

# LES ONG LOCALES: POUVOIR ET CONTRE POUVOIR AU ZAÏRE

## A. INTRODUCTION

L'action organisée de type ONG locales est un phénomène récent qui mobilise au Nord comme au Sud des ressources humaines et matérielles importantes. Elle apparaît, à maints égards, comme une nouvelle forme de coopération entre les Etats, comme un contrepoids aux régimes autoritaires et enfin comme une alternative pour le développement rural. L'émergence des ONG locales en milieu rural en tant qu'une nouvelle forme d'action organisée constitue une réalité concrète par rapport aux structures de solidarité clanique, aux coopératives, aux communautés religieuses et aux pouvoirs publics.

Du coup, les ONG locales sont devenues au Zaïre un instrument de médiation entre l'Etat et la population; un passage obligé pour que la démocratie fasse jour et fonctionne bien. Elles occupent, pour ainsi dire, une position stratégique, celle de monopole de médiation entre l'Etat et la population. L'étude du rapport entre l'Etat-les ONG locales-population peut être un indicateur des tensions, d'une crise de légitimité ou du degré d'autonomie. A ce titre, il nécessite des analyses en profondeur.

Aussi, les ONG locales sont en train de revêtir une dimension politique, d'acquérir un statut des groupes de pression et de se constituer en contrepoids ou en force politique. Elles affichent une attitude politique contrairement à leur caractère apolitique. Ce phénomène d'engagement politique particulièrement récent au Zaïre a pris de l'importance depuis le 24 Avril 1990, date historique et en même temps fatidique pour la vie politique au Zaïre. Cette date marque la volonté de remettre en question le régime dictatorial mais aussi l'ère d'une nouvelle crise de légitimité. Les ONG sont en effet devenues depuis cette date un acteur politique actif dans la vie politique au Zaïre par l'éducation de la population à la démocratie et à la gestion démocratique des affaires publiques, par la représentation de celle-ci à la conférence nationale souveraine (CNS), par la nomination de certains leaders des ONG dans le gouvernement de transition (Lumbi, Hamuli,...) et par la lutte contre la violation de droits et libertés de citoyens.

Enfin, les ONG locales semblent acquérir une certaine légitimité de la part de la population, de bailleurs de fonds et de la communauté internationale. La population leur fait confiance en tant qu'une nouvelle force de contestation de l'autorité de l'Etat par rapport à l'autorité traditionnelle, aux groupes confessionnels (catholique, protestant, kimbanguiste, musulman), aux syndicats (UNTZA, Centrale syndicale du Zaïre,...) et aux partis politiques (MPR, UDPS, UDI, PDSC,

MNC,...). D'où tirent-elles leur légitimité et quel type de pouvoir détiennent-elles réellement au Zaïre?

Il semble que les ONG locales cherchent bel et bien à répondre à la demande sociale, à traduire et à exprimer à un haut degré les aspirations les plus profondes de la population longtemps étouffées par un régime autoritaire. Elles miroitent un projet de société auquel la population semble adhérer consciemment ou inconsciemment grâce à la diffusion dans presque tous les villages d'une nouvelle philosophie d'action basée sur le développement communautaire. Les ONG locales peuvent-elles assumer un projet de société et favoriser des conditions favorables au développement d'un Etat de droits? Elles constituent, pour nous résumer, le lieu de bataille contre le sous-développement, un instrument de médiation entre l'Etat et la population, de contestation de l'ordre politique ancien ou une plateforme pour la défense des droits et libertés des citoyens par rapport aux groupes anciens.

## **B. LES HYPOTHESES**

Eu égard à la problématique ci-dessus, nous émettons les hypothèses que les ONG locales au Zaïre tirent leur légitimité et leur pouvoir de pression de la faillite de l'État, de la détention d'un énorme pouvoir financier, de la montée d'une élite intellectuelle de plus en plus marginalisée, de l'implication et de l'autonomie d'action dans les secteurs abandonnés par l'État à la base, de l'action symbolique et idéologique de légitimation de leur action auprès de la population. Leur action est aussi bien de nature politique qu'apolitique. Les ONG sont à la fois le lieu favori d'émancipation et d'aliénation des consciences. L'action organisée de type ONG est à situer dans le cas du Zaïre dans le prolongement du mouvement coopératif dont le fonctionnement reflète la logique des sociétés de développement. En tant qu'une action organisée, elle traduit en même temps une continuité et une rupture avec le passé. Ces hypothèses servent de fil conducteur à notre réflexion.

## **C. L'OBJECTIF ET LE CHOIX DU SUJET**

L'objectif est de susciter le débat sur la dimension politique de l'action organisée à l'image des ONG locales, de dégager la nature de leur pouvoir et fondement, d'établir une grille de catégories et de souligner le poids de l'histoire dans le processus de formation des groupes de pression. Nous voulons, à travers cette analyse, cerner les enjeux, les intérêts et les stratégies des acteurs. Aussi, démontrer comment ceux-ci peuvent, pour mieux accomplir des buts socio-économiques, chercher à se doter d'un pouvoir politique pour maîtriser les enjeux liés au pouvoir et légitimer leur action. Cette analyse veut enfin relancer le vieux débat qui a prévalu en sciences politiques vers la fin du siècle dernier au sujet des groupes de pression et souligner

par là même la spécificité de ce phénomène dans les associations de développement rural.

