRIS²¹ dont les conflits, les arènes d'action, et les groupes stratégiques constituent le point de départ (Bierschenk &

²¹ ECRIS = Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques.

Olivier de Sardan 1997). Sur la base de la méthode ECRIS, nous avons réalisé une phase de recherche collective et plusieurs phases individuelles d'enquête de terrain.²²

1.1. La recherche à Kinshasa

A Kinshasa, nous avons essentiellement travaillé sur un site maraîcher, celui de Mokali. Le site Mokali s'est révélé être un terrain particulièrement fécond pour observer comment la vraie gouvernance locale de la terre et de l'espace urbain se fait au quotidien dans la périphérie de Kinshasa, et quels sont les rôles joués par les différents acteurs en présence. Le site Mokali est l'un des six sites agricoles officiels de Kimbanseke, une commune périphérique de Kinshasa. Kimbanseke est clairement un produit de la croissance exponentielle de Kinshasa. Pendant que la commune en tant que telle n'existait pas encore il y a 50 ans, elle est à présent l'une des plus peuplées, avec une densité démographique de 946 372 habitants en 2004 (Nzuzi 2008), lui valant ainsi l'appellation de «chine populaire» par les Kinois. La commune récuse continuellement ses frontières.

Les zones maraîchères de Kinshasa mises en place par l'autorité coloniale (dans la ceinture verte) continuent d'exister et des sites supplémentaires sont apparus durant les dernières décennies, parmi lesquels certains étaient appuyés par des organisations de coopération au développement. Cependant, des maisons entourent à présent ces sites maraîchers, voir même ont été construites sur ces terres alors qu'elles sont exclusivement à usage agricole. La terre des sites maraîchers dans les coins les plus reculés de Kimbanseke, où il y a encore plus d'espace que dans les quartiers du centre de la commune, sont très menacés par différents acteurs qui essaient de se (ré)approprier la terre pour vendre ou pour vivre. C'est ce qu'on a investigué sur le site maraîcher Mokali (pour une carte du site Mokali, voir annexe 1).

1.2. La recherche à Kikwit

A Kikwit, dans la ville le maraîchage urbain prend plutôt place dans les vallées le long des rivières. Nous avons focalisé notre recherche sur deux vallées où des maraîchers ont leurs activités, les vallées de Luini et Misengi (pour une carte, voir annexe 2).

Par opposition à Kinshasa, le maraîchage urbain n'est pas une activité de grande envergure à Kikwit. Elle est moins pratiquée et ne bénéficie pas d'appui. Il n'y a pas de sites officiels de maraîchage. Les maraîchers travaillent individuellement ou en groupes, sur des terres qui sont très rarement les leurs. Les maraîchers qui ne travaillent pas dans leurs propres

²² Pour plus d'informations méthodologiques : voir l'introduction de ce volume.

jardins travaillent dans les vallées de la ville, la plupart de temps suite à des accords de location avec les propriétaires de la terre.

Kikwit a aussi connu une forte croissance durant ces dernières décennies. En 2008 la ville comptait 670 517 habitants, bien que ce n'était que 288 000 en 2000 (d'après les données d'une monographie de Kikwit, à paraître). Les maisons ont aussi été construites près des vallées et même parfois près des rivages. Dans les vallées, la terre est souvent une propriété officielle individuelle. En général, les gens ne sont pas enclins à construire dans les vallées (souvent les pentes sont aussi trop fortes pour le faire). Néanmoins, les constructions irrégulières et officieuses sont aussi très présentes à Kikwit et causent des sévères érosions (entravant les activités maraîchères dans les vallées).

2. Le maraîchage urbain et la lutte pour la terre dans la périphérie de Kinshasa

La lutte urbaine entre l'espace résidentiel et l'espace agricole, résultant de l'expansion rapide de la ville et la raréfaction de la terre vierge, se révèle fortement sur le site maraîcher Mokali. Depuis le début des années 2000, le site Mokali (parmi les autres sites maraîchers) est très exposé à l'appropriation et la vente des terres sur le site, surtout par les membres de la famille coutumière qui commencent intensivement à se réapproprier et vendre les terres, avec la participation et le soutien de certains acteurs étatiques. Dans cette section, nous allons analyser la lutte foncière sur le site Mokali. .

2.1. Bref historique et évolution du maraîchage à Kinshasa

Le maraîchage est une stratégie de débrouille et de survie de la population urbaine pauvre de Kinshasa et qui, dans le même temps, approvisionne la ville. Comme à Kinshasa particulièrement, les légumes-feuilles sont beaucoup consommés et qu'ils périssent rapidement, leur production est d'une grande importance. Avant, le maraîchage urbain était une activité typiquement féminine (Mianda 1996). De nos jours, à cause du besoin accru et l'augmentation du taux de chômage dans le secteur formel, beaucoup d'hommes se sont aussi lancés dans cette activité (Lallau & Dumbi 2007). Le maraîchage urbain est une activité émergente relative aux besoins de première nécessité de la population. Pourtant, pour beaucoup, c'est aussi une activité qui se révèle largement lucrative. L'agriculture de subsistance et de commercialisation se combinent souvent.

L'activité du maraîchage urbain a été transformée par l'Etat colonial dans un secteur structuré autour de sites maraîchers officiels qui assuraient la production des légumes

exotiques comme les haricots verts et les pommes de terre. Pendant la période coloniale, deux sites urbains ont été créés : le site de Kimbanseke dans l'actuelle commune de Kimbanseke et le site de Ndjili dans l'actuelle commune de Ndjili. Après l'indépendance, des nouveaux sites agricoles urbains ont vu le jour, et quelques-uns d'entre eux ont été promus et/ou créés par Cecomaf²³, un programme de développement de la coopération française qui est devenu plus tard un organisme intégré dans les structures étatiques²⁴ (Mianda 1996). A titre d'exemple, le site agricole de Mokali a jadis existé sur une modeste surface (comptant 34 maraîchers qui ont acheté leur terre au chef coutumier local) et a été élargie, aménagée et équipée par Cecomaf au début des années 1980. Outre l'appui du Cecomaf, le site Mokali avait, celui de l'APEK²⁵.

Pour les maraîchers, la période de Cecomaf est perçue comme « l'âge d'or », puisqu'ils recevaient un appui (ravitaillement régulier des fertilisants et engrains, le transport organisé des maraîchers et leurs produits) et une très bonne infrastructure (routes et canalisation d'eau). Ils avaient non seulement des ventes régulières à un prix bon-marché, mais aussi ils avaient un revenu relativement appréciable en comparaison avec des autres occupations. Cecomaf a aussi installé les structures coopératives et l'Union des coopératives de maraîchers de Kinshasa (Ucoopmakin²⁶). Tous les sites maraîchers avaient – et ont toujours – leur propre coopérative et toutes les coopératives avaient leurs propres bureaux sur les sites respectifs. La coopérative était censée encadrer le site agricole. Les maraîchers devaient aussi se rendre à la coopérative pour vendre ou acheter un permis d'exploitation pour une certaine portion de terre sur le site maraîcher.

Durant l'époque où le maraîchage urbain était bien aménagé, la lutte foncière était, semble-t-il, inexistante. Dans le cas du site Mokali, Cecomaf avec le Ministère de l'agriculture et du développement rural achetèrent un terrain au chef coutumier local avant de lancer un appel aux personnes désirant venir y travailler. Les gens qui le souhaitaient durent payer leur contribution pour être membre de la coopérative et obtenir leur fiche parcellaire, la preuve du droit de travailler sur une parcelle de terre obtenue de Cecomaf. Il était stipulé dans l'arrêté de 1980²⁷ que la terre du site maraîcher était une terre publique (car appartenant au Ministère de l'agriculture et du développement rural) et exclusivement à usage agricole. En 1989 Cecomaf a passé la relève à Pasmakin, un projet étatique créé pour appuyer le secteur du

²³ Cecomaf = Centre pour la Commercialisation des produits Maraîchers et Fruitières. Dans le passé, quand il était actif, Cecomaf a appuyé 8000 maraîchers dans 12 coopératives à Kinshasa (PNUD/UNOPS, 1998).

²⁴ Cecomaf était créé en 1972 en tant que projet de la coopération française, et est devenu un organisme intégré du département de l'agriculture en 1977 (Mianda, 1996).

²⁵ APEK = Arrière Pays Economique de Kinshasa

²⁶ Ucoopmakin = Union des Coopératives Maraîchères de Kinshasa.

²⁷ Arrêté départemental N° 1440/000159/80 du 04 Septembre 1980.

maraîchage urbain (Margiotta et al. 1996 ; PNUD/UNOPS 1998 ; Mianda 1996). Au même moment aussi, Ucoopmakin était créé pour coordonner les différentes coopératives des sites maraîchers, officiellement agréées le 25 Avril 1989²⁸.

Mais l'âge d'or toucha brutalement à sa fin avec les pillages²⁹ des années 1990 (1991 et 1993). Ces pillages marquent un tournant dans l'histoire des sites agricoles urbains de Kinshasa. Les soldats, les habitants de la ville et les villageois ont détruit tout ce qu'ils rencontraient sur leur passage. Sur le site Mokali, le bureau de la coopérative, les puits, le système entier de canalisation et d'irrigation ainsi que le barrage ont tous été détruits. Aussi, beaucoup de documents de grande importance pour la coopérative furent perdus (comme bon nombre des fiches parcellaires). Les pillages ont marqué la fin de l'aide étrangère pour le site maraîcher et la fin d'une Ucoopmakin et Pasmakin organisées. Après les pillages, il a été très difficile pour Pasmakin et Ucoopmakin de reprendre les fonctions et les activités du passé, parce qu'ils n'avaient plus d'infrastructures, ni des moyens financiers. Par conséquent, jusqu'aujourd'hui, Ucoopmakin aussi bien que ses membres (coopératives) sont beaucoup moins actifs qu'auparavant.

Cependant, la structure des coopératives continue de persister. Aussi la structure du président de la coopérative qui est également le président du centre maraîcher (qui regroupe tous les maraîchers y travaillant, coopérateur ou pas) existe toujours. Ucoopmakin continue de regrouper toutes les coopératives des sites maraîchers urbains officiels de l'Est de Kinshasa. Toutefois, parce qu'ils n'ont plus beaucoup de ressources financières, ils n'ont pas beaucoup d'actions visibles et palpables en faveur des maraîchers. Et bien que les coopératives continuent d'exister et essayent de fonctionner, elles n'ont plus beaucoup de membres en leur sein. Par exemple, pendant l'époque Cecomaf, le site agricole de Mokali comptait environ 900 maraîchers et presque tous (soit 865 maraîchers) étaient membres de la coopérative (PNUD/UNOPS, 1998). Selon des recensements récents de la coopérative, menés en février 2010, on a compté 759 maraîchers sur le site Mokali, desquels 424 sont des femmes et 335

²⁸ Arrêté N° SC/60/BGV/89 du 25-04-89 portant agrément des coopératives maraîchères.

²⁹ Les *pillages* des années 1990 ont d'abord commencé par les militaires protestant le non paiement de leur solde, ce qui a été rapidement suivi par la population qui commença à piller aussi bien, comme elle était frustrée à cause de la détérioration de la situation économique et de la dégradation de l'ensemble de tous les secteurs du pays (Renton et al., 2007; Bagenda, 2003). Les pillages à Kinshasa avaient aussi entraîné des pillages dans d'autres villes de la RDC, causant ainsi une sévère destruction des infrastructures et par conséquent même une plus grande perte de postes de travail et un manque même plus sévère des investissements qu'auparavant (Bagenda, 2003). Jusqu'à présent, les pillages sont un événement auxquels les gens se réfèrent pour expliquer la destruction et le chaos qui a pris place dans le passé et qui a détruit toutes les infrastructures existantes (et peut être symboliquement aussi « la structure ») de la ville.

sont des hommes.³⁰ Seulement 95 maraîchers sont membres de la coopérative³¹ (des maraîchers ayant payé leurs cotisations sociales).

Les maraîchers se réfèrent avec nostalgie à l'époque qui précède les pillages, lorsque l'Etat et la coopération française les appuyaient systématiquement. Malgré son importance pour la sécurité alimentaire de la ville de Kinshasa, le secteur du maraîchage urbain ne bénéficie plus de nos jours d'un appui conséquent de l'Etat. Théoriquement, le secteur du maraîchage urbain est supporté par le service étatique Senasem (service national des semences) et spécialement Senahup³² (service national de l'horticulture urbaine et périurbaine) : le premier doit les accompagner en termes d'accès aux bonnes semences à moindre prix ; il est néanmoins absent sur les sites maraîchers urbains. Le deuxième service doit appuyer le secteur dans son ensemble à travers des formations et des conseils et doit renforcer les structures coopératives. Senahup est le service étatique qui doit travailler avec une politique globale pour le maraîchage urbain et qui doit aussi protéger la terre des sites maraîchers officiels. Pourtant, en réalité, aucun appui n'existe actuellement dans les sites. Senahup a des agents dans la commune (aussi à Kimbanseke), mais dû au manque de moyens et d'encadrement, ils ne mènent aucune activité d'appui. Aussi au niveau urbain, le bureau urbain de Senahup (qui est appuyé par la FAO), est caractérisé par une quasi-absence d'une politique globale et/ou plan de gestion.

Pour avoir un aperçu actuel du paysage institutionnel du secteur du maraîchage urbain, on peut se référer au schéma se trouvant à l'annexe 3.

2.2. Le problème foncier et la notion de propriété

Selon Lobho (1988), avant la colonisation, la terre en RDC était divisée entre les différentes communautés qui reconnaissaient mutuellement leur droit de vivre sur une certaine surface de terre. La conception de la terre était surtout rurale, liée à une communauté, n'ayant pas la notion de « propriété », et gérée par le chef de terre dont le pouvoir est basé sur

³⁰ Ces données doivent être prudemment interprétées, comme différents acteurs ont différentes données concernant le nombre des maraîchers sur le site, et la plupart des données ne sont pas très crédibles. Un exemple pour juste se faire une idée à titre de comparaison : selon l'arrêté de 1980, il y avait de l'espace pour 1430 maraîchers sur le site Mokali, ainsi il est possible qu'il y avait eu plus de 900 maraîchers à cette époque. Les estimations actuelles tournent entre 600 et 1 000 maraîchers. Selon des données de FAO-HUP le nombre approximatif des maraîchers actifs sur le site maraîcher de Mokali est 600 (Nzuzi, 2009). Néanmoins, selon les informations d'un agent local de Senahup, ils doivent atteindre l'effectif de 975 maraîchers, dont 491 sont des femmes et 484 sont des hommes (données d'octobre 2009). Et selon la coopérative encore (comme mentionné ci-dessus), il y a 759 maraîchers sur le site, dont 424 femmes et 335 hommes.

³¹ Infos du président et conseiller de la coopérative (mars 2010).

³² Senahup a été créé en 1996 pour remplacer Pasmakin (Muzingu Nzolameso 2005). Senahup a été appuyé par la FAO-HUP depuis 2000 pour donner une nouvelle impulsion au secteur du maraîchage urbain à Kinshasa.

la succession, bien que toujours soumis aux ancêtres considérés comme les premiers occupants de la terre (Lobho 1988). Dans une communauté, le droit de jouir d'une certaine parcelle de terre était déterminé par les dignitaires de la communauté qui agissaient en vertu des règles coutumières (Lobho 1988). Les dignitaires pouvaient laisser les étrangers user ou travailler sur une parcelle de terre, mais ils ne pouvaient pas la céder ou la vendre aux étrangers parce qu'elle appartenait à la communauté et à leurs ancêtres. Vente de terre n'avait pas lieu parce que la terre n'était pas quelque chose qu'on pouvait posséder individuellement.

Alors que les terres des communautés locales n'étaient pas un bien de propriété individuelle, l'Etat colonial est arrivé en imposant cette conception spécifique. Par le décret de 1885, aussi appelé « le décret sur les terres vacantes », l'Etat a établi le droit d'avoir à sa disposition toutes les terres qui n'étaient pas occupées par les communautés congolaises, signifiant par là toute terre qui n'était pas un village ou un espace d'exploitation agricole, en d'autres termes une très grande partie du territoire congolais (Lobho 1988). Par ce décret, l'Etat avait donné le droit aux colons de s'approprier « légalement » toutes ces terres. Cette politique coloniale était entièrement opposée à la vision communautaire des autochtones concernant la terre. Dans la logique éminque, l'occupation et l'usage de terre relevaient du droit du premier arrivant (et de son clan) et la notion de terres « vacantes » ou « inoccupées » leur étaient étrangères (Ngoma 1988).

Evidemment, la conception de la propriété n'a jamais été identique sur tout le territoire et à travers le temps, la signification de la terre a connu des fluctuations certaines. Les acteurs adaptent leurs actions, politiques et perceptions aux nouvelles réalités. Par exemple, le chef coutumier du groupement de Mikondo avait cédé la terre au gouvernement pour y placer le site maraîcher de Mokali. Et beaucoup d'autres chefs coutumiers ont fait la même chose dans des situations similaires.

La loi postcoloniale reflète ce système dualiste (ou même pluraliste) de la loi, combinant à la fois le prétendu droit « moderne » et « traditionnel ». La loi la plus influente et la plus connue des lois postcoloniales, laquelle est encore la base du droit foncier sur lequel la politique foncière postcoloniale est (ou devrait être) basée, est la loi Bakajika du 07 Juin 1966, qui a été ajustée et élargie en 1971 et 1973³³. En résumé, la loi *Bakajika* revendique que toutes les terres appartiennent à l'Etat ; et seul l'Etat peut accorder des concessions pour des

³³ C'est la loi foncière de 1973 qui définit les règles de l'état concernant la gouvernance de la terre : *la loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés au Congo*. (Kangulumba Mbambi, 2004)

parcelles de terres, de manière permanente (*concessions perpétuelles*)³⁴ ou temporaire (Ngoma 1988). Bien que toutes les terres appartiennent à l'Etat, l'Etat reconnaît aussi le pouvoir coutumier et leurs revendications de terre basées sur le droit coutumier (*cf. les terres des communautés locales*³⁵). Cette double revendication sur la terre (à la fois de l'Etat et des autorités coutumières) force les gens désireux d'acheter une parcelle de commencer d'abord chez le chef coutumier et de passer par après à l'administration étatique pour avoir leurs titres fonciers officiels. Ce système devrait disparaître après quelque temps aussitôt que toutes les terres ont été achetées des chefs coutumiers. Les prochains acheteurs devront seulement s'adresser à l'Etat et non plus auprès des chefs coutumiers. Mais ce qu'on constate, est que le système dualiste continue d'exister et les gens continuent premièrement d'aller auprès de chefs coutumiers ; parce que d'une part les chefs coutumiers revendiquent souvent la terre et de l'autre part les gens (par exemple dans la périphérie de la ville) vont toujours acheter la terre un peu plus loin, laquelle terre n'était pas occupée avant. La gradation du pouvoir de l'autorité coutumière varie aussi évidemment par rapport aux milieux (p.ex. rural, périurbain et urbain)³⁶. Bien sûr le droit coutumier est non seulement suivi par les gens parce que l'Etat l'a accordé une certaine valeur dans la fixation des lois, mais aussi parce que les gens – incluant beaucoup d'acteurs étatiques individuels – simplement continuent de donner de la valeur à l'autorité coutumière.

Ainsi, actuellement deux systèmes de loi foncière coexistent parallèlement. D'un côté les chefs coutumiers ont le droit de gouverner la terre de leurs ancêtres ; et de l'autre côté toute la terre appartient à l'Etat (Nzuzi 2009). Les deux systèmes sont suivis par la population, et se mélangent davantage. La question de la terre est clairement placée dans ce que beaucoup appellent un contexte légal pluraliste (Cfr. Griffiths 1986 ; Reyntjens 1999 ; Von Benda-Beckmann 2001). Plusieurs champs sociaux semi-autonomes jouent autour de la question foncière et l'Etat est juste l'un d'eux, pas nécessairement le plus important (Reyntjens 1999). L'Etat n'est clairement pas la seule source de loi, comme la loi coutumière est une partie intégrante de la vie ou de la gouvernance quotidienne.

Néanmoins, aussi bien que les lois étatiques sont interprétées et adaptées par les acteurs locaux, aussi les lois coutumières sont adaptées et interprétées et voire reformées par

³⁴ Les Congolais (et pas des étrangers) peuvent acheter une pièce de terre et obtenir une concession perpétuelle ; ainsi ils deviennent en fait des propriétaires de leur parcelle.

³⁵ Par les *terres des communautés locales* il faut entendre les terres sur lesquelles les communautés locales vivent, cultivent ou exploitent et ont leurs activités. Il est reconnu que sur ces terres les communautés locales (ou leurs chefs) ont le droit de gérer et - s'ils veulent- de céder la terre.

³⁶ Pourtant, la modification n'a toujours pas joué le rôle dont on pourrait s'y attendre. Par exemple dans la capitale Kinshasa, le pouvoir des chefs coutumiers concernant les questions foncières se montre beaucoup plus fort qu'à Kikwit.

les gens dans leurs usages quotidiens. « Les règles coutumières ont profondément changé durant des décennies des interventions des administrations coloniales et postcoloniales, et se sont continuellement adaptées et réinterprétées comme résultat des divers facteurs comme des interactions culturelles, les pressions de la population, les changements socioéconomiques et les processus politiques » (traduit de Cotula & Cissé 2006 : 1). Les acteurs adaptent et combinent continuellement les deux (ou plusieurs) sortes de lois et – comme nous le voyons par exemple sur le site maraîcher de Mokali – les changent en nouvelles règles. Par exemple dans la famille coutumière à Kimbanseke (groupement Mikondo), différentes opinions existent à propos de l'application de la loi coutumière, quelques uns d'entre eux (surtout les enfants des chefs coutumiers) entremêlant l'héritage coutumier et le pouvoir coutumier avec la logique de la loi familiale étatique sur les droits d'héritage. Les règles coutumières et certainement leur applications quotidiennes ne sont pas statiques, ni le sont celles de l'Etat et leurs applications. Les gens adaptent les règles à leur propre contexte et créent et reconfirment continuellement ce que Olivier de Sardan (2008) appelle des « normes pratiques », des normes créées et suivies par les acteurs dans le processus de la vraie gouvernance quotidienne.

2.3. La terre et la propriété sur le site maraîcher de Mokali

En 1980 le chef coutumier local (de cette époque) avait cédé la terre du présent site agricole Mokali à l'Etat. Concrètement, l'Etat à travers le ministère de l'agriculture et de développement rural a acheté la terre qu'il confié après à Cecomaf pour sa gestion. Cecomaf a distribué la terre auprès des personnes désireuse de travailler comme des maraîchers urbains. Les gens ont juste payé la contribution à la coopérative et leurs fiches parcellaires qui prouvaient que la parcelle de terre leur appartenait. L'Etat a protégé les maraîchers en publiant un arrêté (arrêté départemental du 04 Septembre 1980), lequel stipulait que la terre du site agricole est à la disposition du ministère de l'agriculture et du développement rural, et qu'elle devrait être utilisée uniquement pour un usage agricole. Il était aussi déclaré que l'Etat devrait finalement donner des titres définitifs de propriété de terre (titres fonciers) aux maraîchers qui avaient leur fiches parcellaires, après 10 ans d'exploitation agricole de cette terre. Malheureusement, depuis les pillages et la destruction des infrastructures et la détérioration de la gestion des sites maraîchers, le contrôle étatique sur ces sites est quasiment absent et comme corollaire les maraîchers n'ont jamais obtenu leur titre définitif de propriété. Cela signifie que jusqu'à présent les maraîchers continuent de cultiver leurs terres ; ils sont convaincus que sur la base de fiches parcellaires qu'ils possèdent depuis les années 1980, ils sont toujours détenteurs de leur droit de cultiver sur ces terres. Par conséquent, la position des

marâchers et celle de leurs parcelles de terre est très ambiguë et dans le même temps très vulnérable. Ils ont seulement leurs fiches parcellaires, lesquelles peuvent être contestées aujourd'hui, et obtenir un titre de propriété individuelle est illégal pour autant qu'ils travaillent sur une terre publique dont la propriété revient à l'Etat. En plus, il y a des marâchers qui ont perdu leurs fiches parcellaires pendant cet intervalle de temps ou pendant les pillages des années 1990, ce qui les rend encore plus vulnérables.

Le fait que la terre du site marâcher est un bien public à caractère exclusivement agricole, devrait être un facteur de sécurité pour les marâchers et l'activité du marâchage urbain. Néanmoins, le caractère à la fois collectif et public n'est pas du tout protégé par l'Etat. Cela a créé pour d'autres acteurs des opportunités de revendiquer un usage non-agricole de la terre du site marâcher. Après les pillages, et après le départ de Cecomaf et l'incapacité de Pasmakin et Ucoopmakin d'assumer leurs rôles, la question foncière et de la propriété est devenue moins claire et la terre du site marâcher est graduellement devenu moins « intouchable ». Les chefs coutumiers ont progressivement commencé à se réapproprier et à revendre la terre du site marâcher, aussi aux personnes qui n'avaient aucune intention d'exercer une quelconque activité agricole. Selon Platteau (1995), l'échec de l'Etat à gouverner une ressource naturelle comme la terre n'est pas une surprise : « le transfert d'une propriété commune villageoise a rarement été un succès parce que le contrôle gouvernemental efficace est beaucoup plus difficile que l'organisation communautaire » (traduit de Platteau, 1995 : i). Cela peut aussi être observé sur le site marâcher, bien que le site Mokali fait partie de la capitale du Congo et n'est pas un espace villageois dont Platteau parle. Néanmoins, sur le site Mokali non seulement le contrôle public fait défaut, mais aussi l'organisation communautaire périclité.

2.4. Le déclin du leadership « communautaire » ou « coutumier »

2.4.1. Le Leadership coutumier et la réappropriation de la terre

La famille coutumière effective sur le site marâcher Mokali est la famille du chef coutumier du Groupement Mikondo (lequel entoure l'espace entre la rivière Nsele à l'Est et la rivière Ndjili à l'Ouest, dans laquelle se trouvent les communes de Nsele et de Kimbanseke). Ils font partie du clan Titi Kimpanzu de la tribu Humbu (*Bahumbu*). A Kinshasa, il existe deux tribus originaires, à savoir les tribus Humbu et Teke. Cependant, la distinction entre les Humbu et les Teke n'est pas si simple, vu les nombreux mariages mixtes au cours de

l'histoire (de Saint-Moulin 2004). Se désigner Humbu ou Teke renvoie plutôt à une construction historique plus large et des stratégies sociales que cela n'est basé sur des faits objectifs généalogiques (de Saint-Moulin 2004). Mais cela ne signifie nullement que l'identité « Teke » ou « Humbu » n'est pas importante. La famille du chef coutumier à Kimbanseke revendique fortement son identité Humbu. D'une manière générale, nous pouvons dire qu'actuellement les Teke ont leur autorité coutumière dans la commune de Maluku (et plus au nord), et les Humbu dans les autres communes de Kinshasa (de Saint-Moulin 2004). Les deux espaces sont divisés par la rivière Nsele. Bien que les Humbu possèdent une large surface de la terre urbaine à « gouverner », selon les Humbu les Teke sont politiquement plus puissants (occupants plus de postes politiques).

L'actuel chef coutumier du groupement Mikondo, Ndola Mabela, est le jeune-frère de l'ancien chef coutumier Mfumu (Seigneur) Ngandu (décédé en 1990), qui avait cédé à l'Etat la terre sur laquelle se trouve l'actuel site maraîcher Mokali. Ndola Mabela a succédé à Mfumu Ngandu en 1995 (selon l'attestation officielle de succession). Actuellement, Ndola Mabela est très âgé, ce qui fait qu'il n'est plus très actif. Il a un représentant officiel qui agit en son nom et exerce son pouvoir ; il est le mandataire officiel du chef et en tant que tel il le représente dans toutes les occasions officielles. Mais de manière officieuse, d'autres membres de la famille le représentent aussi (avec ou sans son approbation), particulièrement en ce qui concerne les ventes de terre. Cela fait partie des règles coutumières selon lesquelles les membres de la famille jusqu'à la quatrième lignée peuvent vendre la terre, bien que ceci doit se faire avec le consentement du chef coutumier. Dans la pratique, ce consentement est le plus souvent absent étant donné que le chef coutumier n'a plus la capacité, ni la volonté de contrôler toute cette machine, moins encore son représentant³⁷. Ainsi, tous les enfants peuvent vendre sans communiquer entre eux et sans avoir une autorité qui pourrait savoir à qui une portion ou une autre a été vendue, et si la terre vendue était oui ou non vacante. Cela soulève souvent des conflits, surtout entre les prétendus chefs coutumiers et les 'clients' en cas de vente à deux personnes à la fois. Dans ce cas, le chef coutumier résout le conflit en donnant au second acheteur une autre parcelle de terre qu'il/elle n'a pas choisie auparavant mais qu'il/elle doit accepter peu importe que le terrain lui plaise ou non. Ainsi, quand ils ont acheté

³⁷ Normalement tous les enfants (c'est-à-dire neveux, cousins, enfants, petit-fils, etc. du chef coutumier) peuvent vendre s'ils signent PO (par ordre) de Ndola Mabela. Mais beaucoup d'enfants vendent la terre sans signé PO et par conséquent gardent la totalité des revenus pour eux-mêmes. Pourtant, il n'y a pas du tout de contrôle. Comme le mandataire du chef coutumier l'explique : « ceux qui veulent l'ordre écrivent PO, ceux qui veulent le désordre n'écrivent pas PO » (entretien 16/01/2010), mais il ne contrôle pas les membres de famille comme il a eu à le dire, il ne veut pas et ne peut pas les contrôler tous. Le chef coutumier lui-même avait le même point de vue.

la terre, les acheteurs essaient souvent de la sécuriser aussi vite que possible, en mettant une petite construction sur la parcelle de terre. Dès qu'une construction est établie (bien que cela soit une construction très petite ou inachevée), on ne peut pas facilement la détruire ou prendre la terre, car cela reviendrait à détruire la propriété d'autrui.

