

O. INTRODUCTION

Dans l'élan de remplacement des dictatures en Afrique, des dynamiques internes et externes¹ ont conduit à la contestation pacifique du pouvoir en place à la fin de l'équilibre Est-Ouest. Désormais, l'aide extérieure sera de plus en plus conditionnée, non plus simplement par ce rapport de force, mais par des critères de bonne gouvernance, de démocratisation de la vie politique. Ce contexte international a ainsi imposé à ce continent une nouvelle loi politique de « plus de démocratie pour plus de développement », voire de « croissance durable »².

Car, il n'y a pas de développement durable sans processus démocratique, et, réciproquement, il n'y a pas de droits de l'homme sans développement et démocratisation³. C'est dans ce programme d'ajustement structurel que s'est inscrit le mot d'ordre du Millénaire pour le Développement : la santé et l'éducation pour tous d'ici 2015⁴, objectifs auxquels a souscrit la RD Congo⁵. Ces deux services publics constituent entre autres les indicateurs privilégiés de l'évolution d'un pays.

Comme tous les pays africains, le Zaïre (RD Congo) aspire au développement, c'est-à-dire à la liberté et à la démocratie. En l'occurrence, il a restauré le multipartisme dans le cadre de la construction et de la consolidation du mouvement démocratique, une structure organisée avec des règles de fonctionnement et des débats encadrés. En effet, ce pays était bâti sur un

¹ MITTERRAND F., « Discours au XVème Sommet de La Baule, 20 juin 1990 », in *Questions internationales*, n° 5 janvier-février 2004, pp. 107-109. Ce discours de François Mitterrand traduit un changement profond dans les rapports entre les Etats africains et les grandes puissances occidentales.

² LUGAN B., *Afrique, bilan de la décolonisation. Vérités et Légendes*, éd. Perrin, France, 1991, p. 257.

³ KIRSCHBAUM, cité par NTIRUMENYERWA G., « La crise dans la sous-région des Grands Lacs : quand les protagonistes tournent le dos au droit », in *L'Afrique des Grands Lacs*, L'Harmattan, Paris, 2004, p. 275.

⁴ L'éducation et la santé sont deux des six objectifs du Millénaire qui sont : la réduction de l'extrême pauvreté ; l'éducation primaire pour tous ; la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes ; la baisse de 2/3 du taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans ; la diminution des 3/4 du taux de mortalité maternelle ; l'inversion de la tendance du VIH/SIDA ; la promotion d'un développement écologiquement viable ; last, but not least, la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement impliquant l'élargissement des flux d'aide publique. ZARKA J.C., *Relations internationales*, Ellipses Marketing S.A., Paris, 2005, p. 147s ; CHRESTIA P., *Relations internationales*, 2^e éd., Studyrnrama, p. 133s ; BALEGAMIRE J., *Se prendre en charge au Zaïre. Regards et stratégies des jeunes de Bukavu face à la crise socio/scolaire*, Meta/éd., S.A., Suisse, 1997, pp. 36 et 42.

⁵ KARUME N., « Une éducation de qualité pour tous à l'horizon 2015 », in *Congo-Afrique* n°458, octobre 2011, p. 603.

modèle d'administration dont le chef chapeautait en même temps le parti au pouvoir⁶. Tout l'appareil administratif était déjà pris au piège du népotisme, de la débrouillardise⁷, voire de son corollaire, la corruption qui a sapé le développement et accru la pauvreté. Elle a en outre fortement affaibli les institutions nationales et hypothéqué les espoirs d'un lendemain meilleur.

Lorsque le Zaïre est devenu la RD Congo⁸, le pays apparaissait déjà comme un Etat décousu qui nécessitait un changement de fond en comble, une « reconstruction par le bas des fonctions étatiques »⁹ de telle manière que, selon les exigences du centre administratif, le niveau local serve le niveau national par l'alliance de leurs réseaux. Les contraintes de cette reconstruction simultanée de l'Etat et de son territoire sont énormes dans un espace désarticulé et marqué par les séquelles de la guerre civile de 1996 à 2002.

Renouer ainsi les fils défaits du territoire est un défi majeur pour la RD Congo confrontée à l'irresponsabilité des cadres, à une très grande diversité humaine, à la dépravation des mœurs. Cette reconstruction est pour l'Etat une véritable épreuve. Elle devient même une « épreuve de l'épreuve »¹⁰ car, étant déjà elle-même une épreuve, elle en voile d'autres, notamment celles du changement social et des politiques publiques en termes d'action locale. Elle vaut par conséquent l'appellation d'équation parce qu'il s'agit de « reconstruire un Etat au bord de la faillite »¹¹, et en « panne de la subjectivité »¹². Si donc, le problème congolais est un problème d'homme, reconstruire ce pays exige d'avoir pour visée principale l'homme comme acteur principal du développement. Cet homme a besoin d'être guéri, formé et informé pour mieux jouer son rôle dans l'édification de ce pays.

⁶ MEDARD J.F., *L'Etat patrimonialité*, Politique africaine, 1990.

⁷ NDONGUI B., « Afrique centrale : Construction et démocratisation des Etats », in *Géopolitique Africaine. Afrique, Etat de droit et de développement*, n° 24 Octobre-Décembre 2006, p. 96.

⁸ Le Zaïre est devenu la RD Congo (République Démocratique du Congo) le 17 mai 1997, au lendemain de la prise du pouvoir par le président Joseph-Désiré Kabila, le père.

⁹ TREFON T., *Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions*, L'Harmattan, 2009, p. 82 ; PEEMANS J.-P., *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Academia-Bruylant, 2002, p. 421.

¹⁰ FAURE A. & NEGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007, p. 269.

¹¹ ZACHARIE A. & KABAMBA B., *La reconstruction congolaise*, LUC PIRE, 2009, p. 12.

¹² CANTELLI F., *L'Etat à tâtons. Pragmatique de l'action publique face au sida*, Ed. Scientifiques internationales, Bruxelles, 2007, p. 103.

Tenter de résoudre seul cette équation aux multiples inconnues ne porterait pas de bons résultats. Concrètement l'Etat seul ne pourrait pas y arriver, et encore moins la société civile dans sa singularité. Car les immenses défis posés par le développement de l'Afrique ne peuvent trouver toutes leurs solutions par l'action des associations privées, même si celles-ci disposent d'un grand pouvoir. D'ailleurs, aussi indispensables qu'elles soient, les actions locales (de la société civile) ne sont pas suffisantes si elles restent isolées. Elles n'apportent pas de solution durable, mais seulement des palliatifs. Face à une telle épreuve et pour que soit déclenché un développement durable, il est nécessaire d'élargir ou d'intégrer un réseau de liens avec des groupes ou des institutions privées pour une action synergique.

Appliquée à l'Afrique, cette « décentralisation coopérative » s'entoure de beaucoup d'incertitudes¹³ dues à l'environnement complexe et changeant de cet espace géographique¹⁴. Elle repose sur un dilemme entre autorité et action, c'est-à-dire « d'un côté, la question de savoir « comment faire tenir ensemble », comment produire du changement tout en laissant, voire tout en facilitant, d'un autre côté, l'action et les logiques des acteurs régir la société »¹⁵. Même lorsque l'action collective semble entamée, l'évaluation du travail reste soumise à l'épreuve du réel¹⁶.

Comme le note Bezes, ce qui rend problématique la politique de réforme administrative est surtout sa place singulière et résolument « entre ». Cette position transversale et interinstitutionnelle expose les programmes à de nombreuses contraintes, et particulièrement aux effets négatifs de conjonctions d'intérêts institutionnels défavorables, à des problèmes de coopération ou de légitimation¹⁷. Cette instabilité organisationnelle n'anéantit pas pour autant la possibilité de la collaboration des institutions. En effet, à l'heure de la contractualisation des acteurs public et privé, le développement repose dorénavant sur la

¹³ FAURE A. & NEGRIER E. (dir.), *op. cit.*, p. 40 ; BIEM J.E., « Savoirs stratégiques pour la reconstruction et le développement en Afrique », in *Revue panafricaine de projection stratégique*, n° 003 – 2009/2010, p. 16.

¹⁴ BARTOLI A., *Management dans les organisations publiques*, 3^{ème} édition, Dunod, 2009, pp. 202-203.

¹⁵ MASSARDIER G., *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, 2008, p. 85.

¹⁶ DEJOURS C., *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*, éd. INRA, Dijon, 2003.

¹⁷ BEZES Ph., « Variations sur les rôles politico-administratifs. Les dynamiques d'engagement des hauts fonctionnaires dans les réformes administratives en France depuis les années 1960 », *Centre de Sociologie des Organisations-IEP de Paris*, 2002, p. 3.

complémentarité d'actions menées à différents niveaux. C'est là que, malgré leur différence de nature, l'Etat et la société civile sont appelés à collaborer pour l'intérêt collectif.

Ainsi, bien que l'Etat soit remis en cause dans son rôle de régulateur et de garant de l'intérêt général, il ne devient pas pour autant absent du développement. Ses leviers d'action restent de plus en plus conditionnés par l'interdépendance¹⁸ avec ses différents partenaires. En conjuguant leurs efforts, ils tenteront de « reconstruire l'administration » sur base des principes inséparables de confiance et de responsabilité entre les agents qui la composent¹⁹. De ce point de vue, la RD Congo - pour se reconstruire - peut encore compter sur le brassage d'idées et de savoir-faire avec la société civile. De telles synergies des réseaux sont réellement une condition nécessaire pour la restauration de l'Etat.

Pour ce faire, l'Afrique comme espace jouit d'un double intérêt : la société civile y est désormais une des conditions essentielles au succès des politiques publiques, seul son engagement permettrait de favoriser l'efficacité de l'interaction des acteurs sociaux ; d'autre part, cet espace offre un terrain riche pour l'analyse de ces interactions²⁰. C'est particulièrement vrai pour la RD Congo. Comme le confirment les faits, au cœur de la politique sociale de ce pays se trouvent deux acteurs traditionnels incontournables : l'Etat et l'Eglise catholique.

En effet, à une époque où la crédibilité de sa mission dans le monde semble dépendre, pour une grande part, de sa manière de s'intégrer efficacement dans la vie concrète des gens et de se rendre visible par ses actions, l'Eglise est l'une des voix qui annoncent et participent à un avenir meilleur des Congolais. Les chrétiens catholiques, constituant la majorité de la population²¹, jouissent d'une capacité mobilisatrice comme ressource politique importante et moyen de pression sur les gouvernants²².

¹⁸ LELOUP F., « Introduction », in *Mondes en développement*, vol. 36, n° 143, 2008/3, p. 9

¹⁹ CANNAC Y. & TROSA S., *La réforme dont l'Etat a besoin. Pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Dunod, Paris, 2007, p. 35.

²⁰ Cfr BACH D., *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Karthala, 1998, pp. 14 et 114.

²¹ MUHINGISA J. P., *L'Eglise catholique dans le contexte politique de la RDC*, DEA, Ulg, 2007, p. 3.

²² BRAUD P., *Sociologie politique*, Paris, Coll. « Manuels », 2000, 5^e éd., p. 366.

Ces fidèles assurent à leur Eglise une place de choix au sein de la société civile locale et une participation active « au développement, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé »²³. Ce rapport particulièrement intéressant de « religion et développement » ne nous conduit pas, dans le cadre de cette thèse, à l'étude classique de l'idéologie de l'Eglise catholique, mais plutôt à aborder notre sujet à travers les espaces sociaux que tisse cette institution religieuse et la position d'intermédiaires qu'occupent ses représentants.

Cependant, les relations de cette Eglise et de l'Etat n'ont pas toujours été pacifiques. Elles sont souvent tendues au point d'en venir à la séparation catégorique de leur rôle respectif. Néanmoins, au nom des intérêts collectifs, ces deux pouvoirs ont finalement développé une collaboration à partir de l'harmonisation de leurs intérêts apparemment opposés. Notre objectif n'est pas seulement de décrire le contexte de leur alliance, mais surtout de nous interroger sur les enjeux de leur rivalité ou complémentarité. Pour cerner la dynamique de leurs relations en général et le mode de structuration de leur environnement en particulier, nous analyserons deux secteurs, à savoir : *l'éducation et la santé*. Celle-ci étant présentée comme la base de développement²⁴, et celle-là, comme clé de développement²⁵ de par sa contribution au développement intégral de chaque individu.

Toutefois, en RD Congo, ces deux secteurs ne jouissent pas de cette image positive qui devrait leur être reconnue en situation normale. Avec un nombre assez élevé de chômeurs, la population n'attend pas de l'Etat congolais de la technicité, mais des réponses immédiates à ses demandes sociales. Il faut donc changer les structures administratives et introduire des processus de changement qui soient expérimentalement appréciés au regard des réalités de terrain²⁶. Si donc la réforme qu'entreprend la politique nationale intègre forcément le principe de proximité, incluant elle-même les acteurs locaux, l'Eglise y trouve normalement sa place.

²³ CORAID-CONGO, *Enjeux actuels de la société civile de la RDC et perspectives de coopération*, CEPAS, Kinshasa, 2003, p. 14.

²⁴ Lire *Le plan du ministère de santé en RDC*.

²⁵ Lire BALEGAMIRE BAZILASHE J., *op.cit.*, p. 16 et 27 ; lire aussi CHÂTEAU J., *Ecole et Education*, 2^{ème} édition, Vrin, Paris, 1964.

²⁶ Cfr KESSLER M.-C. & alii, *Evaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, 1998, p. 332.

Et pour cause : « Le service de l'Eglise à la société – sa doctrine – se déploie de nos jours surtout dans deux domaines : les soins de santé et l'enseignement »²⁷. Cette réalité éducative et sanitaire participe du domaine politique. En effet, elle relève d'abord du domaine public, lié à une organisation collective réglée par des statuts et des lois et matérialisée par des institutions et des règles qui les régissent ; ensuite elle fait exister un projet ou anticipation dans le temps, consciemment et explicitement définie ; puis elle implique la notion de pouvoir exercé, contesté ou revendiqué ; enfin, ce pouvoir doit être reconnu comme légitime et ses détenteurs apparaissent comme gestionnaires.

Ecole et santé se trouvent en interaction²⁸ en tant qu'elles sont des facteurs de développement dit « durable »²⁹ que doivent exploiter des acteurs sociaux dotés d'une instruction solide en vue d'améliorer le système institutionnel. Le fonctionnement de notre société, dans ses dimensions économique, sociale et politique, constitue un champ privilégié d'analyse de situations mêlant comportements individuels et conséquences collectives, des situations où s'observe un mélange subtil de conflit et de convergence d'intérêt, et donc un équilibre instable qui combine rivalité et complémentarité. La gestion de cet équilibre sera un résultat en même temps qu'un processus d'organisation. Elle sera fruit d'un compromis ou d'un contrat³⁰ aléatoire ou incomplet. C'est dans cette perspective que s'oriente notre sujet intitulé : « *La contingence du partenariat entre autonomie et contrainte. Analyse comparative des contrats Eglise-Etat congolais dans la gestion des services de l'éducation et de la santé dans l'archidiocèse de Bukavu au Sud-Kivu de 1990 à 2012* ».

1. JUSTIFICATION DU CHOIX DU SUJET ET METHODOLOGIE

²⁷ Déclaration des évêques de Belgique, *Ne saviez-vous donc pas interpréter les signes des temps ?* (Cf Mt 16, 3b), *Nouvelle série* n°35, avril 2007, p. 39.

²⁸ COPPE M. & SCHOONBROODT, C., *Guide pratique d'éducation pour la santé. Pédagogies en développement*, De Boeck-Wesmaëls.a. 1992, p. 23.

²⁹ HERZOG P., « Les services d'intérêt général dans un espace multinational concurrentiel », in Jean-Philippe TOUFFUT (dir.), *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Albin Michel, Paris, 2006, p. 96.

³⁰ Objet complexe, le contrat est une forme juridique qui devrait interdire d'en parler en termes généraux : il serait plus juste de traiter de la diversité des contrats au regard de leur domaine juridique (droit privé ou droit administratif) ou de leur objet (vente, travail, assurance, etc.), de leur nature (certaine, aléatoire). Lire à ce sujet KIRAT T. « La prise en charge des surcoûts dans les marchés publics : une comparaison de la régulation des contrats d'acquisition d'armements en France et aux Etats-Unis », in Y. CHAPUT (dir.), *Le droit au défi de l'économie*, Publications de la Sorbonne, coll. « droit économique », pp. 151-176., 2002.

1.1. Délimitation du sujet

Notre étude porte sur la période allant de 1990 à nos jours. L'année 1990 marque le début proprement dit de la déliquescence de l'Etat congolais. En effet, l'Etat était devenu incapable d'assurer les services publics à la population : respect de la loi et promotion des droits humains, éducation, santé, etc. Suite à ces carences de l'Etat, l'enseignement public s'est dégradé ; la situation sanitaire³¹ s'est dramatiquement détériorée avec l'arrêt du soutien des partenaires extérieurs et la longue descente dans les années de conflit. Aussi la société civile apprit-elle à s'organiser pour s'assurer ces services fondamentaux³². Cette année 1990 ouvre l'avènement de la Troisième République au Congo et le début de la démocratisation redécouverte comme nouvelle clé pour son développement³³. Elle restera celle où la hiérarchie catholique renonça à son silence³⁴ face aux abus du pouvoir en place.

La situation d'aujourd'hui n'est pas encore meilleure qu'à la période précédente, il faut le préciser. Les conditions de l'enseignement et de la santé ne se sont toujours pas améliorées malgré l'installation de la démocratie et l'organisation des élections nationales. De grands efforts restent à fournir quant à la promotion de ces deux secteurs.

1.2. Justification du choix du sujet, du site de recueil des données et sélection des cas

Le choix de ce sujet nous a été dicté, d'une part, par le souci de réfléchir sur le mécanisme de fonctionnement de la collaboration Eglise-Etat congolais dans la conduite des secteurs de l'éducation et de la santé à Bukavu durant notre période d'étude. Selon le principe d'interdépendance et de coopération, l'Etat et la société civile doivent harmoniser leurs objectifs réciproques pour le bien commun. Cependant, même si les confessions religieuses sont considérées comme une composante de la société civile, l'on doit reconnaître que les Eglises ont toujours eu leur propre dynamique. L'Eglise catholique a été de tout temps un

³¹ PEEMANS J.-P., *Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, L'Harmattan, 1997, p. 157.

³² DE SAINT MOULIN L. & GAISE N'GANZI R., *Eglise et société. Le discours socio-politique de l'Eglise catholique du Congo (1956-1998)*, t1, *Textes de la Conférence épiscopale*, coll. « Documentation du Christianisme africain, 8 », éd. facultés catholiques, Kinshasa, 1998, p. 147.

³³ BAZILASHE J., *Se prendre en charge au Zaïre*, op. cit., p. 42.

³⁴ BRAECKMAN C., *Terreur africaine. Burundi, Rwanda, Zaïre : les racines de la violence*, éd. Fayard, 1996, pp. 54-58.

levier puissant qui a accompagné et soutenu les efforts de la société et des autres forces vives congolaises particulièrement durant la traversée du désert appelée « la longue transition de la RDC » allant de 1990 à 2002.

D'autre part, l'intérêt de ce sujet est de comprendre la place de l'Eglise dans le temporel congolais car, comme l'affirme Kā Mana « c'est maintenant l'heure de la participation des Eglises à la promotion de la richesse nationale, à la création des entreprises, à la promotion des investissements productifs pour le bien de tous »³⁵. Cette action ne s'est pas faite sans heurts. Outre la dénonciation de certaines dérives du pouvoir, l'engagement des structures ecclésiales et les œuvres sociales constituent une toile de fond sans laquelle on ne saurait comprendre l'apport de cette Eglise au Congo en cette période de transition.

Par ailleurs, la réussite de tout projet de développement, comme celui imposé à l'Afrique par l'ajustement structurel, dépend de l'environnement culturel et social. Ce projet suppose l'existence d'un Etat de droit³⁶. A ce point, les évêques congolais déclarent avec force que le « bien-être » auquel aspire le peuple congolais « longtemps privé de sa dignité » ne peut être obtenu que dans le cadre d'un « Etat de droit »³⁷ qui promeut la paix. Celle-ci n'est pas seulement compromise par le non-respect des droits de l'homme. Elle est également mise en danger là où se vit une misère déshumanisante, là où les hommes sont privés d'eau courante et d'électricité, là où font défaut écoles, dispensaires, etc. C'est pourquoi la bataille pour la paix passe par le développement. Il faut renoncer aux dépenses militaires excessives afin de consacrer plus de ressources à la santé, à l'éducation et au bien-être des peuples.

Si donc l'on veut que développement et Etat de droit ne demeurent pas de simples discours, il convient d'approfondir la réflexion sur ces notions afin d'amener les intellectuels à accomplir « leur devoir patriotique d'éveilleurs de conscience et de bâtisseurs de la nation pour assurer le vrai développement du pays et garantir l'instauration d'un Etat de droit en

³⁵ KĀ MANA, *L'Afrique va-t-elle mourir? Essai d'éthique politique*, Karthala, Paris, 1991, p. 108.

³⁶ *Géopolitique Africaine. Afrique, Etat de droit et développement*, Revue trimestrielle n° 24, Octobre-Décembre 2006.

³⁷ DE VILLERS G. & WILLAME J.C., *République du Congo. Chronique politique d'un entre-deux-guerres Octobre 1996 – Juillet 1998*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 140.

RDC »³⁸. L'on cherchera à comprendre comment ces deux notions ont été conciliées et vécues en RD Congo dès les années quatre-vingt-dix, et quel a été l'engagement de l'Eglise comme partenaire de l'Etat congolais.

Le choix de Bukavu comme site de recueil des données est motivé par trois raisons principales : primo, les multiples crises³⁹ que traverse le système public congolais attirent la curiosité sur le niveau d'action de l'Etat dans la reconstruction du bien-être de la population congolaise en général et en particulier dans la province du Sud-Kivu, bastion des conflits. Secundo, les diverses guerres⁴⁰ qu'a connues cette province ont déstructuré l'appareil social et économique dans cette province tant au niveau global qu'au niveau des ménages⁴¹ ; elles ont fortement endommagé l'environnement de Bukavu. Tertio, notre connaissance approfondie du Sud-Kivu par rapport aux autres provinces de la RD Congo est un atout quant à l'accès à certaines informations utiles pour notre recherche.

A ces éléments factuels s'ajoutent la dynamique régionale de la société civile (prise pour modèle par d'autres provinces de la RD Congo, surtout en ce qui concerne la prise en charge des enseignants par les parents), les multiples initiatives des ONG de confession catholique, notamment le BDOM-Bukavu qui, en termes d'œuvres médicales, se taille une place de choix dans la région et sur le territoire congolais, et enfin le rôle de développement dévolu par les lois aux entités locales.

Bien que la province du Sud-Kivu représente l'épicentre d'où partent les crises que connaît le Congo-Kinshasa, elle est aussi la province qui a impulsé de grands changements dans l'histoire de la nation congolaise. Par conséquent, le choix de Bukavu comme terrain de nos enquêtes, n'est pas un fait du hasard : d'une part, au regard des crises qu'a connues cet

³⁸ KAKWENDA J. (dir.), *Les intellectuels congolais face à leurs responsabilités devant la nation*, Icredes, USA, 2007, p. 26.

³⁹ En plus de la réticence qu'affichait le président Mobutu vis-à-vis de cette province du Sud-Kivu, l'incapacité du gouvernement de payer les salaires des enseignants entraînera parfois des tensions entre des syndicats des enseignants et le pouvoir public. Lire BRAECKMAN C., *Terreur africaine*, op. cit.; BALEGAMIRE M. J., *Grassroots development initiatives for resisting political violence in Sud-Kivu, East of the Democratic Republic of Congo from 1990 to 2004*, (Memoire), KUL, 2005, p. 55.

⁴⁰ Lire *Les conflits au Sud-Kivu. Des anciens royaumes à 1996. Rôle de la femme*, AFECEF, Bukavu, 2000 ; *Reconstruction de la R.D.Congo. Le rôle de la société civile*, vol. I, n°. 1, Héritiers de la Justice, 2004, p. 63.

⁴¹ BRAECKMAN C., *L'homme qui guérit les femmes*, GRIP, Bruxelles, 2012.

espace vital, le problème de la reconstruction s'y pose avec plus d'acuité qu'ailleurs⁴² ; d'autre part, le Sud-Kivu est l'initiateur⁴³ de certains changements en RD Congo.

Si donc ce choix de Bukavu tient aux éléments de son contexte particulier, l'étude de son milieu local nous servira de cadre pour la construction d'une politique coopérative entre acteurs locaux. Mais comme « une politique publique est toujours sectorielle »⁴⁴, nous sélectionnons, pour cette étude comparative, deux services publics : *l'école et la santé*. Bien que chaque cas puisse être comparable, il est toujours intéressant, selon la recommandation de Guy Peters, de s'assurer que la sélection faite soit appropriée pour étudier l'objet désiré⁴⁵. Pour ce faire, notre choix de cas est motivé et fondé sur un fait de contraste : alors que l'éducation en RD Congo voit s'affronter l'Etat et l'Eglise, cette rivalité n'est pas manifeste dans le secteur de la santé.

1.3 Intérêt et originalité de la question

La perspective de reconstruction dans laquelle s'inscrit notre sujet vise moins à comprendre les causes de la faillite de la RD Congo qu'à analyser comment les processus d'interaction de l'Eglise et de l'Etat (re) structurent et conduisent les services de l'enseignement et de la santé à Bukavu/RD Congo. C'est pourquoi, notre question de départ est : « *Comment fonctionne le système d'action concret de l'Eglise et l'Etat congolais dans la conduite de l'éducation et de la santé à Bukavu ?* »

Un certain nombre de sous-questions nous permettent d'affiner notre recherche :

- *Quels facteurs structurels expliquent la défaillance de l'Etat congolais ?*
- *Par quel mécanisme (enjeu et stratégies) deux pouvoirs hétérogènes font-ils alliance et s'engagent-ils dans une situation incertaine ?*
- *Pourquoi, contrairement à la santé, l'éducation constitue un terrain d'affrontement pour l'Etat congolais et l'Eglise catholique ?*

⁴² BUCYALIMWE M., « Le Bourbier au Kivu et la question de la reconstruction de l'Etat en RDC », in NJUNGU-SIMBA C., *Nuages sur Bukavu. Carnet d'un pays natal*, éd. Pangolin, 2007, pp. 121-180.

⁴³ HAMULI KABARHUZA B., *La Société civile congolaise. Etat des lieux et perspectives*, éd. Colophon, Bruxelles, 2003, pp. 56-57 ; lire aussi BALAGIZI BAGENDA, « Le rôle des ONG zaïroises », in *Cahiers Africains*, numéros 9 à 11.

⁴⁴ BRAUD P. *La sociologie politique*, 8^e édition, LGDJ, Paris, 2006, p. 603.

⁴⁵ PETERS G. B., *Comparative politics. Theory and Methods*, New York University Press, 1998, pp. 65-66.

La question initiale nous paraît particulièrement intéressante dans la mesure où son étude tente de cerner le modèle public-privé (Etat-Eglise), lequel reste fructueux dans l'analyse politique. Cette recherche sur la région de Bukavu comme « espace du pouvoir ou espace des pouvoirs »⁴⁶, c'est-à-dire un espace reflétant des tensions et compromis entre les instances qui forment le système, s'inscrit dans le courant des recherches empiriques. Elle apporte alors une triple contribution :

D'abord, cette étude nous renseigne d'une part sur l'évolution du rapport politique/sociétal, Etat-Eglise au sein de l'appareil étatique ; d'autre part, tout en dévoilant les rôles des acteurs, elle fait comprendre le sens et la signification de leur interdépendance. Ensuite, au-delà du cadre général d'interprétation fourni, cette recherche contribue à éclairer tant la rivalité qui s'observe entre ces deux partenaires comme acteurs animés d'intérêts différents que le mécanisme de conciliation de leurs rapports pour l'intérêt collectif.

Enfin, par son analyse comparative de l'éducation et de la santé à Bukavu/RDC, cette étude visualise les convergences et les divergences entre les deux politiques sectorielles. Par conséquent, son apport pourrait bien intéresser les dirigeants politiques comme source d'inspiration pour l'élaboration ou la révision de leur politique sociale. Il servirait également de source de référence ou d'information aux différents partenaires de l'éducation et de la santé, aux étudiants et aux chercheurs universitaires, voire à certains pays du Sud qui, aussi bien que le RD Congo, expérimentent la contingence des actions conventionnelles publiques.

Certes, il existe tant de travaux sur les réalités sociopolitiques de la RD Congo. Cependant, aucun ne s'est jamais proposé d'éclairer l'instabilité s'observant entre public et

⁴⁶ MAZERES J.-A., « La région : espace du pouvoir ou espace des pouvoirs ? », in *Centre, périphérie, territoire*, op. cit., p. 235.

privé. Pour combler tant soit peu les lacunes de ces recherches précédentes⁴⁷, cette étude se propose une analyse comparative de deux cas⁴⁸.

1.4. Objectifs

Cette thèse poursuit un triple objectif. Elle veut tout d'abord identifier les acteurs, leurs rôles et les outils mobilisés pour l'organisation de l'action collective. Elle veut ensuite comprendre le mécanisme de fonctionnement de chacun de deux services publics où interagissent des acteurs publics et privés. Elle se propose enfin de comparer les deux politiques sectorielles de l'éducation et de la santé pour en expliquer les différences et les ressemblances de leurs systèmes de fonctionnement à Bukavu.

1.5. Nos hypothèses explicatives

La concrétisation des contrats signés entre l'Eglise et l'Etat congolais dans la conduite de l'éducation et de la santé, s'est heurtée à certaines incertitudes qui constituent des obstacles ayant particulièrement affecté l'efficacité de leur collaboration. Ces obstacles sont d'une part liés au contexte particulier d'instabilité politique qui a caractérisé le pays depuis plus de deux décennies ainsi qu'au manque de respect d'engagements et des règles administratives.

D'ordre socio-économique d'autre part, ces obstacles sont relatifs à l'absence de dirigeants compétents et bien intentionnés à privilégier l'intérêt collectif au détriment de l'intérêt particulier ainsi qu'à la quête d'opportunités par des partenaires. Ils se répercutent par conséquent sur la situation sociale des agents publics, mais aussi sur la société congolaise en général. Dans l'objectif de recouvrer sa légitimité et résoudre ces problèmes institutionnels,

⁴⁷ Parmi ces publications de la dernière décennie autour de ce thème, nous citons : DE SAINT MOULIN L. & GAISE N'GANZI, *op. cit.* ; NGOMO-OKITEMBO L., *L'engagement de l'Eglise catholique au Zaïre, 1960-1992*, éd. L'Harmattan, Paris, 1998 ; OYATAMBE W., *Eglise catholique et pouvoir politique au Congo-Zaïre. La quête démocratique*, éd. L'Harmattan, Paris, 1997 ; MUHINDUKA DI-KURUBA D., *Gestion additive, biens publics et fourniture de l'électricité dans la région de Bukavu (RD Congo)*, UCL (thèse) 2010 ; KITUMAINI J.M.V., *Nouveaux enjeux de l'agir socio-politique de l'Eglise face aux défis de la société en Afrique. Application à l'Archidiocèse de Bukavu (RD Congo) à travers ses magistères successifs*, L'Harmattan, 2011.

⁴⁸ Il s'agit d'une analyse binaire : une des six stratégies comparatives développées par André-Paul FROGNIER. Elle choisit deux cas d'étude. Elle peut être explicite et en général assez extensive, ou même implicite. Lire FROGNIER A.-P., « De la méthode comparative en science politique à la politique comparée », in JUCQUOIS G., et VIELLE C. (éd.), *Le comparatisme dans les sciences de l'Homme. Approches multidisciplinaires*, Bruxelles, De Boeck Université, coll. « Méthode en sciences humaines », 2000, pp. 398-399.

l'Etat congolais, plutôt que de maintenir le statu quo, s'est trouvé contraint de privilégier le processus de privatisation de ces deux services publics. Nous posons ainsi trois hypothèses :

D'abord, la défaillance de l'Etat congolais est une opportunité (profitable) pour l'Eglise. La privatisation des services de l'éducation et de la santé devient ainsi une occasion pour l'Eglise de s'affirmer et de renforcer son image dans le tissu social de Bukavu. Causée par des incertitudes économiques, la démission du pouvoir public permet à l'Eglise de mettre en jeu ses ressources afin de se rendre plus visible socialement, mais elle est aussi une aubaine en termes de survie matérielle pour les agents pastoraux et de participation à la construction du bien-être collectif. Au-delà de sa mission évangélisatrice, l'Eglise s'engage sciemment dans le temporel congolais. Cet engagement opportuniste lui impose de mettre en place des stratégies susceptibles de servir aussi bien les intérêts collectifs que particuliers et de réduire les incertitudes présentes et futures.

Ensuite, si la collaboration Eglise-Etat est une épreuve pour l'Eglise, c'est parce qu'elle implique des incertitudes. En Effet, cette collaboration exige non seulement une coordination des acteurs aux intérêts et rationalités divergents, mais aussi la mobilisation des ressources nécessaires par le pouvoir public. Celui-ci peut ou pas répondre à cette attente parce qu'il n'a pas de moyens, soit parce qu'il en a, mais il jouit d'une marge de liberté, une ressource qui complète celles de droit public. Ces ressources peuvent générer des incertitudes politiques ou économiques. Si tel est le cas, accepter de s'engager dans une relation au départ incertaine, apparaît comme une prise de risque de la part du gestionnaire qu'est l'Eglise. Car, un manque de respect des engagements de la part de l'Etat congolais entraînerait davantage une pénurie de moyens fonctionnels et rendrait par conséquent la tâche difficile à l'Eglise.

Une telle situation ne peut que placer l'Eglise devant un dilemme : soit résilier le contrat de l'éducation (art. 22) et, par conséquent, perdre partiellement son pouvoir sur la population, soit inventer un système palliatif (recours à l'appui des bénéficiaires des actions) lui permettant à la fois de sauvegarder ses intérêts, c'est-à-dire son pouvoir et paraître socialement plus visible. Plutôt que de démissionner, l'Eglise, au nom des opportunités à gagner, opte pour la deuxième alternative.

Enfin, alors que la santé et l'éducation sont deux services publics, elles ne semblent pas revêtir le même enjeu tant pour l'Eglise que pour l'Etat congolais. Engagés à collaborer pour une même cause sociale, ces deux partenaires accordent plus d'intérêt à l'éducation qu'à la santé. En effet, dans le but de transmettre chacun sa propre idéologie, au-delà des intérêts particuliers, ces deux partenaires s'affrontent moins sur le champ de la santé que sur celui de l'éducation. Si cet affrontement se montre plus prononcé et accentué dans ce secteur de l'éducation que dans celui de la santé, c'est parce que chacun de ces deux partenaires considère l'éducation (les jeunes) comme un outil intéressant et efficace pour la transmission durable de son idéologie. En outre, si le secteur de la santé est donc plus stable c'est parce qu'il jouit d'une autonomie financière appuyée par des acteurs extérieurs.

2. Méthodologie

Bien que nombre d'auteurs en sciences sociales préfèrent parler de démarche ou technique d'investigation pour caractériser plusieurs éléments méthodologiques, nous préférons quant à nous parler plutôt de méthode entendue comme un « ensemble d'opérations intellectuelles par lesquelles une discipline cherche à atteindre les vérités qu'elle poursuit, les démontre et les vérifie »⁴⁹. L'accès aux résultats dépendra ainsi de la méthodologie suivie⁵⁰. Toutefois, le plus grand biais, lorsqu'il est question des instruments méthodologique, est en réalité le chercheur lui-même⁵¹.

Pour qu'une telle étude nous révèle in fine que la politique publique est composée d'intentions politiques, de stratégies d'action, d'institutions et de conséquences sociales ou mieux comme un processus inter-organisationnel plus ou moins ordonné (un système d'action), un choix rationnel (un produit d'interactions stratégiques)⁵², elle exige une analyse du matériau selon une certaine démarche méthodologique. Ce faisant, pour mieux cerner notre objet d'étude, nous trouvons appropriée la méthode d'analyse stratégique proposée par Michel

⁴⁹ GRAWITZ M., *Les méthodes en sciences sociales*, Dalloz, Paris, 1971, p. 289.

⁵⁰ Cfr CHELIMSKI, cité par KESSLER M.-C., LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J.-C., *Evaluations des politiques publiques*, L'Harmattan, 1998, p. 25.

⁵¹ PETERS G. B., *Comparative politics, op. cit.*, p. 52.

⁵² BALME R. & BROUARD S., « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », in *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février 2005, pp. 34-35.

Crozier et Erhard Friedberg⁵³. Ceux-ci l'ont par la suite élargie à l'analyse des systèmes, « les systèmes d'action concrets ».

Pour ces deux sociologues, si l'on veut comprendre les articulations entre les jeux d'acteurs et le système d'action concret, il faut utiliser deux modes de raisonnement : le raisonnement stratégique et le raisonnement systémique. Le premier part de l'acteur pour découvrir le système ; le second tente de mettre en évidence l'ordre qui émane du système. Ainsi peut-on rendre compte de l'intégration des conduites dans un ensemble structuré et mettre éventuellement en évidence les systèmes d'action concrets qui engendrent des dysfonctionnements globaux. Ces deux modes constituent un paradigme de la sociologie des organisations dont l'objectif est de rendre compte du changement social au sein d'une organisation ou une administration. L'orientation comparative de cette étude nous impose que sa méthode combine trois approches : théorique, empirique et comparative.

2.1. Approche théorique

En vue de répondre à cet objectif, cette approche théorique consiste à construire les fondements sociologiques de notre analyse par une revue de littérature. Celle-ci brosse les relations de pouvoir autour des conséquences sociales des dysfonctions de l'administration congolaise. Elle est élaborée à partir de divers ouvrages, revues, articles, travaux scientifiques, documents d'archives, etc. ayant trait à notre objet d'étude. Le but étant d'établir les enjeux et les formes de rapports sociaux autour des incertitudes ou failles de l'organisation. Cette littérature dégrossit et définit par ailleurs les concepts applicables à notre thèse.

2.2. Approche empirique

La lecture scientifique nous permet de circonscrire notre objet d'étude : la collaboration entre l'Etat congolais et l'Eglise à travers l'éducation et la santé. Mais cette

⁵³ Cette analyse stratégique est développée dans leur ouvrage intitulé *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris, 1997. A la question de savoir pourquoi des sociologues et non d'autres, la réponse en est que la sociologie, étant antérieure à la science politique, se présente comme la principale partenaire de la science politique. Et par conséquent, la sociologie apparaît comme la mère fondatrice des sciences sociales. Pour cette raison, la science politique y puise une part de sa conceptualisation et de sa méthodologie. Lire SCHIFFINO-LECLERCQ N., *Le traitement des crises politiques en démocratie. Comparaison d'études de cas belges*, UCL, 2000, p. 31.

théorie sans empirie ne vaut pas grand-chose. Il convient néanmoins de la considérer comme première étape dans le processus de la connaissance de notre objet d'étude, voire des outils pour apprendre à voir, tant il est vrai que « c'est la théorie qui décide de ce que nous pouvons observer »⁵⁴.

De ce fait, cette théorie doit conduire et reposer sur une base empirique dont le contenu sert à l'appréhension des événements historiques à partir desquels se construit la science politique⁵⁵. En effet, cette empirie n'est fournie que par les études de cas. Ainsi, pour collecter les données destinées à vérifier nos hypothèses, nous nous proposons une démarche en deux étapes : l'enquête qualitative et l'interprétation.

2.2.1. La démarche qualitative⁵⁶

2.2.1.1. Contexte

Les cadres théorique et contextuel de notre objet d'étude s'inscrivent dans l'ordre descriptif qui consiste à cerner un phénomène social à l'aide de concepts et de variables. Il fait émerger les pistes théoriques qui nous conduisent vers le matériau empirique destiné à être analysé (comprendre, interpréter des liens entre des activités sociales et expliquer des rapports de causalité entre faits sociaux), à vérifier et approfondir nos hypothèses.

Faut-il souligner avec Simon Petermann⁵⁷ que toute recherche systématique doit débiter par un travail de description de qualité. En effet, si on ne sait pas décrire un phénomène politique, on ne peut espérer le comprendre ni l'expliquer et encore moins prédire l'avenir. Les études strictement descriptives servent ainsi de « matières premières » pour les études comparatives qui les considèrent comme leur premier objectif. Cependant, en vue de sa finalité, cette première étape de recherche doit éviter d'une part de se cantonner dans la

⁵⁴ EINSTEIN cité par BRAUD P., *La sociologie politique*, 8^e édition, LGDJ, Paris, 2006, p. 687.

⁵⁵ SCHIFFINO-LECLERCQ N., *op. cit.*, pp. 26-27.

⁵⁶ Au-delà d'une absence de recours aux mathématiques, une méthode est dite qualitative lorsqu'elle considère son objet d'étude plus comme une configuration de significations que comme une chose (on attachera de l'importance au sens des actions, aux valeurs, aux émotions, aux rationalités, etc. des acteurs) et réfute la possibilité d'une neutralité totale du chercheur. Lire à ce sujet HERMET G. & alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, A. Collin, Paris, 1994, pp. 162-164.

⁵⁷ PETERMANN S., *Cours des régimes politiques comparés*, ULg, 2007, p. 6.

description, sans chercher à creuser jusqu'à l'explication et, d'autre part, de se précipiter dans les explications avant d'avoir rassemblé les éléments suffisamment nécessaires pour des tentatives d'explication valables. Sinon celles-ci n'auraient aucune rigueur scientifique.

« Dans ce cas, se cantonner au niveau de la description est précisément plus scientifique que vouloir chercher à tout prix des explications qui seraient forcément fantaisistes. Il faut bien comprendre que ces travaux descriptifs ont une importance énorme : car eux seuls permettront de franchir ensuite un stade supérieur, de passer à la classification, puis à l'explication. Dans beaucoup de cas, des recherches de ce genre sont susceptibles de faire avancer les sciences sociales »⁵⁸.

Cette description consiste en une histoire qui, délimitée dans le temps, implique la profondeur des événements. Elle fournit ainsi à notre thèse des matériaux concrets permettant d'atteindre un triple objectif méthodologique : profondeur de champ, contextualisation et analyse plurifactorielle. La profondeur des cas étant évoquée, leur cadre contextuel s'avère également nécessaire pour appréhender le déroulement des faits. Car, « chaque fait social a des propriétés qui lui viennent de la totalité sociale dans laquelle il a sa place. Si on l'isole, il perd toute signification sociale »⁵⁹.

2.2.1.2. L'enquête

L'étude des pratiques contractuelles passe le plus souvent par des méthodes d'enquête par un questionnaire ou interview⁶⁰. Cette importance accordée au vécu quotidien des acteurs s'explique par le fait que le chercheur « ne se satisfait pas des catégories déjà existantes, des descriptions du monde social (catégories statistiques, catégories de pensées dominantes ou standardisées). Il manifeste un scepticisme de principe à l'égard des analyses « généralistes » et des découpages préétablis du monde social. Il se soucie toujours d'aller voir de plus près la réalité sociale »⁶¹.

⁵⁸ DUVERGER M., *Introduction à la politique*, Gallimard, 1964, p. 323.

⁵⁹ SCHIFFINO-LECLERCQ N., *Le traitement des crises politiques*, op. cit., p. 29.

⁶⁰ BAZZOLI L. & KIRAT T., op. cit., p. 25.

⁶¹ STEPHANE B., WEBER F., *Guide l'enquête de terrain produire et analyser des données ethnologiques*, La Découverte, Paris, 1997, p. 76.

Les révélations qu'apporte la description sont si importantes qu'elles nous imposent la descente sur le terrain pour vérification des faits affirmés. A s'en tenir d'un côté aux dires des gens selon lesquels le partenariat Eglise –Etat congolais dans le domaine de la santé est réellement une réussite et, de l'autre, aux effets apparents du fonctionnement de la santé à Bukavu par exemple, on croirait que leur collaboration n'enregistre aucune lamentation au niveau de la régulation. Une petite descente sur le terrain aura tôt fait dévoiler de nous certaines choses inouïes telles que la difficulté de gestion des agents à double statut, le clientélisme interne et d'autres faits bien différents des récits populaires.

Cette découverte de faits nouveaux montre l'importance des enquêtes consistant à recueillir et à traiter les données. Ainsi se trouve valorisée l'approche qualitative. Celle-ci a pour avantage d'identifier des causes, définies comme des processus physiques, sociaux, psychologiques, à travers lesquels agissent les agents. Elle est davantage intéressante pour les cas caractérisés par une multitude d'effets interactifs : elle permet d'une part de décrire et comprendre l'objet d'étude ; et d'autre part, grâce aux entretiens, elle facilite la découverte d'autres intervenants et des faits insoupçonnables au départ.

Cette enquête sociologique se fera auprès des membres impliqués dans l'enseignement et la santé. Le but de cette démarche inspirée de nos deux sociologues de référence⁶², consiste à reconstituer les enjeux et les formes de rapports sociaux autour des conséquences sociales des dysfonctions bureaucratiques dans le secteur public d'une part et, d'autre part, autour d'une reconstitution des systèmes sociaux de rapports stratégiques perceptibles dans toutes formes d'organisations industrielles et administratives, c'est-à-dire en un mot, autour des incertitudes ou des failles d'organisation. De cette manière, les données d'enquêtes seront alors recueillies par analyses documentaires, observations, entretiens dont les questionnaires se rapportent aux *trois postulats* suivants⁶³ :

- Les acteurs constituent l'unité de base de toute société organisée. La vie de celle-ci dépend de la qualité même de leur structure.

⁶² Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG E. cités par PIOTET F. et SAINSAULIEU R., *Méthodes pour une sociologie de l'entreprise*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1994, p. 122.

⁶³ CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit.

- Les comportements des acteurs sont porteurs d'un sens contextuel. C'est une rationalité limitée mais plurimodale : instrumentale (poussée par les intérêts des acteurs), axiologique (animée par des valeurs), cognitive (fondée sur les connaissances et les perceptions) ou institutionnelle (liée aux contraintes que fait peser l'institution).
- Les interactions impliquent les jeux du pouvoir (bonnes relations, conflits, négociations, alliances, coalitions qui sous-tendent les interactions). Par conséquent, la conduite des hommes dans une organisation suppose de prendre en compte la diversité d'intérêts, les rapports de force et les conflits, ou mieux un équilibre instable entre la problématique de l'« acteur et du système », entre la logique individuelle et collective.

Ces trois postulats sont les fils rouges qui structurent la collecte des données et orientent la conduite des entretiens, lesquels visent à recueillir la perception qu'ont les acteurs de leur situation, leurs comportements, leurs pratiques, les contraintes, les ressources dont ils disposent, les raisons qui les poussent à agir, les relations entretenues, leur nature et leur contenu.

Cette forme d'enquête spécifique s'est réalisée auprès d'échantillonnages spécifiques. Le choix des enquêtés s'est faite par la méthode dite de « réputation »⁶⁴. Nous avons ainsi sélectionné un certain nombre de personnes à rencontrer selon un choix (échantillonnage) « raisonné »⁶⁵, c'est-à-dire selon leur ancienneté et la richesse de leurs contacts dans le secteur. Le souci est double : multiplier d'un côté les témoignages d'acteurs qui, en fonction de la connaissance acquise du système, se trouvent dans des situations distinctes et devraient avoir une vision différente de la réalité et, de l'autre, multiplier éventuellement les interviews d'acteurs qui se trouvent dans des situations sinon identiques, du moins très semblables et qui devraient avoir une perception comparable de la réalité. Sans précipitation cependant, cette phase d'enquête a abouti à l'interprétation des faits consistant à creuser les différents aspects du phénomène par une analyse pluri-factorielle.

⁶⁴ Cette méthode réputationnelle consiste à sonder en partant d'un bien sensible pour s'informer des autres services et personnes concernés. Ces personnes, une fois entendues, en indiquent ensuite d'autres. Ici, les acteurs d'un réseau sont eux-mêmes les plus qualifiés pour indiquer parmi eux, lequel serait plus influent ou mieux placé pour répondre à une telle ou telle autre question précise. Lire PIOTET F. et SAINSAULIEU R., *Méthodes pour une sociologie de l'entreprise, op. cit.*, p. 125.

⁶⁵ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*, éd. du Seuil, Paris, 1997, p. 313.

2.2.2. La démarche d'interprétation

2.2.2.1. L'analyse stratégique

L'analyse stratégique s'intéresse constamment aux relations dynamiques d'échanges qui se constituent entre un ensemble et son environnement ainsi qu'entre sous-ensembles d'un même ensemble. Nommant acteurs les membres de l'organisation, elle met l'accent davantage sur leur autonomie que sur les contraintes objectives qui définissent leur rôle. Elle insiste sur les marges d'initiative que les interstices laissent aux acteurs, les défaillances ou les lacunes de l'organisation. Elle reconnaît l'inéluctabilité des antagonismes d'intérêts et de rationalités, et prend acte du caractère inévitable, voire normal, des conflits⁶⁶.

Obligée de reconnaître et d'assumer la contingence irréductible du phénomène qu'elle cherche à étudier, cette analyse stratégique insiste sur le rôle des acteurs (individu ou groupe) et sur les jeux politiques dans les organisations. Elle consiste à décomposer les actions et les objectifs de chaque acteur et de voir comment ils s'insèrent au sein de l'organisation. Décrivant ainsi les principes de cette analyse stratégique, Michel Crozier⁶⁷ affirme que cette organisation ne contraint jamais totalement un acteur, mais ce dernier y garde toujours une marge de liberté et de négociation. Grâce à cette marge, chaque acteur dispose sur les autres d'un pouvoir qui affecte de façon substantielle leurs propres capacités de jeu stratégique.

Etant donné que cette marge rend les comportements de l'acteur en partie imprévisibles pour ses partenaires comme pour l'organisation dans son ensemble, elle est par conséquent source d'incertitude ; elle fait que chaque acteur s'efforce de contraindre les autres et d'échapper à leurs contraintes. C'est ici que l'analyse stratégique rejoint l'approche cognitive par la prise en compte des acteurs et leurs rôles et la présentation de la politique publique comme production de sens⁶⁸. Cette approche cognitive s'appuie particulièrement sur

⁶⁶ Michel CROZIER cité par BRAUD Ph., *Sociologie politique, op. cit.*, pp. 339-340.

⁶⁷ Michel CROZIER cité par MENDRAS H., *Eléments de sociologie*, Armand Colin, Paris, 1996, p. 175.

⁶⁸ Pour Gilles Massardier, l'approche cognitive dépasse en quelque sorte l'approche stratégique en ce sens qu'elle prend en compte l'aspect structurel négligé par nos deux sociologues Michel Crozier et Erhard Friedberg. MASSARDIER G., *Politiques publiques et actions publiques*, Armand Colin, Paris, 2008, p. 71. Tel que rappelé par d'auteurs auteurs (comme Jean-Gustave Padioleau et Boudieu et Giddens, cités par Gilles Massardier, *op. cit.*, p. 72), cet aspect structurel montre que l'acteur social est tout à la fois doué d'une capacité à (ré) inventer son monde et celle de déchiffrer celui des autres et de s'en accommoder. Bien qu'il soit calculateur, l'acteur

deux concepts centraux étroitement liés : le référentiel global (qui représente le lieu commun où les acteurs puisent le sens de leur action) et le référentiel sectoriel (qui représente le cadre normatif et cognitif d'un secteur particulier de l'action publique).

Le rapport qui se construit dans les représentations intellectuelles entre un secteur identifiable et la société globale, repose sur la contrainte qui impose aux acteurs une forme de 'vérité' de plus en plus difficilement contestable, parce qu'elle se révèle la plus efficace pour donner du sens au monde vécu des agents⁶⁹. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions, et définir leur proposition d'action : on l'appellera le référentiel d'une politique publique⁷⁰.

Néanmoins, cette analyse stratégique (et/ou cognitive) est alors efficace pour interpréter les comportements des acteurs, et comprendre la réalité des actes posés. Dans une telle relation d'interaction micro ou macrosociale, tout comportement même de silence ou d'abstention, exerce une influence si infime soit-elle, et livre une information. Car, note Goffman, « *Nothing never happens !* »⁷¹.

Le cas de deux élèves accusés d'avoir acheté des questionnaires d'examens à un de leurs professeurs pourrait illustrer cet aspect. Le fait se passe au Lycée Katana à Bukavu en 2001. Pour instruire le dossier, la direction a préféré écouter les deux accusés en supposant que, par peur de la sanction, ceux-ci donneraient toute la lumière sur le fait et dénonceraient par conséquent leur professeur. Interrogé l'un après l'autre sur la situation, le premier élève préféra garder silence. Le second répondit : « je ne dis rien ». Le non-dit sera finalement dévoilé par un proche du premier élève après son exclusion de l'école. La révélation établira

n'échappe pas aux contraintes des structures sociales. Il (cet acteur) « constitue » la société où le structurel est dual : d'un côté, le structurel engage des actes intentionnels dans les relations et des pratiques sociales régulières ; d'un autre côté, comme ensemble des règles et des ressources, le structurel est à la fois le « medium et le résultat des pratiques » dans la mesure où « le structurel n'est pas que contrainte, il est à la fois contraignant et habilitant ». Dans les limites de cette « dualité du structurel », l'acteur peut être qualifié de rationnel.

⁶⁹ BOURQUE M., « Le risque individuel ou le risque collectif : quelle référence pour les systèmes de santé nationaux ? », in *Economie et Solidarités*, volume 38, numéro 2, 2007, p. 85.