Peu de travaux existent sur l'action organisée de type ONG au Zaïre. Il s'agit dans la plupart de cas des travaux sur le mouvement coopératif, des écrits des anciens administrateurs au Congo, des décrets, des mémoires des étudiants des instituts supérieurs de développement rural, des rapports des experts et des COOCEC, des articles publiés dans la revue Zaïre-Afrique, des ouvrages et thèses sur l'histoire et le fonctionnement des coopératives. Tous ces travaux présentent jusqu'alors la spécificité d'étudier les problèmes des associations du dehors et cela de manière générale. Les études sur l'orientation politique de l'action organisée et de leadership au niveau des ONG sont moins apparentes dans la littérature et presque inexistantes. Le jeu des ONG locales dans la restructuration des anciens espaces de pouvoir n'est pas abordé. Des questions relatives au phénomène ONG pourtant récent mérite une étude détaillée et suscite en plus des interrogations pertinentes sur la manière dont l'élite intellectuelle jadis marginalisée émerge dans la société et son impact sur la modification de la structure sociale au Kivu? Ce sont là quelques raisons qui ont présidé au choix de ce sujet.

#### **D. L'UNITE D'ANALYSE**

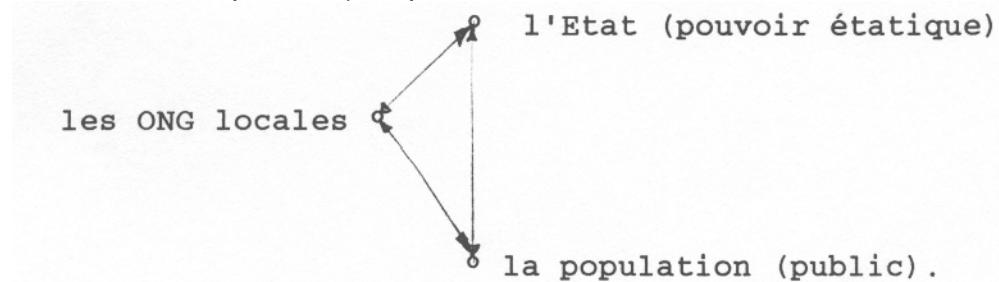
Le Kivu est considéré dans son ancienne division politico-administrative (Maniema, Sud et Nord-Kivu) ; région située à l'Est du pays d'où est partie l'expérience des ONG locales. Le Maniema présente une spécificité d'avoir été islamisé par rapport aux deux autres régions à population majoritairement chrétienne. Quelle serait l'influence de la religion sur la dynamique sociale? Le Kivu reste, malgré tout, une région à concentration de plus d'une cinquantaine d'ONG locales. En 1991, les partenaires étrangers ont financé pour l'ensemble du pays 122 ONG dont 28 ONG à Kinshasa; 7 ONG au Bas-Zaïre; 7 ONG au Bandudu; 7 ONG aux Kasai Oriental et occidental; 9 ONG au Shaba; 49 ONG au Kivu; 12 ONG au Haut-Zaïre; 3 ONG à l'Equateur (1).

Et, les leaders des ONG de la région du Kivu d'environ six millions habitants se sont distingués à la conférence nationale souveraine par leurs positions politiques très ouvertes et tranchées par rapport aux leaders des ONG d'autres régions du pays. Ces quelques raisons sont suffisantes à notre avis et expliquent en gros le choix de cette région comme champ d'étude. Seule la période post-coloniale, et ce à partir de 1980 constitue la dimension temporelle. Cette décennie est caractérisée par la prolifération des ONG aux villages, par la démarcation nette entre les coopératives et les ONG, par la faillite de l'Etat et par l'augmentation du nombre des coopérateurs de longue durée dans les pays africains. En 1983, l'AGCD comptait 850 coopérateurs au Zaïre, soutenait environ 250 volontaires et plus de

2.000 missionnaires belges résident depuis longtemps au Zaïre (2). Nos données sont, en grande partie, issues de la documentation mais enrichies aussi par notre expérience personnelle en tant que formateur des agents de développement rural à l'Institut Supérieur de Développement Rural de Bukavu (ISDR/Bukavu) au SudKivu (Zaïre). Le recours au passé se justifie par l'approche socio-historique qui permet de mieux cerner l'évolution des mécanismes d'intégration des paysans dans un cadre institutionnel et de situer par là même le phénomène des ONG dans son contexte générateur.

## E. LE PLAN

Les concepts de base qui éclairent et servent de grille de lecture dans le cas d'espèce sont: ONG, pouvoir et contre pouvoir, concepts impliquant en même temps une matrice d'interaction.-L'interaction est "l'unité minimale des échanges sociaux et désigne une situation sociale où chacun agit et se comporte en fonction de l'autre" (3). L'interaction à analyser présente une configuration triangulaire (ONG locales- Etat/Population) d'après le schéma suivant:



Cette interaction sera saisie à travers les trois axes de réflexion suivants:

- Les ONG, une réalité polysémique;
- De l'introduction des coopératives à l'émergence des ONG locales;
- La dualité pouvoir et contre-pouvoir au sein des ONG.

Ces trois axes de réflexion étant énoncés, voici le développement du premier.

## I. LES ONG, UNE REALITE POLYSEMIQUE

Il n'y a pas un consensus au sujet de la définition du concept d'ONG. Certains auteurs s'arrêtent dans leur effort de conceptualisation à des initiales tout court: organisations non gouvernementales. D'autres essaient de dépasser ce cap, de creuser et l'assimulent de façon synonymique au concept d'association, d'institution, de mouvement associatif, d'action organisée, de société civile ou de projet de développement.

D'après Laurent D.M., les ONG sont, à titre d'exemple, une association dont le but est de favoriser auprès des groupes sociaux les conditions d'accès à un processus de développement. Quant à Diouf B.,

les ONG sont des institutions totalement privées qui, dans le cadre d'une convention avec le gouvernement, exécutent des opérations de développement dans une zone restreinte. Il les classe dans les activités privées de développement et distingue dans son article deux générations d'ONG. La première est constituée des ONG de bienfaisance, de charité dont le programme sectoriel a eu peu d'impact sur la croissance globale de l'économie et le développement. La deuxième génération d'ONG veut se substituer aux sociétés nationales afin de libéraliser l'économie et favoriser l'initiative privée (4).