Le manque de contrôle fait qu'il est plus facile de vendre la terre publique du site maraîcher. Bien que Ndola Mabela dit qu'il est d'accord avec le fait que Ngandu a cédé la terre à l'Etat dans le but d'y établir un centre maraîcher, et donc ne peut pas se la réapproprier ou la (re)vendre, les membres de sa famille le font néanmoins. Les membres de la famille du chef coutumier souvent s'autoproclament chefs coutumiers eux-mêmes (dans cet article nous les désignerons comme les « prétendus chefs coutumiers ») et vendent les terres du site maraîcher pour différentes motivations.

Le système coutumier Humbu repose sur le système matrilineaire, c'est-à-dire que seulement ceux qui sont liés au chef coutumier à travers un parent de sexe féminin font partie de la famille coutumière. A titre d'exemple, le chef coutumier ne sera pas succédé par son fils mais par son frère (d'une même mère) ou par son neveu maternel (le fils de sa sœur). C'est aussi toujours le cas, par exemple le représentant officiel de Ndola Mabela est le fils de sa sœur. Et pourtant, parce que les enfants peuvent vendre avec le consentement du chef coutumier et parce que beaucoup de jeunes gens de nos jours pensent en termes de propriété et de la loi familiale (héritage de parents aux enfants), la confusion est créée. Les enfants et les neveux du côté paternel ont aussi le sentiment d'avoir le droit de diriger et de vendre la terre que leurs pères gèrent ou ont eu à gérer. Les enfants par exemple du frère du chef coutumier peuvent aussi vendre, au moins avec le consentement de leur père (qui est un parent du côté maternel) qui devrait à son tour avoir le consentement du chef coutumier. Mais dans la réalité, il s'avère que ce consentement soit rarement sollicité au chef coutumier. De cette façon, beaucoup de « prétendus chefs coutumiers » ont fait leur apparition, des gens s'autoproclament chef coutumier parce qu'ils sont de la famille du chef coutumier. Les enfants, les neveux, etc. du chef coutumier avec qui nous nous sommes entretenus ont dit que ces espaces ont été divisés entre eux et que chaque personne a le droit de gérer et de vendre une certaine surface. Pourtant, cette division semble plutôt être établie de manière ad hoc, dépendant de la proximité avec le chef coutumier ou d'un proche parent du chef coutumier, et les divisions ne sont pas du tout claires dans la pratique.

Evidemment, cela ne relève pas uniquement de l'ordre de la confusion : vendre la terre s'avère aujourd'hui un commerce lucratif, surtout avec la rareté des espaces libres à Kinshasa. Aussi la spéculation foncière est très présente, ainsi il y a beaucoup de gens désireux

d'acheter une parcelle de terre dans la périphérie de la ville. Puisque la plupart des terres dans la ville ont déjà été vendues, les membres de la famille coutumière tachent de se réapproprier de la terre qui a été vendue auparavant telle que la terre des sites maraîchers de la ville.

Les raisons qui justifient la réappropriation de la terre du site maraîcher d'après les membres de la famille coutumière sont multiples. D'un côté, certains disent que la terre du site n'a jamais été achetée auprès de l'ancien chef coutumier. Ils disent que l'Etat a seulement donné le « droit coutumier » (liste de biens que l'on devrait donner au moment où l'on achète une parcelle de terre du chef coutumier), mais qu'il n'a donné aucune somme d'argent. Et selon eux, il faut de l'argent pour acheter une portion de terre. Les opinions à propos de cette transaction de terre divergent et nous n'avons pas été en mesure de retracer ce que l'Etat avait exactement payé pour la terre³⁸. Néanmoins, d'après le chef coutumier Ndola Mabela, selon beaucoup de services étatiques et les maraîchers, la terre a été achetée par l'Etat et par conséquent le chef coutumier n'a plus le droit de la revendiquer. Bien évidemment, cela a aussi quelque chose à voir avec la notion de propriété et surtout avec une certaine conception d'un prix « bon marché » pour une portion de terre (conception qui a bien évidemment changé avec le temps). Il est possible que l'Etat n'a donné que le droit coutumier, mais que – dans le temps – c'était perçu comme suffisant pour acheter la terre. Mais même si cela est le cas, les membres de la famille coutumière disent que le chef coutumier a la responsabilité de gouverner sa terre et, par conséquent, qu'ils ont le droit de se réapproprier les terres abandonnées afin de les revendre. Donc même si la terre a été vendue auparavant, quand elle est abandonnée pendant un certain laps de temps et qu'elle n'est pas mise en valeur, le chef a le droit de la mettre à la disposition d'un tiers, voire même de la réaffecter à un autre usage. Il va de soi que c'est une démarche qui a du sens, la terre étant rare, sa mise en valeur dans un but utile est important. Mais, en se réappropriant la terre, ni le caractère public ni le caractère agricole du site ne sont pris en compte.

Il y a aussi une confusion qui s'est créée autour de la question de savoir si la terre a été cédée ou vendue. Les membres de la famille coutumière disent que la terre était cédée à l'Etat, tandis que les maraîchers et les acteurs étatiques disent que la terre a été vendue. Il est possible qu'auparavant ces deux termes n'avaient pas des significations distinctes, mais aujourd'hui la jeune génération de la famille coutumière le fait. Ils disent que la terre était cédée pour l'objectif d'un projet agricole, mais pas vendue de manière permanente.

³⁸ Nous avons cherché dans beaucoup d'instances et avec bon nombre de personnes un document officiel sur lequel était décrit cette transaction, mais sans succès de le trouver. Probablement ça n'a jamais existé ou ça n'existe plus. Ainsi pour la reconstruction de cette histoire nous nous sommes basées sur les traditions orales, les histoires et les souvenirs des informateurs.

Cependant, les acteurs étatiques et les maraîchers ont perçu le transfert en tant que permanent. On observe ainsi des perceptions et des interprétations différentes de l'histoire, et la création de narrations historiques (cf. Berry 1997). Tout acteur a créé et crée sa propre version de l'histoire et des faits.

2.4.2. Catégories de terre menacées

Il y a beaucoup de portions de terre sur le site maraîcher Mokali qui ont été abandonnées ou négligées. Il y a des parcelles de terre qui ont été prévues pour la construction des infrastructures. Pourtant, aucune infrastructure n'a jamais été construite, ainsi ces terres sont restées vides jusqu'à présent. Aussi, depuis la destruction du système de canalisation, quelques jardins maraîchers sont devenus difficilement cultivables et par conséquent ont été abandonnés. Ainsi, en tout premier lieu, les « prétendus chefs coutumiers » réclament ces parcelles de terre. Pourtant, non seulement les terres abandonnées mais aussi les terres exploitées sont enclines à la réappropriation et à la vente de la part de ces derniers. Il y a des prétendus chefs coutumiers qui menacent les maraîchers et prennent leurs terres par force pour les vendre à d'autres personnes désireuses de construire leurs maisons dans un des rares espaces restants de Kimbanseke. Les parcelles de terre sont aussi souvent vendues pendant les weekends, les dimanches quand les maraîchers ne sont pas là. La terre qui a fait l'objet de réappropriation est vendue aux alentours de 200\$ à 500\$ (dépendant des capacités de l'acheteur et bien d'autres critères subjectifs) par parcelle de 200 m².

Sur le site maraîcher Mokali, il y a différentes catégories de terre, négligées ou exploitées, qui sont menacées :

- Premièrement il y a la catégorie de parcelles de terre dans la vallée proche de la rivière. Elles sont les plus sûres et sont rarement sujettes aux menaces, parce qu'elles sont constamment occupées et cultivées par les maraîchers.

- Une deuxième catégorie de terres, qui sont les plus vulnérables, sont les parcelles de terre qui ont été abandonnées après les pillages et la destruction des infrastructures du site agricole (parce que ces parcelles sont actuellement difficile à irriguer). Bien que ces parcelles soient abandonnées, elles sont souvent encore 'propriété' d'ex-maraîchers qui demandent par exemple à la coopérative d'avoir un œil sur leurs terres. Ces maraîchers détiennent encore leurs fiches parcellaires et perçoivent toujours ces jardins comme les leurs. Ces parcelles de terre sont beaucoup plus vulnérables comparativement à celles recouvertes par la première catégorie.

- Troisièmement, il y a la catégorie de parcelles de terre qui étaient prévues par Cecomaf afin de servir comme zone résidentielle pour les maraîchers travaillant sur le site. Ces zones résidentielles se situaient toujours à 50 m de distance des jardins maraîchers. Actuellement, ces zones sont sujettes à la réappropriation de la part des chefs coutumiers, causant de fortes réactions des maraîchers qui considèrent que ces terres sont pour les maraîchers (même s'ils n'ont rien construit dessus).

- Quatrièmement, il y a une zone qui devrait être un espace infrastructurel du site maraîcher avec les bureaux de la coopérative, un hôpital, une école, etc. Pourtant, l'infrastructure a été détruite durant les pillages et les infrastructures qui n'étaient pas encore construites n'ont jamais été construites par la suite. Beaucoup de parcelles sur cette surface ont été vendues par les prétendus chefs coutumiers, et beaucoup de résidents y vivent.

- Cinquièmement, il y a des pentes fortes des quatre vallées sur lesquelles le site maraîcher de Mokali est construit. Ces pentes furent destinées à rester vierges et sans la moindre construction ; elles doivent servir comme une sorte de zone tampon entre la zone résidentielle de Kimbanseke et le site maraîcher. Cependant, on remarque que les maisons ont poussé comme des champignons, causant ainsi des têtes d'érosions et menaçant les maraîchers travaillant dans le bas fond.

En premier lieu, la réappropriation et la vente concernaient surtout les terres se trouvant dans les espaces abandonnés, puis graduellement les terres des maraîchers actifs et les terres des pentes fortes. Le site maraîcher perd graduellement son caractère agricole. Durant la période de recherche, nous avons constaté la remarquable croissance de construction des maisons à chaque fois que nous descendions sur le site.

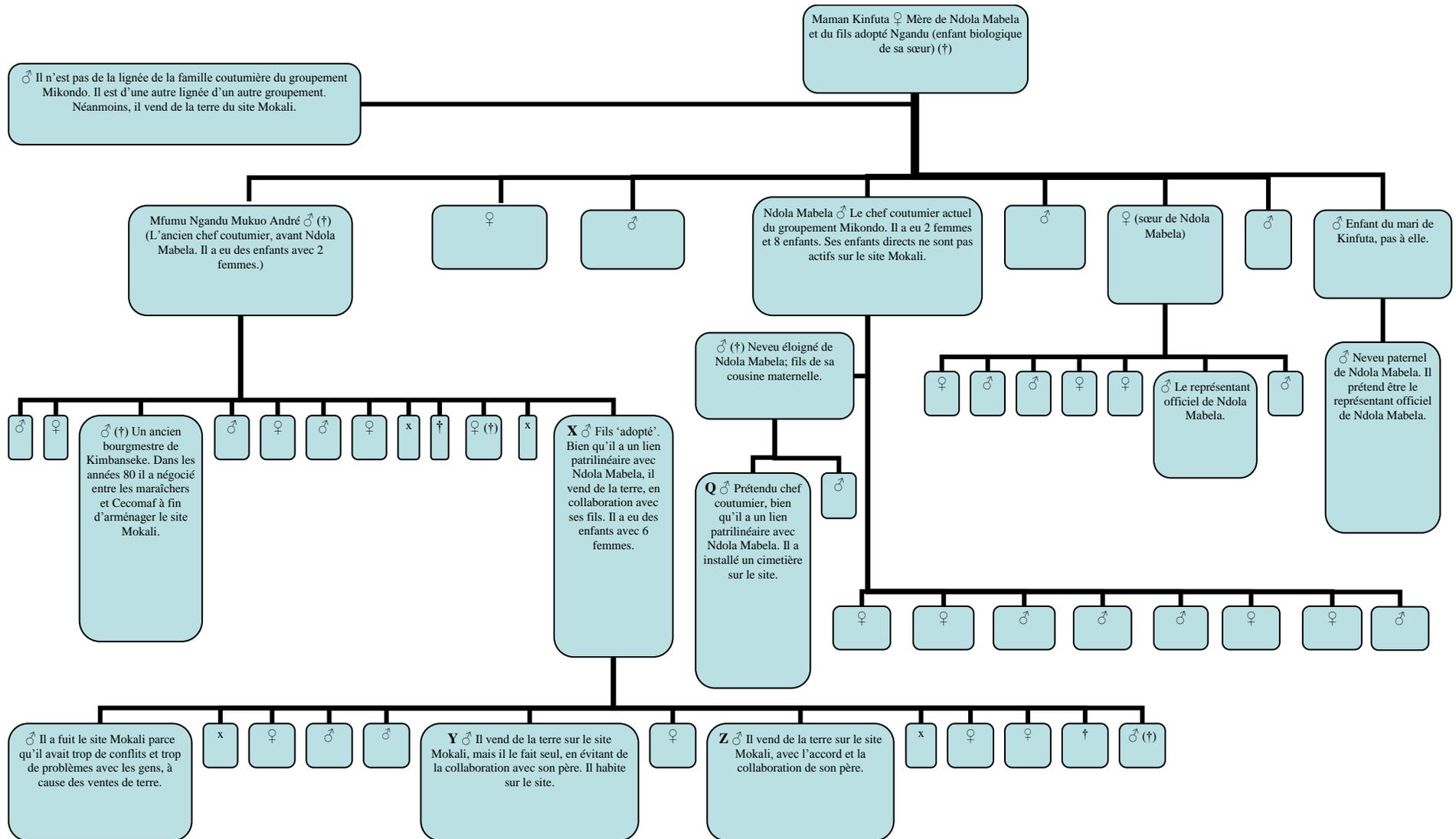
2.4.3. Positionnement de quelques « prétendus » chefs coutumiers du site Mokali

Entre eux, il existe également des tensions et des conflits. L'arbre généalogique³⁹ ci-dessous apporte une information détaillée sur les membres de la famille coutumière d'importance pour le site Mokali.

³⁹ Cet arbre généalogique est une réflexion des données récoltées concernant la famille coutumière. Ce n'est pas du tout un arbre généalogique complet ni conçue selon les 'règles' généalogiques. On a consciemment choisi de ne pas inclure beaucoup de personnes. On a focalisé seulement sur ces personnes qui ont quelque chose à voir avec la gouvernance foncière du site Mokali. Pour les contextualiser un peu on y a quand même compris les frères et sœurs des acteurs importants.

♂ = homme ; ♀ = femme ; † = décédé ; x = sexe inconnu ; Q, X, Y et Z sont les personnages qu'on décrit plus loin dans le texte.

Figure 5: Arbre généalogique du pouvoir coutumier



La vente de terres sur le site maraîcher s'articule autour de quelques figures de proue ou prétendus chefs coutumiers, qui ont aussi des complices (généralement leurs enfants) qui dirigent et vendent avec eux. Sur le site maraîcher Mokali, la rivalité existe entre d'une part le prétendu chef coutumier qu'on appellera ici Q et d'autre part le prétendu chef coutumier qu'on appellera ici X et ses enfants (surtout les deux fils Y et Z). X est un fils adopté de l'ancien chef coutumier Mfumu Ngandu donc le neveu paternel de Ndola Mabela. On comprend ici aisément et par évidence qu'il ne ressort pas de la lignée maternelle. Q est le fils d'un cousin maternel élargi de Ndola Mabela. Ainsi, que ça soit X ou Q, les deux ne sont pas liés à Ndola Mabela du côté maternel mais plutôt du côté paternel, mais ceci ne les a pas empêchés de s'autoproclamer chef coutumier sur le site Mokali. Les deux vendent des terres sur le site, X en particulier à travers ces deux fils. Entre ces deux fils (qui sont en fait des demi-frères, du même père mais d'une autre mère), la tension et la concurrence existent également. L'un essaie de vendre pour son propre compte et de garder les rentes pour lui-même, pendant que l'autre est « loyal » à l'égard de son père et partage avec celui-ci le revenu de ses ventes. Pendant l'interview, tous les deux pensaient que nous étions venus pour acheter une concession. Ainsi, chacun d'eux a essayé de nous convaincre séparément, se critiquant mutuellement. Le prétendu chef X et ses fils ont déjà vendu une grande partie des terres du site. La plupart de ces parcelles sont actuellement d'usage résidentiel. Très souvent, ce sont plus les locataires qui vivent sur ces parcelles que les propriétaires. La spéculation est donc bien présente.

Le prétendu chef coutumier Q a pris le « pouvoir » de son père qui a décédé, alors que normalement ceci ne devrait pas être le cas dans un système matrilineaire. Il a déjà eu à vendre beaucoup de terres et il a aussi construit un cimetière sur le site maraîcher. L'établissement de ce cimetière a soulevé beaucoup de protestations surtout de la part des maraîchers qui craignent que s'ajoutent aux conditions précaires existantes, les conditions antihygiéniques et la contamination pour leurs cultures ; mais jusqu'à présent le cimetière demeure toujours là. Q continue aussi de vendre des terres à côté du site, laquelle est en fait réservée par l'Etat pour la construction future d'un quartier pour les personnes nécessiteuses d'un logement (selon les rumeurs cela devrait être pour les victimes de la guerre et portera ainsi le nom du *quartier de la paix*)⁴⁰. Q vend ces terres à qui les désire.

La confusion reste silencieusement mais amplement entretenue dans la famille coutumière. Le chef coutumier, son mandataire et particulièrement les parents proches sont au

⁴⁰ 'Cité de la paix' est un quartier que l'état envisage construire près de la cité déjà existante 'cité de l'espoir', laquelle était construite pour les gens qui ont perdu leurs maisons à cause des inondations et des fortes pluies.

courant de cette situation, mais personne ne voit le besoin ou n'a la volonté d'intervenir. Il y a, par exemple, un jeune membre de famille, un neveu paternel de Ndola Mabela, qui s'est autoproclamé mandataire officiel de Ndola Mabela. Il a des faux documents et va représenter le chef coutumier dans plusieurs événements. Il vend aussi des parcelles de terres. Quelques membres de famille sont au fait d'une grande partie de la situation, mais ne semblent pourtant pas s'inquiéter. Un des fils de Ndola Mabela nous a dit qu'il ne voulait pas réagir à ces pratiques car lui-même se trouve aussi du côté paternel. Il ne voudra pas limiter le pouvoir d'un membre de la famille du côté paternel car il se nuirait lui-même. Il semble alors exister un consensus tacite autour du désordre aussi longtemps que les prétendus chefs coutumiers ne se nuisent pas mutuellement.

2.5. L'implication des acteurs étatiques : un Etat au pluriel

Comme beaucoup de prétendus chefs coutumiers ont conscience du caractère « illégal » de leurs actions de réappropriation, ils essaient de sécuriser leurs positions en incorporant des acteurs étatiques dans leurs activités, ce qui montre en filigrane qu'ils reconnaissent le pouvoir de l'Etat ou du moins qu'ils ont conscience que le pouvoir étatique puisse constituer un frein à leurs activités. Beaucoup d'acteurs étatiques sont impliqués dans la réappropriation de terre agricole, mais de manière fragmentée et divisée, agissant les uns contre les autres.

Quand ils vendent des parcelles de terre, les prétendus chefs coutumiers donnent un contrat de vente, avec lequel les acheteurs peuvent aller à la commune et puis au service des affaires foncières pour obtenir un titre officiel de propriété. Pourtant, si les acheteurs obtiennent leurs titres officiels de propriété, ils seraient en fait illégaux dans la mesure où le chef coutumier avec qui ils ont acheté les parcelles n'est pas reconnu comme tel par l'Etat, et la terre qu'ils achètent est considérée comme un bien public donc une propriété de l'Etat. Mais quelques prétendus chefs coutumiers (pas tous) continuent de dire à la population qu'ils peuvent obtenir les titres officiels de propriété au niveau de l'Etat. Et bien que la terre du site maraîcher soit de la terre publique de l'Etat, au niveau individuel des agents étatiques des affaires foncières peuvent effectivement être motivés pour établir des titres de propriété.

Les prétendus chefs coutumiers essaient aussi de se protéger contre des éventuels attaques en impliquant des acteurs étatiques dans leurs activités. Par exemple, selon une histoire qui nous a été racontée par beaucoup d'informateurs, un prétendu chef coutumier a donné une grande surface de terre à un important magistrat de la ville. Ainsi, tenter une

action en justice contre lui est une démarche qui s'avère très difficile pour les maraîchers, voire impossible. Les maraîchers eux-mêmes aussi déclarent que faire appel à l'Etat en cas d'éventuels problèmes revient à empirer la situation. Pendant les entretiens, beaucoup d'agents étatiques ont déclaré s'être vu offrir un terrain d'un chef coutumier. Selon leurs déclarations, aucun d'entre eux n'a accepté une telle offre.

Le prétendu chef coutumier Q dont on a parlé, qui a construit un cimetière sur le site maraîcher, se protège lui-même, ainsi que ses activités, de façon plus vigoureuse. Il se fait entourer par des militaires pour intimider et menacer les éventuels opposants. A travers un accord avec des autorités militaires, auxquelles il attribue des portions de terre ou des revenus de vente de terre, des soldats se tiennent à sa disposition. Les soldats, étant loyaux à leur chef, sont là pour sécuriser les terrains ou les potentielles propriétés de leurs supérieurs et simultanément les activités du prétendu chef coutumier Q.

Parfois les acteurs étatiques eux-mêmes sont aussi impliqués de manière très directe. Il y a par exemple un ancien commissaire de zone qui a une concession sur le site Mokali. Maintenant, il essaie d'agrandir sa propriété, en changeant les limites et en essayant d'incorporer des parcelles maraîchères. Il a des relations avec des géomètres du service de cadastre qui l'aide à obtenir (ou créer) les documents nécessaires.

Pourtant, les positions des acteurs étatiques vis-à-vis de ces types de pratiques diffèrent et les relations de pouvoir jouent un rôle non négligeable. Une fois un (ancien) maire de Kimbanseke était au courant des pratiques du prétendu chef Q et il a essayé d'y mettre fin parce qu'il était en désaccord avec de telles pratiques. En collaboration avec les policiers de la municipalité, il a arrêté Q et ses militaires qui ont été conduits en prison. Toutefois, cela a causé des problèmes au maire et aux policiers car les militaires sont plus gradés que la police. Sous la pression de la cour militaire, Q et ses militaires ont été relâchés, et le maire a dû se présenter devant le tribunal militaire pour expliquer ses actes. Sous le maire actuel de Kimbanseke, un commandant de police a également tenté de plaider en faveur de la fermeture du cimetière de Q, mais il a également été arrêté par des militaires de la cour militaire. Dans ce cas, l'incapacité des agents de l'Etat d'agir est caractéristique. Le fait que les prétendus chefs coutumiers ont des liens avec les militaires, fait que la police et d'autres acteurs étatiques sont en position de faiblesse pour réagir, comme ils sont hiérarchiquement plus bas que les militaires et la cour militaire.

Cependant, ces exemples montrent aussi que le pouvoir du chef coutumier seul ne suffit pas ; ce n'est pas une garantie pour exécuter ses activités sans troubles. On a besoin de l'Etat, ou au moins de quelques acteurs étatiques bien placés, afin de sécuriser ses activités.

Par ailleurs, on observe aussi que l'administration étatique n'est pas consistante du tout. L'administration étatique est une arène en soi avec beaucoup d'acteurs différents, tous avec leur propres stratégies, créant des relations de conflit et de collaboration.

Au niveau politiquement plus élevé, les acteurs étatiques connaissent le problème (même s'ils n'ont pas toujours connaissance de l'ampleur du problème), mais les actions sont plutôt rares. Au niveau de la ville, il y avait le CMC (comité municipal de concertation), un comité installé par Senahup Kinshasa. Ce comité réunissait tous les acteurs impliqués dans la planification urbaine pour discuter des questions foncières à l'égard de l'agriculture urbaine. Pourtant, depuis 2006, aucune réunion n'a eu lieu. Le chef de Senahup Kinshasa explique ce phénomène par le manque de moyens et un manque de volonté politique (insinuant que les acteurs politiques sont également impliqués dans la question des terres), mais, normalement, c'est à lui que revient la tâche de l'organisation des réunions de ce comité. En général, les relations entre les maraîchers et le Senahup sont aussi assez difficiles, comme le Senahup ne parvient pas à soutenir les maraîchers. Sur le site Mokali, les liens avec Senahup se sont extrêmement affaiblis depuis des années, en raison d'un conflit dans le passé. Un agent de Senahup avait créé une ONG sur le site, dont il a détourné l'argent. Les maraîchers ont chassé l'agent et depuis lors, les agents de Senahup n'étaient plus les bienvenus.

L'actuel gouvernement provincial de l'agriculture et du développement rural (en place depuis Janvier 2009) est conscient du problème des terres des sites maraîchers de Kinshasa, et dans son discours, le ministre provincial affirme qu'il veut s'attaquer à ce problème. Il réclame que le terrain soit un terrain public et qu'il ne soit donc pas vendu. Le ministre perçoit toutes les constructions sur le site agricole comme des constructions anarchiques et veut les démolir. Pourtant, au niveau du ministère provincial, ils admettent aussi que la complicité des acteurs politiques est un problème. Mais, inspiré par les exemples de démolition des constructions anarchiques par le ministère des affaires foncières dans d'autres espaces publics (non-agricoles) de la ville, le ministère provincial de l'agriculture et du développement rural en collaboration avec le ministère provincial des affaires foncières veut démolir toutes les constructions irrégulières basées sur des terres agricoles, même celles qui sont là depuis déjà 20 ans ou plus. On dit même que les résidents auront à payer pour les frais de la démolition. Le ministre provincial racontait qu'il a déjà empêché une personne de construire anarchiquement sur un site agricole.⁴¹ Mais, selon le ministère, à part cet événement, aucune abolition de constructions sur des sites agricoles n'a été promulguée par

⁴¹ Entretien avec le ministre provincial d'agriculture et développement rural (14/01/2010).

manque de ressources pour le faire. Jusqu'à présent, il n'est donc question que de discours, discours pourtant révélateur de la position vulnérable des habitants vivant sur les sites agricoles.

2.6. Vulnérabilité des habitants du site Mokali

Les résidents vivant sur le site maraîcher sont dans une position tout à fait spécifique. Ils ont acheté ou loué des terres sur le site agricole et ont leurs maisons à cet endroit. En parlant avec les résidents, il est apparu que plusieurs résidents ont déjà acheté leur parcelle de terre d'un chef coutumier dans le début des années nonante (après les pillages, en 1992-93-94). Pourtant, à cette époque très peu de gens sont venus vivre sur le site car ils avaient peur de la destruction et de l'insécurité, en raison des récents pillages mais aussi parce que la terre à cette époque était encore largement perçue comme de la terre à usage agricole et un terrain de Cecomaf. A partir de 1996, les résidents ont très lentement commencé à construire, mais même à cette époque les maisons étaient souvent détruites. La plupart des résidents sont venus vivre sur le site dans les années 2005-2006. Depuis ce moment, ils n'ont pas rencontré de réelles menaces ou de problèmes. Ainsi, des prétendus chefs coutumiers ont fait usage de l'évolution de la situation après les pillages pour se réapproprier des terres, mais les gens ne sont venus y vivre que plus tard en raison des problèmes d'insécurité. Cependant, même aujourd'hui les résidents sont dans une position assez vulnérable, même s'ils n'en sont pas toujours conscients. Très souvent, les résidents n'ont que les documents du chef coutumier et même s'ils ont obtenu des titres de propriété individuelle, ils les ont obtenus pour une parcelle sur une terre publique.

Les deux frères Y et Z dont on a parlé précédemment qui vendent des terres sur le site maraîcher ont également été très flous sur les titres de propriété officiels que pouvaient obtenir les personnes. L'un disait que les gens pouvaient aller à la commune pour obtenir une « fiche parcellaire » et l'autre pensaient qu'ils pouvaient obtenir un « livret de logeur ». Toutefois, le premier document est un document destiné seulement à la terre agricole et le second document est un titre de propriété ancienne qui n'est plus actuellement émis. Pourtant, il est effectivement possible d'obtenir un titre de propriété pour une parcelle de terre dans le site maraîcher, ce qui est encore un exemple des acteurs étatiques travaillant les uns contre les autres. D'abord, la population peut obtenir des titres de propriété dans une instance étatique et ensuite ils peuvent être chassés par une autre (le ministère provincial) en raison de la construction anarchique sur un terrain agricole.

Un autre aspect de vulnérabilité est le fait que de nombreux habitants louent leurs terres à un propriétaire (qui a acheté le terrain auprès d'un chef coutumier pour la spéculation). Ils courent le risque de voir leurs maisons détruites en raison d'une construction anarchique, alors que les parcelles de terre ne leur appartiennent pas. En outre et en général, ce ne sont pas les riches qui viennent vivre sur le site maraîcher, c'est surtout des gens pauvres qui ne peuvent se permettre d'acheter une parcelle dans d'autres parties de la ville. Nous ne devons pas oublier le contexte plus large de pauvreté et de croissance urbaine sans planification. Ce que nous voyons est en fait une lutte entre des personnes ayant des besoins élevés : des gens qui ont besoin d'un endroit pour vivre et des gens qui ont besoin d'un endroit pour cultiver des aliments. Même les prétendus chefs coutumiers vendent aussi la terre comme moyen d'obtenir un revenu. Il ya un manque d'espace pour vivre dans la ville, il ya un manque d'emplois formels, et de nombreuses personnes ont des difficultés à subvenir aux besoins de leur famille.