⁷⁰ MULLER P., *Les politiques publiques*, PUF, 1990. A la page 44 de cet ouvrage, cet auteur définit le double rôle que joue le référentiel d'une politique publique : « opérer un décodage du réel grâce à l'invention d'opérateurs intellectuels qui permettent de diminuer l'opacité du monde en définissant de nouveaux points d'appuis pour agir ; opérer un recodage du réel à travers la définition des modes opératoires susceptibles de définir un programme d'action politique ».

⁷¹ Cette phrase peut se traduire : Il n'arrive jamais que rien ne se passe. GOFFMAN E., cité par BRAUD P., *La sociologie politique*, 8^e édition, LGDJ, Paris, 2006, p. 672.

la vérité qui impliqua les deux élèves et indiqua l'auteur du fait. Certes, il n'arrive jamais que rien ne se passe⁷².

Cette approche stratégique adopte ainsi une démarche hypothético-inductive. Contrairement à la déduction (que nous utiliserons dans la vérification de nos hypothèses), une méthode est dite inductive lorsqu'elle part du cas particulier au cas général ; elle élargit à toute une catégorie d'objets ce qu'on a observé sur un ou plusieurs cas particuliers. Cette induction sera dite amplifiante lorsque les caractéristiques décelées pour les cas observées peuvent être généralisées à un nombre infini de cas⁷³. Pour donner ainsi ses effets, cette démarche réclame forcément l'étude des cas.

2.2.2.2. Etudes de cas

Si l'originalité de la thèse consiste à avoir défini l'objet d'étude⁷⁴, elle impose d'éviter que le contenu théorique soit vide de sens. Pour valoriser le travail heuristique et d'analyse documentaire, nous tenterons d'établir une relation entre ce contenu théorique et le matériau empirique qui le fonde. Cet aspect empirique n'est fourni que par les études de cas. En effet, l'étude de cas consiste en l'examen détaillé d'un phénomène envisagé dans sa singularité et sa totalité. Alors que la singularité renvoie au fait que chaque phénomène est unique, la totalité renvoie, quant à elle, au fait que les diverses dimensions du phénomène sont étudiées en relation les unes avec les autres.

En tant qu'outil méthodologique, l'étude de cas est prise en considération, du moins pour cette thèse, afin d'expliquer et comprendre son objet d'étude à travers un processus dont l'avantage est de saisir un phénomène en profondeur. En termes de typologie, l'étude de cas peut être intrinsèque, instrumentale et collective⁷⁵. Elle est dite intrinsèque lorsque l'intérêt de recherche est axé sur le cas pris singulièrement (pris en lui-même), c'est-à-dire que l'objectif est uniquement de mieux comprendre une situation particulière.

⁷² Au fait, « ce dont il ne faut parler, il faut le taire » affirme Ludwig Wittgenstein. Mais cela ne veut pas dire qu'aucun message ne s'est laissé entendre. Car pour cet auteur, « le silence est parole ». S'il en est ainsi, le « je ne dis rien » du deuxième élève relève du jeu du langage et insinue quelque chose selon même l'adage populaire « qui ne dit rien consent ». Lire WITTGENSTEIN L., *Le Tractatus logico-philosophicus*, 1921.

⁷³ GRAWITZ M., *Méthode des sciences sociales*, 9^è éd., Dalloz, Paris, 1993, pp. 15-16.

⁷⁴ SCHIFFINO-LECLERCQ N., *op. cit.*, p. 27.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 57.

Par contre, l'étude de cas est instrumentale, lorsque l'intérêt du cas sert à comprendre un phénomène qui le dépasse. Autrement dit, elle est instrumentalisée au profit d'une généralisation ou d'une théorisation de la recherche. L'étude de cas est qualifiée de collective lorsque sont mobilisées ou instrumentalisées plusieurs études de cas. Dans le but de progresser dans la compréhension et la théorisation de notre objet d'étude et de tester nos hypothèses qui transcendent le phénomène singulier, nous, en tant que chercheur, plutôt que de nous limiter à un seul cas, en avons sélectionné deux (l'éducation et la santé) où collaborent l'Etat et l'Eglise afin de mieux comprendre leur mécanisme de fonctionnement. Ainsi, l'étude des cas désigne tant le processus que le résultat auquel il aboutit⁷⁶.

Partant de ces deux cas, notre finalité ne se limite pas à théoriser la question, mais s'étend à la construction d'une dynamique collaborative à l'échelle d'une société locale qui, sans exclure une perspective de portée générale, trouve sa base dans cette étude de cas. C'est pourquoi, cette dernière nous apparaît comme une alternative aux laboratoires⁷⁷ dont la science politique ne dispose pas pour la compréhension de notre objet d'étude.

Pour reconstituer ces stratégies autour des enjeux clés du fonctionnement, nous avons procédé à l'analyse de la situation en nous appuyant sur trois types d'indicateurs⁷⁸ : les *indicateurs d'une entente durable* (alliances) ; les *indicateurs d'une opposition* (le conflit ou les points d'antagonisme entre groupes acteurs) ; les *indicateurs d'accords au coup par coup* (négociation). Ce sont ces indicateurs qui mesurent l'intérêt pour des règles formalisées, des contrats clairs, des arbitrages et des médiations entre les acteurs.

Le rôle de ces trois indicateurs s'avère crucial pour l'étude de notre sujet. Ils nous permettent d'appliquer la théorie à un cas concret, d'analyser socialement les enjeux (de la construction) du système d'action concret de l'Eglise-Etat congolais, c'est-à-dire leurs

⁷⁶ STAKE R. cité par SCHIFFINO-LECLERCQ N., *Le traitement des crises politiques*, op. cit., p. 55.

⁷⁷ SCHIFFINO-LECLERCQ N., op. cit., p. 32.

⁷⁸ Faisant allusion à ces trois indicateurs, Michel Crozier et Erhard Friedberg, parlent de liens interpersonnels, leurs activités, contraintes, leurs conflits et résolution, l'évaluation de leurs activités, leur satisfaction ou insatisfaction, leurs déceptions et/ou espoirs. Lire CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'Acteur et le système*, op. cit., p. 409. Pour élaboration notre questionnaire autour des enjeux clés du fonctionnement, nous nous inspirons de la démarche suivie par François PIOTET et Renaud SAINSAULIEU, op. cit., pp. 142-144. Ce questionnaire est repris en annexe de cette thèse.

interdépendances, les contraintes, leurs conflits et leur mode de résolution. Ces indicateurs facilitent non seulement l'identification des acteurs et leurs rôles, mais également l'étude des jeux de pouvoir entre ces deux partenaires. Quelle que soit la nature de leurs relations, celles-ci ne sont qu'un résultat des interactions entre ces deux partenaires et leur environnement.

2.2.2.3. L'analyse systémique

L'analyse stratégique s'appuie sur une théorie de l'acteur libre d'action. Mais l'acteur n'existe pas en dehors du système social qui définit ses marges de liberté. De même, le système n'existe que par l'acteur qui lui donne vie et peut le transformer. Le système est donc une production de l'homme. L'idée de système suppose que l'organisation fonctionne comme un ensemble d'acteurs interdépendants. Elle privilégie autrement dit les processus d'interaction, constitués par des flux permanents d'informations et d'influence, et tend à dissoudre tendanciellement le rôle des acteurs⁷⁹. Ainsi, « la systémique définit le système comme un ensemble d'éléments en interaction entre eux mais aussi en interaction avec leur environnement, intégrant de fait une analyse de cet environnement »⁸⁰.

Par conséquent, il y a une complémentarité entre la sociologie des réseaux et celle des organisations ; et l'analyse stratégique est un complément utile de l'analyse structurale. Cette systémique se justifie par la nécessité d'étudier une organisation considérée du point de vue de ses règles formelles. Elle a donc pour objet de décomposer les jeux de pouvoir pour en dégager les règles d'action leur servant de cadre. Si la liberté de l'acteur est une ressource du point de vue stratégique, le système va être pour lui une contrainte.

Par ailleurs, l'analyse des jeux de pouvoir, puisqu'ils déterminent des règles, peut s'étendre à tout système d'action concret qui n'est pas une organisation. L'enjeu d'une telle analyse est de rendre le sociologue capable d'accompagner ou de provoquer le changement. Tout changement ne peut être initié que par une double action : d'une part, sur les structures de l'organisation et, d'autre part, sur les relations des acteurs et leurs stratégies.

⁷⁹ Michel Crozier cité par BRAUD Ph., *Sociologie politique, op. cit.*, pp. 339-340.

⁸⁰ LE RAY J., *Gérer les risques. Pourquoi ? Comment ?*, éd. AFNOR, France, 2006, p. 28.

C'est pourquoi, l'approche systémique oblige à accepter l'incertitude et à traiter simultanément l'ordre et le désordre. Devant un phénomène, elle propose de chercher à décrire comment les choses sont organisées, par quel processus elles fonctionnent. Elle vise à saisir la multi-dimensionnalité des réalités, l'inattendu, l'incertitude, le mouvement, le changement, la richesse de l'information et des interconnexions, la variété des états, des évolutions possibles⁸¹.

Cette entreprise de traiter ordre et désordre permet non seulement de découvrir des relations entre détails non ordonnés, mais aussi de définir ce qui est similaire et ce qui ne l'est pas⁸² grâce à une approche appropriée. Si cette approche systémique devient importante pour notre objet d'étude, c'est parce qu'elle nous aide à percevoir un lien entre l'analyse stratégique et l'analyse structurale, entre les acteurs (catégories professionnelles ou classes sociales) et le système et d'en dégager les contraintes. C'est aussi parce que cette approche intègre les incertitudes et met en lumière le processus de fonctionnement de l'organisation d'une part et, d'autre part, identifie les enjeux de pouvoir ou de positionnement social grâce à une approche comparative.

2.3. Approche comparative

La politique comparée impose au chercheur d'assimiler et de contraster des phénomènes car selon Erhard Friedberg, il faut « comparer pour retrouver une extériorité »⁸³. Cette technique consiste à rapprocher les faits à la même filiation pour découvrir des régularités entre eux. La comparaison est au cœur de la démarche inductive, faut-il préciser. Elle l'est d'abord par la multiplicité des témoignages et des connaissances que peut et doit mobiliser l'analyste. Cette multiplicité est le produit d'un échantillonnage « raisonné » et évolutif⁸⁴ des interviewés.

⁸¹ BOUVIER A., *Management et projet*, Hachette Livre, Paris, 1994, pp. 31-32. Lire aussi MENDRAS H., *op. cit.*, p. 175.

⁸² GAZIBO M. et JENSON J., *La politique comparée*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 42.

⁸³ FRIEDBERG E. *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, pp. 313-315.

⁸⁴ Cet échantillonnage raisonné est évolutif parce qu'il peut s'enrichir progressivement en fonction des progrès de la compréhension des particularités du champ.

C'est de la possibilité et, pourrait-on ajouter, de l'obligation de comparer, de recouper d'associer la multiplicité des points de vue ou « de regards sur le monde » dont il dispose que l'analyste tire à proprement parler sa capacité d'analyse. Celle-ci lui permet d'une part de trouver des écarts, non pas par rapport à une norme extérieure, mais par rapport aux normes et aux attentes contenues dans ce que pensent et font d'autres acteurs du champ. D'autre part, elle fournit les moyens de reconstruire, à partir de ces écarts, les caractéristiques des structures profondes de ce champ.

Toutefois, le voyage dans l'intériorité des acteurs n'a pas pour but l'exégèse de leur discours. L'intérêt de l'analyste est à la fois moins général et plus précis. Il cherche à reconstruire le compromis particulier, local et toujours contingent qui a prévalu entre les principes de justice, les logiques d'action et les rationalités des acteurs et qui est contenu dans les prises de position, dans leur vision des objets, des autres, bref du monde dans lequel ils agissent. Son attitude est donc bien une attitude critique⁸⁵. Avec un tel dispositif expérimental, l'analyste n'est enfermé dans aucun des témoignages recueillis, et par les recoupements et les comparaisons qu'ils permettent, il est capable de prendre du recul par rapport aux « visions et aux versions subjectives » de chacun des interviewés en même temps que de contrôler ses a priori.

Si la comparaison est aussi cruciale, c'est parce qu'elle joue, en sciences sociales, le même rôle que l'expérimentation en sciences naturelles. Elle est le substitut de l'expérimentation directe et certains auteurs vont jusqu'à penser qu'elle lui est supérieure⁸⁶. En effet, pour Gazibo et Jenson, la comparaison est une pratique naturelle qui permet d'établir des points de référence en vue d'évaluer chaque objet et de mesurer les écarts par rapport à des objectifs ou à des normes. C'est par rapport aux normes que cette thèse veut mesurer les écarts. Comparer permet ainsi de sortir des certitudes et de s'ouvrir aux rapprochements permettant un enrichissement de la connaissance⁸⁷.

⁸⁵ FRIEDBERG E. *Le pouvoir et la règle*, op. cit., pp. 17-18.

⁸⁶ Lire BADIE B., HERMET G., *La politique comparée*, Armand Colin, Paris, 2001, pp. 1 et 4.

⁸⁷ GAZIBO M. et JENSON J., op. cit., 2004, p. 11.

Employée à tous les stades de la recherche, la comparaison poursuit quatre objectifs principaux qui co-existent, se renforcent et forment quatre étapes essentielles⁸⁸ : primo, la description contextuelle qui peut constater une analogie superficielle et analyser les éléments structurels du secteur à comparer ; secundo, la classification qui établit des catégories distinctes avec des caractéristiques partagées et identifiables ; elle consiste en une simple dichotomie ou en une typologie plus complexe ; tertio, la vérification d'hypothèses qui consiste à chercher les facteurs permettant d'expliquer ce qui a été décrit et classé. La comparaison entre secteurs publics permet de départager des hypothèses explicatives rivales et de tester des hypothèses issues de perspectives théoriques particulières. Le moyen de démonstration est la méthode déductive. Dans ce contexte, le chercheur, pour accéder à son objectif, est amené à identifier les variables importantes, à poser des relations entre celles-ci et à illustrer ces relations de manière comparative dans le but de générer les théories prédictives. Quarto, la prédiction est l'objectif final et le plus problématique de la politique comparée. Elle est la suite logique des efforts exposés pour tester des hypothèses théoriques relatives aux secteurs qui ont fait objet de l'étude comparative.

En effet, « reposant sur la méthode des variations concomitantes entre des objets mesurables possédant des caractéristiques communes à l'exception d'une seule, ou à l'inverse des variables toutes distinctes à l'exception d'une seule également »⁸⁹, la confrontation des résultats de nos deux services en étude ont fait ressortir des convergences et divergences relatives à leur mécanisme de fonctionnement respectif. Ainsi, le constat des éléments homogènes et hétérogènes est un outil, une clé d'interprétation des enjeux liés à chacune de ces deux politiques sectorielles, et d'appréciation du développement rencontré. Car comme l'affirme Loriaux, « le développement est généralement apprécié par une analyse comparative d'une situation actuelle à une autre situation « similaire » - étalon- à une même époque »⁹⁰ pourvu que les cas sélectionnés soient réellement comparables.

En termes de valeur, la comparaison effectuée offre en quelque sorte au matériau empirique une plus-value par la présence des éléments historiques. Ceux-ci rendent

⁸⁸ PETERMANN S., *op. cit.*, pp. 6-8.

⁸⁹ BADIE B. et HERMET G., *La politique comparée*, *op. cit.*, p. 2.

⁹⁰ LORIAUX M., *Cours d'Approches du développement économiques et social*, Facultés des sciences économiques, sociales et politiques, DUC, 2008, p. 31.

compréhensibles certains faits sociologiques. Certes, « pour comprendre, il faut comparer et opposer »⁹¹. Si donc les types, systématiquement établis, correspondent à ce que la réalité comporte de plus significatif, la comparaison aura de l'intérêt. Par conséquent, selon Madeleine Grawitz⁹², « la méthode vaut sur le plan scientifique ce que valent les types qu'elle compare ». La réussite de cette méthode comparative appelle un travail conceptuel rigoureux, impose une hétérogénéité des cas et formes économiques, sociales et politiques soumises à l'analyse⁹³.

Ainsi, le propos n'est pas de faire l'inventaire des ressemblances et des divergences constatables d'un secteur à l'autre, mais « de faire de l'inventaire de ce repérage le vecteur d'une explication des processus sociaux. Peu importe alors que les objets comparés appartiennent ou non à des pays différents, soient proches ou éloignés, pourvu qu'on puisse postuler qu'ils sont comparables, c'est-à-dire partageant suffisamment de points communs pour relever d'une même catégorie et rendre ainsi la comparaison valide, tout en étant marqués par des différences assez perceptibles pour rendre la comparaison utile »⁹⁴.

Le lien entre les méthodes stratégiques, les études de cas et l'approche comparative, aura été souligné dans notre thèse. Le rapport entre comparaison et études de cas ne s'arrête pas là, il est dialectique. C'est ici que Mc Michael plaide pour « une relation réflexive entre la théorie et la méthode ou, si l'on préfère, la réintégration, et la subordination, de la méthode comparative (comme de ses unités d'analyse et de ses variables) à l'analyse historique elle-même »⁹⁵.

2.4. L'approche socio-historique

L'approche socio-historique, appelée aussi l'analyse historique comparative, consiste à étudier l'histoire ainsi que les phénomènes contemporains en vue de montrer comment

⁹¹ BARTHELEMY J. et DUEZ P., *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1926, p. 8.

⁹² GRAWITZ M., *Méthode des sciences sociales*, 10 éd., Dalloz, Paris, 1996, pp. 380-381.

⁹³ PETERS G., *op. cit.*

⁹⁴ BADIE B. et HERMET G., *op. cit.*, p. 9.

⁹⁵ McMichael P. cité par SCHIFFINO-LECLERCQ N., *op. cit.*, p. 63.

fonctionnent et se transforment les sociétés⁹⁶. Cette approche concerne pour notre thèse le niveau micro de Bukavu. En effet, les études de cas comparés imposent de tenir compte de leur dimension historique dont l'ignorance ou l'abstraction rendrait toute comparaison illusoire et superficielle « puisqu'en ne tenant compte que des manifestations immédiatement contemporaines, l'analyse risque de laisser de côté tout ce que la profondeur historique révèle d'exceptionnel et de singulier »⁹⁷.

Cette prise en compte de l'aspect historique en politique comparée, et particulièrement dans notre étude, se justifie par le fait qu'en matière de comparaison, moins on monte dans le niveau d'abstraction, plus les concepts sont chargés d'histoire⁹⁸. L'histoire permet ainsi de revenir à une observation plus attentive des singularités, cependant que la dimension sociologique préserve de la tentation d'une pure et simple description factuelle. Ainsi la « sociologie historique »⁹⁹ a le mérite de faire éclater la fausse homogénéité trop large afin d'éviter de grossières approximations d'analyse, elle doit par conséquent s'étayer par un sens aigu des contextes¹⁰⁰.

En effet, tout objet politique (une institution, un comportement, un mode d'organisation) est toujours marqué par l'empreinte d'une histoire, d'une culture dont l'ignorance et l'occultation risquent de mener à une interprétation fallacieuse ou partielle de l'objet d'analyse. Intégrant alors les faits passés susceptibles de jouer un rôle essentiel dans la compréhension de l'organisation présente¹⁰¹, cette approche historique décrit la politique comme une trajectoire institutionnelle ou comme une sociogenèse¹⁰². Appelée aussi auto-

⁹⁶ GAZIBO M & JENSON J., *La politique comparée. Fondements, enjeux et approches théoriques*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, Canada, p. 217.

⁹⁷ GAZIBO M. & JENSON J., *op. cit.*, p. 219.

⁹⁸ Cfr *Ibidem*, p. 223.

⁹⁹ Pour une synthèse sur ce type d'approche en science politique, Bertrand BADIE (dir.), « La sociologie historique », in *Revue internationale des sciences sociales*, n°133, 1992. Lire aussi Yves DELOYE, *Sociologie historique du politique*, La Découverte, Paris, 1997.

¹⁰⁰ BRAUD P., *Sociologie politique*, 8ème édition, L.G.D.J., 2006, p. 274.

¹⁰¹ WILSON F. L., *Concepts and issues in comparative politics: an introduction to comparative analysis*, 2nd édition, UpperSaddle River, 2001, p. 20

¹⁰² MULLER P., PALIER B. et SUREL Y., « L'analyse de l'action publique, confrontations des approches, des concepts et des méthodes », in *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005, p. 6.

genèse¹⁰³, celle-ci offre le meilleur témoignage de l'existence des manières dont les populations locales revivent ou réorganisent leurs rapports avec leurs Etats.

La finalité de cette méthode comparative n'est pas la découverte des règles de base¹⁰⁴, mais la prédiction pour l'amélioration de l'efficacité. Cette approche nous a conduit à formuler des propositions en termes d'apport à la « science administrative »¹⁰⁵. Afin de favoriser le bon fonctionnement des services publics et d'améliorer leur rendement, cet apport prescriptif intègre les critères de collaboration des acteurs et l'éthique d'une bonne gestion des affaires publiques. Bref, il promeut les ressources du pouvoir qui permettent la gouvernance organisationnelle dont l'homme est l'acteur principal.

La présente thèse s'articule sur cinq chapitres. Les deux premiers posent les bases théoriques de notre analyse. En effet, l'état des lieux de la RD Congo fait l'objet du premier chapitre. Circonscrivant la question de la thèse, le deuxième éclaire la question de la thèse et définit les outils conceptuels de l'approche de sociologie de l'action collective.

Ensuite, les troisième et quatrième chapitres se concentrent sur l'analyse empirique. Ils décrivent et analysent successivement les services de l'éducation et de la santé. L'analyse de chacun de ceux-ci distingue d'abord les rationalités des différents acteurs, ensuite leurs interactions et, enfin, la dynamique locale. Une petite synthèse résume chacun de ces deux secteurs.

Le cinquième et dernier chapitre constitue le cœur de notre étude. Il est une entreprise comparative des pratiques contractuelles de ces deux services délégués par l'Etat congolais. Partant d'une confrontation des données, contextuelles et empiriques, cette analyse croisée met en évidence les convergences et divergences qui ressortent du fonctionnement de ces deux services délégués. Résultant d'une analyse stratégique, ce chapitre comparatif débouche non seulement sur une évolution des événements qui ont marqué la dynamique de l'Eglise-

¹⁰³ PONDI J. M., « Une approche pluridimensionnelle et tricontinentale pour repenser l'Etat en Afrique », in *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Karthala, Paris, 1997, p. 317.

¹⁰⁴ ECKSTEIN H. cité par SCHIFFINO-LECLERCQ N., *op. cit.*, p. 63.

¹⁰⁵ MASSADIER G., *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Paris, 2008, p. 26.

Etat congolais durant notre période d'étude, mais il fait davantage apparaître tant l'apport de Crozier-Friedberg que le mécanisme de fonctionnement de chacun des deux cas en étude.

Enfin, cette thèse se clôt par une conclusion générale. Celle-ci reprend la quintessence du travail et en montre certaines limites. Sous prétexte que le futur se construit à partir du passé et du présent, cette conclusion intègre des propositions qui découlent des parties descriptive et analytique. Ces propositions resteront utopiques aussi longtemps que les Congolais n'auront pas mesuré la gravité des problèmes socio-économiques et l'urgence de la volonté politique à relever les défis.

CHAPITRE I. ETAT DES LIEUX DE LA RD CONGO

L'objectif de ce chapitre n'est pas de proposer une description exhaustive de l'histoire postcoloniale de la RD Congo, mais plutôt de présenter brièvement les enjeux fondamentaux de la gouvernance locale (à la congolaise) qui entraînent les dynamiques endogènes. Ce chapitre jette ainsi les bases qui permettent de comprendre l'esprit et l'orientation de cette thèse. Il se subdivise en deux temps : il expose d'une part les effets de l'administration postcoloniale et, d'autre part, la naissance d'une prise de conscience sociale qui entraîne l'émergence des relais associatifs.

I.1. L'administration postcoloniale en Afrique

En Afrique, l'administration est un des héritages caractéristiques de la colonisation¹⁰⁶. Parmi les nombreux domaines où cet héritage peut être mis en évidence, la pratique du pouvoir nous paraît particulièrement intéressante dans la période allant de l'Afrique postcoloniale aux tentatives de démocratisation des années 1990. C'est le mode d'exercice du pouvoir dans cette période qui constitue le cœur de notre recherche. Tout en passant en revue les formes de pouvoir issues de l'enchevêtrement des logiques coloniales et endogènes, nous ferons l'état des lieux des contextes dans lesquels ont été engagées les tentatives de démocratisation. Le cas qui nous intéresse est la RD Congo, où il importe de jeter un regard rétrospectif sur l'administration coloniale.

I.1.1. Bref aperçu sur l'administration coloniale du Congo Belge

L'administration postcoloniale du Congo renvoie nécessairement à son passé colonial dont elle tire son origine. Lorsque le Congo devint une colonie belge en 1908, la tentation de la Belgique fut d'établir une colonie de peuplement et de faire du Congo la « dixième province belge »¹⁰⁷. La stratégie coloniale était que l'administration puisse constituer l'appareil répressif de l'Etat colonial, fonctionnant à la violence. La Belgique, durant cette

¹⁰⁶ BOHOLE N., *L'Afrique... Quelles institutions pour demain ?*, L'Harmattan, 2009, p. 161.

¹⁰⁷ CLEMENT C. & ROOSENS C., « La Belgique et le Congo : dimensions internationales et internes », in LANOTTE O., ROOSENS C. & CLEMENT C., *La Belgique et l'Afrique centrale de 1960 à nos jours*, éd. GRIP, 2000, p. 43.

période (1885-1960), a pratiqué une politique coloniale spécifique, différente de celle des autres puissances colonisatrices. Durant l'époque coloniale, le roi Léopold II, souverain à titre personnel du Congo décrit par H.M. Stanley comme « un scandale géologique, ne valant pas un penny sans infrastructure » dut recourir à des capitaux privés pour en développer l'infrastructure¹⁰⁸.

Pour réaliser ses objectifs vis-à-vis de sa colonie, Léopold II mit en place une forte administration¹⁰⁹ qui se servait d'un système-relais constitué d'une trinité coloniale¹¹⁰ : tout d'abord l'administration et la force publique chargées d'installer le pouvoir colonial en lieu et place des pouvoirs traditionnels des chefs indigènes, ensuite les compagnies qui s'occupaient du commerce et du développement des voies de communication par l'exploitation des richesses du pays, et enfin, l'Eglise qui, en dehors de l'évangélisation, assurait l'éducation¹¹¹ et des actions sociales¹¹² dont la santé.

Si l'Eglise catholique s'intéressait aux problèmes socio-économiques des populations qu'elle évangélisait et aux programmes arrêtés par l'Etat colonial, c'est qu'elle voulait d'une part s'inscrire dans la société et, d'autre part, contribuer à l'œuvre civilisatrice. Ce concours démontre une bonne collaboration entre les deux institutions¹¹³. L'administration coloniale était ainsi un instrument bien organisé dont disposait le pouvoir public en place. Aussi

¹⁰⁸ Les trois axes sur lesquels Léopold II fonda son œuvre coloniale furent connus comme les trois C : commerce, civilisation et christianisme. LANOTTE O., ROSENS C. & CLEMENT C., *La Belgique et l'Afrique centrale*, op. cit., p. 33.

¹⁰⁹ Percevant les Congolais comme des paresseux, le roi Léopold II estimait que la force brutale était nécessaire pour mettre ce peuple au travail. L'image concrète de sa vision a été inscrite dans les mots « Bula Matari », une expression inventée pour mettre en exergue le sentiment d'invincibilité que la force de l'administration coloniale incarnait. Lire SAMALIAM AMISI bin MUBANGU G., *République Démocratique du Congo 1960-2010. De l'ANC aux FARDC vers une armée de citoyens*, éd. Du Pangolin, Belgique, 2010, pp. 84-85.

¹¹⁰ BONGELI E., *L'université contre le développement au Congo-Kinshasa*, L'Harmattan, 2009, pp. 29-32 ; lire aussi CHIADJEU J., *Comment comprendre la « crise » de l'Etat postcolonial en Afrique ? Un essai d'explication structurelle à partir des cas de l'Angola, du Congo-Brazzaville, du Congo-Kinshasa, du Liberia et du Rwanda*, éd. Peter Lang, Bern, 2005, p. 45 ; *Le Soir Magazine, Hebdomadaire*, n°4071 – 30 juin 2010, p. 45 ; OYATAMBWE W., *Eglise catholique et pouvoir politique au Congo-zaïre. La quête démocratique*, L'Harmattan, 1997, p. 15.

¹¹¹ LANOTTE O., ROSENS C. & CLEMENT C., op. cit., p. 33.

¹¹² HUGON P., *Géopolitique de l'Afrique*, 3^e édition, Sedes, 2012, p. 71.

¹¹³ VALENSIN A., cité par MUKURI M., « L'Eglise catholique et la mobilisation agricole au Burundi colonial », in *Mémoire, éthique et développement. Au cœur de l'Afrique*, tome LXV n°4, Septembre-Décembre 1999, p. 413. Cette étroite collaboration a transformé les missionnaires en agents de la colonisation. En précédant ou en accompagnant les marchands et les militaires, ces missionnaires ont constitué avec ces derniers les « trois M » de l'administration coloniale ou les « trois E » : Etat, Eglise, Entreprises. Lire HUGON P., op. cit., pp. 71 et 195.

intensément évangélisé qu'administré, le Congo Belge était soumis à un appareil fonctionnant à l'idéologie et utilisant la force de persuasion. L'Eglise catholique était indiquée pour la persuasion.

Par ailleurs, pour faciliter la couverture administrative, les autorités coloniales ont dû introduire la centralisation en obligeant les populations à vivre dans des entités plus faciles à contrôler¹¹⁴. Elles ont alors regroupé les populations en quartiers par origine tribale et formé des associations qui ont fait considérer le Congo Belge comme colonie modèle. Cependant, ces associations devaient revêtir un caractère ethnique ou tribal, les seuls modes autorisés au colonisé pour exprimer ses aspirations.

Comme on s'en aperçoit, cette administration coloniale évitait tout ce qui aurait pu susciter chez les autochtones un sentiment quelconque de solidarité ou d'appartenance à une même nation parce qu'elle savait qu'à moyen terme une telle orientation déboucherait sur des revendications politiques tendant à remettre en question l'ordre colonial¹¹⁵. La politisation des associations culturelles sur base ethnique traduit la volonté coloniale d'instrumentaliser la question tribale. Elle correspond à la stratégie coloniale de « diviser pour mieux régner », stratégie renforcée par un autoritarisme qui se fondait non seulement sur le principe de commandement, mais également sur une « culture de la chicotte », ou mieux de terreur¹¹⁶.

Dans le but de valoriser la colonie et d'encadrer les populations, les colonisateurs répondaient à deux préoccupations : d'une part, le souci de mettre en place un appareil de domination et d'exploitation (le souci de rentabilité conduit l'occupant belge à faire un choix entre les groupes ethniques selon que ceux-ci se montraient réticents ou collaborateurs avec lui), et d'autre part, la volonté d'assurer un encadrement administratif optimal fondé sur le paternalisme¹¹⁷. Car, il faut le préciser, l'essentiel de la politique du Roi Léopold II répondait à un objectif économique dont la stratégie consista en une rapide occupation de l'Etat Indépendant du Congo par de grandes sociétés. L'implantation de ces dernières comme

¹¹⁴ GAZIBO M., *Introduction à la politique africaine*, PUM, Canada, 2006.

¹¹⁵ KABAMBA N., *Pouvoirs et idéologies tribales au Zaïre*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 32 ; Lire aussi LUGAN B., *op. cit.*, p. 216.

¹¹⁶ GAZIBO *op. cit.*, p. 79.

¹¹⁷ KABAMBA K., *op. cit.*, pp. 24-28.

troisième élément trinitaire, était une des raisons justificatives de la présence des agents coloniaux au Congo¹¹⁸.

L'Eglise, quant à elle, s'était progressivement imposée comme un contre-pouvoir n'hésitant pas à prendre à l'occasion le parti des autochtones. Son caractère parfois progressiste devait beaucoup au fait que le clergé partageait les conditions de vie difficiles des Congolais. Il n'est donc pas étonnant que ce soit au sein de ce monde catholique¹¹⁹ qu'apparurent les premiers appels en faveur de l'émancipation du Congo. L'indépendance revendiquée fut alors proclamée le 30 juin 1960.

Le bilan de la colonisation présente du positif comme du négatif. Elle fut un « mal nécessaire »¹²⁰. Un mal parce que, pour se ménager un équilibre de coexistence précaire entre les cultures africaine et européenne et étouffer l'antagonisme entre le pouvoir de la métropole et la population, le pouvoir colonial usa de sa puissance. En conséquence, la rencontre de ces deux civilisations ne s'est pas faite sans dommages. Parmi ceux-ci, il convient de noter la dislocation de l'unité territoriale et démographique des entités politiques précoloniales, la désorganisation de celles-ci et leur démantèlement.

Cependant, la colonisation fut plus qu'un mal : un mal nécessaire. On doit reconnaître qu'elle a été une entreprise de mise en valeur du territoire africain, fût-ce principalement au profit de la métropole. Même dans ce but, le pouvoir colonial a puisé dans sa culture pour établir des institutions politico-administratives, économique-financières et socioculturelles sans lesquelles la construction des écoles, des hôpitaux, des voies de communication, etc. n'aurait probablement pas été possible à cette époque historique de l'Afrique noire. Créations

¹¹⁸ BONGELI E., *op. cit.*, p. 31.

¹¹⁹ En Belgique, on pensera tout particulièrement à VAN BILSEN J., « Un plan de trente ans pour l'émancipation politique de l'Afrique belge », *Les Dossiers de l'action sociale catholique*, n°2, février 1956, pp. 883-111. Au Congo, on notera la « Déclaration » de l'Episcopat du Congo et le « Manifeste » de *Conscience africaine* qui furent publiés les 29 juin et 30 juin 1956. L'ABAKO publia un « Contre-Manifeste » qui s'écartait de celui de *Conscience africaine* en réclamant l'indépendance immédiate et le multipartisme. Le 28 mai 1958, l'abbé Malula déclara au Congrès de l'Humanisme chrétien : « Les Blancs voudraient donner l'indépendance un quart d'heure trop tard et les Noirs voudraient l'avoir un quart d'heure trop tôt. Mieux vaut un quart d'heure trop tôt que trop tard ». MALULA J., « L'âme noire face à l'Occident », *Afrikakring*, n°4, 1958, pp. 42-63.

¹²⁰ TSHIYEMBE M., *L'Etat postcolonial facteur d'insécurité en Afrique*, Présence en Afrique, 1990, pp. 15-16.

coloniales, les Etats africains récemment indépendants doivent leur statut d'Etat à la colonisation¹²¹.

I.1.2. Au lendemain de l'administration coloniale

Plus d'un demi-siècle après la vague de décolonisation du début des années 60, l'Etat postcolonial apparaît en Afrique comme l'organisation politique de la société globale la plus fantomatique de l'histoire de la seconde moitié du XXème siècle. Pour comprendre les formes de régimes postcoloniaux, il faut revenir aux processus de décolonisation, lesquels se sont déroulés pacifiquement par étapes dans la plupart des pays africains, surtout dans les colonies françaises et anglaises.

Par contre, là où l'idée d'accorder l'autonomie aux territoires africains n'était pas envisagée, comme c'était le cas en Belgique, la décolonisation s'est faite par rupture. Les dommages qui en ont résulté, ont été le déclenchement de guerres de libération, la question de la gouvernabilité du pays et la nature des régimes qui en sont issus¹²². Au lendemain de la décolonisation, le pouvoir africain, obnubilé par la mystique de l'indépendance, s'est trouvé confronté à des déséquilibres structurels symbolisés par une double matrice culturelle, l'une horizontale et l'autre verticale.

Horizontalement, l'Etat postcolonial est un mélange de deux historicités, l'une africaine et l'autre européenne. Alors que celle-ci, refuge de l'élite, guide l'action de la société politique institutionnelle, celle-là, en tant que refuge du peuple, incarne la conscience collective des populations africaines. N'ayant la maîtrise ni sur l'une ni sur l'autre culture, l'Etat postcolonial, sous la pression des conflits et crises inhérents, laisse le pays en proie à de profonds déchirements internes. Verticalement, au lieu d'être un lieu de coexistence, l'Etat postcolonial a mis une rupture entre gouvernants et gouvernés¹²³.

¹²¹ LUGAN B., *op. cit.*, p. 198.

¹²² GAZIBO M., *op. cit.*, p. 86.

¹²³ TSHIYEMBE M., *L'Etat postcolonial, op. cit.*, pp. 16-17.

La RD Congo, ce grand pays aux diverses ethnies, en est la preuve. Bien qu'elle tienne son unification administrative et linguistique de l'œuvre du colonisateur¹²⁴, l'ordre colonial y sera remis en question. Pour avoir organisé la décolonisation à la hâte, le pays a ainsi sombré dans la confusion. Les Belges, n'entrevoyant pas d'indépendance avant 30 ans, n'ont rien préparé, de sorte que, « quinze jours après l'indépendance, le pays semblait dans le chaos », dans la perversion du pouvoir politique. Par conséquent, c'est la force – non la volonté du peuple – qui crée le pouvoir, le légitime et fabrique la volonté du peuple. C'est cette logique qui propulsa Mobutu à la tête de l'Etat¹²⁵.

Au lendemain de sa prise de pouvoir, le 12 décembre 1965, le lieutenant-colonel Mobutu suspend la Constitution et les activités des partis politiques si bien que la domination reprochée hier aux colonisateurs (qui, par stratégie interdisaient tout rassemblement politique) devient la caractéristique sinon l'arme de l'homme fort de 1965. En effet, voulant stratégiquement dominer par l'instrumentalisation des structures tribales et du sentiment d'appartenance ethnique, Mobutu plongea le pays en compétition politico-tribale, exacerbant ces oppositions ethniques où prévaut l'appartenance tribale au détriment de la citoyenneté.

La fin du régime colonial au Congo a clairement révélé le double objectif de chaque groupe ethnique : arracher l'indépendance et positionner correctement son groupe ethnique en vue de l'exercice du pouvoir politique au sein du nouvel Etat congolais¹²⁶. Si le premier objectif est atteint, il n'en va pas de même pour le second. Le pouvoir fut l'objet de compétition politique entre les ethnies. Après la disparition de l'arbitrage colonial et de ses forces de coercition, la fraction dirigeante de l'ethnie dominante accapare toutes les richesses et s'empare de la totalité du pouvoir afin d'assurer la sécurité des membres du groupe et leur promotion collective.

Le nouveau régime en place se rend en outre compte que la volonté politique de forger une nation forte, unie et prospère au centre de l'Afrique doit être soutenue par une structure

¹²⁴ CROS M.-F. & MISSER F., *Géopolitique du Congo (RDC)*, éd. Complexe, 2006, p. 5.

¹²⁵ Ainsi Herbert Weiss peut relever : « le Zaïre a connu la première mutinerie de l'armée, en Afrique ; il a subi les premières tentatives de sécession ; il a connu les premières interventions de mercenaires ; il a été parmi les premiers à subir un coup d'Etat militaire » qui conduisit Mobutu au pouvoir pour trente-deux ans. Lire GAZIBO M., *op. cit.*, p. 87.

¹²⁶ KABAMBA N., *op. cit.*, p. 43.

politique appropriée. C'est pourquoi, Mobutu créa le Mouvement Populaire de la Révolution (M.P.R.) qui fut proclamé le 20 mai 1967 et considéré comme parti unique puis Parti-Etat¹²⁷. Tenté par une forme de déification¹²⁸, Mobutu se fera par la suite appeler « Père de la Nation » et sera considéré par ce titre comme un homme intemporel.

Le parti unique était alors vu comme plus favorable à la cohésion sociale dans les sociétés multiethniques africaines que le multipartisme hérité de la colonisation européenne et présenté, lui, comme une source de division. L'introduction du parti unique et la mainmise sur l'ensemble de l'appareil étatique étaient présentées comme la meilleure façon de produire le développement et d'assurer l'unité nationale¹²⁹. Il en découle que les coups d'Etat et l'instauration du monopartisme ont transformé le pouvoir politique en une chefferie d'Etat.

Au Zaïre, la règle semble bien assimilée. En effet, Mobutu - simultanément Président de la République et chef du parti unique - centralise les ministères clés¹³⁰ et recourt à la force brute comme impératif catégorique de l'installation et de la consolidation du pouvoir d'Etat. Par ces actes, l'homme fort du Zaïre se révèle comme un homme autoritaire aux instincts sanguinaires qui a choisi d'être craint plutôt que respecté. Pour lui, disposer du pouvoir implique dès lors de violenter les autres, de les mettre au pas¹³¹. A cet autoritarisme outrancier, s'ajoutent les relations clientélistes, le favoritisme, la prépondérance des affinités personnelles et des récompenses matérielles¹³². Par conséquent, Mobutu devait son pouvoir à deux facteurs : l'argent et la violence¹³³.

L'application de ces deux facteurs entraîna des déviations qui précipitèrent l'Etat à la dérive. Alors que pendant la période coloniale, les services sociaux étaient garantis pour maintenir l'ordre et imposer un cadre administratif local permettant d'exploiter les ressources

¹²⁷ La proclamation du M.P.R. comme Parti-Etat date en fait de 1983. Tout zaïrois en était membre par le seul fait de sa naissance et toute légitimité émanait du M.P.R. Lire à ce propos GABUDISA B., *Politiques éducatives au Congo-Zaïre. De Léopold II à Mobutu*, L'Harmattan, 1997, p. 156s.

¹²⁸ NIMY M., *Je ne nie rien. Je raconte... L'histoire d'un parcours sur un parcours d'histoires*, L'Harmattan, Paris, 2006, p. 207.

¹²⁹ GAZIBO M., *op. cit.*, pp. 92-93.

¹³⁰ BAGENDA P., *Le Congo malade de ses hommes. Crimes pillages et guerres*, éd. Luc Pire, Bruxelles, 2003, p. 59.

¹³¹ LIAMBI M., *Promesse de liberté et pratique politique en République démocratique du Congo*, L'Harmattan, Paris, p. 67.

¹³² GAZIBO M., *op. cit.*, p. 84.

¹³³ REYBROUCK D., *Congo. Une histoire, Actes du Sud*, 2012, p. 426.

naturelles des colonies¹³⁴, après l'indépendance, ces services se sont délabrés par négligence, ou ont été captés par des potentats locaux qui en ont abusé pour asseoir leur domination politique. Les conditions de l'Afrique postcoloniale (sociétés paysannes non intégrées, unité territoriale récente, pluralisme culturel important, tradition politique non homogène, rivalités ethniques affaiblissant le sentiment d'identité nationale) ont impliqué, dans la plupart des pays, l'émergence « d'un pouvoir personnel fondé principalement sur la loyauté, les relations de clientèle et la coercition »¹³⁵.

Il s'agit apparemment d'un patrimonialisme correspondant à ce que Max Weber¹³⁶ entendait par « sultanisme », c'est-à-dire l'association de la violence et de la prédation non régulée par des normes traditionnelles, et débouchant sur la criminalisation et la privatisation de l'Etat. Cet esprit patrimonialiste du Chef de l'Etat zaïrois est fondé sur la confusion du public et du privé, du politique et de l'économique, de la lutte pour le pouvoir et de la lutte pour la richesse ; confusion qui renvoie à une dimension affairiste que Jean-François Médard décrit en ces termes : « Dans une stratégie politique bien conçue, la corruption est mise au service de cette stratégie. Mais la pesanteur amène ultérieurement une sorte de retournement : c'est la politique qui est mise au service des intérêts privés. C'est la logique du retournement entre la fin et les moyens »¹³⁷. Cette stratégie a réduit en esclavage presque tous les fonctionnaires. Les actes institutionnels laissaient transparaître un système aux abois.

I.1.2.1. Un système corrompu : une institution ou un mode de survie ?

La crise des structures administratives conduit au dysfonctionnement de l'Etat devenu incapable de payer ses agents. Privés de leur rémunération, ceux-ci n'ont d'autre choix que de se servir sur la population, qui à son tour devient une proie livrée à une débrouillardise

¹³⁴ BALTODANO P., « Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales au Nord et au Sud », in *Retour de l'Etat. Pour quelles politiques sociales ? Points de vue du Sud*, éd. Syllepse, 2009, p. 45.

¹³⁵ SANDBROOK R., *Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste, L'Etat africain en crise*, Politique africaine, n°26, juin 1987, p. 20.

¹³⁶ WEBER M. cité par VERCAUTEREN P. (éd.), *L'Etat en crise : souveraineté et légitimité en question ?*, Fédération internationales des universités catholiques, 2000, p. 161.

¹³⁷ Jean-François MEDARD cité par LANOTTE O., « La politique étrangère du Congo-Zaïre en quête de stabilité institutionnelle », in ROOSENS C., ROSOUX V. & DE WILDE D'ESMAEL (dir.), *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, P.I.E.-Peter Lang s.a., Bruxelles, 2004, p. 226.

quotidienne¹³⁸, au « système D », ou à la « coop »¹³⁹. La dépendance des gens, les uns des autres, ne les empêche pas d'avoir développé une réelle expertise en matière de débrouille individuelle. « C'est Mobutu lui-même qui, dans un discours devenu célèbre, a enjoint aux Zaïrois de se débrouiller. (...) Les intérêts individuels ont supplanté les intérêts collectifs, de l'université au marché et de la maison à la rue. La corruption, le vol, l'extorsion, la collusion, la fraude, la contrefaçon et la prostitution sont les moyens déployés pour survivre »¹⁴⁰.

Ces effets de la politique mobutienne mettent à nu les nombreux dysfonctionnements de l'Etat. Ce dernier a cessé de remplir ses fonctions. Désormais, la corruption s'est installée dans les services administratifs. Elle y est devenue comme « un système bien huilé, dans lequel le corrupteur n'a pas directement accès au corrompu »¹⁴¹. Ainsi, l'exercice des fonctions de service public a pris un caractère mercantile. « Pour tout dire, déclare avec force le Président, tout se vend et tout s'achète dans notre pays. Et dans ce trafic, la détention d'une quelconque parcelle de pouvoir public constitue une véritable monnaie d'échange en contrepartie de l'acquisition illicite de l'argent ou d'une valeur matérielle et morale (...). En conséquence, notre société risque de perdre son caractère politique pour devenir un vaste marché commercial, soumis aux lois les plus basses du trafic et de l'exploitation »¹⁴².

L'obtention du passeport biométrique en est une bonne illustration : le fonctionnaire utilise des « racoleurs », qui font comprendre que pour arriver rapidement à la fameuse « capture », il faut « faire quelque chose » ; mais lui-même (ou elle-même) affiche un air si détaché que n'importe qui le croirait innocent. De même, « la petite corruption de l'agent de

¹³⁸ TREFON T., *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'Etat n° 61-62*, série, 2003, p. 44.

¹³⁹ Le mot « coop » tire son origine du mot coopération. Il exprime l'idée qu'un individu en quête d'argent recourt à la débrouille pour résoudre ses problèmes de survie quotidienne, et s'en va à la recherche d'un ou de plusieurs partenaires et de clients désireux de bénéficier d'un service, d'une facilitation que ces derniers sont prêts à rémunérer. Dans cette acception, la « coop » peut aussi être une magouille, voire un vol, conçu comme une activité régulière, assimilable à la chasse. La « coop » est ainsi une réinterprétation, un dévoiement du mot coopération, entendu comme solidarité. Elle se réfère à un accord tacite entre deux ou plusieurs parties sous réserve que chacune y trouve son compte. Ainsi, coopérer selon l'éthique congolaise signifie faire fi des valeurs morales dans l'acquisition d'un bien ou un service. Par exemple, acheter un document administratif, un sac des braises, etc. Ce qui engendre la fraude, la violence, la corruption, etc. Lire TREFON Th. (dir.), *Ordre et désordre à Kinshasa*, op. cit., pp. 33-46.

¹⁴⁰ TREFON T., *Ordre et désordre à Kinshasa*, op. cit., p. 23.

¹⁴¹ KYOMBO F., La corruption : un fléau qui ronge la RD Congo », in *Karibu, Bulletin de liaison et d'animation humaine et chrétienne*, n°129, Bukavu, Février 2010, p. 8.

¹⁴² DE VILLERS G., *De Mobutu à Mobutu. Trente ans de relations Belgique – Zaïre*, De Boeck Université, Bruxelles, 1995, p. 67-68.

circulation couvre et cache souvent la grande corruption de l'officier qui attend au bureau le versement du « rapport » ; si l'agent n'est pas performant on ne l'affecte plus aux lieux les plus rentables »¹⁴³.

Ce faisant, la justice se vend davantage qu'elle ne se rend ; l'impunité et la corruption se sont institutionnalisées. La corruption est ainsi un comportement s'écartant des normes et des devoirs officiels d'une charge publique, une violation d'impartialité par un agent public qui abuse de sa position de pouvoir dans le but de retirer des avantages pour lui-même¹⁴⁴. Désormais, la société zaïroise se caractérise par la lutte pour la survie, la lutte de ceux qui mangent contre ceux qui ont faim, la lutte de ceux qui mangent moins contre ceux qui mangent plus, une société réellement vouée à la « politique du ventre » selon Bayart¹⁴⁵. En définitive, la corruption est devenue une pandémie qui menace le tissu social zaïrois : un mal zaïrois, une crise d'hommes, une crise de la classe politique¹⁴⁶ qui, manipulant la parole¹⁴⁷, entraîne finalement le pays dans la détresse.

« Plusieurs classements internationaux placent la RDC dans le lot des pays les moins transparents au monde. Avec un indice de perception de la corruption de 1,9 en 2007, Transparency International a classé la RDC à la 168^{ème} position sur 179 pays tandis que la Banque Mondiale a classé la RDC au dernier rang (178^{ème} sur 178 pays) en termes de facilité d'entreprendre dans le secteur privé. Evaluée par la composante « Etat de droit, Transparence et Corruption », dans l'indice Mo Ibrahim, la RDC ne laisse derrière elle que la Somalie. L'indicateur de la corruption dans le secteur public est même l'un des plus bas des 48 pays »¹⁴⁸.

¹⁴³ KYOMBO F., *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁴ HUGON P., *op. cit.*, p. 98.

¹⁴⁵ BAYART J.-F., *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayart, 1989.

¹⁴⁶ MAKOMBO M., « Ilunga Kabongo et la dénonciation du « mal zaïrois » », in MBAYA K. (dir.), *Les intellectuels congolais face à leurs responsabilités devant la nation*, ICREDES, USA, 2007, p. 80.

¹⁴⁷ Lire BANGALA W. Ch., *Servir la République. Catilina –César – Cicéron. Quel modèle pour l'Afrique ?*, L'Harmattan, 2011, pp. 94-95.

¹⁴⁸ MUKOKO SAMBA cité par MUGARUKA R., « Le rôle sociétal des églises et, en particulier, de l'Eglise catholique en République Démocratique du Congo, cinquante ans après l'accession du pays à l'indépendance », in « *Convertissez-vous et croyez au message du salut* » (Mc 1, 15). *Chroniques de la république Démocratique du Congo en crise de repères*, t1, Editions Feu torrent, 2011, p. 137.

Cette inefficacité des administrations africaines¹⁴⁹ est à la base de l'affaiblissement institutionnel et de l'improductivité des secteurs publics. Ces problèmes que rencontrent ces Etats africains - et particulièrement la RD Congo - traduisent l'incapacité institutionnelle à entreprendre et à promouvoir efficacement des actions d'intérêt collectif¹⁵⁰. Les Congolais ont ainsi découvert une nouvelle race de colonisateurs, pires que les premiers, des colonisateurs noirs¹⁵¹ qui ont méprisé les critères de compétence et d'honnêteté dans le souci de satisfaire la parentèle politique. Cette situation dramatique de la RD Congo a connu diverses interprétations : tantôt comme une incompétence, tantôt comme une irresponsabilité du Congolais¹⁵² voire comme un déficit de conscience¹⁵³ ou un mal moral¹⁵⁴.

Dans son souci du devenir du continent noir, Charles Bangala pense avoir trouvé les causes de cette dérive. Il estime que « l'Afrique souffre de quatre déficits profonds qui se renforcent mutuellement : le déficit d'amour-propre et de confiance en soi ; le déficit de savoir et de connaissance ; le déficit de leadership ; et le déficit de communication »¹⁵⁵. Mais à y regarder de près, tous ces déficits culminent dans un seul, majeur et englobant : « le déficit d'idéal »¹⁵⁶.

¹⁴⁹ Les causes de cette inefficacité sont d'une part l'autoritarisme et le monopartisme dont résultent la peur de l'Etat coercitif et la soumission du peuple et, d'autre part, le patrimonialisme et le clientélisme. Lire BOURMAUD D., *La politique en Afrique*, Montchrestien, Paris, 1997, pp. 85-94.

¹⁵⁰ BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde. L'Etat dans un monde en mutation*, Washington, 1997, p. 3.

¹⁵¹ En 32 ans du règne de Mobutu, le Congo a connu 49 gouvernements, soit environ trois gouvernements tous les trois ans. Cette succession rapide des gouvernements congolais pourrait reconnaître une moyenne de 7 mois de durée par équipe gouvernementale. BAGENDA P., *op. cit.*, pp. 11-39.

¹⁵² TSHIYEMBE M., *La politique étrangère de la République Démocratique du Congo. Continuités et ruptures*, L'Harmattan, 2009, p. 11.