Bien que ces deux définitions insistent sur la notion de gestion de la fonction du développement; la dernière se distingue de la première par l'introduction de la notion de l'action privée, de consensus entre deux parties en présence, la détermination de parcelles de pouvoir avec leurs limites, les modalités de travail et les obligations réciproques entre partenaires. Le concept le plus courant actuellement est celui de société civile afin de mettre en évidence le caractère politique tant que la société civile est contredéfinie par rapport à l'État et perçue comme une capacité d'exercer une pression sur ce dernier, de le persuader afin d'agir selon la volonté de la population. Bagenda Balagizi, membre du Conseil National des ONG de développement du Zaïre, identifie la société civile aux forces populaires, aux structures qui encadrent la population, mais ne sont pas politico-administratives. Elles sont constituées des cadres qui réfléchissent sur la façon de faire pression sur le plan politique, de mobiliser la population afin de se prendre en charge et de lutter contre le régime de Mobutu, de relancer la coopération et de remettre en cause le pouvoir coutumier (5). La société civile est donc un ensemble des pouvoirs non étatiques organisés dans la société et qui exercent une pression sur l'État à travers les institutions. Ce dernier est, par opposition, un appareil complexe à organes différents de gestion de la société. L'État est, par définition, le lieu central d'exercice du pouvoir dans la société, c'est-à-dire un acteur social en relation avec d'autres" (6). Au Zaïre, l'État est constitué du pouvoir coutumier, de la bureaucratie et de l'armée qui gèrent une parcelle de pouvoir limité à leur domaine.

Le pouvoir est un phénomène relationnel et désigne la capacité qu'a un individu de faire taire ou d'agir sur quelqu'un. Crozier M. distingue deux types de pouvoir: le pouvoir conscient et le pouvoir non conscient. Le premier est susceptible de confrontation, de transfert et d'échange. Le second renvoie au pouvoir d'influence ou non négocié que le contrôle social peut exercer et que s'imposent face aux pressions divergentes de tous les intérêts, les règles de jeu qui permettent de maintenir la société comme un ensemble en fonctionnement (7).

Le pouvoir suppose, selon Moessinger P., un conflit entre celui qui l'exerce et celui qui le subit. On parle de pouvoir d'influence lorsque l'un cherche à dominer l'autre sans y parvenir; lorsque l'un anticipe les désirs de l'autre en s'y soumettant, mais sans qu'il y ait domination de l'autre. L'influence se réfère au pouvoir potentiel qui se manifeste sans exister et sans être exercé. Le pouvoir est beaucoup lié aux circonstances. Au pouvoir s'oppose le contrepouvoir (pouvoir stratégique) qui est un avantage stratégique dépendant de la structure de préférences, pouvant mettre le pouvoir en échec et changer lorsque la situation (rapports de forces, les avantages stratégiques) change (8).

Parlant de sources de pouvoir, Gareth M. distingue quatorze sources de pouvoir que nous citons uniquement sans expliciter vu leur nombre à savoir: autorité formelle; contrôle des ressources rares; utilisation de la structure et des règles de l'organisation; contrôle de la prise de décision, contrôle des connaissances et de l'information; contrôle des frontières; capacité de composer avec l'incertitude, le contrôle technique, alliances interpersonnelles, réseaux et contrôle de l'organisation non formelle; contrôle de contre-organisation; symbolisme et gestion de la signification, sexe et gestion des rapports entre les sexes; facteurs structurels qui définissent le cadre d'action et le pouvoir que l'on a déjà (9).

Ceci nous a permis de clarifier les concepts de base afin de lever l'équivoque et de parler le même langage, et de mieux saisir certaines sources de pouvoir que peuvent détenir les ONG pour exercer leur action aux villages et nous examinons quelques unes tout en rappelant que les moyens de pouvoir donnent lieu à des menaces, et que l'efficacité d'une menace dépend toujours de la représentation que s'en donne la victime (10).

De ce qui précède, les ONG locales sont, pour nous résumer, des associations; des structures de médiation chargées de mobiliser le travail à la base; de négocier l'assistance et d'influencer les pouvoirs publics afin de réaliser le projet commun de développement à partir de la démocratisation. Ceci étant, nous abordons l'aspect historique de la question.

## **II. DE L'INTRODUCTION DES COOPERATIVES A L'EMERGENCE DES ONG LOCALES**

L'action organisée plonge ses racines dans le passé. Elle existe au Zaïre depuis 1921 sous forme coopérative. Elle a été lancée par le pouvoir colonial belge pour mobiliser les ressources matérielles et humaines, accroître la production agricole exportable par l'économie de marché et transformer les traditions par tous les moyens. Les coopératives sont depuis cette époque des associations apolitiques,

des entreprises qui reposent sur une matrice de relations et visent la formation du surplus.

Elles ont, jusqu'à présent, rempli la mission de rendre services aux membres par octroi de crédit, par achat et vente des produits agricoles, et elles se sont substituées à certaines formes traditionnelles d'entraide tels que le Likelemba, le Muziki, érigés sur le principe de solidarité et d'échange réciproque entre membres du clan. La période coloniale a été, sur le plan de mobilisation des ressources, caractérisée par des coopératives de production chargées d'achat et de vente des produits agricoles, de pêche, d'élevage et des biens manufacturés. Pour s'en rendre compte, la province du Kivu comptait à elle seule, environ 30 coopératives en 1959 qui ont fonctionné sous les régimes des décrets du 23 mars 1921 et du 24 mars 1956 (11).

Elles étaient toutes réparties en deux catégories: coopératives indigènes et coopératives européennes. Cette dernière catégorie s'est développée respectivement à Ngweshe, Mweso, Lutiba, Bukavu, Butembo, Oso, Goma,... et s'occupait des cultures destinées au marché congolais et à l'exportation tels que le café, le thé, le pyrèthre, le quinquina, les produits d'élevage et maraîchers, matériaux de construction, etc.