2.7. Vulnérabilité des maraîchers du site Mokali

Dans la situation actuelle, les maraîchers du site Mokali se sentent menacés. Ils craignent qu'à court terme, leurs activités disparaissent. La vente des terres utilisées et des terres des pentes fortes qui menace directement les activités de jardinage, et la vente des terres abandonnées, ôtent l'espoir des maraîchers d'avoir un jour un site maraîcher à nouveau équipé. En raison de la conception confuse et double de la propriété des terres, les maraîchers sont également dans une position vulnérable. Les maraîchers et leurs terres peuvent être menacés à la fois par l'autorité coutumière et l'autorité étatique. Au niveau de l'autorité coutumière, il y a beaucoup d'ambiguïté car plusieurs prétendus chefs coutumiers se réapproprient des terres sur le site. Au niveau de l'Etat, certains maraîchers n'ont plus leurs fiches parcellaires, ce qui les place dans une position vulnérable à l'égard des agents étatiques qui viennent mener des enquêtes sur le nombre de maraîchers travaillant sur le site. Et surtout, l'Etat ne protège pas le caractère agricole et public du site maraîcher, ce qui rend possible la réappropriation des jardins.

Pourtant, l'absence initiale d'organisation et de gestion du côté de l'Ucoopmakin, n'a pas aidé ni à protéger ni à empêcher le site maraîcher d'être dépossédé de sa terre. Ce n'est pas seulement l'Etat qui ne protège pas le site maraîcher, mais aussi Ucoopmakin qui ne prête pas aussi attention au caractère agricole de la terre des sites. L'absence de gestion a contribué à

l'abandon et au délaissement des zones de terres, ce qui rendait le site plus attrayant pour les acteurs en quête de la terre.

Puisque maintenant la réappropriation est une réalité, les maraîchers, le président et la coopérative maraîchère du site Mokali essaient d'entreprendre des actions pour se défendre contre la vente des terres en se regroupant, par le lobbying et la défense de leurs propriétés. Ils ont des stratégies individuelles et collectives pour défendre «leurs» terres.

Individuellement, les maraîchers essaient de délimiter leurs parcelles de terre afin de les rendre plus sûres. Ils le font par la délimitation de leurs parcelles de terre avec des piquets, ayant leur fiche parcellaire qui contient les dimensions et l'emplacement de la parcelle de terre, et en construisant une petite cabane à côté de leur jardin. En outre, certains maraîchers qui peuvent s'en offrir tentent d'obtenir un titre de propriété officielle de leur parcelle de terre, ce qui est en fait illégal. Cependant, parce que beaucoup de gens ont perdu leurs fiches parcellaires au cours des pillages, la stratégie la plus présente pour garantir la propriété de sa terre est de la mettre continuellement en valeur, c'est-à-dire d'y cultiver en permanence mais aussi d'y être présents en permanence car les maraîchers sont toujours convaincus de leur droit de cultiver la terre. Bien que les maraîchers urbains ont toujours trouvé et trouvent encore très évident qu'ils ont le droit de cultiver la terre de leurs parcelles maraîchères, ils ne s'attendaient pas à être confrontés à des réappropriations agressives et aux ventes de la terre comme ils l'expérimentent aujourd'hui. Contrairement à ces expériences, les maraîchers espèrent toujours une plus grande implication de l'Etat, son soutien et de sa protection. Bien que maintenant, les maraîchers sont encore très nostalgiques par rapport à l'époque de Cecomaf où tout était bien géré et où leurs activités étaient prospères et sûres.

Une stratégie pour les maraîchers qui ne cultivent plus eux-mêmes leurs terres est de laisser un tiers y cultiver à leur place afin de ne pas donner l'impression que la terre a été abandonnée. Il s'agit d'une stratégie pour la protection de la terre seulement, toute la production est pour la personne qui cultive comme c'est lui/elle qui fournit un service au propriétaire et non l'inverse.

Lorsque des conflits éclatent et que la terre d'un maraîcher (ou d'un certain nombre de maraîchers) est prise, les maraîchers qui ont les moyens peuvent aussi essayer de porter l'affaire devant la justice. Pourtant, ces cas ne constituent pas des réussites. Un maraîcher, l'ancien président de la coopérative, dont la terre était prise par un prétendu chef coutumier, a pris des mesures juridiques, mais a perdu beaucoup d'argent à la cour sans obtenir aucun résultat. Il est décédé avant que le jugement ait été prononcé.

Aussi par des actions collectives, les maraîchers tentent de résister à la réappropriation des terres. Par plusieurs moyens, les maraîchers s'opposent à la « résidentialisation » de leur site agricole. Quand les maraîchers savent que les prétendus chefs coutumiers et ses complices viendront pendant le weekend pour se réapproprier une(des) parcelle(s) de terre, ils s'organisent en groupe restreint pour descendre sur terrain et physiquement défendre la(les) parcelles de terre du(des) maraîcher(s) respectif(s).

Ces actions sont souvent impulsées par le président⁴² du site maraîcher et de la coopérative. Néanmoins, l'action collective et la mobilisation des maraîchers ne sont pas aisées, d'autant plus que la coopérative est assez faible. Le fait que la coopérative ne compte que 95 (sur 759) maraîchers indique que l'individualisme et la méfiance sont tout aussi présents que la résistance. Mais la présence de la frustration soulève également les actions. Une fois les maraîchers ont fait une grève de trois jours, pendant laquelle ils ne vendaient pas de légumes. A travers cette grève, ils ont essayé d'attirer l'attention du public et des autorités étatiques sur leurs problèmes, surtout au niveau de la commune.

Le président du site Mokali joue un rôle de « chef de file de la résistance ». Il essaie de stimuler les maraîchers pour mener des actions collectives. Et il est particulièrement actif dans le lobbying, écrivant des lettres aux autorités de l'Etat et portant les problèmes des maraîchers dans les médias locaux (des journaux locaux, principalement). Parfois, les maraîchers contribuent à payer des frais de publication d'un article dans un journal. Les autorités étatiques répondent parfois avec des lettres et de communications, en disant qu'il est effectivement interdit de construire sur le site maraîcher, mais jusqu'à présent, aucune action n'est entreprise.

En cas de conflit concret (quand on essaye de revendre des terres ou lorsque la terre a été vendue à deux personnes en même temps par exemple), les maraîchers avec leur président font aussi des négociations avec les prétendus chefs coutumiers. Souvent, ces négociations ont lieu dans le bureau de la police locale et conduisent à un arrangement (temporaire) entre les différentes parties sans recourir aux tribunaux, en payant certaines amendes et en faisant tous quelques concessions ; mais ces négociations aboutissent très souvent à une impasse.

Un développement plus prometteur est que récemment, le président du site et la coopérative ont établi des relations avec la commune en vue d'une collaboration pour protéger

⁴² Le président du site maraîcher Mokali est à la fois leader de la coopérative et du centre maraîcher entier (incluant les maraîchers coopérateurs et non-coopérateurs). Le président est maraîcher lui-même, travaillant plusieurs jardins. Actuellement il est président intérim du site, parce que l'ancien président a décédé. Avant, il était professeur à l'école secondaire et dans un passé lointain il a étudié à l'université (bien que, par la force des choses, il n'a pas pu terminer ces études) et il a voyagé beaucoup en Afrique. Maintenant il habite à Kimbanseke, près du site maraîcher. Les présidents des sites maraîchers sont élus par les maraîchers.

le site. Ils ont réussi à convaincre le bourgmestre que la viabilisation du site requiert sa protection, et ils ont convoqué des agents de l'Etat qui normalement commenceront à compter et enregistrer tous les maraîchers sur le site afin d'avoir des informations correctes.

Il va de soi que tous les maraîchers ne sont pas non plus des philanthropes car eux aussi vendent des terres. Beaucoup d'entre eux ont vendu leurs fiches parcellaires aux autres afin qu'ils puissent cultiver la terre. Pourtant, certains d'entre eux construisent aussi des maisons sur leur parcelle de terre, bien que les fiches parcellaires ne soient qu'un droit d'usage pour une portion de terre. Parfois aussi, des collaborations opportunistes ont lieu afin de profiter de la relative prospérité du marché foncier informel. Par exemple, sur un autre site maraîcher de Ndjili (une autre commune de Kinshasa) un faux agent de service d'urbanisme en collaboration avec un prétendu chef coutumier et un membre de la coopérative du site maraîcher en question, ont vendu plusieurs jardins. Sur un autre site maraîcher, un chef coutumier est allé à la cour parce que les maraîchers avaient vendu leurs parcelles à des gens qui voulaient y construire des maisons. Le chef coutumier a gagné le procès et les maisons doivent être détruites.

2.8. Un moment ouvert pour les autorités coutumières, les maraîchers et l'Etat

En théorie, la terre du site maraîcher Mokali est une propriété de l'Etat, et plus spécifiquement une terre publique pour un usage exclusivement agricole. Pourtant, on voit que c'est certainement non seulement l'Etat mais aussi – et même pour la plupart – d'autres acteurs qui gouvernent l'utilisation de la terre sur le site maraîcher. Platteau argumente qu'en général « la propriété de l'Etat est susceptible de dégénérer en un système d'accès ouvert de fait » (traduit de Platteau 1995 : 6). C'est ce qui semble arriver sur le site Mokali. Platteau parle en grande partie des contextes ruraux et des raisons d'échec comme la vaste dispersion de la population rurale africaine et de leurs ressources naturelles. Ce que nous voyons dans la ville de Kinshasa est qu'effectivement le bien public a tendance à devenir un système d'accès ouvert (relativement ouvert, bien que gouverné par un certain groupe d'acteurs qui en détermine l'accès), mais pas à cause de la « dispersion » ou de l'aspect incontrôlable de la ressource naturelle de la terre, mais plutôt à cause d'un manque de capacité ou de volonté de l'Etat de contrôler la terre de l'Etat. Et maintenant que la propriété de l'Etat évolue vers un système d'« accès ouvert », la gestion communautaire n'est pas non plus très performante : il y a aussi un manque de contrôle et beaucoup de conflits fonciers qui se sont créés. Platteau proclame que les biens communautaires ne seront plus efficaces s'il n'y a pas(plus) de

cohésion interne ou de leadership dans la communauté locale, par exemple parce qu'ils ont disparu à cause de « la rapide croissance démographique et de l'intégration accrue des marchés » (traduit de Platteau 1995 : 12). Le site Mokali, officiellement propriété de l'Etat, en fait, s'est de nouveau transformé en un système de bien communautaire dans lequel les chefs coutumiers gèrent l'utilisation de la terre. Néanmoins, ces chefs créent des nouvelles positions de pouvoir et ils utilisent ces positions plutôt pour leur propre enrichissement que pour le bien-être de la communauté. Les prétendus chefs coutumiers changent en fait la propriété (ou plutôt la surveillance) collective en droits de propriété individuelle, chaque chef ayant sa propriété qu'il/elle peut gérer et vendre. Ce qui était un bien commun devient de plus en plus un bien privé. A cause de la rareté de la terre, causant des conflits fonciers, le régime foncier existant a tendance à se transformer automatiquement en droits de propriété privée (Baland & Platteau 1997 ; Platteau 2000). Cela paraît être le cas à Kinshasa, même sur un terrain qui était explicitement d'usage public. Si l'Etat n'intervient pas, la terre maraîchère risque d'être morcelée petit à petit en beaucoup de petites parcelles privées séparées. Ce qui contribue à cette évolution est l'abus de la terre collective par une certaine élite (Baland & Platteau 1997) : les membres de la famille coutumière s'appuient sur leur pouvoir traditionnel et les acteurs étatiques usent leur fonction et leur pouvoir pour leur propre profit. Les élites locales voient le profit économique d'appropriation et la vente de la terre en tant que bien privé. Les titres fonciers ont tendance à être utilisés pour la spéculation plutôt que pour l'agriculture par exemple. De cette façon, les titres fonciers privés ne sont pas au profit des pauvres mais beaucoup plus au profit des élites (Platteau 1995). On voit que les zones périurbaines deviennent une sorte « d'interface entre les marchés de terres commerciales et des régimes fonciers coutumiers » (traduit de Lynch et al. 2001 : 192), surtout au profit d'un certain réseau d'élites.

Cependant, on ne doit pas interpréter la lutte foncière sur le site maraîcher Mokali uniquement comme un conflit concernant ceux qui ont accès à la terre mais aussi comme un conflit de pouvoir. Qui a en effet le contrôle politique sur la terre ? (Lund 1998). Les chefs coutumiers, les maraîchers et l'Etat tâchent de faire en sorte d'avoir le pouvoir sur le contrôle de la terre. A travers les conflits, le pouvoir des chefs coutumiers, des maraîchers et de l'Etat en rapport avec la terre du site maraîcher est remis en question.

De tels moments de lutte dans lequel le pouvoir et l'autorité des acteurs sont mis en question pourraient être qualifiés « de moments ouverts » : « des périodes particulièrement intenses de réarrangement de l'ordre social » (traduit de Lund 1998 :1). Dans ces moments ouverts, l'autorité et la légitimité sont remises en question, contestées et même

éventuellement redéfinies. Ce sont ainsi des moments qui créent des opportunités, mais qui peuvent aussi menacer quelques acteurs établis. Sur le site Mokali, on peut clairement observer une telle lutte à propos du pouvoir.

Dans le cas de la lutte foncière sur le site maraîcher Mokali, l'Etat n'est clairement pas le seul acteur à dominer le jeu, ni le plus fort, ni le plus important. En fait, l'Etat est extrêmement fragmenté dans ses actions de gouvernance des terres publiques. Les relations de pouvoir et la création de positions de pouvoir renvoient plutôt à des relations entre des acteurs individuels qu'avec des institutions. L'Etat, mais aussi un réseau d'acteurs étatiques et d'acteurs non étatiques gouvernent l'espace public (Lund 2006 a&b). Par conséquent, plutôt que de parler de l'Etat comme un tout, nous préférons parler d'un ensemble pluriel composé par différents acteurs étatiques qui agissent et gouvernent de différentes façons, dans des voies qui ne sont pas toujours communes.

A travers la gestion de la terre par les prétendus chefs coutumiers (qui travaillent directement ou indirectement avec des acteurs étatiques), une sorte d'« informalisation », ou nous pouvons même dire de privatisation de l'organisation urbaine et de la gestion de la terre prend la place de ce qui devrait relever de l'espace public (cf. Blundo 2006 ; Hibou 2004). Contrairement à ce qu'on dit de l'Etat en RDC, nous ne qualifions pas l'Etat d'entièrement rapace, tant il est difficile d'affirmer que « l'Etat » en tant que système est totalement cupide ou que ce sont uniquement les acteurs étatiques qui le sont. Dans le cas du foncier que nous étudions, les prétendus chefs coutumiers ou les personnes qui revendiquent l'autorité coutumière, sont en fait tout aussi prédateurs que l'Etat. De plus, ils incorporent des acteurs étatiques dans leurs actions en vue de résister dans leurs activités illégales. Dans ce sens, différents types de pouvoir s'entremêlent, différents acteurs s'associent et essaient de fusionner leurs activités : cette association permet de dominer un système où les règles sont floues et dont le challenge quotidien et la meilleure garantie pour réussir est d'être le plus fort. Dans un système de gouvernance à travers des négociations quotidiennes entre différents acteurs, les relations individuelles et les positions de pouvoir sont extrêmement importantes.

Dans la gestion de la terre publique dans le secteur du maraîchage urbain, l'Etat fonctionne d'une manière très fragmentée, c'est-à-dire plutôt à travers des actions d'acteurs étatiques individuels qu'à travers une politique étatique globale. Les agents étatiques individuels sont mobilisés par les intérêts et les stratégies des acteurs locaux. Par conséquent, pour les maraîchers du site Mokali, l'option la plus pertinente pourrait être de faire exactement la même chose, mais alors dans un but collectif ou 'développementaliste' au lieu de l'opportunisme privé. Par exemple, le lien qui a été fait récemment entre la coopérative

maraîchère et la commune de Kimbanseke, avec l'objectif d'essayer de sécuriser la terre du site maraîcher, pourrait constituer une alternative porteuse. Dans un contexte caractérisé par un manque d'une politique générale émanant de l'Etat, sécuriser sa position par des rapports stratégiques avec l'Etat à travers des acteurs étatiques est sans doute la meilleure stratégie pour obtenir et maintenir le pouvoir ou le contrôle sur la terre. Cela signifie qu'un Etat pluraliste ou un pluralisme de normes en général n'implique pas nécessairement un Etat en échec ou un Etat faible (Reyntjens 1999). En outre, un Etat fragmenté ne signifie pas que les acteurs ne doivent plus prendre en compte l'Etat pour atteindre leurs buts.

Toutefois, le caractère changeant de l'Etat à travers le temps peut être observé. Bien que dans les années 1980, l'Etat était capable d'« acheter » un terrain au chef coutumier en ne donnant que le droit coutumier, ce phénomène est contesté aujourd'hui. Avant l'Etat pouvait s'approprier la terre de l'autorité coutumière d'une façon plutôt autoritaire, tandis qu'aujourd'hui l'autorité coutumière néglige les lois étatiques et se réapproprie la terre publique. L'Etat est toujours présent et bénéficie encore d'un pouvoir relatif, mais il doit partager son 'pouvoir de gouvernance' avec d'autres acteurs non-étatiques.

3. Perspective comparative : maraîchage urbain et accès à / contrôle sur la terre à Kikwit

3.1. La terre et le maraîchage urbain à Kikwit

Généralement, le maraîchage urbain est une activité exercée par la population en situation de vulnérabilité et par conséquent surgit là où la propriété foncière est précaire (Lynch et al. 2001) ; à Kinshasa, la situation est toute différente. Durant l'époque coloniale, des espaces étaient déjà prévus pour le maraîchage urbain, et ce n'est que récemment que l'utilisation des terres pour les maraîchers est moins assurée qu'autrefois. A Kikwit par contre, les maraîchers sont généralement dans une situation foncière très précaire. En général, ils exercent leurs activités dans des espaces qu'ils ont découverts, mais qui ne leur appartiennent pas, et la majorité des maraîchers ne détient pas de droit officiel d'exploitation.

A Kikwit, il y a trois types de maraîchers urbains : ceux qui possèdent un jardin chez eux, ceux qui travaillent sur le terrain d'un propriétaire de terre, et ceux qui ont leurs propres terrains. Ceux qui ont des jardins chez eux n'ont pas été pris en compte pendant la recherche car ils exercent seulement les activités de maraîchage à une échelle très réduite d'autosubsistance. La plupart des maraîchers que nous avons étudiés dans les vallées font le maraîchage sur des terres qui ne leur appartiennent pas. En effet, seule une petite minorité, certaines associations de maraîchers, est devenue propriétaire d'une concession sur laquelle

ils exercent leurs activités de maraîchage. Les deux vallées dans lesquelles on a étudié, Luini et Misengi, sont des vallées entourées de rivières et dont la terre est le plus souvent la propriété privée des fermiers, ainsi que de l'État. La plupart des maraîchers travaillent donc sur les terres de fermiers ou sur des terres vierges qui appartiennent à l'Etat, enfin certains ont leurs propres terres dans la vallée. Pour avoir une idée sur la quantité de fermiers, sur ce que représentent les terres d'Etat et les maraîchers dans les vallées, on peut se référer aux deux cartes qui apparaissent dans les annexes 4 et 5.

Les fermiers représentent une catégorie très spécifique à Kikwit et qui n'existe pas comme telle à Kinshasa. Alors que les maraîchers urbains font seulement les cultures maraîchères, les fermiers possèdent toute une zone de terre avec leur propre ferme et où ils (ou leurs travailleurs) exercent de nombreuses activités agricoles comme la pêche, la riziculture, l'arboriculture, l'élevage, les arbres fruitiers, etc.

Bien qu'en langue locale, le terme 'fermier' porte très souvent à confusion avec le terme 'chef de terre', les fermiers ne doivent pas être confondus avec l'autorité coutumière. Le terme chef de terre est utilisé de nos jours à Kikwit en tant que concept général pour désigner «celui qui est responsable de la terre» ou «le propriétaire», qui pourrait être un chef coutumier mais aussi n'importe quelle autre personne (comme dans la plupart des cas). La confusion résulte du fait que certains anciens chefs de terre, administrant leurs terres sur la base du pouvoir coutumier, comme pour conserver leur terre et y rester, ont vendu beaucoup de parcelles de terres et ont obtenu des titres de propriété pour une partie de leurs terres. De cette façon, ils sont devenus des fermiers dans la ville parce qu'officiellement dans la ville de Kikwit, les chefs de terre ou les chefs coutumiers en général n'existent plus et ne sont pas acceptés. Parallèlement, les fermiers qui ont acheté leur terre d'un chef coutumier ou de l'Etat, ont progressivement été perçus par la population comme des chefs de terre parce qu'ils étaient devenus d'importants propriétaires de terre. Mais la conviction générale à Kikwit est que l'autorité coutumière n'existe plus (du moins pas dans la ville). Autrefois, les villages et les chefs coutumiers ont été déplacés en dehors de la ville, et dans ses enceintes c'est l'Etat qui dirige. Nous avons par exemple rencontré un chef de terre coutumier qui vit encore à Kikwit et continue de prétendre contrôler toutes les terres de la vallée Misengi. Toutefois, il a reconnu qu'il n'est détenteur d'aucun pouvoir de contrôle et qu'il n'est pas pris au sérieux par la population. Etant donné qu'il a déjà vendu et morcelé toutes les terres qui étaient à sa disposition, il ne dispose plus d'aucun pouvoir (contrairement à la situation à Kinshasa, où on accorde encore beaucoup de valeur à l'autorité coutumière et où ils peuvent se réapproprier la terre).

C'est entre 1960 et 1980 que la plupart des fermiers ont acheté leur terre à l'Etat ou aux anciens chefs coutumiers qui ont quitté la ville ou qui ont été contraints de rendre leur terre disponible aux besoins d'extension de la ville. Particulièrement à l'époque de Mobutu, en s'appuyant sur la loi Bakajika, l'Etat a revendiqué beaucoup de terres aux chefs coutumiers ; à la même époque, les élites qui gravitaient dans les réseaux du MPR⁴³ obtenaient aisément de grandes surfaces de terre.

3.2. Le contrôle des propriétaires et l'accès des maraîchers

Aujourd'hui, les fermiers conservent leur statut de propriétaire de terre et ont un plein contrôle sur leurs terres. Sur la terre d'un fermier, aucune démarche ne peut être entreprise sans le consentement préalable du fermier. En général, les maraîchers qui exercent leurs activités sur la terre des fermiers ne possèdent aucun document officiel ou écrit prouvant leurs accords. Ils travaillent sur la base d'un accord verbal et des promesses. Pour utiliser la terre d'un fermier, les maraîchers lui donnent un certain pourcentage de leur production. Ce pourcentage peut varier de 10 à 50%, voire atteindre 85% (le pourcentage le plus extrême qu'on a rencontré). Beaucoup de fermiers ont donc tendance à profiter des maraîchers travaillant sur leurs terres. Les différences énormes en pourcentages sont révélatrices de la grande liberté dont usent les fermiers et de leur pouvoir à fixer le paiement pour l'utilisation de leurs terres. Par conséquent, travailler sur la terre d'autrui n'est pas toujours profitable pour les maraîchers. C'est pourquoi certaines associations de maraîchers ont cherché à acheter leur propre terre, ce qui constitue la meilleure stratégie pour sécuriser leurs activités et obtenir un profit conséquent de leur propre travail. Ces maraîchers ont acheté leurs terres auprès de l'Etat ou d'un fermier. Néanmoins, un certain capital économique est nécessaire et peu de maraîchers peuvent se permettre un tel achat.

Les maraîchers demandent aussi parfois l'autorisation de cultiver sur les terres de l'Etat. Ils la sollicitent auprès du chef de quartier ou à l'échelle de la commune. Pour travailler sur les terres de l'Etat, les maraîchers doivent normalement obtenir de la commune des permis d'exploitation, mais peu de maraîchers entreprennent une telle démarche et le gouvernement local, de son côté, n'insiste pas non plus. Néanmoins, il arrive que les maraîchers falsifient les permis d'exploitation afin de pouvoir travailler sur une terre qui ne leur appartient pas ou dont ils n'ont pas sollicité la permission.

⁴³ MPR = Mouvement Populaire de la Révolution, partie politique de Mobutu.

La gouvernance de la terre concernant la culture maraîchère à Kikwit consiste en des négociations permanentes entre les propriétaires fonciers (en particulier les fermiers) et les maraîchers. Dans ce contexte, les maraîchers sont vulnérables, les propriétaires fonciers pouvant les chasser à tout moment. Et comme beaucoup de maraîchers à Kikwit ne font du maraîchage que pendant la saison sèche (de mai jusqu'à août), ils sont chaque année dans l'incertitude de savoir s'ils pourront utiliser les terres d'un propriétaire et travailler dans les mêmes conditions que l'année passée. Lynch et al. (2001) parlent des cultivateurs qui essaient de renforcer leurs liens avec les propriétaires fonciers afin de réduire leur vulnérabilité. Il s'agit d'une stratégie très présente à Kikwit. Pour les maraîchers, la relation avec le fermier est très importante afin de s'assurer un espace à cultiver.

Toutefois, il est particulièrement difficile pour les maraîchers, et surtout pour les groupes de maraîchers, de trouver de grandes surfaces pour produire à grande échelle. En effet, les fermiers préfèrent généralement, aux grands groupes de personnes travaillant sur une grande superficie, les mamans (individuelles) qui viennent travailler quelques franges de terre. Lorsque le propriétaire du terrain voit les maraîchers travailler sur une grande échelle et tirer beaucoup de profit des activités qu'ils exercent sur sa terre, alors il augmente le pourcentage demandé initialement. Cela a pour conséquence que l'activité n'est plus assez rémunératrice pour les maraîchers. Pour cette raison, certains maraîchers et des groupes de maraîchers errent chaque année pour trouver un endroit où travailler.

3.3. Rôle de l'Etat

À première vue, la loi étatique semble être plus respectée à Kikwit qu'à Kinshasa. Comparativement avec Kinshasa, ce qui est remarquable à Kikwit est l'absence du pouvoir coutumier. Il va de soi que les gens ont toujours de la considération pour le pouvoir coutumier, mais dans la ville de Kikwit, un consensus général (même parmi les anciens chefs de terre) semble exister : les règles coutumières ne sont pas appliquées, c'est la loi de l'Etat qui doit être respectée. La population de Kikwit nomme parfois Kikwit comme « la ville des blancs » tant elle a une législation stricte qui ne permet pas facilement de bafouer le droit de propriété d'autrui.

Mais cela ne signifie pas forcément qu'à Kikwit la gouvernance étatique fonctionne aisément. En tout premier lieu, dans le secteur du maraîchage, il y a trop peu de services de l'Etat. Les agents, en ce compris les agents de Senahup, ne viennent pas régulièrement soutenir les maraîchers (bien que les agronomes doivent officiellement le faire).

Deuxièmement, les agents étatiques ont tendance à user de manière détournée de leur position lorsqu'ils prélèvent les taxes (surtout sur le marché). Et quand ils vont sur terrain (à visiter les maraîchers) les agents étatiques en profitent pour demander des légumes pour compenser leurs frais de transport. A ce propos, il existe une confusion sur le service qui doit faire autorité dans le secteur du maraîchage urbain : à Kikwit, il existe à la fois un service de l'agriculture et un service du développement rural. Normalement, c'est le service du développement rural qui en possède les prérogatives, mais les malentendus persistent parce qu'au niveau provincial, les deux services constituent un seul ministère.

Bien qu'à Kinshasa le Senahup est très absent, à Kikwit ce service est quand même conscient des problèmes de l'insécurité foncière et il a mis en branle un projet pour établir un espace (de 2 ha, 1 ha ou 50 ares dépendant de ce qu'ils peuvent arranger) pour les activités des maraîchers,. Pour circonscrire cette terre, les agents du Senahup négocient avec les fermiers. Aussi, en général le gouvernement a tendance à permettre aux maraîchers de travailler sur les terres de l'Etat qui sont libres.

Bien qu'à une échelle plus réduite qu'à Kinshasa, la fragmentation de l'Etat et des actions étatiques contradictoires peuvent également être rencontrées à Kikwit. Par exemple, il existe une loi de l'Etat qui stipule que les terres situées à 20m (selon certaines sources 50m) le long de la rivière ne peuvent faire en aucune mesure l'objet de vente à qui que ce soit, et, que ces terres sont à usage public. Ainsi, les gens peuvent facilement mener des activités maraîchères pendant la saison sèche. Néanmoins, des conflits se déclenchent aussi sur ces surfaces, parce qu'il arrive que l'Etat décide de vendre ces terres. Il y a ainsi un conflit entre un groupe de maraîchers et une paroisse locale sur une telle portion de terre. Depuis les années 1990, le groupe de maraîchers a obtenu un droit d'exploitation pour cultiver un espace de 50m sur la rive de la rivière Misengi. Entretemps, l'ancien chef de terre a vendu les mêmes 50 m à la paroisse (inclus dans une plus grande surface). Depuis lors, les maraîchers et la paroisse sont en conflit, les deux parties revendiquant leur droit sur cette terre. La paroisse est allée au tribunal qui a statué sur le fait que les maraîchers doivent quitter la terre de la paroisse alors qu'auparavant ils avaient obtenu de l'Etat par le biais de la commune le permis d'exploitation. Mais aussi, il a été décidé au tribunal que la paroisse indemnise les maraîchers pour leurs arbres fruitiers qui étaient sur la dite portion de terre et que la paroisse avait détruits. Néanmoins, les maraîchers s'opposent à ce verdict et utilisent à présent la propre inconsistance de l'Etat comme stratégie pour rester sur le terrain. Comme il est permis d'avoir un étang dans la vallée sur 30 m le long de la rivière, ils ont dirigé une partie de la rivière Misengi dans des étangs piscicoles et continuent leurs activités maraîchères le long et entre

les étangs piscicoles. Ils ont obtenu des documents officiels de l'Etat pour le droit d'exploitation de leurs étangs, et de cette façon ils continuent à travailler sur le même espace où ils travaillaient auparavant. Les maraîchers n'ont pas encore obtenu les fruits de leur stratégie, mais celle-ci illustre bien comment les différents acteurs et règles étatiques se contredisent et comment il est possible de faire usage de cette pluralité pour renforcer sa propre position.