¹⁵³ Ce déficit de conscience nous impose de distinguer deux sortes de conscience : droite et erronée. La conscience droite est celle qui correspond à la bonne volonté. Elle est savoir et connaissance empreints de responsabilité. Cette conscience se préoccupe de la qualité ultimement morale de ses actes à poser. Ces derniers doivent être susceptibles de promouvoir l'humanité dans la personne humaine comme « être-avec-les-autres » en société. Tandis que la conscience erronée, c'est celle qui se fout de la qualité morale de ses actes ; elle (ne) fait (que) ce qu'elle juge - subjectivement, c'est-à-dire égoïstement - bien pour elle. Elle est même capable de fermer les yeux sur les conséquences néfastes de ses actes sur les autres. Malheureusement, c'est ce dernier aspect de la conscience qui semble souvent prendre le dessus dans l'action politique des dirigeants et des « élites » des pays d'Afrique subsaharienne. Lire BANGALA WOLA Ch., *Servir la République*, *op. cit.*, p. 87.

¹⁵⁴ Combien de fois n'a-t-on pas été témoin des détournements de fonds destinés au paiement des « serviteurs de l'Etat », fonctionnaires, personnel médical et enseignant, etc. pour les affecter à de nombreux profiteurs. DE SAINT MOULIN L. & N'GANZI GAISE R., *Eglise et société*, *op. cit.*, p. 106.

¹⁵⁵ VARI-LAVOISIER cité par BANGALA WOLA Ch., *Servir la République. Catilina – César – Cicéron. Quel modèle pour la l'Afrique ?*, L'Harmattan, 2011, p. 87.

¹⁵⁶ BANGALA WOLA Ch., *op. cit.*, p. 87.

C'est souvent par manque d'idéal que des « intellectuels », sortis parfois des universités de renommée internationale, pactisent avec le mal et aliènent leur conscience *« pourvu qu'ils continuent à profiter des avantages que leur procure et garantit leur position. Plutôt que de se distinguer par le sérieux et la cohérence intellectuels, ils préfèrent porter la coresponsabilité des malheurs de leur peuple »*¹⁵⁷. De tels exemples sont tellement nombreux en RD Congo. Parlant de partis notamment, l'absence de vision précise et claire dans leur conception même fait que les militants, qui ont encore la naïveté d'y adhérer, ne se mettent généralement qu'à la recherche d'une satisfaction égoïste immédiate. De là l'incapacité de ces formations politiques de rassembler, de durer vraiment dans le temps, et la tendance malade à l'émiettement qui les caractérise et à cet instinct primitif d'opportunisme matériel.

On peut donc constater que, même si Mobutu a réussi à stabiliser une grande partie de l'est du pays, la politique économique de ce dernier eut des conséquences désastreuses. Le système de pouvoir patrimonial ne fit que transformer l'économie nationale en des réseaux de patronage pour des élites politiques, qui endommagèrent gravement l'aspect productif de l'économie et n'apportèrent aucun mieux-être à la population congolaise¹⁵⁸. A cause de ses échecs cuisants, le pouvoir de l'Etat postcolonial suscite la contestation. Faute d'être producteur, dans le domaine socio-économique, l'Etat s'est réduit à être un « prédateur », incapable de jouer son rôle d'« acteur central du développement » et inapte à entreprendre et à promouvoir efficacement des actions d'intérêt collectif. L'absence de la bonne volonté du pouvoir en place a fait preuve de sa nature réelle : un régime prédatocratique où font pratiquement défaut l'éducation, la santé et le développement en général¹⁵⁹.

L'Etat a institué un mécanisme d'oppression des pauvres qui, maintenus dans l'ignorance de leurs droits, se retrouvent dans des situations angoissantes les obligeant à « régulariser » les choses par des « pratiques illégales ». Il en résulte que non seulement le développement fait défaut, mais aussi que la croissance y est réellement en panne. Dès lors, le régime en place est accusé d'être la cause principale du « sous-développement » du pays. Cet

¹⁵⁷ Entretien avec un défenseur des droits de l'Homme à Bukavu, le 21.10. 2012.

¹⁵⁸ VLASSENROOT K. & RAEYMAEKERS T., « Divise en deux. Or et identité sociale à Kamituga (Sud-Kivu) », in REYNTJENS F. & MARYSSE S., *L'Afrique des Grands-Lacs*, L'Harmattan, 2004, pp. 206-207.

¹⁵⁹ MBAYA K. « Place de la science dans l'équation du développement au Congo », in *op. cit.*, p. 155.

inconvenient administratif traduit un blocage mental et politique qui rend le pays improductif.

I.1.2.2. Le sous-développement africain : un blocage mental et politique

Le développement d'un pays résulte de l'engagement de ses acteurs politiques qui, soucieux du bien-être collectif, mettent en œuvre les outils nécessaires pour la réalisation de leur projet. Dans cette optique, Jean-Pierre DE SARDAN reconnaît qu'il n'y a du développement que « du seul fait qu'il y a des acteurs et des institutions qui se donnent le développement comme objet ou comme but et y consacrent du temps, de l'argent et de la compétence professionnelle »¹⁶⁰. A l'inverse, toutes les ressources susceptibles de favoriser le développement pourraient bien être disponibles, mais que vaudraient-elles sans la volonté politique de les mettre en œuvre ?

En Afrique, le sous-développement « avant d'être d'ordre politique, est d'abord mental »¹⁶¹. Cette mentalité peut présenter deux faces¹⁶² : un obstacle et un moteur au développement. Etant donné qu'elle est à la fois un problème d'individu et de groupe, la mentalité constitue souvent un obstacle au développement par plusieurs aspects, notamment : insuffisance de l'instruction ; conséquences de l'emprise du régime féodal (soumission aveugle, absence de libre d'expression) ; indifférence et inefficacité dans le système d'exploitation des ressources naturelles ; méfiance envers toute innovation qui porterait préjudice à la position sociale et économique ; attachement au sol ancestral qui ne favorise pas la mobilité sociale ni l'ouverture comme facteur d'innovation ; le sentiment d'être en relation constante et intime avec tous les êtres vivants, intelligents ou non, et même en participation avec toutes les choses de la nature, avait forcément conduit à une forte solidarité dans la tribu, à une vie familiale très soudée, à une hospitalité et générosité très larges¹⁶³.

¹⁶⁰ DE SARDAN J.-P., *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, 1995, p. 7.

¹⁶¹ BONGO-PASI M., « Repenser le développement de l'Afrique », in *CONGO-AFRIQUE XLIII^e année - n°379*, Novembre 2003, p. 560.

¹⁶² BUCYALIMWE M. & WASSO B., « L'impact de la mentalité sur le développement : l'exemple du Kivu », in *La problématique du développement au Kivu, Actes du troisième colloque du CERUKI*, Bukavu, 17-21 avril 1979, p. 468-470.

¹⁶³ Cfr DOWDEN R., *AFRICA. Etats faillis, miracles ordinaires*, éd. Nevicata, 2012, p. 534.

Certes, « le drame de l'Afrique est culturel »¹⁶⁴. A force de référer constamment à la culture traditionnelle, les Africains la pensent être le référent de leurs actions. A titre illustratif, ils considèrent la progéniture non seulement comme une force familiale, mais aussi comme une source de richesse. C'est pourquoi, les provinces de Kinshasa, Nord et Sud-Kivu, Katanga et Kasai-oriental se caractérisent par une rapide croissance démographique¹⁶⁵. Au nom de cette même culture ou civilisation, tous les hommes unis par les liens de parenté et/ou de clan se sentent solidaires et se doivent en toutes circonstances assistance de manière à ce que personne ne soit à l'abandon¹⁶⁶.

Ces liens de sang expriment la solidarité familiale, clanique ou communautaire. Cette solidarité se présente non comme une obligation contractuelle, mais morale en ce sens que, s'il réussit dans la vie, l'individu est obligé de « donner ou favoriser » les siens. Cette clientèle culturelle est à la base de l'encombrement de l'administration de philosophes et de littéraires en lieu et place de vrais managers¹⁶⁷. Un autre caractère de ces sociétés traditionnelles africaines, qui laisse encore des traces dans celles d'aujourd'hui, est la conception qu'elles se font du temps : un temps élastique qui fait de l'Afrique un endroit lent où l'on a « toujours le temps, surtout celui de parler »¹⁶⁸.

D'autre part, la mentalité peut jouer le rôle de moteur du développement dès l'instant qu'elle est prête à se dégager continuellement des obstacles qui lui sont inhérents. La population doit ainsi être à même de se débarrasser spontanément des anciennes habitudes contraires au développement et de se convaincre de la nécessité du progrès. Cette pauvreté mentale de l'Afrique en général, et particulièrement de la RD Congo, est visiblement

¹⁶⁴ WADE A., « La réflexion économique et l'action » in *Géopolitique de l'Afrique. Afrique, Etat de droit et développement*, n°24 octobre-décembre 2006, p. 30.

¹⁶⁵ Le taux d'accroissement naturel de la population était d'environ 2,2% en 1956. En partant du taux brut de natalité et de mortalité des années 80, respectivement 46% et 18 %, ce taux serait de 2,8%. Celui-ci est passé à 3% pour les années 90. Ce taux étant supérieur au taux de croissance économique. Il s'en suit que l'amélioration du niveau de vie des populations demeure un sérieux problème pour le pays. <http://www.démographierdc.org>, site consulté le 22.11.2012.

¹⁶⁶ Lire SADIKI PURUSI J.-J., *La femme dans la région des conflits en Afrique postcoloniale*, L'Harmattan, 2008.

¹⁶⁷ WADE A., « La réflexion économique et l'action » in *Géopolitique de l'Afrique, op. cit.*, p. 30.

¹⁶⁸ DOWDEN R., *AFRICA, op. cit.*, p. 534; lire aussi MUBIALA M., *Le système régional africain de protection des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 114.

paradoxe au regard des immenses ressources naturelles et énergétiques qui font d'elle un véritable « scandale géologique »¹⁶⁹.

Ce sous-développement africain demeure aussi un problème politique. Le pouvoir centralisé et concentré au sommet crée des dysfonctionnements qui se manifestent par l'irresponsabilité des cadres et des dirigeants, l'institutionnalisation implicite des antivaleurs, la démotivation lorsqu'on doit travailler dans un climat d'intrigues, de jalousie et de délation. La cause de ces incertitudes fut identifiée par la Commission d'Ethique de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) de 1992, en ces termes : « *La crise zaïroise est d'abord morale* ».

Bien que cette crise morale secoue tous les pans de la société congolaise (administration, enseignement, économie, sport, comportements, etc.), c'est en matière politique qu'elle est le plus perceptible. Emmanuel Ngeleka pourrait nous aider à l'illustrer : « Réunis afin de définir le nouveau cadre devant réagir (sic) l'après Mobutu, les membres de la Constituante ont, sur l'instance du nouveau pouvoir AFDL (Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo), « *omis* » l'article relatif à la vacance du pouvoir au sommet de l'Etat et à son intérim, article qui figure pourtant dans toutes les constitutions du monde ! C'est à cause de ce vide constitutionnel que l'AFDL désignera l'actuel homme fort de Kinshasa en 2001 pour succéder à L.D. Kabila après son assassinat. Ce sont l'incompétence, la complaisance, l'irresponsabilité et la corruption qui ont favorisé cette « *omission* » volontaire »¹⁷⁰.

En dehors de ce cas pris parmi tant d'autres, il faut aussi noter la « boulimie du pouvoir » au mépris des règles démocratiques. Rares sont ceux qui sont conscients de leurs propres limites (aptitudes, popularité, expérience). Et innombrables ceux qui sont attirés par les avantages du pouvoir et occultent leurs limites individuelles pour se déclarer capables d'occuper un poste prestigieux. En 1992, lors de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) en RD Congo, 400 candidats étaient prêts à briguer le poste de Premier Ministre. Pour le poste si important de président du Bureau de HCR-PT, la Mouvance présidentielle n'a pas trouvé

¹⁶⁹ CROS M.-F. & MISSER F., *op. cit.*, pp. 74-75 ; TSHIYEMBE M., *La politique étrangère, op. cit.*, p. 64.

¹⁷⁰ NGELEKA ILUNGA E., « La crise en RD Congo est morale », in BUCYALIMWE M. S., *Mgr Gaspard Kajika Balihuta (1922-1976). Prêtre, Inspecteur Diocésain, et Homme de Culture, op. cit.*, p. 441.

mieux que de présenter un photographe contre l'archevêque de Kisangani. A supposer qu'il ait été élu, qu'aurait-il fait, notre photographe, là où M. Kalondji Mutambayi de la même « partitocratie » s'était déclaré incompetent ?

On peut dès lors s'imaginer que ce qui stimule cette course au titre ou au pouvoir, c'est entre autres l'opportunisme, la complicité, l'irresponsabilité, voire la fantaisie d'enrichir son Curriculum Vitae¹⁷¹. Malgré ses limites (déclarées ou non), l'homme avide du pouvoir et de l'avoir¹⁷² tient absolument à occuper un poste important. Pour lui, les valeurs morales importent peu. Or, une société sans repères moraux ne peut que générer un système anarchique et sans rigueur administrative. C'est pourquoi, « la faillite de la RD Congo est avant tout un problème d'homme, et, d'abord, de l'élite congolaise au sein de laquelle se recrutent les dirigeants politiques »¹⁷³. La dépravation des mœurs et la centralisation du pouvoir y ont engendré une « forme d'Etat caractérisé par une grande indiscipline sociale dans le respect des lois (corruption) et d'un Etat faible, incapable de remplir ses fonctions caractéristiques (santé, sécurité, bien-être collectif, etc.) »¹⁷⁴.

I.1.2.3. De l'incapacité institutionnelle de la RD Congo

L'incapacité du système institutionnel de la RD Congo à accompagner la mise en œuvre d'une politique sociale, et l'absence d'une réelle politique permanente font la preuve d'un Etat défaillant, et entraînent la perte de légitimité du pays. Celle-ci résulte, comme le pense Serge Guérin¹⁷⁵, d'un échec économique, en raison de la faiblesse des marges de manœuvre que se donne un pays. Cette perte de légitimité résulte aussi de la permanence et de l'accroissement du nombre de personnes en situation de précarité et de grande pauvreté.

¹⁷¹ A ce propos Monsieur Jean Collins, plusieurs fois ministre au Sénégal, n'arrêtait pas de répéter devant son auditoire : « un homme politique a deux étapes dans sa carrière. La première au cours de laquelle il écrit des lettres que quelqu'un d'autre signe ; et la seconde au cours de laquelle il signe des lettres écrites par d'autres ». Autrement dit, il existe une période d'apprentissage précédant celle de maîtrise du travail.

¹⁷² Cette avidité du pouvoir et de l'avoir traduit exactement ce qu'Emmanuel Ngeleka appelle la boulimie du pouvoir et l'idéologie de l'argent qui fondent la crise de la RD Congo. Lire son article dans BUCYALIMWE M. S., *Mgr Gaspard Kajika, op. cit.*, pp. 440 - 446.

¹⁷³ MUGARUKA R., « Les universités congolaises cinquante ans après l'accession de la RDC à l'indépendance : bilan et perspective », in « *Convertissez-vous et croyez au message du salut* » (Mc1,15), t2, éd. Feu torrent, 2011, p.188.

¹⁷⁴ PONCELET M. & alii, *op. cit.*, p. 51.

¹⁷⁵ GUERIM S., *De l'Etat providence à l'Etat accompagnant*, Michalon, Paris, 2010, p. 260.

Tel que nous le révéleront le secteur de l'éducation et celui de la santé (chapitres III et IV), cette incapacité se traduit par la disparition des services publics de base. Les services de santé sont en difficulté et doivent dépendre financièrement de l'extérieur, et l'enseignement est en mal de fonctionnement : « les instituteurs désertent leur école, les médecins abandonnent leur dispensaire », tous se mettent à la recherche de services plus rémunérateurs¹⁷⁶. De tels faits prouvent à suffisance le dysfonctionnement de l'Etat congolais. Cette déliquescence confronte ce pays à de sérieux problèmes d'inefficacité et de légitimité gouvernementale et fait de lui « un cas d'école en matière d'Etat en faillite »¹⁷⁷.

En raison de son incapacité à « rémunérer ses fonctionnaires, privé de ses moyens d'intervention dans le champ social comme dans les domaines régaliens », l'Etat congolais est devenu un « Etat émasculé »¹⁷⁸. Certains penseurs en ont conclu à sa mort littérale ou à son agonie. Pour eux, « la RDC est un problème »¹⁷⁹ à résoudre absolument ; et comme cela se dit de l'Afrique¹⁸⁰, elle est « mal partie ». Par voie de conséquence, elle est « dans l'impasse » ou « en panne », bref elle est « malade d'elle-même »¹⁸¹.

Les pratiques individualistes, clientélistes, ethniques et corruptives¹⁸² sont à la base de cette faillite économique des pays Subsahariens. Cette défaillance s'explique par trois causes principales¹⁸³ : la première est le manque de coordination¹⁸⁴ et de synergie dans la réalisation des projets. En Afrique noire, il manque clairement, aussi bien la bonne volonté des dirigeants que la capacité d'organiser et de coordonner cette aide au développement. Chaque

¹⁷⁶ BRAECKMAN C., *op. cit.*, pp. 250-251.

¹⁷⁷ TREFON Th. (dir.), *Réforme au Congo (RDC)*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷⁸ SEVERINO J.M. & RAY O., *Le temps de l'Afrique*, éd. Odile Jacob, Paris, 2010, p. 176.

¹⁷⁹ KIENGE-KIENGE R., *Le contrôle policier de la « délinquance » des jeunes à Kinshasa. Une approche ethnographique en criminologie*, thèse de doctorat, UCL, 2005, p. 172.

¹⁸⁰ Il existe une riche littérature quasi prophétique sur cet état désastreux de l'Afrique : DUMONT R., *L'Afrique Noire est mal partie*, Seuil, Paris, 1962 ; Idem, *L'Afrique étranglée*, Seuil, Paris, 1980 ; BAIROCH P., *Le tiers monde dans l'impasse*, Gallimard, Paris, 1971 et 1983 ; GIRI J., *L'Afrique en panne*, Karthala, Paris, 1986 ; TIMBERLAKE L., *L'Afrique en crise*, L'Harmattan, Paris, 1985 ; GOSSELIN G., *L'Afrique désenchantée ? Théorie et politique de développement*, Paris, 1980 ; FANON F., *Les damnés de la terre*, Maspero, Paris, 1961 ; BALANDIER G., *L'Afrique ambiguë*, Terre Humaine/Plon, Paris, 1969 ; TIDIANE D., *L'Afrique malade d'elle-même*, Karthala, Paris, 1986, etc.

¹⁸¹ BAGENDA P., *Le Congo, malade de ses hommes*, *op. cit.*, Bruxelles, 2003.

¹⁸² TSHIYEMBE M., *L'Etat postcolonial*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸³ BANGALA WOLA Ch., *op. cit.*, pp. 189-190.

¹⁸⁴ Cette difficulté des autorités publiques à gérer la diversité des acteurs et à harmoniser les divers intérêts des groupes renvoie à l'ingouvernabilité. Lire MAYNTZ R., « Governing Failures and the Problem of Governability : Some Comments on a Theoretical Paradigm », in KOOIMAN J., *Modern Governance*, Sage, 1993.

organisation n'est préoccupée que par la réalisation de ses projets – réels ou fictifs – et par la recherche effrénée des fonds à cette fin. Il en va de la survie de leurs initiateurs et de leurs nombreux employés. La deuxième cause est la corruption tentaculaire qui gangrène « le milieu ». Selon certains experts, seuls 10% des fonds récoltés auprès des donateurs parviennent aux destinataires, par la réalisation effective des projets financés. La troisième – et c'est la plus décisive – de cet échec, ce sont les gouvernements africains eux-mêmes. Ils sont, pour la plus part, des dictatures dont les tenants préfèrent détourner les fonds pour eux-mêmes plutôt que réaliser les projets pour lesquels ces fonds sont alloués.

En raison de l'échec de son institutionnalisation, l'Etat est à la limite appelé « sous-développé »¹⁸⁵ et faible. Or, plus un Etat est institutionnellement faible, moins il est apte à concourir à la satisfaction des besoins d'intérêt général, à assurer le contrôle social et politique¹⁸⁶. Paul Bastid l'insinue en ces termes: « Est illégitime tout gouvernement qui ne tient pas au besoin commun, la poursuite du bien commun étant la seule raison d'être de l'autorité publique »¹⁸⁷.

Cette désintégration institutionnelle est symbolisée par « la dégradation de la qualité du gouvernement, dont témoignent les blocages bureaucratiques, la recherche constante de rentes, et l'arbitrage des décisions »¹⁸⁸. L'Etat congolais a perdu sa capacité de créer du sens, d'offrir une nouvelle utopie ou un projet¹⁸⁹ suite au dysfonctionnement administratif dû à une mauvaise gestion de la chose publique et aux crises politiques et économique-sociales qu'a connues le pays.

I.1.2.4. Les crises politiques et socio-économiques en RD Congo

L'affaiblissement de la RD Congo résulte non seulement de l'abandon des valeurs morales et éthiques de la part des dirigeants politiques, mais également des crises politique,

¹⁸⁵ MEDARD J.-F., « Le modèle unique d'« Etat en question » », in VERCAUTEREN P. (dir.), *L'Etat en crise : souveraineté et légitimité en question*, Cedex, Paris, 2000, p. 155.

¹⁸⁶ Pour en savoir plus, lire DEUTSCH K.W., *The Nerves of Governments. Models of Political communication and control*, The Free Press, New York, 1996, 316 p.

¹⁸⁷ BASTID P. cité par TSHIYEMBE M., *L'Etat postcolonial*, op. cit., p. 47.

¹⁸⁸ BANQUE MONDIALE, *L'Afrique sub-saharienne. De la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme*, Washington 1989, p. 6.

¹⁸⁹ AKOUN A., BALLE F. (et al.) (éd.), *Dictionnaire de politique*, Larousse, 1979, p. 252.

administrative, économique et sociale qui ont marqué la RD Congo (Zaïre à l'époque) dès les années 1990 et qui ont entraîné la chute du régime mobutiste¹⁹⁰.

I.1.2.4.1. Crises politique et administrative

Après plusieurs années de dictature, le maréchal Mobutu procéda le 24 avril 1990 à la libération des activités politiques¹⁹¹. Celle-ci entraîna l'éclatement du paysage politique zaïrois en plusieurs groupes politiques opposés les uns aux autres. Ces familles politiques se livrèrent à une lutte pour la conquête ou la conservation du pouvoir, surtout au cours de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) conçue comme un moment de réexamen de l'histoire du pays, de reconnaissance collective et individuelle des fautes et des erreurs commises, de repentance et de réconciliation, bref un moment pour ouvrir une nouvelle ère¹⁹².

Etant donné que le pays ne disposait pas d'institutions politiques stables, cette période de transition vers la Troisième République livra les politiciens opportunistes à la spéculation politicienne. Dans ce contexte, « ceux qui avaient une parcelle du pouvoir n'assumaient plus correctement leurs responsabilités, car ils étaient plus préoccupés à amasser de l'argent et des biens par tous les moyens possibles »¹⁹³ aux fins de mieux assurer leur avenir. Ce comportement quasi irresponsable avait, de toute évidence, affaibli l'Etat dans son ensemble.

De leur côté, la fonction publique et l'administration publique du territoire furent contaminées par l'effervescence politique qui paralysait les institutions politiques du pays. Les fonctionnaires, déjà démotivés par la modicité de leur salaire, s'engagèrent à fond dans la lutte politique, voire politicienne ou partisane, espérant que le changement de régime leur apporterait un gain de vie. Et, par de fréquentes grèves, des marches pacifiques et journées ville morte, ils cessèrent d'assurer régulièrement les tâches administratives¹⁹⁴.

¹⁹⁰ LIBATU LA MBONGA E., *Espoirs déçus en République Démocratique du Congo*, L'Harmattan, 2011, p. 27.

¹⁹¹ Lire à ce sujet KABAMBA Nk., *Pouvoirs et idéologies tribales au Zaïre*, L'Harmattan, 1997, p. 88.

¹⁹² Cfr DE VILLERS G. & OMASOMBO J., *Zaïre. La transition manquée 1990-1997*, vol. 7, éd. L'Harmattan, 1997, pp. 13-14.

¹⁹³ LIBATU LA MBONGA E., *op. cit.*, p. 28

¹⁹⁴ Cfr HERITIERS DE LA JUSTICE, « Haki yetu », janvier-mars 2009, Bukavu/RD Congo, p. 3.

Alors que les principaux axes de l'action politique et militaire du président Mobutu depuis son accession au pouvoir, étaient la recherche et le maintien de l'unité nationale, de la paix et de la sécurité des personnes et des biens ainsi que la défense de l'intégrité du territoire et de la souveraineté nationale, cette période de transition n'a pas marché sur ces traces d'autant que les discours politiques réveillèrent les sentiments latents de haine tribale. Il en résulta l'expulsion massive, brutale et meurtrière des Kasaiens en 1992-1993. Durant cette même période, suite à des tensions d'ordre foncier, des conflits armés éclatèrent au Kivu, particulièrement dans les territoires de Masisi et de Rutshuru, entre les tribus rwandophones et autochtones (Hunde, Nyanga et Tembo) et, ensuite, entre les Tutsi et les Hutu. Ces conflits, exacerbés par la très controversée question de la nationalité des Tutsi ou « Banyamulenge » au Sud-Kivu, faillirent remettre en question le sentiment d'appartenance à une même nation¹⁹⁵.

Cette crise politico-administrative, caractérisée par des conflits et des divisions politiques à caractère régional et ethnique, a tellement affaibli l'Etat qu'il n'a pas pu se défendre contre la guerre d'agression lancée en 1996 par l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) de Laurent Désiré Kabila et soutenue par le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda. Détrônant Mobutu¹⁹⁶, Kabila s'autoproclame président le 17 mai 1997 et entraîne le changement du Zaïre en République Démocratique du Congo. A l'issue de sa mésentente avec ses alliés, ceux-ci déclencheront ce qui est considéré comme « la « première guerre mondiale en Afrique »¹⁹⁷. Laurent Désiré Kabila sera ainsi assassiné en 2001 et remplacé par son fils Joseph Kabila.

C'est seulement depuis 2002 à Sun City, lors du dialogue intercongolais, qu'un accord de paix est signé, permettant au Congo de retrouver le processus de transition dans lequel il semblait engagé. Un gouvernement de transition sur la logique « 1 + 4 »¹⁹⁸ – la présidence à

¹⁹⁵ LIBATU LA MBONGA E., *op. cit.*, p. 29.

¹⁹⁶ REYNTJENS F., « Democratic republic of Congo: political transition and beyond », *African Affairs*, 106/423, 2007, p. 307.

¹⁹⁷ REYNTJENS F., *La grande guerre africaine. Instabilité, violence et déclin de l'Etat en Afrique centrale (1996-2006)*, Cambridge University Press, 2012; KALERE M. J., *Génocide au Congo ? Analyse des massacres de populations civiles*, éd. Luc Claessens, Bruxelles, 2002, pp. 23-24.

¹⁹⁸ Cette solution politique des « faiseurs de paix au Congo », s'explique par l'absence d'une vraie réconciliation, et répond à la préoccupation du partage du pouvoir entre belligérants, sur la base du principe « ni vainqueur ni vaincu ». Lire WILLAME J. C., *Les Faiseurs de paix au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle*, éd. GRIP, Bruxelles, 2007. Lire aussi MUTINGA M., *Chronique d'une paix négociée en RDC. Un*

Kabila et 4 vice-présidents représentant les différents mouvements impliqués dans la guerre – est mis en place le 30 juin 2003¹⁹⁹. Des priorités sont alors définies, dont la reconstruction du pays, la mise en place d'une nouvelle constitution pour un Etat démocratique, ainsi que la tenue d'élections démocratiques²⁰⁰.

On aura ainsi remarqué que cette transition si tumultueuse fut « caractérisée par l'irresponsabilité, la légèreté, l'inconscience et, pire, l'infantilisme des acteurs politiques congolais qui, au gré des circonstances, ont étalé au grand jour leur immaturité politique (...) ont tous développé des ambitions personnelles démesurées qui les empêchent de se voir, de s'écouter et d'œuvrer ensemble pour la survie de leur pays et le mieux-être de leur population »²⁰¹. Plutôt que de travailler pour l'unité nationale, ils ont préféré diviser pour régner si bien que la « géopolitique à la zaïroise »²⁰² observée surtout au Shaba et au Kivu impliqua des avatars socio-économiques qui ont poussé l'économie du pays au bord du gouffre.

I.1.2.4.2. Crises économique et sociale

Le Zaïre connaît une grave crise économique et sociale. Elle avait commencé dans les années 1970 suite notamment aux effets néfastes du renchérissement du pétrole et de la nationalisation ou « zaïrianisation » des entreprises étrangères décrétée en 1973 et 1974. Le deuxième choc pétrolier du début des années 1980 aggrava la situation économique du pays. Celle-ci était caractérisée par la détérioration du terme de l'échange, une grande récession et une inflation galopante²⁰³. La réduction conséquente de la production exacerba les tensions inflationnistes, car l'offre devenait incapable de satisfaire la demande croissante des biens de première nécessité. Et « l'assainissement » ou le licenciement massif des fonctionnaires de l'administration publique et le blocage des salaires des agents de l'Etat suite aux

devoir de mémoire (1998-2003), éd. Espace Afrique, Bruxelles, 2005 ; NASHI E., *Pourquoi ont-ils tué Laurent-désiré KABILA ?*, L'Harmattan, 2007, p. 86s.

¹⁹⁹ ZACHARIE A. et KABAMBA B., *op. cit.*, pp. 10-11.

²⁰⁰ Ibidem, pp. 31-33.

²⁰¹ TUNGA DIA LUTETE B., *La crise des grands-lacs. Analyse et pistes de règlement*, L'Harmattan, 2010, p. 64.

²⁰² KABAMBA Nk., *op. cit.*, pp. 87-106.

²⁰³ Cfr LIBATU LA MBONGA E., *op. cit.*, p. 30.

recommandations contraignantes du Fonds Monétaire International contribuèrent à l'aggravation de la crise sociale²⁰⁴.

Par ailleurs, le tarissement des sources internationales de financement des projets suite à la rupture de la coopération structurelle avec les pays occidentaux et les institutions financières internationales en 1991, et les deux pillages des entreprises opérés par les militaires et la population en 1991 et 1993 réduisirent considérablement les activités économiques. Cette perturbation du circuit commercial fit encore régresser l'économie du Zaïre²⁰⁵. Cette crise économique fut accentuée par la mauvaise gestion budgétaire, les détournements de fonds et la corruption des services publics. Elle eut des conséquences sociales telles que la fermeture de certaines entreprises et/ou la réduction de leurs activités, entraînant l'accroissement du chômage, la baisse de la production, la hausse des prix des produits de base, l'hyperinflation dont le taux annuel a flotté entre 233,2% et 4.692% durant la décennie 1990²⁰⁶.

A titre illustratif, des chiffres statistiques révèlent de manière patente le contexte de gestion chaotique de ce pays. En effet, c'est en 1963 qu'est intervenue la première dévaluation au Congo qui connut le change de 150 francs congolais à 1\$ USA à l'achat, et 180 francs congolais pour 1\$ USA à la vente. Sous-tendue par l'ambition de doter le pays, la réforme monétaire de juin 1967, alors sous Mobutu, se caractérisa entre autres par la création d'une unité monétaire, le zaïre, s'échangeant contre 1.000 francs congolais et 2\$ USA. Après une croissance économique des années 1970, le rattachement du Zaïre aux Droits de Tirage Spéciaux (DTS) (ensemble de principales devises y compris le dollar américain), entraîna sa troisième réforme monétaire.

Ainsi 1 Z s'échangeait à 1 DTS qui valait à l'époque 1, 17\$ USA, soit une dévaluation monétaire de l'ordre de 42%. A partir de ce moment, le zaïre va connaître une période de dévaluations en cascade. De 1 Z = 1 DTS = 1,16 \$US = 44,89 FB, en 1976, on est passé à 1 Z

²⁰⁴ LIBATU LA MBONGO E., *op. cit.*, p. 30.

²⁰⁵ KAMAMBA Nk., *op. cit.*, pp. 87-88 ; lire aussi LIBAKU LA MBONGA E., *op. cit.*, pp. 30-31.

²⁰⁶ MUTABAZI NGABOYEKA A., « Politique d'intégration économique des pays des Grands Lacs : lecture d'un échec », in *Reconstruction de la République Démocratique du Congo. Le rôle de la société civile, Cahiers des droits de l'homme et de la paix en région des Grands Lacs*, vol. 1, n° 1, 2004, p. 120 ; KABUYA F. K. et MATATA P. M., *L'espace monétaire kasaïen. Crise de légitimité et de souveraineté monétaire en période d'hyperinflation au Congo (1993-1997)*, Institut Africain-L'Harmattan, Tervuren-Paris, 1999, p. 50.

= 0,2625 DTS = 0,34 \$US = 10,19 FB en 1980. En janvier 1980, surgissent des massives émissions monétaires qui ont abouti en février 1980 à une dévaluation 30%. La révision décidée de la parité de la monnaie consacra une dévaluation de 77, 5%, partant de la parité de 1 Z = 0,01575 DTS, en vigueur depuis le 22 juin 1981, à 1 zaïre = 0, 03542 DTS.

La réforme monétaire de 1993 signa une nouvelle dénomination de nouveau zaïre où 1 NZ équivalait à 3.000.000 Z. Le gouvernement fixa le taux de change à 1 \$US = 3NZ le jour de la réforme tout en déclarant de le faire passer à 1 \$USA = 15 NZ pour fin décembre 1993. Dès mai 1997, date à laquelle le Zaïre changea de nom et de dirigeant, le nouveau gouvernement s'astreignit à l'application d'une politique budgétaire rigoureuse et à un contrôle strict d'émissions monétaires. Le taux d'inflation qui était de 656,8 %, en 1996, est descendu à 13,7 % en 1997, et à 7,3 %, fin juin 1998.

Le 30 juin 1998 fut mise en circulation une nouvelle monnaie, le franc congolais. Il était échangé au taux de 1 FC = 100.000 NZ et au taux de 1 FC = 14.000.000 Z dans les deux provinces du Kasaï où circulaient les zaïres. Le taux de change officiel était de 1 \$USA = 1,3 FC et celui en vigueur au marché parallèle de 1\$USA =1,48 FC. L'éclatement de la seconde guerre d'invasion en août 1998 stoppa cette dynamique d'assainissement monétaire et provoqua une profonde dégradation des activités économiques. Dès l'an 2000, le franc congolais enregistra plusieurs fluctuations. Il fut échangé à 311,5 FC pour 1 \$USA, en 2001, à 382, 14 FC, en 2002²⁰⁷. Depuis lors, cette hyperinflation paraît maîtrisée car de 2006 jusqu'à ces jours, le taux de change est à 1\$ USA pour 950 FC.

Toutefois, la dollarisation de l'économie persiste. Elle est même confortée par le décret-loi n° 004/2001 du 31 janvier 2001, qui autorise que les transactions s'expriment indifféremment en monnaie nationale et en monnaies étrangères²⁰⁸. Ce phénomène de dollarisation traduit des pratiques monétaires parallèles, nées de la crise du système institutionnel de la monnaie. Cette situation économique du pays traduit le cas typique d'un Etat où le désordre monétaire avait atteint son paroxysme et, par conséquent, l'exclusivité monétaire comme principe universel y est loin d'être assurée par suite de ces pratiques monétaires parallèles qui limitent le champ

²⁰⁷ <http://www.congoforum.be/fr/economiedetail.asp>, consulté le 12.09.2012.

²⁰⁸ DEFLASSIEUX J., « Pouvoir et argent : la crise de la monnaie revisitée en RD Congo », in *Congo-Afrique* n° 460, décembre 2011, p. 729.

d'expression de la monnaie nationale, un Etat dont l'environnement socio-économique est instable et incertaine faute d'efficacité de politique incitative. Dominée dès lors par le secteur informel, l'économie congolaise se caractérise par des conditions salariales dérisoires qui entraînent la généralisation de la démotivation²⁰⁹.

Ces incertitudes économiques constituent des obstacles d'ordre organisationnel, fonctionnel et informationnel²¹⁰. En effet, ces obstacles sont d'ordre organisationnel. Ils sont liés à l'organisation en tant que cadre, à l'absence ou à l'inadéquation des règles à la réalité. Ces obstacles sont ensuite fonctionnels car ils sont liés à l'absence de conception précise des stratégies et des activités susceptibles de conduire vers la réalisation des objectifs, l'insuffisance, si pas l'absence quasi-chronique des ressources financières et matières, la carence en personnel qualifié qui implique l'incompétence des dirigeants, et la personnification des fonctions et des rôles par les promoteurs et les fondateurs. Ceux-ci considèrent l'organisation comme un gagne-pain ou leur propriété exclusive et cherchent à en tirer le maximum d'avantages pécuniaires, matériels et moraux. Ils s'entourent ainsi des collaborateurs directs ou des clients qui monopolisent l'information. D'où l'absence de communication ou de circulation de l'information et la naissance des conflits interpersonnels.

Ces obstacles se répercutent aujourd'hui sur le fonctionnement de la politique sociale du pays si bien que certains services publics, notamment la santé, l'éducation, connaissent des hausses successives de frais à payer, provoquant un grand malaise au sein de la population. Ces contribuables attendaient impatiemment le changement de régime politique qui devenait inéluctable depuis le déclenchement de la guerre en septembre 1996, guerre qui a aggravé la situation économique du pays. Cette crise économique en RD Congo a entraîné une crise sociale de grande envergure. Si déjà en 1985, on comptait pour 100 travailleurs environ 150 personnes à charge, cette crise socio-économique qui s'en est suivie, a aggravé la situation et défavorisé l'épargne tant au niveau des ménages qu'au niveau de l'Etat²¹¹.

²⁰⁹ CORDAID, *Enjeux actuels de la société civile de la RDC et perspectives de coopération*, CEPAS, 2003, p. 16.

²¹⁰ HAMULI KABARHUZA B., *op. cit.*, p. 75.

²¹¹ www.démographiedelardc.org, site consulté le 22.11.2012.

Le Zaïre, n'ayant reçu « aucun soutien de la part des pays étrangers et des organisations internationales et régionales »²¹², s'est ainsi trouvé incapable d'honorer les droits fondamentaux du citoyen congolais. Bien qu'il soit « un scandale géologique », la RD Congo demeure l'un des pays pauvres de la planète, se classant 155^{ème} sur 173 selon le rapport annuel sur le développement humain du PNUD de 2002²¹³. Cette situation précaire de la RD Congo montre à quel point les droits fondamentaux, en matière de sécurité, de santé, d'éducation, etc. sont loin d'être respectés. Elle a plutôt ouvert la voie à la débrouillardise. Avant de parler de celle-ci, abordons d'abord cette inobservance des droits fondamentaux du Congolais.

I.1.2.5. L'insouciance face aux droits fondamentaux du Congolais.

Les droits fondamentaux constituent le socle sur lequel prospère l'Etat de droit. Ils offrent à ce dernier sa légitimité²¹⁴. Leur respect est reconnu comme un facteur fondamental pour un véritable développement. Ils incluent les activités sociales²¹⁵ notamment l'éducation, la santé, la protection sociale, etc., tout un ensemble d'avantages économiques et sociaux qui, « appartenant aux travailleurs et prévus par les constitutions des Etats et par les traités acceptés par eux »²¹⁶ leur permettent de mieux vivre et s'épanouir. Ils sont donc des conditions matérielles conçues et établies pour l'exercice de la dignité humaine et l'amélioration de la vie sociale.

Ces droits fondamentaux renvoient au droit pour tous à l'éducation, à la santé, au travail, à la rémunération, à la grève, etc. Ces droits sont identifiés au bien commun dont ils sont indissociables. Lutz²¹⁷ propose deux principes sur lesquels doit reposer ce bien commun: 1) tout être humain, du fait de son humanité, a droit à la subsistance et à l'intégrité physique; 2) tout membre de la société a un droit inaliénable à la dignité humaine et doit être traité respectueusement. Ces droits socio-économiques exigent une action positive de la part de

²¹² LIBATU LA MBONGA E., *op. cit.*, p. 32.

²¹³ CORAID, *op. cit.*, p. 7.

²¹⁴ *Dictionnaires des droits de l'Homme*, PUF, Paris, 2008, p. 334.

²¹⁵ BARTOLI A., *Management dans les organisations publiques*, 3^{ème} éd., Dunod, Paris, 2009, pp. 88-89.

²¹⁶ MBAYE K., *Les Droits de l'Homme en Afrique*, Pedone, Paris, 1992, p. 16.

²¹⁷ LUTZ A. cité par DELAS O. & DEBLOCK C., *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 250.

l'Etat, et se traduisent le plus souvent par des prestations. On les dénomme les 'droits à', ou mieux « les droits-créances ». Pour être satisfaits, ces droits nécessitent des moyens suffisants.

Particulièrement au Congo, pendant la période coloniale, ces services sociaux étaient garantis pour maintenir l'ordre²¹⁸. Après l'indépendance, ces services se sont délabrés par négligence, ou ont été captés par des potentats locaux qui en ont abusé pour asseoir leur domination politique. Cette violation des droits fondamentaux correspond à l'exclusion sociale²¹⁹ qui conduit à un risque de pauvreté sinon à la pauvreté elle-même.

Et lorsque cela se combine avec un affaiblissement du statut salarial, comme le note Robert LAFORE, « la représentation collective des problèmes vécus par les « perdants » de ces nouvelles configurations se déplace : leurs difficultés apparaissent liées à un déficit de socialisation, déficit qui articule inextricablement des lacunes individuelles certes, mais aussi un défaut de soutien de la société considérée comme excluante »²²⁰. Parmi ces droits violés, on peut noter le droit à l'éducation et à la santé, le droit à la rémunération pour les agents publics, etc. Tels sont d'ailleurs les deux cas envisagés dans cette thèse : les services de l'éducation et de la santé où « l'analphabétisme, la maladie et la mortalité infantile battent le plein »²²¹.

L'insuffisance de moyens a conduit l'Etat congolais à se désengager de ces services et à afficher une insouciance face à ces droits fondamentaux. Or, ces derniers constituent à la fois la limitation et la finalité de la puissance de l'Etat²²². Par conséquent, les pauvres, longtemps maintenus dans l'ignorance de leurs droits par un mécanisme d'oppression du régime en place, se retrouvent dans des situations angoissantes qui les obligent à « régulariser » les choses par des « pratiques illégales ». En dehors ou dans de l'émergence d'un mode de contournement de la règle institutionnelle, un mode par lequel s'instaure un

²¹⁸ BALTODANO P., « Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales au Nord et au Sud », in *Retour de l'Etat. Pour quelles politiques sociales ? Points de vue du Sud*, éd. Syllepse, 2009, p. 45.

²¹⁹ GEREMEK B. cité par VANDAMME F., « Inclusion sociale, capital social et gouvernance de l'Europe », in *Promouvoir le capital social en vue d'une société d'inclusion. Partenariats pour approches innovatrices en Europe*, n. 38, 14 mars 2008, p. 71.

²²⁰ DAMON J., *Lutter contre la pauvreté. Perspectives face à la crise*, n° 957

²²¹ KAHAMIRE E., « Les instruments juridiques relatifs aux Droits de l'Homme », in *Les Droits de l'homme*, op. cit., p. 61.

²²² *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, PUF, 2008, p. 334.

monde d'« arrangements informels »²²³, l'Etat congolais a toujours recouru à certaines organisations autonomes pour suppléer à ses défaillances socio-économiques. Le privé émerge aussi bien dans des activités qui dépassent largement la capacité de contrôle du pouvoir central que dans la conduite des actions d'intérêt collectif. C'est sous cette note que nous entrons dans le point suivant.

I.2. L'émergence du privé dans l'informel et la gestion des services publics

L'efficacité des services publics dépend de la capacité et détermination du pouvoir public à réaliser ses objectifs. Sinon, un moindre relâchement dans l'observance des règles du jeu se répercute sur les résultats escomptés. La réduction du rôle régulateur de l'Etat congolais, de sa capacité de réaliser le consensus et l'intégration autour d'objectifs de développement et de bien-être²²⁴, a entraîné la détérioration des conditions d'accès aux services de base, notamment l'éducation et la santé d'une part et, d'autre part, le désengagement de l'Etat qui s'est accompagné d'un foisonnement d'initiatives de survie. Comme le démontrent les paragraphes suivants, celles-ci peuvent être simultanément bénéfiques pour les populations et maléfiques pour le système social.

I.2.1. L'émergence de l'informel

La démission de l'Etat résulte principalement du dysfonctionnement institutionnel qui a entraîné la perte des avantages des services publics. Ce dysfonctionnement a également généré la débrouillardise de la population ou l'émergence de l'informel dans les services sociaux. Pour le cas de la santé par exemple, l'absence d'un financement d'Etat a favorisé l'émergence de stratégies de « survie institutionnelle » néfastes à l'efficacité et à l'équité du système. Ainsi se sont développées de manière anarchique des formations médicales privées à but lucratif. Dans un contexte d'absence de mécanismes de contrôle de la qualité de soins, ces formations non régulées par l'Etat constituent un facteur de danger pour la santé des populations, voire un facteur d'explosion des coûts des soins de santé et, partant, de

²²³ BADIE B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995, p. 135.

²²⁴ BULA J., *Violence, démocratie et développement dans le Tiers-Monde*, L'Harmattan, Paris, 1990.

l'aggravation de la pauvreté de ces grands contributeurs financiers au système de santé congolais que sont les ménages.

L'éducation, quant à elle, connaîtra deux périodes de grandes réformes, celles de 1971 et de 1981. Initiée pour corriger les insuffisances de la première, la nouvelle réforme de 1981 n'arrivera pas à juguler les maux qu'elle était censée guérir, notamment l'absence de conscience professionnelle, de respect des biens communs, etc. C'est sur ce tissu fragilisé que s'abattront les politiques d'ajustements structurels promues par le Fond Monétaire International et la Banque Mondiale. Dans cette perspective, le FMI conseillera en 1984 la suppression d'une grande partie des subsides et frais de fonctionnement aux écoles, la suppression des bourses d'études allouées aux étudiants, le licenciement de 40.000 enseignants dans un pays dont la moitié de la population est analphabète, la prise en charge par les parents de la quasi-totalité des frais scolaires de leurs enfants sous forme de primes.

Précisons dès maintenant que c'est durant la période située entre 1975 et 1990 que l'économie informelle est devenue un secteur d'accueil pour un grand nombre de personnes qui se sont retrouvées sans emploi. Des analystes des situations du Sud appellent ces aspects informels les « nouvelles formes de mal-développement »²²⁵. Cette crise multiforme particulièrement aiguë dans nos deux secteurs d'étude, a provoqué chômage, déqualification et exclusion d'une génération de travailleurs, et baisse du niveau de vie social. Cette exclusion sociale aboutit à la perte d'identité ainsi qu'à la perte de confiance dans le système politique. La communauté, le groupe, mais aussi le don, la confiance, s'effacent devant la destruction du mécanisme producteur de lien social. Les tissus sociaux se déchirent pendant qu'augmentent le particularisme, l'intolérance et l'exclusion²²⁶.

Ce phénomène repose sur un processus décumulatif, c'est-à-dire sur une rupture avec l'expérience du passé. Il a conduit la société à rompre, à désobéir, à convertir la tradition considérée comme obsolète, et à dépasser les anciennes habitudes égoïstes. Le contexte a ainsi imposé à la communauté congolaise de réagir par une triple révolte²²⁷ : la révolte comme base

²²⁵ PEEMANS J.-P., *Le développement face au développement*, op. cit., p. 207.

²²⁶ *Ibidem*, p. 214.

²²⁷ BONGO-PASI, M., op. cit., p. 550.

du progrès ; la révolte comme appel au changement des mentalités ; la révolte comme appel à la responsabilité et à l'action.

Cette réaction se conçoit comme des « réponses populaires à la faillite de l'Etat »²²⁸, à la misère continuellement criante que traversait la population. Celle-ci s'est vue obligée de développer des stratégies de survie pour lutter contre la pauvreté et amortir les chocs sociaux. Cette explosion des activités informelles consiste en des activités économiques non réglementées qui, en marge souvent des obligations légales non recensées dans les statistiques officielles, bénéficient rarement des activités promotionnelles de l'Etat²²⁹. Elles se rapportent à la débrouillardise à laquelle se livrent les agents non rémunérés ou mal payés.

Cette débrouillardise s'est constamment couplée avec un refuge dans les sectes religieuses, la recherche de l'argent au travers des activités génératrices de revenus²³⁰. Développant de nouvelles formes multiples et variées au Congo, les pratiques populaires se basent essentiellement sur les affiliations religieuses (sectes), les institutions privées (écoles, hôpitaux...), les associations de quartier et la naissance des ONG de différents types. « Le travail de nombreuses d'entre elles se concentre sur la santé, l'éducation et les stratégies de survie »²³¹.

Face à ces phénomènes, les populations en quête de sens ou laissées à elles-mêmes, confrontées aux vides occasionnés par la destruction des « communautés », sont tentées par des offres sécuritaires (populisme, fondamentalisme, sectes, nationalisme). Les groupes sociaux se « re-composent » ou plus justement se segmentarisent, mus par la recherche de nouveaux principes de sécularisation qui traduisent l'espoir de renouer avec la certitude de la communauté, de la dépendance réciproque, voire des liens sociaux qu'offre (qu'offrait) la société comme si la « socialité » désertait la « société »²³². Il s'agit donc de stratégies qui

²²⁸ TREFON Th. (dir.), *Ordre et désordre à Kinshasa*, op. cit.

²²⁹ VERHAEGEN G., « Rôle du secteur dans le développement économique du Zaïre », in *Revue cadice-inso*, n°44, 4^{ème} trimestre, 1985, p. 37 ; lire aussi PONCELET M. et alii, *Les ONG en villes africaines*, op. cit., p. 34.

²³⁰ BALEGAMIRE J., *Se prendre en charge au Zaïre*, op. cit., p. 43 ; Lire aussi DE SARDAN J.-P., « Dramatique déliquescence des Etats en Afrique », in *Le Monde diplomatique*, Février 2000 ; LAURENT P.-J., *Les pentecôtistes du Burkina Faso. Mariage, pouvoir et guérison*, Karthala, Paris, 2003, p. 271.

²³¹ TREFON T., *Ordre et désordre à Kinshasa*, op. cit., p. 126.

²³² PEEMANS J. Ph., (dir.), *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernamentalité locale*, Administration générale de la coopération au développement, Bruxelles, 1995.

agissent comme support de sécurité socio-économique et qui correspondent à ce que Laurent Pierre-Joseph appelle « *modernité insécurisée* »²³³. Elles consistent à se détourner de l'Etat et à réinventer de nouvelles formes d'organisation sociale.

C'est tout un ensemble de relations sociales récurrentes qui se créent entre des individus et des groupes au-delà des contrôles institutionnels auxquels ils sont exposés. Perturbant précisément la cohésion qui fondait la nature politique de l'Etat, ces réseaux rendent en conséquence l'Etat improductif, voire incapable de tout contrôle. Cette crise de l'autorité publique étant « consubstantielle à l'Etat »²³⁴ et la crise socio-économique qui en a résulté a obligé à l'Etat de céder au privé la gestion de certains de ses services publics. C'est d'ailleurs les cas de l'éducation et de la santé qui font l'objet de cette étude comparative.

I.2.2. L'émergence du privé dans la gestion des services publics

De nombreux auteurs se sont attachés à justifier la privatisation par les défaillances des pouvoirs publics : défaillances d'évaluation (des opportunités et de coûts), d'allocation (des ressources), de représentation (problème de choix social)²³⁵. Ces insuffisances éclairent un triple problème²³⁶ : d'abord le problème relatif à l'asymétrie d'information entre le gouvernement et le gestionnaire ; ensuite, le problème d'incitation à la performance de la part des dirigeants politiques ; et, enfin, les problèmes de gestion. Relevant du « principe de proximité », la privatisation est supposée remédier aux défaillances des pouvoirs publics, et

²³³ La modernité insécurisée surgit lorsqu'on observe des sentiments de peur et de méfiance. Il s'y ajoute même l'incertitude du lendemain occasionnée par une situation donnée. Le temps de la « modernité insécurisée » conjugue l'affaiblissement de la prise en charge coutumière de la vie commune et les difficultés de l'Etat à organiser les conditions de la survie de pans entiers de sa population. C'est là que l'on parle d'une crise d'identité, c'est-à-dire d'une altération critique du rapport à l'autre et à soi, soit d'un brouillage des cadres référentiels coutumiers et des cadres de la société moderne. Lire LAURENT P.-J., *Les pentecôtistes du Burkina Faso*, op.cit., pp. 275-276.

²³⁴ BOURMAUD D. cité par VERCAUTEREN P., « Une perte d'Etat ? », in VERCAUTEREN P., *Fédération internationale des universités catholiques. L'Etat en crise : souveraineté et légitimité en question*, Cedex, Paris, 2000, p. 50.

²³⁵ MARTY F., « La privatisation des services publics : fondements et enjeux », regards croisés sur l'économie, 2007/2-N°2, p. 105. En ligne sur [http : www.cairn.info/article.php](http://www.cairn.info/article.php).

²³⁶ NDAYISHINGUJE D., *La privatisation des services publics au Burundi : cas de l'Office National des Télécommunications*, « ONATEL », UCL (mémoire), septembre 2010, p. 25.

résoudre ces problèmes identifiés par la quête de l'efficacité et le développement de l'entreprise²³⁷.