L'objectif poursuivi par le pouvoir colonial était, en initiant les coopératives, de raccorder le circuit des coopératives de production et de vente; et celui des paysannats, de rationaliser les techniques de production paysanne, d'accroître le revenu des paysans et d'intensifier leur agriculture de subsistance. La logique était, en gros, celle de privatiser le mode de production lignager et de restructurer l'organisation du système foncier.

Ceci prouve que l'action organisée était donc née à partir de l'idée de transformer des traditions et d'insérer des paysans dans l'économie de marché. L'idée de modernisation est ancienne et présente dès le début dans l'esprit de législateur afin de mobiliser au départ des énergies bien qu'elle soit reformulée dans les années 1970 pour justifier l'assistance technique et repensée en termes d'amélioration des rapports Nord-Sud dans les années 1980. C'est dire que l'action organisée a pris de formes différentes en fonction de l'évolution des sociétés. Dans le cas du Kivu, nous pouvons affirmer que la période post-coloniale est caractérisée presque par l'abandon des coopératives de production au profit des celles d'épargne et de crédit (COOPEC) . Le Kivu comptait, jusqu'en juillet 1991, cinquante COOPEC dont la distribution géographique paraît inégale: au Sud-Kivu (39 coopec), au Nord-Kivu (9 coopec) et au Maniema (2 coopec) (12). Toutes ces coopératives sont en train de se développer dans les anciens sites: Uvira, Bukavu, Goma, Butembo, Kindu, Kasongo, Kabare, Kalehe, Idjwi, fizi, Mwenga, Pangi, Rutshuru, Lubero, Beni, Walikale, etc. L'aspect géographique du phénomène mérite une étude

approfondie bien qu'on assiste aujourd'hui à une sorte de virage et de spécialisation en coopératives d'épargne et de crédit.

Le développement des ONG au Kivu est, contrairement aux coopératives, dû au concours de plusieurs acteurs:

L'Église Catholique a monté après la rébellion Muleliste en 1965 le Service des oeuvres sociales pour combattre la malnutrition et apporter une assistance à la population démunie. En réalité, son action sociale est ancienne dans le Diocèse de Bukavu et remonte en 1951 au moment où le Père Geeter fut nommé curé de la paroisse de Kadutu. En 1952, il y ouvrit pour la première fois un complexe récréatif et culturel, des mutuelles chrétiennes, des syndicats chrétiens, la JOC, etc. La rédéfinition des termes de l'action sociale surtout au niveau du Diocèse de Bukavu à partir de 1965 visait à promouvoir un laïcat adulte, à réorienter la pastorale vers la prise en compte des réalités locales et à assister le chrétien dans ses problèmes quotidiens (13). Le comité de lutte contre le kwashiorkor (Anti-bwaki) est né la même année 1965 et d'autres organisations les ont emboîtés le pas entre 1977-1992 entre autres le Groupe Technique d'Encadrement Régional (GTER), la Solidarité paysanne, Action de Développement Intégré au Kivu (ADI-Kivu), Union de femmes paysannes du Kivu (UWAKI), Travail Sur le Terrain (T.S.T), etc (14).

L'Institut Supérieur de Développement Rural a formé et mis depuis 1971 à 1990 sur le marché sept cents dix jeunes cadres diplômés et techniciens du développement rural (TDR) qui ont pour mission d'animer les communautés villageoises et de les sensibiliser par tous les moyens pour se développer (15).

Les bureaux régionaux de l'UNICEF, FAO, IRED, Programme - Kivu ont accordé des aides financières, des matériels et appuyé certaines demandes d'assistance. Une étude d'évaluation serait indispensable pour cerner leur impact.

La presse locale a organisé une campagne médiatique contre la malnutrition et mobilisé plus de partenaires étrangers notamment la FONCABA, l'ENTRAIDE et FRATERNITE, les FRERES des hommes, MISEREOR, NOVIB, ICCO, etc.

Ces différentes institutions ont, à des niveaux divers, joué un rôle important pour que l'action organisée soit étendue et prenne un essor surtout au début de la décennie 80; période au cours de laquelle l'Etat était en train de faillir à sa mission première de développeur. En 1985, il a dû décliner sa responsabilité et transférer la légitimité aux ONG afin d'organiser et de s'occuper du développement à la base (16).

Des organismes tels que la Banque Mondiale, le FMI ont proposé que l'aide au développement soit de plus en plus orientée vers les ONG "afin de renforcer les circuits en dehors de l'Etat, de l'affaiblir et de stimuler les processus de démocratisation" (17).

C'est dans ce contexte à la fois historique, régional et international que nous pouvons situer la genèse des ONG au Kivu. Pour mieux agir à la base, elles fondèrent en 1988 le conseil régional des ONG de développement du Kivu (CRONGD/Kivu) en tant qu'une structure chargée d'identification des ONG locales opérant réellement dans la région, de coordination, d'arbitrage des différends et de concertation afin d'éviter la concurrence sur le terrain et le gaspillage des ressources. Cette structure devait préparer le dossier à soumettre à la table ronde qui s'est tenue à Kinshasa le 20 Décembre 1990 afin de créer une structure nationale de concertation et de coordination entre les ONG, les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds. Elle devait aussi permettre aux ONG de revendiquer la personnalité juridique et de récuser la loi de 1887 propre aux sociétés commerciales qui leur est applicable. Elle les prive de bénéficier des exonérations sur les importations et dons en matériel.