Pour conclure, nous pouvons dire que de grandes différences existent entre Kinshasa et Kikwit concernant la sécurité foncière des maraîchers et concernant l'engagement de l'Etat dans le secteur du maraîchage. L'importance de la catégorie des fermiers et de la relative insignifiance de l'autorité coutumière à Kikwit est remarquable, ainsi que le rôle plus actif joué par le Senahup (alors que ce service n'a pas réellement des ressources financières). Une autre grande différence en matière de gestion de la terre dans le secteur du maraîchage urbain est qu'à Kinshasa la terre maraîchère est la terre de l'Etat, alors qu'à Kikwit elle concerne la propriété privée. Mais dans les deux cas, les maraîchers sont dans une situation d'insécurité foncière. Dans les deux villes, on a souligné également la fragmentation de l'Etat et le pluralisme des règles, bien que dans une moindre mesure à Kikwit. A Kikwit, une fragmentation de l'Etat et beaucoup d'actions contradictoires de l'Etat ont pu aussi être observées, mais la confusion et le désordre caractérisent tout particulièrement les sites maraîchers de Kinshasa.

4. Conclusions : Etat fragmenté, société fragmentée ?

Dans les études de cas sur l'accès à et le contrôle sur la terre dans les secteurs de maraîchage urbain à Kinshasa et à Kikwit, il existe une pluralité de règles et l'Etat est loin d'être le seul acteur, encore moins le plus important, qui contrôle la terre urbaine agricole. A Kinshasa, cette absence de monopole de l'Etat est profondément reconnue, y compris par les acteurs étatiques eux-mêmes. A Kikwit, par contre, l'idée de l'Etat monopoliste existe, sans qu'il soit effectivement le seul acteur sur le terrain. Concernant la terre urbaine de caractère agricole, c'est surtout les propriétaires privés qui ont le contrôle à Kikwit. Par exemple, quand l'Etat (Senahup) souhaite réserver une partie de terre aux maraîchers de la ville, les agents étatiques doivent négocier avec des propriétaires privés dont ils dépendent pour parvenir à un accord.

Dans les deux villes, les maraîchers sont dans une position vulnérable. A Kinshasa, ils travaillent sur une terre agricole publique qui n'est pas protégée, et à Kikwit, ils sont complètement dépendant des propriétaires de terre locaux et par conséquent ne gardent pas

l'entièreté de leur revenu. Que ce soit à Kinshasa ou à Kikwit, l'accès à la terre pour les maraîchers est plutôt précaire, et leur contrôle sur cette ressource est faible (quasiment absent à Kikwit). Dans les deux villes, l'appui de l'Etat est faible, même si l'Etat demeure toujours présent dans l'imaginaire collectif de la population : les maraîchers continuent d'espérer un appui de l'Etat dont ils perçoivent l'assistance comme un devoir.

La gouvernance de la terre est négociée à travers des interactions continues entre différents acteurs. A Kikwit, ces interactions sont plutôt interindividuelles, elles impliquent une relation patron-client entre le propriétaire de terre et les maraîchers. A Kinshasa, il existe des réseaux de pouvoir qui essaient de contrôler la ressource précieuse et rare de la terre urbaine. Le fait que la terre agricole à Kikwit soit privatisée a pour conséquence que le caractère agricole de la terre est davantage protégé et que moins de personnes le remettent en question (et à Kikwit les vallées sont assez escarpées, de telle sorte qu'y construire relève de la gageure).

Dans cette gouvernance négociée, non seulement l'Etat mais aussi la société exercent une grande influence sur le résultat final. L'Etat n'est pas une sorte d'institution à part, mais plutôt un Etat « pluriel » ou « fragmenté » existant à travers une diversité d'acteurs étatiques, tous œuvrant selon leur propre manière et interagissant avec les autres acteurs de la société (bien que les acteurs étatiques sont évidemment aussi des acteurs de la société). L'Etat existe dans la société et la société existe dans l'Etat, l'Etat et la société sont dans une perpétuelle interaction (Migdal, 2001). Par conséquent, la gouvernance foncière est sous l'influence de beaucoup d'acteurs distincts. Les stratégies concernant l'accès à et le contrôle sur la terre sont aussi une « réponse au changement » (Riddell et al. 1987 :82). Les acteurs et l'Etat s'adaptent aux circonstances sans cesse changeantes et, de cette manière, ils contestent, essaient de transformer, et effectivement influencent et changent les relations de pouvoir. Lorsque de nombreux changements ont lieu et l'autorité de certains acteurs est défiée, on peut parler d'un « moment ouvert » (Lund 1998). A Kinshasa, sur le site Mokali, l'autorité est clairement contestée introduisant progressivement une redéfinition des relations de pouvoir.

Cela signifie aussi que les acteurs locaux, à travers leurs réponses au changement, peuvent influencer les relations de pouvoir. Comme quelques maraîchers Rasta l'ont dit à Kikwit : « l'Etat, c'est nous »⁴⁴. L'Etat et certainement la gouvernance ne sont pas seulement constitués par les acteurs étatiques. Aussi les maraîchers urbains, les chefs coutumiers et les fermiers sont des parties prenantes de la gouvernance de la terre agricole dans la ville. Ce que

⁴⁴ Entretien avec des membres de la communauté des Rastamen qui font aussi le maraîchage, 26/10/2009.

font les acteurs modèlent les actions étatiques. Les interactions sont continues de telle sorte qu'il est difficile de séparer l'Etat de la société : aussi bien à Kikwit qu'à Kinshasa, les acteurs étatiques sont impliqués dans beaucoup d'actions à titre individuel utilisant leur position d'agent de l'Etat. L'ensemble des interactions quotidiennes des acteurs est selon nous ce que constitue la vraie gouvernance de la terre agricole dans les villes de Kikwit et de Kinshasa, tout comme ce qui dessine la survie de l'agriculture urbaine dans la ville.

Un tel Etat pluriel ou fragmenté et une arène de pouvoirs locaux si complexe qui se donnent à voir dans le secteur de l'aménagement urbain et de la gestion foncière soulèvent différentes questions : à qui faut-il adresser des recommandations ? Vers qui faut-il se tourner ? Ce texte a voulu montrer combien l'espace public est géré non seulement par l'Etat, mais aussi par une configuration d'acteurs non-étatiques et étatiques, dans laquelle les acteurs étatiques ne sont pas nécessairement les plus puissants, et dans laquelle une politique ou une gestion centrale est absente. Dans ce sens, se limiter à la (re)construction de l'Etat, du moins aux structures officielles, risque de nous faire passer à côté du but. Comme la gouvernance réelle quotidienne est déterminée par plusieurs acteurs, aussi bien étatiques que non-étatiques, et comme la gouvernance est un processus continu de création et de renforcement de positions de pouvoir, il est préférable d'appuyer les processus (mouvants) plutôt que les structures (fixes).

Au lieu de reconstruire l'Etat et au vu de leur entremêlement, il s'agit plutôt de renforcer et, dans un certain sens de « reconstruire », les relations entre l'Etat et la Société. Si on veut améliorer la gouvernance de l'espace public et de la terre urbaine, il ne faut pas se focaliser uniquement sur les structures légales, mais sur des points possibles de négociation impliquant les relations de pouvoir réelles et les normes pratiques du terrain. C'est à partir de là qu'on peut penser la gouvernance réelle qui détermine finalement les résultats et les implications pour les populations locales.

Bibliographie

- Bagenda, P. (2003) *Le Congo, malade de ses hommes. Crimes, pillages et guerres*, Bruxelles, Editions Luc Pire.
- Baland, J.-M., Platteau, J.-P. (1997) 'Division of the commons', *Cahiers de la Faculté des Sciences Economiques, Sociales et de Gestion - Namur, Série Recherche*, no.200-1997/20.
- Berry, S. (1997) "Tomatoes, Land and Hearsay: Property and History in Asante in the Time of Structural Adjustment", *World Development*, 25(8): 1225-1241.
- Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J-P (1997), 'ECRIS: Rapid Collective Inquiry for the Identification of Conflicts and Strategic Groups', *Human Organization* 56(2): 238-244.
- Blundo, G. (2006) 'Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal', *Development and Change* 37(4): 799-819
- Cotula, L., Cissé, S. (2006) 'Changes in 'Customary' Resource Tenure Systems in the Inner Niger Delta, Mali' *Journal of Legal Pluralism* 52: 1-29.
- de Saint Moulin, J. (2004) 'Paul Imbali et Marc Kimpe, deux informateurs importants concernant les anciens villages des environs de Kinshasa', in : P.M. Mantumba-Ngoma (ed.) *La Nouvelle Histoire du Congo*, Cahiers Africains 65-66-67, Paris, L'Harmattan, pp.21-34.
- de Villers, G. (1997) *Zaire : la transition manquée 1990-1997*, Paris, L'Harmattan, Cahiers Africains 27-28-29.
- Flouriot, J. (1973) 'Croissance de l'habitat', in Flouriot, J., de Maximy, R., Pain, M. (ed.) (1975) *Atlas de Kinshasa*, Institut Géographique National, Kinshasa
- Griffiths, J. (1986) 'What is legal pluralism?', *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24: 1-55.
- Hibou, B. (2004) 'From privatising the economy to privatising the state: an analysis of the continual formation of the state' in Hibou, B. (ed.) *Privatising the State*, UK: Hirst & Company, pp.1-46
- Kangulumba Mbambi , V. (2004) (ed.) *La loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés au Congo. Trente ans après : quel bilan ? Essai d'évaluation*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant.
- Lallau, B., Dumbi, C. (2007) 'Un maraîchage de survie peut-il être durable ? Quelques enseignements de la situation kinoise (République démocratique du Congo)' in *Cahiers Agricultures*, 16(6): 485-490.

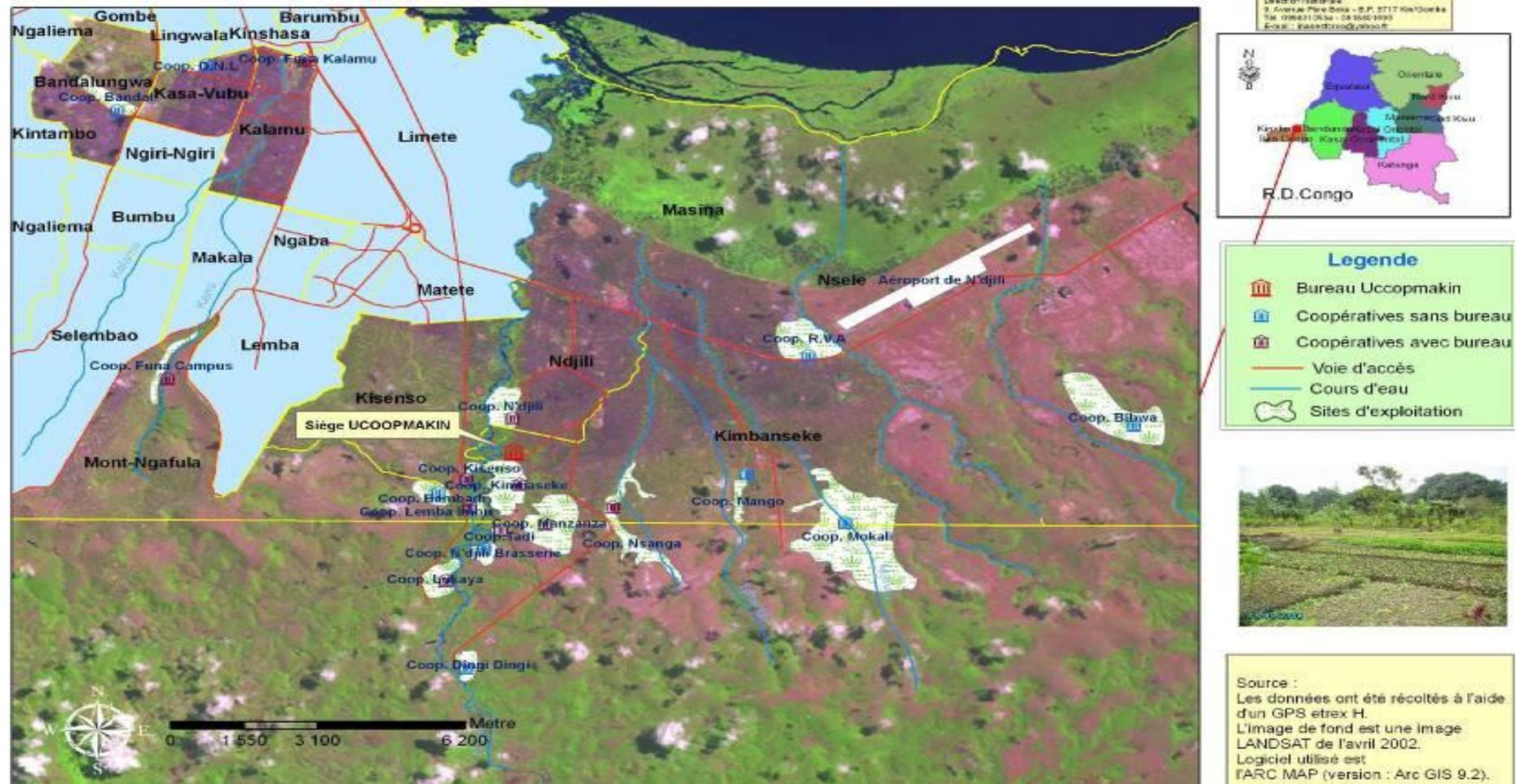
- Lobho, L.D. (1988) 'La stratégie foncière et la politique agricole au Zaïre avant l'indépendance' in Lapika Dimomfu (ed.) *Problèmes fonciers et politiques agricoles en Afrique Centrale*, Actes de la rencontre internationale des sociologues et anthropologues de l'Afrique Centrale, Kinshasa 27-29 Janvier 1988, CERDAS, Kinshasa, pp.24-52.
- Lund, C. (1998) 'Struggles for land and political power: On the politicization of land tenure and disputes in Niger', *Journal of Legal Pluralism*, 40: 1-22.
- Lund, C. (2006a) "Twilight institutions: an introduction", *Development and Change* 37(4): 673-84.
- Lund, C. (2006b) "Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa", *Development and Change* 37 (4):673-84.
- Lusamba, K.M. (2005) *Le role des chefs coutumiers dans la production de la ville : le cas de la ville de Kinshasa-Est*, Mémoire du Diplôme Interuniversitaire d'études approfondies en Développement, Environnement et Sociétés, FUCaM – FUSAGx – UCL – ULG.
- Lynch, K., Binns, T., Olofin, E. (2001) 'Urban agriculture under threat: The Land Security Question in Kano, Nigeria', *Cities* 18(3): 159-171.
- Margiotta, M, Bikawa Makiesse, J.-G., Tabu Yemba, J.M.K., Nkonku, M., Goossens, F., Tshimanga, L., Bonzi, S.M. (1996) 'Appui à l'Intensification des Productions Maraîchères et Fruitières dans les Zones Périurbaines : Stratégies et Plan d'Action', *rapport de FAO*, Zaïre, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural.
- Menkhaus, K. (2005) *Kenya-Somalia Border Conflict Analysis*, USAID report.
- Mianda, G.D.M. (1996) *Femmes africaines et pouvoir. Les maraîchères de Kinshasa*. Paris, L'Harmattan.
- Migdal, J.S. (2001) *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another*, UK, Cambridge University Press.
- Monographie de la ville de Kikwit, Ministère Provincial du Plan, Budget et Finances, Province de Bandundu, District du Kwilu, Ville de Kikwit (ouvrage à paraître).
- Muzingu Nzolameso, B. (2005) *Dynamiques d'une agriculture urbaine à Kinshasa/R.D.Congo : alternative à l'insécurité alimentaire. Cas de la filière maraîchère*, Mémoire présenté en vue de l'obtention de Diplôme d'Etudes Approfondies en Développement, Environnement et Société, Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques de Gembloux.
- Ngoma Ngambu (1988) 'Politiques et problèmes fonciers au Bas-Zaïre' in Lapika Dimomfu (ed.) *Problèmes fonciers et politiques agricoles en Afrique Centrale*, Actes de la rencontre internationale des sociologues et anthropologues de l'Afrique Centrale, Kinshasa 27-29 Janvier 1988, CERDAS, Kinshasa, pp.53-69.

- Nkurunziza, E. (2008) 'Understanding informal urban land access processes from a legal pluralist perspective: The case of Kampala, Uganda', *Habitat International* 32: 109-120.
- Nzuzi, F.L. (2008) *Kinshasa: Ville et Environnement*, Paris, L'Harmattan.
- Nzuzi, F.L. (2009) 'Croissance urbaine et recul de la ceinture verte maraîchère à Kinshasa', *Congo-Afrique* 438 : 567-591.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2008) 'Researching the practical norms of real governance in Africa', *APPP Discussion Paper*.
- Platteau, J.-P. (1995) 'Reforming land rights in Sub-Saharan Africa: Issues of efficiency and equity', *UNRISD Discussion Paper*, DP 60.
- Platteau, J.-P. (2000) *Institutions, social norms, and economic development*, London, Routledge.
- PNUD/UNOPS (1998) 'Monographie de la ville de Kinshasa', *rapport de PNUD/UNOPS – Programme National de Relance du Secteur Agricole et Rurale (PNSAR) 1997-2001*, RDC, Ministères de l'agriculture et de l'élevage, du plan, de l'éducation nationale de l'environnement, conservation de la nature, forêts et pêche.
- Renton, D., Seddon, D., Zeilig, L. (2007) *The Congo: Plunder & Resistance*, London & New York, Zed Books.
- Reyntjens, F. (1999) 'Legal and Judicial Pluralism in Africa South of the Sahara', in: Van Loon, F. and Van Aeken, K. (eds.) *60 maal recht en 1 maal wijn. Rechtssociologie, Sociale Problemen en Justitieel beleid / Sociology of Law, Social Problems and Legal Policy*, Leuven, Acco, pp.673-681.
- Riddell, J.C., Salacuse, J.W., Tabachnick, D. (1987) 'The national land law of Zaïre and indigenous land tenure in Central Bandundu, Zaïre', *LTC Research Paper 92*, Land Tenure Center.
- von Benda-Beckmann, F. (2001) 'Legal Pluralism and Social Justice in Economic and Political Development', *IDS Bulletin* 32(1): 46-56.

Annexes

Annexe 1 : site maraîcher Mokali, situé à Kinshasa (qui est ci-dessous le plus grand site vers l'est, à Kimbanseke)

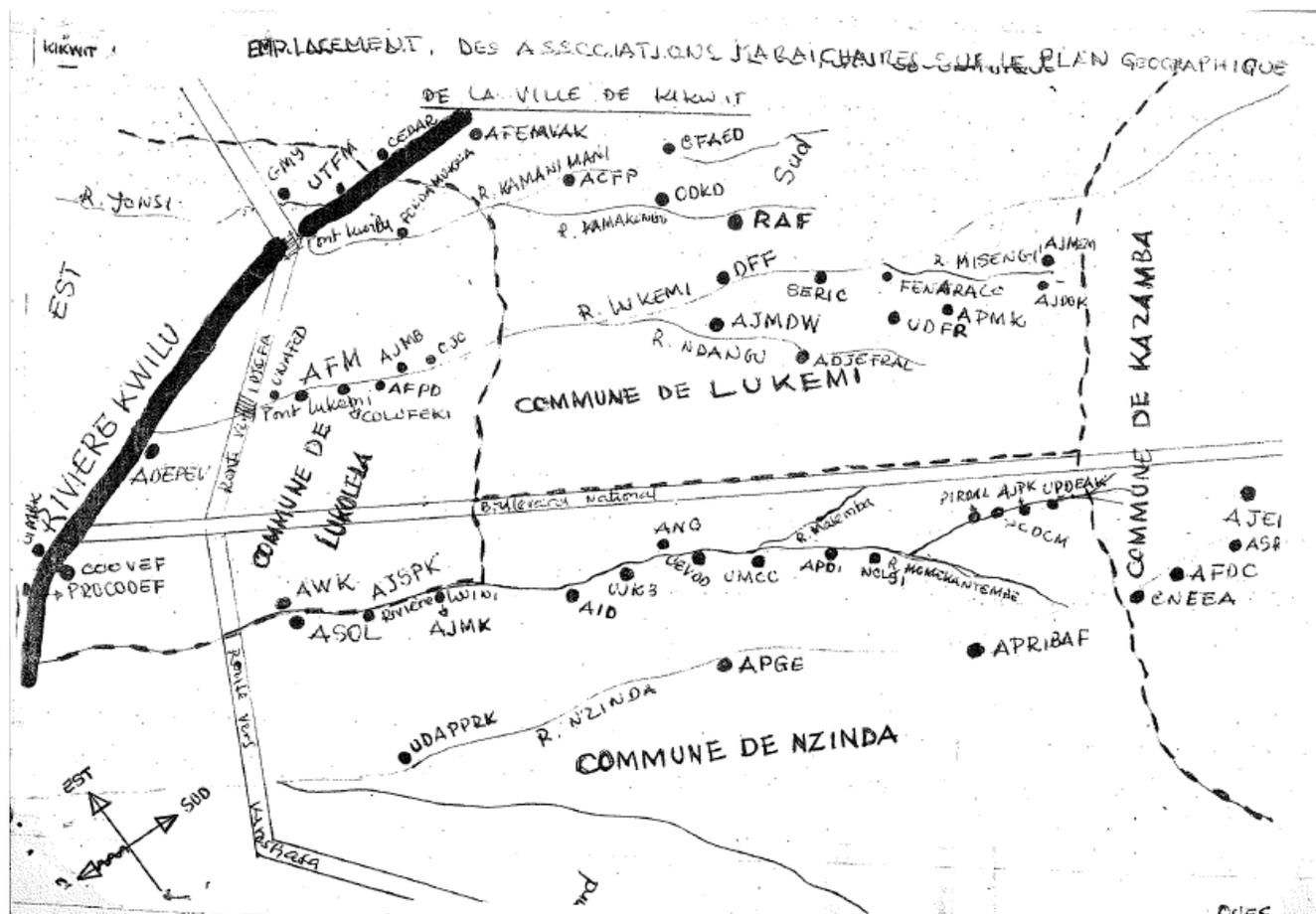
Sites maraîchers accompagnés par l'INADES à travers UCOOPMAKIN



Source: Inades, 2009

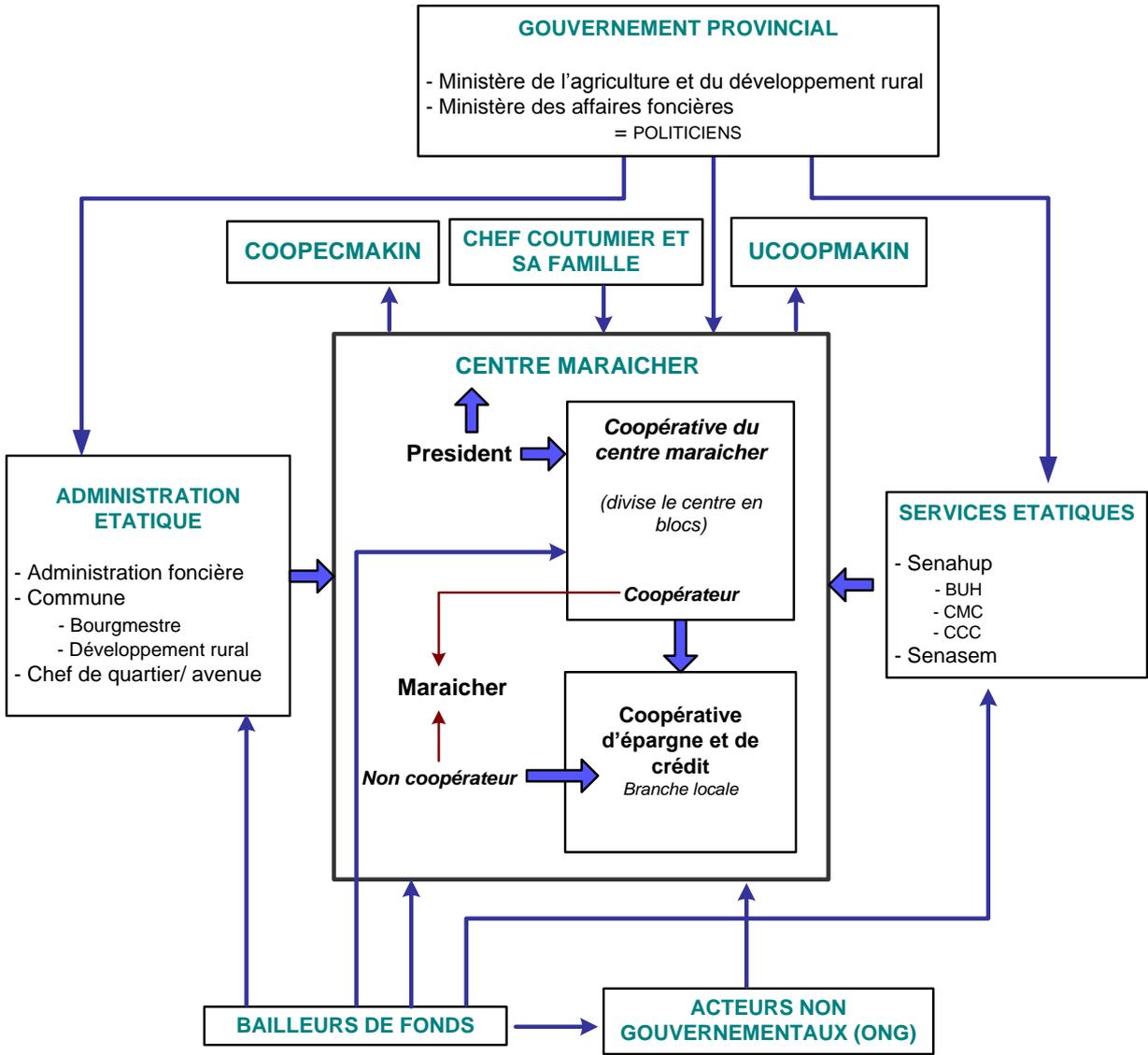
Annexe 2 : Carte de Kikwit, y compris les vallées Luini et Misengi

Dans cette carte, on voit les rivières de Kikwit. Les maraîchers urbains ont leurs activités tout près des rivières dans les vallées. Les vallées Luini (côté Ouest de la carte) et Misengi (côté Sud de la carte) sont les vallées où on a fait la majeure partie de la recherche à Kikwit.



Source: Coovef, 2009

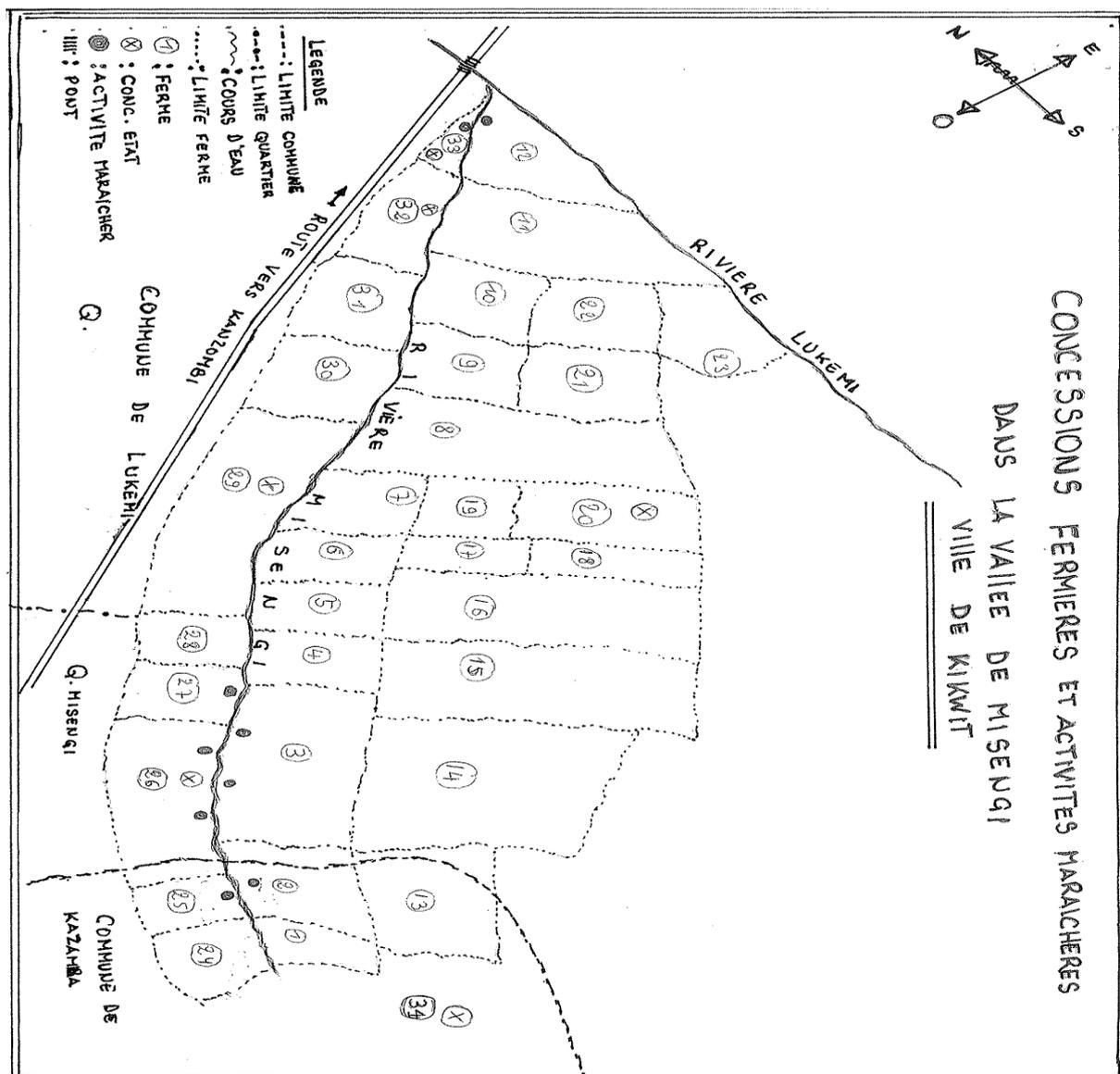
Annexe 3 : Organisation institutionnelle du secteur du maraîchage urbain à Kinshasa (vue autour du site maraîcher)



Source : schéma créé à base des propres recherches

Annexe 5 : Carte de la vallée Misengi, vue sur les fermiers et les maraîchers qui y travaillent

Dans cette carte, on voit le grand nombre de fermiers qui ont leur terre dans la vallée Misengi, et les groupes de maraîchers qui travaillent sur leur terre. Les chiffres encadrés représentent les fermiers/propriétaires et les petits ronds représentent les groupes maraîchers.