La privatisation résulte clairement de la réforme décentralisatrice. « Utilisée comme solution alternative et porte de sortie de la crise de l'Etat-providence, au Nord, autant que de l'Etat développeur au Sud », l'émergence de cette forme de privatisation s'explique par les inefficacités économiques de l'Etat dont l'origine est la mauvaise gestion et les comportements de recherche de rentes de la part des dirigeants politiques²³⁸. Pour le cas de la RD Congo spécifiquement, le gouvernement a exprimé sa volonté de chercher la solution dans la collaboration avec le secteur privé. Il a donc opté pour une politique de partenariat. Ce choix est dicté par le principe de proximité géographique qui reconnaît certains atouts aux acteurs privés : le contact permanent avec la population, la connaissance de ses besoins et de ses aspirations, la confiance de la population et la facilité à identifier des interlocuteurs mieux placés pour faciliter et collaborer au développement local²³⁹.

Ainsi, le gouvernement congolais ne prétend pas résoudre seul tous les problèmes socioéconomiques de la population, mais il cherche la solution dans l'engagement collectif ou la proximité public-privé qui implique le partage de rôles et le transfert des ressources. Cette privatisation de l'Etat n'implique ni la perte de ses « capacités de contrôle, ni sa cannibalisation par le privé »²⁴⁰. L'Etat a plutôt tout intérêt à « abandonner une part de son pouvoir de contrainte pour accroître son pouvoir d'influence »²⁴¹. Cette privatisation se comprend comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux particuliers entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des

²³⁷ GUISLAIN P., *Les privatisations, un défi stratégique, juridique et institutionnel*, De Broeck-Wesmaels.a., 1995, pp. 34-35.

²³⁸ DURVAUX A., L., *Logique de marché et marché public en droit communautaire. Analyse critique d'un système*, De Boeck, Bruxelles, 2006, p. 248.

²³⁹ VAN HAUTE C., *Analyse des relations entre ONG et entreprises*, UCL, 2006 (mémoire), p. 80 ; HAMULI KABARHUZA B., *op. cit.*, pp. 89-90.

²⁴⁰ HIBOU B., « Retrait ou redéploiement de l'Etat », *Critique Internationale* n°1, Automne 1998, p. 152.

²⁴¹ Hervé SERIEYX cité par BOUVIER A., *Management et projet, op. cit.*, p. 233.

représentations et des significations dont il est porteur »²⁴². Il traduit une fonction de gestion confiée à une institution afin de développer le sens d'imputabilité²⁴³.

Même si la compétence transférée est indispensable à sa survie, tout transfert étant toujours réversible, c'est-à-dire récupérable, son pouvoir d'autodétermination reste préservé. En outre, la souveraineté n'est « pas seulement un pouvoir normatif, elle a aussi une définition matérielle qui correspond au noyau dur de ses compétences indisponibles, de ses compétences qui ne peuvent pas être transférées au secteur privé »²⁴⁴. Dès lors, il est hors de question que l'administration publique se laisse dépouiller en même temps des droits et des prérogatives que lui assure le régime de droit public.

C'est ainsi qu'en cas de gestion concédée, l'activité reste sous la tutelle de l'Etat. Il n'y a donc pas véritablement transfert du secteur public vers le secteur privé. « Il est concédé, sans doute, affirme Léon Blum, mais il n'en demeure pas moins un service public. La concession représente une délégation, c'est-à-dire qu'elle constitue un mode de gestion indirecte ; elle n'équivaut pas à un abandon, à un délaissement »²⁴⁵ ni à un retrait de l'Etat. Elle serait plutôt synonyme de progrès de la collaboration des personnes privées aux fonctions étatiques²⁴⁶. Entre public et privé s'entretiendront ainsi des relations d'interdépendance en ce sens qu'en délaissant au gestionnaire la mise en œuvre des politiques publiques, les dirigeants politiques se rendent dépendants vis-à-vis du gestionnaire en ce qui concerne le *feedback* des actions sur le terrain et l'information sur la gestion des ressources organisationnelles²⁴⁷.

²⁴² LASCOUME P. & LE GALES P., « L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre LASCOUMES & Patrick LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Les Presses, Paris, 2004, p. 13.

²⁴³ Nous entendons par « sens d'imputabilité », le fait de se sentir coresponsable d'une entreprise et en partager par conséquent la responsabilité des succès et échecs. Car, souvent lorsque surgit une crise, la réaction spontanée est rejeter la faute sur quelqu'un d'autre. Pour Sylvie Trosa, le sens de responsabilité veut dire ne pas rejeter la faute sur une cause extérieure à soi-même si cette cause existe partiellement, mais en assumer les conséquences et proposer des solutions constructives. TROSA S., *Quand l'Etat s'engage. La démarche contractuelle*, éd. d'Organisation, 1999, p. 303 ; lire aussi CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit.

²⁴⁴ BELLESCIZE R., « La constitution peut-elle empêcher la privatisation de l'Etat? », in ZARKA YVES C., *Repenser la démocratie*, Armand Colin, 2010, p. 343.

²⁴⁵ Léon BLUM, cité par DE BELLESCIZE R., « La constitution peut-elle empêcher la privatisation de l'Etat ? », in ZARKA YVES C., *Repenser la démocratie*, Armand Colin, 2010, p. 341.

²⁴⁶ NEGRIN J.P., *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, BDP, t. CII, LGDJ, 1971, p. 1.

²⁴⁷ Cfr DE VISSCHER Ch., « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? », in *Revue internationale de politique comparée. La Nouvelle Gestion Publique*, vol. 11, n°2, 2004, p. 211.

Cette forme de décentralisation est un aspect essentiel de la gouvernance²⁴⁸ dont le but est de relier la responsabilité à un objectif unique et définissable²⁴⁹. Ce dernier justifie l'objet et la cause de l'engagement²⁵⁰ à faire ou à éviter et applique le système d'incitations comme élément le plus décisif du partenariat ou du contrat²⁵¹. Se fondant sur une mission qui implique l'observance des obligations réciproques²⁵², ce partenariat public-privé suppose une coopération par accords²⁵³ et s'inscrit dans l'ordre des « politiques de compromis »²⁵⁴.

Ce genre de collaboration devient ainsi une affaire de confiance, de vision et de volonté²⁵⁵ qui suppose en amont la programmation des actions et ressources disponibles. Il s'agit d'une situation où l'on sort du traditionnel gagnant-perdant au profit du gagnant-gagnant qui consiste en une conversion du « pouvoir politique » en « pouvoir public »²⁵⁶. Pour être efficace, cette collaboration exige de l'Etat la délégation et/ou la répartition des compétences entre le délégateur et le délégataire chargé de gérer le service public sous le contrôle et selon les modalités déterminées par le délégateur²⁵⁷.

²⁴⁸ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, De Boeck Université, 1999, p. 12.

²⁴⁹ HARLOW C., « Les agences exécutives au Royaume-Uni et les questions de responsabilité », in *Revue française d'administration publique* n°87, Juillet-septembre 1998, p. 447.

²⁵⁰ Concrètement, cet objet forme la matière de l'engagement qui permet de vérifier si le contrat respecte les intérêts particulier et général. La cause en est la justification, la limite et la garantie du pouvoir autonome de la volonté. Elle en est ensuite la limite ; une obligation n'est pas obligatoire, si elle est sans cause ou a une cause illicite. Elle en est enfin la garantie car privée d'effets, la volonté ne peut se faire librement sans une opinion sur les considérations ayant poussé le partenaire à s'engager. Par ailleurs, pour un contrat bilatéral, deux principes pourraient s'observer : - le **principe de l'irrévocabilité** : le respect de la parole légalement donnée tient lieu de loi et implique une force obligatoire aux contractants ; - le **principe de la simultanéité** : le respect de la parole légalement donnée nécessite d'être réciproquement exécutée de bonne foi par les parties. Cette exécution découle de l'idée de la « cause ». PILLEBAUT J.-F., *Recherche sur l'exception d'inexécution*, LGDJ, Paris, 1971, p. 27.

²⁵¹ TROSA S., *op. cit.*, p. 182. Si dans l'ordre de rémunération, le cadre institutionnel récompense la tricherie, la malhonnêteté, des organisations malhonnêtes seront créées ; s'il récompense les activités productives, des organisations seront créées afin de s'engager dans des activités productives. Lire CHAVANCE B., *L'économie institutionnelle*, La Découverte, 2007, pp. 67-68.

²⁵² BOUSSAGUET L. & al., *Dictionnaires des politiques publiques*, Sciences politiques, 2004, p. 116.

²⁵³ MASSARDIER G., *op. cit.*, p. 181.

²⁵⁴ LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir*, *op. cit.*, p. 18.

²⁵⁵ BOUVIER A., *Management et projet*, Hachette Livre, Paris, 1994, pp. 85 et 233.

²⁵⁶ Ces termes font allusion à la terminologie marxiste, où le premier revêt un sens péjoratif, comme synonyme de pouvoir « organisé en vue de l'oppression », tandis que le second, pris en bonne part, traduit l'enfantement d'une œuvre commune. Le mode de gouvernement de ce pouvoir public, affirme Michel FOUCAULT, se calque sur le modèle de la famille pour qui « gouverner, c'est exercer par rapport aux habitants, par rapport aux richesses et par rapport aux comportements de tous et de chacun, une forme de surveillance, de contrôle, tout aussi attentif que celui du père de famille sur sa maison et sur ses biens ». FOUCAULT M., *La gouvernamentalité*, Actes, n. 56, Paris, 1986, p. 9.

²⁵⁷ FLAMME M. A., *Droit administratif*, t2, Bruyant, Bruxelles, 1989, p. 1137-1138.

En effet, en RD Congo, le système de répartition des compétences entre l'Etat central et les provinces, inspiré de la Constitution de Luluabourg de 1964 qui mettait en place un fédéralisme congolais²⁵⁸, est inscrit dans la Constitution, précisément aux articles 202 et 204. Au travers des articles 122 à 124 de la Constitution et grâce aux articles 181 portant sur la caisse de péréquation ou 194 relatif à l'organisation de l'administration publique des différents niveaux, le pouvoir central congolais se réserve certaines compétences. Enfin, l'article 204 énumère les compétences réservées exclusivement aux provinces, qui sont l'aménagement du territoire, une grande partie des matières d'enseignement et de santé.

Pour expliquer la délégation de compétences, quatre arguments principaux sont souvent invoqués²⁵⁹ : le besoin de crédibiliser une politique, le besoin d'expertise, l'efficacité de la régulation et la possibilité pour les politiques de se déresponsabiliser. L'objet de ce transfert de compétences détermine alors la forme de la privatisation. Il existe ainsi trois niveaux de privatisation interdépendants²⁶⁰ : la privatisation des entreprises publiques, la privatisation d'un secteur (dont l'ouverture est assimilée à la concurrence) et la privatisation d'une économie (une sorte de désétatisation pour plusieurs secteurs). L'intérêt de notre thèse se situe au deuxième niveau d'autant que notre étude porte spécifiquement sur la privatisation des secteurs de l'éducation et/ou de la santé. Elle est un « processus de reconstruction endogène traduite par les dynamiques sociales et politiques à l'œuvre »²⁶¹, une recomposition des relations sociales sur base des mouvements sociaux.

I.2.2.1. Valorisation, construction et renforcement des mouvements sociaux

L'efficacité de la démocratie nationale n'est pas la seule affaire des représentants du gouvernement, des parlementaires, des partis politiques, des opérateurs économiques, mais elle conditionne forcément la participation de la population locale. L'heure étant celle « d'une intégration, d'une interdépendance et d'une interpénétration accrues des fonctions

²⁵⁸ POURTIER R., « Reconstruire le territoire pour reconstruire l'Etat : la RDC à la croisée des chemins », *Afrique contemporaine*, n°227/3, 2008, pp. 36-37.

²⁵⁹ THATCHER M. and STONE SWEET A., cités par GENOUD Ch., *op. cit.*, p. 198.

²⁶⁰ GUISLAIN P., *op. cit.*, p. 24.

²⁶¹ BOURMAUD D., « Quelle(s) crise(s) de l'Etat ? Etat de crise. Déclin ou reconfiguration ? », in VERCAUTEREN P. (éd.), *op. cit.*, pp. 17-34.

économiques, financières, politiques, sociales, culturelles, scientifiques, technocratiques »²⁶², et dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance, les pays incapables d'agir seuls, comme la RD Congo, sont conviés à coexister²⁶³ ou à faire avec le privé, à s'ouvrir à des représentants pour relayer leurs objectifs et à intégrer les collectivités locales et/ou de mouvements sociaux qu'ils doivent « convaincre plutôt que contraindre »²⁶⁴.

Le sens du groupe reste très fort chez l'Africain. Celui-ci aime faire partie d'une association, travailler en coopération, concevoir et exécuter avec d'autres²⁶⁵. Comme tout homme, il jouit d'une liberté associative qui s'analyse comme le droit de s'assembler avec autrui²⁶⁶, de former avec celui-ci des réseaux formels ou informels de partage de l'information, de l'expérience, etc. au sein d'un même mouvement social. En effet, un mouvement social peut se définir à partir de six caractéristiques : « un mouvement social est 1) un ensemble de réseaux informels qui est construit sur 2) des croyances partagées et 3) de la solidarité, et qui 4) se mobilise au sujet 5) d'enjeux conflictuels en 6) ayant fréquemment recours à différentes formes de protestation »²⁶⁷. Il est donc un ensemble assez vaste ou une nébuleuse qui comprend à la fois des acteurs individuels et collectifs qui se mobilisent, à certains moments, au sujet d'enjeux concrets, c'est-à-dire des problèmes concrets (salaire, éducation, santé publique) ou culturels tel que le droit d'expression.

Afin que ses différents modes d'actions produisent un effet et promeuvent éventuellement la démocratie et le développement durable, il est conseillé aux acteurs de se mobiliser et se constituer en réseaux, d'organiser leurs rapports avec les gouvernements, de participer aux comités de planification de développement aux niveaux de la région, de la province, de prôner l'autosuffisance économique²⁶⁸. Car la capacité pour un groupe de se développer dépend pour une part importante de sa capacité à construire des coalitions de partenaires et à identifier des points communs entre eux et avec les gouvernements.

²⁶² DELAS O. & DEBLOCK C., *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2003, p. XI

²⁶³ VERCAUTEREN P., « Une perte d'Etat », in VERCAUTEREN P., *op. cit.*, pp. 35-51.

²⁶⁴ GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976, p. 27.

²⁶⁵ Cfr MERLIN P., *Espoir de l'Afrique*, Présence Africaine, Paris, 1991, p. 16.

²⁶⁶ LEBRETON G., *Libertés publiques et droits de l'Homme*, 8ème édition, Dalloz, Paris, 2009, p. 533.

²⁶⁷ DELLA PORTA D. et DIANI M., *Social Movements. An Introduction*, Blackwell, Oxford, 1999, pp. 14-16.

²⁶⁸ LIAMZON T., cité par *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 148.

« Entre les unités de base de l'économie populaire se développe une logique de réseau formelle et informelle, dont les mécanismes de régulation se fondent sur un mélange hybride entre concurrence et coopération ». Cette logique de réseau engendre « le développement d'un processus de socialisation au sein de l'économie à partir des communautés. L'économie populaire s'inscrit donc dans le développement local et communautaire dans son ensemble »²⁶⁹. Ces mouvements sociaux sont de précieux facteurs de recomposition sociale : ils favorisent les enracinements, les mobilisations de force et combler les carences, les vides de l'encadrement institué en prenant l'initiative de projets locaux de développement.

La logique de développement a donc une certaine ambiguïté au point de vue politique et social. En même temps, les promoteurs assurent un appui paysan et apportent quelque chose de positif à la paysannerie. Cette nouvelle élite développe un certain nombre de revendications qui peuvent bénéficier à l'ensemble de la population locale, aussi bien à l'élite qu'à la paysannerie²⁷⁰. Ces actions associatives correspondent aux pratiques populaires par lesquelles les populations ont fait face au retrait de l'Etat dans des domaines vitaux tels que les services de l'éducation, de la santé, etc. S'inscrivant dans le cadre de la valorisation de la créativité à la base, ces actions sont des prises d'initiatives²⁷¹ en terme de travaux collectifs pour l'adduction d'eau, la construction de dispensaires, l'amélioration progressive des écoles, etc. réalisés par des populations que l'autonomisation forcée a condamnées à réinventer leur cadre de vie.

Il s'agit donc de dynamiques territoriales ou sociales qui portent ces associations, une expression des besoins mal pris en charge, des revendications et des contestations de groupes qui se sentent lésés par le fonctionnement habituel du système. Cette revendication démocratique sera souvent formulée par des organisations syndicales, corporatistes, religieuses, des institutions scolaires et surtout des groupements d'intérêts économiques ou des institutions publiques locales²⁷².

²⁶⁹ PEEMANS J.-P., *Le développement des peuples face à la modernisation*, op. cit., p. 386.

²⁷⁰ Cfr Idem, *Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, L'Harmattan, 1997, p. 166.

²⁷¹ Cfr OKITUNDU R., *Les petites organisations communautaires comme espace de développement local. Cas de la Communauté de Base au Zaïre*, Ciaco, Louvain-la-Neuve, 1994, p. 99.

²⁷² PONCELET M & alii, *Les ONG en villes africaines*, op. cit., p. 173.

Toutefois, ces mouvements sociaux ne sont pas à confondre avec les partis politiques. En effet, un mouvement social est plus large qu'un parti politique et ne se limite pas à une organisation politique. Alors qu'un mouvement social ne cherche pas à exercer le pouvoir exécutif, mais plutôt à faire pression sur lui, le parti politique quant à lui, remplit certaines fonctions dans un système politique comme la fonction de sélection des candidats. Bien qu'ils aient chacun des particularités, ils peuvent néanmoins avoir des proximités non seulement parce qu'ils dépendent d'une même base sociale, mais aussi parce que le parti politique et les mouvements sociaux peuvent former une coalition contre le pouvoir public. Ils constituent les deux formes importantes de la société civile congolaise.

I.2.2.2. La société civile dans la gouvernance congolaise

Dans le contexte de remplacement des régimes autoritaires et non coopératifs de certains pays africains, une nouvelle ère, celle de la démocratisation, a dès les années 1990 diffusé l'idée de gouvernance dans l'analyse des politiques publiques. Cette idée s'explique tant par la concentration du pouvoir que par la défaillance de l'Etat congolais dans le fonctionnement des services publics. Or, comme le souligne P.-J. Laurent : « dès que l'absence de l'Etat est avérée dans certaines situations, l'élaboration de services publics peut renvoyer à un espace de gouvernance »²⁷³. Cette gouvernance est le dépassement des politiques antérieures qui ont accordé une faible place au dialogue entre acteurs sociaux²⁷⁴. Elle implique des échanges politiques, pratiques ou symboliques qu'on observe entre acteurs individuels et collectifs en relation à la fois de coopération et de concurrence, dont le point de départ est marqué par de grandes négociations sociales²⁷⁵.

La quête de cette gouvernance participative qui est une nouvelle façon de gouverner, impose à l'Etat un réaménagement des lieux de pouvoir, une diversification des acteurs (public, privé, associatif) et la participation des locaux. C'est dans ce processus qu'émerge la société civile. Poursuivant le but de « s'établir sur des bases se voulant solides et

²⁷³ LAURENT P.J., *Les pentecôtistes du Burkina Faso*, op.cit., p. 271.

²⁷⁴ Cfr GAUDIN J. P., *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses des Sciences Po, 2002, p. 33.

²⁷⁵ Ibidem, p. 35.

transparentes dans sa rivalité avec l'Etat congolais »²⁷⁶, l'entreprise de la société civile congolaise remettra en question les actes du MPR et exigera l'instauration de la démocratie.

La dictature a plutôt enfoncé davantage le peuple dans le désespoir²⁷⁷. La misère s'étant accrue vers la fin des années 1980 suite à l'affaiblissement de la régulation politique, des « Zaïrois » acquis au changement se sont mis à revendiquer la bonne gouvernance en RD Congo. Ils proposaient en fait d'établir de toute urgence l'Etat de droit qui mettrait en place des systèmes politiques décentralisés respectant la dignité humaine et les libertés fondamentales des citoyens, et ouvrant la voie du développement²⁷⁸. Devant la vigueur de ces revendications, le Président Mobutu, dans son discours du 24 avril 1990 octroya la démocratie avec une tentative d'instaurer « le multipartisme à trois »²⁷⁹. Avec de nouvelles pressions sociales et dans le contexte international, le multipartisme intégral fut institué par une loi du 18 décembre 1990.

Dans la course au pouvoir exécutif, nombreux partis se constituèrent et d'autres furent financés par le régime en place afin d'embrouiller les cartes au sein de la Conférence Nationale Souveraine. Celle-ci a imposé la société civile comme partenaire incontournable. En l'absence d'institutions légitimes, la société civile apparaissait comme la composante à travers laquelle le peuple s'exprimait sur la marche du pays. C'est pourquoi, elle fut acceptée comme composante majoritaire à côté des institutions publiques et des partis politiques. L'année 1990 fut celle tant d'une rapide expansion la société civile au niveau de l'espace civil national que du multipartisme au Zaïre. Sitôt que le président Mobutu annonça solennellement l'abolition de son Parti-Etat, sitôt se créèrent près 300 partis politiques décidés à conquérir ou à conserver le pouvoir²⁸⁰. Certaines de ces formations politiques furent d'ailleurs qualifiées de partis alimentaires.

²⁷⁶ BISANSWA J., « D'un miroir l'autre. La grammaire de l'historiographie du Kivu dans la géopolitique régionale des Grands Lacs », in QUAGHEBEUR M. (dir.), *Figures et paradoxes de l'histoire au Burundi, au Congo et au Rwanda*, L'Harmattan, Paris, 2002, p. 722.

²⁷⁷ Cfr MBAYOKO H., « Le peuple s'interroge ! A quand la démocratie au Zaïre ? », in *L'Africain*, n°171, Toussaint 1995, p. 24.

²⁷⁸ MUKENDI G. et KASONGA B., *Kabila. Le retour du Congo*, éd. Quorum, SPRL, Belgique, 1997, p. 119.

²⁷⁹ DE VILLERS G., *Zaïre. La transition manquée. 1990-1997*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 18.

²⁸⁰ KABAMBA Nk., *op. cit.*, p. 88.

Durant la période 1997-2000, à la prise du pouvoir par l'AFDL le 24 mai 1997, les partis politiques furent d'abord interdits. Ensuite, le décret-loi n° 194 du 29 janvier 1999 relatif aux partis et aux groupements politiques amorça le multipartisme. Le propre de ces partis politiques est de chercher à participer à la gestion du pouvoir politique et/ou à conquérir le pouvoir exécutif. Car l'objectif de l'organisation ne doit pas être seulement de faire pression sur, ou d'influencer le pouvoir politique : un parti politique doit, soit conserver le pouvoir s'il y est déjà, soit vouloir le renverser ou le conquérir, et donc s'y opposer seul ou avec d'autres partis dans les systèmes où des coalitions sont nécessaires. Par conséquent, le parti politique n'est pas un mouvement social car celui-ci ne vise pas à conquérir le pouvoir exécutif.

L'accès à des postes politiques leur exige d'engager des moyens financiers importants surtout lors des campagnes électorales tant au niveau provincial que national. Afin d'espérer le soutien populaire, les membres des partis politiques font non seulement des dons sporadiques dans le cadre de contributions aux formations médicales, scolaires et sportives/culturelles, mais aussi ils prennent part aux diverses manifestations civiles²⁸¹ ou de revendication de droits humains. Cette volonté de s'associer aux mouvements sociaux pour s'opposer au système administratif en cas d'abus, vise tant l'adhésion des notables en vertu de leur prestige et/ou de leur richesse que la socialisation des électeurs en général²⁸².

Cette volonté de socialisation constitue le point commun entre les partis et la société civile. Ceux-ci ont ainsi mené des actions concertées pour organiser la résistance populaire. Ils ont pris des positions ouvertes à travers les mémorandums qu'ils ont largement diffusés afin de persuader les dirigeants et d'éclairer la population sur les questions d'intérêt régional ou national. C'est dans cet esprit de contestation du pouvoir politique que certaines ONG de développement avaient demandé d'une part aux pays amis du Congo de procéder au blocage des comptes bancaires des dinosaures, au rapatriement de leurs avoirs acquis illégalement afin

²⁸¹ Cfr MUGANZA D., « L'institutionnalisation du système de confiance en République démocratique du Congo », in *Pour bâtir un Congo plus beau*, UOB 28-29 juin 2010, L'Harmattan, pp. 69-70 et 74.

²⁸² CHAGNOLLAUD D., *Science politique*, 6^{ème} édition, Dolloz, Paris, 2006, pp. 213-214.

de relancer l'économie nationale et, d'autre part, aux firmes allemandes Giesecke et Devrient de Munich de cesser d'imprimer des billets pour encourager l'inflation au Congo²⁸³.

C'est notamment cette coalition des partis politiques et de la société civile contre les abus du pouvoir public qui justifie leurs conflits avec l'Etat congolais²⁸⁴. Bien qu'ils puissent composer pour une même cause, les partis et la société civile restent bien différents l'un de l'autre. Alors que les partis politiques appartiennent à la société politique, c'est-à-dire qu'ils appartiennent à une sphère régie par la loi de la contrainte et qui se distingue tant par la poursuite des finalités politiques que par l'allocation des ressources, la sphère privée à laquelle appartient la société civile représente le domaine de la vie sociale où les individus, seuls ou en groupe, poursuivent des objectifs économiques et sociaux. Cette sphère est ainsi régie par les lois du marché, de l'échange et de l'association²⁸⁵.

Parler de la société civile en tant qu'institution, sous-entend l'ensemble des personnes physiques et morales : associations culturelles, sportives, religieuses, de communautés paysannes de diverses natures, mais sans but lucratif. Excluant les partis politiques en raison de leur quête du pouvoir exécutif, ces diverses associations deviendront des lieux de contre-feux aux manipulations ethniques du pouvoir et formeront plus tard la nébuleuse de la société civile, un riche terreau où germera la revendication démocratique²⁸⁶. Dans sa « très grande hétérogénéité »²⁸⁷, cette société civile est dynamique et plurielle ; elle est particulièrement apte à surmonter et à contrecarrer l'ethnocentrisme²⁸⁸ pour former l'unité dans la diversité. Elle développe ainsi une logique de réseau, formelle et informelle, dont les mécanismes de régulation se fondent sur un mélange hybride, entre concurrence et coopération.

²⁸³ MUCHUKIWA B., « Société civile, justice transitionnelle et reconstruction de la RD Congo », in *Cahiers des Droits de l'homme et de la paix en Région des Grands Lacs*, vol. 1, n° 1, 2004, p. 22.

²⁸⁴ La coalition des partis politiques et de la société civile, n'est l'unique cause qui justifie le rapport conflictuel avec l'Etat Congolais. Mais il importe de noter également les faits que le pouvoir public reproche les associations. Il s'agit notamment de leur engagement politique, de leur indépendance d'esprit, de leurs importantes relations avec les partenaires, etc. MUCHUKIWA B., *op. cit.*, p. 22

²⁸⁵ HAMULI KABARHUZA B., *op. cit.*, p. 23.

²⁸⁶ BRAECKMAN C., *Terreur africaine*, *op. cit.*, pp. 55-56 ; DE SAINT MOULIN L. & N'GANZI R., *Eglise et société*, *op. cit.*, p. 479.

²⁸⁷ PEEMANS J.-P., *Crise de la modernisation et pratiques populaires*, *op. cit.*, p. 166.

²⁸⁸ HARBESON J. W., (ed.), *Civil Society and the State in Africa*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994, pp. 6 et 26-27.

Ce dialogue entre la société civile et le pouvoir politique se fait selon quatre formes : l'information, la déclaration ou prise de position, la concertation et la négociation²⁸⁹. Leurs rapports ont été davantage tendus que cordiaux. Perçue comme une menace à la stabilité des régimes dictatoriaux, la société civile n'a jamais entretenu de bons rapports avec le régime de Mobutu, ni avec celui de Kabila. Tous l'accusent d'être manipulée par les puissances étrangères qui constituent la majorité de ses partenaires²⁹⁰, de se mêler de politique et d'empiéter sur les prérogatives dévolues à l'Etat lorsqu'elle exprime ses revendications légitimes. Cependant, ces rapports plus ou moins conflictuels n'excluent pas la collaboration de la société civile (au niveau national ou provincial) avec les services techniques de plusieurs ministères de l'éducation et de la santé publique, des Droits humains, etc. Mais, cette collaboration est plutôt conflictuelle²⁹¹.

Dans ce cadre, le mécanisme de collaboration emprunte de formes et de canaux variés. Les stratégies de collaboration ou de négociation varient selon le statut du partenaire, c'est-à-dire selon qu'il est un organisme étranger, le pouvoir public ou une association locale. Avec celle-ci - et c'est le cas pour cette thèse - le partenariat porte souvent sur la collaboration autour du projet commun, l'échange des expériences, l'appui technique mutuel, voire le crédit mutuel. Cette collaboration est souvent formalisée par la création d'un collectif commun qui se superpose à leurs activités. Ce collectif commun constitue le cadre formel au sein duquel se réalise ce type de dialogue et de communication²⁹².

Depuis plus de deux décennies, les membres de la société civile sont en opposition continue avec l'Etat congolais à cause du caractère dérisoire des rémunérations. Pour calmer les menaces des fonctionnaires, le gouvernement ne consulte formellement que seuls les syndicats pour lesquels la grève et d'autres actes non violents constituent une arme pour la défense de leurs droits. Le modèle emprunté par les associations de défense de droits de la personne comprend trois aspects : la dénonciation, l'accusation dans la presse et la diffusion

²⁸⁹ HAMULI KABARHUZA B., *op. cit.*, p. 84.

²⁹⁰ Les partenaires de la société civile en ordre d'importance se présentent de la manière suivante : les ONG internationales (37,6%), les ONG nationales (19,2%), les agences de coopération multilatérales (14,6%). Lire HAMULI KABARHUZA B., *op. cit.*, p. 85.

²⁹¹ HAMULI KABARHUZA B., *op. cit.*, p. 80.

²⁹² *Ibidem*, p. 82.

et/ou la transmission des rapports auprès des organismes internationaux. Ces stratégies font de ces défenseurs des droits de l'homme des ennemis du gouvernement²⁹³.

Les raisons de méfiance entre les autorités locales et les acteurs privés sont réciproques et de divers ordres. En effet, les tenants du pouvoir n'apprécient pas que des moyens financiers soient directement donnés aux associations sans passer par eux. La coopération indirecte n'est donc pas acceptée par une bonne partie des membres de gouvernement. Ceux-ci estiment que ce mode d'action se fait non seulement au détriment du renforcement des services de l'Etat et son administration, mais aussi il prive les dirigeants politiques de ressources sûres et du droit de regard.

Au niveau national ou provincial, le gouvernement considère certains acteurs privés comme des partis politiques camouflés ou des caisses de résonance de partis politiques. L'appréhension de ce gouvernement est également grande quant à l'influence que la pluralité d'Eglises congolaises peut avoir sur les consciences. Tout en étant membres de la société civile, ces Eglises donnent quelques fois l'impression d'être un puissant instrument de propagande à l'égard des fidèles. Une société civile forte est ainsi vue comme une menace ou atteinte au rôle de l'Etat, un facteur de contestation idéologiquement plus proche de l'opposition, ce qui explique que l'Etat, tout en appréciant le rôle de la société civile, s'en méfie et cherche à le contrôler. Les leaders des organisations civiles estiment de leur côté que l'ignorance, l'amateurisme et l'incompétence gouvernementale ont beaucoup influé sur la collaboration entre le pouvoir et la société civile²⁹⁴.

Toutefois, ces rapports conflictuels ne se limitent pas à la collaboration entre public et privé, mais ils caractérisent aussi les relations entre les acteurs des associations privées. Cette conflictualité est due à la quête des avantages sociaux (promotion sociale) ou des opportunités personnelles ou géopolitiques. Au-delà de leurs activités et de la poursuite des intérêts tant individuels que collectifs, ces associations apolitiques assument la fonction de porte-parole des groupes sociaux organisés ou marginalisés auprès du pouvoir public. Elles aident la population à sortir de leur inertie, de la soumission et du fatalisme devant les abus et les

²⁹³ HAMULI KABARHUZA B., *op. cit.*, p. 85.

²⁹⁴ *Ibidem*, pp. 87 et 89.

erreurs des autorités. Elles encouragent une mentalité de résistance non violente dont ils sont souvent victimes dans les pays du Sud et particulièrement en RD Congo comme ce fut le cas lors du massacre des étudiants à Lubumbashi les 12 et 13 mai 1990 ou lors de la « marche d'espoir »²⁹⁵ qui eut lieu à Kinshasa le dimanche 16 février 1992.

Comme l'exprime Khilnani : « la société civile incarne, aux yeux de ceux qui l'invoquent, la volonté de restituer à la société des pouvoirs économiques, sociaux ou d'expression que les Etats auraient usurpés »²⁹⁶. Cette valorisation de la société civile tient à son engagement à mettre en place des stratégies de lutte contre la pauvreté²⁹⁷, et à promouvoir l'intégration des associations locales et leur participation au développement du pays. Ces pratiques qui visent à « libérer les énergies de simples citoyens en leur permettant de se prendre eux-mêmes en charge »²⁹⁸ représentent, selon Fritz²⁹⁹, une évolution positive pour l'autonomie de divers acteurs sociaux. Elles se fondent sur un double motif : prendre conscience de leur état de pauvreté et inventer ensemble un mode de collaboration en vue d'une protection mutuelle.

Il s'agit en d'autres termes de prendre conscience de l'inefficacité du travail individuel, d'adhérer à la quête d'une autre manière de vivre en commun et de tenter d'inventer un « ailleurs »³⁰⁰, où émerge le sentiment d'autodétermination, de régénération individuelle et collective pour le bien-être humain³⁰¹. On peut dès lors considérer que le rôle de la société civile dans la gouvernance décentralisée comprend quatre fonctions³⁰² : une fonction d'avocat pour la représentation des intérêts de ses circonscriptions ; une fonction de prestation de services au niveau local dans les domaines de l'éducation, de la santé, etc. ; une

²⁹⁵ Cette marche d'espoir eut les paroisses catholiques comme un des foyers d'organisation de divers corps sociaux que compte le pays, précisément tous ceux acquis au changement. Lire DE SAINT MOULIN L. & N'GANZI R., *op. cit.*, p. 377 ; OYATAMBWE W., *op. cit.*, p. 127.

²⁹⁶ KHILNANI S., « La « société civile ». Une résurgence », *Critique internationale*, 10, 2001, 38.

²⁹⁷ PONCELET M. & alii, *op. cit.*, p. 40.

²⁹⁸ BANQUE MONDIALE, 1989, *op. cit.*, p. 6.

²⁹⁹ FRITZ J. C., *Etat et groupes sociaux face à la gestion internationale du développement*, in *Etats et Société dans le Tiers-Monde de la modernisation à la démocratisation ?*, Cedex, Paris, 1992, 194

³⁰⁰ LAURENT P.J., *L'offre de guérison des Assemblées de Dieu du Burkina Faso. Un bricolage un train de se faire entre la société mythique et la modernité globalisée*. Ethnographiques.org, (en ligne). <http://www.ethnographiques.org/n°14,octobre2007/laurent.html>, p. 6.

³⁰¹ MUKOKA E., *La vision du développement dans l'œuvre scientifique de André R. Ilunga Kabongo*, in *Les intellectuels congolais face à leurs responsabilités devant la nation*, ICREDES, USA, 2007, pp. 48-49 ; Lire aussi BONGO-PASI, *op. cit.*, p. 560.

³⁰² <http://www.afrimap.org/english/images/paper/mali>, consulté le 31.01.2012.

fonction de partenaire du gouvernement dans la planification du développement, la mobilisation des ressources et la promotion d'une meilleure compréhension du système de décentralisation ; une fonction de surveillant de l'activité gouvernementale.

L'intérêt de cette thèse porte essentiellement sur le deuxième et le troisième rôles fusionnés ensemble. Il s'agit de la fonction du partenariat public-privé dans la conduite des services de l'éducation et de la santé au niveau local. Parmi les différents acteurs privés intervenant dans le fonctionnement d'un tel partenariat en RD Congo, on peut souligner la place incontournable de nouveaux courtiers du développement, notamment les groupes religieux³⁰³. Cette pluralité d'églises porte chacune un trait particulier et forme avec d'autres composantes la société congolaise.

I.2.2.2.1. Le pluralisme d'églises en RD Congo

L'une des caractéristiques fondamentales des Etats subsahariens est la très grande diversité sociologique³⁰⁴. Mais « cette diversité signifie peut-être la mosaïque, mais pas le chaos » en ce sens qu'elle repose sur un principe d'homogénéité culturelle³⁰⁵. A l'exception de quelques-uns, la plupart de ces Etats sont un bouillon d'ethnicité, et un lieu de rencontre de plusieurs religions. Dans le monde actuel, ce pluralisme (ethnique ou religieux) et le respect des différences constituent des valeurs devenues consensuelles et indispensables à la cohésion sociale, à la démocratie, au respect et à la promotion de la dignité de l'homme³⁰⁶.

Pour le cas de la RD Congo, la Constitution du 18 février 2006 consacre ce pays comme Etat laïc. Elle souligne la non-existence de religion d'Etat. Cela n'exclut pas la présence d'un certain nombre d'Eglises sur le sol congolais. En effet, la population congolaise

³⁰³ BARON C., « Société civile et nouvelles formes de partenariat pour l'accès à l'eau », in *Revue internationale et stratégie*, vol. 2, n°66, 2007, pp. 87-88.

³⁰⁴ Cette hétérogénéité culturelle et ethnique fait de ces entités subsahariennes, un champ fertile pour toutes les formes d'antagonismes. Deux sont essentiellement à signaler : les antagonismes « tribo-politiques », et les antagonismes « géo-politiques » selon l'expression de Jean-Pierre FOGUI, *L'intégration politique au Cameroun : une analyse centre-périphérie*, LGDJ, Paris, 1990, p. 23. Pour cet auteur, les antagonismes « tribo-politiques » sont des « oppositions entre tribus, oppositions entre partis politiques reposant sur des bases tribales ». Tandis que les antagonismes « géo-politiques » relèvent plutôt du registre des oppositions entre régions.

³⁰⁵ ROPIVIA M.-L., *Géopolitique de l'intégration en Afrique noire*, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 96.

³⁰⁶ Cfr MUGARUKA R., « Convertissez-vous et croyez au message du salut » (Mc1, 15). *Chroniques de la République Démocratique du Congo en crise de repères*, t1, édition Feu torrent, Kinshasa, 2011, p. 250.

est répartie entre deux grandes tendances religieuses³⁰⁷ : la tendance religieuse traditionnelle africaine et la tendance religieuse étrangère ou le courant dit des religions importées. La tendance religieuse traditionnelle africaine regroupe toutes les religions traditionnelles des peuples et ethnies du Congo.

Bien que n'étant pas socialement organisées sous la forme institutionnelle d'« Eglise », ces religions traditionnelles fédèrent plusieurs croyances religieuses qualifiées d'« animisme » par les ethnologues et anthropologues. Ces croyances religieuses constituent le socle du religieux dans les cultures africaines. Par ailleurs, ces religions traditionnelles africaines furent les grandes victimes de la campagne « culturicide » de l'invasion islamo-esclavagiste arabe et de la mission civilisatrice coloniale européenne du 19^e siècle. Malgré leur déclin proclamé par les missionnaires chrétiens et musulmans, les religions traditionnelles africaines représentent encore plus de 4,01% de la population congolaise.

De son côté, la tendance religieuse étrangère ou le courant dit des religions importées regroupe toutes les religions et mouvements spirituels d'origine étrangère implantés sur l'ensemble du territoire de la RD Congo. Parmi ces confessions religieuses, figurent d'abord l'Eglise catholique qui, avec une adhésion de 47% de la population, est la plus importante de la RD Congo ; ensuite, les protestants (baptistes, presbytériens, pentecôtistes) qui, unifiés à partir de 1970 dans l'Eglise du Christ au Congo, rassemblent 28% de la population congolaise ; puis, l'Eglise kimbanguiste qui, créée en 1921 par Simon Kimbangu, réunit 16% de la population congolaise et, enfin, la communauté musulmane qui est aujourd'hui en conquête des adeptes, compte environ 8,5% de la population. A ces Eglises s'est ajouté le mouvement dit des Eglises de réveil dont la plupart sont créées sur place par des « prophètes locaux » ou des sectes qui ont des sièges à l'étranger³⁰⁸.

Ces principales religions ont l'avantage de disposer d'un ancrage solide et réel sur l'ensemble du territoire national et jouissent en général d'une bonne crédibilité auprès de la population, de l'Etat et des partenaires étrangers. Elles peuvent être classées en deux types : les églises qui ont travaillé depuis l'Etat indépendant du Congo (EIC) et les églises de réveil.

³⁰⁷BALAAMO M. J.-P., *Eglises et Etat en république démocratique du Congo du Congo. Histoire du droit congolais des religions (1885-2003)*, L'Harmattan, 2008, p. 22

³⁰⁸HAMULI KABARHUZA B., *op. cit.*, pp. 35-36.

S'agissant des églises œuvrant depuis l'EIC, elles ont été à l'origine des premières œuvres sociales. D'un caractère foncièrement paternaliste et caritatif, comme le souligne Kimpianga³⁰⁹, ces églises (ou associations) furent parmi les premières associations sans but lucratif opérant au sein de l'EIC. Contrôlées par l'Etat, elles étaient également passives et apolitiques car dépendantes financièrement de l'administration coloniale.

Après l'indépendance, la promotion sociale des populations restera un domaine d'activité réservé à ces églises et congrégations religieuses. Au Congo cela est dû, d'une part, à l'absence de cadre juridique précis des associations et, d'autre part, à la constitution, à la suite de l'établissement de la Seconde République, d'un régime monopartite où les pratiques associatives se font dans le cadre de structures mises sur pied par le parti unique (MPR). C'est ainsi que durant les trois décennies qui ont suivi 1960, sinon au-delà, les Occidentaux et les Eglises continueront d'assurer le monopole dans la promotion des communautés de base. Dans le contexte social et politique du pays, aux côtés des églises qui existent depuis l'EIC, se sont progressivement constituées les églises de réveil qui attirent une particulière attention.

I.2.2.2.2. Les Eglises de réveil

Alors que vers les années 1990, le Zaïre était déjà en panne économique, la vie devenait un jeu de hasard³¹⁰. S'il est alors un phénomène qui se développa de manière significative pendant ces temps de crise et des pratiques populaires, c'est celui des sectes religieuses communément appelées Eglises de réveil constituées d'une chrétienté d'un nouveau genre. Celle-ci n'appartenait ni au catholicisme, ni au protestantisme, ni au kimbanguisme classique, mais elle était évangélique et messianique. On parlait d'« Eglises du réveil » ou d'« Eglises pentecôtistes ». Elles naissaient sous l'impulsion de missionnaires étrangers, surtout en provenance des Etats-Unis³¹¹. L'émergence de ces Eglises chrétiennes de réveil au Congo fut un fait révélateur d'une société en pleine mutation et une réalité incontournable.

³⁰⁹ KIMPIANGA M., *Le Mouvement ONG au Zaïre, Kinshasa, op. cit.*, p. 11 et 14-16.

³¹⁰ Dans le Zaïre de 1990, les jeux de hasard devinrent particulièrement populaires. Les loteries, les pratiques de divination et de sorcellerie pour donner un coup de pouce à la chance car l'argent et la mystique allaient de pair. Même Mobutu se laissait volontiers entourer de puissants Marabouts et de toutes sortes de féticheurs. Lire VAN REYBROUCK D., *Congo. Une histoire*, Actes du Sud, 2012, p. 436.

³¹¹ *Ibidem*, pp. 436-437.

Ces Eglises de réveil font partie de ce qu'on appelle les « Eglises indépendantes africaines » (indépendantes ou encore informelles)³¹². Appelées aussi « églises de guérison de l'esprit saint »³¹³, elles constituent des communautés charismatiques d'adeptes réunis autour d'un homme ou d'une femme qu'ils considèrent comme leur prophète ou chef spirituel. Celui-ci est l'envoyé, l'épiphanie qui détient le pouvoir et l'inspiration du Saint-Esprit et canalise le don de la vie dans l'intérêt de la communauté et de ses adeptes.

Ces églises peuvent être regroupées en deux grandes tendances³¹⁴. La première regroupe les Eglises indépendantes de type traditionnel qui sont nées pendant la colonisation comme une réaction des autochtones face au comportement des missionnaires et de la situation sociopolitique du pays. C'est le cas du Kimbanguisme en RD Congo qui, résultant d'un syncrétisme entre le protestantisme et la tradition africaine, est né dans le but de s'émanciper de la tutelle de la colonie belge.

La seconde tendance issue des Eglises pentecôtistes dont le mouvement est venu des Etats-Unis, rassemble les Eglises de réveil. Elle accuse les églises indépendantes de type traditionnel de faire un mélange entre les éléments du message chrétien et les traditions dont certains éléments sont considérés comme contraires à l'évangile. Le mouvement de la seconde tendance tire ses origines lointaines de l'Eglise pentecôtiste américaine dénommée « *Elim Missionary Assembly* » installée au Kenya depuis 1937 et qui deviendra en 1959 la « Fraternité Evangélique de Pentecôte en Afrique ».

Le mouvement des Eglises de réveil a pris de l'élan en RD Congo avec l'arrivée vers la fin des années 1960 de l'évangéliste américain T.L. Osborn suivi plus tard par d'autres évangélistes internationaux. Au milieu des années 80, le pays a connu une efflorescence des Eglises de réveil ; presque tous les groupes de prière se transformaient en Eglise ou en assemblée charismatique avec comme point commun les manifestations du Saint-Esprit. Considéré comme réponse de Dieu à son peuple face à la crise multiforme qui sévit dans le

³¹² *Le Petit Futé, République Démocratique du Congo*, Paris, 2010, pp. 113-114.

³¹³ DEVISCH R., « Le pillage de Jésus : les églises de guérison et la villagisation de Kinshasa », in *Cahiers africains : Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, n°19-20, L'Harmattan, Paris, 1996, pp. 92-135.

³¹⁴ Pour en savoir plus, lire BALAMO M. J.-P., *op. cit.*, p. 225

pays depuis plus de deux décennies, le réveil spirituel au Congo, comme tout nouveau mouvement de masse, a sensiblement influencé le comportement des Congolais.

Malgré ses aspects positifs tels que la conversion de certains marginaux de la société, la prise de conscience pour une culture de travail, la solidarité, la fraternité, les faits néfastes sont par contre l'espérance et le désir d'une intervention divine dans l'oisiveté ou l'escroquerie de certains « hommes de Dieu » en période de crise. C'est ce qui explique la superficialité observée dans le comportement des gens en rapport avec l'évangile. Une telle attitude n'est pas à encourager là où l'on veut amener les gens à se prendre en charge et à prendre leur destin en mains. Ce refuge dans les sectes religieuses et/ou la recherche du gain facile, font partie de l'explosion des activités informelles, des stratégies de survie que développe la population face à la misère sociale.

Si toutes ces églises sont actives dans la société civile, toutes ne partagent pas cette culture d'oisiveté et de facilité. L'Eglise catholique s'inscrit particulièrement contre cette tendance : elle reste active dans la promotion du développement de la personne humaine³¹⁵. Cette spécificité, ajoutée à ses propres ressources, l'habilite à occuper le devant de la scène et à jouer le rôle de leader au sein de la société civile du Congo. Cependant, cette Eglise compte en son sein plusieurs familles appelées congrégations dont chacune a son mode de vie. Dès lors se pose la question de savoir comment l'Eglise catholique harmonise ses différentes branches.

I.2.2.3. L'Eglise catholique dans le temporel congolais

L'Eglise catholique du Congo est le géant du catholicisme en Afrique. En 2002, elle comptait 28 443 000 membres, soit 50,39% de la population congolaise. Quant au nombre des chrétiens, elle occupe le premier rang en Afrique et le 16^{ème} au niveau mondial. Cette institution se présente comme la communauté religieuse la plus structurée et la mieux organisée de toutes les confessions religieuses en RD Congo. Elle compte 41 diocèses et 6 archidiocèses regroupés en 6 provinces ecclésiastiques³¹⁶ parmi lesquelles figure celle du

³¹⁵ HOUÉE, *op. cit.*

³¹⁶ BALAAMO M. J.-P., *op. cit.*, pp. 22-23.

Kivu dont Bukavu est le siège métropolitain. Ces diocèses et archidiocèses forment ce qu'on appelle les Eglises particulières.

I.2.2.3.1. Les Eglises particulières et leurs branches auxiliaires

Le terme d'« Eglises particulières » est une grande innovation du Concile Vatican II selon lequel les Eglises particulières ne sont pas « une partie » de l'Eglise universelle, résultant d'un partage, tout comme l'Eglise universelle ne résulte pas de l'addition des Eglises particulières. Ce concile affirme par ailleurs « que l'Eglise locale ne tire pas son origine de la topographie, bien que la plupart du temps circonscrite par un territoire, mais qu'elle s'inscrit dans le système même de l'Eglise du Christ »³¹⁷.

Dans sa singularité, l'Eglise particulière renferme en son sein diverses familles communément appelées « les instituts de vie consacrée et les sociétés de vie apostoliques » (canons 573-730). En effet, dans l'organisation des œuvres apostoliques, les religieux et le clergé séculier agissent de concert. Ainsi, entre les divers instituts et le clergé séculier il est recommandé que soit encouragée une collaboration ordonnée, ainsi que, sous la direction de l'évêque diocésain, une coordination de toutes les œuvres et activités apostoliques (Canons 678 § 3 et 680). En fonction d'une pastorale d'ensemble, cet évêque est donc le responsable du développement de l'action des congrégations religieuses³¹⁸. A la tête de l'Eglise particulière, chaque évêque est le législateur de son diocèse. Il le dirige selon les prescriptions du Droit canon.

I.2.2.3.2. L'ordre juridique des Eglises particulières

Les Eglises particulières sont des entités territoriales dans lesquelles et à partir desquelles existe l'Eglise catholique une et unique. Elles correspondent aux diocèses dont l'administration est confiée à l'évêque (canon 368). Au niveau de chaque pays, elles fonctionnent chacune selon une organisation juridique, des structures qui répondent au besoin

³¹⁷ *Quelle Eglise pour l'Afrique du troisième millénaire ? Contribution au Synode spécial des Evêques pour l'Afrique. Actes de la Dix-huitième Semaine théologique de Kinshasa du 21 au 27 avril 1991*, FCK, Kinshasa, 1991, p. 251.

³¹⁸ Article 22 du « Règlement d'Ordre Intérieur » de la *Convention des Ecoles Conventionnées Catholiques*, Kin. 1978.

du peuple de sa juridiction. Elles suivent à la lettre l'organisation de l'Eglise telle que stipulée dans le Code de Droit canonique. En effet, ce Code la prescrit en trois strates³¹⁹ : l'organisation diocésaine, infra diocésaine et supra diocésaine.

Comme organisation supradiocésaine, toutes nos Eglises particulières sont organisées en provinces, en conférences nationales et même en conférences régionales qui regroupent les conférences nationales de quelques pays voisins selon les affinités linguistiques ou géographiques. Pour favoriser l'exercice de la charge pastorale (canon 374), ces Eglises particulières sont bien structurées au niveau diocésain et infradiocésain. Cette sorte de décentralisation qui fait penser au principe de subsidiarité leur permet de pouvoir bien fonctionner et faciliter le travail des ouvriers apostoliques.

I.2.2.2.3. L'Eglise locale et la question socio-économique

Avant l'indépendance, les missions catholiques considéraient l'œuvre coloniale comme un acte de charité³²⁰. Elles devaient par conséquent participer à l'humanisation et à la rationalisation de l'œuvre civilisatrice. Autrement dit, elles ont fourni un concours apostolique sans lequel « les gouvernements coloniaux étaient incapables de remplir leur mission propre, et par suite, de légitimer leur domination sur les peuples indigènes »³²¹.

Ces considérations nous aident à comprendre comment l'Eglise était engagée aux côtés de l'administration coloniale dans l'exécution de certains de ses programmes socio-économiques. Cependant, les enseignements des Souverains Pontifes à travers les différentes encycliques comme *Rerum Novarum* (Léon XIII, 1891), *Quadragesimo Anno* (Pie XI, 1931), *Mater et Magistra* (Jean XXIII, 1961) pour ne mentionner que celles-ci, ont mis un accent particulier sur l'intervention de l'Eglise dans des questions économiques et sociales.

Ainsi, bien que le rôle de l'Eglise catholique soit d'abord de sanctifier les âmes et de les faire participer au bien de l'ordre surnaturel, elle est cependant soucieuse des exigences de

³¹⁹ *Quelle Eglise pour l'Afrique du troisième millénaire ?*, op. cit., pp. 248-249.

³²⁰ MATHIAM J. cité par MUKURI M., « L'Eglise catholique et la mobilisation agricole au Burundi colonial », in *Mémoire, éthique et développement au cœur de l'Afrique*, tome LXV n°4, Septembre – Décembre 1999, p. 414.

³²¹ MAZE J. cité par MAKURI M., op. cit., p. 415.

la vie quotidienne des hommes, en ce qui concerne leur subsistance et leurs conditions de vie³²². L'on comprend dès lors que l'Eglise exerce inévitablement une activité socio-économique. Elle est productrice et employeur. « Là n'est pas sa préoccupation première, précise Walter Hilger : c'est à titre secondaire et presque malgré elle que l'Eglise prend en charge des tâches purement économiques. Celles-ci sont alors considérées comme un moyen d'accomplir sa mission religieuse et humaine »³²³.