si nous comparons le degré d'autonomie d'action sur le terrain, il est évident que les ONG ont, avant le 24 avril 1990 et par rapport aux coopératives, eu l'autonomie de s'organiser, d'encadrer les paysans et d'agir librement sur le terrain à condition de ne pas porter atteinte aux idéaux du Parti et de ne pas violer la personne du président. Le rôle de l'autorité régionale était d'encourager les ONG à maintenir et à renforcer leurs structures aux villages (18). Les raisons étaient d'ordre structurel que humain dans la mesure où le parti unique (MPR) a exercé, par truchement de la Banque du Zaïre, sur les coopératives un pouvoir de contrôle très marqué. Elles ont dû évoluer dans un engrenage trop centralisé (COOCEC au service du pouvoir central) et jouir d'une marge d'autonomie trop réduite. La Banque nationale n'a cessé aussi d'exercer son pouvoir de tutelle sur les coopératives en imposant les visites de ses inspecteurs et la structure des opérations financières par son instruction n°i à dater du 30 septembre 1985 de cette façon: 10% aux remboursements journaliers, 40% au maximum à la distribution des crédits aux membres, et 50% pour les opérations de placements et de participation. L'autonomie d'action sur le terrain a donc renforcé le pouvoir des ONG tant qu'elles ont dû travailler assez longtemps avec un cadre juridique inapproprié à leur matière.

### **III. LA DUALITE POUVOIR ET CONTREPOUVOIR AU SEIN DES ONG**

Le pouvoir et le contrepuvoir des ONG sont appréhensibles à travers les modalités suivantes: le capacité financière des ONG, l'émergence d'une élite intellectuelle marginalisée, l'éducation de la population à la prise en charge, la gestion de l'idéologie de développement et le pouvoir d'influence.

### **a) LA FAILLITE DE L'ETAT ET LE CONTROLE DES RESSOURCES RARES PAR LES ONGS LOCALES**

L'Etat Zaïrois s'est engouffré par son attitude de désintéressement du secteur social afin de réduire les déséquilibres de sa balance de paiement par la politique d'ajustement structurel qui s'est finalement constituée en véritable goulot d'étranglement.

Les dépenses du secteur social ont considérablement chuté entre 1980 et 1990 pour la santé publique 0,8% en 1985 contre 0,1% en 1989; culture et arts 0,05% en 1984 contre 0,02% en 1990; environnement 0,25% en 1984 contre 0,02% en 1990; éducation 24,2% en 1980 contre 6,4% en 1988. Le PIB a diminué de moitié et ne représentait plus que 177 \$ par habitant. L'inflation a approché 35% par an et la dette extérieure est passée de 3,3 millions de dollars \$ en 1970 à 8,8 millions en 1990, soit 4,6 fois le volume des exportations. En même temps, la classe dirigeante s'est livrée à des pratiques de corruption et a détourné près de 60% des revenus (19).

Au moment où l'Etat plongeait dans la crise, environ 122 ONG locales ont, en 1991, perçu de fonds importants des ONG belges et hollandaises chiffrés à 282 millions dont 111 millions de francs pour le Kivu sans compter de fonds en provenance d'autres sources de financement tels que les USA, la France, l'Allemagne, la Suisse, le Canada, la Suède, la Norvège, l'Italie, etc. Pour la période 1983-1991, le Bureau diocésain de développement (BDD) à Bukavu a sollicité de fonds assez importants pour 49 projets à caractère médical dont 43 projets ont été financés par MISEREOR pour 3.006.800 DM, 1 projet par BROEDERLIJK DELEN pour 9.186.622 FB et 3 projets par MEMISA pour 152.000 Florins (20).

Déjà en 1981, l'OCDE a répertorié 1700 associations de solidarité internationale qui constituent un réseau d'action extrêmement puissant dont la contribution était, au cours de la même année, évaluée à 2 milliards de dollars (21). En 1988, l'aide publique belge destinée aux pays du tiers-monde était chiffrée à 30 milliards dont 20 gérés par l'AGCD (22).

Au Burkinafaso, les investissements des ONG s'élevaient à titre illustratif en 1987 à 17 milliards FCFA, soit plusieurs fois le budget du ministère de la santé et près de 15% du budget national. Le budget de l'AJAC était de 100 millions FCFA en 1987, celui de "6 S" supérieur à 600 millions, celui de ENDA au Sénégal était voisin de 1,5 milliards (23).

Ces exemples montrent que les ONG détiennent des moyens financiers importants qui renforcent leur puissance et leur confèrent une double capacité d'autonomie vis-à-vis de l'État et d'action sur ] 'environnement. Elles peuvent par leurs moyens financiers importants imposer leur volonté à tout autre acteur qui en a besoin pour travailler et influencer positivement ou négativement l'orientation d'une action donnée à la base. A titre d'exemple, la suspension d'une aide a entraîné l'échec de la coopérative des éleveurs d'Uvira (CEU-BUTUZI) dans la plaine de la Ruzizi au Sud-Kivu. Elle a connu d'énormes difficultés de fonctionnement. Et nous ne savons pas exactement si cette

suspension de l'assistance financière était délibérée par la Solidarité Paysanne et la Fédération Régionale des Coopératives Paysannes (FERCOOP) ou était, par contre, due à un manque de fonds suffisants pour intervenir. La question doit être creusée par des enquêtes. Il est aussi évident que les ONG contrôlent et gèrent la ressource rare, l'aide. Elles brassent de fonds importants de divers partenaires et sont devenues par ce fait même des sources de financement "secondaires" au niveau de la région dont dépendent un certain nombre des micro-projets à la base. Le BDD à Bukavu soutient de nombreux programmes d'enseignement, de santé, d'oeuvres sociales, de production et de transformation des produits vivriers. Il a, entre 1991-1992, enregistré 107 dossiers et appuyé, d'après l'abbé Cibambo Pierre, environ 50 micro-projets pour près de 1.000.000 FB. Les moyens mis à la portée des ONG par les partenaires étrangers jouent un rôle symbolique synonyme de pouvoir et servent de base aux alliances.