Source : Cette carte a été constituée sur base des données récoltées pendant la recherche. En collaboration avec quelques maraîchers bien établis dans leurs réseaux on a inventorié tous les fermiers et tous les groupes maraîchers de la vallée Luini, et on les a saisis dans une carte. C'est un captage du moment, basé sur des informations obtenues en août 2009 et octobre-novembre 2009, mais il faut être conscient du fait que la composition et la localisation des groupes maraîchers changent vite selon les années et les opportunités. Nos remerciements vont aux maraîchers qui nous ont aidé à constituer cette carte, et en particulier à Mr Odon Charles Mangiengi qui a dessiné la carte.

CHAPITRE 4. L'école primaire congolaise entre héritage, hybridité et résilience

Géraldine ANDRE, Tom De HERDT, Lisette EGBOKI, Damien IMBONGO, Camille IWEWE KPONGO, Jean-Marc KITSHIABA, Aurélie KONEN, Sonia MRSIC-GARAC, Dieudonné MUNDALA, Roger NDJIBU, Hervé NLANDU, Marc PONCELET, Kristof TITECA et Inge WAGEMAKERS

Introduction

Depuis 1984, le système scolaire primaire de la RDC fonctionne presque sans investissement public. En effet, la dépense courante réelle par élève est passée de 159\$ en 1982 à 23\$ en 1987 pour tomber à près de 4\$ en 2002⁴⁵. Vers le tournant du siècle, le salaire mensuel officiel des enseignants du secteur public était descendu à moins que 13\$⁴⁶. En 1992, face à une grève interminable des enseignants qui n'étaient plus payés, la conférence épiscopale et l'Association nationale des parents d'élèves du Congo (ANAPECO) avaient encouragé une prise en charge provisoire des enseignants par les parents sous la forme d'une prime de motivation. Depuis lors et jusqu'il y a peu, une partie de plus en plus grande des dépenses éducatives a été assurée par les ménages.

Dans la mesure où cette participation massive des usagers au financement de l'éducation est apparue comme le « nœud gordien » de tous les débats et toutes les stratégies de « reconstruction de l'éducation » en RDC, cette question dite des « frais scolaires » (dite aussi symétriquement « question de la gratuité ») et ses conséquences se sont trouvées au centre de notre recherche. Elle nous a fourni une excellente porte d'entrée pour questionner les logiques d'acteurs sous-jacentes et proposer une lecture socio-anthropologique du champ éducatif. Cette question des frais scolaires correspond aux priorités des bailleurs de fonds actifs dans le secteur de l'éducation primaire ainsi qu'à l'agenda politique national, démontré entre autres dans la nouvelle constitution de la République Démocratique du Congo, qui prévoit la gratuité de l'éducation primaire. Concrètement, nous avons analysé des interventions récentes de quelques bailleurs de fonds dans le secteur éducatif. S'inscrivant dans les principes du nouveau paradigme d'aide, ces interventions peuvent être considérées comme ayant pour but notamment la reconstruction de l'Etat et l'amélioration de la gouvernance. Notre analyse des mécanismes déployés pour mettre en œuvre la politique de la gratuité visait d'abord à mesurer

⁴⁵ En dollars constants de 2006.

⁴⁶ *Idem.*

leur influence sur les actions des acteurs au niveau local. Mais face à l'objectif principal de cette recherche, il nous fallait comprendre les arrangements des acteurs par lesquels le système éducatif primaire survit depuis 25 ans presque sans financement public, hormis le salaire très faible d'une partie des enseignants. Il faut rappeler combien aussi cette période a vu une réduction de l'aide internationale non humanitaire (voir chapitre 1).

1.1. La survie inattendue du système éducatif de la RDC

La crise de la RDC qui a marqué le pays pendant plus de 35 ans est une crise à multiples dimensions et dont les racines sont diverses. Elle se manifeste dans le secteur éducatif entre 1982 et 1987 quand le budget de l'Etat consacré à l'éducation a connu une chute historique, passant de 159\$ à 23\$ par élève. Par ailleurs, toujours sur la base des données à notre disposition⁴⁷, on peut constater que de l'investissement de 159\$ par élève⁴⁸ en 1982, il ne reste que 7\$ en 2006 ! Jusque dans les années 1980, l'Etat congolais-zaïrois s'était investi très fortement dans le secteur de l'éducation, le budget de l'EPSP représentait près de 25% des dépenses publiques globales. Dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel (1982-1987), imposé par les Institutions Financières Internationales au Zaïre afin de lui permettre d'apurer sa dette, le poids du budget de l'éducation a diminué de 25% à 7% en quelques années. A cette période, la survie du régime était compromise par le non-remboursement de la dette. A la même époque, la Banque Mondiale préconisait en Afrique la philosophie des *user fees* : la création d'écoles privées et l'introduction d'un système de cofinancement des services publics par les utilisateurs étaient perçues comme des moyens pouvant stimuler la bonne performance des services publics (« recouvrement des coûts »). Ces 7%, réduits à 2-3% à la fin du siècle, représentaient un montant de plus en plus dérisoire car ils étaient prélevés sur un budget global drastiquement restreint par la décomposition de l'économie zaïroise formelle dans les années 1990. De cet apport de l'Etat à l'éducation, seulement une infime partie était destinée aux dépenses en capital, et des dépenses courantes, la plupart concernait les salaires des enseignants.

Au tournant du millénaire, le système scolaire a touché le fond. A l'ère de l'Ajustement Structurel, entre 1982 et 1987, le salaire réel des enseignants est passé de 68\$ à 27\$⁴⁹ et leur nombre a été comprimé fortement pendant la même période. En effet, le nombre

⁴⁷ Voir le premier chapitre du livre en cours de rédaction et de publication aux Editions Karthala.

⁴⁸ Certainement une sous-estimation étant donné qu'on a simplement divisé le nombre d'élèves pour le primaire et le secondaire par le budget de l'EPSP.

⁴⁹ En dollars constants de 2006.

d'enseignants payés par l'Etat a diminué de manière systématique à partir de 1982, passant de 64% (1982) à 31% en 2006, en atteignant un minimum vers 2001. Par ailleurs, le salaire moyen était tombé à 12,90\$ en 2002. La situation financière difficile des enseignants persiste d'ailleurs jusqu'aujourd'hui : un exercice de comparaison entre le salaire d'un enseignant et les seuils de pauvreté provinciaux permet de constater que nulle part le salaire ne dépasse le seuil de pauvreté. Les professionnels de l'enseignement sont donc en quête chronique de « moyens » pour nouer les deux bouts et faire vivre leurs familles. Nous trouvons ici un facteur sous-jacent fondamental de la dynamique du secteur d'éducation qu'on décrira ci-dessous.

Tableau 11: évolution du nombre d'élèves par régime de gestion

	Régime de gestion			Totaux	Croissance Annuelle	
	Officiel	Conventionné	Privé		86-01-07	86-07
1986/7	16,5%	79,7%	3,8%	4.156.032		
2001/2	15,2%	73,7%	11,1%	5.470.977	1,85%	
2007/8	16,2%	73,8%	10,0%	9.973.365	10,53%	4,06%

Source : sur la base des données de Banque Mondiale (2005, p. 50) et de l'EPSP (2009).

Il faut donc conclure que la capacité effective du MEPSP à intervenir dans le secteur éducatif est quasi-nulle et qu'il y a une disparition presque totale des dépenses en capital et des dépenses courantes non-salariales. Pourtant, en dépit de cette absence quasi-totale de financement public, les effectifs de l'éducation primaire ne se sont pas écroulés. Au contraire, de 1987 à 2006, les totaux d'élèves ont doublé, passant approximativement de 4 millions à 8 millions d'élèves. Après une stagnation dans les années 1990, la croissance des effectifs reprend de la vigueur pour être particulièrement spectaculaire entre 2002 et 2006, puisqu'elle s'élève à 10% par an. Par ailleurs, selon les statistiques de l'EPSP, on peut calculer le taux de croissance annuel des effectifs à 3,5% entre 1987 et 2006, ce qui représente plus que la croissance démographique. Le TBS semble s'approcher des 70%. Enfin, si l'on compare les taux africains d'individus qui n'ont jamais été à l'école, le score de la RDC est loin d'être dramatique.

Tableau 12: pourcentage de personnes n'ayant jamais été à l'école

	entre 6-16 ans		entre 17-27 ans		entre 23-27 ans	
	garçons	filles	hommes	femmes	hommes	femmes
Pays à faible revenu	22%	26%	20%	32%	24%	39%
Afrique Sub-Saharienne	24%	27%	21%	33%	25%	39%
RDC	16%	22%	6%	20%	7%	21%

Source : UNESCO, Deprivation and marginalisation in education, téléchargé le 23/02/2010 de <http://www.unesco.org/en/efareport/dme/>

En effet, selon des chiffres de l'UNESCO, moins de 17% des garçons et moins de 22% de filles entre 6-16 ans n'ont jamais été à l'école en RDC alors qu'en Afrique subsaharienne les pourcentages des non-scolarisés sont de 24% pour les garçons et de 27% pour les filles respectivement. Plus encore, dans les pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu, ces taux sont encore plus importants : 27% pour les garçons et 33% pour les filles. Si l'on doit souligner les énormes déficits dans l'accès et le maintien des filles, la très faible productivité interne et externe du primaire et les impressionnants taux d'abandon et de redoublement et la déqualification des enseignants⁵⁰, ces données comparatives africaines ne permettent pas de présenter l'éducation congolaise comme un drame incomparable.

1.2. Comprendre la résilience du système au-delà du « prisme de la privatisation »

La Banque mondiale perçoit dans la résilience du système primaire éducatif de la RDC les effets de sa privatisation: « depuis 25 ans, le système éducatif de la RDC a montré une résilience remarquable en dépit des crises, récentes, et a même continué à se développer à tous les niveaux. Le système d'administration scolaire a survécu aux perturbations et dans le même temps, la gestion locale a été solidement prise en main par les parents et les enseignants au niveau de chaque école... » (Banque Mondiale 2005 : IX). Notre recherche a voulu aller au-delà du « prisme de la privatisation » et comprendre la survie du système éducatif primaire de la RDC en interrogeant en détail ses rouages, ses mécanismes, ses particularités, enfin et surtout ses normes pratiques. Interroger le système scolaire tel qu'il fonctionne pratiquement nous est apparu comme une démarche de recherche essentielle et nécessaire pour avancer des propositions susceptibles d'appuyer la politique de réduction des frais scolaires en RDC.

⁵⁰ De l'école primaire à l'université, aucune retraite n'est assurée aux enseignants. Il donc vital de rester en poste le plus longtemps possible. Les autorités prennent acte de cette nécessité en tolérant le maintien en poste de milliers d'enseignants ayant dépassé l'âge théorique de la retraite.

C'est ce que nous avons réalisé à travers cette recherche et ce que nous allons présenter dans ce chapitre consacré au secteur éducatif.

Ce chapitre est structuré en trois parties :

La première partie apporte un regard socio-historique sur l'enseignement primaire en RDC et sur son organisation dans la longue période. Cette approche socio-historique nous paraît cruciale pour saisir les continuités, les ambivalences fondamentales et les arrangements qui « fonctionnent » aujourd'hui en traversant les frontières entre privé, public, associatif et sous-tendent la « survie héroïque de l'école ».

Dans un second temps, nous tentons de mettre en lumière les principaux arrangements qui sous-tendent cette pérennité d'un dispositif scolaire qui reste d'un format national et les effets de ces arrangements. Dans cette perspective, nous mettons en relief la dialectique inattendue entre le processus apparent de « privatisation interne », la marchandisation du scolaire et la permanence démultipliée et paradoxale d'un appareil administratif *ad-hoc* dans le cadre d'une raréfaction drastique de toute politique publique éducative.

La troisième partie de ce chapitre est consacrée à l'analyse de la reconstruction du secteur éducatif à travers les soutiens extérieurs, plus spécifiquement ici le Fonds Purus de la Banque mondiale, et à travers les mises en œuvre de politiques de réduction des frais scolaires et de gratuité par des réseaux spécifiques (réseau catholique) ou des provinces particulières (Bandundu, Katanga). Cette analyse éclairera ainsi l'hybridité du système éducatif primaire à la lumière de la résilience qu'il oppose aux tentatives de contestations, de réformes et d'appuis dont il fait l'objet depuis peu.

2. Un héritage colonial singulier et durable

Comprendre l'ancrage du fonctionnement actuel du système scolaire congolais suppose de faire un retour à l'origine de la singularité de sa construction à travers une approche socio-historique. Dans le même temps, cette approche socio-historique permet de faire référence aux enjeux de pouvoir structurés autour de l'école, soit à ce que nous appelons le « champ scolaire ». Parler de la construction du champ scolaire, c'est examiner les acteurs, logiques, objets et stratégies qui ont donné une dimension sociétale et politique, centrale, dynamique et polémique à la question scolaire dès l'Etat Indépendant du Congo, et surtout depuis la « reprise » par la Belgique. C'est aussi aborder l'arène où est produit et reproduit le

pouvoir scolaire de l'Etat. Dans le cas du Congo, colonie « indirecte » où les formes du despotisme décentralisé (Mamdani 2004) ont pris une configuration caractéristique et digne de la formule foucauldienne du Panoptique, Young évoque le *Démon Béhémot* exerçant sur la vie de l'indigène un contrôle étroit et omniprésent (Young 1994) : l'école a été d'emblée et constamment, dans et au-delà du « commandement » proprement dit, un élément central de la gouvernance coloniale des hommes et des corps (Mbembe 1999).

Dans une contribution récente, Bierschenk oppose une école coloniale « francophone » (française devrait-il dire) à l'école coloniale anglaise. La première étant tôt et radicalement « nationalisée », l'autre plus ouverte aux initiatives privées et/ou indigènes, et donc plus spontanément en phase avec les options libérales qui sous-tendent les politiques éducatives globales contemporaines (Bierschenk 2007). Cette opposition, qui peut être relativisée même dans le cas de l'enseignement catholique français en Afrique (Lanoue 2003), est peu pertinente pour prendre en charge le cas congolais. La définition de l'éducation comme bien public, relevant exclusivement de l'Etat est en effet profondément étrangère à la constitution politique de la Belgique et donc à l'héritage congolais. En effet, la Belgique comme société nationale ne s'est pas élaborée sur le principe d'un Etat centralisé, mais bien sur les principes d'une démocratie « consociative » (Lijphart cité par Mangez 2009). A ce titre, la Belgique repose sur un « accord fondamental entre deux communautés (catholique et anticléricale) qui n'ont accepté de vivre ensemble qu'à la condition de se voir accorder un certain nombre de libertés (notamment pour organiser leur vie collective) » (Mangez 2009 : 3). Celles-ci jouent le jeu public à la condition que soit reconnue et préservée leur autonomie. Ceci se traduit en outre par « le financement par les pouvoirs publics des activités organisées par ces collectifs lorsqu'elles sont considérées d'utilité publique (selon le principe de la liberté subsidiée [...]), par la négociation de différents formes de *pactes* (scolaire, culturel, associatif) supposés garantir un partage du pouvoir social et symbolique » (Mangez 2009 : 39). Ces manières de faire vont de pair avec des logiques de compromis selon lesquelles on ne tranche pas en faveur de l'une ou l'autre option, mais on assemble des idées et des positions parfois très opposées (Mangez 2009). Ces principes de l'autonomie et du compromis se retrouvent clairement dans la mise en place du système éducatif en RDC. Au Congo belge, une collaboration étroite s'est installée entre l'Etat colonial et l'Eglise coloniale qui monopolisait presque l'ensemble du champ éducatif⁵¹. Cette collaboration n'a été remise en cause que très tardivement et très graduellement, en métropole, à partir de la moitié des années 1950 à la

⁵¹ Boyle nuance néanmoins cette collaboration en évoquant les différentes guerres scolaires qui ont frappé la Belgique et qui ont eu des répercussions fortes au Congo belge (Boyle 1995).

faveur d'une offensive libérale qui aboutit en outre à la naissance d'un enseignement dont le statut correspondait au statut d'école de l'Etat en Belgique. Cette réalité tardive resta très partielle. Elle altéra à peine la domination écrasante catholique et ne remis pas en cause le système de conventionnement en faveur des Eglises.

Dans l'Etat Indépendant du Congo, dont le souverain était Léopold II, le seul subside scolaire était justifié par les prestations scolaires des missionnaires réalisées pour l'Etat. Affrontant la première campagne humanitaire globale orchestrée autour du thème « des horreurs » (Poncelet 2008), Léopold accentue les privilèges des missions catholiques et plus nettement encore ceux des missions catholiques belges. La convention de 1906 entre le Saint siège et l'EIC met en place la base du développement scolaire catholique en liant l'octroi de terres et la fondation d'écoles par les missions catholiques. Les quelques écoles publiques fondées sous l'EIC et dirigées alors par des personnels laïcs, sont toutes transférées, dès 1908, à des congrégations enseignantes en Belgique. Des dizaines de conventions suivent, passées entre le gouvernement colonial et des congrégations belges. Elles définissent la formule de « l'enseignement officiel au Congo belge » : les religieux-enseignants y sont considérés comme des instituteurs par l'Etat qui assume toutes les charges scolaires.

Mais c'est à travers la notion d'enseignement conventionné mis sur pied par les « missions catholiques nationales » que se construit l'essentiel de l'institution scolaire et du champ de l'éducation⁵². Seules ces missions sont en mesure de participer à la création des écoles dans ce secteur dit « libre subventionné » qui reçoivent des concessions foncières et des subsides des pouvoirs publics en contrepartie du respect d'un cahier des charges minimum. Leur autonomie est très grande : elles organisent leur propre inspection scolaire (Busugutsala 1997 : 88). Leur développement est impressionnant : les écoles de missions sont au nombre de 518 en 1908, elles sont plus de 2000 en 1922 pour 60 000 élèves. Elles sont près de 18 000 à la veille de la seconde guerre mondiale dont 4600 écoles subventionnées. On notera donc que malgré un mécanisme très souple de conventionnement (pour les missions nationales catholiques), la grande majorité des écoles coloniales d'initiative chrétienne et même catholiques, n'étaient ni officielles ni subventionnées, soit d'initiative privée (non marchande dirait-on aujourd'hui⁵³). Les écoles libres, catholiques et subventionnées étaient pleinement considérées comme relevant du domaine public par le gouvernement colonial

⁵² Projet d'organisation de l'enseignement libre au Congo belge avec le concours des missions nationales publié en 1924. Ces missions devaient avoir un siège principal en Belgique, être dirigées par des Belges et compter des Belges dans leur personnel au Congo.

⁵³ Ce caractère non marchand n'impliquait pas l'absence de stratégie d'invention de la demande par recours à la contrainte sur les parents, elle n'excluait pas davantage diverses formes de paiement en nature ou en travail imposées aux enfants ou aux parents.

alors que l'administration publique n'y exerçait qu'un contrôle lointain. Les écoles les plus nombreuses étaient cependant les écoles libres non subsidiées, catholiques belges majoritairement, mais aussi non belges et/ou non catholiques. Toutes les écoles étaient intégrées dans les chiffres officiels concernant la colonie.

Un pareil développement de l'enseignement missionnaire reposait sur une connivence étroite et systématique entre les Missionnaires et l'administration civile qui n'était pourtant pas entièrement catholique. Cette connivence que la terminologie officielle retient comme « collaboration » est profondément inscrite dans l'administration territoriale, forme congolaise du despotisme décentralisé lui-même constitutif du gouvernement indirect (Mamdani 2004) dans sa forme concessionnaire. La saturation de l'espace congolais par l'enseignement missionnaire explique aussi l'absence très frappante d'initiatives indigènes plus autonomes, comparables à celles du Kenya ou du Nigéria (Charton 2003 ; Lebeau 2000). La position centrale de l'enseignement catholique subventionné au cœur de l'éducation officielle explique aussi en partie le fait qu'elle a pris en charge entièrement la demande de promotion scolaire de quelques secteurs indigènes, puis de la petite bourgeoisie « évoluée ».

A la fin des années 1950, cette école primaire au Congo belge scolarisait des proportions d'enfants de 3 à 5 fois supérieures à celles qui prévalaient dans les colonies françaises. La question du contrôle de l'appareil scolaire a été ici stratégique et capitale aux deux points de vue. « *Les missions catholiques assumèrent donc entièrement la philosophie de la colonisation où se circonscrit l'importance de l'école au Congo belge...* » (Busugutsala 1997 : 41). Nous soulignons que cette « collusion » a été aussi une négociation permanente dont les stabilisations temporaires ne doivent pas cacher les « crises » très dramatisées. Dans la guerre scolaire de la dernière décennie coloniale, l'enseignement catholique adopte une posture coordonnée et menaçante. Il apprend à surmonter ses divisions en créant en outre le Bureau de l'Enseignement Catholique interlocuteur du gouvernement et « quasi ministère de l'éducation nationale » jusqu'aujourd'hui ! Tandis que l'église catholique accélère l'africanisation des clercs, elle adopte une double vocation qui, pour paraître contradictoire, sera néanmoins constante, celle d'être le principal acteur organisé de l'enseignement public, voire d'en apparaître comme le garant, tout en étant le challenger (contre-pouvoir) de l'Etat comme « pouvoir organisateur ».

Aux yeux des premiers évêques congolais et leurs « conseillers » si le service national de l'éducation devait être unifié, ce ne pouvait être qu'à travers « une institution où les initiatives privées seraient utilisées et où les autorités éducatives naturelles coopéreraient à un plan d'ensemble, sans toutefois renoncer à leurs prérogatives » (Busugutsala 1997 : 145). La

constitution de 1964 consacre la liberté d'enseignement et le pluralisme scolaire dans le secteur subventionné comme dans le secteur non subventionné. Elle reconnaît le libre choix des parents et affirme le rôle de supervision de l'Etat. Au-delà de l'uniformisation du programme et de l'inspection officielle, l'enseignement catholique (protestant dans une moindre mesure) est largement reconnu et subventionné par l'Etat y compris la prise en charge des salaires des enseignants. La connivence entre le haut clergé congolais et les nationalistes modérés civils illustre parfaitement le processus postcolonial d'assimilation réciproque des élites décrit par Bayart (1989).

La seconde guerre scolaire, postcoloniale celle-là, est ouverte à l'initiative du régime MPR qui décréta en 1971 l'étatisation complète de l'éducation et la nationalisation des équipements scolaires. Laïcité de l'Etat et Authenticité sont proclamées. L'enseignement décrété « national » (75 à 80 % des effectifs sont catholiques) doit être déconfectionnalisé ! Les réseaux doivent être dissous ! S'estimant menacée de « MPRisation », l'Eglise catholique refuse la collaboration de ses personnels. En 1977, le régime cède et restitue les écoles aux Eglises. De nouvelles conventions distinctes sont passées entre l'Etat et quatre « Eglises » (incluant les cultes islamiques et kimbanguistes). Elles confirment que le pouvoir organisateur et responsable unique de l'enseignement est l'Etat qui confie aux 4 Eglises « la gestion de leurs écoles ». Les bases de la collaboration sont définitivement rompues, menacées par les ambiguïtés et zones d'ombre des conventions dans tous les domaines : inspection, propriété, et statut des enseignants. En l'absence d'une loi sanctionnant les termes des conventions, la confiance s'effiloche, les pratiques règlent les lacunes juridiques jusqu'au aujourd'hui, car la loi qui n'interviendra que 10 ans plus tard, en 1986, ne règle rien. Sa particularité est plutôt d'ouvrir le champ scolaire à l'initiative privée ! (Wamu Oyatambwe 1997). Les finances publiques sont alors déliquescents, l'Etat ne tarde pas à être mis sous tutelle et sous ajustement structurel. L'incapacité de poursuivre la rémunération des enseignants se révèle rapidement durable et met à mal définitivement les ambitions de l'Etat total. S'estimant trahies et sous une « pression des parents » qu'elles organisent en fait, les « Eglises conventionnées » instaurent provisoirement le principe de contribution financière de ceux-ci afin de « sauver l'école congolaise ». La formule s'installe, prolifère et s'institutionnalise dans l'ensemble du secteur. Durant ce quart de siècle d'apparente confusion, d'absence ou d'indigence du financement public, de libéralisation et de négociation du contrôle public, le champ scolaire congolais adopte les traits caractéristiques d'une régulation polycentrique, négociée, opaque et instable à travers laquelle sont scolarisés plus de 9 millions d'enfants !

A travers cette approche socio-historique, deux images qui sous-tendent les débats actuels relatifs à l'éducation en RDC sont ainsi immédiatement remises en question.

Il s'agit, d'une part, de l'image de la rupture à laquelle notre approche permet d'opposer une relative continuité. Dans une perspective de moyen terme, notre analyse met en relief une négociation inaboutie et suspendue entre un Etat très longtemps délégataire et dont l'ambition de contrôler le champ scolaire fut aussi tardive que brève. Depuis la restitution aux églises de la « gestion de leurs établissements » par un MPR qui ne renonça pas pour autant complètement à son ambition de contrôle, les normes de régulation du système elles-mêmes sont désormais en constante négociation entre les acteurs. Notre perspective aboutit ainsi à refuser l'image commode de déchéance d'une institution « publique », celle de sa perversion par la raréfaction des ressources et la dissémination généralisée des logiques de survie dans une société orpheline d'Etat. Cette vision relativement simple permet de croire que l'injection de moyens aux endroits les plus sclérosés permettrait de remettre en marche un système qui aurait simplement soumis été provisoirement à des contraintes exceptionnelles. Les expériences récentes, dont il sera question dans la troisième partie de ce chapitre, montrent pourtant l'extrême résilience du dispositif existant actuellement et largement institutionnalisé dans des normes pratiques devenues « évidentes » face aux tentatives d'imposer une gratuité partielle ou d'injecter des ressources publiques.

Il s'agit, d'autre part, de l'opposition privé/public et notamment de sa mise en forme dans la notion de « privatisation » trop souvent présumée par les acteurs et des observateurs. Comme nous allons l'explicitier dans la deuxième grande partie de ce chapitre qui est consacrée au fonctionnement actuel du système, le recours aux contributions financières parentales et l'intervention de cet argent à tous les niveaux entretiennent en effet des relations complexes avec la survie et l'expansion d'une bureaucratie scolaire. Comme cela a déjà été souligné par Migdal et bien d'autres (Migdal et Schlichte 2005, Hibou 2005), si la distinction entre le public et le privé demeure dans au le privé touche le fond de notre représentation de l'Etat, cela ceci n'empêche pas du tout que les pratiques revèlent plutôt une profonde hybridité.

3. Les arrangements contemporains du système éducatif primaire de la RDC

Cette seconde partie est consacrée à l'analyse des principaux arrangements qui sous-tendent la pérennité du dispositif scolaire congolais qui reste d'un format national et aux évolutions récentes de ces arrangements. Par cette analyse, cette deuxième partie vise à mettre

au jour la relation surprenante entre un processus d'apparente privatisation interne du système public, des phénomènes de marchandisation du scolaire et l'extension d'un appareil administratif. Avant d'étudier dans le détail cette dialectique spécifique, il convient d'abord de présenter les grandes lignes de la structure et des composantes du système éducatif primaire actuel.

3.1. Structures et composantes du système éducatif actuel

L'approche socio-historique dont il a été question permet de saisir la complexité institutionnelle, la démultiplication des oppositions d'intérêts, des coûts de transaction, les zones d'ombre et d'improvisation qui caractérisent le système éducatif primaire de la RDC aujourd'hui. En effet, le secteur éducatif primaire congolais actuel est composé de deux secteurs, le secteur public et le secteur privé. L'enseignement public national dont le pouvoir organisateur est l'Etat, s'appuie en fait sur cinq « réseaux ». L'un est géré par l'Etat lui-même, les quatre autres, dits « conventionnés », ont une origine religieuse et sont « gérés » par des Églises. La domination du secteur éducatif par les acteurs religieux est un élément crucial à prendre en compte pour réfléchir sur le futur du système scolaire et de son financement : ils encadrent trois quarts des élèves, le reste étant partagé entre le réseau officiel (autour de 15%) et le réseau privé (autour de 10%). Fruit de l'histoire de la constitution du champ scolaire, la division du travail entre les « gestionnaires » religieux et « le pouvoir organisateur », à savoir l'Etat n'est donc pas claire, ce qui crée une marge de manœuvre qui est à la source de beaucoup d'incertitude et de confusion de rôles. Cette confusion est par ailleurs compliquée davantage par la signature récente d'un « mandat de gestion » avec 15 nouvelles Eglises.