L'exercice de cette fonction d'intermédiaire s'inscrit dans un cadre coopératif avec le pouvoir public. Sans s'exclure ni s'altérer, ces deux pouvoirs autonomes s'intègrent mutuellement et font prévaloir la collaboration sur les rivalités. Ils adaptent leurs structures en fonction des fluctuations de l'environnement³²⁴. Dans cette optique, les acteurs (public et privé) reconnaissent leur coopération comme étant plus avantageuse que le conflit, si leurs échanges, une fois structurés, apportent la stabilité, et favorisent des résultats favorables³²⁵. Ils sont déterminés moins par la subordination et résistance que par un compromis. Dans ce cas, les rapports de ces deux partenaires peuvent être de deux ordres³²⁶ : d'une part, l'indépendance du privé vis-à-vis de l'Etat. Elle peut ainsi exercer sur l'immobilisme de l'Etat une force de pression sur laquelle peut compter la société civile. Ce rapport traduit une rivalité, voire une hostilité qui exclut toute coopération.

D'autre part, la dépendance du privé vis-à-vis de l'Etat. Dans ce cas, la coopération peut avoir deux natures différentes : politique et financière. Elle est de nature politique lorsqu'elle jouit d'un caractère sécuritaire. Par contre, lorsqu'elle est de nature financière, elle donne lieu à une « *sous-traitance* », une *régulation sociale* de certains secteurs sociaux comme l'éducation, la santé, etc. que l'Etat congolais délègue à la gestion de l'Eglise catholique. Bien qu'elle ait pour principale conséquence la réduction de l'autonomie de l'institution assistée ou cofinancée³²⁷, cette nature financière est liée aux « activités classées

³²² Mater et Magistra, cité par *Ibidem*, p. 416.

³²³ HILGERS W., cité par *Ibidem*, p. 417.

³²⁴ *Dictionnaires des Sciences économiques et sociales*, Bréal, Rosny, 2002, p. 340.

³²⁵ Cfr BLOM A. & CHARILLON F., *Théories et concepts des relations internationales*, Hachette, Paris, 2001, pp. 156 & 159 ; TROSA S., *op. cit.*, p. 243.

³²⁶ Cfr *Ibidem*, pp. 93 & 126-136.

³²⁷ BEIGBEDER Y., *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992, p. 54 ; CANNAC Y. & TROSA S., *La réforme dont l'Etat a besoin. Pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Dunod, Paris, 2007, p. 33.

d'utilité publique »³²⁸. Cette thèse traite de ces deux ordres : l'autonomie et la dépendance de l'Eglise vis-à-vis de l'Etat congolais.

Cette mission temporelle de l'Eglise locale se réalise à travers les paroisses et leurs structures administratives d'une part et, d'autre part, les ONG confessionnelles notamment la commission diocésaine de l'éducation chargée de l'administration des écoles, la commission diocésaine de développement intégrant les Bureaux diocésains de développement et les œuvres médicales, la Caritas, la commission diocésaine justice et paix chargée de défendre les droits humains, les services de communication sociale. Tous ces organes contribuent à améliorer les conditions de vie des autochtones et constituent le soutien logistique indispensable à l'implantation de l'Eglise. Pour pénétrer et s'ancrer dans les milieux sociaux, chaque Eglise locale a toujours tenté de s'adapter aux réalités sociopolitiques et culturelles de la région d'implantation.

I.3. Une province congolaise, le Sud-Kivu

I.3.1. Situation géographique de Bukavu comme chef-lieu de la province

Situé à l'Est de la RD Congo, Bukavu³²⁹ est une des grandes villes provinciales de ce pays. Elle fut le chef-lieu de l'ancien Kivu. Elle reste actuellement - après la nouvelle répartition des provinces de 1988 - le chef-lieu de la province du Sud-Kivu³³⁰. Celle-ci s'étend sur une superficie de 64.851 km². Sa population s'élevait à 3.028.000 habitants en 1997. Elle est découpée en 8 territoires : Fizi, Idjwi, Kabare, Kalehe, Mwenga, Shabunda, Uvira, Walungu ainsi que la ville de Bukavu comprenant trois communes urbaines à savoir Bagira,

³²⁸ BALAAMO J.P., *op. cit.*, p. 270.

³²⁹ Bukavu vient du terme « Bunkafu ». En mashi (langue locale), ce mot est composé de deux morphèmes : - Bu, qui est un morphème de localisation signifiant « à l'endroit de ... » et - nkafu qui est un substantif de septième classe signifiant « vache ». Tout le mot veut dire l'emplacement des vaches. Chez les Bashi, essentiellement agropastoraux, existe un mythe selon lequel « Bunkafu » désigne un endroit par lequel sortaient les vaches. Lire note infrapaginale de KADUNDU P., *Entreprenariat et pauvreté à Bukavu (RD Congo). Une contribution socio-anthropologique au fonctionnement des organisations*, Université Paris IX - Dauphine, 2004, DEA (mémoire), p. 43.

³³⁰ La province du Sud-Kivu est issue du découpage décidé par le régime de Mobutu en 1988. En effet, le pouvoir central avait tenté ce découpage de la région du Kivu en entités plus réduites comme test d'une plus grande décentralisation du pays. La région du Kivu sera alors divisée en trois régions notamment : celle du Sud-Kivu avec Bukavu comme chef-lieu, celle du Nord-Kivu avec Goma comme chef-lieu et, enfin, celle de Maniema avec Kindu comme chef-lieu. Par la suite, il sera démontré que l'autonomie était plutôt réclamée par les élites de Maniema et du Nord-Kivu.

Ibanda, et Kadutu³³¹. Chaque territoire est divisé en collectivités et chaque collectivité en groupements. Ce dernier est enfin divisé en localités ou villages.

La province du Sud-Kivu se trouve approximativement entre 1°36' de latitude sud et 5° de latitude sud d'une part et 26°47' de longitude Est et 29°20' de longitude Est d'autre part. Elle est limitée à l'Est par la République du Rwanda dont elle est séparée par la rivière Ruzizi et le lac Kivu ; par le Burundi et la Tanzanie, séparés du Sud-Kivu par le lac Tanganyika ; au Sud-Est par la province du Katanga ; au sud, à l'Ouest et au Nord-Ouest par la province du Maniema et au Nord par la province du Nord-Kivu³³². Par ailleurs, le Kivu montagneux et vert est une terre fertile dont les habitants sont laborieux³³³. Cette situation géographique du Sud-Kivu et surtout ses richesses minières attirent la convoitise des puissances étrangères qui ont transformé cette province en champ d'affrontement.

Selon Jacques Djoli, l'histoire du Sud-Kivu ressemble peu ou prou à celle du reste du pays. Il explique : « Comme l'Equateur, avant-hier, à cause de son caoutchouc et de ses pointes d'ivoire, ... ; le Katanga, hier, à cause de son cuivre, de son cobalt, de son uranium, ... ; le Kasai à cause de son diamant et la Province Orientale à cause de son or, de son café, ... ; le Sud-Kivu, aujourd'hui, à cause de son colombo-tantalite, de son potentiel pétrolier du lac Tanganyika, ses pâturages, son sol, son climat, ... c'est le Congo dans la continuité de son histoire »³³⁴. Les lignes qui suivent le démontrent largement.

I.3.2. Le Sud-Kivu : dynamisme et épiscentre du séisme conflictuel

Le Sud-Kivu est issu du découpage du Kivu (ancien) intervenu en 1988³³⁵. Il est habité par différents peuples dont les origines sont mal connues³³⁶. Tout en étant conflictuels, ces peuples se distinguent par leur dynamisme et leur esprit de travail. En effet, « la région du Sud-Kivu, écrit Jean-Claude Willame, est le haut lieu de l'activisme de la société civile

³³¹ *REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO*, Country guide, Petit futé, Paris, 2012, p. 473.

³³² *Monographie de la province du Sud-Kivu*, Kinshasa, mars 2005, p. 10.

³³³ BRAECKMAN C., *Terreur africaine*, op. cit., p. 238.

³³⁴ Préface de Jacques DJOLI in CHIRISHUNGU D., op.cit., p. 8.

³³⁵ La carte de cette province du Sud-Kivu est reprise en annexes.

³³⁶ NJANGU A. & alii, *Les conflits au Sud-Kivu des anciens royaumes à 1996. Rôle de la femme*, éd. AFECEF, Bukavu, 2000, p. 4.

congolaise »³³⁷. Selon cet auteur, la société civile locale du Sud-Kivu est reconnue pour sa combativité depuis bien avant la période de la conférence nationale souveraine en 1991, et ce sont surtout les ONGD qui sont porteuses de ce dynamisme ; elles ont occupé les devants de la scène en tant que porte-parole de la société civile du Kivu, particulièrement du Sud-Kivu, et ont joué un rôle fondamental dans le déblocage de la situation au cours de la Conférence nationale souveraine et dans la médiation des conflits intergroupes³³⁸.

Ce dynamisme de la société civile du Sud-Kivu a impulsé de grands changements dans l'histoire de la nation congolaise. Cette province doit cette singularité surtout à ses ONG locales et de la société civile qui sont une réalité vivante et incontournable dans la dynamique du développement et du renouveau du pays³³⁹. Face aux multiples épreuves auxquelles l'a soumise l'irresponsabilité de l'Etat, cette province s'est toujours montrée entreprenante. A titre illustratif, lorsque le pouvoir public s'est désengagé de l'encadrement des enseignants, la société civile a, dès 1992, mis en place un système de prise en charge des enseignants par les parents d'élèves en vue de sauver l'éducation des enfants³⁴⁰. Par ailleurs, pour permettre aux démunis d'accéder aux soins de santé, cette société civile a, depuis 1997, initié le système des mutuelles de santé³⁴¹. Nous y reviendrons plus loin.

Devant la démission de l'Etat congolais, elle a toujours initié des actions non violentes (grèves, journées vile morte, manifestations, sit-in, etc.)³⁴² qui font pression sur le gouvernement afin qu'il paie aux enseignants leurs salaires. C'est d'ailleurs à cause de ce remarquable dynamisme que Mobutu négligeait les provinces de l'Est toujours tentées par l'insoumission, déclarait-il. Ainsi boudait-il Bukavu qu'il qualifiait d'indocile³⁴³ et le Kivu que ses services de sécurité baptisaient « bastion de l'opposition radicale »³⁴⁴. Toutefois,

³³⁷ Jean-Claude WILLAME cité par QUAGHEBEUR M. (dir.), *Figures et paradoxes de l'histoire au Burundi, au Congo et au Rwanda*, L'Harmattan, Paris, 2002, p. 719.

³³⁸ WILLAME J.-C., *Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, Institut Africain-CEDAF, L'Harmattan, Paris, 1997, pp. 120-121.

³³⁹ HAMULI KABARHUZA B., *La Société civile congolaise*, op. cit., pp. 56-57 ; lire aussi BALAGIZI BAGENDA, « Le rôle des ONG zaïroises », in *Cahiers Africains*, numéros 9 à 11.

³⁴⁰ BALEGAMIRE M.J., *Grassroots development initiatives for resisting political violence in Sud-Kivu, East of the Democratic Republic of Congo from 1990 to 2004*, (memoire), KUL, 2005, p. 55.

³⁴¹ KWETU-KWENU n°2 Septembre 2007, pp. 6-10.

³⁴² OMASOMBO TSHONDA J., *La décentralisation*, op. cit., p. 299.

³⁴³ BRAECKMAN C., *Terreur africaine. Burundi, Rwanda, Zaïre : les racines de la violence*, éd. Fayard, 1996, p. 238.

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 240.

malgré leur détermination et leurs capacités d'organisation, les habitants du Kivu ignoraient leur vulnérabilité. Un problème commun à toute l'Afrique les menaçait : leur conflictualité ethnique et l'ambiguïté de la nationalité des populations se trouvant à cheval sur les frontières arbitrairement tracées par le colonisateur³⁴⁵.

Sans parler des rivalités qui ont localement caractérisé les relations entre les missionnaires catholiques et les chefs coutumiers lors de l'expansion de l'évangile³⁴⁶, cette région est marquée par différents conflits « les plus absurdes, ceux dus au simple orgueil des princes, sans aucun enjeu, ni politique, ni économique »³⁴⁷. Ces conflits sont de six types regroupés en deux catégories : les conflits internes (guerres de succession, de sécession, bravades) et les conflits externes (guerres de conquête, hégémonisme et vendetta)³⁴⁸. A ce titre notamment, la région illustre bien le mécanisme de résolution de ces conflits et la cohabitation pacifique entre groupes. Alors qu'« à l'intérieur de la province, certaines ethnies boudaient et contestaient la subdivision administrative soit qu'elle leur imposait une cohabitation, soit qu'elle les scindait »³⁴⁹, l'année 1988 où intervint ce découpage du Kivu coïncide (à peu près) avec la fin de la Guerre froide qui a particulièrement bouleversé le continent africain.

Avec la fin de la guerre froide, la menace soviétique a cédé la place à la conquête des immenses réserves en ressources minières et stratégiques en Afrique. Ce continent occupe désormais le centre des nouveaux enjeux planétaires³⁵⁰. Les Etats-Unis n'ont plus besoin de la France comme « gendarme de l'Afrique » devant veiller et gérer cette partie du monde noir³⁵¹. Revendiquant leur part « du magnifique marché africain », les Américains ne sentent plus aucun devoir de réserve envers la « chasse gardée » de la France en Afrique. Comme l'écrit Stephen Smith, « la superpuissance mondiale, n'ayant rien à perdre dans les « zones

³⁴⁵ *Ibidem*, pp. 240-241.

³⁴⁶ KITUMAINI J.M.V., *op. cit.*

³⁴⁷ NJANGU A. &alii, *Les conflits au Sud-Kivu*, 2000, p. 11.

³⁴⁸ *Ibidem*, pp. 11-16. Lire pour information PURUSI SADIKI J.-J., *La femme dans la gestion des conflits en Afrique précoloniale*, L'Harmattan, 2008.

³⁴⁹ NJANGU A. &alii, *op. cit.*, p. 4.

³⁵⁰ BARACYETSE P., *L'enjeu géopolitique des transnationales minières au Congo*, Buzet, Belgique, 1999, 11.

³⁵¹ LANOTTE O., « Les rivalités occidentales en Afrique centrale – De Berlin à Kolwezi, de Fachoda à Kisangani », in LANOTTE O., ROOSENS C. & CLEMENT C., *La Belgique et l'Afrique centrale de 1960 à nos jours*, éd. GRIP, 2000, p. 52.

marginales » mais tout à gagner dans leur internationalisation, met en défensive une puissance moyenne et, précisément, marginale »³⁵².

Dès 1993, devant le Sénat américain, le sous-secrétaire d'Etat Georges Moose avait déclaré : « Nous devons assurer notre accès aux immenses ressources naturelles de l'Afrique, un continent qui renferme 78% des réserves mondiales de chrome, 89% de platine et 59% de cobalt ». Après le sommet franco-africain de Dakar, en mai 1995, le secrétaire au Commerce, feu Ron Brown, a lancé : « Les Américains vont tenir la dragée haute aux partenaires traditionnels de l'Afrique, à commencer par la France. Nous ne laisserons plus l'Afrique aux Européens ». En octobre 1996, lors de sa tournée africaine, le secrétaire d'Etat américain Warren Christopher a renchéri en proclamant que « le temps est fini où l'Afrique pouvait être divisée en sphères d'influences, où des puissances extérieures pouvaient considérer des groupes entiers de pays comme leur domaine réservé. Aujourd'hui, l'Afrique a besoin du soutien de tous ses amis et pas du patronage exclusif de quelques-uns »³⁵³.

Cette déclaration de guerre faite par les Etats-Unis à la France, aura pour champ de bataille le Zaïre. En effet, « les dimension de la République Démocratique du Congo (aussi grande que l'actuelle Union Européenne), sa situation géostratégique au cœur du continent, le partage de ses frontières avec neuf autres pays ainsi que ses richesses minières la désignaient comme première cible et terrain de choix pour la poursuite en Afrique de cette stratégie mondiale »³⁵⁴. Ce « gâteau congolais » constitue un enjeu de taille. L'accès et le contrôle de ces richesses constituent les raisons essentielles de la présence occidentale au Zaïre³⁵⁵ dont les protagonistes sont la Belgique, la France et les Etats-Unis³⁵⁶.

³⁵² Stephen SMITH cité par LANOTTE O, « Les rivalités occidentales en Afrique centrale – De Berlin à Kolwezi, de Fachoda à Kisangani », in LANOTTE O., ROOSENS C. & CLEMENT C., *op. cit.*, p. 60.

³⁵³ NGBANDA NZAMBO H., *Crimes organisés en Afrique centrale*, éd. DUBOIRIS, Paris, 2004, p. 113.

³⁵⁴ BARACYETSE P., *op. cit.*, p. 11.

³⁵⁵ LANOTTE O, ROOSENS C. & CLEMENT C., *op. cit.*, p. 51. Au sujet de ces richesses, le Sud-Kivu regorge de sources d'énergies inexploitées pour la plupart à ce jour ou qui sont à l'étude : hydraulique, solaire, mécanique, chimique et thermique, les gisements de gaz méthane découverts récemment dans le lac Kivu. RD CONGO, *Country guide, petit futé, op. cit.*, p. 474.

³⁵⁶ LANOTTE O., « La politique étrangère du Congo-Zaïre en quête de stabilité institutionnelle », in ROOSENS C. & alii, *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, CECRI, Bruxelles, 2004, p. 225.

Cette bataille d'intérêts économiques réexprima des rivalités occidentales³⁵⁷ et entraîna la chute du régime du maréchal Mobutu. Tout en se gardant d'appuyer ceux qui considèrent toute intrusion des Etats-Unis en Afrique centrale comme un complot anglo-saxon contre les intérêts de la Belgique et de la France dans la région, force est de reconnaître que Washington n'est pas totalement étranger à la « rébellion banyamulenge »³⁵⁸ et à l'accession de L.-D. Kabila au pouvoir au Zaïre. Il est aujourd'hui bien connu que les opérations du Kivu durant l'automne 1996 ont été financées et préparées, mais aussi organisées et dirigées par des spécialistes américains et par certains intérêts privés nord-américains³⁵⁹.

« Peu d'observateurs avaient conscience que le conflit qui éclatait au Kivu, qui faisait suite au génocide rwandais de 1994, était le précurseur d'une série de guerres meurtrières (plus d'un millions de victimes) impliquant plusieurs pays africains. En septembre 1996, le Kivu était traversé par des rivalités économiques anciennes entre les populations locales congolaises et les Banyarwandas (sic) (Nord-Kivu) et Banyamulenge (Sud-Kivu), d'origine rwandaise mais parfois établies depuis plusieurs siècles dans cette région. Le génocide de 1994, en provoquant un afflux massif de réfugiés hutus rwandais dans la région, a bouleversé autant l'équilibre entre Hutus et Tutsis au Kivu que l'équilibre entre Banyarwandas et populations autochtones, déjà fragilisé par la remise en cause de la nationalité congolaise de ceux-ci sous le régime de Mobutu et les nombreux heurts intercommunautaires de 1992 à 1995 »³⁶⁰.

³⁵⁷ Ce n'est pas la première fois que le Congo est érigé en lieu de bataille. Il y a plus de cinquante ans déjà, le Congo éveillait l'intérêt des puissances étrangères et ce genre de situation crée souvent des tensions – entre les négociants européens et arabes vers 1870, entre les nations européennes elles-mêmes par la suite, entre les Etats-Unis et la Russie durant la guerre froide et à présent entre la Chine et l'Occident. Lire VAN REYBROUCK D., *Congo. Une histoire*, Actes du Sud, 2012, p. 566.

³⁵⁸ Les Banyarwanda sont les habitants du Rwanda ou originaires du Rwanda. Ils peuvent être soit de la tribu hutu, soit de la tribu tutsi. Par contre, les Banyamulenge est une tribu tutsi qui habite depuis le XIX^{ème} siècle dans la localité de Mulenge située dans la collectivité de Bafulero au Sud-Kivu, précisément à Uvira. Selon le Mwami Ndaresimba, grand chef coutumier de la collectivité de Bafulero dont les Banyamulenge prétendent être originaires, l'ancêtre de cette montagne est pygmée et son nom est Mulenge. Ce grand chef coutumier s'interroge maintenant comment un Tutsi puisse avoir un ancêtre pygmée? Lire NGBANDA NZAMBO H., *op. cit.*, p. 292. Lire aussi BALENCIE J.-M. & LA GRANGE A., *Les Nouveaux Mondes rebelles. Conflits, terrorisme et contestations*, éd. Michalon, Paris, 2005, pp. 240-241.

³⁵⁹ LANOTTE O., « Les rivalités occidentales en Afrique centrale – De Berlin à Kolwezi, de Fachoda à Kisangani », in LANOTTE O., ROOSENS C. & CLEMENT C., *op. cit.*, p. 60 ; lire aussi KABAMBA B. & LANOTTE O., « Guerres au Congo-Zaïre (1996-1999) », in MATTHIEU P., WILLAME J.-C. (dir.), *Conflits et Guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs. Entre tensions locales et escalade régionale*, Institut africain – L'Harmattan, coll. « Cahiers africains », n°4, Bruxelles-Paris, 1999, pp. 134-135.

³⁶⁰ LASSERE F. & GONON E., *Manuel de géopolitique. Enjeux de pouvoir sur des territoires*, Armand Colin, Paris, 2008, p. 94.

Exportée au Zaïre, cette guerre implique pas moins de sept voire dix pays africains, trois mouvements rebelles congolais, de nombreux groupes rebelles ougandais, rwandais, angolais et burundais, sans compter de multiples acteurs privés africains et occidentaux³⁶¹. Poursuivant trois objectifs : « faire partir Mobutu du pouvoir, contrer la pénétration chinoise en Afrique et faire main basse sur les richesses stratégiques de ce pays »³⁶², cette guerre a particulièrement ciblé tout l'Est du Zaïre comme « partie utile du « gâteau » convoité tant par le réseau d'élite que par les réseaux semi-mafieux multinationaux »³⁶³. Les deux Kivu restent le foyer de départ de cette guerre qui a ensanglanté la RD Congo. Au fil des années de guerre, les Kivu sont devenus un véritable « chaudron ethnique » où les contentieux menacent toujours d'exploser, une zone de prolifération d'armements et une région convoitée pour la richesse de ses ressources naturelles³⁶⁴.

Cette guerre a finalement pris des dimensions régionales qui ont fait parler d'une « première guerre mondiale en Afrique »³⁶⁵. Les conséquences sont perceptibles avec les deux conflits armés successifs qui ont ravagé le pays en 1996 et 1998. Elles ont non seulement exacerbé les problèmes de survie auxquels la population locale était déjà confrontée, mais ils ont particulièrement endommagé Bukavu³⁶⁶, et plus largement toute la province du Sud-Kivu sur les plans politique, psycho-social et économique³⁶⁷. Ces conséquences résultent principalement de l'insécurité persistante surtout dans cette région.

Comme l'exprime Jean Omasombo, « l'insécurité n'a pu être éradiquée complètement ou même de façon simplement « satisfaisante » dans aucune des provinces, même celles cataloguées comme étant relativement paisibles³⁶⁸. A cet effet, le Sud-Kivu se présente comme la province détenant « la palme de l'instabilité chronique »³⁶⁹. Alors que « la RDC

³⁶¹ KABAMBA B. & LANOTTE O., *op. cit.*, pp. 99-159

³⁶² TUNDA DIA LUTETE B., *La crise des Grands Lacs*, L'Harmattan, 2010, pp. 64-65.

³⁶³ WILLAME J.-C., « Congo (-Kinshasa), « première guerre africaine » déjà oubliée », in BADIE B. & DIDIOT B., *L'Etat du monde 2007*, La Découverte, p. 121.

³⁶⁴ BALENCIE J.M. & LA GRANGE A., *op. cit.*, p. 239.

³⁶⁵ REYNTJENS F., *La grande guerre africaine*, *op. cit.*; KALERE M. J., *op.cit.*, pp. 23-24.

³⁶⁶ Cfr HAMULI KABARHUZA B., *op.cit.*, p. 55 ; NJANGU A. & alii, *op.cit.*

³⁶⁷ *Monographie de la province du Sud-Kivu*, *op. cit.*, pp. 23-24.

³⁶⁸ OMASOMO TSHONDA J., *La décentralisation de la Première à la Troisième République 1960-2011*, éd. Le Cri, Bruxelles, 2012, p. 262.

³⁶⁹ MBUY cité par OMASOMO TSHONDA J., *La décentralisation*, *op. cit.*, p. 294.

demeure l'épicentre de conflits liés à des coalitions aux intérêts multiples »³⁷⁰, le Sud-Kivu est le lieu où se forme « l'épicentre du séisme ». Et les craintes qu'inspire l'après Mobutu sont à l'image de son règne, durant lequel il s'est appliqué à inspirer la crainte du chaos, à décapiter toute opposition structurée et à prédire qu'après lui le vide et le désordre prévaudront »³⁷¹.

D'ailleurs, l'insécurité au Sud-Kivu ne date pas d'aujourd'hui. Cette province a plusieurs fois servi de porte d'entrée aux différentes guerres d'agression³⁷² qu'a connues le pays et qui ont déstructuré l'appareil social et économique dans cette province tant au niveau global qu'au niveau des ménages³⁷³. Cette déstructuration est renforcée par la persistance d'une série d'autres conflits dont « (...) les violences sexuelles, la prolifération des armes, la spoliation des biens de l'Etat, les difficultés des opérateurs miniers et les dysfonctionnements de l'appareil judiciaire » ainsi qu'une série de besoins en matières d'aides aux réfugiés (63 277 familles déplacées internes), de logement, de voirie, de refinancement des entreprises du portefeuille de l'Etat en faillite ou en cessation d'activités, d'économie³⁷⁴.

D'une façon générale, la grande victime de tous ces conflits reste la paisible population locale³⁷⁵. Les conditions d'existence des Congolais ne cessent de se détériorer et la région des Grands Lacs tarde à se stabiliser. Après avoir perdu 6 millions de Congolais, l'un

³⁷⁰ HUGON P., *op. cit.*, p. 196.

³⁷¹ BRAECKMAN C., *Terreur africaine, op. cit.*, p. 267.

³⁷² Nous pensons à l'occurrence à ces conflits et guerres qui, une dizaine au total, entravent toute perspective de développement. En voici les différentes périodes : 1960-1962 : guerre des sécessions (kasaïenne, katangaise, Stanleyville) ; y ajouter l'affrontement opposant la Force Publique aux parachutistes belges ; 1963-1965 : les attaques meurtrières des Simba à Bukavu et la rébellion muleliste ; initiée au Bandundu, celle-ci se généralisera dans toutes les provinces de l'Est : Kivu-Maniema, Province Orientale. Lire *Les conflits au Sud-Kivu. Des anciens royaumes à 1996. Rôle de la femme*, AFECEF, Bukavu, 2000 ; 1966 : la mutinerie des gendarmes Katangais situés à Kisangani ; 1967 : mutinerie des mercenaires du Colonel Jean Schramme : Bukavu, Kindu et Kisangani sont occupés et profondément dévastés ; 1974 : une guerre économique : la zaïrianisation : pillage des biens des étrangers ; 1977-1978 : guerre de 80 jours et celle de Moba ; 1991 : vagues de pillages organisés par les Forces Armées Zaïroises sur l'ensemble du pays ; 1993, 1994-1995 : les opérations de Masisi, connues sous les noms de KimyaMasisi, Mbata, ... ; 1996-1997 : guerre de l'A.F.D.L (Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda) ; 1998 : invasion de la RD Congo par ses voisins de l'Est (Rwanda, Burundi, Ouganda), sous le couvert de groupes opportunistes (R.C.D = Rassemblement Congolais pour la démocratie). Elle aura été la plus dévastatrice et la plus exterminatrice : plus de 4 millions de morts (Lire *Reconstruction de la RD Congo. Le rôle de la société civile*, vol. I, n° 1, Héritiers de la Justice, 2004, p. 63) ; Mai 2004 : invasion qui a ravagé uniquement la ville de Bukavu.

³⁷³ BRAECKMAN C., *L'homme qui guérit les femmes*, GRIP, Bruxelles, 2012.

³⁷⁴ Compte-rendu de la réunion extraordinaire du Conseil des ministres du 12 décembre 2009, cité par OMASOMBO TSHONDA J, *La décentralisation, op. cit.*, pp. 298-299.

³⁷⁵ BUCYALIMWE M., « Pourquoi mourir au Kivu », in *Canadian of Africa Studies*, vol. 36, n°1, 2002, p. 38.

des plus grands et riches pays du continent, autrefois redouté pour sa puissante armée, est actuellement mis à genoux³⁷⁶. L'économie de ses provinces, surtout celle du Sud-Kivu, ne pouvait qu'être affectée par les perturbations dans le fonctionnement des institutions provinciales et l'importance de l'insécurité dans la région³⁷⁷.

Le Sud-Kivu compte aujourd'hui parmi les trois provinces les plus sinistrées du pays. L'insécurité régnant particulièrement dans le monde rural, est à la base de l'exode rural des populations de l'intérieur vers la ville et entraîne un accroissement démographique³⁷⁸ des communes urbaines. Elle se répercute ainsi sur les activités socioéconomiques. En décembre 2009, des médecins affectés à l'hôpital général de Kabare (25 km au nord-ouest de Bukavu) ont vu leurs biens pillés à domicile par des hommes armés. Depuis, la peur de travailler au village tараude les médecins du Sud-Kivu qui préfèrent travailler en ville où les conditions sécuritaires sont vraisemblablement meilleures.

L'accès aux services de base dont la scolarisation des enfants, les soins de santé, ... est devenu difficile. Cette difficulté d'accéder aux soins a particulièrement suscité chez Desmons, oncologue de passage au Sud-Kivu, un sentiment de révolte et d'émerveillement. Révolté de voir non seulement mourir injustement des enfants, mais aussi de voir ces jeunes femmes violées, mutilées à vie par des fistules recto-vaginales et cet enfant des rues dont les parents ont été tués. Il est davantage émerveillé de n'avoir jamais entendu de plaintes³⁷⁹.

³⁷⁶ ONANA C., *Ces tueurs Tutsi. Au cœur de la tragédie congolaise*, éd. DUBOIRIS, Paris, 2009, p. 127.

³⁷⁷ OMASOMBO TSHONDA J, *La décentralisation*, op. cit., p. 298 ; lire aussi LIBATU La MBONGA E., *Espoirs déçus en République Démocratique du Congo*, L'Harmattan, 2011, p. 79.

³⁷⁸ Selon les statistiques de l'année 2012, les chiffres révèlent que la population du Sud-Kivu, estimée à 3.028.000 habitants en 1997, est passée à 4.900.216 habitants. Cet accroissement démographique s'observe plus dans les communes urbaines. Pour preuve, Ibanda compte 248.005 habitants, Kadutu 308.752 et Bagira 209.589. Par contre, pour les territoires périphériques, Uvira compte 864.801 habitants ; Shabunda 786.145 ; Mwenga 671.995 ; Fizi 657.506 ; Walungu 644.074 ; Kabare 580.770 ; Kalehe 502.578 ; Idjwi 192.347. Lire *Rapport annuel 2012 (1^{er} trimestre) de la province du Sud-Kivu*. Bien qu'au niveau national, la proportion d'enfants entrant à l'école à l'âge légal (6ans) soit d'une part passée de 22,5% en 1995 à 13,9% en 2001 et que les estimations modestes de la couverture des installations de santé révèlent d'autre part qu'au moins 37% de la population n'ont pas accès à aucune forme de soins de santé, la province du Sud-Kivu qui est la plus sinistrée, doit par conséquent revêtir le nombre le plus élevé des analphabètes et/ou des zones de santé abandonnées suite à l'insécurité récurrente à l'intérieure de la province. Lire CORDAID, op. cit., pp. 10-11.

³⁷⁹ Cfr KWETU-KWENU n°2 sept 2007, pp. 5-6. S'agissant des viols, les statistiques sont extrêmement angoissantes. De 1993 à nos jours, des centaines de femmes et enfants ont été violés plus au Nord-Kivu et au Sud-Kivu que dans toute autre partie de la RD Congo. Rien que pour la période de Janvier 2007 à Mars 2008, selon le colonel MUNTANZINI, les cas de viol perpétrés sur l'ensemble du pays, peuvent se répartir de la manière suivante : Equateur : 211 ; Katanga : 281 ; Bas-Congo : 379 ; Bandundu : 488 ; Maniema : 551 ; Kinshasa : 554 ; Kasai occidental : 756 ; Kasai oriental : 1957 ; Nord-Kivu : 3.063 ; Sud-Kivu : 4.218. Ces

Il est vraiment paradoxal de voir la beauté de l'Afrique noire inondée par une misère sans nom dans un des pays les plus riches du monde au point de vue ressources naturelles. Par conséquent, le problème de la reconstruction s'y pose avec plus d'acuité qu'ailleurs³⁸⁰. On voit donc que la position stratégique du « scandale géologique » et les richesses du Sud-Kivu sont autant d'enjeux qui expliquent les rivalités dont fait l'objet cette province. Au sein de la société civile, l'Eglise catholique de Bukavu agit non seulement comme contre-pouvoir, mais aussi comme facteur d'unité de la population³⁸¹.

I.3.3. Bukavu comme Archidiocèse³⁸²

I.3.3.1. Situation géoculturelle

Notre étude porte spécifiquement sur la gestion des écoles et des hôpitaux par l'archidiocèse de Bukavu³⁸³. Cette Eglise particulière est prise dans ses limites géographiques. Sur le plan administratif, elle se situe au sein de la province du Sud-Kivu. Elle couvre la ville de Bukavu, les territoires de Kabare, Walungu, Idjwi, la partie Est du territoire de Mwenga (Collectivités de Luhwinja et Burhinyi) et la partie Sud-Ouest du territoire de Kalehe. Le nombre de ses membres oscille autour de 993.998 chrétiens catholiques.

Le mashi et le swahili demeurent les principales langues de communication et d'apostolat dans les 37 paroisses dont se compose actuellement cette Eglise particulière. Cependant, dans les écoles et les universités, la langue d'enseignement est le français, langue officielle du pays. Il garde une place de choix pour les communications officielles et permet absolument aux scientifiques locaux d'accéder facilement à la science, à la formation et à l'information.

agressions sexuelles devenues des pratiques courantes dans certaines provinces de la RD Congo, ont poussé certaines personnalités comme Madame Oprah WINFREY des Etats-Unis lors d'une émission télévisée en 2009, à parler de la RD Congo comme étant « la capitale mondiale du viol » (sic). NKERE NTANDA N.D., « Le viol en République Démocratique du Congo : La loi a-t-elle échoué ? », in *Congo-Afrique* n° 460, décembre 2011, p. 770.

³⁸⁰ BUCYALIMWE M., « Le Bourbier au Kivu et la question de la reconstruction de l'Etat en RDC », in NJUNGU-SIMBA C., *Nuages sur Bukavu. Carnet d'un pays natal*, éd. Pangolin, 2007, pp. 121-180.

³⁸¹ BRAECKMAN C., *Terreur africaine*, op. cit., pp.54-55.

³⁸² *Présentation de l'Archidiocèse de Bukavu à l'occasion de la prise de possession canonique par S.E. Mgr François Xavier MAROY RUSENGO, Archevêque Métropolitain de Bukavu*, dimanche 18 juin 2006, pp. 4-10.

³⁸³ La carte de l'archidiocèse de Bukavu se trouve reprise parmi les annexes de cette thèse.

I.3.3.2. Les stratégies d'engagement des Missionnaires d'Afrique à Bukavu

Une lecture d'ensemble de certaines sources missionnaires révèle les stratégies et les méthodes appliquées par les Pères Blancs dans les missions du Bushi. Parmi les enjeux qui ont guidé leur œuvre d'évangélisation dans cette région, nous retenons³⁸⁴ : la double influence missionnaire et la création des œuvres.

I.3.3.2.1. De la double influence du missionnaire

Dès leur installation dans les premières missions de l'archidiocèse de Bukavu, les Pères ont affirmé leur primauté tant sur les agents coloniaux que sur les chefs autochtones. L'enjeu de cette stratégie était de gagner les chefs aux valeurs de la religion et de s'établir comme les médiateurs incontournables entre les populations autochtones et l'administration coloniale. Cette position importante leur a permis d'exercer un rôle catalyseur tant au sein de la colonie que dans les relations entre les chefs traditionnels. Par ce moyen, les missionnaires orientaient en leur faveur toute la politique interne de l'administration coloniale, exerçant dans cet espace créé, le rôle important de conciliation entre les chefs autochtones³⁸⁵ et de leadership.

Comme on le voit, l'Eglise naissante de Bukavu a été protagoniste de sa propre implantation dans la dynamique qui sous-tendait son insertion au sein de la société de son temps. A travers l'évangélisation du Bushi par les Pères Blancs, la mission s'est rendue incontournable dans les diverses articulations de la vie sociale jusqu'à jouer le rôle de leadership dans cette région où existait pourtant une tension entre les populations autochtones et les administrations coloniales. Celles-ci ont toujours estimé l'évangélisation comme un facteur essentiel dans la conquête morale des colonies. Elle a été considérée comme une action instructive. Elle a été liée aux cultes et à l'instruction. C'est pourquoi la puissance coloniale a toujours associé « Instruction » et « cultes », c'est-à-dire la puissance publique ne limite pas l'action religieuse aux seules fonctions rituelles. Les institutions éducatives et

³⁸⁴ KITUMAINI J.M.V., *op. cit.*, pp. 195-200.

³⁸⁵ C'est le cas de Katana et son oncle Karibanya qui ont accepté devant Mr le Commissaire de district la suzeraineté honorifique du grand chef Kabare, dont les aïeux se sont séparés il y a peut-être plus d'un siècle. Lire KITUMAINI J.M.V., *op. cit.*, p. 195-200.

caritatives sont considérées comme des précieux instruments de l'évangélisation pour promouvoir et maintenir l'action chrétienne au sein des masses populaires. Elles sont également appelées les « œuvres des missions »³⁸⁶.

I.3.3.2.2. De la création des œuvres des missions

L'implantation de l'Eglise au Bushi s'est aussi accompagnée de la création des œuvres dans les différentes stations missionnaires créées dans la région. Le choix et la nature de ces œuvres ont été dictés par les règles de la Société des Pères Blancs en ce qui concerne les œuvres de l'apostolat. Pour leur fondateur, le cardinal Lavigerie, « les œuvres de la mission sont les suivantes : les séminaires, orphelinats et écoles indigènes. Nous les plaçons en tête parce qu'ils sont, sans contredit, l'œuvre la plus importante de la bonne éducation d'un certain nombre d'enfants indigènes surtout d'enfants qui se destineraient au sacerdoce, et dont dépend le vrai succès futur de la mission. C'est même le plus souvent tout ce qu'il est possible et opportun de faire »³⁸⁷.

La création des œuvres de la mission a donc orienté le type d'engagement temporel de l'Eglise de Bukavu en ses débuts. En même temps, c'est un engagement qui a tracé synchroniquement le modèle sociétaire et le profil de l'homme que les missionnaires voulaient dans cette région. Dans leur action sociale, les missionnaires voulaient fonder une église qui contribue à la mission civilisatrice contenue dans le plan colonial de l'Afrique. Par leur enseignement missionnaire, les Pères ont conçu l'école comme « un outil, éminemment utile pour répandre leur message religieux », et « un moyen privilégié d'apostolat ».

Le Père Roger Heremans souligne les enjeux de cet engagement des missions dans la fondation des écoles quand il dit : « Elle (école) permet d'amorcer l'évangélisation par l'emprise exercée sur la jeunesse et peut contribuer par-là à l'œuvre de civilisation chrétienne en orientant celle-ci dans un sens conforme aux vues de l'Eglise. L'école aide donc non seulement à enseigner la religion mais aussi à la propager. Elle devient un instrument important de prosélytisme. Elle exerce en plus un rôle de protection et de préservation de la

³⁸⁶ BALAAMO MOKELEWA J.-P., *op. cit.*, p. 26.

³⁸⁷ Cfr *Règles de la Société des missionnaires d'Afrique*, Typographie A. Jourdan, Alger 1876, 10.

jeunesse, parce qu'elle offre aux enfants chrétiens le seul lieu qui puisse leur convenir. On y enseigne aussi un minimum de sciences profanes, ce qui permet d'éduquer les enfants et de les amener à la possibilité d'occuper une place importante dans le milieu. L'école permet encore de former des auxiliaires (...). Dans le contexte de compétitivité religieuse de l'époque, le centre scolaire donne aux missionnaires catholiques une arme pour lutter efficacement contre la concurrence protestante... Les catholiques – conclut-il en citant J. Schmidlin – voient avant tout dans les écoles un moyen pour atteindre leur objectif religieux, qui est la conversion de la population au catholicisme. C'est à travers l'école qu'ils espèrent gagner les générations présentes et futures à leur cause »³⁸⁸.

Préoccupé par l'instruction dont la visée primordiale était l'évangélisation, le missionnaire usait de moyens de contrainte pour peupler l'école. Les enfants ne venaient pas à l'école de leur plein gré, elle était obligatoire et non libre. Ainsi l'école ne sera qu'éphémère et la fréquentation moins régulière³⁸⁹. Rappelons enfin que toutes les conventions scolaires consécutives à celle du 26 mai 1906 entre l'Eglise et l'E.I.C., portèrent l'empreinte de cette politique scolaire des missionnaires non seulement dans le diocèse de Bukavu, mais aussi pour tout l'ensemble du pays. Cependant, au fur et à mesure qu'on passait d'une convention à une autre, ces marques de l'enseignement missionnaire s'effritaient lentement et le profil de la société projetée par les missions, évoluait vers un cadre social multidimensionnel englobant toutes les autres sensibilités des forces en présence dans cette région.

Quant aux autres secteurs d'engagement de l'Eglise naissante de Bukavu, on peut souligner entre autres l'engagement des missionnaires dans la création des orphelinats. Ce choix a été motivé par le préjugé défavorable des Pères Blancs vis-à-vis de l'éducation familiale en Afrique. En effet, pour les premiers missionnaires au Bushi, l'environnement familial était de mœurs déplorables et, par conséquent, incapable de fournir à la société des citoyens bien éduqués.

³⁸⁸ HEREMANS R., *Mission et écoles. L'éducation dans les missions des Pères Blancs en Afrique centrale avant 1914. Objectifs et réalisations, Première partie, Thèse de doctorat, UCL 1978 (inédit)*, 6

³⁸⁹ MUKUNA M., « L'éducation de la jeunesse dans l'Eglise missionnaire d'Afrique. Cas de la République démocratique du Congo », in *L'éducation de la jeunesse dans l'Eglise-Famille en Afrique, op.cit.*, p. 313.

C'est ce qui ressort du rapport annuel de Mgr Roelens, lorsqu'il justifiait le bien-fondé des orphelinats contre certains de ses missionnaires qui s'y opposaient. Il disait : « Sans doute, l'idéal pour l'éducation de l'enfant est le milieu d'une famille profondément chrétienne dirigée par un père sage et une mère prudente et pieuse. (...). Mais ce milieu, je ne dirai pas chrétien, mais seulement convenable et décent, où le cherchera-t-on ? L'éducation elle-même y est inconnue. On élève ici les enfants comme on élève les petits animaux dans une basse-cour, sans plus de soins ni de soucis. (...). Est-il nécessaire (...) d'insister encore pour prouver que, dans ces conditions, l'éducation de l'orphelinat, quels que soient ses défauts, vaudra mille fois mieux, surtout quand elle est faite sous la direction et la surveillance des missionnaires et des religieuses »³⁹⁰.

En outre, l'engagement social des premières missions s'est aussi étendu à la fondation des hôpitaux, des léproseries et d'autres structures (en collaboration avec le pouvoir colonial) comme l'artisanat, l'agriculture, l'amélioration de l'habitat, l'alphabétisation, l'urbanisme, etc. L'Eglise locale de Bukavu s'y investit encore aujourd'hui malgré les difficultés sociopolitiques dont le fondement est l'insécurité. N'étant pas seulement physique, cette insécurité est aussi intellectuelle et sanitaire. Elle provoque notamment la fuite des cerveaux. Dans de telles conditions, comment l'éducation peut-elle se transmettre convenablement ou les soins s'assurer là où enseignants et médecins désertent faute de salaire ?

Cette question attise l'intérêt d'exposer le contexte et d'analyser la richesse empirique du secteur de l'enseignement d'une part et, d'autre part, celui de la santé à Bukavu. Pour y inscrire son action, l'Eglise locale de Bukavu, par une mobilisation de masse, assure ses activités socio-économiques par l'entremise de ses relais associatifs dénommées ONG confessionnelles.

I.3.4. L'engagement de l'Eglise postcoloniale de et à Bukavu

³⁹⁰ *Chronique de la Société des Missionnaires d'Afrique (Pères Blancs)*, 30^{ème} année, 1908, t.35, Imprimerie des missionnaires d'Afrique, Alger 1908, 505-515 ; voir aussi ROELENS V., *Instructions aux missionnaires Pères Blancs du haut-Congo. 5^è Partie. Ecoles – Auxiliaires Indigènes*, Baudouinville, Vicariat apostolique du Haut-Congo, 1921 (article II).

L'Eglise catholique de la RD Congo, réunissant pasteurs et fidèles, tient la place d'acteur central de la société civile et gère un espace d'autonomie face à l'Etat³⁹¹. Elle est parfois mise en avant comme porte-parole des autres églises. Son rôle capital se lit surtout à travers la mobilisation de la société civile et son engagement sociopolitique pour la promotion humaine³⁹². Cet engagement se concrétise d'un côté par ses pasteurs dont l'un avait été choisi pour diriger les assises de la Conférence nationale Souveraine³⁹³ ; et de l'autre côté par le biais de ses fidèles et de ses ONG confessionnelles.

En effet, les ONG confessionnelles sont des relais de l'Eglise catholique par lesquels celle-ci s'occupe particulièrement du développement de la population, pose des actions caritatives en faveur des plus démunis. Elle s'engage sur le terrain depuis que l'Etat colonial belge avait pratiquement légué ou sous-traité ses obligations sociales (l'éducation et la santé entre autres) aux institutions privées. La création des écoles, des hôpitaux, des centres de santé, des foyers sociaux, etc. rentre dans cette logique d'intérêts³⁹⁴.

En RD Congo, ces ONG confessionnelles constituent une véritable force sociale. Pendant la longue période de dictature décadente, sous le couvert de l'Eglise, elles ont moralement soutenu des masses abandonnées par un pouvoir public irresponsable. Elles sont même devenues de puissants acteurs en matière de développement, voire des agents fiables, aptes à canaliser l'aide au développement³⁹⁵. Elles ont ainsi augmenté leur capital de crédit auprès des bénéficiaires de leurs œuvres. Par leur entremise (ces ONG confessionnelles),

³⁹¹ PEEMANS J.-P., *Crise de la modernisation*, op. cit., p. 164.

³⁹² OYATAMBWE W., op. cit., p. 9.

³⁹³ Au regard de l'abîme profond où était plongé le pays, la démission et le désintéressement des dirigeants du pays, Mgr Laurent Monsengwo (l'actuel cardinal de la RD Congo et archevêque de Kisangani à l'époque) accepta en décembre 1991 de présider aux assises de la Conférence Nationale Souveraine (CNS). Il faut dire qu'en Afrique, plusieurs évêques ont été placés à la tête de conférences nationales pour réguler les débats en vue d'une meilleure gestion de la « chose publique » et aider à la confection d'un nouveau projet de société ». En Afrique du Sud, Mgr Desmond Tutu (évêque anglican) a été un acteur important de la transition de l'apartheid à la nation arc-en-ciel. C'est aussi le cas du Cardinal Christian Tumi, Archevêque de Douala, au Cameroun ; Mgr DE Souza, Archevêque coadjuteur de Cotonou, au Bénin ; Mgr Ernest Kombo, évêque d'Owando, au Congo ; Mgr Philippe FanokoKossiKpodzro, évêque d'Atakpamé, au Togo ; et Mgr Basile Mvé, évêque d'Oyem, au Gabon. A titre de l'apport en personnel de l'Eglise catholique aux démocratisations africaines, on citera également l'abbé Apollinaire Malumalu qui a présidé en RD Congo la Commission Electorale Internationale, l'abbé Séraphin Rouamba, qui a dirigé le comité de concertation et le Forum de concertation au Burkinafaso, ainsi que Mgr Francis Kpakala, Archevêque de Monrovia, qui a coprésidé la conférence de la paix du Libéria, bien que ces pays n'aient pas organisé des conférences nationales proprement dites. Lire MUHINGISA J.-P., op. cit., p. 14.

³⁹⁴ *La société civile congolaise. Etat des lieux et perspectives*, éd. Colophon, Bruxelles, 2003, p. 39.

³⁹⁵ TREFON Th., *Ordre et désordre à Kinshasa*, op. cit., pp. 127-128.

chaque Eglise particulière s'engage dans le social en vue de former intégralement la personne humaine en tant que corps et esprit (canon 795).

Ces associations d'obédience catholique forment par conséquent le terreau et le vivier de la société civile³⁹⁶. Elles ont été d'un grand secours, non seulement pour l'appui aux activités de développement, mais aussi pour la défense des droits des citoyens et l'expression des aspirations de la base. Elles ont occupé le devant de la scène en tant que porte-parole de la société civile du Sud-Kivu où elles ont trouvé un espace propice à leur action de leadership. Par leur biais, l'Eglise s'engage aux côtés d'autres composantes de la société civile du Sud-Kivu afin de participer à « l'échelle du développement à la base »³⁹⁷.

Cette participation active des privés traduit leur conviction selon laquelle le développement doit être endogène, c'est-à-dire doit naître d'une dynamique interne à une collectivité humaine. De cette conviction ressortent de nouvelles formes d'organisation sociale, des types d'associations qui s'inscrivent dans le souci de compenser les lacunes de l'Etat postcolonial³⁹⁸. A titre illustratif, la formation des « communautés ecclésiales vivantes »³⁹⁹ éclaire cette prise en charge du privé face à la défaillance de l'Etat congolais. Elles sont des structures d'organisation locales à partir desquelles l'Eglise a africanisé ses cadres et développé un ensemble d'organisations de fidèles très actives au niveau social⁴⁰⁰.

³⁹⁶ BRAECKMAN C., *Terreur africaine*, op. cit., pp. 124-256.

³⁹⁷ TREFON Th., *Réforme au Congo (RDC)*, op. cit., p. 43.

³⁹⁸ LATOUCHE S., *Politiques des organisations internationales et des ONG et « normalisation » du système informel en Afrique in Etat et Société dans le Tiers-Monde de la modernisation à la démocratisation ?*, Sorbonne, 1992, p. 285.

³⁹⁹ Les « communautés ecclésiales vivantes » (CEV) sont le lieu privilégié de vie de foi. Ayant pris de noms divers selon le contexte et les circonstances dans lesquels elles sont nées, ces CEV désignent en RD Congo des véritables relais pour la promotion humaine. A cause du délabrement de l'économie du Zaïre, chaque CEV assure trois services, à son échelle : la *santé*, la *justice* et le *développement*, et l'*alphabétisation*. Elles ont joué un rôle efficace dans la passivité profondément enracinée dans les cœurs des gens, mais aussi dans le changement de mentalité et dans la lutte contre l'intolérance idéologique du MPR et les formes d'exclusion culturelles, sociales et politiques. Lire MUHINGISA J.-P., op. cit., p. 23. Ces CEV ne sont pas seulement favorables comme structures de l'Eglise répondant mieux aux exigences de la dynamique des groupes. Elles le sont surtout parce qu'elles constituent un véritable lieu d'échange, de partage, de prise de conscience, de témoignage et de coresponsabilité, tant du point de vue chrétien que du point de vue social. Archidiocèse de Bukavu, *Actes du Synode diocésain (Noël 1990-Pâques 1992) : vous serez mes témoins* » (Act. 1,8), T1, Archevêché, Bukavu, 1992, p. 165.

⁴⁰⁰ PEEMANS J.-P., *La crise de la modernisation*, op. cit., p. 165.

Grâce à cette capacité d'initiatives, de mobilisation et de renforcement de la couche sociale, la société civile du Sud-Kivu sera prise comme modèle par les autres provinces de la RD Congo.

On peut dès lors constater que l'engagement social de l'Eglise fait d'elle un important relais politique. Il traduit par conséquent sa conviction selon laquelle « les entreprises d'économie sociale constituent sur le plan politique un auxiliaire, un relais social et économique très précieux et dont le concours ne saurait être négligé »⁴⁰¹. Afin d'assurer sa présence dans l'organisation de la « polis » et d'y sauvegarder un espace où se développent des valeurs de vie capables de conduire l'homme congolais à bâtir sa destinée et à construire son avenir⁴⁰², l'Eglise catholique s'est engagée dans un *triple rapport*⁴⁰³, à savoir :

un rapport de type « *bestpractices* », qui est un rapport de présence et de visibilité de l'Eglise dans la proposition des modèles de société qui respectent la personne et sa dignité ; un rapport de « *leadership* » qui engage l'Etat et la société dans une relation d'organisation de la « polis » (pour l'Etat) et d'acceptabilité des modèles sociaux proposés (de la part de la société); un rapport de « *partnership* » qui suppose une collaboration de type institutionnel entraînant l'Eglise et l'Etat à coopérer dans leur commune action au sein du même espace social. C'est d'ailleurs ce dernier cet aspect qui constitue le point crucial de cette thèse.