## **b) LA MONTÉE D'UNE ÉLITE INTELLECTUELLE MARGINALISÉE**

Deux classes d'élites sont impliquées dans la création des ONG locales: l'élite politique qui a géré le pays, et l'élite intellectuelle marginalisée et constituée des anciens travailleurs de la fonction publique. La politique d'assainissement des travailleurs à partir de 1982 a contribué à gonfler l'effectif d'une élite intellectuelle qui était déjà en chômage, soit 46,3% de la diminution du personnel (travailleurs et agents sous statut de la fonction publique et secteur privé) selon le rapport annuel de la Banque du Zaïre de 1992. Certains chômeurs ont dû pour survivre gonfler le secteur informel et se mettre à créer des micro-projets. En 1985, le GTER a initié à Bwegeza, le Centre de Dressage et de Traction Bovine (CDTB) en vue de replacer les enseignants assainis.

Sadiki B. a répertorié au Sud-Kivu quatre types de leaders: les politiciens, les enseignants, les anciens commerçants et entrepreneurs, les responsables religieux (24).

Leurs motivations sont à la fois économique, politique et social (accumulation du capital, préparation d'une base électorale et promotion sociale). Il y a, au départ, des motivations souvent personnelles et inavouées qui débouchent parfois sur une attitude de personnification et d'appropriation de l'action collective. Celle-ci est vécue et perçue par des associés comme un outil de valorisation de l'identité culturelle. Cette attitude explique en partie le fait que certains leaders soient impliqués dans les coopératives ou les ONG, au besoin, ils cherchent même à associer les deux types d'action; ce qui rend encore difficile d'établir une frontière nette entre action. De manière générale et cela reste vrai, les leaders sèment par cette attitude une sorte de confusion dans l'imaginaire collectif; la population ne sait pas exactement différencier les coopératives des ONG, déterminer le registre ou la matière de chaque action organisée. Ce flou joue en faveur de ces leaders qui peuvent surveiller et contrôler les frontières, si l'on veut, les transactions bilatérales, composer avec les incertitudes qui influencent la vie quotidienne de l'ONG.

Leur pouvoir d'expertise est, dans la plupart de cas, lié à cette capacité d'élaborer des projets, de définir et d'exprimer correctement les problèmes du village. Les leaders sont, parfois, les seuls qui puissent s'opposer, traiter et discuter avec les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les experts étrangers. Ceux-ci ne sont pas souvent cités pourtant ils jouent un rôle considérable dans le développement des ONG locales. Il y a, constate Jacques Giri, deux classes d'experts: la première est formée des coopérants intégrés dans une structure politique ou parapublique, des conseillers, des enseignants qui ont travaillé plusieurs années au pays. La seconde classe est celle des experts de courte durée qui viennent sous la demande du gouvernement ou envoyés par une agence d'aide pour réaliser, planifier, évaluer et coordonner un projet de développement (25).

L'étude de l'interaction entre les leaders locaux et les coopérants de longue durée peut être intéressante surtout, si le chercheur peut parvenir à analyser l'évolution de système de représentations, telle que l'image que se font les villageois des vieux prêtres devenus acteurs dans le développement des villages.

### **3. L'IMPLICATION DES ONG DANS LES PROBLEMES DE LA BASE ET CRITERES DE CATEGORISATION**

Dominique Gentil a constaté qu'au niveau de l'Afrique, les ONG se caractérisent par trois tendances générales: le multifonctionnalisme, l'imbrication de l'économique et du social, l'intervention dans les secteurs marginaux (26).

Sur 23 ONG membres du CRONGD/Kivu, dont 14 s'occupaient en 1989 de protection de l'environnement; 15 des services sociaux

(nutrition, éducation, santé,...); 12 de l'aménagement des infrastructures (habitat, écoles, dispensaires, ponts, forage des puits,...) et 13 de la production (agriculture, élevage, pêche, artisanat,...) (27). Ces trois tendances sont présentes dans presque toutes les ONG et reflètent une conduite rationnelle, celle de ne pas réduire les probabilités de capter des opportunités de financement qui s'offrent à l'échelle internationale, de diversifier les partenaires en se dotant de plus d'un objectif.

Au Sud-Kivu, nous distinguons des ONG religieuses (BDD, GTER, BD Kimbanguiste, CREDESE de Bahai,...) et laïques (solidarité paysanne, ADI/Kivu,...); des ONG étrangères (IREN, programme Kivu,...) et locales (TST, Elimu, SOCODEFI,...); des ONG monofonctionnelles et multifonctionnelles; des ONG d'appui au développement étant des fédérations régionales et des initiatives locales de développement qui sont des structures de premier niveau ou des groupements paysans tout court d'interface entre le village et les fédérations régionales. Elles cherchent à mobiliser la population autant que possible, à étendre des activités sur toute la région sans coordination adéquate et sans équipement suffisant, à dépendre de plusieurs sources de financement extérieures et à installer des sièges administratifs à Bukavu, le chef-lieu de la région. Cette ville offre des possibilités de rencontrer des bailleurs de fonds et des autorités politico-administratives modernes, de s'ouvrir à l'extérieur et d'accéder aux médias, de collaborer avec les autres associations.

En réalité, les ONG locales ont à encadrer une population déjà pauvre, éloignée des centres urbains; des villages sans confort matériel. Et tout village qui accueille un projet a tendance à limiter son extension; aussi des actions qui viennent se greffer à côté des anciennes suscitent parfois des jalousie et opposition entre villages voisins, des conflits d'occupation du territoire, des mésententes entre les responsables d'ONG et les notables étant des relais privilégiés de l'administration moderne tant qu'ils jouissent d'une double légitimité: traditionnelle et légale. L'étude de la restructuration du pouvoir local serait intéressante en raison de la dynamique sociale en cours. L'analyse critique des projets du Diocèse de Bukavu faite par l'abbé Cibambo Pierre peut être étendue même aux projets initiés par les laïcs dont les traits sont en gros: action à caractère assistanciel, objectifs ambigus, dépendance financière, gestion financière patrimoniale, attitude trop paternaliste des dirigeants, faible collaboration entre les responsables laïcs et les curés, etc.