Chaque réseau dispose de structures de coordination, en fait des administrations propres, dont l'architecture nationale est « calquée » sur l'administration publique de l'enseignement. Les prérogatives de ces structures sont sans cesse négociées avec l'administration scolaire proprement dite. Bien que divisé, le pouvoir scolaire catholique est le principal acteur du système public. Les établissements « privés » affichent souvent eux aussi une obédience religieuse. D'autres écoles privées sont des initiatives de « promoteurs » qui sont souvent des enseignants. La particularité de ce secteur privé dont le développement est récent, est qu'il concerne certes quelques écoles urbaines très coûteuses, mais se développe largement dans des milieux pauvres périurbains qu'il écume « au taux du jour »⁵⁴.

⁵⁴ Expression populaire kinoise qui renvoie métaphoriquement aux aléas du taux de change du dollar pour répondre à la question « comment ça va ? » Elle fait allusion à la soumission aux conditions de l'heure et au peu de contrôle qu'ont les gens simples sur leurs conditions de vie. Le tarif de quelques écoles privées urbaines réservée à une élite (souvent promues

L'administration scolaire nationale proprement dite correspond à une structure où le nœud du pouvoir administratif se joue entre le niveau provincial (provinces éducatives qui ne correspondent pas aux Provinces) et sous-provincial, celui des Districts. Elle comprend les organes de contrôle, les organes d'inspection. Elle manifeste le pouvoir d'Etat mais demeure totalement dépendante pour son fonctionnement des ressources « rétrocedées » par les directeurs d'écoles à partir des contributions parentales.. Divisions provinciales et Sous-divisions sont censées appliquer d'innombrables règles et écrire autant de rapports dont l'application et les aboutissements sont, selon tous nos interlocuteurs, très différés, sans effets ou négociés. L'autorité de tutelle est le Ministère national ou le Gouvernorat provincial dont les compétences et prérogatives ne sont pas toujours clairement départagées. L'administration provinciale instruit les dossiers d'agrément des écoles privées, les dossiers de « mécanisation » (relatifs à une école ou un enseignant) et assure donc la livraison du salaire officiel d'une partie des enseignants.

L'autonomie des organisations de la société civile, syndicats d'enseignants et Associations des Parents d'élèves (APE), doit constamment être négociée par rapport aux administrations publiques et aux gestionnaires des réseaux (Mrsic-Garac 2010). Les Copa/CP (Comités de parents) dont la principale fonction réelle est la négociation annuelle des frais au niveau de l'école et dont la structuration nationale a été soutenue par quelques partenaires extérieurs, sont organisés eux aussi dans le giron des réseaux au sens large (Etat, réseaux conventionnés, privé). Leur représentativité, nationale mais aussi locale, est sans cesse mise en question (Comhaire et Mrsic-Garac 2008).

Les syndicats sont structurés en organisations distinctes selon les réseaux, mais se ramifient encore davantage en diverses organisations. Leur implantation réelle dans les écoles, administrations scolaires et coordinations est très inégale, neutralisée parfois par les directions, ce qui contraste avec leurs représentations nationales. Les représentants des enseignants dans les CG (Comités de gestion comprenant le directeur, des représentants des enseignants et du comité de parents) sont rarement des syndicalistes. La fonction syndicale officiellement reconnue est déchirée entre la « loi du ventre » au niveau des établissements et une fonction protestataire et corporatiste sans cesse réaffirmée au niveau national (Bayart 1989). Au niveau des écoles, les enseignants ne considèrent pas vraiment les délégués syndicaux comme leurs représentants, mais comme associés à la direction. En revanche, les directions syndicales comme les fédérations parentales (Petit 2010) restent partenaires des négociations à Kinshasa

par des organismes religieux) peut atteindre 120 US \$/mois, tandis qu'un grand nombre d'écoles conventionnées affichent un tarif de 25 à 50 US \$/an, voire nettement moins dans les campagnes.

au plan national, mais leur capacité à imposer des orientations stratégiques dans les provinces n'est pas du même ordre.

3.2. L'importance du financement par les usagers

Depuis 1984, on peut considérer que l'investissement public dans l'infrastructure primaire est nul. En effet, le financement public n'assure que le salaire des enseignants « mécanisés » du secteur public. Le poste « investissement » s'élevait à 159\$ en 1982, il n'est plus que de 7\$ en 2006⁵⁵. Les « frais scolaires » à payer par les parents ont partiellement compensé cette chute. Nous avons pu retracer l'origine des frais scolaires à la fin des années 1970⁵⁶, le système que nous rencontrons aujourd'hui est donc un bricolage ancré dans la durée et qui, de ce fait, présente une certaine institutionnalisation. C'est surtout comme réponse au défaut de paiement des enseignants par l'Etat et ensuite par réaction aux mesures d'ajustement structurel que le paiement par les parents a pris de l'ampleur. Rappelons qu'en 1992, suite à la grève illimitée des enseignants non payés, la Conférence épiscopale du Zaïre et l'Association nationale des parents d'élèves (ANAPEZA) ont entériné la prise en charge des enseignants par les parents sous la forme d'une « prime de motivation ». C'est ainsi que le fameux système des « frais de motivation » a été officialisé. La période de transition durera, hélas, beaucoup plus longtemps que prévu initialement puisque la formule existe toujours aujourd'hui et s'est même généralisée à tous les secteurs, réseaux et types de frais scolaires. Pour les parents qui, au prix de maints efforts, disposent de ressources, cette prime est la garantie d'un enseignement acceptable ou plutôt, elle assure que les enseignants fassent leur travail! Pour les familles pauvres, soit une majorité d'usagers, la prime est sans cesse objet de négociations, de choix, de tractations avec les directeurs. Les enfants sont en effet périodiquement renvoyés à la maison (« chasser les élèves ») jusqu'au paiement des frais, ce qui explique le très fort taux d'abandon en cours d'année.

Pour obtenir une idée de l'évolution de la contribution des ménages au budget de l'éducation, nous disposons de trois différentes sources d'information : les circulaires émises par les provinces concernant les frais scolaires, les enquêtes auprès des écoles et les enquêtes budgétaires. Aucune source d'information n'est fiable à 100%. De plus, ces données ne sont

⁵⁵ De Herdt, T. La stratégie de réduction des frais scolaires en RDC. Synthèse intermédiaire, p. 23.

⁵⁶ En effet, l'augmentation du minerval « et frais scolaires y compris » de 1Z (zaïre) à 10Z à Kinshasa et de 0,5Z à 9,5Z dans les régions, cause « une consternation générale parmi les parents d'élèves » (Mikanda Kikufi 1979, p. 142), et ce d'autant plus « lorsqu'on sait que les parents sont, par ailleurs, tenus à acheter les manuels de leurs enfants et à participer de manière active dans la réfection des bâtiments scolaires, à l'achat du matériel didactique et à l'équipement de certaines salles de classe en pupitres » (Kisungu Kiambi, cité dans Mikanda Kikufi 1979, p. 142).

produites ou archivées qu'irrégulièrement. Toutefois, chaque source révèle une partie du puzzle.

En effet, les contributions des ménages se constituent grâce à l'implication (impulsion) de différents décideurs. Bien que le cadre général soit défini (jusqu'à aujourd'hui) par le ministère de l'EPSP au **niveau national**, les provinces ont une position clé dans la fixation des frais scolaires puisque ce sont les gouverneurs des **provinces** qui sont (en principe) tenus de fixer ces frais « en une nomenclature unique »⁵⁷. De fait, les provinces se réfèrent seulement en partie au cadre national et ajoutent parfois, lors des réunions de la commission de l'éducation regroupant les différents acteurs éducatifs, des frais supplémentaires. Pour leur part, les **gestionnaires** des réseaux conventionnés ajoutent souvent d'autres frais – aussi non-autorisés - dans leurs circulaires. Enfin, il arrive que les écoles déterminent des frais propres. C'est en principe, à ce niveau local que sont fixés les « frais de motivation » des enseignants et les frais d'intervention ponctuelle (FIP), soit ce qui alimentera les salaires ou des compléments de salaire des enseignants sous l'appellation courante de « prime ». Les **enseignants** jouent un rôle clé dans la détermination des frais scolaires. A l'occasion de l'assemblée générale de rentrée où ont lieu des négociations avec la direction de l'école, le COGES et le CP, est retenu un montant pour la prime de motivation dont les parents doivent s'acquitter au plus tard à une date elle aussi déterminée. La prime varie encore en fonction des négociations ponctuelles avec les parents ou les enfants, par exemple, quand les parents insistent pour qu'un enfant puisse passer en classe supérieure moyennant une somme d'argent, etc. Cependant, fixer des frais n'assure pas que ceux-ci seront automatiquement perçus. Nos enquêtes révèlent tout un éventail de difficultés pour effectivement récupérer cet argent auprès des parents. Beaucoup d'élèves ne paient pas et sont souvent chassés de l'école⁵⁸. Cette pratique semble appliquée avec une certaine systématisation et parfois plusieurs fois par an pour un seul élève !

Tenant compte de ces éléments, en principe, ce sont donc les budgets ménagers qui peuvent nous informer de façon plus fiable sur ce qui est effectivement payé comme « frais scolaires ».

D'après l'enquête 1-2-3, une enquête budgétaire récente (2005) qui aspire à être représentative pour tout le territoire, les ménages paient chaque année en moyenne environ 25\$ pour les frais scolaires (par ménage) ou 2,5% du budget ménager. Mais il y a de fortes

⁵⁷ Arrêté du Ministère Nationale de l'EPSP n° MINEPSP/CABMIN/006/2008

⁵⁸ Il fallait en principe encore ajouter les enfants car c'est en général eux qui apportent l'argent à l'école, et ils sont parfois accusés de détourner une partie de l'argent.

disparités en fonction de la situation géographique, de grandes variations entre les provinces. Toutefois, sur la base de ces données nous pouvons affirmer qu'en effet, les ménages ont pu compenser la diminution du budget consacré à l'éducation par l'Etat à partir de 1982. Sur la base des budgets ménagers, on peut estimer la contribution totale des ménages à l'éducation primaire et secondaire à \$238 millions par an en 2005, ou encore, à environ 4\$ par habitant. Les ménages investiraient donc deux fois plus que l'Etat dans les services de l'éducation⁵⁹. Plus spécifiquement dans le cas de l'école primaire, nous pouvons estimer les dépenses des ménages à \$135 millions, dont \$38 millions dans le secteur privé et \$95 millions dans le secteur public. En supposant qu'environ 50% du budget du Ministère de l'EPSP (\$83 millions) est destiné aux écoles primaires⁶⁰, il faut conclure que les ménages investissent davantage que l'Etat même dans les écoles publiques primaires. À cela, il faut encore ajouter d'autres dépenses faites par les ménages, comme les uniformes, livres, fournitures scolaires, etc. Ensemble, ces frais additionnels représentent 30% des frais scolaires proprement dits.

Malheureusement, nous ne disposons pas de données comparables à celles de l'enquête 1-2-3 pour obtenir une idée de l'évolution des frais scolaires dans le temps, hormis la référence importante aux enquêtes pour Kinshasa, datant de 1975. Les études faites par les différentes équipes de chercheurs au niveau des écoles en 2008-2009 permettent de combler ce vide. En même temps, ces enquêtes permettent aussi de détailler les différents postes de dépenses faites par les ménages en guise de « frais scolaires ».

Tableau 13: Estimation des frais scolaires sur base des enquêtes auprès des écoles, 1987-2006
(dollars constants de 2006)

	1987-8		2002-3		2006-7	
	montant	%	montant	%	montant	%
Minerval	\$0,16	2,9%	\$0,34	2,3%	\$0,18	1,4%
SONAS	\$0,08	1,4%			\$0,12	0,9%
Fonctionnement	\$3,13	58,0%	\$5,58	36,8%	\$2,88	21,8%
Pièces scolaires			\$0,31	2,1%	\$0,18	1,4%
Anapeza	\$0,08	1,4%				
Frais de motivation	\$1,96	36,2%	\$8,94	58,9%	\$9,83	74,5%
TOTAL (\$ par élève)	\$5,41	100,0%	\$15,19	100,0%	\$13,19	100,0%
TENAFEP			\$2,59	17,0%	\$4,61	35,0%
Nbre d'élèves	4.156.032		5.470.977		8.200.000	
TOTAL RDC (mio\$)	\$22,46		\$85,10		\$113,54	

Sources : élaboré à base de Davezies et al. (1988), Banque Mondiale (2005), Verhaghe (2007c). Nombre d'élèves en 2006-7: Banque Mondiale-PARSE (2007). Conversion en dollars constants par l'indice de prix IRES Marchés.

⁵⁹Le budget de l'Etat de 2005 était de 83 millions de \$, dans ce cas le rapport budgets ménagers/budget de l'Etat sera même de 3,5 sur 1.

⁶⁰ Voir Verhaghe 2007a.

Durant les trois périodes, plus de 90% des frais peuvent être classifiés dans les deux catégories : « frais de fonctionnement » et « frais de motivation ». Cependant, l'importance relative des « frais de fonctionnement » a fortement diminué, à l'avantage des « frais de motivation », qui constituent aujourd'hui jusqu'à trois quarts des frais scolaires. En fait, les « frais de motivation » ne se sont institutionnalisés et systématisés que dans les années 1990. Le montant estimé correspond à l'estimation faite par les auteurs des frais additionnels imposés par les enseignants qui « n'hésitent pas à racketter les enfants (amendes, cadeaux forcés, passages en classe supérieure, etc. » (Davezies et alii 1988 : 37). Toujours sur la base de la facture complète présentée aux parents d'élèves, on peut constater l'augmentation des frais de motivation entre 2003 et 2006 bien que pendant cette même période, les salaires mensuels officiels sont passés de \$20 en 2002 à \$30 en 2006. Notons enfin aussi l'importance accrue du coût du « TENAFEP », le test national de fin des études primaires. On y reviendra.

Il faut encore préciser qu'il existe une grande variation dans les frais scolaires par province. Ce sont surtout les frais de fonctionnement et les frais de motivation (primes salariales) qui peuvent varier d'environ 1 à 5. En dehors de la capitale, le rapport entre les frais les plus élevés et les frais les plus réduits ne serait que de 1 à 2,5 environ. Les frais de fonctionnement et les frais de motivation étant en partie déterminés au niveau des écoles par des directeurs sous pression, il s'avère que le gouvernement central ne joue plus, « de fait », qu'un rôle secondaire dans la détermination du coût global imposé aux parents. Il faut d'ailleurs mentionner que la variation interprovinciale cache encore beaucoup de variation à l'intérieur des provinces.

Enfin, un élément qui n'est pas pris en compte dans l'ensemble de ces enquêtes est la contribution matérielle apportée par les élèves eux-mêmes. En effet, l'école rurale ne survit pas seulement grâce aux contributions des parents, mais aussi parfois grâce au travail des enfants. Dans les zones rurales, on a pu observer une rente produite par la création de champs scolaires où les enfants travaillent. Nos enquêtes font apparaître que cette pratique est généralement dénoncée par les parents qui considèrent que l'école n'est pas un espace légitime pour dispenser une formation manuelle et/ou professionnelle tant elle reste dans l'imaginaire collectif l'opposé du champ.

3.3. Les ressorts et les limites d'une éducation « concédée » à une administration recomposée

2.3.1. « Ventilation » et entretien d'une bureaucratie nationale

La « remontée » des frais payés par les parents (ventilation) dans l'appareil administratif scolaire, dans les coordinations des réseaux confessionnels, voire dans les pouvoirs exécutifs est une autre grande caractéristique du système éducatif en RDC en comparaison avec nombre de pays d'Afrique de l'Ouest. Cette « remontée » est, pour une part, légalement balisée avec une grande précision. Pourtant, le mécanisme de financement est sujet à une incrimination permanente. Les raisons principales de cette situation sont la variabilité provinciale des plafonds, la multiplication et le renouvellement incessant des nomenclatures, le chevauchement des pouvoirs prescripteurs, les paiements tardifs des parents qui déclenchent diverses pressions en cascade et divers accommodements, les « négociations et arrangements » à tous les niveaux depuis le site de captation (l'école) jusqu'au Ministère, etc. Nous y reviendrons, car il importe de décrire le mécanisme général de financement de l'éducation publique par les familles qui irrigue l'ensemble des acteurs institutionnels bien au-delà de l'école proprement dite. Cette contribution alimente en effet les administrations scolaires aux niveaux sous-provincial, provincial et national (MEPSP dont le service de la paie, le SECOPE). Dans le secteur conventionné, elle alimente aussi les bureaux de coordination voire les institutions religieuses elles-mêmes. Nous avons estimé qu'environ un tiers des frais scolaires était « ventilé » vers « l'administration ». Ce n'est qu'une estimation, et il y a parfois des différences énormes entre provinces, réseaux et écoles. Il serait aussi imprudent de penser que nous avons pu répertorier tous les flux possibles. Toutefois, il est déjà en soi intéressant d'observer qu'on trouve des traces de dépenses faites en faveur des représentants de l'administration dans la comptabilité des écoles. Cela suggère que ces dépenses, aussi « exceptionnelles » ou « ponctuelles » qu'elles soient, cadrent parfaitement avec les « normes pratiques » en vigueur. De surcroît, certains flux d'argent remontent vers « le haut », ils sont exigés officiellement soit par les coordinateurs des réseaux, soit par les provinces après avis des commissions provinciales de l'éducation, soit par le MEPSP national.

On trouve en fait les premières traces de ce flux ascendant dans les années quatre-vingt. Il est vrai que le minerval était une taxe prélevée sur chaque élève et destinée à financer, comme indiqué dans l'ordonnance-loi 84/201 du 9 avril 1984, les entités administratives décentralisées. Mais par rapport aux autres sources de revenus, le montant perçu était insignifiant, d'autant plus que le taux de recouvrement était faible. Une deuxième trace

« historique » est la contribution pour l'ANAPEZA (Association nationale des parents d'élèves zairois) d'un montant de 10Z, instituée « afin de faire face aux frais de cette organisation et d'en motiver les membres actifs (jusqu'alors bénévoles) » (Davezies et al. 1988 : 25). Cependant, il est souligné également que ces contributions, perçues par les écoles, « ne semblent pas être reversées par les directeurs d'école aux comités de l'ANAPEZA » (1988 : 25). Il semble donc à première vue, que certains frais scolaires étaient déjà destinés à d'autres acteurs, mais à la différence de l'institutionnalisation actuelle, ce n'était pas nécessairement le cas dans la pratique

Depuis cette époque, ce système de financement ascendant et le système en lui-même n'ont cessé de se développer. Nonobstant la contraction radicale du budget de l'éducation, les réformes n'ont pas manqué depuis trois décennies. En effet, la plupart des services qui apparaissent dans la ventilation des frais de fonctionnement n'étaient pas encore en place avant le début des années 1980 :

* le **Service de contrôle et de la paie des enseignants (SECOPE)** est instauré en 1985, pour se charger de la paie des fonctionnaires qui travaillent dans le secteur de l'éducation, à savoir les enseignants (assis et debout). Auparavant, ils étaient payés, comme tous les autres fonctionnaires par un service du ministère de la fonction publique

* les « **Assises Promoscolaires** » ou « assises de promotion scolaire » datent des années 1990. Elles sont organisées par les provinces. Elles rassemblent tous les acteurs concernés pour proposer un avis au ministère concernant la fermeture ou l'ouverture de nouvelles classes et/ou écoles. C'est aussi un lieu où les acteurs éducatifs discutent des problèmes administratifs et pédagogiques

* la **Direction des Pensions et Rentes de Survie (PRS)** a été érigée en 1991 pour assister les retraités. La Direction ne semble plus fonctionner activement au niveau national, mais dans la province d'Equateur, une partie des frais scolaires est encore destinée aux antennes (sous-)provinciales du PRS

* le **Test National de la Fin des Etudes Primaires (TENAFEP)** est apparu en 1996⁶¹. Il s'inspire des examens diocésains organisés dans le réseau catholique sans d'ailleurs s'y substituer. Le TENAFEP s'inspire aussi de l'Examen d'Etat. Ce dernier est organisé par l'inspection à la fin des études secondaires, alors que le TENAFEP est organisé par les

⁶¹ Voir Verhaghe (2007c, p. 22), qui se base probablement sur l'arrêté n° MINEPSP/CABMIN/001/387/96 du 30 mai 1996 quand il mentionne que le test est organisé sous l'autorité de l'Inspectorat Général. Actuellement, le TENAFEP est en tout cas organisé par les (sous-) PROVED, tandis que l'Examen d'Etat est organisé par les services de l'inspection.

divisions provinciales et sa réussite est indispensable pour entrer dans l'enseignement secondaire.

* le **Service National d'Identification des Élèves, d'impression et de livraison des pièces scolaires (SERNIE-ILPS)** a été érigé en 2004 afin de maîtriser la tendance à la falsification des chiffres scolaires

* la Réforme Scolaire de 2004 subdivise quelques provinces en « **provinces éducationnelles** » qui correspondent aux anciens districts. Cette réforme de décentralisation de l'éducation a anticipé la création des nouvelles provinces annoncées dans la nouvelle constitution. Il faut cependant remarquer que le découpage en provinces éducationnelles ne correspond pas toujours au découpage en provinces administratives

* Finalement, il y a la décentralisation administrative en elle-même qui a impliqué la création de **ministères provinciaux de l'éducation autonomes** avec à leur tête un ministre provincial de l'éducation.

Toutes ces réformes créent des nouveaux besoins en personnel, bâtiments, etc. et donnent le sentiment d'une spirale bureaucratique autodynamique produisant sans cesse de nouvelles niches de rentes exploitées par des institutions très rapidement admises comme des « ayant droit » dans la négociation des ressources.

Le financement de tous ces nouveaux services se fait en partie par l'Etat qui est censé prendre en charge ces personnels dont une partie est inscrite à sa liste de paie, mais aussi, nécessairement, et en grande partie, par les contributions des parents. Caractérisé par l'empilement des mesures et institutions dont le flou semble entretenu, s'établissent des arrangements pratiques entre les enseignants, les parents, les représentants locaux de l'Etat et des réseaux religieux qui négocient le coût et les modalités d'accès aux services publics. Dans la pratique, il n'est pas rare que l'on définisse des catégories spéciales de dépenses (par exemple, la contribution pour l'assurance, qui est versée à une seule autre instance (la SONAS), soit des clés spécifiques de répartition. La terminologie des différents postes et les clés de répartition varient d'année en année et en partie entre provinces et réseaux.

Ainsi dans la province de Bandundu, de nouveaux besoins financiers ont surgi avec l'apparition de nouveaux services d'inspection et de division liés à la création d'une nouvelle division provinciale, celle de Kikwit. Un groupe de réflexion a alors été créé impliquant le chef de division de l'EPSP (Proved), l'inspecteur provincial principal (IPP), les coordinateurs des différentes réseaux conventionnés, les représentants du comité provincial de parents et des syndicalistes. Ce groupe de réflexion a proposé un montant de 100 francs congolais par an pour chaque élève de la province de Bandundu 2, pour les années scolaires 2004-2005 et

2005-2006. Le groupe de réflexion a communiqué l'initiative au Gouverneur, qui a donné son aval. L'initiative a finalement été formalisée par une note-circulaire du Proved dans laquelle il était spécifié que tous les élèves des écoles primaires et secondaires (sauf la première année primaire) devaient contribuer pour 100 FC par an pour les années scolaires 2004-2005 et 2005-2006 ». Au début, il y avait des problèmes de paiement des frais et des problèmes de ventilation. Après la construction des bâtiments pour la division et l'inspection à Kikwit, cette initiative a été imitée partout dans la province par les sous-divisions. Une nouvelle province éducationnelle ne signifie pas seulement une nouvelle division mais aussi des nouvelles sous-divisions. Non seulement les nouvelles sous-divisions (qui naturellement n'avaient pas encore de bâtiments) ont demandé aux parents de financer la construction des bâtiments, mais aussi la plupart des sous-divisions qui disposaient déjà des bâtiments, ont profité de cette opportunité pour demander aux parents de financer la construction des nouveaux bâtiments (les anciens apparaissant trop étroits, soit abimés...).

Par ailleurs, comme le cas de Kikwit le montre, la détermination du montant des frais scolaires se fait simultanément avec les engagements fixant la distribution de l'argent entre différents « bureaux » – étatiques et non-étatiques. Pour la province de l'Equateur, nous avons estimé qu'environ trois quarts des frais de fonctionnement d'une école conventionnée ventilés « vers le haut » sont destinés aux « acteurs non-étatiques », c'est-à-dire principalement les coordinations de réseaux (bureaux confessionnels). Il y a aussi une contribution pour l'association nationale des parents.

Tableau 14: Clé de répartition des "frais de fonctionnement" pour les écoles conventionnées
(Province Equateur 2008-9, en FC)

	Acteurs Etatiques		Acteurs Non-étatiques		TOTAUX
Sous-Province	Sous-division	4,5	Sous-Coordination	110,0	132,5 (59%)
	Antenne SECOPE	4,5			
	Sous-Antenne SERNIE	4,5			
	Sous-Antenne PRS	4,5			
	Province d'inspection	4,5			
Province	Division Provinciale	9,0	Coordination Provinciale	40,5	79,0 (35%)
	Direction Provinciale SECOPEP	7,0			
	Antenne provinciale SERNIE	4,5			
	Antenne provinciale PRS	4,5			
	Inspection Principale Provinciale	9,0			
	Gouvernorat	4,5			
Nation	Fonds de Promotion de l'Education Nationale	4,5	Coordination nationale	4,5	13,5 (6%)
			Association des Parents	4,5	
TOTAUX		65,5 (29%)		159,5 (71%)	225,0 (100%)

Source : Circulaire du réseau catholique, coordination de Mbandaka

D'autres provinces prévoient aussi une « quotité » pour le(s) syndicat(s)⁶². Environ 60% reste au niveau de la sous-province. Bien que la sous-coordination prend la plus grande partie, des allocations sont fournies aux différentes entités d'acteurs étatiques : la sous-division (ou l'administration officielle de l'éducation), l'antenne du service de contrôle et de la paie (SECOPE), la sous-antenne du Service National d'Identification des Elèves (SERNIE), le service de l'inspection et –un élément typique pour l'Equateur, la sous-antenne du bureau pour les pensionnés (PRS). Tous ces services sont repris aussi au niveau provincial, mais on ajoute encore le « gouvernorat ». Si on calcule sur la base du nombre d'élèves à l'école primaire en Equateur (tableau 4), le système de financement ascendant génère donc environ 4,5 millions de FC ou une somme équivalent à environ \$8300 pour le gouverneur. C'est plus que le budget annuel global d'une école de 440 élèves !

Pour obtenir une idée encore plus concrète de la ventilation des frais scolaires, on peut regarder de plus près les arrêtés des gouverneurs de la province du Bandundu (tableau 15 ci-dessous) pour « fixer » les frais scolaires. Pour commencer, on voit apparaître les « frais des pièces scolaires » et « frais de promo-scolaire » comme nouveaux postes à partir de 2006. Les premiers faisaient partie des frais de fonctionnement, tandis que les derniers des frais de minerval en 2004-2005. On ajoute aussi les « frais de construction » comme poste séparé pour financer le bâtiment administratif de la Division. En 2007-2008 ce poste disparaît, mais on introduit un autre poste, « équipement et réhabilitation ». Celui-ci est augmenté en 2008, et en même temps le poste « construction » est réintroduit.

D'un autre côté, on voit aussi des évolutions importantes dans les clés de répartition. Alors que, la dernière année (2008-2009), le minerval a été réduit à 50 FC (qu'il fallait toujours verser à la DGRAD), cette diminution a été largement compensée par d'autres rubriques –ainsi par exemple, on voit apparaître dans la clé de répartition, les catégories 'équipement et réhabilitation', 'promo-scolaire' et 'pièces scolaires'.

En analysant les clés de répartition, on remarque qu'il y a une tendance à la diminution du pourcentage qui reste à l'école et une augmentation du pourcentage destiné aux bureaux administratifs (coordinations et autres entités administratives) ou autres acteurs « d'en haut ». Les écoles sont donc en quelque sorte désavantagées d'année en année. Ainsi, on voit par exemple que le pourcentage des frais de fonctionnement qui restent à l'école a diminué de 75% à 53%. Certes nous ne parlons pas, ici, des frais additionnels ajoutés au niveau des écoles. Ainsi par exemple, au Bandundu la province a fixé non seulement les « frais

⁶² P.ex. Province du Bandundu

administratifs », mais aussi les frais de « promoscolaire », « construction », « équipement » et « réhabilitation » pour l'année scolaire 2008-2009.