Cette collaboration entre les pouvoirs temporel et spirituel n'est cependant pas synonyme de confusion car, tel que le note Francis Weabey, « il est bien évident que la confusion détruit la spécificité et finit non pas par identifier le politique au religieux, ou vice versa, mais par dénaturer l'un et l'autre pour en faire des dangers potentiels. Il y a donc

⁴⁰¹ *La société civile, op. cit.*, p. 233.

⁴⁰² KÄ MANA, *La Nouvelle évangélisation en Afrique, op.cit.*, pp. 209-210.

⁴⁰³ Les participants à la session post-synodale organisée à Bukavu nous aident à comprendre ce triple rapport lorsque, face aux défis sociopolitiques, ils soulignent l'impératif de : - contribuer à la formation du peuple, (...) ; - refuser courageusement d'enfermer notre Eglise dans des œuvres de charité qui risqueraient de devenir une anesthésie donnée à un peuple souffrant ; - passer d'une pastorale de l'entretien de l'institution ecclésiale à une pastorale engagée. Dans l'environnement sociopolitique actuel, les pasteurs ne peuvent plus se contenter d'être des administrateurs et distributeurs des sacrements. Notre pastorale devra créer et animer ses noyaux de rayonnement démocratique, des associations de défense des droits humains, de groupe d'analyse sociale. Il s'agit de travailler pour l'éducation à la résistance active non-violente face à l'oppression en utilisant les structures en place (...) ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Session pastorale*. « Lève-toi... et marche » (Mt 9, 5. 6); (Mc 2, 9.11 ; Lc 5, 23.24). *Actualisation des options et directives du synode diocésain*, éd. l'Archevêché-Bukavu, 1998, 61.

nécessité à clairement différencier les deux ordres, afin que l'un ne soit pas pris pour l'autre ni confondu avec lui »⁴⁰⁴. Loin de remettre en cause le principe de solidarité entre le politique et le religieux, une telle distinction permet davantage leur dialogue et leur franche collaboration.

Bien que l'Eglise catholique soit parfois accusée d'intrusion⁴⁰⁵, Remond⁴⁰⁶ affirme que le catholicisme se caractérise toujours, dans ses relations avec la société, par une attitude de présence active. C'est dans cette optique que la reconstruction physique du territoire impose une synergie entre les actions qui s'exercent aux différents échelons de la société, nécessairement complémentaires, et dans certains secteurs publics. Cette synergie est favorisée par la spécificité du privé, qui laisse la possibilité de s'associer (à) d'autres acteurs afin de satisfaire différents intérêts collectifs ou de défendre ceux-ci contre des invasions internes ou externes.

Cette possibilité de s'adjoindre d'autres acteurs hétérogènes vise principalement le principe de solidarité et de réciprocité dans un service donné. Les relations entre l'action étatique et populaire apparaissent déterminées moins par la dialectique de subordination et résistance que par des pratiques et stratégies réciproques fondées essentiellement sur le compromis ou la concession. Cette quête des stratégies traduit une soif de coalitions, de « complémentarité qui sera ainsi à la source d'une plénitude humaine neuve »⁴⁰⁷. « Les synergies formées et sur lesquelles repose ce régionalisme des réseaux, contribuent à l'émergence de *configurations hybrides* »⁴⁰⁸, engendrées par une insécurité sociale.

Face à la démission de l'Etat, les organisations de cette Eglise sont devenues refuge et consolation des populations appauvries de Bukavu. Des études affirment qu'il fallait, en 1975, aux populations paupérisées du Sud-Kivu, sans revenus substantiels, trois fois plus d'heures de travail pour s'acheter la même quantité de marchandises qu'en 1960, vingt-quatre fois plus

⁴⁰⁴ WEABEY F., *L'Eglise et la politique en Afrique. Eléments de réflexion pour dédramatiser le débat*, L'Harmattan, Paris, 2009, p. 28.

⁴⁰⁵ Pour l'Eglise, son intervention en politique n'est pas une intrusion. Elle la considère comme relevant de son droit et devoir, sa mission d'exprimer son jugement moral requis par la défense des droits fondamentaux de la personne. Lire MUHINGISA J.-P., *op. cit.*, p. 27 ; *Gaudium et Spes*, n. 75 ; *Christi fideles Laici*, n° 42.

⁴⁰⁶ REMOND R., *Religion et société en Europe. La sécularisation aux XIXème et XXème siècles 1789-2000*, 2è éd. du Seuil, Paris, 2001, p. 38.

⁴⁰⁷ DE SOLAGES O., *Croissance ou développement des tiers-monde*, L'Harmattan, 1997, p. 31.

⁴⁰⁸ BACH D., *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Karthala, 1998, p. 14.

d'heures de travail en 1980. Les statistiques économiques établissent que l'ouvrier zaïro-congolais, et sud-kivutien notamment, avait, en 1980, un pouvoir d'achat, et donc un revenu réel (opposé au revenu nominal) dix fois moins consistant qu'en 1960. Aussi, au fur et à mesure que le pouvoir d'achat des populations baissait, les conditions de vie des populations et les infrastructures économiques de base se détérioraient effroyablement⁴⁰⁹, notamment dans les services de l'éducation et de la santé.

En plus de l'évangélisation, ces deux services constituent principalement les œuvres missionnaires de l'engagement de l'Eglise postcoloniale de et à Bukavu. Cependant, cet engagement reste une épreuve ou une incertitude pour l'Eglise étant donné d'une part l'insuffisance des ressources par rapport aux compétences localement grandissantes et, d'autre part, la difficulté de gérer les ressources disponibles et d'harmoniser des groupes. C'est face à cette incertitude qui implique des « probabilités de collision entre les divers intérêts »⁴¹⁰ que la RD Congo s'est vue comme obligée d'aspirer à un changement, à la décentralisation. Cet appui du privé, conditionnant la délégation des pouvoirs, suppose la participation locale à la reconstruction du pays. Toutefois, la régulation des interdépendances pose problème et reste par conséquent une épreuve cruciale pour les acteurs du partenariat public-privé.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre présentait l'état des lieux de la RD Congo. Ce pays se révèle comme étant en agonie. Les faits démontrent l'état d'un pays défaillant, un Etat qui a perdu sa légitimité en raison de l'incapacité de son système institutionnel à promouvoir des actions d'intérêt collectif et à accompagner la mise en œuvre d'une politique sociale. Cette incapacité s'explique par certains abus de gestion publique et surtout par l'absence de volonté politique. Cette incapacité de gestion publique a conduit l'Etat congolais à bafouer les droits fondamentaux du citoyen, à se désengager de certains services publics, notamment les services de santé et de l'éducation. De tels faits prouvent à suffisance le dysfonctionnement de

⁴⁰⁹ CHIRISHUNGU CHIZA D., *op. cit.*, p. 225.

⁴¹⁰ MASSARDIER G., *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, 2008, pp. 166-167.

l'Etat congolais devenu «un cas d'école en matière d'Etat en faillite»⁴¹¹. C'est cette défaillance de l'Etat qui a conduit la société à inventer un autre mode de survie.

A la base de ses initiatives locales, la société civile s'est construit des relais associatifs constitués d'acteurs hétérogènes. Cette hétérogénéité observée au Congo s'explique, au-delà d'une multitude d'ethnies, par le pluralisme des églises. Parmi celles-ci, l'Eglise catholique se taille une place de choix. Ses différentes branches auxiliaires ne l'empêchent pas de s'engager, à travers ses organismes confessionnels, pour le bien-être collectif. Toutefois, la construction de l'intérêt commun impose une certaine organisation des groupes. Celle-ci suppose l'existence d'une interdépendance d'acteurs et de règles qui la régissent.

Le chapitre suivant traitera de ce sujet. Il décrit les outils conceptuels pour la formation et la structuration d'une action collective entendue comme espace d'alliances et de tensions. Il dessine le paysage institutionnel diversifié où les acteurs composeront et en dehors duquel leurs actes n'auront point de sens. Les actions conjointement réalisées constitueront la sociologie de l'action collective, un thème intéressant pour l'approche de Crozier-Friedberg.

⁴¹¹ TREFON Th. (dir.), *Réforme au Congo (RDC)*, op. cit., p. 15.

CHAPITRE II. LA QUESTION DE LA THESE ET APPROCHE DE CROZIER-FRIEDBERG

Le chapitre précédent décrivait le contexte de la RD Congo. Il nous a fait découvrir tant la situation défailante de l'Etat congolais que ses facteurs explicatifs. Parmi ceux-ci, on peut d'une part noter l'absence aussi bien de bonne volonté des dirigeants que de coordination, c'est-à-dire la difficulté à gérer la diversité d'acteurs et à harmoniser leurs divers intérêts. S'ensuivent d'autre part la corruption sociale et le clientélisme des acteurs qui ne visent que les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt commun. Or, la construction du bien-être collectif requiert une certaine organisation de l'action publique.

Parler de l'action collective sous-entend le processus d'interactions et de fonctionnement, l'existence du lien entre acteurs et système mis en place. Au sein de ce système, comme dans toute société humaine, peuvent exister bien entendu des liens interpersonnels, des règles d'action, des tensions ou des conflits et leur mode de résolution. Cette thèse envisage analyser ces différents enjeux politiques. Posant ainsi le besoin d'une conceptualisation sociologique, notre étude trouve appropriée la théorie de Michel Crozier et Erhard Friedberg.

Le présent chapitre se consacre uniquement au développement de cette approche sociologique. Il rappelle d'une part la question de la thèse et souligne les raisons de choix de cette approche théorique. Il en dégrossit d'autre part les concepts clés en trois temps : le premier théorise la stratégie de l'acteur ; le deuxième cerne la notion de pouvoir et ses incertitudes fondamentales. Enfin, le troisième moment expose brièvement le mécanisme ou le système de régulation du marché concret. Ceci étant, abordons maintenant la question de notre thèse.

II.1. La question de la thèse

Le souci principal de cette thèse est de chercher à comprendre le mécanisme *de fonctionnement de la collaboration Eglise-Etat congolais dans la conduite de l'éducation et de la santé à Bukavu*. Nous interroger sur le mécanisme de fonctionnement d'une organisation

des acteurs publics et privés en RD Congo, traduit notre préoccupation de comprendre non seulement le rôle des acteurs, mais également le dispositif mis en place pour la concrétisation de ce partenariat dans une situation incertaine, surtout lorsqu'on sait le laxisme qui caractérise les dirigeants de ce pays.

Le dysfonctionnement institutionnel qui en résulte s'explique par l'absence tant de volonté politique que de conformité aux normes établies. Comment donc une telle situation manquerait-elle d'attirer notre attention particulièrement sur le mécanisme de gestion contractuelle dans ce pays où la délégation de certains services publics apparaît comme une épreuve au gestionnaire, une incertitude due à l'insuffisance des ressources économiques d'une part et, d'autre part, à l'environnement complexe. Cette complexité est liée tant aux contraintes socioculturelles qu'à l'insécurité de l'environnement social et à la difficulté à gérer ou à harmoniser les intérêts des acteurs hétérogènes.

Or, la conduite des hommes dans une organisation sociale suppose de prendre en compte la diversité d'intérêts, les rapports de force et les conflits éventuels. Elle requiert un équilibre instable entre l'acteur et le système, les rationalités individuelles et collectives pour la construction de l'intérêt commun. Si elle n'est pas due à l'asymétrie des ressources ou à l'autonomie d'acteurs, cette instabilité résulte des incertitudes qui sont elles-mêmes conséquentes soit de l'incompétence, soit de l'inobservation des normes établies. Alors qu'adhérer ou pas aux normes dépend de la marge de liberté de chaque acteur, l'incompétence et/ou l'inobservance des règles entraînent une « anarchie organisée »⁴¹². Celle-ci, faute d'observance de la règle comme c'est le cas en RD Congo⁴¹³, est à la base d'abus et de la perte d'intérêt commun chez les Congolais.

La réorganisation et la rationalisation concrète du processus social suppose dès lors l'existence et l'application des règles sociales. Cette conformité aux règles traduit un ordre social et permet la construction de l'intérêt collectif. C'est dans ce cadre que s'inscrit notre objet d'étude. Nous ne saurons mieux le cerner qu'en nous laissant guider par deux

⁴¹² « L'ambiguïté dans les organisations : la prise de décision dans les anarchies organisées ou le modèle de la poubelle », in FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., pp. 70-76.

⁴¹³ Cette inobservance de la règle concerne particulièrement la RD Congo où la loi, quoique existant sur papier, n'est pas respectée par le pouvoir administratif. Lire CHIRIMWAMI BULAKALI R., op. cit., p. 20.

coauteurs : Michel Crozier et Erhard Friedberg qui ont travaillé sur la sociologie des organisations et l'action organisée. Cette approche correspond tout autant à ce qui, pour les économistes, relève du « marché » qu'à ce que les sociologues appellent le « mouvement social » ou « l'action collective »⁴¹⁴.

Le choix de cette théorie sociologique est dicté par la pertinence de son mode de construction des alliances, des interdépendances, des zones d'incertitudes et du mécanisme de stabilisation des relations des acteurs. Nous la trouvons appropriée pour mener notre étude relative à l'organisation de l'action collective. Si nous pensons que cette approche s'adapte mieux à cette recherche, c'est notamment parce que, contrairement au contexte de la RD Congo, elle souligne l'importance de l'acteur (l'homme) comme unité de base ou incontournable de toute initiative sociale. L'encadrement de ce dernier en va de l'efficacité de l'organisation.

En plus, les comportements de cet homme (adhésion aux normes, résistance, démission, etc.) ne sont pas anodins, mais en tant que porteurs de sens contextuels, ils ne sont pas négligeables pour la compréhension de son rôle et du fonctionnement d'un processus social concret constitué des relations de pouvoir et d'un ensemble de moyens organisationnels, financiers et administratifs, voire juridiques. L'efficacité d'une telle organisation dépend enfin des compétences des acteurs (capacité pour certains individus ou groupes d'agir sur d'autres ou groupes) ou de leurs ressources de pouvoir qui leur permettent d'accepter les incertitudes et de concilier à la fois les acteurs et leurs intérêts divergents.

Notre but étant d'analyser pour comprendre les enjeux de rivalité et/ou de complémentarité de l'Etat et de l'Eglise, il veut également mesurer le niveau de prise de responsabilité des acteurs impliqués. De ce point de vue, l'approche de nos deux sociologues nous aide ainsi à étudier et à comprendre les rôles des acteurs, leurs mécanismes d'action et l'impact de leurs pratiques contractuelles sur la vie sociale des citoyens.

⁴¹⁴ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 153.

II.2. La sociologie de l'action organisée

Si l'on admet qu'un système est un ensemble d'acteurs interactifs qui s'obligent à répondre à une finalité, alors au sein de leur interdépendance seront entretenues des relations de pouvoir caractérisées par des stratégies essentiellement opportunistes. L'organisation de ces acteurs revêtira par conséquent une dynamique, un processus de mise en ordre et de stabilisation d'interactions dont il importe de comprendre simultanément la construction des alliances et les processus d'organisation dans des champs apparemment non-structurés.

II.2.1. Théorie sur la stratégie de l'acteur

En compagnie de Michel Crozier⁴¹⁵, Erhard Friedberg⁴¹⁶ élabore au cours des années 1970, la théorie centrale en sociologie des organisations. Pour lui, l'organisation est une réponse à l'action collective. Comme tout système vivant, elle évolue au gré des influences externes et internes. Ces coauteurs ont ainsi mis en place une nouvelle approche politique des organisations, appelée l'analyse stratégique des organisations. Etant donné que le jeu des acteurs est déterminé par la cohérence du système dans lequel ils s'insèrent, ou par les contraintes environnementales, cette théorie cherche en priorité à comprendre comment se construisent les actions collectives à partir de comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires.

C'est donc une analyse basée sur la compréhension des mécanismes de régulation internes et externes, formels et informels d'acteurs individuels et collectifs : *« Au lieu d'accuser les «imperfections du marché», il convient d'analyser comment concrètement les acteurs individuels et collectifs d'un espace de concurrence donné parviennent à construire leurs échanges et à rendre possible leur coopération conflictuelle »*⁴¹⁷. Car Friedberg perçoit

⁴¹⁵ Michel CROZIER (1922) est un chercheur français en sociologie. Après avoir enseigné dans les universités de Harvard et Paris pendant quelques années, il a créé en France le Centre de Sociologie des Organisations au C.N.R.S. A partir de 1950, il a conduit des enquêtes sur l'organisation et le comportement des travailleurs principalement dans des administrations et entreprises publiques. La relation minutieuse des organismes étudiés lui a permis de préciser les caractères d'un organisme bureaucratique, les conditions de son évolution et de noter quelques traits contemporains fondamentaux des Français en matière d'organisation.

⁴¹⁶ Né en Autriche en 1942, Erhard FRIEDBERG est un sociologue français. Directeur du Centre de Sociologie des Organisations (CNRS-Sciences Po) jusqu'en 2007, il enseigne actuellement la théorie des organisations à Paris, en Master Sciences Politiques.

⁴¹⁷ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 186.

l'organisation non seulement comme « le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage et du calcul », mais également comme « un construit humain qui n'a pas de sens en dehors des rapports de ses membres »⁴¹⁸.

Cette organisation n'est donc pas une donnée naturelle, mais une construction modulable, plus ou moins précaire, à la fois dépendante et indépendante des individus qui la composent. Appréhendant la structure organisationnelle comme une élaboration humaine, un système d'action concret, cette théorie rejoint les démarches qui analysent les causes en partant de l'individu pour aboutir à la structure.

Comme méthode d'analyse stratégique, elle se positionne sur le plan des relations de pouvoir entre acteurs et des règles implicites qui gouvernent leurs interactions, et qui sont ici appelées « jeux ». Pour découvrir ces jeux, l'analyse stratégique utilise les attitudes comme « un outil de recherche commode et imparfait »⁴¹⁹. Cette imperfection se justifie par le fait que « les acteurs n'ont qu'une liberté limitée ». Plus encore, « leur liberté et leur rationalité, leurs objectifs et leurs « besoins » ou, si l'on veut, leur affectivité sont des construits sociaux et non pas des entités abstraites »⁴²⁰. Par conséquent, pour que l'acteur y joue convenablement son rôle, il devra être rationnel et stratégique.

II.2.1.1. De l'acteur

Toute approche organisationnelle « s'intéresse à l'action collective des hommes. Donc, non seulement elle ne peut se désintéresser de l'acteur qui est l'auteur de cette action, mais elle repose sur une théorie de cet acteur »⁴²¹ dit 'stratégique', ce qui signifie qu'il est un acteur 'empirique' « dont les comportements sont l'expression d'intentions, de réflexions, d'anticipations et de calculs »⁴²². Cet acteur est aussi celui qui « doit porter la responsabilité première du changement »⁴²³ de toute organisation de production, voire de toute législation sociale. Dès lors, aucun projet de développement économique ne saurait se désintéresser de

⁴¹⁸ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 50.

⁴¹⁹ CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 471.

⁴²⁰ Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG cités par BRAUD Ph., *Sociologie politique*, op.cit., p. 340.

⁴²¹ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 203.

⁴²² *Ibidem*, p. 203.

⁴²³ CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 448.

cet acteur comme instrument essentiel, et prétendre « répondre à la complexité et à l'apprentissage collectif de modes plus simples de résolution de problèmes »⁴²⁴. Autrement dit, l'acteur humain au sens de Crozier-Friedberg reste incontournable tant dans la construction que dans la structure du champ social.

La notion d'acteur renvoie selon les cas à toute autorité, à tout groupe d'individus ou toute personne (morale) susceptible de « jouer un rôle » dans le champ social dès lors qu'elle est concernée par le problème collectif dont traite une politique publique. Bref, tout le monde est acteur à partir du moment où il contribue par son comportement à structurer ce champ auquel il appartient, et à le façonner par le degré de son engagement⁴²⁵. N'importe qui ne réclame pas le statut d'acteur. Celui-ci s'octroie par la simple appartenance au champ étudié à travers le comportement individuel⁴²⁶.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les acteurs se conforment à certaines normes dépendant partiellement du statut social de chacun d'eux, c'est-à-dire de position à laquelle sont attachés droits et devoirs qui forment les rôles des acteurs. Cette thèse veut précisément comprendre la contribution de l'Eglise et de l'Etat congolais dans la concrétisation de leur partenariat. Etant un comportement attendu d'un acteur en raison de son statut social, la fonction sociale permet à chacun d'affronter des situations inédites ou des personnes inconnues avec des repères pré-établis⁴²⁷. Mais, l'essentiel pour l'acteur n'est pas de se concentrer sur sa fonction, mais sur ses stratégies à développer au sein de l'organisation. Tenir ainsi un rôle consiste à prendre une décision, à entreprendre une action ou même, tout simplement, à exercer une influence sur l'environnement, c'est-à-dire sur les détenteurs du pouvoir de décision et de la force matérielle.

⁴²⁴ Michel CROZIER cité par BOYER L., *Management des hommes. L'historique, les auteurs et les acteurs, la pratique*, éd. d'Organisation, 2006, p 81.

⁴²⁵ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Organisations et action collective. Notre contribution à l'analyse des organisations », in CROZIER M., *A quoi sert la sociologie des organisations ? t1 Théorie, culture et société*, SeliArslan, Paris, 2000, p. 137.

⁴²⁶ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., pp. 199 et 203.

⁴²⁷ BRAUD Ph., *Sociologie politique*, op. cit., p. 48. Lire aussi *Dictionnaire de sciences économiques et sociales*, éd. Bréal, Rosny, 2002, p. 380.

II.2.1.2. Stratégie et signification du comportement de l'acteur

Dans toute organisation, l'acteur agit en fonction de ses intérêts qui orientent son action et le comportement des autres. Son action dépend ainsi de ses aspirations, de ses valeurs, de sa perception de l'environnement qui stimulent son comportement par rapport au projet, car il n'est pas d'action sans motivation⁴²⁸. Des mobiles sont nécessaires à l'acteur rationnel pour s'engager, œuvrer, entrer, résister, en un mot, pour mieux jouer son rôle au sein de son environnement. Ils donnent ainsi un sens aux comportements d'acteurs qui trouvent des raisons justificatives de leur comportement ou action⁴²⁹.

Dans la plupart des processus organisés, les acteurs utilisent des stratégies conditionnelles dans lesquelles la coopération aura plus de chances d'évoluer et de perdurer. Crozier et Friedberg donnent ainsi une définition dynamique, mais aussi réaliste du concept de stratégie lorsqu'ils écrivent : « Derrière les humeurs et les réactions affectives qui commandent ce comportement au jour le jour, il est possible à l'analyse de découvrir des régularités qui n'ont de sens que par rapport à une stratégie. Celle-ci n'est donc rien d'autre que le comportement inféré ex post des régularités de comportements observées empiriquement »⁴³⁰. Il s'agit d'une stratégie sans laquelle l'acteur ne peut agir, car elle confère de la flexibilité à son projet et guide celui-ci dans sa conduite. C'est aussi par elle qu'il (l'acteur) préserve sa capacité d'adaptation et par-delà sa liberté d'action dans un univers d'interdépendances.

Pour ces deux sociologues⁴³¹, un tel contexte contraint l'acteur-stratège à déployer de façon pragmatique sa rationalité limitée et contingente qui renferme quatre principes : en termes conflictuels ou coopératifs, la rationalité première d'un acteur sera le décodage de celle des autres acteurs ; les objectifs d'un acteur sont rarement clairs et stables, ce qui, néanmoins, ne l'empêche pas de faire des choix ; la rationalité de l'individu est compréhensible si et seulement si l'observateur la replace dans un contexte d'opportunités

⁴²⁸ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Organisations et actions collectives », in CROZIER M., *op. cit.*, p. 139.

⁴²⁹ Cfr MUSSELIN Ch., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », in *Revue française de Sciences Politiques*, vol. 55, 1, 2005.

⁴³⁰ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, *op. cit.*, p. 48.

⁴³¹ *Ibidem*, pp. 54-56.

multiples, et pas nécessairement par rapport à des objectifs ; enfin, l'acteur se saisit de ces opportunités soit pour élargir soit pour conserver sa marge d'action dans l'organisation.

Par conséquent, l'« instinct stratégique » fait apparaître chez l'acteur un double jeu (aspect) complémentaire. D'un comportement actif et rationnel, cet acteur se montre d'une part offensif lorsqu'il cherche, saisit des opportunités pour améliorer sa propre situation et faire valoir ses intérêts immédiats. D'autre part, il est défensif lorsqu'il cherche à maintenir sa marge de liberté, c'est-à-dire sa capacité à agir comme il le souhaite⁴³². On comprend dès lors que chaque acteur ou groupe d'acteurs adopte des conduites (actives ou passives) adaptées d'abord, non à des objectifs communs, mais à la défense de ses préoccupations particulières.

Il en ressort que la notion d'acteur stratégique implique que l'action humaine est intéressée, c'est-à-dire motivée par une visée dont la nature reste imprécise. En choisissant leur ligne de conduite, les hommes se préoccupent des conséquences de leurs actes et ne poursuivent que leurs intérêts contre lesquels ils ne veulent pas agir⁴³³. C'est cette notion d'intérêts, de calcul qui contribue à déterminer le sens des actes de l'acteur, de son comportement conçu comme « une adaptation active et raisonnable à un ensemble de contraintes et d'opportunités perçues dans leur contexte d'action »⁴³⁴.

Evitant de devenir de simples moyens, les acteurs n'acceptent de rendre service à leurs interlocuteurs dans l'organisation que moyennant des contreparties, d'une part, et en tenant compte de leurs propres intérêts, d'autre part. Placés dans un réseau d'interdépendances, ils en viennent à constituer les « relais » ou les « porte-parole » de l'organisation à laquelle ils permettent de réduire l'incertitude inhérente à l'environnement, de négocier partiellement ce dernier. Ils y sont portés à jouer soit le rôle de figurant impliquant une forme d'influence sans puissance, soit le rôle effectif qui implique l'influence exercée sur l'environnement par le biais de leur action⁴³⁵.

⁴³² BERNOUX P., *op. cit.*, p. 485; lire aussi KNOEPFEL P. & alii, *op. cit.*, p. 52.

⁴³³ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Organisations et action collective. Notre contribution à l'analyse des organisations », in CROZIER M., *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, t1, *Théorie, culture et société*, éd. SeliArslan, 2000, p. 139. Les acteurs agissent en fonction de leurs intérêts. Ils chercheront même à changer les règles plutôt qu'à s'y adapter si elles vont contre leurs intérêts. Lire GREFFE X., *Economie des politiques publiques*, Dalloz, Paris, 1997, p. 9.

⁴³⁴ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 56.

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 91

L'on s'aperçoit que les comportements d'acteurs n'ont ainsi de signification qu'une fois rattachés aux opportunités de gains ou de pertes dans une situation ; ils ont pour enjeu, dans cet univers de contraintes, la fabrication ou le renforcement du champ d'action habilitant l'acteur dans l'organisation de sorte que « ni les problèmes, ni les solutions, ni les contraintes, ni les opportunités, ni les objets matériels, ni les dispositifs immatériels, ni les structures formelles, ni les institutions n'existent en soi, en dehors et indépendamment de l'action des acteurs »⁴³⁶.

Ainsi, par rapport à des opportunités contextuelles d'un côté et, de l'autre, par rapport au comportement des autres acteurs, l'acteur se montrera stratégique, empirique et rationnel⁴³⁷. Sa capacité d'action repose alors sur quatre postulats : a) L'organisation est un construit contingent, il aurait pu être, ou ne pas être ; b) L'acteur est relativement libre. Son jeu lui permet des écarts par rapport aux règles sociales ; c) Pour parvenir à leurs fins, les acteurs calculent dans le cadre d'une rationalité dite limitée ; d) Il y a une différence entre les objectifs de l'organisation et ceux des acteurs. Etant donné que ceux-ci sont issus de deux mondes différents (autonomie et contrainte ou privé et public), ces acteurs qui sont l'Eglise et l'Etat congolais, n'agiront que sur et dans les interstices par une régulation institutionnelle. Leurs interactions impliquent des relations de pouvoir et nécessitent par conséquent une certaine organisation permettant d'aboutir aux résultats escomptés.

II.2.2. Pouvoir et organisation

Les organisations sociales sont faites d'échanges interpersonnels (entre amis, collègues, partenaires : échange de politesse, de biens, de pouvoir)⁴³⁸. Ces rapports d'échange et de coopération entre acteurs ne sont que des rapports de pouvoir⁴³⁹ qu'il faut structurer. Car comme le note Friedberg, le monde de l'organisation s'oppose à tout ce qui n'est pas organisé, c'est-à-dire l'interaction non structurée, désordonnée et aléatoire⁴⁴⁰.

⁴³⁶ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Organisations et action collective », in CROZIER M., *A quoi sert la sociologie des organisations*, op. cit., p.138.

⁴³⁷ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., pp. 47-48.

⁴³⁸ MENDRAS H., *Eléments de sociologie*, Armand Colin, Paris, 1989, p. 163.

⁴³⁹ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Paris, 1993 et 1997, p. 264-265.

⁴⁴⁰ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 153.

Sitôt structurée, l'organisation crée du pouvoir simplement par la façon dont elle organise la communication et les flux d'informations entre ses unités et entre ses membres. C'est ainsi que, pour pouvoir convenablement remplir la tâche ou la fonction assignée à son poste, un individu aura besoin d'informations provenant d'autres postes détenus par d'autres individus. Et si, pour des raisons diverses, il ne peut pas les court-circuiter ou se passer de leur concours, ceux-ci, de par la simple place qu'ils occupent dans un réseau de communication donné, disposeront d'un pouvoir sur cette personne, car la façon dont ils transmettront leurs informations (avec plus ou moins de retard, de façon plus ou moins filtrée ou « maquillée », etc.) affectera profondément la capacité d'action du destinataire⁴⁴¹. Organisation et pouvoir sont indissociablement liés l'un à l'autre, mais c'est l'organisation qui secrète le pouvoir⁴⁴².

II.2.2.1. La notion de pouvoir

Si la réflexion sur la stratégie de l'acteur constitue le point de départ indispensable de la démarche stratégique, étant donné que c'est l'acteur seul qui est le porteur et le témoin du construit organisationnel, c'est la réflexion sur le pouvoir qui permet d'analyser ce construit. En tant que mécanisme fondamental de stabilisation du comportement humain, le pouvoir est la capacité de se rendre imprévisible par rapport à autrui⁴⁴³. Il est le fondement de l'ensemble de relations qu'il constitue⁴⁴⁴. La lutte pour le pouvoir apparaît de la sorte centrale dans les organisations⁴⁴⁵.

Poser le problème du pouvoir comme le problème central de l'organisation (et non plus les besoins ou les motivations) est une petite révolution dans l'univers des représentations de

⁴⁴¹CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in BENABOU C. & ABRAVANEL H., *op. cit.*, p. 390.

⁴⁴²*Ibidem*, pp. 385 & 387.

⁴⁴³CROZIER M. et FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 65. Au fait, A ne s'engage pas dans une relation de pouvoir avec B dans le seul but de mesurer ses forces avec lui. Il a un objectif plus précis : obtenir de B un comportement dont dépend sa propre capacité d'action. Autrement dit, par son seul comportement, B contrôle en quelque sorte la possibilité de A d'atteindre ses objectifs. Et plus B sera capable de marchander sa volonté d'accomplir l'acte que A lui demande, c'est-à-dire plus les ressources à la disposition de B lui permettront de garder son comportement futur imprévisible pour A, plus le rapport de force qui prévaudra lui sera favorable, et plus son pouvoir sur A sera grand dans cette relation précise. CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in BENABOU C. & ABRAVANEL H., *Les comportements des individus et des groupes dans l'organisation*, Gaëtan Morin, Chicoutimi, 1986, p. 379.

⁴⁴⁴CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in BENABOU C. & ABRAVANEL H., *Le comportement des individus et des groupes dans l'organisation*, *op. cit.*, pp. 351-369.

⁴⁴⁵*Dictionnaire de Sciences économiques et sociales*, Bréal, Rosny, 2002, p. 339.

l'entreprise⁴⁴⁶. Le pouvoir est donc une relation, et non un attribut des acteurs. Il ne peut se manifester – et donc devenir contraignant pour l'une des parties en présence – que par sa mise en œuvre dans une relation interpersonnelle où les acteurs s'engagent dans l'accomplissement d'un objectif commun qui conditionne leurs objectifs personnels.

Incluant celle de réciprocité, l'idée de relation va au-delà de la délégation. Le pouvoir est diffusé et non concentré. Il n'est pas nécessairement où l'on l'attend, c'est-à-dire en haut dans la hiérarchie. Prenant sa source dans les relations interpersonnelles, le pouvoir est partout. Il est un mécanisme quotidien de notre existence sociale que nous utilisons sans cesse dans nos rapports sociaux. C'est pourquoi, Friedberg⁴⁴⁷ l'a pensé comme un instrument de diffraction de la hiérarchie, le facteur qui explique les différences observées entre les circuits décisionnels tels qu'ils sont prédits par l'organigramme et la réalité du processus de décision.

Par ailleurs, celui qui détient le pouvoir peut contraindre le sujet à agir, mais celui-ci peut exécuter cette action de multiples manières. Il peut obéir avec zèle, ou en traînant les pieds, mettre l'accent sur tel aspect ou juger important tel aspect que le chef traite au contraire comme mineur. Si par ailleurs, la pression du chef est plus forte, l'inférieur en profitera pour demander des choses qui lui tiennent à cœur et qu'il réclame depuis longtemps sans jamais arriver à les obtenir : davantage des moyens, la possibilité d'un accès à tel service, la mutation d'un membre de son équipe et/ou un recrutement nouveau, etc.⁴⁴⁸

La réciprocité inclut ainsi l'idée d'une pression possible de celui qui reçoit un ordre sur celui qui le donne. Plus l'exécution de l'ordre donné est un enjeu important pour le chef plus l'inférieur fera rebondir ses revendications. Il se développe toute une stratégie de la connaissance des enjeux des chefs permettant aux sujets de mener leurs stratégies. Chacun essaie de savoir « ce qui est important pour le chef », parce qu'il est indispensable de pouvoir définir son comportement en conséquence, aligner son objectif sur ceux du chef afin de faire pression de manière efficace⁴⁴⁹. Etant une relation d'échange, donc réciproque, le pouvoir devient un rapport de force, dont l'un peut retirer davantage que l'autre au sens où la relation

⁴⁴⁶ « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *La sociologie des organisations*, Seuil, Paris, 1985, p. 125.

⁴⁴⁷ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit.

⁴⁴⁸ « L'analyse stratégique », in BERNOUX Ph., *La sociologie des organisations*, op. cit., p. 127.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, p. 127.

de pouvoir reste une relation déséquilibrée⁴⁵⁰ et où, néanmoins, l'un n'est jamais totalement démuné face à l'autre⁴⁵¹.

Le cas du service de l'éducation en est illustratif. Le déséquilibre des relations entre Eglise et l'Etat congolais accorde à ce dernier plus de pouvoir qu'à celle-là. Il s'explique peut-être par l'asymétrie de leurs ressources disponibles en vertu desquelles le pouvoir public occupe l'ascendance sur le privé. Néanmoins, les conditions de sous-traitance et d'infériorité des ressources de l'Eglise ne la désarment pas et ne l'empêchent pas non plus de crier davantage et de revendiquer, par ses prises de position, les droits des enseignants.

Ces rapports interactifs entraînent par conséquent trois implications⁴⁵² : 1) *la nature relationnelle* du pouvoir : le pouvoir reste inséparable de la relation à travers laquelle il s'exerce et dont il tire les ressources toujours asymétriques qu'il traduit en capacité d'action ; 2) *la dimension instrumentale* du pouvoir : bien que leur interdépendance, leurs préférences et leurs projets respectifs ne convergent pas, les acteurs qui veulent atteindre leurs objectifs, n'ont d'autre choix que d'essayer d'influencer le comportement de ceux dont la contribution leur est indispensable ; 3) *la nature bilatérale ou multilatérale du phénomène du pouvoir* : le pouvoir est plutôt inséparable des processus d'échange compris comme des processus de négociation plus ou moins explicites autour des conditions qui structureront l'échange.

Cette relation structurante et réciproque se caractérise par un déséquilibre et par la possibilité de certains individus ou groupes d'agir sur d'autres. Dans ces relations de pouvoir, les contraintes cohabitent avec une part de liberté qui est à défendre, à gagner, à élargir au moyen de la négociation qui est une stratégie de construction avec ce qu'elle contient de frustrations et de satisfactions⁴⁵³. Cette théorie du pouvoir correspond à celle que Michel

⁴⁵⁰ *Ibidem*, p. 128.

⁴⁵¹ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in BENABOU C. & ABRAVANEL H., *op. cit.*, pp. 378-379.

⁴⁵² CROZIER M., *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, t1, *Théorie, culture et société*, éd. SeliArslan, 2000, pp. 147-148.

⁴⁵³ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, *op. cit.*, p. 113.

Crozier appelle la théorie du jeu d'acteurs⁴⁵⁴. Ce sont naturellement les atouts, les ressources et les forces de chacune des parties en présence qui en déterminent le résultat⁴⁵⁵.

II.2.2.2. Les ressources du pouvoir : contrainte et légitimité

Le but recherché par le chef est de faire faire au sujet ce que lui, le chef, veut. Comment y parvient-il, c'est-à-dire, en termes d'analyse stratégique, de quelles ressources dispose-t-il pour y arriver? La première ressource qui se présente spontanément à l'esprit, est la contrainte, c'est-à-dire un ensemble de moyens de contrainte, physiques, matériels, administratifs, etc. Ces moyens peuvent inclure l'usage de la force⁴⁵⁶ qui est constitutive de toute relation de pouvoir. La ressource antithétique de la force est la légitimité, définie comme la capacité pour le détenteur du pouvoir de faire admettre ses décisions. Elle se situe du côté du dominé comme une adhésion ou au moins un acquiescement. Si la contrainte revient légalement au pouvoir public, l'Eglise, elle, jouit et s'appuie sur la légitimité qu'elle dénie au pouvoir. Sa proximité géographique des bénéficiaires des actions publiques lui fournit une connaissance presque approfondie des besoins des locaux.

Bien qu'il soit détenteur de contrainte, le chef n'y recourra que rarement. Par sa seule autorité, il peut obtenir obéissance à ses ordres lorsqu'il a su légitimer l'exercice de son pouvoir par son savoir-faire et ses aptitudes humaines. N'étant pas seulement une catégorie du pouvoir car elle peut exister en dehors d'un statut de subordination, l'autorité connote une relation de confiance. L'exécution de l'ordre reçu s'explique non par le fait que l'émetteur dispose d'un pouvoir dans l'organisation, encore que cela puisse être le cas, mais parce qu'il a obtenu la confiance du récepteur. Mais le souhait serait que pouvoir et autorité se recouvrent⁴⁵⁷. Cependant, on peut se demander pour quelles raisons le chef obtient la confiance de ses sujets. Pourquoi son pouvoir est-il reconnu légitime ? Poser ces questions revient à poser celle de la source du pouvoir.

⁴⁵⁴ *Dictionnaire de Sciences économiques et sociales*, éd. Beal, Rosny, 2002, pp. 338-339.

⁴⁵⁵ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in BENABOU C. & ABRAVANEL H., *op. cit.*, p. 379.

⁴⁵⁶ Dans une organisation, et lors des situations les plus courantes, la contrainte peut aller de l'exclusion et du licenciement à l'ordre intimé sur un ton sans réplique, en passant par toute la gamme des sanctions ou des menaces de sanctions prévues ou imaginables. Lire « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *La sociologie des organisations*, *op. cit.*, pp.129-130.

⁴⁵⁷ « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *La sociologie des organisations*, *op. cit.*, p.132.

II.2.2.3. Les sources du pouvoir

Michel Crozier et Erhard Friedberg énumèrent quatre sources de pouvoir⁴⁵⁸ correspondant aux différents types des sources d'incertitudes. La première, la plus immédiatement perceptible, est celle qui tient à la possession d'une compétence ou d'une spécialisation fonctionnelle difficilement remplaçable. L'expert est le seul qui dispose du savoir-faire, des connaissances et de l'expérience du contexte qui lui permettent de résoudre certains problèmes cruciaux pour l'organisation. Sa position est donc bien meilleure dans la négociation aussi bien avec l'organisation qu'avec ses collègues.

La deuxième source concrète du pouvoir réside dans la maîtrise des relations avec l'environnement. La troisième source, proche de la précédente, est la maîtrise de la communication et des informations, c'est-à-dire savoir communiquer et transmettre l'information aux autres. Elle a toujours une valeur stratégique et s'effectue en fonction des objectifs des individus et de ceux de leurs correspondants. La dernière ressource est l'utilisation des règles organisationnelles. Les membres d'une organisation sont gagnants dans une relation de pouvoir dont ils connaissent les règles et la manière de les utiliser.

Dans la perspective de notre objet d'étude, la présence de ces ressources vaut un atout pour le succès du partenariat entre l'Eglise et l'Etat congolais dans la gestion des services délégués. Ces deux partenaires s'engagent à relever le défi par une mise en commun des ressources dont le détachement dépend de l'autonomie de chacun. L'Eglise qui en est le gestionnaire, rassemble ces quatre ressources grâce, notamment, à sa proximité locale, à son personnel et à son expérience antérieure dans la gestion des services de l'éducation et de la santé.

Toutefois, les seules ressources de l'Eglise ne suffisent pas pour mener à bien les objectifs du partenariat. Il en va encore de la volonté du pouvoir public de respecter ses engagements et de libérer les ressources dont dépend l'efficacité du partenariat (la finance, la

⁴⁵⁸ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in BERNABOU C. & ABRAVANEL H., *op. cit.*, p. 387 ; « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *La sociologie des organisations, op. cit.*, pp.132-135.

sécurité sociale ou la force, l'information, etc.). Cette efficacité résulte ainsi de la détermination de chacun à observer les contraintes collectives. Rien n'est certain, pourtant. Ce partenariat couvre dès lors des zones d'ombre et les quatre sources de pouvoir renvoient toutes à la maîtrise des zones d'incertitude. Ce concept est fondamental dans la perspective de l'analyse stratégique.

II.2.2.4. Les zones d'incertitudes

On ne peut comprendre le pouvoir qu'en le liant à sa ressource principale, l'autonomie. Celle-ci s'inscrit d'une part dans un cadre formel : un responsable hiérarchique dispose de pouvoirs formels dans la mesure où il a l'attribut de la décision ultime. Il possède ainsi une autonomie de décision même s'il doit par la suite rendre compte de l'usage de cette autonomie. D'autre part, l'autonomie peut être contenue implicitement dans la définition de la fonction : l'Eglise a la charge de faire fonctionner les services de l'éducation et de la santé. Elle dispose d'une certaine marge d'autonomie pour le faire. Dans le premier cas, le pouvoir formel est lié au statut. Dans le second, il est lié au poste de travail, donc plus à sa compétence qu'à son statut.

Ces deux exemples illustrent le poids de l'incertitude dans toute situation organisationnelle⁴⁵⁹. L'incertitude réside dans l'imprévisibilité du comportement qu'impliquent les « marges de liberté ». Le pouvoir réside donc dans la marge de liberté (possibilité d'accepter ou de réfuter une négociation) dont dispose chacun des partenaires engagés dans une relation de pouvoir. C'est en vertu de cette autonomie de l'Eglise par exemple que l'Etat congolais fut obligé de négocier avec elle pour passer leur accord de partenariat. Les ressources (la force, la richesse, le prestige, l'autorité) que possèdent l'un et l'autre partenaire, n'interviennent que dans la mesure où elles leur fournissent une liberté d'action plus grande⁴⁶⁰.

Toutefois, l'imprévisibilité ne dépend pas seulement de la capacité des acteurs à cacher leur jeu, à chercher à obtenir du pouvoir en se créant une zone d'incertitude. Il est clair que

⁴⁵⁹ « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *La sociologie des organisations*, op. cit., p. 136.

⁴⁶⁰ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in BENABOU C. & ABRAVANEL H., op. cit., p. 380.

l'incertitude ne réside pas seulement dans le fonctionnement interne de l'entreprise, mais tout autant, et peut-être même beaucoup plus, dans les contraintes, les fluctuations et le poids de l'environnement⁴⁶¹. Plus il y a de « zones d'incertitudes », plus les acteurs conçoivent des stratégies pour accroître leur pouvoir. En effet, pour accroître son pouvoir organisationnel et diminuer celui des autres, chaque acteur cherche, à travers ce que les sociologues des organisations appellent une stratégie, à accroître le degré de prévisibilité de son environnement tout en restant le plus imprévisible possible pour les autres. Plus les environnements sont plus incertains, plus les zones d'incertitudes deviennent importantes et nombreuses⁴⁶².

Pour Michel Crozier et Erhard Friedberg, « une situation organisationnelle donnée ne contraint jamais totalement l'acteur. Celui-ci garde toujours une marge de liberté et de négociation »⁴⁶³. Et cela pour deux raisons⁴⁶⁴ : la première est que chaque partie prenante dans ce que les deux sociologues appellent « le système d'action », c'est-à-dire une « situation d'interdépendance réciproque entre des acteurs », dispose, en marge des règles juridiques, de capacités spécifiques de résistance ou d'influence. Ce sont notamment les savoirs techniques irremplaçables des ouvriers d'entretien qui leur permettent de faire sentir aux cadres les limites de leur supériorité hiérarchique. Ainsi apparaissent des situations où se manifestent des stratégies d'acteurs, offensives ou défensives ; des situations où chacun cherche à profiter de l'inévitable jeu qui existe dans les rouages de domination.

La seconde raison est l'existence de zones d'incertitude qui laissent une place à l'initiative. Les informations qui permettraient de dégager la meilleure décision ou la meilleure réponse à l'injonction sont insuffisantes ou, au contraire, surabondantes ; elles peuvent également être en parties erronées. L'élève, par exemple, peut renoncer à frauder un bulletin parce qu'il existe un strict contrôle des établissements scolaires ; mais il peut aussi, à l'inverse, sous-estimer le risque d'être démasqué. Ce qui fait que la rigueur de la règle formelle n'empêche pas totalement l'existence de l'informel.

⁴⁶¹ « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *La sociologie des organisations*, op. cit., pp. 139-140.

⁴⁶² BERNOUX P., *La Sociologie des organisations : initiation*, Seuil, 1985.

⁴⁶³ CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, réed. Seuil, Paris, 1981, p. 79.

⁴⁶⁴ BRAUD P., *Sociologie politique*, op. cit., pp. 50-51.

Michel Crozier et Erhard Friedberg introduisent la notion de zone d'incertitudes là où l'organisation n'a pas pu rendre prévisibles les comportements du système et de ses différents sous-systèmes, en particulier, en raison des changements de l'environnement (évolution des techniques, de la technologie, changements politiques, économiques, culturels, etc.) tel que c'est le cas en RD Congo. Les incertitudes socio-économiques ont tellement obstrué le développement social de ce pays que le pouvoir public, pour réduire les incertitudes, s'est trouvé obligé de privatiser les services de l'éducation et de la santé. La coordination des intérêts collectifs a par ailleurs contraint les partenaires à inventé des dispositifs susceptibles de peser sur les acteurs et de réguler le marché concret.

Le pouvoir le plus politique, par opposition au pouvoir dans une organisation, est à la fois le pouvoir de rédiger les règles du jeu, donc de les changer, et la capacité de les contourner en édictant des « règles locales ». Cela démontre que l'analyse stratégique concerne les relations dynamiques d'échange⁴⁶⁵ qui se construisent entre un ensemble et son environnement ainsi qu'entre sous-ensembles d'un même ensemble. Interaction et interdépendance renvoient l'un et l'autre à la notion de système.

II.2.3. L'acteur et le système

Toute organisation est composée d'acteurs structurant leurs relations dans un monde aussi interactif qu'interdépendant, si elle veut « bien » fonctionner. La manière dont cet ensemble humain structure ses relations s'appelle système d'action concret. Il s'agit de la manière dont les acteurs organisent leur système de relations pour résoudre les problèmes concrets posés par le fonctionnement de l'organisation. Ils le font en fonction de leurs objectifs, qui sont toujours un compromis entre leurs propres buts et ceux de l'organisation.

En effet, le système d'action concret recouvre deux réalités : le système de régulation des relations et le système des alliances et de leurs contraintes. Même si elles peuvent se recouvrir, ces réalités gagnent à être distinguées. Par système de régulation de relations, on

⁴⁶⁵ Tant qu'il n'y aura pas d'arrêt de la relation par une contre-prestation équivalente, ce jeu d'échange créera un lien social, c'est-à-dire une interdépendance, un « être ensemble » au-delà du simple échange bilatéral que laissait supposer Mauss pour qui le don se compose de la trilogie : donner, recevoir et rendre. Lire MAUSS M., *Sociologie et anthropologie*, PUF, Paris, 1950, p. 157 ; MENDRAS H., *op. cit.* p. 166.

entend les règles de relations que se donnent les acteurs pour résoudre les problèmes quotidiens de l'organisation. Par contre, les alliances d'acteurs conduisent chacun de ceux-ci, sans prendre d'engagement officiel, à s'associer à un autre pour telle action. Chacun saura bien sur qui il peut compter lorsque tel type d'action se déroule. Ce système des alliances est triplement nécessaire parce que le pouvoir public s'est d'abord affronté à une somme d'incertitudes ; ensuite, les solutions mises en place ne sont jamais évidentes et, enfin, les acteurs s'affrontent à leur sujet⁴⁶⁶.

Soulignons que le système des alliances diffère du système de régulation des relations en ce sens que le premier est généralement provisoire et porte sur des actions particulières. Le second est plus durable car il organise des relations stables et régulières. En ce sens, la définition que Crozier et Friedberg donnent au système d'action concret porte davantage sur le système de régulation. Ils écrivent en effet qu'un système d'action concret peut être défini comme « un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports qui constituent d'autres jeux »⁴⁶⁷.

II.2.3.1. Réguler le « marché concret » par une incertitude artificielle

Le fonctionnement d'une organisation peut se comprendre comme la constitution d'un marché réglementé dans lequel subsiste de la concurrence, autour des échanges de comportements pertinents pour la résolution des problèmes qui se posent à l'entreprise. Ce marché est concurrence et échange ; il est achat et vente de comportement. D'où l'échange ou le marché. A la manière de Jean Daniel Reynaud⁴⁶⁸ dans l'application de sa théorie de la régulation sociale, Erhard Friedberg préfère s'en tenir au terme de "marchés concrets", c'est-à-dire aux espaces réels, visibles et tangibles de concurrence entre acteurs (acteurs corporatistes, acteurs individuels, acteurs collectifs) plutôt qu'à celui de système d'action concret. Pour ce dernier auteur, sans s'opposer, le marché concret englobe le système d'action concret.

⁴⁶⁶ « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *op. cit.*, pp. 150-153.

⁴⁶⁷ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, *op. cit.*, p. 246.

⁴⁶⁸ REYNAUD J.-D., « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », in *Revue française de sociologie*, XXIX, 1988, pp. 5-18.

Tout système d'action concret constitue un marché dans la mesure où il définit et structure un espace de concurrence et d'échange négocié autour de l'achat/vente de comportements rares dont les participants ont besoin et qui, pour persister, nécessite lui-même une régulation (qui se crée) par marchandage. Dans cette perspective, des éléments de marché et de concurrence coexistent avec des éléments de coordination par des règles, aussi bien sur le « marché » que dans les organisations. « Imbriquées » dans un contexte social propre⁴⁶⁹, ces relations d'échange qui se nouent dans l'un ou l'autre cas de figure ne sont pas abstraites, mais concrètes. Chaque acteur cherche à y « vendre » ses comportements à l'autre aussi avantageusement que possible, tout en lui « achetant » au moindre prix les comportements dont il a besoin⁴⁷⁰.

Ce marché met en jeu deux acceptions du « pouvoir » : le pouvoir lié à l'autonomie de chaque acteur, et celui du groupe, dans l'enchevêtrement des stratégies d'acteurs. Les incertitudes naturelles présentes au sein de leurs interactions, pour être maîtrisées ou contrecarrées, nécessitent la construction d'incertitudes artificielles⁴⁷¹ qui renvoient à la régulation du champ social⁴⁷². Cette sociologie des organisations distingue traditionnellement deux sortes de règles⁴⁷³ : explicites (formelles comme les règles, les lois, les constitutions) et implicites (informelles comme les normes de comportement, de conventions, de codes de conduite auto-imposées).

Ces contraintes présentent un double visage : l'un à découvert (formel) et l'autre caché (informel). Plus explicitement, les règles formelles sont un ensemble de règles obligatoires, subjectivement perçues par les assujettis comme s'imposant du dehors à leur volonté. Elles peuvent être de triple nature⁴⁷⁴ : d'abord juridique parce qu'elles sont imputables au législateur; ensuite socio-culturelle lorsque ces régulations reposent sur des usages et des pratiques dont l'initiateur est le plus souvent non identifiable. Ce sont les usages et codes de comportements, les langages, les valeurs et les croyances, etc. ; enfin économique lorsque les

⁴⁶⁹ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 183.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, p. 178.

⁴⁷¹ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 261.

⁴⁷² FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 211.

⁴⁷³ REYNAUD J.-D., « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », in *Revue française de sociologie*, XXIX, 1988, p. 5 ; CHAVANCHE B., *L'économie institutionnelle*, La Découverte, Paris, 2007, pp. 4-5 ; PAQUIN S., op. cit., p. 20.