#### **4. LE SYMBOLISME ET LA GESTION DES SIGNIFICATIONS (IDÉOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT)**

Sur le terrain, les ONG développent un discours de légitimation de leurs actions et offensif de l'État. Elles le qualifie de défaillant, de démissionnaire, de prédateur et d'irresponsable vis-à-vis de la population. Nous entendons souvent dire que l'État est devenu

incapable de répondre à la demande sociale, d'innover et de s'occuper de l'auto-promotion des villages. L'Etat a échoué; il n'existe plus et son époque est révolue. Les-politiciens ne savent que percevoir des impôts, mentir et satisfaire leurs intérêts personnels. Ce discours récuse et salit l'État d'une part et de l'autre, il exhalte l'importance du regroupement des forces paysannes, la seule arme efficace face à l'impuissance de l'État (28).

Seules les ONG sont, disent les responsables, pour le développement de la base, réalisent des actions concrètes, vivent avec les villageois et connaissent mieux leurs problèmes. Les politiciens sont émus par leur seul intérêt; ce qui n'est pas le cas pour les ONG. Elles défendent la cause de la population auprès des pouvoirs publics, luttent contre l'intermédiation dans la commercialisation des produits agricoles.

L'image de l'Etat est détruite (viciée) à la base et celui-ci n'est plus capable de contrôler les tuyaux de diffusion de l'information et de la formation. Les ONG sont devenues de nouvelles structures de canalisation des idées et besoins des paysans. Le CRONGD/Sud-Kivu organise au niveau des paroisses les petits réseaux de concertation, des séminaires et conférences débats sur l'éducation à la démocratie et mène des actions concertées avec les partis politiques pour organiser la résistance populaire. Il veut soutenir la diffusion à la base des documents de la conférence nationale et atteindre les villages les plus éloignés par la radio rurale (29).

Un autre exemple, la commission justice et paix attachée au BDD précité, le GTER, la FERCOOP, le comité Anti-Bwaki, UWAKI, ... défendent les droits et libertés des paysans en matière de sécurité, de justice, des biens et terres, des taxes et prix des produits agricoles, d'alphabétisation de femmes. Ils vulgarisent le droit en milieu rural. Ils ont dernièrement sensibilisé la population pour refuser le billet de cinq millions de zaires et négocié avec des commerçants et divers corps de métier pour constituer la solde des militaires. A Mwanda, la commission justice et paix a sensibilisé la population pour se débarrasser de la régente qui avait pris goût au pouvoir et était devenue impopulaire par ses bagarres avec la population, par son refus catégorique de céder le pouvoir à son fils devenu majeur et par l'imposition d'un deuxième kalinzi. Les ONG s'impliquent dans divers problèmes notamment de succession au pouvoir, de règlement des tributs sur les terres, de justice et de sécurité, etc.

## **5. LE POUVOIR D'INFLUENCE DES ONG**

A chaque événement politique, les ONG prennent des positions très ouvertes à travers les lettres, des tracts, des revues d'information et en font une large diffusion à la radio afin de dissuader l'autorité politique et d'éclairer la population sur les questions d'intérêt national.

Elles émettent souvent des critiques suivies des recommandations portant sur l'acte et les institutions issues de la conférence nationale souveraine, sur les programmes des partis politiques, sur le régime de Mobutu, sur le comportement de certains politiciens zaïrois et des pays occidentaux notamment la Belgique, la France et les USA. Elles fustigent l'attitude de ces trois pays tout en sollicitant leur appui pour presser Mobutu à céder le pouvoir. Les ONG demandent aux pays amis du Zaïre de procéder au blocage des comptes bancaires des dinosaures, au rapatriement de leurs avoirs acquis illégalement pour relancer l'économie nationale et recommandent en même temps les firmes étrangères notamment allemande Giesecke et Devrient de Munich de ne plus imprimer des billets pour encourager l'inflation au Zaïre. C'est dans cet esprit de contestation du pouvoir politique que, quelques ONG n'ont pas reconnu les gouvernements de Mungul Diaka, de Nguza Karl Bond, de Birindwa, etc (30).

Il y aurait beaucoup à dire et à redire à propos du pouvoir d'influence des ONG locales.

## **CONCLUSION PARTIELLE**

L'action organisée est ancienne au Kivu. A l'époque coloniale, les coopératives étaient l'oeuvre des pouvoirs publics. L'impact des ONG au Kivu est, actuellement, dû au concours de diverses institutions, des acteurs nationaux et étrangers, à l'évolution des idées au niveau international. Par rapport aux coopératives, les ONG n'ont pas subi une forte emprise du parti unique, le MPR. Elles ont dû fonctionner et accéder à la base, mains libres et sans être contraintes. Elles tirent leur légitimité de la population et des bailleurs de fonds grâce à leur capacité de gérer les représentations, de négocier de fonds et de s'identifier à la base. Les sources de pouvoir dont elles détiennent, renforcent leur position de médiation et de contrepoids par rapport à l'État.

L'aide est l'enjeu principal qui leur permet d'agir et d'atteindre les communautés villageoises qui leur donnent la confiance. Elle apparaît comme une contrepartie qui peut disparaître dès que l'objet de transaction change. De même, les positions actuelles peuvent changer tant que les ONG n'ont pas un pouvoir formel et de sanction. L'aide constitue ici un objet à la base de la coopération et un opérateur des rapports sociaux, économiques et politiques. Elle confère du pouvoir à ceux qui en étaient privés, la capacité de négociation, d'organisation et d'action sur l'environnement. Les leaders se servent du flux d'aides pour canaliser la demande sociale et attendent la légitimité issue de la population lorsqu'ils répondent à ses attentes par des actions concrètes de développement. Par ailleurs, les ONG locales peuvent amener l'État à modifier son attitude et à communiquer avec la base. La relation de pouvoir à analyser se situe sur l'axe triangulaire: ONG locales-Etat-Population. Elle est d'une part

conflictuelle (l'État-les ONG locales) et d'autre part coopérative (ONGPopulation). Cette relation de type triangulaire apparaît comme le lieu privilégié d'étude interactionniste.