Tableau 15: évolution des frais scolaires fixés par la province du Bandundu, 2004-8

		2004-5	2006-7	2007-8	2008-9
Minerval		100	100	100	50
	<i>dont pour école</i>	25%	17%	15%	0%
	<i>coordination</i>	0%	6%	6%	0%
	<i>autres</i>	75%	77%	79%	100%
SONAS		50	50	100	0
Fonctionnement		300	300	100	380
	<i>dont pour école</i>	75%	70%	65%	53%
	<i>coordination</i>	16%	15%	15%	22%
	<i>autres</i>	9%	15%	20%	25%
Equipelement et Réhabilitation				150	350
	<i>dont pour école</i>			7%	14%
	<i>coordination</i>			33%	23%
	<i>autres</i>			60%	63%
Construction			150		150
	<i>dont pour école</i>		0%		0%
	<i>coordination</i>		0%		0%
	<i>autres</i>		100%		100%
Promoscolaire		-	200	150	150
	<i>dont pour école</i>			\$0,0	7%
	<i>coordination</i>			80%	4%
	<i>autres</i>			20%	89%
Pièces scolaires		-	250	100	120
	<i>dont pour école</i>			\$0,0	\$0,0
	<i>coordination</i>			82%	85%
	<i>autres</i>			18%	15%
TOTAL (en FC nominaux)		400	1000	600	1200
	(en \$ constants de 2006)	\$1,2	\$2,0	\$0,9	\$1,4

Source : différents Arrêtés Provinciaux Bandundu 2004-2005, 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009

De plus, ces différentes rubriques ajoutées au niveau provincial n'empêchent pas les établissements scolaires d'ajouter des rubriques similaires au niveau de l'école. Par exemple, une école catholique à Kikwit a ajouté des frais pour payer une « sentinelle » et pour la « construction d'une toilette », et même pour une « contribution à la construction du bâtiment de la Sous-Division de Kikwit I » (150 FC) et un « impôt » (50 FC) – et ce nonobstant le poids déjà important de la catégorie « maintenance, construction et réhabilitation » dans la liste des frais scolaires fixés au niveau de la province. Dans ce cas-ci, la sous-division elle-

même ajoute sa « quotité » au montant prévu dans les arrêtés provinciaux. Quant à l'« impôt », nous n'avons pas pu en vérifier la destination finale. Même les « frais de motivation » fixés dans la plupart des provinces au niveau de l'école sur la base d'un arrêté provincial sont souvent en partie ventilés vers le haut. Le « système de la nième unité » qui pourrait être qualifié de semi-officiel puisqu'il émane des gestionnaires, est exemplaire d'une certaine ingénierie institutionnelle, alors qu'il est, dans le même temps, en contradiction avec les normes ministérielles officielles ! Ce système implique que les frais de motivation perçus par le directeur soient redistribués en divisant par le nombre d'enseignants et quelques unités virtuelles. Le montant qui revient à ces unités supplémentaires remonte en fait vers les gestionnaires de l'école et sert donc à financer le bureau administratif ou plus spécifiquement le personnel des bureaux, c'est-à-dire les enseignants assis. Cette mesure aurait été contestée par les enseignants des écoles et la décision de se limiter à une seule nième unité par école aurait été prise.

A travers cet exemple on voit bien que les arrêtés provinciaux ne peuvent donner que l'illusion qu'ils « fixent » les frais scolaires à payer par les parents. La contribution globale des familles est en fait déterminée par des « mesures » prises par les coordinations, les écoles et les enseignants. Les ventilations définissent donc quasi-officiellement certains frais qui n'apparaissent pas pour autant légitimes aux yeux des parents. Cette variation des frais scolaires ne contribue certainement pas à la transparence et la bonne compréhension de la logique des contributions scolaires par les parents d'élèves dont certains utilisent encore le mot « minerval » comme équivalent de « frais scolaires ».

Le fait de rendre explicite l'éventail des frais scolaires ainsi que leur clé de répartition par catégorie de frais augmente bel et bien la transparence. C'est cependant en premier lieu la transparence entre les différents acteurs de l'administration elle-même qui s'en trouve accrue. En effet, c'est probablement cette transparence qui permet au système de l'administration de fonctionner grâce à l'arrangement trouvé entre les différents acteurs et qui se traduit dans la clé de répartition. Les ventilations reflètent ainsi la manière dont l'espace public est construit et dont le bien public est négocié et délivré. L'Etat n'est donc pas absent de cette arène dont il promulgue des règles alors que ses organes jouent dans le jeu. Il joue un rôle dans cet espace public négocié, certes, mais il n'est ni exclusif, ni même dominant d'un seul tenant. En fait, la puissance publique dont les frontières semblent bien floues assume le rôle de modérateur, mais souvent ce sont les acteurs non-étatiques et plus précisément les gestionnaires confessionnels qui imposent les termes réels du service public et assurent les flux ascendants des frais scolaires vers le haut.

Cette entente devient peut-être plus visible au moment où il s'agit de s'organiser pour rassembler un budget dans un but très spécifique : la construction d'un bâtiment public, mais aussi l'organisation des assises de promo-scolaire ou du TENAFEP où chaque acteur participant touche une partie de l'argent récolté. Ces arrangements partagent certaines caractéristiques avec les tontines. Même si la cagnotte est constituée par les contributions d'autres (en l'occurrence les parents), l'argent est mobilisé et redistribué relativement rapidement, ce qui réduit les problèmes de sécurisation. La clé de répartition est établie à l'avance. Quelques participants peuvent même adhérer à l'organisation à tour de rôle d'année en année (comme les différents syndicats ou associations des parents dans le cas du TENAFEP). Quoi qu'il en soit, cette entente est une façon de faire fonctionner l'Etat et les institutions publiques non-étatiques comme les Eglises, de manière concertée par rapport aux écoles, et à l'organisation du système éducatif en général qui sont finalement leurs sources de revenu.

2.3.2. Un dispositif de pression en cascade et l'autonomie partielle des établissements scolaires

Symétriquement au flux d'argent ascendant, le dispositif exerce une pression en cascade qui aboutit *in fine* au niveau des usagers. Afin de recouvrer les frais, les chefs d'établissement, organisent mensuellement voire hebdomadairement l'exclusion temporaire des enfants débiteurs. En fait, ce mécanisme de la chasse aux élèves est quelque peu institutionnalisé et ne relève pas entièrement des chefs d'établissement puisqu'une date de "début de la chasse" est établie lors de l'assemblée générale qui se tient lors des rentrées scolaires. Quoiqu'il en soit, les directeurs occupent une position charnière dans ce dispositif de pressions en cascade où, contraints par les gestionnaires, ils exercent, à leur tour, des pressions sur le corps enseignants et les usagers afin d'assurer la ventilation des frais. Disposant de marges de manœuvres (éventuellement à l'insu des parents ou des enseignants) dont ils tirent des bénéfices non négligeables, les directeurs du secteur public sont néanmoins largement accaparés par la gestion des ressources et des « enveloppes »⁶³. Ils sont mis sous pression permanente par les bureaux gestionnaires qui envoient des émissaires dans les écoles pour recouvrer directement la part des frais qui leur est due. Outre les sanctions administratives à l'encontre d'enseignants et de directeurs, les rétentions sur les flux descendants de salaires ou de redistributions fournissent encore aux administrations et

⁶³ Comme nombre de missionnaires qui surfacturaient les travaux d'infrastructures pris en charge par l'Etat colonial, les directeurs tentent de gonfler le nombre de postes « mécanisés » pour trouver de quoi alimenter le poste fonctionnement. Cette stratégie comme de nombreuses autres ne peut aboutir sans accommodement avec l'administration.

coordinations d'autres moyens de pression sur les Comités de Gestion, les directeurs et *in fine* sur les parents. Craints voire haïs par les parents, les directeurs peuvent être blâmés, suspendus, mutés et démis par leurs administrations. Le directeur rend incontestablement davantage de comptes aux administrations et coordinations qu'aux Comités de gestion et COPA/CP. Leurs membres sont d'ailleurs choisis avec soin sur la base de critères sélectifs (par exemple être détenteur d'une parcelle, savoir lire et écrire en français, être de l'obédience religieuse de l'école, être une personnalité religieuse ou administrative, commerciale etc.). Plus acquis à la cause du directeur que des parents, ils ne perturbent pas l'opération complexe de gestion des frais scolaires.

Ainsi, notre première hypothèse de travail qui soulignait l'autonomie des directeurs, devenus de petits patrons indépendants, s'est rapidement heurtée au poids considérable et redoublé qu'exercent sur eux les administrations et coordinations de réseaux. On peut donc davantage percevoir les directeurs comme des courtiers qui doivent bricoler (Berk & Galvan 2009) leur position dans un réseau de relations multiplexes. D'une part, les directeurs sont exposés aux différentes pressions et exigences de plusieurs acteurs. Il y a d'abord les pressions des autorités hiérarchiques pour le recouvrement des frais scolaires : cette pression vient surtout des réseaux conventionnés, et, dans ce contexte, l'*accountability* des directeurs s'oriente plutôt vers les réseaux conventionnés que vers les autorités étatiques, en jouant sur un mécanisme de pression néo-patrimonial : la différence entre l'argent dû à l'administration et le versement réel par l'école est soustrait du salaire du directeur. Ensuite, il y a aussi des exigences des autorités étatiques, par exemple en ce qui concerne la viabilité ou la mécanisation de l'école (les relations d'*accountability* dans ce domaine s'orientent donc surtout vers l'Etat). Troisièmement, il y a la pression des enseignants pour augmenter les « frais de motivation », et des parents d'élèves pour diminuer les frais scolaires. D'autre part, le directeur mobilise d'autres relations pour se protéger contre ces pressions. Par exemple, dans les zones davantage rurales, nos enquêtes soulignent le niveau d'accointance entre les directeurs et les hommes politiques du milieu. Ce dernier peut servir comme 'parapluie' de protection, et peut l'aider par exemple en ce qui concerne les questions de viabilité. Enfin, le directeur a aussi des relations multiplexes dans le village et dans l'école: ceci limite l'espace de manœuvre et de contestation des autres acteurs.

Notons encore que les marges de manœuvre des directeurs varient aussi selon le milieu et le trajectoire personnelle du directeur. En général, les directeurs semblent disposer de moins de latitude dans les zones rurales qu'en ville. Au village, s'ils ne sont pas originaires du milieu, ils doivent composer avec des règles qui leur échappent ; quant aux directeurs

originaires, le spectre de leurs actions est tendu entre des tensions morales liées à leur autochtonie et leurs obligations professionnelles. « L'autochtonie est un capital » qui peut aider ou déforer les directeurs dans l'arène scolaire villageoise (Hilgers 2010).

2.3.3. Un système polycentré public-privé

L'analyse des arrangements actuels du système permet d'affirmer que le système actuel comporte différents niveaux de prise de décisions dotés d'une autonomie relative, en ce compris les établissements scolaires à travers la position charnière des directeurs. Mais si le fonctionnement du champ scolaire peut être considéré comme polycentrique, il n'en reste pas moins que la principale interface avec l'Etat est clairement située au niveau administratif provincial et sous provincial où siègent les « bureaux ». A travers eux, le Ministère de l'Education primaire, professionnel et secondaire gère directement les écoles non conventionnées (parfois appelées écoles officielles selon la terminologie coloniale), assurant la tutelle du pouvoir organisateur (l'Etat) dans les écoles conventionnées, tout en contrôlant le développement de l'enseignement privé (via l'agrément, la participation aux tests). Les bureaux comportent différents services techniques (statistiques, personnel, pédagogique, etc.) et le SECOPE dont il a déjà été question. Les enseignants sont les seuls fonctionnaires dont le statut (paie et évaluation) ne relève donc pas du Ministère de la fonction publique, mais d'une organisation ad-hoc dépendante du MEPSP sans être intégrée dans l'administration scolaire.

L'Inspection provinciale dispose aussi d'une autonomie formelle relative. Le service de l'inspection provinciale (Inspool) est financé aussi en partie par des pourcentages fixés sur les frais scolaires. Il est théoriquement un élément clé du contrôle public de l'enseignement, mais la fonction semble largement négociée *in situ* lors des visites aux établissements.

Au-delà des institutions islamiques et kimbanguistes (5 à 6% des effectifs) le secteur conventionné, où les écoles catholiques ont subi une forte concurrence des initiatives protestantes, s'ouvre depuis peu à de nouvelles tendances religieuses : un « mandat de gestion » avec 15 nouvelles Eglises vient en effet d'être signé récemment. On découvre ici un nouvel espace d'exploitation *off shore* des zones d'ombre réglementaires et de créativité normative des administrations.

Loin d'offrir un contre modèle de régulation par la qualité, le développement du secteur privé proprement dit depuis 1986 qui, sauf rares exceptions urbaines, ne concerne pas les publics quelque peu nantis, fonctionne dans une large mesure comme une sous-concession organisée par l'administration scolaire dont il soutient le pouvoir officiel et officieux. Les coordinations provinciales confessionnelles (dont le champ de pouvoir est limité par les

conventions entre l'Etat et ces confessions) ne sont pas étrangères, dans les faits, au secteur privé⁶⁴. En fait de nombreuses initiatives privées sont (ou se découvrent) d'inspiration religieuse ou mobilisent (grâce à la double vacation) des enseignants rémunérés dans le secteur conventionné. En 1986, 3,8 % des élèves étaient inscrits dans des écoles privées (BM 2005, p50). Ils seraient 10% en 2008⁶⁵. Les écoles privées gérées principalement par leur promoteur n'ont droit à aucun subside et bénéficient d'une certaine autonomie, notamment dans la fixation des frais. Elles restent cependant « contrôlées » par l'Etat qui délivre un certificat d'agrégation attestant de la conformité à certaines normes (locaux adéquats, suivi du programme national, etc.). L'agrégation par l'Etat permet aux élèves finalistes du primaire et du secondaire de se présenter au test provincial dont la réussite est imposée à tous pour entrer en secondaire. Les promoteurs d'écoles privées tentent systématiquement d'obtenir une reconnaissance des pouvoirs publics et offrent ainsi un vaste champ d'intervention aux administrations scolaires.

Ces différents éléments convergent pour faire du « complexe administratif » provincial et sous provincial formé des bureaux du MEPSP et de ceux des coordinations confessionnelles l'interface centrale où se construit et se négocie de manière fort peu transparente, une référence à la nature publique du fait scolaire. Ce lieu se situe plus précisément encore dans les échanges et négociations formels ou informels entre les administrations publiques et coordinations confessionnelles (principalement la coordination catholique la mieux organisée). Les représentations des syndicats et COPA/CP existent à ce niveau, mais semblent agir sans réel mandat des organes de base dans les écoles dont elles sont parfois complètement coupées.

Les mesures prises par des acteurs de la société civile (Eglise catholique et APE) pour « mettre l'Etat devant ses responsabilités » (une formule rhétorique généralisée) ont ainsi permis la survie du secteur le plus important de la fonction publique dans un Etat réputé « failli ». Cette « réinvention » négociée d'une administration par les acteurs du champ scolaire sur base de la gestion des frais scolaires est peu congruente avec l'image de l'Etat absent ou « failli ». Le recours au paiement direct des services publics par les usagers et même le développement d'un secteur scolaire privé semblent donc plutôt concourir à fonder une nouvelle formule de concession cogérée d'un bien hybride de longue date.

⁶⁴ C'est en outre à l'initiative de congrégations ou du haut clergé catholiques principalement, que sont créées quelques écoles privées urbaines d'élite disposant d'un label religieux. Elles imposent de lourdes participations aux parents, mais il est difficile de savoir quels sont leurs rapports avec le secteur conventionné dans leur confession.

⁶⁵ Dans la plupart des pays d'Afrique, le développement du secteur privé est toujours plus marqué au niveau de l'enseignement secondaire.

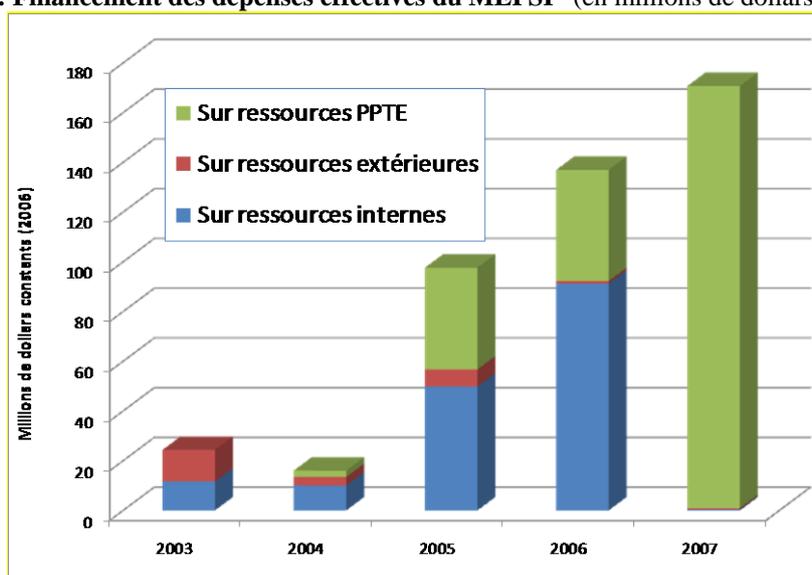
4. La reconstruction du champ scolaire primaire

Cette troisième partie du texte est consacrée à la reconstruction du secteur éducatif à deux niveaux: d'abord c'est de la reconstruction du secteur par "le haut" dont il sera question, c'est-à-dire à l'échelle du gouvernement national à travers la mécanisation de nouvelles écoles et de nouveaux enseignants, mais aussi à l'échelle internationale de l'aide, à travers le soutien extérieur de la Banque mondiale. Nous analyserons plus spécifiquement le Fonds PURUS. Deuxièmement, nous étudierons la reconstruction du secteur qui s'opère "par le bas", c'est-à-dire ici la mise en oeuvre de politiques de réduction des frais scolaires et de la gratuité par des réseaux spécifiques ou des provinces particulières. Ce temps de l'analyse consacré à la reconstruction du secteur sera aussi l'occasion d'éclairer à nouveau l'hybridité du système éducatif primaire de la RDC à la lumière de la résilience qu'il oppose aux tentatives de contestations, de réformes et d'appuis dont il fait l'objet depuis peu.

4.1. La reconstruction du secteur par le haut

Depuis le début du second millénaire, la RDC se reconnecte progressivement aux flux de l'investissement international. Comme cela a déjà été décrit dans l'introduction, cet investissement se réalise dans le contexte de la renégociation de la dette publique. En partie, cet investissement externe est canalisé aussi vers le secteur éducation, comme cela peut être apprécié dans la figure 5 ci-dessous. En effet, le budget de l'éducation augmente de manière spectaculaire à partir de 2005. Si, au début de la décennie, l'éducation était encore largement financée « hors budget » (c.à-d. par des organismes internationaux), à partir de 2005 cette partie diminue de manière significative ; désormais, la plupart du budget passe par le canal des structures étatiques. Toutefois, en 2007, la presque totalité du budget à l'éducation a été financée sur les « ressources PPTE », c'est-à-dire que le budget de l'éducation utilise des moyens que l'Etat aurait affectés au remboursement de la dette, une facilité spéciale accordée au « pays pauvres très endettés ». Le budget total s'élève à 171 millions de dollars en 2007, tandis qu'en 2003-2004 le budget ne dépassait guère les 20 millions de dollars. La plus grande partie de ce montant est canalisée vers le SECOPE, c'est-à-dire vers les salaires des enseignants (près de 80%), bien qu'une partie importante soit absorbée par la « réhabilitation de l'infrastructure », nous y reviendrons.

Figure 6: Financement des dépenses effectives du MEPSP (en millions de dollars constants)



Source : données du Ministère du Budget

A première vue donc, un changement important a bien eu lieu, au moins au niveau macro-économique. Cette intervention a-t-elle permis de diminuer le poids des frais scolaires, et ainsi l'augmentation des effectifs scolaires ? C'est en effet une question clé. La stratégie de réduction des frais scolaires se base en fait sur une alliance entre les bailleurs de fonds, qui voient dans la réalisation des Objectifs du Millénaire du Développement leur agenda officiel, et la classe politique, pour qui la réalisation de la réduction des frais scolaires constitue un enjeu politique majeur. Ce n'est pas pour rien que la « gratuite de l'éducation primaire dans les établissements publics » se trouve même exprimée dans un article de la nouvelle constitution.

Il est dès lors important d'en savoir davantage sur les retombées de l'augmentation du budget public de l'éducation au niveau des écoles. Nous passons en revue d'abord l'élément « salaire », ensuite l'élément « infrastructures ».

4.1.1. Mécanisation d'enseignants et de nouvelles écoles

En partie, le refinancement du budget du MEPSP a permis une augmentation du salaire des enseignants, qui était descendu à 13\$ en 2001-2002 mais qui s'élève à 34\$ en 2007-2008.

Cette augmentation a été négociée concrètement dans les accords de Mbudi (le 12 février 2004). Selon cet accord intervenu entre le gouvernement et les syndicats, le gouvernement s'était engagé à payer aux enseignants un salaire de 208 dollars. Les 34\$ ne

représentent donc qu'une fraction de l'engagement initial de l'Etat. Le refinancement du budget du MEPSP a aussi permis la (re)mécanisation d'enseignants. En effet, alors que le nombre d'enseignants mécanisés en 2001-2002 était de 142.900, en 2007-2008, il s'élève à 214.200 enseignants.

Mais il est quand-même important d'approfondir ce point parce que les bailleurs de fonds ont toujours refusé officiellement de payer les frais salariaux pour des nouvelles unités tant que les listes de paie n'auraient pas été réorganisées –afin d'éviter la possibilité de fuites. Aujourd'hui, cette réorganisation n'a pas été effectuée! Des systèmes de contrôle des effectifs dans l'administration ont été mis sur pied pour la fonction publique en général dans quelques provinces, mais c'est un travail de longue haleine qui ne sera pas accompli dans les mois qui viennent.

Toutefois, les chiffres macro-économiques peuvent être appuyés par nos données de terrain. Bien que les versions sur les faits divergent, il semble que le nombre d'écoles agréées ait augmenté considérablement. Le PROVED de la province éducationnelle de Mbandaka parle d'une « explosion terrible avec l'implantation des nouvelles écoles ». Ce n'est pas sans raison qu'une réforme scolaire est intervenue en 2004 (rappelons que celle-ci a devancé la décentralisation, en projetant des « provinces éducationnelles » sur les traces des anciens districts). Dans certains endroits, comme à Kalémie, on trouve d'ailleurs que cette décentralisation est une bonne chose : « dorénavant, les dossiers de mécanisation passent directement par Kinshasa et ne doivent plus passer par Lubumbashi. Plusieurs écoles ont été mécanisées récemment... » (interim du sous-proved)⁶⁶. Un conseiller du réseau protestant de Kalemie affirme que « à Kinshasa, ils mécanisent plusieurs écoles par province. Avant, cela prenait beaucoup de temps car le SECOPE était à Lubumbashi, mais depuis la décentralisation, il y a un bureau de SECOPE à Kalémie et cela va plus vite. Normalement un enseignant attend maximum un an »⁶⁷.

Comment alors expliquer cette contradiction entre une politique officielle qui refuse d'accepter des nouvelles unités d'enseignants et les pratiques qui apparaissent sur le terrain et dans les chiffres? D'abord, cette contradiction a été rendue possible par la large zone d'ombre qui existe entre le niveau national et le niveau local concernant le paiement des enseignants. En effet, au niveau national, le ministère du Budget fait le versement des salaires au SECOPE, soit environ 130 millions du budget total de 170 millions de dollars, sans demander plus de

⁶⁶ Transcriptions Kalémie p. 2.

⁶⁷ Transcriptions Kalémie p. 4. Voir aussi entretien avec « enseignant ordinaire » à Kabimba (transcriptions Kalémie p. 22).

détails. Depuis quelque temps, plusieurs études ont démontré que le SECOPE ne tient plus d'archives fiables et consistantes (Verhaghe, 2003) et qu'il y a même d'importantes indications de malversations de fonds⁶⁸. Cela pourrait constituer d'ailleurs une ironie de l'histoire : le SECOPE a en effet été créé en 1985 avec l'appui de la coopération belge comme un service particulier pour le secteur de l'enseignement, afin d'isoler celui-ci d'une fonction publique hautement corrompue. Après la fin de la coopération, en 1989, cependant, l'isolement du service semble le rendre plus vulnérable à la corruption.

Ensuite, il y a des intérêts importants derrière l'exploitation de cette zone d'ombre du SECOPE. En effet, d'un côté, l'agrément de nouvelles écoles et enseignants répond aux attentes des directeurs d'école et des gestionnaires des réseaux désireux d'obtenir un financement de la part de l'Etat pour leur école. Il faut mentionner ici que les enseignants du secteur public qui ne se trouvent pas sur les listes de paie de l'Etat peuvent être estimés à environ 1/3 de l'ensemble : ils ne sont donc payés que sur la base des frais de motivation prélevés au niveau de chaque école, et par...l'espoir qu'ils seront payés officiellement... un jour ! Il est évident que leur investissement de fait dans l'enseignement constitue une source de pression importante de reconstruction des structures étatiques « par le bas ». D'un autre côté, l'agrément d'une nouvelle école est une excellente façon aussi pour des politiciens de la région de se constituer une base arrière et de drainer des ressources de l'Etat vers les villages de l'intérieur. N'oublions pas que la masse salariale du secteur de l'éducation représente environ un tiers de la masse salariale destinée à tous les agents des services étatiques. Dans les provinces, ce pourcentage peut même aller jusqu'à 70% (Banque Mondiale 2008 : 17). L'école constitue donc une des seules interfaces entre l'Etat et le village. La course pour gagner les votes des villageois passe donc presque nécessairement par le système scolaire. Citons aussi le cas de l'Ouganda, où la politique de l'éducation primaire universelle a été à la base de la deuxième victoire électorale du président Museveni (Reinikka & Svensson 2004).

Dans un sens, tout ceci est, malgré tout, une bonne nouvelle pour ceux qui veulent promouvoir l'éducation pour tous: aucun politicien ne peut se permettre d'exprimer une opinion à l'encontre de cette idée. Il y a bien-sûr un risque majeur de dérive. C'est précisément pour cette raison que les bailleurs ont refusé, jusqu'ici, de financer des salaires. Doit-on se passer de toute exigence de qualité en embauchant des nouvelles unités? N'y a-t-il pas de risque de déviation de la masse salariale vers des « fonctionnaires fantômes »? Notre étude de cas permet de constater qu'en réalité, les dérives sont limitées par les efforts de

⁶⁸Un audit a été fait en 2009, financé par la CTB.

création d'une société politique: tout politicien soucieux de se doter d'une base politique locale se verra dans l'obligation de répondre, aux moins de manière partielle, à ces demandes et de vérifier leur effectivité. Ensuite, le simple refus, par les bailleurs de fonds, de financer les salaires des enseignants n'a pas d'incidence réelle sur le terrain: La seule différence est que tout se passe aujourd'hui davantage encore dans l'ombre et l'opacité.

4.1.2. Les frais de fonctionnement: fonds PPTE et fonds PURUS

La mise en œuvre de l'engagement international pour l'éducation pour tous vers 2015, et de l'engagement constitutionnel relatif à la gratuité implique des transformations considérables pour réorienter le financement de l'éducation du bas (les parents) vers le haut (l'Etat), y compris la suppression des rouages intermédiaires du système. Si l'idée initiale de la Banque Mondiale était de financer les salaires des enseignants –ce sont en effet les « frais de motivation » qui pèsent le plus dans les frais scolaires- ce plan avait été postposé et en attendant l'épuration des listes de paie, la Banque mondiale a mis en place un programme de financement des frais de fonctionnement au bénéfice de toutes les écoles primaires publiques : le fonds PURUS dont le budget trimestriel est de 8 millions de dollars USD. Il était prévu que chaque école publique reçoive trimestriellement une somme d'argent en fonction de sa taille, avec un minimum de 250 USD pour une école de six classes⁶⁹. Le projet PURUS poursuit en fait des efforts similaires entamés déjà en 2004, sur les fonds PPTE pour donner un appui de 150\$ par école pour la réhabilitation de l'infrastructure. Dans l'ensemble, il s'agit d'un flux monétaire d'environ 463.000\$. Le projet PURUS se distingue aussi de son prédécesseur par les mesures d'accompagnement, qui visent en fait à renforcer l'*accountability* « par le bas ». L'argent est canalisé par le SECOPE –qui était supposé être la chaîne à moins de risques de détournement, tant que le SECOPE permet de dépasser les structures administratives des réseaux et donc d'atteindre directement les écoles.

Nos enquêtes ont permis d'étudier l'impact de ces initiatives sur terrain. Nous passons en revue d'abord les effets matériels, ensuite les effets institutionnels. Chaque fois, nous distinguons aussi entre les effets directs et les effets indirects. Les deux initiatives avaient pour *objectif matériel direct* le rééquipement de l'école (meubles, peinture, tableaux, ardoises), et pour *objectif matériel indirect* la réduction des charges payées par les parents. Le volet institutionnel du projet PURUS visait aussi à renforcer les structures de cogestion (par la

⁶⁹ Cependant, les paiements n'ont pas été réguliers. Ainsi, les écoles n'ont reçu qu'une seule tranche durant l'année scolaire 2007-2008. La Banque mondiale justifie le retard des décaissements par la difficulté d'éviter les détournements et d'assurer la bonne gestion de ces fonds.

réactivation des comités de gestion, CG) et de participation des parents, par la réactivation des Comités des Parents (COPA) au sein de chaque école. Un fascicule a été distribué contenant les différents arrêtés et textes juridiques relatifs au sujet. Les CG ont été désignés comme gestionnaires des fonds. Les CG devant faire valider le rapport des dépenses par le comité des parents.

Sur la base de nos visites de terrain, nous pouvons affirmer que l'objectif matériel direct a été atteint : la plupart de l'argent a en effet été dépensé pour le ré-équipement de l'école, même si on a pu noter des fuites ou des détournements. D'un autre côté, il est clair aussi que l'objectif matériel indirect de la réduction des frais scolaires n'a pas été atteint, ou de toute façon, nous n'avons que des contre-indications. En comparant par exemple les enquêtes effectuées au niveau des écoles (tableau 3) entre 2001-2 et 2006-7, on peut constater que bien que les frais scolaires par élève aient diminué de 15\$ à 13\$, les frais de TENAFEP (à payer par élève en dernière année) ont augmenté de 2\$ à 4\$, et surtout le nombre d'élèves a augmenté de manière considérable. On observe un même mouvement dans les arrêtés pris au Bandundu (tableau 5).