⁴⁷⁴ BRAUD P., op. cit., p. 46.

lois du marché constituent le type même des processus anonymes de contrôle social. Notre objet d'étude se rapporte particulièrement à ces lois du marché d'autant qu'il traite de l'économie concurrentielle ou du conflit d'intérêts stratégiques.

Ces règles perçues comme externes, requièrent ou attendent des citoyens l'adhésion ou l'obéissance qui est psychologiquement plus coûteuse en ce sens qu'il n'est pas facile de s'incliner devant une autre volonté que la sienne. A titre illustratif, ce n'est pas le patient qui décide des frais de soins, ni l'agent public de son salaire, mais ils sont obligés de s'y conformer. Par conséquent, ces contraintes extérieures sont à l'origine de frustrations, car « quelque chose » s'interpose visiblement entre le sujet et l'objet de son désir⁴⁷⁵. Ces règles formelles fixent en outre les responsabilités et déterminent en cas de faute la sanction applicable ; elles permettent d'arbitrer les différends, et doivent inspirer les décisions des autorités responsables.

Par contre, les règles informelles ne se révèlent qu'après un examen direct des pratiques. Elles orientent les procédures effectives de travail, de cohésion et assurent le fonctionnement quotidien de l'organisation. Ces régulations internes⁴⁷⁶ résultent d'un processus psychosocial actif, opéré par l'individu, qui consiste à intérioriser, c'est-à-dire faire siennes, les contraintes extérieures auxquelles il se heurte.

Selon Jean-Daniel Reynaud⁴⁷⁷, ce qui s'exprime concrètement dans l'organisation informelle n'est pas simplement une logique des sentiments sociaux. On y retrouve une régulation contre d'autres régulations venues d'en haut. On y affirme une autonomie contre l'effort de contrôle des techniciens et des organisateurs et, par ce fait, on y conquiert des positions de pouvoir contre ce contrôle. Si donc la régulation des subordonnés diffère de celle de la direction, ce n'est pas parce qu'elle a un objet différent, mais parce qu'elle essaie d'affirmer une autonomie. Ainsi l'objet de la régulation d'en haut sera de peser et de contrôler les zones de liberté et d'autonomie des équilibres sociaux.

⁴⁷⁵ BRAUD P., *Sociologie politique*, op. cit., p. 47.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, p. 47.

⁴⁷⁷ REYNAUD J.-D., « Les régulations dans les organisations », in *Revue française*, op. cit., pp. 5-18 ; lire aussi BRAUD P., op. cit., p. 45 ; CROZIER M. & FRIEDBERG E. cités par REYNAUD J.-D., op. cit., pp. 5-18.

On peut dès lors constater que les structures et les règles gouvernant le fonctionnement officiel d'une organisation, déterminent les lieux où des relations de pouvoir pourront se développer. Cette organisation régularise le déroulement des relations de pouvoir. Par son organigramme et par sa réglementation interne, elle contraint la liberté d'action des individus et des groupes en son sein et, de ce fait, conditionne profondément l'orientation et le contenu de leurs stratégies. Par ce biais, elle réintroduit un minimum de prévisibilité dans le comportement de chacun, et cela de deux façons. D'un côté, l'organisation affecte la capacité de jouer de ses membres en déterminant les atouts que chacun d'eux peut utiliser dans les relations de pouvoir. De l'autre, elle conditionne leur volonté de se servir de ces atouts dans la poursuite de leurs stratégies, en fixant les enjeux, c'est-à-dire ce que chacun peut espérer gagner ou risque de perdre en engageant ses ressources dans une relation de pouvoir⁴⁷⁸.

Face à une injonction qui l'empêche de suivre ses propres impulsions, l'individu a ainsi le choix, théoriquement, entre deux scénarios de réponses⁴⁷⁹ : le refus de s'incliner ou l'appropriation de la règle. Le premier scénario peut prendre la forme de l'esquive, c'est-à-dire un comportement de fuite (au sens large du terme). Le coût en sera faible si cette non obéissance passe inaperçue de l'autorité qui a prescrit. Mais parfois le refus de s'incliner exige une rébellion ouverte dont le prix peut être très élevé (perte de considération sociale, atteinte à l'estime de soi...) pour le sujet.

Lorsque la fuite ou la rébellion sont décidément non envisageables, la meilleure manière de s'incliner, tout en réduisant le coût psychologique de l'atteinte portée à l'autonomie du sujet, c'est d'opérer un véritable travail d'appropriation de la règle extérieure. Ce deuxième scénario qui est le processus d'intériorisation, permet au sujet de « s'incliner »⁴⁸⁰, d'obéir aux ordres ou aux règles puisqu'il croit en la légitimité du pouvoir. La domination légale a donc la chance de trouver l'obéissance : « l'expérience montre qu'aucune

⁴⁷⁸ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in BENABOU C. & ABRAVANEL H., *op. cit.*, p. 385.

⁴⁷⁹ BRAUD P., *op. cit.*, p. 47.

⁴⁸⁰ Cette inclination du subalterne renvoie à ce que Max Weber appelle la docilité du dominé. Ce consentement du subalterne confère de l'autorité au dominant. Selon cet auteur, le dominé ne peut obéir que pour trois types de raisons : par habitude, en se conformant à une coutume ; selon une rationalité en finalité, en fonction de l'intérêt matériel qu'il en retire ; ou selon une rationalité en valeur, en fonction d'éléments affectifs. Un autre facteur plus large s'y ajoute normalement : la croyance en la légitimité qui repose sur les règles, la tradition ou les qualités d'un homme. Max WEBER cité par GAZIBO M. et JENSON J., *op. cit.*, pp. 40-41.

domination ne se contente de fonder sa pérennité sur des motifs ou strictement matériels, ou strictement affectuels (sic), ou strictement rationnels en valeur. Au contraire, toutes les dominations cherchent à éveiller et à entretenir la croyance en leur légitimité »⁴⁸¹. La domination légale est ainsi la seule, contrairement aux dominations traditionnelles ou charismatiques, qui assure continuité et prescription par des règles non attachées à des personnes.

En revanche, la coexistence des règles formelles et informelles n'implique nullement une confusion, mais un mécanisme de fonctionnement parallèle. Relevant de deux efforts de régulation, de contrôle et d'autonomie, ces deux formes de régulation fondent le ressort d'une dynamique de production. Associées au cœur de la vie des organisations, elles constituent sa force relative. Par conséquent, les règles imposées de l'extérieur et celles qu'essaient de faire respecter les exécutants entretiennent des relations d'opposition et de négociation, de rivalité et de collaboration. La réalisation d'effets escomptés et leur ample harmonisation dépendent de la mise en place d'un système de coordination et d'appréciation permettant de détecter, d'orienter et d'évaluer les potentiels⁴⁸² conformément à certaines normes.

La capacité d'édicter ces règles par rapport aux intérêts, provient de deux sources⁴⁸³ : la pertinence des comportements de chaque acteur pour réaliser les objectifs de ses partenaires ; et l'autonomie de chacun des acteurs qui détermine la prévisibilité du comportement pour les autres. Produit d'interactions, cette notion de pouvoir n'est donc pas prise dans le sens de rapports de domination, mais de rapport d'échange qu'il faut structurer comme « phénomène bureaucratique »⁴⁸⁴, un système ayant sa propre rationalité.

N'étant pas ainsi des entités naturelles ni des êtres anthropomorphiques, les organisations sont des systèmes de relations entre groupes d'individus qui ont chacun ses intérêts et ses logiques propres. « Alors que la réflexion en termes d'objectifs tend à isoler l'auteur de l'organisation à qui elle l'oppose, la réflexion en termes de stratégie oblige à

⁴⁸¹ Max WEBER cité par « La bureaucratie selon Michel Crozier », in BERNOUX P., *La sociologie des entreprises*, Seuil, Paris, 1999, p. 128.

⁴⁸² PERETTI J.-M., *Ressources humaines et gestion des personnes*, op. cit.

⁴⁸³ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Organisations et actions collectives », in *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, op. cit., pp. 148-149.

⁴⁸⁴ CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, 1962.

chercher dans le contexte organisationnel la rationalité de l'acteur et à comprendre le construit organisationnel dans le vécu des acteurs »⁴⁸⁵. Les relations de pouvoir au sein de l'entreprise visent à intégrer, de façon cohérente, ces logiques particulières de façon à atteindre ses objectifs globaux.

La participation à ce jeu ne manque pas de soulever une double question quant à l'intérêt des acteurs⁴⁸⁶ : d'une part, l'intérêt d'aller à l'épreuve, c'est-à-dire de lever l'incertitude sur les états de « grandeurs » des divers « participants » c'est-à-dire sur leurs qualités et sur leurs capacités d'action légitimes. Etant donné que l'entrée dans cette épreuve se présente pour l'acteur comme lourde de conséquence sur ses propres possibilités d'action, il ne l'acceptera – s'il a le choix – qu'en s'entourant du maximum de garanties que l'épreuve ne lui sera pas défavorable.

D'autre part, l'intérêt d'épurer la situation, c'est-à-dire de se mettre d'accord sur le mode d'épuration et donc sur le monde dans lequel il convient de se situer. Cet accord unanime guide tous les acteurs. Il permet de lever l'incertitude sur la « grandeur » de chacun. Il est donc une incertitude « artificielle » qui tient lieu de la présence des structures organisationnelles au sein de l'environnement et qui permet de contrecarrer ou de maîtriser les incertitudes « naturelles »⁴⁸⁷. « L'accent placé sur les stratégies de pouvoir et d'interaction, à l'intérieur d'organisations qui les structurent, place cette approche dans la perspective d'un systémisme renouvelé »⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ CROZIER M. & FRIEDBERG E., cités par BRAUD P., *op. cit.*, p. 338.

⁴⁸⁶ CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, *op. cit.*, p. 271.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 261.

⁴⁸⁸ L'analyse stratégique diverge du systémisme pur sur deux points essentiels. Alors que celui-ci privilégie les processus d'interaction, constitués par des flux permanents d'informations et d'influence, et tend à dissoudre tendanciellement le rôle des acteurs, l'analyse stratégique insiste au contraire sur les marges d'initiative que leur laissent les interstices, les défaillances ou les lacunes de l'organisation. Par ailleurs, alors que le systémisme classique tend à considérer les conflits comme des dysfonctionnements qui révèlent l'échec (momentané) des processus d'autorégulation du système, l'analyse stratégique de Crozier et son école reconnaît l'inéluctabilité des antagonismes d'intérêts et de rationalités, prend acte du caractère inévitable, voire normal, des conflits. Lire BRAUD P., *op. cit.*, pp. 339-340.

II.2.3.2. Coordonner pour produire un changement social

La présence des acteurs hétérogènes au sein d'une même organisation entraîne une pluralité des rationalités du fait que ces acteurs « ont des rôles qui varient selon leurs intérêts, leur position et leurs ressources »⁴⁸⁹. La probabilité de collision d'intérêts parfois génératrice de conflit dans les organisations exige de partenaires de se fixer par compromis⁴⁹⁰ des principes de coexistence, voire une équipe coordinatrice qui soit efficace à gérer des relations intersubjectives⁴⁹¹. Cette volonté stratégique souligne la question du rapport à l'autre et/ou du « faire avec »⁴⁹² qui renvoie à une véritable solidarité des acteurs.

Ainsi, comme le note Friedberg, « *imposer la coordination revient donc en fait à créer un ensemble de contraintes institutionnelles qui permettent aux acteurs de se tenir quittes les uns des autres, sans se poser de questions (...) qui rendent superflus le moindre rapport interpersonnel et la moindre négociation directe entre intervenants* »⁴⁹³. La réalisation et la réussite de la collaboration, poursuit cet auteur, dépendent de la mise sur pied d'un dispositif d'accompagnement qui rend possible la gestion et le pilotage de l'entreprise⁴⁹⁴.

Dès lors, « faire des politiques publiques » revient à « gérer l'action collective » des acteurs ; c'est « faire tenir ensemble » non plus par l'autorité mais par la prise en compte des rationalités d'action des acteurs socio-économiques⁴⁹⁵. Le problème n'est plus la volonté d'un acteur public mais sa capacité à faire agir (par la loi, le processus administratif, etc.), à coordonner l'action des acteurs en vue de produire un changement social. Le changement : cette capacité à tolérer une diversité, une ouverture plus grande, une incohérence et à gérer les

⁴⁸⁹ PAQUIN S., *op. cit.*, p. 21. Ces acteurs se confrontent à un triple constat de surpeuplement, de dispersion centripète et de collision des intérêts dont ils visent la plus grande satisfaction possible. Lire PETIT J., « La privatisation des services dans le monde », in *Problèmes économiques*, n°2.578 du 12 août 1998, p. 15.

⁴⁹⁰ Il s'agit d'un compromis où chacun des partenaires a beaucoup à apprendre de l'autre, et tous auront beaucoup à gagner à mieux travailler en commun en observant les règles du jeu sans renier chacun sa propre autonomie ni démissionner de son rôle. CANNAC Y. & TROSA S., *La réforme dont l'Etat a besoin. Pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Dunod, Paris, 2007, p. 83-84.

⁴⁹¹ Cfr SOBEL R., « Phénoménologie du travail, Ontologie de la vie et critique radicale du capitalisme. Réflexions à propos du statut de l'interprétation de Marx par Michel HENRY », in *Cahier d'économie politique. Histoire de la pensée et théorie*, n° 56, L'Harmattan, 2009, p. 32.

⁴⁹² Cette question de co-travail implique que l'être-avec devienne un « faire avec » pour fonder « un faire ensemble », une véritable solidarité qui réussit grâce à une cohésion interne. SOBEL R., *op. cit.*, p. 31.

⁴⁹³ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 184.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, pp. 347-348.

⁴⁹⁵ MASSARDIER G., *op. cit.*, pp. 84-85.

tensions inévitables et qui permet aux hommes de conquérir des capacités plus grandes. Contrairement aux idées qui circulent, Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG pensent que les acteurs ne sont pas attachés à leurs routines mais ils sont prêts à changer dès lors qu'ils sont capables de trouver un intérêt dans les jeux qu'on leur propose⁴⁹⁶. Autant le changement constitue un apprentissage de nouvelles formes d'actions collectives, de nouveaux jeux, autant « le changement constitue toujours un pari, une rupture calculée »⁴⁹⁷.

Cependant, le changement ne va pas de soi. Pour être effectué, il pose en nécessité la présence d'un entrepreneur social qui découle du caractère non naturel du changement⁴⁹⁸. Toutefois, renchérit Erhard FRIEDBERG, « le changement est toujours impossible dans les organisations, grandes et moins grandes, et il y a toujours mille bonnes raisons pour ne pas changer, pour ne pas déstabiliser les piliers du fonctionnement actuel. C'est pourquoi tout processus de changement organisationnel, qu'il soit ou non planifié, a besoin d'un entrepreneur social. Celui-ci, en prolongeant les modifications de la situation et en thématissant des 'dysfonctionnements' que l'on peut observer, doit se faire le porte-parole de la 'nécessité du changement' à l'intérieur de l'organisation. Il doit aussi parvenir à y organiser 'le pari du changement' qui permet de donner l'impulsion initiale au processus »⁴⁹⁹.

La production d'un changement au sein des organisations sociales requiert ensuite la participation des bénéficiaires. « Dans la mesure où elle implique une intervention sur la structuration d'un système empirique d'acteurs dont elle cherche à modifier les comportements et les modes d'ajustement, l'action de changement ne peut se concevoir en dehors des intéressés eux-mêmes. La façon même dont le problème est posé appelle donc le recours à la participation des intéressés tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre d'un projet de changement. Mais ce projet et cette participation ne s'ordonnent pas, et ils ne surgissent pas non plus spontanément ni automatiquement. Ils doivent être construits et organisés, ils sont le produit d'un processus de mobilisation du système d'acteurs qui doit être sinon toujours initié entièrement, du moins géré et structuré par une prise d'initiative, par des

⁴⁹⁶ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 386.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, p. 440.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, p. 345.

⁴⁹⁹ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 347.

entrepreneurs sociaux. Tel est en définitive le paradoxe du changement dirigé, surtout lorsqu'il est du type participatif »⁵⁰⁰.

En effet, le changement est le résultat d'une synergie d'acteurs (la volonté des entrepreneurs sociaux et la participation des bénéficiaires) qui implique un processus d'ajustement. Car, pour qu'un changement se produise, il faut que les hommes mettent en pratique de nouveaux rapports humains et de nouvelles formes de contrôle. Ce qui exige un cadre d'accompagnement. Dans ce sens, selon FRIEDBERG, « toute l'adresse de l'entrepreneur du changement consistera naturellement à se construire des relais auxquels il pourra déléguer une partie de l'animation et du pilotage du processus »⁵⁰¹. Tout changement est donc initié par une double action : d'une part, sur les relations des acteurs et leurs stratégies et, d'autre part, sur les structures de l'organisation.

Si donc « gouverner c'est gérer l'action collective »⁵⁰², cette gestion suppose l'existence des règles⁵⁰³ du jeu qui assurent la cohérence entre le contrôle et l'autonomie, le système et l'acteur d'une part et, d'autre part, stabilisent le jeu d'acteurs, c'est-à-dire préservent contre les pratiques arbitraires. Dans ce cas, l'enjeu est double⁵⁰⁴ : protéger et isoler à la fois. De ce fait, l'acteur s'efforce de contraindre les autres et d'échapper à leurs contraintes. Tel est le « *cercle vicieux bureaucratique* »⁵⁰⁵ qui réside dans le jeu de stratégies au sein de l'organisation où chaque groupe et chaque individu tiennent à être traités par l'organisation et par les autres selon les règles totalement codifiées et prévisibles.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, p. 345.

⁵⁰¹ *Ibidem*, p. 348.

⁵⁰² DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, 1999, pp. 17 et 32.

⁵⁰³ REYNAUD J.D., *op. cit.*; CHAVANCE B., *L'économie institutionnelle*, La découverte, 2007, p. 5 et 100.

⁵⁰⁴ CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.* ; lire aussi TOURAINE A., *Pourrions-nous vivre ensemble. Egaux et différents*, Fayard, 1997, p. 196.

⁵⁰⁵ CROZIER M. cité MENDRAS H., *op. cit.*, p. 176. Dans les années 1940 et 1950, trois auteurs anglosaxons ont perçu ce cercle vicieux des organisations bureaucratiques comme modèle ayant pour point de départ une exigence de contrôle des subalternes par la hiérarchie dirigeante. Pour réaliser ce contrôle, on utilise un système de règles qui aboutit à rigidifier les conduites des agents. Cette rigidité est source de tensions avec la clientèle et, pour remédier aux protestations émanant de celle-ci, la hiérarchie produit de nouvelles règles tout autant inefficaces que les précédentes. Lire *Dictionnaire de Sciences économiques et sociales*, éd. Bréal, Rosny, 2002, p. 338.

Ce cercle vicieux bureaucratique se fonde sur quatre raisons doubles⁵⁰⁶ : a) la bureaucratisation provoque une isolation des différentes catégories de l'organisation ; b) elle entraîne une séparation des décideurs et exécuteurs : les premiers perdent la connaissance du terrain, et les seconds sont privés du recul nécessaire pour effectuer les adaptations et les innovations nécessaires ; c) elle accroît le manque de communication entre les parties et d) augmente l'importance des zones d'incertitudes.

Le but de toute bureaucratie caractérisée par un ensemble de règles est d'éliminer l'arbitraire, de priver l'acteur de sa liberté d'initiative et d'isoler en le privant de toute dépendance personnelle. Ces règles ont donc pour objectif de réduire les zones d'incertitudes. Par conséquent, plus les règles se multiplient, plus les zones d'incertitudes restantes prennent de l'importance. Le pouvoir de ceux qui les maîtrisent devient d'autant plus grand. Cette organisation intrinsèquement politique⁵⁰⁷ n'a d'autre choix stratégique que de « gouverner par les instruments »⁵⁰⁸ ou les contraintes qui orientent les relations interactives. Ce dispositif organise « des rapports sociaux particuliers entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »⁵⁰⁹.

Cette structuration du champ social est un construit qui suppose la présence d'une intentionnalité. Pour Crozier et Friedberg, ces mécanismes constituent le système d'action concret⁵¹⁰. Il s'agit de l'instauration de l'unité et de la cohérence au sein de l'organisation sociale qui suppose l'existence d'une instance supérieure capable de gérer les intérêts divergents et parfois conflictuels.

⁵⁰⁶ CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, op. cit.

⁵⁰⁷ MORGAN G., « Création de la réalité sociale », in MORGAN G., *Images de l'organisation*, Presses de l'Université Laval, Québec, 1999, p. 150.

⁵⁰⁸ LASCOUMES P. & LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po les Presses, Paris, 2004.

⁵⁰⁹ LASCOUMES P. & LE GALES P., « L'action publique saisie par ses instruments », in LASCOUMES P. & LE GALES P. (dir.) *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Les Presses, Paris, 2004, p. 13 ; lire aussi *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Politiques, 2004, p. 268.

⁵¹⁰ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 286. Pour Erhard Friedberg, ces systèmes d'action concrets sont des « structures d'action collective par lesquelles sont 'organisés' les espaces d'action, c'est-à-dire sont construits et perpétrés les ordres locaux, grâce auxquels les acteurs parviennent à stabiliser au moins provisoirement leurs négociations et leurs interactions stratégiques ». FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 119.

II.2.3.3. Le pouvoir comme négociation

Toute organisation secrète le pouvoir. En tant que champ des relations interactives, les crises y sont inévitables aussi bien que leur risque de renforcement des mécanismes d'adaptation, voire des régressions⁵¹¹. Par conséquent, la présence du négociateur s'avère nécessaire. Placé dans une situation de pouvoir, ce réformateur « ne peut en aucun cas imposer son modèle en croyant détenir la vérité pour l'approche préconisée »⁵¹². Car le pilotage ou l'arbitrage, ne s'opérant pas de manière souveraine, résulte de négociations complexes, quotidiennes entre les membres de l'entreprise, selon le pouvoir dont ils disposent.

Attendu qu'« une négociation peut être la plus subtile des manipulations », que toute intervention peut être dangereuse comme toute initiative humaine, elle doit s'articuler à partir de la finalité poursuivie par l'acteur et de la représentation qu'il en a⁵¹³. Etant donné la dichotomie entre les finalités de la base et celles du sommet, le négociateur conduira le jeu dans le respect des deux parties, car « aucune finalité ne peut être privilégiée et imposée contre toutes les autres finalités possibles »⁵¹⁴. Tel est l'un des problèmes de toute politique de changement : l'arbitrage entre des finalités contradictoires.

L'efficacité de cet arbitrage dépend des ressources⁵¹⁵ dont dispose le médiateur, c'est-à-dire ses compétences correspondant à « l'apprentissage individuel et progressif d'une sorte de compétence relationnelle, c'est-à-dire d'une capacité à bâtir le rapport à autrui, à construire des échanges, à se situer dans des rapports de négociation et de marchandage ». « C'est ici que l'on rencontre la 'culture' des individus. Leur apprentissage familial et social leur a en

⁵¹¹ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et les systèmes*, op. cit., pp. 382 et 401.

⁵¹² *Ibidem*, p. 422. Ce type de pilotage renvoie à un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains ». Lire LE GALES P., « Régulation, gouvernance et territoires », in COMMAILLE J. & JOBERT B., *La métamorphose de la régulation politique*, LGDJ, 1998, pp. 203-240.

⁵¹³ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., pp. 422-424.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p. 437.

⁵¹⁵ Nous aidant à les récapituler, Michel Crozier pense que ces « ressources de pouvoir sont la compétence, la maîtrise des relations à l'environnement, la maîtrise des communications, les connaissances des règles de fonctionnement ». Lire CROZIER M., « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *La sociologie des organisations*, Seuil, Paris, 1985, p. 154. Pour atteindre leurs objectifs au cours de formulation et de mise en œuvre des politiques, les acteurs produisent **dix ressources** : le droit, le personnel, l'argent, l'information, l'organisation, le consensus, l'infrastructure, le soutien politique et la force ou la violence. Lire KNOEPEL P., LARRUE C., VARONE F., op. cit., pp. 73-101.

effet permis de se forger des cadres de référence, des outils culturels leur permettant de maîtriser les conséquences affectives de la relation à l'autre »⁵¹⁶. « C'est cette découverte et l'apprentissage de modes de relations nouveaux qui constituent une valeur ajoutée »⁵¹⁷.

Cependant, une fois effectué, cet arbitrage n'est pas absolu ni définitif. Résultant d'une rationalité limitée, il reste contingent et fragile. En effet, conciliant les positions des uns et des autres acteurs, cette rationalité s'oppose aux bonnes intentions, à la « société vertueuse »⁵¹⁸, c'est-à-dire à tout moralisme. « Dans la mesure en effet où elle est limitée, la rationalité ne renvoie plus à un raisonnement utilitaire et purement instrumental et ne peut plus de ce fait être opposée à l'idée de culture, de norme, de sentiment, d'affectivité. Pour elle, l'homme calculateur et généreux, l'homme intéressé ou désintéressé, l'homme cynique et l'homme moral n'existent pas séparément, dans la mesure où des motifs utilitaires et des motifs moraux s'entremêlent toujours dans les conditions réelles de l'action »⁵¹⁹.

Cette rationalité s'oppose ainsi à « la morale consistant à faire le bien des hommes sans leur demander leur avis »⁵²⁰. « C'est le pouvoir qui seul peut combattre le pouvoir »⁵²¹. Rien n'est donc automatique dans un tel processus. Crozier et Friedberg soulignent ici l'inévitabilité des relations de pouvoir dans le système de négociation et l'inexistence de déterminisme. Ils permettent d'affirmer par conséquent que les construits sociaux ne peuvent être que contingents⁵²².

Les propos de FRIEDBERG explicitent cette contingence : « les raisonnements, anticipations et calculs qu'implique la rationalité stratégique des acteurs n'excluent donc ni l'ignorance ou l'intuition, ni le poids de l'histoire et/ou des institutions, ni les émotions ou les sentiments. Les acteurs ne savent pas tout, ne prévoient pas tout, leur connaissance des états possibles de la nature est radicalement incomplète, tout comme les accords auxquels ils peuvent parvenir. La rationalité dont il est question ici intègre donc bien toutes les limitations (cognitives, affectives, culturelles, idéologiques, etc.) que les travaux sur la théorie des choix

⁵¹⁶ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 209.

⁵¹⁷ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 440.

⁵¹⁸ *Ibidem*, p. 434.

⁵¹⁹ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., pp. 221-222.

⁵²⁰ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 431.

⁵²¹ *Ibidem*, p. 434.

⁵²² CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 433.

ont mises en évidence »⁵²³. D'où le caractère erratique des décisions « tributaires d'événements ou d'enchaînements temporels non prévus »⁵²⁴.

Toutefois, cette reconnaissance de la contingence des construits sociaux, ne nous empêche pas de chercher à les changer⁵²⁵ en vue de « développer une action convergente de réorganisation et de développement social »⁵²⁶. Penser à une telle stabilisation de conflit, c'est envisager en quelque sorte un dispositif (ou pouvoir régulateur) sans lequel il serait difficile de poursuivre les « processus de coopération conflictuelle qui forment la trame et la base de toute action collective »⁵²⁷. Il s'agit de régler le conflit. Résoudre un conflit, selon Erhard Friedberg, c'est créer de l'ordre ; c'est organiser ce qui est désordonné⁵²⁸. Cependant, l'ordre créé reste provisoire car fragile et contingent d'autant que les relations (internes ou externes) sociales ne sont pas seulement ni toujours pacifiques. Par conséquent, la coopération y est tout simplement conflictuelle.

II.2.3.4. De la coopération conflictuelle

Il est vrai que toute organisation est un lieu où s'entretient la lutte du pouvoir susceptible de générer de crises sociales⁵²⁹. C'est par et dans ce genre de conflit que peut se produire une société ou une institution. En effet, « la société a besoin d'un certain rapport quantitatif d'harmonie et de dissonances, d'association et de compétition, de sympathie et d'antipathie pour accéder à une figure définie »⁵³⁰. Ces deux notions d'opposition et de complémentarité forment un couple indissociable et se parasitent mutuellement. Cette coopération n'exclut pas d'éventuels problèmes.

Autant reconnaître que la vie quotidienne de l'organisation est composée à la fois de conflits et de difficultés de collaboration. L'organisation y répond soit en figeant les rapports

⁵²³ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., pp. 221-222.

⁵²⁴ *Ibidem*, p. 82.

⁵²⁵ CROZIER M. & FRIEDBERG M., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 434.

⁵²⁶ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 344.

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 265.

⁵²⁸ Cfr *Ibidem*, p. 153.

⁵²⁹ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., pp. 382 et 401.

⁵³⁰ SIMMEL G., « Le conflit », in *Sociologie, études sur les formes de la socialisation*, PUF, Paris, 2010, pp. 266-267 ; Lire aussi CHEVALLIER J., *Centre, périphérie, territoire*, PUF, Paris, 1978, pp. 77-78.

par des structures rigides, soit en essayant de maintenir des équilibres fluides, c'est-à-dire des compromis et des accords⁵³¹. Nos deux cas empiriques à savoir les services de l'éducation et de la santé traduisent exactement cet équilibre instable entre les partenaires : l'Eglise et l'Etat congolais. Alors que ces derniers vivent cet équilibre contingent sous forme de rivalité et de complémentarité dans le service de l'éducation, dans celui de la santé, cet équilibre paraît plutôt une continuité dans la complémentarité.

A trop exprimer la relation de pouvoir en termes de capacité d'action, on oublie, selon Erhard Friedberg que « le pouvoir peut et doit donc être défini comme la capacité d'un acteur à structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur »⁵³². Ainsi, « dans le monde stratégique, le pouvoir et l'équilibre des jeux à l'intérieur du système paraît suffire à apporter à la fois cohésion et coopération »⁵³³ entre des acteurs d'intérêts divergents réunis pour des raisons d'ordre stratégique : un gain particulier.

Toutefois, concevoir une cohésion sociale sans conflits ne serait qu'un rêve⁵³⁴, alors que les dynamiques contradictoires sont fondamentales dans le changement social. Il serait alors utopique de projeter une société idéale qui serait une « harmonie » sans tension⁵³⁵, une société irénique où l'on évite de faire valoir des intérêts contre d'autres, en un mot le conflit. Ces approches sociologiques du conflit nous font en effet comprendre qu'harmonie et tension, paix et guerre, coopération et conflit ne sont pas dissociables, mais sont deux voisins qui peuvent vivre en paix tout en accumulant des rancunes susceptibles de faire éclater un conflit.

Si les conflits sont une forme de relation sociale entre groupes⁵³⁶, au lieu d'étouffer ces conflits, il vaut mieux apprendre à les domestiquer comme phénomènes de pouvoir, à les gérer comme mécanisme de changement social rapide⁵³⁷. Pris singulièrement, le conflit est

⁵³¹ BERNOUX P., *Sociologie des organisations*, op. cit., p. 487.

⁵³² FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 17.

⁵³³ BERNOUX P., *Sociologie des organisations*, op. cit., p. 486.

⁵³⁴ LAPEYRE F., « Le rêve d'un développement sans conflit », in *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Paris, PUF, 2002, pp. 101-118.

⁵³⁵ MENDRAS H., op. cit., p. 203

⁵³⁶ S'il faut paraphraser Clausewitz, pour qui, dans son ouvrage « De la guerre, G. Lebovici, Paris, 1984 », la guerre est la poursuite de la politique par d'autres moyens, nous dirions avec les ethnologues que « le combat est une forme de relation sociale entre groupes ». MENDRAS H., op. cit., p. 202.

⁵³⁷ Gérer un conflit se présente comme un moment d'analyse particulièrement révélatrice des adversaires, des alliances ou des communautés d'intérêts, de rationalité et d'idéologie; des armes et des passes possibles qui

neutre : ni bon ni mauvais. Il peut construire ou détruire les personnes et/ou les groupes. Il traduit une occasion aussi bien de rencontre vraie entre les hommes que de rupture selon la façon dont il est traversé ou transformé⁵³⁸. Ce qui exige la mobilisation des ressources nécessaires. En tant que fait socialement naturel ou normal, le conflit est simplement l'expression de la vie sociale. L'organisation peut alors se comprendre comme un univers de conflits de pouvoirs provoqués par les jeux de pouvoir entre acteurs et qui sont l'expression de leurs stratégies. Ces conflits font partie du « système d'action concret » comme résultat des mécanismes de jeux relativement stables ou stabilisés par des mécanismes de régulation⁵³⁹.

C'est pourquoi, dans un « marché concret » organisé, les acteurs « sont officiellement des partenaires, mais n'en sont pas moins souvent des adversaires »⁵⁴⁰. Autrement dit, l'Eglise et l'Etat congolais sont des « associés/rivaux » engagés dans le système de « coopération/concurrence »⁵⁴¹. Si donc le système interactif implique leur collaboration, il n'exclut pas d'éventuelles tensions entr'eux d'autant que leur rapprochement reste bien proche de leur adversité. Ces mouvances ou blocages comportementaux peuvent être déterminants pour la capacité, le sens ou l'impact de l'évolution de l'organisation.

Ainsi compris, le positionnement social et respectif des classes et des professions est l'enjeu du conflit⁵⁴². Sa présence dans une organisation justifie le fait que « chaque système social est un champ de tensions, plein d'ambivalences, de coopération et de combats »⁵⁴³. Pour éviter cette violence ou la guerre et favoriser un mode de collaboration, une voie s'impose : la négociation. Cette procédure suppose que les concernés acceptent de se mettre autour d'une table pour dialoguer et trouver ensemble des solutions aux conflits qui les opposent. La restauration de la paix exige un terrain de marchandage, un espace de la « contingence collaborative » où sera trouvé un compromis, une solution amiable.

deviennent explicites; et du conflit comme mécanisme de changement social rapide sauf si on revient à la situation antérieure. MENDRAS H., *op. cit.*, p. 204.

⁵³⁸ SERCK I. & ELIAT B., *Oser la relation. Exister sans écraser*, éd. Fidélité, Namur, 2006, p. 70.

⁵³⁹ CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, *op. cit.*, p. 286.

⁵⁴⁰ DESAUNAY G., *Comment gérer intelligemment ses subordonnées*, Bordas, Paris, 1984, p. 128.

⁵⁴¹ MASSARDIER G., *op. cit.*, pp. 84 et 170.

⁵⁴² BRAUD P., *La sociologie politique*, *op. cit.*, p. 654-655.

⁵⁴³ GLUCKMAN M. cité par MENDRAS H., *op. cit.*, p. 203.

Une telle démarche constituée de feintes et d'intrigues consiste en une manœuvre servant à « communiquer à l'adversaire qu'il serait plus sage de négocier des arrangements mutuellement profitables que de combattre. C'est l'équivalent de la diplomatie, un mélange de menaces et de promesses visant à prendre l'avantage »⁵⁴⁴. Cette négociation entre membres d'une société est un instrument de gouvernement et de régulation ; elle est l'expression cristallisée et codifiée d'un rapport de force et d'un compromis entre les participants⁵⁴⁵.

Cependant, malgré ce rétablissement des relations, le compromis restera instable et contingent d'autant qu'il permet de laisser jouer la plus grande incertitude au départ et une totale incertitude à l'arrivée. Ces incertitudes comportementales⁵⁴⁶ obligent chaque organisation à travailler son positionnement stratégique d'une part et, d'autre part, à faire preuve de prudence et à reprendre régulièrement la négociation car « travailler ensemble, c'est négocier souvent »⁵⁴⁷. Cette ambiguïté des rapports d'association / rivalité qui caractérise les politiques de partenariat, relève d'« activités publiques conventionnelles »⁵⁴⁸ et renvoie à ce qu'Erhard Friedberg appelle la « coopération conflictuelle »⁵⁴⁹.

Cette « coopération conflictuelle » résulte d'un type de relation caractérisé par l'absence, peut-être provisoire, de tension au profit de la co-production et de la cogestion des partenaires. Comprise comme fruit d'un processus de coopération dont le déclencheur est la réforme décentralisatrice, le rapprochement d'acteurs génère une collaboration, « une communauté cohésive » où « des relations intenses – même entre adversaires de départ – peuvent aboutir à une capacité accrue de gouvernance et de compréhension mutuelle »⁵⁵⁰.

Ce rapprochement est motivé par une double raison : prendre conscience de l'inefficacité du mode de vie (individuel ou social) des partenaires et inventer ensemble une

⁵⁴⁴ MINTBERG H., *Safari en pays stratégie. L'exploration des grands courants de la pensée stratégique*, Pearson Education France Paris, 2005, pp. 257-258.

⁵⁴⁵ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 154-155.

⁵⁴⁶ FAURE A. et NEGRIER E., op. cit., p. 40.

⁵⁴⁷ MOUSLI M., *Négocier. L'art et la manière*, Maxima, Paris, 2003, p. 15.

⁵⁴⁸ LASCOUMES P. & VALLUY J., « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politiques publiques ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel », *Sociologie du travail*, n° 4, 1996.

⁵⁴⁹ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 265.

⁵⁵⁰ COLE A., « Les réseaux et l'espace public », in FRANCOIS B., NEVEU E. (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses universitaires de Rennes, 1999, pp. 249-266.

entente sociale, c'est-à-dire une autre manière de vivre en commun⁵⁵¹ en vue d'une protection mutuelle. Il en va en tout cas de la stabilité du processus économique qui s'organisera à travers les formes d'intégration suivantes⁵⁵² : la réciprocité comme dynamique de don/contre don et par laquelle chacun s'oblige envers les autres ; la redistribution de la production par l'autorité centrale aux membres de la communauté ; et l'échange marchand où le mobile du gain matériel est l'objectif des partenaires.

Cette quête d'alliances, indissociable de la dépendance des êtres humains vis-à-vis de leurs semblables et de leur environnement, est indispensable à leur survie. Elle s'inscrit dans le cadre de la décentralisation coopérative qui traduit une action d'*empowerment* et tend vers un « pouvoir pour ». Cette expression implique non le « pouvoir sur », mais une somme positive de « pouvoirs intérieurs »⁵⁵³ : « pouvoir de » qui se réfère à la capacité de décider, d'avoir de l'autorité, de résoudre les problèmes et de développer une certaine créativité qui rend apte à accomplir des choses ; « pouvoir avec » qui fait référence au pouvoir social et politique. Elle met en évidence la notion de solidarité, la capacité de s'organiser pour négocier et de défendre un objectif commun (droits individuels et collectifs, etc.).

Il ne s'agit plus d'opposer « l'acteur et le système »⁵⁵⁴, l'individu et le collectif, mais bien de penser le collectif avec et pour l'individu. Les individus initient ainsi des démarches collectives et solidaires à partir de leur réalité concrète. Cet intérêt porté aux acteurs suppose l'énergie et la volonté politique de construire un réseau afin d'éviter l'unilatéralité, et de s'associer au vouloir de la base pour que celle-ci s'approprie cette impulsion de changement dont le succès présuppose une certaine part de créativité⁵⁵⁵.

⁵⁵¹ LAURENT P.J., *L'offre de guérison des Assemblées de Dieu du Burkina Faso. Un bricolage un train de se faire entre la société mythique et la modernité globalisée*. Ethnographiques.org, (en ligne). <http://www.ethnographiques.org/n°14>, octobre 2007/laurent.html, p. 6.

⁵⁵² POLANYI K. cité par AMOUGOU T. & alii, « Une approche de la cohésion sociale en termes d'encastrement : quelques observations au Nord et au Sud », in *Promouvoir le capital social en vue d'une société d'inclusion. Partenariats pour approches innovatrices en Europe*, n° 38, 14 mars 2008, p. 128.

⁵⁵³ CHARLIER S., *L'économie solidaire au féminin : quel apport pour l'empoderamiento des femmes ? Une étude des cas dans les Andes boliviennes*, thèse de doctorat en sciences sociales (développement-population-environnement), UCL, CIACO, 2006, pp. 56-58.

⁵⁵⁴ CROZIER M. & FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, op. cit.

⁵⁵⁵ LAFEUILLE M., *Accompagnez le changement. La créativité en entreprise*, Les presses du management, Paris, 1995.

Toutefois, suite à la diversité des stratégies d'acteurs présents au sein de l'organisation, l'environnement social ne garantit pas la pérennité du climat coopératif du reste provisoire et contingent. Or, plus cet environnement est incertain, plus les acteurs déploieront des pratiques occultes dans les zones d'incertitudes. Ces incertitudes dues aux stratégies d'acteurs sont inévitablement présentes dans les interstices ou, mieux, partout où la question de partenariat entre autonomie et contrainte ou entre acteurs privés et publics est devenue une préoccupation croissante de la politique publique.

II.2.3.5. Entre deux mondes : un espace des pratiques clandestines et/ou rusées

Au sujet de la sociologie des organisations, Michel Crozier et Erhard Friedberg⁵⁵⁶ soulignent deux faits : 1) bien qu'elle puisse inclure des activités clandestines, la régulation autonome n'est pas officieuse ou informelle. Elle est la construction d'un ensemble de normes sociales. 2) les valeurs affectives que les exécutants attachent à leur régulation autonome, s'expliquent par les enjeux de pouvoir qui sont liés à la rencontre de ces deux régulations (formelle et informelle). Elles sont même un moyen de mettre au jour les enjeux de pouvoir où se combinent les autonomies d'acteurs.

Cependant, l'organisation ne fonctionne pas toujours comme le stipulent les règles formelles. Parfois, le travail réel s'écarte du travail prescrit. Les lignes hiérarchiques sont court-circuitées et contournées. C'est pourquoi, « si les institutions sont les règles du jeu, les organisations et leurs entrepreneurs sont les joueurs. Les règles définissent la manière dont on joue, tandis que les équipes cherchent à gagner dans le cadre de ces règles en utilisant la stratégie, la coordination des compétences et des moyens honnêtes ou pas (...)»⁵⁵⁷. Cette distinction entre institution et organisation éclaire le caractère ambivalent des règles : stabiliser ou réguler les rapports de coopération conflictuels, et créer d'autres incertitudes. Ces règles assurent donc une fonction irréductiblement politique et stratégique.

D'ailleurs « *les acteurs expriment très bien cette ambivalence par des comportements eux aussi ambivalents, faits tantôt de tentatives d'évasion (on cherche à contourner la règle),*

⁵⁵⁶ Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG cités par REYNAUD J.-D., *op. cit.*, pp. 5-18.

⁵⁵⁷ CHAVANCE B., *L'économie institutionnelle, op. cit.*, pp. 67-68.

et tantôt de repli défensif (on utilise la règle comme protection contre des tentatives d'influence d'autrui), ce qui revient à chercher non pas à contourner la règle, mais au contraire à en mettre en avant les prescriptions pour combattre les tentatives de contournement des autres et pour les obliger à « respecter la règle »⁵⁵⁸. Autrement dit, l'appel à la stricte observance des règles, n'empêchera pas l'irruption de l'informel dans les organisations. Par opposition aux règles écrites (le prescrit) ou à l'imagination des dirigeants, cet informel constaté dans les faits peut comprendre à la fois les activités *autonomes et rusées* des acteurs réels et singuliers.

Certes, une organisation ne saurait se stabiliser sans la présence des règles formelles. Celles-ci ne garantissent pas cependant toute la sécurité du « marché concret » d'autant qu'elles n'excluent pas l'éventualité d'une certaine informalité. C'est pourquoi, au constat de cette réalité, Michel Crozier⁵⁵⁹ affirme qu'« on ne change pas la société par décret » ; « on ne la change pas non plus sans décret », réagit Erhard Friedberg⁵⁶⁰ face à son coauteur, ce qui signifie qu'en dépit des règles institutionnelles permettant à l'organisation de se réguler et de rendre plus prévisible son propre fonctionnement, « *elles ne réussissent jamais à éliminer les incertitudes, elles ne font que les déplacer et en créer d'autres qui peuvent à leur tour être utilisées par les participants et qui compliquent donc leur fonctionnement et déstabilisent partiellement le contexte d'action* »⁵⁶¹.

A l'image d'un iceberg, le niveau visible (les structures apparentes d'une organisation) ne représente qu'une faible part des structures réelles dont l'essentiel est profondément enfoui et invisible. Ces structures profondément opaques⁵⁶² conduisent Friedberg⁵⁶³ à affirmer que la

⁵⁵⁸ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle, op. cit.*, p. 180.

⁵⁵⁹ CROZIER M., *On ne change pas la société par décret*, Grasset, Paris, 1979.

⁵⁶⁰ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle, op. cit.*, p. 163.

⁵⁶¹ Ibidem, pp. 156-157.

⁵⁶² Pour Michel Moullet, il s'agit du « management clandestin ». Il distingue trois niveaux dans ce management : 1° le niveau, visible à tous, des structures apparentes, des organigrammes, des définitions de fonctions et de procédures ; 2° la volonté managériale qui donne vie au niveau précédent à travers les choix globaux, la stratégie, la gestion des flux, etc. ; 3° enfin le niveau des opérations, celui des structures invisibles profondes qui constituent le management clandestin ou il est difficile de distinguer le pouvoir qui s'exhibe du pouvoir s'exerce réellement, les normes édictées par la hiérarchie de celles qui sont appliquées. Lire MOULLET M., *Le management clandestin*, Inter éditions, Paris, 1992, p. 172. Pour cet auteur qui lui a consacré un livre, « le management clandestin est une logique collective de comportement qui prend la forme d'une configuration particulière de fonctionnement à un moment donné ». C'est « un management coutumier de tradition orale (...) à la marge des normes et des prescriptions ».

⁵⁶³ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle, op. cit.*, pp. 161.

formalisation d'une organisation n'est donc jamais que la partie visible de l'iceberg de sa régulation effective. Celle-ci est toujours le produit d'un mixte où se mêlent prescriptions formelles et processus informels qui s'épaulent les uns les autres.

Ainsi, souligne Friedberg, « la « règle constitutionnelle » épaulera une « pratique constitutionnelle » qui s'écarte de la première tout en la soutenant, qui l'affaiblit sur certains points tout en la renforçant sur d'autres, et *vice versa* »⁵⁶⁴. *Cette dynamique d'appui et/ou d'affaiblissement mutuel, révèle la même tension créatrice entretenue entre les deux régulations formelle et informelle. Ces tentatives d'évasion ou de contournement que peut cacher la création des « boucs émissaires techniques et/ou humains »*⁵⁶⁵ justifie le fait que l'espace de coopération traduit un processus politique où interviennent non seulement la négociation, mais également la ruse « *avec bonne et mauvaise foi* » cheminant entre deux mondes⁵⁶⁶, c'est-à-dire entre autonomie et contrainte, acteur et système.

Face cachée des sources formelles de pouvoir, ces zones d'incertitudes prennent souvent appui sur des sources « non officielles » (informelles) ou des compétences « implicites » qu'on acquiert par la pratique, pas en formation⁵⁶⁷ et dont le titulaire refuse toute formalisation afin de masquer ses véritables objectifs et de conserver une certaine capacité de négociation. Le rôle d'un tel comportement n'est pas ainsi la découverte, mais la valorisation la plus pénétrante de l'analyse stratégique⁵⁶⁸.

En somme, l'analyse stratégique qu'élaborent Michel Crozier et Erhard Friedberg, a comme piliers l'acteur, le pouvoir, l'incertitude, le système qui constituent le parcours de la théorie de la sociologie des organisations. Ils sont donc les outils conceptuels qui permettent d'entrer dans la boîte noire du fonctionnement d'une organisation, d'analyser l'action collective et de comprendre le problème du changement. Celui-ci intervient lorsque les

⁵⁶⁴ *Ibidem*.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, p. 338.

⁵⁶⁶ LAURENT P.-J., *Lieux et non lieux de la ruse dans les sociétés mossi*, op. cit., p. 178-179 et 190. Il s'agit donc de « l'invention du quotidien » selon les mots de Michel CERTEAU, *L'invention du quotidien. Art de faire*, Gallimard, Paris, 1990.

⁵⁶⁷ Lire CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit.

⁵⁶⁸ CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1963.

tensions ne renforcent plus l'organisation mais font éclater les systèmes de jeux, lorsque ceux-ci sont insuffisants à répondre au fonctionnement concret où sont plongés les acteurs⁵⁶⁹.

En étudiant ainsi une organisation du point de vue des relations de pouvoir à travers lesquelles les acteurs utilisent les zones d'incertitude à leur disposition pour négocier sans cesse leur bon vouloir et pour imposer dans la mesure du possible leurs propres orientations aux autres acteurs, on découvre tout naturellement une deuxième structure de pouvoir, parallèle à celle codifiée et légitimée dans et par l'organigramme officiel. Sa mise en évidence permet de mieux cerner l'étendue et la portée réelles de l'autorité officielle conférée par l'organigramme, elle permet aussi d'apprécier la marge de manœuvre réelle dont disposent les différents acteurs dans leurs organisations respectives, bref, elle permet de situer et de comprendre les « anomalies », les « écarts » que l'on ne manque jamais d'observer entre la façade officielle d'une organisation et les processus réels qui caractérisent son fonctionnement. Complétant, corrigeant, voire annulant les prescriptions formelles, cette structure de pouvoir constitue en fait le véritable organigramme de l'organisation. C'est par rapport à elle, finalement, que s'orientent et se forment les stratégies des uns et des autres⁵⁷⁰.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre définissait d'une part la question de la thèse et exposait, d'autre part, la sociologie des organisations selon Michel Crozier et Erhard Friedberg sous l'inspiration desquels cette thèse est conduite. Le choix de ces deux coauteurs est raisonné car leur approche sociologique nous semble appropriée à l'essentiel de notre préoccupation. Trois raisons l'expliquent : la première est la considération de l'homme comme l'unité de base ou l'acteur principal de toute organisation sociale. La seconde se rapporte au mode par lequel les acteurs construisent leurs alliances et leurs interdépendances. La troisième est la présence des incertitudes tant organisationnelles que structurelles et le mécanisme de stabilisation des relations interactives.

⁵⁶⁹ BERNOUX P., *op. cit.*, p. 484.

⁵⁷⁰ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in BENABOU C & ABRAVANEL H., *op. cit.*, p. 392.

Toutes ces raisons s'accordent exactement avec notre objet d'étude qui se rapporte aux enjeux de collaboration entre l'Eglise et l'Etat congolais dans la gestion des services de l'éducation et de la santé à Bukavu. Ces deux services publics développent un certain nombre de liens avec l'approche de nos deux sociologues. De manière concrète, ces liens sont relatifs à la construction des alliances entre acteurs hétérogènes, à l'importance des interactions, à la dimension de pouvoir qui se joue dans l'organisation, à la présence des incertitudes en amont comme en aval du partenariat et au mode de stabilisation de leurs relations conflictuelles.

L'application du raisonnement de Crozier et Friedberg à nos deux cas empiriques consistera à conférer à leur théorie un sens pragmatique. Afin de rendre actuelle cette théorie sociologique par une analyse stratégique et systémique, les deux chapitres qui suivent, articulent cette application sur trois aspects : organisationnel, structurel et fonctionnel. Le dernier chapitre confrontera les deux systèmes d'actions concrets pour les deux cas en étude afin d'en dégager les convergences et les divergences. Ceci dit, abordons dès maintenant l'analyse empirique du service de l'éducation.

Chapitre III. L'ANALYSE DU SECTEUR DE L'EDUCATION A BUKAVU

Nous nous proposons dans ce chapitre de présenter la situation évolutive du secteur éducatif tel que vécu à Bukavu. Nous y abordons ce qui nous semble l'essentiel de sa politique telle qu'elle s'exprime dans ses projets et sa mise en œuvre sur cet espace géographique. Comme la politique est liée au pouvoir, l'étude de cette politique sectorielle nous contraint à cerner les jeux de pouvoirs entre les partenaires et les mécanismes de mise en application de leur convention.

Il s'agit concrètement de cerner à la fois les stratégies d'organisation (accords, compromis, contenu) et les structures organisationnelles du système éducatif. Bien que les écoles partagent un même espace national, elles présentent toutefois des parcours différents selon leurs provinces d'implantation. Bukavu en est une dont ce chapitre expose les singularités. Pour ce faire, il présente d'une part le contexte géo-historique du secteur de l'éducation et analyse d'autre part les données empiriques dudit secteur.

III.1. Contexte de l'enseignement à Bukavu

Comme l'affirme un compatriote, « *l'éducation est devenue un secteur de business économique. Nombreux sont ceux qui s'y investissent actuellement et réussissent à gagner leur vie* »⁵⁷¹. Si l'éducation est un secteur économique, c'est qu'elle est un marché qui sous-entend la demande et l'offre. Ce caractère mercantile fait de l'éducation un bien commerciable, c'est-à-dire d'investissement rentable⁵⁷² et de consommation. Elle a par conséquent une valeur d'échange.

Dans la même optique, Emile DURKHEIM⁵⁷³ soutient que l'école a tellement une finalité économique qu'on ne saurait lui dénier cette valeur d'autant qu'il existe une relation directe entre l'éducation et le développement économique. Cette conception de l'éducation comme marché implique simultanément l'offre des agents éducatifs et la demande des

⁵⁷¹ Mundeke Flavien, *enseignant à l'ISP/Bukavu*, interviewé le 02.07.2011 à Bukavu.

⁵⁷² HARBISON F. et MYERS Ch. A., *La formation, clé de développement. La stratégie du développement des ressources humaines*, éd. Ouvrières, Paris, 1967.

⁵⁷³ DURKHEIM E., *Education et Sociologie*, 3^{ème} édition, PUF, Paris, 1977.

parents. Cette loi de l'offre et de la demande renvoie aux biens et services d'échange entre consommateurs et investisseurs, entre des acteurs interdépendants du secteur social. Ceux-ci font ainsi place au « marché concret » qui, pour bien fonctionner, nécessite encore l'invention et le respect de règles collectives.