Les ONG locales cherchent, pour terminer, à mobiliser l'humain, à légitimer leur action et à concentrer plus de moyens nécessaires tout en continuant à recourir à l'extérieur et adoptent de manière rationnelle des stratégies diverses pour atteindre leurs buts: développer une culture politique à la base, mener des actions concertées pour infléchir la position de l'État, pluralité d'activités, démarcation nette avec les coopératives au niveau des approches et objectifs, etc.

(A suivre)

Par Bosco Muchukiwa.

## BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

1. REZ: *Inventaire des partenaires zairois et des projets soutenus en 1991.*
2. RENARD R., *Le rôle des ONG au Zaïre*, Université d'Anvers, UFSIA, Bruxelles, 1987.
3. DURAND J.P. et WEIL R., *La sociologie contemporaine*, Paris, Ed. Vigot, 1990.
4. BOIRAL P. et ali., *Paysans, experts et chercheurs en Afrique Noire: science sociales et développement rural*, Paris, Ed. Ciface-Karthala, 1985.
5. Entretien entre BAGENDA BALAGIZI ET GERADIN P. sur Zaïre: faire vivre la société civile, à paraître.
6. GERADIN P., *Approches de la société: introduction à la sociologie*, UCL, Département de sociologie, 1983.
7. CROZIER M., *la société bloquée*, Paris, Ed. du Seuil, 1970.
8. MOESSINGER P., *Les fondements de l'organisation*, Paris, PUF, 1991.
9. GARETH M., *Images de l'organisation*, Laval, PUL, 1989.
10. MOESSINGER P., *Idem.*
11. *Rapport du services des affaires économiques de la province du Kivu de 1959*, Bukavu, 1960.
12. BALEGA LOMBE, *Essai d'analyse des prêts délinquants dans les COOPEC de Bukavu*, Mémoire de licence, ISDR/Bukavu, juillet, 1991.  
ZIHALLIRWA MAROY, *nt Analyse de la politique d'encadrement des coopecs rurales du Sud-Kivu dans le réseau COOCEC*, mémoire de licence, ISDR/Bukavu, juillet, 1991.  
MIMPYA A., *Les coopératives d'épargne et de crédit du Kivu, quel bilan?* avril, 1982.  
DUBAN P.M., *Un instrument de développement: le mouvement coopératif de crédit au Kivu ses activités en milieu rural et urbain*, Centre d'études en économie coopérative de l'Université de Sherbrooke, Québec, 1976.

Bulletins Bimestriels du Congo-Belge, n° 153, 162 et 181, Bruxelles-Léopoldville, de 1953, 1954 et 1958.

13. NTAKOBAJIRA CIBAMBO PIERRE, L'action du Diocèse de Bukavu pour le développement. Essai d'analyse critique, Mémoire de fin d'études, POPES, UCL, janvier, 1994.

14. KABELU BUDIBUENDI O., Essai d'évaluation des activités du CRONGD/Sud-Kivu, étude de son efficacité, Mémoire de Licence, ISDR/Bukavu, juillet, 1991.

15 Revue Amuka, 15<sup>e</sup> année, n°33/34, ISDR/Bukavu, mars 1990-mars 1991.

16. RENARD R., Idem.

17. Revue politiques Africaines, n° 39, spécial 10<sup>e</sup> anniversaire, Paris, Ed. Karthala, sept., 1990.

18. RENARD R., Idem.

Lettre du Gouverneur de Région, Mr KILOLO MUSAMBA LUBEMBA, n° 01/915/060/CAB/PR-MPR/GR/88 adressée à Mr DRIMMER, Responsable de l'action GENAGRO à LUBERIZI (Plaine de la Ruzizi), le 2 février 1988.

19. *Rapport annuel de la Banque du Zaïre 1990.*

WILLIAME C. J., L'Automne d'un despotisme, Paris, Ed. Karthala, 1992.  
ELIKIA M'BOKOLO, L'Afrique au XX<sup>e</sup> S, le continent convoité, Paris, Ed. Etudes vivantes, 1980.

20. NTAKOBAJIRA CIBAMBO PIERRE, Idem.

21. BOIRAL P., Idem.

22. Textes présentés par GERADIN P., Un autre regard sur le développement en Afrique, ICHEC-Tiers monde/CNCD, Bruxelles, déc., 1992.

23. BOIRAL P., Idem.

24. Ifda dossier 81, avril/juin 1991

25. L'Etat du Tiers monde, Paris, Ed. La Découverte, 1989.

26. GENTIL D., Mouvement coopératif en Afrique de l'Ouest: intervention ou organisation, Paris, Ed. L'Harmattan, 1986.

27. KABELU B., Idem.

28. DESCENDRE Du L'Autodétermination paysanne en Afrique solidarité ou tutelle des ONG partenaires? Paris, Ed. L'Harmattan, 1991.

29. Rapport de Mission du Conseil de Coordination des Appuis au Développement (CCAD) du 14 au 24 déc. 1992.

30. Document de PRISE,DE POSITION des membres du CCAD, le 9 nov. 1991.

Document de DECLARATION SUR LA SITUATION SOCIO-POLITIQUE DU PAYS du CCAD, le 29 février 1992.

Document de DECLARATION DES ONG Du MEMBRES du CCAD, le 17 août 1993.