On constate aussi que c'est précisément la partie destinée aux échelons plus élevés qui augmente principalement : Une fraction croissante de la contribution des parents quitte le niveau de l'école. Au Bandundu par exemple, la part qui reste à l'école est passée de 65% à 24%. Le même constat est vrai à Kalémie : par rapport à l'année scolaire précédente (2007-2008), le pourcentage de ces frais administratifs destinés aux gestionnaires a augmenté ; il est passé de 22% à 50%. Cette mesure (50%) a été d'application dans les divisions de Katanga 1 et 2 dès le début de l'année scolaire et, à partir du second semestre, pour la sous-division Katanga 3 (province éducative de Tanganyika).

Certains gestionnaires justifient notamment ce changement en leur faveur par le fait que contrairement aux bureaux administratifs, les écoles reçoivent maintenant des frais de fonctionnement de la Banque Mondiale (fonds Purus). Notons donc que non seulement l'objectif de la réduction des frais scolaires n'a pas été atteint. Si l'argumentation des gestionnaires susmentionnés est correcte, le fonds Purus aurait donc même renforcé le système des ventilations alimentant les structures intermédiaires et notamment les structures des réseaux. C'est le fameux effet de la *fongibilité* qui a joué donc : les ressources extérieures ont été utilisées aux fins prévues (c'est-à-dire l'équipement de l'école), mais cet appui a été neutralisé au moins en partie par une restructuration des flux financiers préalables –dans ce cas au désavantage des écoles et à l'avantage des échelons plus élevés.

A propos des effets institutionnels, il est clair que le projet PURUS n'a pas fonctionné. Quant aux effets institutionnels directs, le rôle des COPA et des CG dans les prises de décision sur l'utilisation de l'argent issu du fonds PURUS a été très limité. Loin d'informer les membres du comité parental et du CG sur les achats réalisés, les directeurs ne les associent pas aux prises de décision. Si les CG ne se réduisent pas à de simples signatures pour formaliser les décisions prises par la direction, nous avons aussi parfois noté des « CG PURUS » : des comités de gestion « spécifiques » pour ce projet, à l'instar d'autres projets de développement qui suscitent toujours une structure locale (Bierschenk et al. 2001). De leur côté, les COPA (et les représentant syndicaux locaux) ont été amenés à jouer un rôle bien différent de ceux d'incitants à « l'accountability » et de contre-pouvoir promus par la Banque mondiale. En fait, ils ont tenu le rôle de sensibilisation à l'égard des parents pour que ceux-ci s'acquittent des frais scolaires et de « médiateurs de conflits » entre parents ordinaires et l'école (par exemple à propos de conflits sur certaines punitions).

En fait, le pouvoir des directeurs est, d'une manière générale, peu contesté et l'administration n'est jamais perçue comme un recours: aux yeux des parents, c'est le directeur qui la représente ! Puisque le principe contributif semble inamovible, les parents considèrent que la gestion des frais relève en définitive des prérogatives des directeurs. Finalement, nous notons aussi que le fascicule présentant les textes juridiques ne joue pas le rôle prévu d'*empowerment* des parents. Le fascicule quitte rarement le bureau du directeur. Dans un cas, il n'est même pas sorti du bureau du SECOPE provincial !

Les effets directs n'ayant pas été atteints, il n'y a pas de raison de s'informer sur les effets indirects institutionnels ! En effet, comme nous l'avons dit déjà ci-dessus, il semble que l'appui de la BM au fonctionnement des écoles a plutôt constitué un moyen (argument) favorable aux échelons (administrations, coordinations) plus élevés qui l'ont utilisé pour s'approprier une part plus grande des frais scolaires. Cette pratique semble être renforcée encore par le choix de faire transiter les fonds par les structures du SECOPE. En effet, ce choix a été perçu par certains comme « un déni de la convention » entre l'Etat et les Eglises qui donne la responsabilité de la gestion aux réseaux (Eglises). A contre-pied d'un siècle d'éducation concédée, le mécanisme de décaissement a été perçu comme une provocation. Ceci dit, il serait imprudent de conclure qu'on aurait pu minimiser l'effet de la fongibilité et d'autres détournements en passant par les réseaux religieux. Toutefois, notre cadre théorique nous enseigne que chaque mesure « d'en haut » doit être considérée comme une « provocation » qui suscite des réactions et adaptations. Ceci est d'autant plus vrai qu'il s'agit du pouvoir scolaire catholique qui s'est installé dans une posture ambivalente dans le champ

scolaire (garant de l'enseignement public, censeur de l'Etat et quelque fois promoteur dans le privé). Il s'est donc révélé illusoire de croire qu'on pourrait changer le champ scolaire et ses produits en imposant des règles conditionnant l'accès à des ressources complémentaires aux ressources endogènes. Illusion qui trouve son origine sans doute dans des théories institutionnalistes de la reconstruction que nous avons critiqués dans l'introduction.

4.2. La reconstruction par le bas

4.2.1. Une initiative issue du secteur catholique: le Fonds de solidarité

Conscients des difficultés des parents, dans la perspective des accords dits de Mbudi qui prévoyaient une augmentation par étape du salaire des fonctionnaires, l'épiscopat congolais a décidé en 2004 de mettre fin dans « son » réseau au système de financement par les usagers, système dont il a été pourtant l'initiateur. Il est aussi probable que cette initiative immédiatement contestée par certains évêques avait en outre pour ressort une volonté de l'Eglise de re-centraliser le pouvoir scolaire catholique tout en cherchant, pour la nième fois, à mettre « l'Etat devant ses responsabilités ». Elle s'est heurtée à une coalition d'intérêts syndicaux, parentaux et surtout des directions et coordinations catholiques. Elle a été instructive quant aux pouvoirs du champ scolaire et a relancé le débat public non sans ajouter à la confusion générale quant aux frais car le Ministère de l'Éducation a suivi la décision catholique et a étendu l'interdiction de la prime de motivation à l'ensemble du secteur public.

Depuis 2006, la gratuité est donc affirmée par l'Etat congolais à travers un engagement constitutionnel pris relativement au caractère obligatoire de l'enseignement primaire. Elle n'est que très partiellement appliquée et le plus souvent détournée par les directions, les bureaux administratifs et les coordinations qui maintiennent les anciens tarifs ou inventent de « nouveaux frais ».

Dans le sillage de sa proposition de 2004, le nouvel Archevêque de Kinshasa, Monseigneur Monsengwo, a (re)pris en 2007 différentes initiatives dont la fondation « d'un Fonds Commun de Solidarité » qui visait à réduire l'inégalité au sein des écoles conventionnées et paroissiales catholiques de Kinshasa par une répartition plus équitable des ressources. Les frais scolaires ont ainsi été fixés à 65\$/enfant/an ! Cette somme devait être versée par le directeur sur un compte spécifique et commun dont l'usage devait être solidaire. Cette tentative a échoué dans sa formule centralisée. Les écoles nanties ont refusé d'alimenter le fonds et les écoles plus pauvres, qui l'avaient généralement alimenté ont beaucoup tardé à percevoir les ressources attendues en retour. La réforme des frais avortée n'est pas pour autant

officiellement abandonnée par son promoteur qui admet désormais que l'école conserve les frais et verse une contribution spéciale de solidarité (20%). Ceci montre bien l'importance de ne pas surestimer un acteur particulier, ni la cohérence de ses intérêts, de ses stratégies surtout lorsque celles-ci prennent Kinshasa pour champ d'action. Cette expérience a permis néanmoins à l'Eglise de reprendre l'initiative politique en proposant à l'Etat une démonstration de sa capacité propositionnelle.

4.2.2. Les pratiques de gratuité dans les provinces

Le caractère fondamentalement hybride du système et la résilience de ce dernier peuvent aussi être observés dans la province du Bandundu où le gouverneur a pris l'initiative d'introduire la gratuité de l'enseignement pour les élèves de première année primaire. Il l'a fait à travers une circulaire signée le 08/08/2007 et dans laquelle il déclare que « les élèves admis en 1ère année primaire dans les établissements scolaires publics sont exemptés du paiement des frais scolaires ». Cette mesure n'a pas laissés insensible les acteurs du secteur de l'éducation. Tous les acteurs sont en théorie d'accord avec cette mesure qui offre l'opportunité aux groupes désavantagés de se scolariser (par exemple, les enfants issus de familles à faibles revenus ou revenus quasi-inexistants). De plus, cette mesure est vue comme une obligation constitutionnelle.

Sur la base de notre recherche de terrain, il faut souligner que nous avons pu constater des effets immédiats de la mesure : les effectifs semblent avoir augmenté de 30% environ pour les garçons et 40% pour les filles dès l'année d'introduction de la mesure⁷⁰. Néanmoins, beaucoup d'acteurs, pour des raisons diverses, jugent négativement la mesure de gratuité des études en première année primaire. Sa mise en application qui émane du gouvernement provincial, révèle les tensions particulières qui existent entre les autorités de l'Etat (Division et Gouverneur) et les réseaux conventionnés. Alors que le gouvernement provincial s'investit pour assurer la gratuité, les réseaux conventionnés ont continué à exiger des frais scolaires spécifiques. Cette non-gratuité de fait peut trouver une partie de son explication dans une communication dont la confusion a atteint son paroxysme lors de l'année scolaire 2008-2009.

En effet, le 30/08/2008, le gouverneur de la province du Bandundu a envoyé un message qui confirmait la gratuité des études en première année primaire. Le 10/11/2008, la coordination catholique et les autres réseaux conventionnés diffusent une circulaire

⁷⁰ Il est important de souligner, cependant, que le lien causal entre l'un et l'autre doit encore être explicité : en effet, d'autres changements ont eu lieu qui pourrait co-expliquer cette évolution (notamment la mécanisation de nouvelles écoles, que nous avons décrite ci-dessus).

particulièrement confuse qui est arrivée vers la mi-novembre dans les différentes écoles. Cette circulaire contenait le message du gouverneur stipulant que « les élèves de 1^{ère} primaire sont exemptés de tous les frais à l'exception des frais versés pour les imprimés ». Mais cette même circulaire contenait un message du coordinateur (signé le 10/11/2008) stipulant que « il n'y a pas d'exemption des frais scolaires en 1^{ère} et 2^{ème} année primaire comme l'année passée. Tous les élèves sont invités à s'acquitter des frais scolaires ». En d'autres termes, la coordination catholique - et les autres réseaux religieux - ont diffusé un circulaire en contradiction avec celle du gouverneur qui, hiérarchiquement, a bien-sûr préséance. D'après le coordinateur catholique de Kikwit, cette contradiction s'explique par " une communication téléphonique du Gouverneur".

De leur côté, les autorités gouvernementales ont clamé que ce n'était pas le cas. D'après eux, le message contradictoire a simplement été introduit par les réseaux conventionnés qui considèrent que la gratuité en première année primaire les a conduits à faire face à des pertes financières significatives⁷¹. Il paraît très plausible que cette contradiction fut une manœuvre délibérée des réseaux conventionnés pour continuer à percevoir les frais qui, financièrement, s'avèrent très lucratifs en première année. La gratuité est une mesure prise de manière unilatérale par les autorités provinciales. Elle resta inappliquée par les réseaux conventionnés ou certaines de leurs composantes, et pas d'avantage par les autorités nationales. Les problèmes autour de la circulaire sur la gratuité montrent comment ce manque de coordination crée une communication particulièrement contradictoire, qui est révélatrice en fait d'une profonde ambivalence parmi les gestionnaires par rapport aux frais scolaires. D'un côté, tout le monde s'accorde sur une politique de réduction de ces frais, mais d'un autre, les conditions ne sont pas réunies pour le moment pour faire fonctionner les écoles sans un appui considérable des parents.

La diversité des secteurs et des réseaux complexifie les tentatives de mise en application d'une politique de réduction des frais scolaires. Un autre exemple, katangais celui-ci, peut en être donné à partir de nos enquêtes en commune annexe où prédomine l'enseignement privé. Les écoles privées dont les enseignants sont non mécanisés fonctionnent uniquement sur la base des contributions des usagers. Par ailleurs, souvent perçues comme des entreprises à but lucratives, elles bénéficient moins des soutiens extérieurs (exclues par exemple du Fonds PURUS). Enfin, les procédures d'agrément impliquent encore des frais supplémentaires qui incombent également aux usagers du secteur

⁷¹ De nos entretiens, il ressort que la plupart des acteurs de l'école semblent s'accorder sur la position des autorités gouvernementales.

privé. L'Arrêté provincial n° 2007/0096/KATANGA du 16 août 2007 qui porte sur la fixation des frais scolaires dans les écoles primaires, secondaires et professionnelles du Katanga pour l'année scolaire 2007-2008 semble explicite par rapport à la gratuité : son article 6 stipule que « la première année primaire est *gratuite pour les écoles publiques* ». Peu avant la rentrée de 2007, le Gouverneur a fait des déclarations dans les médias en annonçant que la première année primaire serait gratuite. Cette déclaration publique eut des effets immédiats dans l'enseignement primaire de sa province : les demandes d'inscription affluèrent, entraînant une surpopulation dans les classes de première année, y compris dans les écoles privées (80 élèves par classe alors que la moyenne légale est de 45 à 55 élèves) (Mrsic-Garac, 2008). Immédiatement privés de salaires ou de compléments de salaires, les enseignants sont entrés en grève à plusieurs reprises. Les frais scolaires ont finalement été réclamés aux parents mais parfois avec une réduction sensible comparativement aux années scolaires antérieures. Nos recherches dans les écoles de cette commune montre que pour l'année scolaire 2007-2008, seules trois écoles (qui par ailleurs étaient des écoles conventionnées), sur les 60 que comporte la zone, ont maintenu une gratuité totale pour la première année. Les autres écoles relevant du secteur public, réseaux conventionné et non conventionné confondus, ont seulement appliqué la gratuité aux rubriques « imprimés » et au « minerval ». Quant aux écoles privées, elles n'ont appliqué aucune gratuité sauf mesure très provisoire de « publicité ».

Tout cela a entraîné des taux élevés d'abandons dans les classes de première année, surtout parce que les usagers pensaient que la gratuité concernait l'ensemble du système scolaire, secteurs et réseaux confondus. Néanmoins, en dépit de ces événements, l'arrêté provincial n°2008/059/KATANGA du 26 août 2008, reconduit la gratuité et l'étend à la seconde année de l'enseignement primaire ! Le renouvellement des COPA est exigé. Mais à la rentrée scolaire de 2008-2009, face à un manque à gagner que les recettes de la Province ou de l'Etat central ne peuvent compenser, les acteurs s'en remettent à nouveau à l'efficacité d'un système reposant principalement sur les contributions des usagers.⁷² La moyenne des

⁷² L'observation des assemblées générales d'écoles de la Commune annexe de Lubumbashi à la rentrée scolaire 2008-2009 illustre cette logique et sa rhétorique. Dans la majorité des écoles, une assemblée générale a été organisée en vue d'élire le nouveau comité de parents. Au-delà de cet objectif prescrit, la fixation des frais de motivation (dits désormais en outre « frais d'appoint ») a occupé une place essentielle. Généralement, aucune référence n'est faite à la gratuité dans ces assemblées. Les directeurs ne l'évoquent pas et appuient la discussion sur l'établissement du montant des frais scolaires par une rhétorique participative : « les parents doivent collaborer », « l'Etat a demandé de s'entendre avec les parents », « ne chantez pas la complainte des parents pauvres, il en va de l'avenir de vos enfants ! », « ainsi, un peu partout, en République Démocratique du Congo, il n'est plus un secret ni tabou, dans les écoles publiques ou privées, l'éducation et l'instruction sont à charge tout à fait des parents forts engagés ».

frais demandés au premier degré s'élève aujourd'hui à 2743fc. Malgré certaines discussions houleuses entraînées par des propositions de frais scolaires élevés au sein des AG, aucun parent, aucun membre de comités de parents, n'a introduit la question de la gratuité.

5. Conclusions

5.1. L'école hybride ou le maintien périlleux d'un minimum d'espace public

Loin d'une décomposition, le champ scolaire s'étend donc, reste au cœur de la société congolaise et fait survivre l'école. Il connaît des conflits, des grèves, des arbitrages, des violentes dénonciations, polémiques et la constitution de logiques de justification qui traduisent bien davantage qu'un détournement généralisé dont seraient entièrement dupes des usagers désespérés et crédules. Loin également d'un marché, le champ scolaire est tendu de rapports de force où les usagers négocient et parfois obtiennent gain de cause, où les Evêques à l'instar des Gouverneurs sont désavoués par «leurs» syndicats, «leurs directeurs», «leurs» parents, où des chefs locaux soutiennent leurs écoles, etc.

L'approfondissement contemporain du caractère historique hybride du champ scolaire témoigne d'un minimum d'espace public, non au sens d'Habermas, mais au sens où les acteurs du champ éducatif ne peuvent faire radicalement l'économie d'une définition comme bien collectif et souhaitable pour tous, tandis qu'aucun ne peut, ou ne veut, seul, le prendre en charge⁷³. En effet, dans un contexte historique où le caractère public de l'éducation a toujours été construit à travers une négociation concessionnaire et au vu de la pauvreté actuelle, une régulation même très partielle par le marché est illusoire, impensable et serait ruineuse pour l'immense majorité des acteurs.

Interroger la survie du champ éducatif et non l'effondrement de l'éducation, met ainsi sur la piste d'une forme minimale d'espace public dans une société où semble être confirmée de manière inexorable une forme caractéristique d'Etat que nous appelons « concessionnaire ». La notion d'Etat concessionnaire renvoie en Afrique centrale à une histoire longue : concessions forestières, concessions minières, missionnaires, mais surtout et liées à celles-ci, les concessions incluant la gestion des populations. Elle fait écho à celles de despotisme décentralisé et de gouvernement indirect (Mamdani 2004). Aujourd'hui, elle permet de comprendre comment les concessions ou cessions négociées de souveraineté à des acteurs privés ou associatifs (marchands ou non marchands) ou même à des corps de fonctionnaires,

⁷³ Débats qui ont lieu à tous les niveaux, de la famille pauvre qui doit choisir les enfants à scolariser, à l'école où, lors des AG de rentrée, les frais sont publiquement négociés et enfin toutes les arcanes des administrations publiques et confessionnelles, du niveau du district jusqu'au niveau national.

s'étendent désormais aux services de base à la population à travers l'éducation, mais aussi à travers l'ensemble des corps administratifs, sanitaires, éducatifs ainsi que la société civile et les partenaires extérieurs. Cette approche nous semble d'autant plus pertinente que l'éducation n'a jamais été un bien public à proprement parler au Congo. Il serait donc illusoire de décrire le champ éducatif actuel comme la privatisation marchande d'un tel bien. En situant la trajectoire du champ éducatif dans la longue durée, on comprend mieux combien son caractère hybride qui s'approfondit est compatible avec une centralité politique constante.

Aujourd'hui, dans le champ scolaire hybride, où se chevauchent, s'opposent, se contredisent ou se renforcent les circulaires, les arrêtés, les décisions, les services publics sont alors constamment négociés entre les acteurs. Les services publics – et les politiques en général – ne sont donc pas seulement définis et mis en œuvre par l'Etat seul, mais par une multitude d'acteurs étatiques et non-étatiques qui sont dans un processus de négociation continu pour fournir ces services (Bierschenk et Olivier de Sardan 1997 ; Blundo et Olivier de Sardan 2007). Ainsi, il y a beaucoup de situations *de facto* illégales mais tolérées par l'Etat qui n'a pas la capacité de fournir des services publics autrement (i.e. l'éducation) et doit, pour rester joueur dans le jeu et conserver une capacité relative de prescription, s'appuyer sur des pratiques non légales mais dont l'efficacité est éprouvée par les acteurs qui n'entendent pas y renoncer. L'ensemble de notre analyse montre combien est périlleuse et perverse la transformation d'un système censé mettre en œuvre des subventions (qui n'existent plus) en un système qui doit mobiliser des ressources fournies par des usagers.

5.2. Quelques leçons pour les politiques d'appui à la reconstruction du secteur éducatif

Pour réfléchir sur l'avenir du secteur et sur son financement, il est essentiel de prendre en compte l'absence continue et constante de centralité politique du système éducatif : d'une part, il se caractérise par une pluralité de niveaux de prise de décisions dotés d'une autonomie relative et par la spécificité des gestionnaires et des bureaux qui jouent le rôle d'interface avec le pouvoir organisateur (l'Etat). D'autre part, les acteurs religieux, qui encadrent trois quart des élèves, mais dont les tâches ne sont pas clairement départagées avec le pouvoir organisateur, jouent un rôle essentiel dans la dynamique du champ scolaire. De par son hybridité et son polycentrisme, le système éducatif de la RDC présente des marges de manœuvre pour les négociations entre les acteurs: les niveaux de décision autour de la fixation des frais scolaires ne sont ainsi que partiellement intégrés, y compris les échelons plus élevés.

La mise en œuvre de l'engagement international pour l'éducation pour tous vers 2015 en RDC et de tentatives de réduction des frais scolaires implique par conséquent des transformations autres que le seul renforcement des instituts et du budget de l'Etat. Les Décrets et Arrêtés ne peuvent être aisément utilisés ni par ceux qui sont au pouvoir ni par ceux qui aspirent à plus de participation. L'augmentation du budget ne constitue pas automatiquement une dividende de paix qui découragerait les « pauvres » à s'engager dans une rébellion.

Voici donc quelques « leçons » de notre recherche :

Le salaire insuffisant des enseignants « assis » et « debout » est un élément clé dans la transformation du secteur en une assiette fiscale. Dans aucune région, le salaire payé par l'Etat dépasse le seuil de pauvreté, ce qui contraint les concernés à chercher des compléments à leur salaire. Aussi environ 1/3 des enseignants ne sont pas enregistrés, ils travaillent « en attendant ». N'oublions pas non plus qu'environ 75% des frais scolaires constituent des « frais de motivation ». Les initiatives actuelles pour financer les frais de fonctionnement des écoles et des administrations ne semblent être que de pauvres substituts au problème de sous-paiement du personnel, qui alourdissent le système plus qu'ils n'apportent une amélioration.

Ensuite, l'énergie investie dans la mise sur pied de ces systèmes additionnels pourrait aussi être utilisée pour améliorer l'organisation et la performance du SECOPE même –ou, sinon, la réintégration des enseignants dans la fonction publique.

Dans le même sens, il est surprenant que l'appui financier considérable de l'extérieur (la quasi-totalité du budget à l'éducation est financé par l'extérieur) ne se traduit pas par un droit de regard plus substantiel. Nous croyons pourtant que, surtout au moment où les efforts de la coopération se concentrent au sommet de l'Etat, une compréhension plus fine du caractère hybride et du polycentrisme de l'administration publique est un élément important dans son amélioration. Aucun débat ouvert ne semble exister autour de la manière de fonctionner des gestionnaires, le niveau de performance des différents bureaux financés par les parents reste méconnu. Pourtant, l'encadrement administratif des écoles par les gestionnaires est un élément aussi important que la performance de l'école en elle-même pour garantir une éducation de qualité. Une prise en compte plus systématique des bureaux, non seulement de leur financement, mais aussi de leur fonctionnement, permettrait d'éviter que les ressources de l'aide internationale non seulement reviennent essentiellement à l'administration plutôt qu'aux écoles, mais aussi qu'elles affaiblissent les établissements scolaires par rapport aux bureaux et en dernière instance, finissent par donner lieu à des pressions sur les usagers.

Bibliographie

- Banque mondiale (2005) *Le renouveau du système éducatif de la République démocratique du Congo : Priorités et alternatives*, Washington DC, Banque mondiale.
- Bayart, J.-F. (1989) *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.
- Berk G. and Galvan D. (2009) "How people experience and change institutions: a field guide to creative syncretism", *Theory and Society* 38(6): 543-580.
- Bierschenk, T. (2007) □ L'éducation de base en Afrique de l'Ouest francophone. Bien public, bien privé, bien global □ , in: T. Bierschenk, G. Blundo, Y. Jaffré, M. A. Tidjani *Une anthropologie entre rigueur et engagement : essais autour de l'œuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan* Paris, Karthala, pp. 235-257.
- Blundo G. et Olivier de Sardan J.-P. (2007) *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala.
- Bierschenk, T. and Olivier de Sardan, J.P. (1997) "Local Powers and a Distant State in Rural Central African Republic", *Journal of Modern African Studies* 35(3): 441-468.
- Boyle, P. (1995) "School Wars: Church, State and the Death of Congo", *The Journal of Modern African Studies* 33(3): 451-468.
- Busugutsala, G. G. (1997) *Les politiques éducatives au Congo-Zaïre de Léopold II à Mobutu*, Paris, L'Harmattan.
- Charton, H. (2003) "La débâcle éducative du Kenya. Eléments d'analyse historique □ , *Cahiers d'études africaines* 1/2 (169/170) : 189-208.
- Comhaire G et Mrsic-Garac S. (2007) "La participation des parents dans des contextes de systèmes éducatifs en crise", *Mondes en développement* 139(3) : 43-56.
- Davezies, L. Nicot, B.H. Prud'Homme, R. (1988) *Les Finances Publiques régionales et locales au Zaïre; comment financer les services publics locaux?* (rapport inédit)
- De Herdt, T. et alii (2009) *Enjeux et acteurs autour de la réduction des frais scolaires en RDC. Rapport intermédiaire BELSPO-DFID*, non publié.
- Dendura J. et Verhaghe J. (2007) *Suivi Pas à Pas des Dépenses dans le Secteur de l'Education Primaire, Secondaire et Professionnelle*, Travail de consultance financé par l'Association Suédoise de Développement International, Kinshasa, RDC.

- Hibou, B. (2005) "The privatisation of the State: North Africa in comparative perspective" in: Schlichte, K. (ed.) *The dynamics of states; the formation and crises of state domination*, Aldershot: Ashgate, pp. 71-97.
- Hilgers, M. (2010) "L'autochtonie comme capital", *Social Anthropology* (A paraître).
- Lanoué, E. (2003) "Le temps des missionnaires n'est plus ! Le devenir post-colonial de l'enseignement catholique en Côte d'Ivoire (1958-2000)", *Cahiers d'études africaines* 169-170(1-2) : 99-120.
- Lebeau, Y. (2000) "Etudiants et campus au Nigéria. Recompositions du champ universitaire et sociabilités étudiantes", Paris, Editions Karthala.
- Mamdani, M. (2004) *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Editions Karthala-Sephis.
- Mangez, E. (2009) "De la nécessité de discrétion à l'Etat évaluateur", *Revue nouvelle* 7-8 : 37-42.
- Mangez, E. (2008), "Global knowledge-based policy in fragmented societies: the case of curriculum reform in French-speaking Belgium", ECR Conference, Gothenberg.
- Mbembe, A. (1999) "Du gouvernement privé indirect", *Politique africaine* 73: 103-121.
- Mikanda Kikufi (1979) "Population scolaire et problèmes d'école au Zaïre entre 1970 et 1980" in: Wohlgenannt, L. *Ecoles du Zaïre: attentes des parents, problèmes et aspirations des élèves*, Bandundu: CEEBA publications, pp. 138-146.
- Migdal, J. S. and Schlichte K. (2005) "Re-thinking the State", in: K. Schlichte *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*, Burlington, VT: Ashgate.
- Mrsic-Garac, S. (2010), "Le modèle participatif à l'épreuve du champ éducatif congolais (RDC)", in : P. Petit *Société civile et éducation*, Louvain-La-Neuve, Académia-Bruylant, pp. 75-102
- Mrsic-Garac, S. (2008) *Etat et processus de réforme du secteur éducatif en RDC*, Rapport de Mission à Lubumbashi et Kinshasa, GRAP-OSC.
- Petit, P. (2010) *Société civile et éducation. Le partenariat éducatif à l'épreuve du terrain*, Bruxelles, Académia Bruylant.
- Poncelet, M. (2008) *L'invention des sciences coloniales belges*, Paris, Karthala.
- Poncelet M. et Pirotte G. (2007), "L'invention africaine des sociétés civiles : déni théorique, figure imposée, prolifération empirique", *Mondes en développement* (35)/139 : 9-24.
- Projet d'organisation de l'enseignement libre au Congo belge avec le concours des missions nationales (1924), Bruxelles, Weissenbruck.

- République démocratique du Congo, Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, PSDEPSP (2009), *Plan stratégique de développement de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel*, Kinshasa.
- République démocratique du Congo (2006), *Document Stratégique de Croissance et Réduction de la Pauvreté*, Kinshasa.
- Reinikka, R. Svensson, J. (2001) *Explaining leakage of public funds* UNU/WIDER discussion paper n° 2001/147.
- Titeca, K. Imbongo, D. De Herdt T. et Wagemakers, I. (2009), "La gestion des frais scolaires dans les écoles catholiques de Kinshasa", communication présentée au colloque du LASDEL Etats en chantier en Afrique au Sud du Sahara, Niamey.
- Verhaghe, J. (2007) *Salaire insuffisant difficilement acquis; addressing the issue of effective teacher payroll expenditure in the DRC* (inédit).
- Verhaghe, J. (2006) "notre beau métier": Ensuring the quality of primary school teachers (rapport inédit).
- Wamu Otatambe, D. (1997) "Eglise catholique et pouvoir politique au Congo-Zaïre. La quête démocratique", Paris, L'Harmattan.
- Young, C. (1994) "Zaire: the shattered illusion of the integral state", *Journal of Modern African Studies* 32(2): 247-64.