Cette réglementation, rendue transparente, permet aux consommateurs de jouir d'une « marge de liberté » de choix d'institution : choix⁵⁷⁴ entre les écoles conventionnées et publiques ou privées; un choix réaliste qui tient compte des moyens disponibles et/ou de la performance institutionnelle. Ce choix est généralement dicté tant par les moyens économiques dont dispose le consommateur que par l'efficacité de l'institution, c'est-à-dire la manière dont celle-ci s'applique aux normes et répond aux attentes des bénéficiaires de son offre. Pour se rendre compte de la réalité de terrain, il convient d'exposer d'une part le contexte du secteur de l'éducation et d'analyser d'autre part sa richesse empirique telle que vécue à Bukavu.

III.1.1. De l'Etat Indépendant Congolais (E.I.C) à l'Indépendance (1960)

Le souverain de l'Etat Indépendant du Congo créé le 26 février 1885 est le roi Léopold II. A l'instar du pape Léon XIII qui estimait que la religion était indispensable pour l'évolution de toute civilisation⁵⁷⁵, le Roi était convaincu de l'efficacité de l'évangélisation pour la réussite d'une œuvre civilisatrice à caractère moral et social. L'accomplissement de cette tâche qu'il voulait imprégner du christianisme, lui indiquait l'Eglise catholique comme partenaire le mieux armé. Ainsi, cette mission de dressage mental⁵⁷⁶ du Congolais sera particulièrement confiée aux missions catholiques.

⁵⁷⁴ Cfr FASSIN D., *Pouvoir et maladie en Afrique*, op. cit.

⁵⁷⁵ LEON XIII, *Lettre Encyclique. Au milieu des sollicitudes* du 16 février 1892, dans *Acta Sanctae Sedis* (ASS), 24 (1892), p. 520.

⁵⁷⁶ Bien que le discours de Léopold II à Bruxelles, semble attribuer au noir la connaissance des valeurs morales, il faut aussi reconnaître que dans la conception coloniale belge, le Congolais était un grand enfant à qui il fallait inculquer des valeurs morales indiscutables et indiscutées pour en faire des sujets dociles et soumis à l'homme blanc. Comme en témoignent les propos du Dr Mottoule, « le colonisateur ne doit jamais perdre de vue que les nègres ont des âmes d'enfants, âmes qui se moulent aux méthodes de l'éducation ; ils regardent, écoutent, sentent et imitent », cité par BONGELI E, op. cit., p. 30.

Ce choix s'explique par une double raison⁵⁷⁷ : d'un côté la religion catholique était la plus répandue et, de l'autre, ses missions étaient en grande partie d'origine belge, le Roi se méfiant des citoyens des puissances concurrentes en matière de colonisation. Plus explicitement, il n'avait pas confiance en des missions protestantes car elles étaient en majorité non belges. L'éducation scolaire devint alors un quasi-monopole des catholiques. En retour, le gouvernement belge devait non seulement protéger les missions et financer leurs écoles, mais il avait également un droit de contrôle sur les programmes et modes de fonctionnement⁵⁷⁸.

C'est ainsi que le roi Léopold II s'engagea non seulement à assurer la présence des missionnaires dans ce nouvel Etat, mais surtout à obtenir leur collaboration. Celle-ci sera scellée par la Convention du 26 mai 1906 qui, passée entre le Saint-Siège et l'Etat Indépendant du Congo⁵⁷⁹, confie aux missions catholiques d'origine belge le monopole de l'enseignement dans l'Etat Indépendant du Congo. En contrepartie de toutes les faveurs dont elle jouira dans le domaine foncier conformément à l'art.8 du décret royal du 28 décembre 1888 et au paragraphe 7 de la Convention ci-dessus, l'Eglise s'est engagée à créer des écoles de tous les niveaux et aux disciplines les plus variées⁵⁸⁰.

Pendant la colonisation, la puissance publique se liait aux « missions nationales » par le « régime de coopération »⁵⁸¹. En 1954, à l'issue du conflit qui éclata entre les Confessions religieuses et le gouvernement, verront le jour les écoles officielles, dites laïques, gérées entièrement par la Colonie. Néanmoins, dans le souci de servir le bien commun, les deux autorités continueront à entretenir des relations d'entraide pour aboutir à un enseignement national. La concrétisation de ce dernier nécessitait alors une politique appropriée.

⁵⁷⁷ BONGELI E., *op. cit.*, p. 33.

⁵⁷⁸ CHIADJEU J., *op. cit.*, p. 46 ; lire aussi LUDIONGO N., *op. cit.*, pp. 276-277.

⁵⁷⁹ Texte à trouver au « Bulletin Officiel de 1906 », p. 158, dans *Codes et Lois du Congo belge de Piron*, 8^{ème} édition, vol. II, p. 361 ou à l'annexe de l'article de BONTINCK F., *La genèse de la Convention entre le Saint-Siège et l'Etat Indépendant du Congo, dans Eglise Catholique au Zaïre, un siècle de croissance (1880-1980)*, vol. I, Kinshasa, Secrétariat général de l'Episcopat, 1981, pp. 302-303.

⁵⁸⁰ Le paragraphe 2 de la Convention du 26 mai 1906 stipule en effet ce qui suit : « Chaque établissement de mission s'engage, dans la mesure de ses ressources, à créer une école où les indigènes recevront l'instruction. Le programme comportera notamment un enseignement agricole et l'agronomie forestière et un enseignement professionnel pratique de métiers manuels ».

⁵⁸¹ BALAAMO M. J.-P., *op. cit.*, p. 169.

III.1.1.1. Politique belge en matière d'enseignement au Congo

La mise en valeur du territoire du Congo belge a été assurée dans le cadre d'une division interne du travail entre la trinité coloniale : l'administration publique, les compagnies commerciales et l'Eglise catholique. Dans cette division du travail, la tâche de l'éducation et de la formation des esprits revenait à l'Eglise catholique qui avait le monopole de l'enseignement.

L'on se souviendra du discours du 12 janvier 1883 où le Roi des Belges définissait ainsi la mission de l'Eglise au Congo : « Prêtres et Pasteurs, vous venez pour évangéliser. Mais cette évangélisation s'inspire de notre grand principe « avant tout les intérêts de la métropole ». Le but de votre mission n'est point d'apprendre aux Noirs à connaître Dieu, ils le connaissent déjà depuis leurs ancêtres. Ils parlent et se soumettent à leurs ancêtres. Ils parlent et se soumettent à Nzambi-Mpungu, Mvidi, Mukulu Mungu, etc. et que sais-je encore. Ils savent que tuer, voler, coucher avec la femme d'autrui, calomnier, insulter sont de mauvais actes, ayons le courage de l'avouer. Votre rôle ici est l'enseignement, de faciliter les tâches aux administratifs et industriels. C'est donc dire que vous interprétez l'Evangile de la façon qui sert le mieux nos intérêts dans cette partie du monde »⁵⁸².

On comprend que le contenu de l'enseignement devait s'adapter à la conception coloniale de l'homme noir (un grand enfant, paresseux), mais aussi aux objectifs coloniaux voulant transformer le Noir paresseux en sujet producteur et docile vis-à-vis de l'homme blanc. Ainsi, « sous prétexte que l'indigène croit à un être supérieur, créateur et maître de tout, l'école missionnaire lui a prodigué de l'histoire sainte et des prières. Sous prétexte que le Congo a une vocation agricole, on a fait faire aux écoliers beaucoup de travaux pratiques, notamment du sarclage de champs. Chaque chapelle-école se voyait d'ailleurs octroyer le droit d'occuper 10 hectares de terre indigène. Mais l'étude du français était négligée, celle des

⁵⁸² Léopold II, Bruxelles, *Discours du 12 janvier 1883* cité par CHIADJEU J., *Comment comprendre la « crise » de l'Etat postcolonial en Afrique ? Un essai d'explication structurelle à partir des cas de l'Angola, du Congo-Brazzaville, du Congo-Kinshasa, du Liberia et du Rwanda*, éd. Peter Lang, Bern 2005, p. 45.

sciences le plus souvent ignorée ; mais les maîtres étaient mal préparés à leur responsabilité et l'équipement didactique inexistant »⁵⁸³.

A bien observer, l'éducation dans la colonie belge du Congo était aussi un important outil d'adoucissement des mœurs et de préparation des populations indigènes à l'acceptation de l'autorité de l'Etat, ses lois et ses représentants en commençant par les chefs locaux⁵⁸⁴. Grâce à cette vertu de transmission de la morale, tous les agents coloniaux s'accordaient à considérer le catholicisme, à l'instar du grand Roi, comme une doctrine salubre aux Congolais.

Soulagé par cette compréhension, Mgr Roelens déclarait : « Ce qui nous donne surtout bon espoir, c'est d'avoir pu constater que toute l'élite des coloniaux, à quelque opinion qu'ils appartiennent, est aujourd'hui persuadée que seule la religion chrétienne catholique, basée sur l'autorité, peut être capable de changer la mentalité indigène, de donner à nos Noirs une conscience nette et intime de leurs devoirs, de leur inspirer le respect de l'autorité et l'esprit de loyalisme à l'égard de la Belgique »⁵⁸⁵.

Le Concordat de 1906 marque le début des écoles catholiques et des écoles officielles avec le personnel religieux. Ce quasi-monopole de l'Eglise catholique dans le domaine de l'éducation se manifeste encore aujourd'hui. Son intensité varie selon les régions. C'est Bukavu, une province de la RD Congo, qui retient notre attention dans la concrétisation de cette collaboration entre les pouvoirs public et privé.

⁵⁸³ JOYE P. & LEWIN R. cités par BONGELI E., *op. cit.*, p. 33. Il demeure que même si le Congo-Kinshasa avait le réseau d'écoles primaires le plus étendu d'Afrique, son système éducatif ne pouvait pas faciliter l'émancipation et l'intégration sociale des jeunes instruits. Car, dans l'ensemble, les enseignements se donnaient en langues locales, et se limitaient généralement à la formation d'ouvriers agricoles et d'employés subalternes. Dans une certaine mesure, on pourrait y voir une stratégie du pouvoir colonial soucieux de limiter l'accès des africains au marché de travail. Cfr CHIADJEU J., *op. cit.*, p. 50.

⁵⁸⁴ Cfr CHIADJEU J., *op. cit.*, p. 48.

⁵⁸⁵ Mgr ROELENS cité par YOUNG C., *Introduction à la politique congolaise*, CRISP, Bruxelles, 1968, p. 14.

III.1.1.2. Les premières écoles à Bukavu

III.1.1.2.1. L'enseignement pour les Noirs

La région du Kivu fut occupée par les Belges après 1900. La première cellule de base européenne à Bukavu est celle de Nyalukemba fondée en 1902. Les missionnaires Pères Blancs ne s'établirent à Bukavu qu'en 1933 avec la création de la mission Sainte-Thérèse. Jusqu'en 1953, l'enseignement à Bukavu est limité aux écoles de niveau primaire. La première école avait été créée à Mushekere en 1928. C'était une chapelle-école. Généralement éloignée de la mission, celle-ci était un centre où étaient organisés un enseignement catéchiste et de bonnes œuvres pratiquées par les moniteurs qui s'y établissaient. En effet, les Pères Blancs ne commençaient à créer des succursales (extension des écoles centrales) qu'après s'être assurés de l'hospitalité et de la confiance des autochtones. Par la création d'une succursale, le missionnaire visait d'un côté à atteindre le plus grand nombre de paysans de la mission, et de l'autre, à contrecarrer la progression des protestants.

En 1933, une deuxième école est ouverte à Ndendere. Lorsque se posa le besoin d'aménager le centre urbain, cette école disparut avec le déplacement des autochtones vers la périphérie (Ciriri, Cimpunda). La même année (1933), Mgr Edouard Leys ouvre une petite école pour les enfants noirs sur la colline de Bugabo⁵⁸⁶. Quant à l'enseignement, il se limitait au premier degré sauf pour l'école Sainte-Thérèse dont les études se prolongeaient jusqu'au degré suivant.

Au deuxième degré, le programme était très rudimentaire et comprenait des cours de religion catholique, des leçons d'hygiène, de lecture, d'écriture, d'arithmétique ainsi que des leçons de travaux manuels. Etant peu nombreuses, les écoles de ce degré se nommaient écoles centrales. Il y en avait deux : à Kadutu et à Bagira. Elles avaient comme but la supervision des activités des autres écoles du premier degré, notamment celles éloignées en milieu rural. Elles regroupaient des élèves sélectionnés, ou mieux recrutés parmi les meilleurs sujets sortant des écoles du premier degré. C'est en 1947 que le français fut inséré dans le programme grâce au

⁵⁸⁶ Cette école était construite à l'endroit où sont installées les maisons des professeurs de l'actuel Institut Supérieur de développement rural. Elle est considérée comme le berceau de la scolarisation parce qu'elle a formé beaucoup de Congolais.

Père Defour qui assurait le rôle d'Inspecteur diocésain de Constermansville (ancienne appellation de Bukavu jusqu'en 1953).

Après ce second degré, les finalistes désireux de compléter leur formation s'inscrivaient dans les écoles spéciales qui visaient la formation des candidats commis ou des moniteurs. Ce sont les écoles normales de Nyangezi et de Mugeru qui furent créées respectivement en 1916 et en 1926. Soulignons au passage que l'enseignement pour les Noirs restera pendant longtemps un enseignement destiné à former des auxiliaires de l'administration coloniale. L'enseignement secondaire n'interviendra que très tardivement. En 1951 fut créé le collège Saint-Paul des Pères Barnabites. Il a commencé à Rugari tout près d'Astrida (Butare) puis à Mugeru et enfin à Nkungu (Mbobo). Il était initialement réservé aux enfants des chefs, de quelques nantis et des élèves venus du Rwanda. En 1953, une école professionnelle de niveau secondaire est ouverte à Bukavu par les Frères Maristes.

Quant à la population scolaire, elle était au départ hétéroclite et disparate. Ce sont surtout les enfants de peu de morale, parfois difficiles (espiègles, voleurs, paresseux) qui seront envoyés à l'école. Etant donné qu'il fallait un nombre suffisant d'élèves, l'âge scolaire pour les Noirs intéressait moins⁵⁸⁷. Voyons ce qu'il en était pour les Blancs.

III.1.1.2.2. L'enseignement pour les Blancs

Cet enseignement a été dicté par l'augmentation de la population blanche de Bukavu. Les parents exprimaient le désir de voir leurs enfants poursuivre leurs études dans la colonie. Ils poussaient par conséquent les autorités coloniales à ouvrir des écoles européennes à Bukavu. La première école pour enfants blancs est ouverte en 1933 par les Sœurs de la Sainte Famille, et inaugurée en 1935 par Mgr Edouard Leys. Il s'agit du pensionnat Albert Premier (qui est l'actuel Lycée Wima).

En outre, le collège Notre-Dame de la Victoire sera créé en 1938 par le Père Mosmans, missionnaire de la congrégation des Pères Blancs. Il sera confié aux Jésuites en

⁵⁸⁷ Lire DANTINES G., *L'enseignement catholique et la civilisation belge au Congo*, Léopoldville, 1959, pp. 429-430.

1941. En 1952, l'Athénée Royal à Ibanda commence à fonctionner. Ces écoles étaient exclusivement réservées aux Blancs et comprenaient des sections flamandes et des sections françaises. Les conditions de travail des enseignants et des élèves étaient satisfaisantes par rapport à celles réservées aux Africains. Le programme lui-même était métropolitain. Les enfants congolais ne seront autorisés à fréquenter ces écoles qu'à partir de 1953 mais les conditions d'admission des Noirs demeuraient très sévères. L'après 1960 marque une période de grands bouleversements sur tout le territoire congolais.

III.1.2. La période de tensions : de l'indépendance à la nationalisation

La proclamation de l'indépendance du Congo en 1960, a donné lieu à une période de grands bouleversements au sein de la population. Dès 1961, les autorités politiques du pays - aidés par l'UNESCO - décidaient de réformer l'enseignement. Après deux mois de travaux, les décisions étant prises, l'ordonnance n° 174 du 17/11/1962 fixait les structures et les programmes de l'enseignement primaire et secondaire.

L'avènement de la Deuxième République en 1965 remettra en question la collaboration Etat-Eglise. Ces tensions ont conduit le Président Mobutu à la décision du 12 juin 1969 par laquelle, à tous les niveaux de l'enseignement, le manifeste de la N'Sele (politique idéologique du pouvoir en place) doit être étudié comme base du civisme. Elle sera confirmée par la décision du Bureau Politique du 31 juillet 1969 de prendre en main la vie de l'étudiant, de l'organiser et de la contrôler conformément aux options énoncées dans le manifeste de la N'Sele.

Ces deux décisions contraindront l'Episcopat congolais à dénoncer ces faits lors de la session du Comité Permanent tenue en août 1969. Il estime que cette tendance à la politisation constitue un problème de toute première importance qui déborde le cadre de l'enseignement et concerne tant le pays que l'Eglise. Il fallait donc entreprendre une étude approfondie et systématique de façon à pouvoir préciser les relations entre l'Eglise et l'Etat pour qu'une collaboration efficace soit possible entre eux dans le respect de l'autonomie et du caractère

propre des deux pouvoirs (temporel et spirituel) ainsi que de la liberté des consciences individuelles⁵⁸⁸. Cela annonçait visiblement le conflit entre l'Eglise et l'Etat zaïrois.

La politique de l'Etat des années 1971-1975 fut marquée non seulement par la tendance à embrigader l'Eglise institution dans le Parti-Etat, mais encore par la prétention de s'y substituer⁵⁸⁹. Dans le but de limiter l'influence étrangère et surtout la prédominance de l'Eglise catholique, l'Etat unifia la gestion administrative et académique de l'enseignement supérieur et universitaire, puis décida en août 1971⁵⁹⁰ de prendre directement en charge tous les domaines de l'enseignement. Cette étatisation fut le déclencheur de la crise la plus grave qui opposa l'Etat et l'Eglise au début de l'année 1972. L'Eglise se trouva ainsi affrontée à l'idéologie politique de Mobutu qui imposait la divinisation de la personne du Président et considérait le MPR comme une Eglise (à l'instar de l'Eglise catholique)⁵⁹¹.

L'école devenait alors, pour ces deux antagonistes, un terrain propice à l'infiltration de leurs idéologies. Chacun concevait l'enseignement comme un instrument au service de son dogme : politique pour Mobutu ou religieux pour l'Eglise. Alors que l'Eglise insistait sur l'évangélisation des âmes, Mobutu de son côté voulait introduire par le cours de civisme sa doctrine de l'authenticité entendue « comme l'étude de la pensée et des actions du guide »⁵⁹². L'une des exigences de l'authenticité mobutiste fut l'abandon des prénoms chrétiens⁵⁹³. Par conséquent, selon l'ordonnance-loi du 30 août 1972, tout ministre du culte qui conférerait un prénom étranger à un adepte zaïrois lors du baptême serait menacé de sanctions pénales⁵⁹⁴.

L'Eglise catholique fut profondément choquée et irritée par ce projet idéologique qui suscita une violente controverse entre les deux antagonistes. Dès lors, sous l'impulsion du

⁵⁸⁸ C.E.Z., *L'Eglise au service de la Nation zaïroise, Actes de la XI^e Assemblée Plénière de l'Episcopat du Zaïre (28-2 au 5-3-1972)*, Max Arnold éditeur, Bruxelles, 1972, p. 37-38.

⁵⁸⁹ Cfr BUSUGUTSALA G., *op. cit.*, p. 156.

⁵⁹⁰ Lire TSHIBANGU T., *Une Eglise dans un Etat congolais, op.cit.*, p. 11.

⁵⁹¹ NIMY MAYIDIKA NG., *Je ne nie rien. Je raconte... L'histoire d'un parcours sur un parcours d'histoires*, L'Harmattan, Paris, 2006, p. 207.

⁵⁹² MALU-MALU J.J., *Le Congo Kinshasa*, Karthala, Paris, 2002, p. 166. Le recours de l'authenticité était donc défini comme « le droit d'être soi-même et non ce que les autres veulent qu'on soit, le droit de se sentir chez-soi dans sa culture et son pays ». BUSUGUTSALA G., *op. cit.*, p. 154.

⁵⁹³ MAKIOBO C., *op. cit.*, p. 92.

⁵⁹⁴ MALU-MALU J.J., *op. cit.*, p. 167.

Cardinal Malula, l'Eglise se constitua en contre-pouvoir face au Président⁵⁹⁵. Sans renier les valeurs les plus authentiques de sa tradition, elle ne consentit pas à la modification des noms chrétiens. Devenu la cible d'une campagne d'accusations, de dénigrement et d'intimidation, le Cardinal Malula ne cessa pas d'exprimer ses critiques contre la politique zaïroise du recours à l'authenticité. Expulsé du pays, il s'exila à Rome le 11 février 1972. Après négociations en vue de son retour au Zaïre (le 28 juin 1972), on observa une nette amélioration des rapports entre l'Eglise catholique romaine et l'Etat zaïrois⁵⁹⁶.

Néanmoins, l'idéologie mobutienne ne disparut pas, loin de là. Devant la résistance de l'Eglise, le pouvoir en place s'engagea dans la lutte contre tout l'héritage culturel du christianisme au Zaïre. Par son entreprise de diffamation du patrimoine catholique, ce pouvoir entendait d'une part supprimer toute opposition politique, et d'autre part, réduire l'influence de l'Eglise catholique sur certains secteurs de la vie nationale comme l'enseignement et la jeunesse. Cette tentative visait à soumettre l'Eglise au contrôle de l'Etat de telle sorte qu'elle cesse de constituer une autorité concurrentielle, une opposition à l'action politique de Mobutu.

En outre, le 17 janvier 1975, le Conseil Exécutif (Organe d'exécution des décisions du Bureau Politique) annonça, en termes d'exécution du programme d'étatisation de l'enseignement, la confiscation de tous les biens meubles et immeubles appartenant aux réseaux de l'enseignement et touchant de près ou de loin à l'enseignement. Ils devenaient propriété de l'Etat et par conséquent sous le contrôle exclusif du département de l'Education Nationale. Il était interdit aux anciens responsables des réseaux d'enseignement d'agir, même à titre privé, au nom de leurs anciens réseaux, sous peine de poursuites judiciaires et de sévices rigoureux⁵⁹⁷.

Dans les œuvres scolaires⁵⁹⁸, les mesures de nationalisation et de déconfessionnalisation de l'enseignement ont placé toutes les écoles du Zaïre sous le contrôle

⁵⁹⁵ BRAECKMAN C., *Terreur Africaine*, op.cit., p. 54.

⁵⁹⁶ MAKIOBO C., op. cit., p. 87. Lire aussi MUKABALERA J., *Monseigneur Christophe Munzihirwa, Romero du Congo? Le concept de martyr de béatification et de canonisation, revisités à la lumière de l'histoire religieuse contemporaine*, ULB, 2003 (inédit), p. 264.

⁵⁹⁷ BUSUGUTSALA G., op. cit., pp. 163-164.

⁵⁹⁸ Selon les statistiques, durant l'année scolaire 1972-1973 en guise d'exemple, le réseau catholique de l'enseignement primaire et secondaire absorbait à lui seul 61% d'élèves alors que le réseau officiel ne regroupait

de l'Etat. Prenant acte de cette décision, les évêques déclaraient : « L'Eglise catholique est dégagée de toute obligation contractuelle vis-à-vis de l'Etat et des citoyens pris individuellement. Le personnel ecclésiastique et religieux ne peut continuer à assumer des tâches de direction et d'administration que par suppléance et jusqu'à la fin de l'année en cours. L'Episcopat prend également acte de la suppression dans les écoles de l'Etat du cours de religion. Par conséquent il déclare qu'il retire des écoles tous les professeurs de religion ecclésiastiques et religieux pour les verser dans une catéchèse extra-scolaire »⁵⁹⁹.

Avec cette rupture, « finis les contrats, finis le recrutement et la gestion personnalisée qui tiennent compte de la compétence et des valeurs de vie de l'enseignant ; finis l'action au ras du sol des inspecteurs diocésains sillonnant les espaces de leurs attributions ; finies les conventions avec des organisations non-gouvernementales, finis les réseaux scolaires (...), finies les responsabilités de partenaires efficients ; fini l'idéal d'une éducation intégrale selon les convictions des parents ; finie l'éducation à la responsabilité, à l'intériorité, à la gratuité, au service des autres ; finie la conscience professionnelle ; finie la préparation à la vie universitaire et à la vie active pour le bien commun ; adieu les valeurs, adieu l'éducation de la personne humaine... »⁶⁰⁰. Les Evêques présentèrent successivement les démissions collectives du personnel ecclésiastique et religieux œuvrant dans les écoles de leurs diocèses.

A son tour, le Président Mobutu fut choqué par la prise de position des évêques. Il qualifia ces différentes démissions collectives d'actes de sabotage de l'Episcopat congolais contre l'action de l'Etat. Tous les postes laissés par les religieux furent en revanche cédés aux laïcs pour la plupart partisans du M.P.R. Ces derniers se mirent à s'enrichir avec les biens des écoles. Deux ans suffirent pour achever la destruction du système éducatif provoquée par ces mesures d'étatisation qui marquaient une nette rupture entre l'Eglise et l'Etat.

Le début de cette débâcle dans l'enseignement au Congo fut marqué par des conséquences fâcheuses⁶⁰¹ : dégradation et pillage des fournitures et infrastructures scolaires, inscriptions

que 13%. Source : *Statistiques Education Nationale 1974*. Selon nous, le 26% restant est la part des autres autres confessions (protestante, kimbanguiste, etc.).

⁵⁹⁹ DE SAINT MOULIN L. et N'GANZI R., *op. cit.*, p. 227.

⁶⁰⁰ *Documentation et Information Africaines (D.I.A.)* du 27 mai 1992, p. 380.

⁶⁰¹ Cfr LECUIT P. (s.j.), « La compagnie de Jésus face aux défis de l'éducation », in *CONGO-AFRIQUE* N°444, avril 2010, p. 303.

contraires aux critères, immoralité dans les écoles, etc. De telles conséquences⁶⁰² ont influé négativement sur la qualité du système éducatif et entraîné la baisse du niveau scolaire. Ce système s'effondrera vraiment lorsque s'ensuivront d'une part la suppression de la gratuité de l'enseignement qui consacre la sélectivité et l'exclusion de l'école de nombreux élèves dont les moyens sont limités et, d'autre part, l'absence ou les longs retards de paiement des maigres salaires des enseignants.

Au regard de ces conséquences néfastes, le peuple jugea que cette étatisation des écoles était un crime contre la nation. Pour forcer le Gouvernement à remettre les écoles à l'Eglise, les mamans catholiques de Kinshasa s'insurgèrent contre l'immoralité dans les écoles par une marche dans les rues. Voici leurs propos paraphrasés : « (...) Nous disons : Non ! Arrêtez !... Rendez à l'Eglise ses écoles !... Pour qu'elle enseigne le patriotisme !... Pour qu'elle redonne la morale et la conscience à notre jeunesse !...»⁶⁰³.

Ces réclamations et les dévastations honteuses des écoles obligèrent le Président Mobutu à se rendre compte de l'échec de son ambition. Incapable de redresser la situation, empêtré dans des difficultés économiques dues à la débâcle de la « zaïrianisation » des commerces et entreprises aux mains des étrangers, confronté au mécontentement de la population et même d'une partie de l'armée, le régime se vit obligé de négocier avec l'Eglise la restitution des écoles⁶⁰⁴. Le Président Mobutu avait vite « compris qu'il ne fallait pas avoir l'Eglise catholique contre soi. Et faute de pouvoir en faire un véritable bras séculier comme à l'époque coloniale, fallut-il, pour lui, au moins, obtenir de ses plus hauts représentants une cohabitation non conflictuelle »⁶⁰⁵. Du coup, il procéda à la rétrocession des écoles aux Eglises.

⁶⁰² La réforme de 1971 qui au départ avait pour but de corriger les erreurs du système scolaire d'après l'indépendance et renforcer ses performances, a paradoxalement entraîné le début de la descente aux « enfers » de l'école congolaise. En 1974, à la suite de la « zaïrianisation » de l'économie, les écoles ont connu aussi une « étatisation » qui sera suivie d'une rétrocession. Manifestement, la période de 1969 à 1975 est celle où le budget de l'enseignement qui, au début des années soixante, représentait jusqu'à 30% du budget national, oscillera autour de 21% avant de commencer sa chute vertigineuse au milieu des années quatre-vingt. Le niveau ne s'étant pas relevé, les effets ont continué à se multiplier sans compter ceux de la guerre. C'est ainsi qu'en 2000, ce budget ne représentera plus que 0,1% du budget national. Depuis 2006, il est remonté à 12% du total national, puis à 16% en 2008 et rechuté à 11% en 2009.

⁶⁰³ BUHERWA D., *Et après ?!... Une pièce en trois actes et dix tableaux*, CERUKI, Bukavu, 2003, pp. 35-36.

⁶⁰⁴ MUKANYA KANINDA-MUANA J.-B., *Eglise catholique et pouvoir au Congo-Zaïre*, L'Harmattan, Paris, 2008, p. 171.

⁶⁰⁵ NIMY MAYIDIKA NG., *op. cit.*, pp. 304-305.

III.1.3. Du conflit à la convention : une option pour une négociation obligée

L'étatisation des écoles avait entraîné la dilapidation des biens scolaires et une forte baisse de niveau dans l'enseignement. Contraint par les événements contingents et pour remédier à cet échec flagrant, l'Etat envisagea de procéder à la rétrocession des écoles à l'Eglise par voie de négociation. Il était toutefois difficile pour l'Eglise catholique de reprendre les écoles sans poser des garde-fous pour la nouvelle collaboration. Celle-ci sous-entendait d'une part la définition des prérogatives, des rôles de chaque partie dans cette nouvelle implication dans l'enseignement et, d'autre part, la prévention d'éventuelles tentatives de ravir à nouveau les écoles rétrocédées. Pour mieux organiser et gérer le secteur éducatif, et assurer en même temps une formation intégrale à la jeunesse⁶⁰⁶, il fallait établir le cadre de collaboration qui requiert non seulement le respect des aspirations profondes de chaque partenaire, mais aussi la contribution spécifique et efficace de chacun pour les œuvres communes.

Pour tenter de définir les termes de cette convention de collaboration, l'Eglise écrivit dans l'aide-mémoire adressé au chef de l'Etat le 20 décembre 1973 : « (...) Nous ne pourrions donc collaborer de la même manière que nos prédécesseurs l'ont fait (...) Concrètement, le caractère laïc de l'Etat ne permet pas aux évêques d'entrer dans les organes de conception et de décision comme représentant de l'Eglise-Institution (...). Nous sommes disposés à collaborer à d'autres niveaux, là où il s'agit de conseils, de consultation, d'actions sociales »⁶⁰⁷. En novembre 1976, « à la demande de l'Etat, les responsables des Eglises Protestante et Kimbanguiste se joignirent à la négociation en vue d'aboutir à une Convention unique pour les trois grandes Eglises chrétiennes. Les discussions se firent entre les experts de toutes les parties »⁶⁰⁸.

A l'issue de plusieurs mois de négociation, la gestion des écoles fut effectivement rétrocédée à l'Eglise catholique. La procédure aboutit à une convention signée le samedi 26

⁶⁰⁶ LUDIONGO N., *op. cit.*, pp. 283-284.

⁶⁰⁷ *Aide-mémoire élaboré à l'issue de la réunion des Archevêques tenue à Lubumbashi, du 12 au 15 décembre 1973*. Ce document a été remis aux Autorités du pays au nom de l'Episcopat le 20 décembre 1973. Voir aussi la *Déclaration de l'Episcopat face à la situation présente du 16 janvier 1975*, publiée dans le même fascicule que la déclaration sur notre foi en Jésus-Christ, faite à la XII^e Assemblée plénière de la Conférence épiscopale, Kinshasa, éd. du Secrétariat Général de l'Episcopat, 1975, pp. 12-18 (cfr spécialement la page 18).

⁶⁰⁸ BUSUGUTSALA G., *op. cit.*, pp. 191-192.

février 1977 entre elle et l'Etat congolais. Son objet porte sur cinq points fondamentaux⁶⁰⁹, à savoir : l'organisation interne des écoles, en vue d'assurer le respect des normes fixées par l'Etat d'une part et le Règlement d'Ordre Intérieur de chaque Eglise d'autre part ; le fonctionnement des écoles selon les règlements généraux de l'Education nationale ; la gestion du personnel enseignant ou administratif œuvrant au sein des écoles conventionnées ; la gestion financière et la comptabilité ; l'organisation de la vie sociale des élèves.

Seront donc appelées Ecoles Conventionnées Catholiques, les écoles de l'Etat confiées à la gestion de l'Eglise catholique sur base d'une convention scolaire définissant tant les responsabilités de l'Episcopat que celles des associations gestionnaires, les qualités du milieu éducatif par rapport au personnel et aux élèves ainsi que les principes d'organisation interne, les éléments de coordination, encadrement et intégration à l'Enseignement National⁶¹⁰. Ces Ecoles Conventionnées Catholiques poursuivent leurs objectifs et se distinguent par certaines particularités.

III.1.4. Les Ecoles Conventionnées Catholiques

En RD Congo particulièrement, selon l'article 46 de la Constitution, l'Enseignement National comprend deux modes opérationnels : d'une part, la libéralisation des écoles, soit l'introduction de la concurrence dans ce secteur éducatif. Elle implique les écoles privées agréées (appartenant soit à l'Eglise catholique, soit aux particuliers). Alors que les écoles privées agréées des particuliers sont postérieures à l'indépendance, celle de l'Eglise catholique de Bukavu (le petit séminaire de Mugeru) est antérieure à l'indépendance. Parmi ces écoles privées agréées, certaines (notamment celle de l'Eglise) bénéficient du soutien de l'Etat, surtout dans la rémunération des agents mécanisés. La privatisation, d'autre part, renvoie aux écoles conventionnées (catholiques, protestantes, kimbanguistes, etc.).

Ces deux modes fonctionnels constituent les deux types d'écoles : les écoles privées agréées, créées à l'initiative privée et gérées par des personnes physiques ou morales appelées « promoteurs » ; et les écoles publiques créées à l'initiative de l'Etat et gérées directement par

⁶⁰⁹ Article 3 des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, Kinshasa 1978.

⁶¹⁰ Article 1 du *Règlement d'ordre intérieur des écoles conventionnées catholiques*, Kin. 1978.

lui ou par les Eglises signataires de la Convention scolaire du 26 février 1977. La province du Sud-Kivu organise à l'instar des autres provinces du pays ces deux types d'écoles. Mais les écoles publiques se regroupent en cinq catégories⁶¹¹ : a) les écoles non conventionnées gérées directement par l'Etat ; b) les écoles conventionnées islamiques gérées par la Communauté Islamique de la RD Congo ; c) les écoles conventionnées kimbanguistes gérées par l'Eglise Kimbanguiste pour le compte de l'Etat ; d) les écoles conventionnées protestantes gérées par les communautés de l'Eglise Protestante pour le compte de l'Etat ; e) les écoles conventionnées catholiques gérées par l'Eglise Catholique pour le compte de l'Etat.

Notre objet d'étude porte sur cette dernière catégorie : les écoles conventionnées catholiques telles que gérées par l'Eglise particulière de Bukavu. Elles se regroupent, comme toutes les écoles non conventionnées (privées agréées) dans des entités administratives appelées « Sous-Division » avec en tête un Chef de Sous-Division⁶¹². Cette organisation des écoles se situe à trois niveaux d'enseignement⁶¹³ : a) le niveau maternel ou pré-primaire qui s'adresse aux enfants de 3 à 5 ans comme prolongement de l'éducation familiale. Il est facultatif ; b) le niveau primaire est organisé en un cycle de 6 ans répartis en trois degrés : élémentaire, moyen et terminal. Sont admis en première année de primaire, les enfants ayant six ans révolus. Ce cycle répond aux besoins éducatifs fondamentaux de l'enfant et prépare celui-ci à l'enseignement secondaire ; c) le niveau secondaire s'organise en cycle de 6 ans. Il prépare l'élève à la carrière enseignante ou aux études supérieures et universitaires.

Comme on peut s'en apercevoir, cette organisation n'inclut pas les institutions supérieures ni universitaires. Par conséquent, notre objet d'étude ne s'y étend pas ; il se limite aux deux cycles primaire et secondaire auxquels réfèrent les écoles conventionnées catholiques. Celles-ci sont en effet des écoles confessionnelles, de précieux instruments pour « transmettre un savoir épris de vérité, un savoir-faire et un savoir-être animés par une

⁶¹¹ *Monographie de la Province du Sud-Kivu, op. cit.*, p. 46.

⁶¹² La province en compte six sous-divisions dont les noms suivent : 1) Sous-division urbaine de Bukavu qui comprend la ville de Bukavu (4 Communes) et le territoire de Walungu ; 2) Sous-division de Lwiro pour les territoires de Kabare, Kalehe, Idjwi et Bunyakiri ; 3) Sous-division de Shabunda pour le territoire de Shabunda ; 4) Sous-division de Kamituga pour le territoire de Mwenga ; 5) sous-division d'Uvira pour le territoire d'Uvira ; 6) Sous-division de Fizi pour les territoires de Fizi et de Minembwe. Notre étude porte spécifiquement sur les deux premières sous-divisions sises dans l'archidiocèse de Bukavu.

⁶¹³ Lire à ce sujet *Congo-Afrique*, n° 458, octobre 2011, p. 581.

conscience chrétienne formée à la lumière de l'enseignement social de l'Eglise »⁶¹⁴. Elles ne sont pas astreintes à une neutralité idéologique, mais peuvent mettre en avant leur identité religieuse dans plusieurs aspects de leur fonctionnement⁶¹⁵. Ce réseau catholique intègre en outre l'intervention des diverses congrégations⁶¹⁶ dont le charisme est l'enseignement.

L'option prioritaire étant le témoignage des éducateurs, le milieu éducatif des Ecoles Conventionnées est conditionné en premier lieu par la qualité du personnel pédagogique et administratif observant les normes suivantes : moralité publique éprouvée ; respect des personnes et des biens, respect des règlements civiques et scolaires, dignité de l'homme ; conscience religieuse formée. Ce milieu éducatif se caractérise en deuxième lieu par la qualité du comportement pratique des élèves, en rapport avec des exigences telles que la moralité, l'honnêteté et la discipline en matière de mœurs ; l'éducation au respect des personnes et des biens, des règlements et des ordres ; la formation de l'esprit familial, du sens national, de la conscience sociale et de la fierté culturelle ; l'éveil de la vitalité religieuse harmonisée à l'éducation progressive de la liberté⁶¹⁷.

L'organisation interne de ces écoles est essentiellement conçue en fonction de l'éducation intégrale des élèves⁶¹⁸. Cet objectif poursuivi par les Ecoles Conventionnées Catholiques rejoint aussi bien la visée des autorités du pays que celle de toute la population : intégrer les valeurs spirituelles dans la formation afin d'« obtenir un changement d'attitude et de mentalité chez les dirigeants des écoles, chez les enseignants et les élèves »⁶¹⁹. Ces écoles assurent un rôle capital dans la transmission des valeurs de la vie. Les enseignants tiennent ainsi compte de la vision chrétienne du monde et de l'homme⁶²⁰.

⁶¹⁴ BENOIT XVI, *L'engagement de l'Afrique (Africae munus)*, Editions Saint-Augustin Afrique, Lomé-Togo, 2011, p. 89.

⁶¹⁵ MESSNER F. (dir.), *Dictionnaire du Droits des Religions*, éd. CNRS, Paris, 2010, p. 288.

⁶¹⁶ Nous y avons fait allusion lorsque nous parlions de l'Eglise catholique et ses branches auxiliaires (Cfr Chapitre 1^{er}).

⁶¹⁷ Articles 4 et 5 des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, op. cit.

⁶¹⁸ Article du Règlement d'Ordre Intérieur des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, Kin. 1978.

⁶¹⁹ *Ecoles conventionnées catholiques*, Saint Paul, Kinshasa, 1977, p. 3.

⁶²⁰ Cfr Archidiocèse de Bukavu, *présentation de l'Archidiocèse à l'occasion de l'installation de Mgr Emmanuel Kataliko*, 18 mai 1997, p. 28.

La catholicité de ces écoles ne les empêche pas de rester ouvertes à tous les enfants sans distinction d'origine, de religion, de race ou d'opinion politique ou philosophique⁶²¹ car elles doivent être des lieux de rencontre et d'échange interculturels. Les évêques au cours du synode africain, ont d'ailleurs souligné le rôle que doivent jouer les centres culturels catholiques : « Ils constituent, en effet, des lieux de rencontre publique qui permettent à l'Eglise d'exprimer, de façon diffuse et dans un dialogue créatif, ses convictions chrétiennes sur l'homme, la femme, la famille, le travail, convictions qui sont l'âme de toute culture humaine et authentique. Ces centres sont, en outre, des lieux où l'on peut apprendre à écouter d'autres idées, parfois contradictoires, mais toujours échangées dans une atmosphère de tolérance et de respect »⁶²².

Au sein de cet espace catholique, la formation vise à intégrer autant que possible le jeune dans son milieu social et à décourager toute tendance visant la promotion d'un individu soucieux de lui-même plutôt que de la collectivité. Pour concrétiser sa mission de gestion des écoles qui est une mission de sous-traitance, l'Eglise catholique s'associe des collaborateurs réunis au sein de l'organe dénommé Coordination des Ecoles Conventionnées Catholiques.

III.1.5. La Coordination des Ecoles Conventionnées Catholiques de Bukavu

La Coordination Diocésaine et Provinciale des Ecoles Conventionnées Catholiques de Bukavu est le service technique de l'évêque du lieu chargé des questions administratives, financières et pédagogiques concernant une partie des écoles⁶²³ primaires et secondaires sises au Sud-Kivu. La Coordination Diocésaine de Bukavu organisait en 2006, 412 écoles dont 11 de la maternelle, 298 du primaire et 103 du secondaire. Ces écoles comprennent au total 3.424 classes, soit 24 de la maternelle, 2.613 du primaire et 787 du secondaire. Elles sont fréquentées dans l'ensemble par 155.291 élèves dont 87.540 garçons et 67.751 filles (43, 6%). Les enseignants sont au nombre de 4.541 répartis comme suit : 31 au niveau maternel, 3.161 au niveau primaire et 1.349 au niveau secondaire.

⁶²¹ MESSNER F. (dir.), *Droits des religions*, éd. CNRS, Paris, 2010, p. 288.

⁶²² CHEZA M., *Le synode africain. Histoire et textes*, Karthala, Paris, 1996, p. 252 (n°26).

⁶²³ Hormis ces écoles primaires et secondaires gérées par la coordination des Ecoles conventionnées Catholiques, il existe aussi l'Université catholique de Bukavu (UCB). Au fait, au Kivu fonctionnent deux universités dont la responsabilité de pouvoir organisateur revient à l'Association Provinciale des Evêques de Bukavu. Il s'agit de l'UCB où est prévue la faculté de Théologie et de l'Université Catholique de Graben (UCG) qui intègre la faculté de Philosophie. *Présentation de l'Archidiocèse de Bukavu*, op.cit., pp. 50-52 et 75-76.

Statistiques des écoles de Bukavu en 2006

EFFECTIFS SCOLAIRES							
NIVEAU	ECOLES	CLASSES	Garçons	Filles	TOTAL	M/CI	ENSEIGNANT
MATERNEL	11	24	512	448	960	40	31
PRIMAIRE	298	2613	70756	57195	127951	49	3161
SECONDAIRE	103	787	16272	10108	26380	34	1349
TOTAL	412	3.424	87.540	67.751	155.291	45	4.541

Ces données statistiques relèvent de trois sous-coordinations ou secteurs constitutifs de la Coordination catholique de Bukavu. Depuis 2010, cette coordination est ainsi subdivisée : le secteur Katana qui, ayant son siège à Katana, supervise les écoles des paroisses de Murhesa, Kavumu, Mwanda-Katana, Birava, Irambo, Kalonge, Bunyakiri, Kalehe et Nyabibwe ; le secteur Walungu qui, ayant son siège à Walungu, supervise les écoles des paroisses de Walungu, Mugogo, Kaniola, Ciherano, Burhale, Mubumbano, Burhinyi, Luhwinja et Kahwinja ; et le secteur urbain dont le siège est la coordination diocésaine, qui contrôle les écoles des paroisses urbaines de Bukavu (Ibanda, Kadutu, Bagira, Burhiba, Cirici, Cahu, Nyatende, Nyangezi), celles des paroisses de Kabare, Mbobero et celles des paroisses de l'île d'Idjwi⁶²⁴ (Bumpeta, Kashofu et Lwamarhulo). Il est aussi chargé de gérer les deux autres secteurs précités.

Désormais, le Coordinateur titulaire partage son pouvoir avec ses deux vices-coordonateurs. Ceux-ci sont nommés par l'Ordinaire selon les critères y afférents, ils collaborent et participent à la réalisation de la mission de l'Eglise : aider les dirigeants, les enseignants et les élèves à changer d'attitude et de mentalité. Il convient maintenant de voir, par l'analyse des données empiriques, comment les divers acteurs concrétisent sur le terrain cet objectif de la convention.

⁶²⁴ Cette île d'Idjwi constituera depuis l'an 2013 une sous-coordination à part. Elle fera ainsi le quatrième secteur de la Coordination catholique de Bukavu.

III.2. ANALYSE EMPIRIQUE

Pour compléter les informations livrées par la littérature sur l'éducation à Bukavu, il importe à présent d'interroger la réalité de terrain, c'est-à-dire de procéder au traitement du matériau empirique (contenu des entretiens et textes) selon l'analyse stratégique proposée par Michel Crozier et Erhard Friedberg. Pour ce faire, nous avons fait une enquête par entretien semi-directif à partir d'un guide d'entretiens préétabli sur un échantillon.

Ces questions sont en effet destinées aux administratifs (responsables des institutions publique et religieuse), aux inspecteurs et enseignants, aux parents et aux élèves, et même à d'autres personnalités extérieures à cet environnement. Nous serons parfois obligé de garder le silence sur leur identité en raison de leur préférence d'anonymat. C'est grâce à eux que nous avons récolté sur l'éducation les données nous fournissant une information concrète et complémentaire. Le recueil de cette information nous a imposé une certaine démarche exposée dans les lignes qui suivent. Elle sera suivie de la présentation des résultats.

III.2.1. Méthode de recueil et d'analyse des résultats

Deux méthodes nous ont servi à recueillir les données de terrain. Il s'agit d'une part de l'analyse documentaire consistant en une revue de littérature construite sur base de divers ouvrages. Cette littérature définit les concepts-clé et établit les enjeux et les formes de rapports sociaux autour des incertitudes présentes dans une organisation. Elle nous a permis de recueillir diverses informations nécessaires à la construction du dispositif de recherche. D'autre part, une enquête semi-directive se rapporte à l'analyse qualitative. Elle nous a permis de recueillir des données destinées à faire comprendre les comportements et perceptions des différents acteurs sur notre objet d'étude.

Pour faciliter l'échange, l'échantillon a consisté en un questionnaire préconçu et destiné à guider l'entretien avec nos interviewés. Ceux-ci sont bien sélectionnés selon un choix raisonné⁶²⁵ et la « méthode de réputation »⁶²⁶. Vu leur diversité, la typologie inspirée

⁶²⁵ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 313.

d'Erhard Friedberg⁶²⁷ nous aidera à les classer en deux types : les acteurs formels (inspecteurs provinciaux, conseillers de la coordination, enseignants, élèves,...) et les acteurs informels (individus, familles, ONG, églises, etc.).

Jusqu'à présent, leur nombre est de cinquante-un dont les agents de l'Etat, certains acteurs politiques et les privés, notamment les agents de l'Eglise, les membres du syndicat, les enseignants, les parents, les élèves et certains sectaires. Afin de nous permettre la comparaison des significations impliquées par les actions de nos partenaires (l'Etat et l'Eglise), nous avons été conduit à diversifier les opinions en vue d'enrichir nos enquêtes.

Nos interlocuteurs relèvent des domaines politique, ecclésiastique⁶²⁸ d'un côté, et de l'autre, appartiennent à l'espace de travail scolaire (ou académique). Ils portent concrètement le titre d'acteurs politiques, agents de l'Etat et/ou de l'Eglise catholique, membres autonomes d'autres églises, des associations locales et ONG onusiennes, des parents, des élèves et étudiants, etc. Leur moyenne d'âge varie entre 30 et 45 ans, sans distinction de sexe.

L'analyse des discours recueillis, faut-il le rappeler, nous a fait recourir à deux méthodes complémentaires inspirées de Michel Crozier et Erhard Friedberg⁶²⁹ : l'analyse stratégique et systémique. La première insiste sur les rôles des acteurs (individu ou groupe d'individus) et sur les jeux politiques dans les organisations. Elle consiste à décomposer les actions et les objectifs de chaque acteur et de voir comment ils s'insèrent au sein de l'organisation. Elle vise à interpréter les comportements des acteurs afin de comprendre la réalité des actes posés.

⁶²⁶ Cette méthode réputationnelle consiste à sonder en partant d'un bien sensible pour s'informer des autres services et personnes concernés. Ces personnes, une fois entendues, en indiquent ensuite d'autres. Ici, les acteurs d'un réseau sont eux-mêmes les plus qualifiés pour indiquer parmi eux, lequel serait plus influent ou mieux placé pour répondre à une telle ou telle autre question précise.

⁶²⁷ Etant donné que la sociologie des organisations distingue deux sortes de régulations (formelle et informelle ou de contrôle et autonome), elle renvoie par ce fait à deux types d'acteurs : formels et informels. Pour exprimer cette ambivalence, les uns cherchent à contourner la règle alors que les autres combattent ces tentatives de contournement des premiers afin de les obliger à respecter la règle. FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 180 ; lire aussi REYNAUD J.-D., op. cit., pp. 5-18 ; MASHINI D. M., « Développement régional et stratégies spatiales dans le Kwangu-Kwilu (Zaïre) », in *Géokin*, vol. IV, n°2, juillet-décembre 1993.

⁶²⁸ Ces acteurs ecclésiastiques sont des agents pastoraux engagés et œuvrant dans les paroisses de l'Archidiocèse de Bukavu. Ce dernier compte plus de 34 paroisses impliquées toutes dans la gestion des écoles catholiques. Cependant, toutes ne sont pas facilement accessibles à cause de l'impraticabilité des routes, voire de l'insécurité dans certains coins du milieu. Fort de ceci, les paroisses à visiter comme réseaux diocésains, seront trillées non seulement selon le choix raisonné, mais davantage selon cet élément sécuritaire dans la région.

⁶²⁹ Cfr La méthodologie mobilisée pour l'élaboration de cette thèse.

Cette démarche interprétative sera guidée par quatre objectifs à savoir : repérer les incertitudes au niveau économique, technique, organisationnel et socio-culturel ; mettre au jour les comportements des acteurs ; reconstituer les stratégies des acteurs résultant de leurs jeux ; établir un schéma de synthèse de ces jeux qui donne une structure de relations de pouvoir. Celle-ci fournira la règle du jeu constituant la structure fondamentale du système social. Ce n'est qu'au terme de cette démarche d'exploration en quatre étapes que l'on accédera au diagnostic du système d'acteurs.

La deuxième méthode considère que l'acteur n'existe pas en dehors du système social ; le système n'existe que par l'acteur qui lui donne vie et peut le transformer. Cette idée de système suppose que l'organisation fonctionne comme un ensemble d'acteurs interdépendants. C'est pourquoi, il existe une complémentarité réciproque entre la sociologie des réseaux et celle des organisations. Les règles formelles qui régissent cette organisation font alors l'objet d'étude de la systémique. Celle-ci veut ainsi décomposer les jeux de pouvoir en règles d'action.

Visant les relations des acteurs et leurs stratégies, l'approche systémique oblige à accepter l'incertitude et à traiter simultanément l'ordre et le désordre ; elle vise à saisir la multi-dimensionnalité des réalités, bref les situations complexes d'une organisation. Ce sont donc ces deux approches qui vont nous guider dans l'analyse de nos résultats présentés ci-dessous.

III.2.2. Présentation des résultats

Avant de présenter nos résultats, il importe de rappeler l'intérêt que poursuit cette thèse. Alors que la collaboration entre l'Eglise et l'Etat congolais constitue une opportunité pour l'Eglise, elle lui apparaît néanmoins comme une épreuve aussi bien à la difficulté de coordonner les intérêts divergents qu'à la carence des moyens financiers pour la gestion des services de l'éducation et de la santé.

Si donc le secteur de l'éducation est plus instable que celui de la santé, c'est parce que le premier véhicule un enjeu intéressant pour le développement de l'idéologie de chacun des partenaires. Le deuxième est en revanche plus stable financièrement grâce à l'appui que lui apportent des acteurs étrangers. Respectant la double approche (stratégique et systémique) de nos deux sociologues, la présentation des résultats destinés à vérifier ces hypothèses, va s'articuler sur trois grands points : d'abord les règles institutionnelles et les acteurs ; ensuite, la nécessité et l'enjeu stratégique de la collaboration Etat-Eglise et, enfin, la synthèse de la dynamique locale mise en place.

III.2.2.1. Types d'acteurs du système d'action concret et leurs contraintes

Toute organisation sociale nécessite la présence d'acteurs pour le fonctionnement de son système, c'est-à-dire pour résoudre ses problèmes concrets. Cette résolution des problèmes quotidiens exige des acteurs qu'ils se donnent des règles de relation : ce sont les contraintes de l'organisation qui constituent le point de passage obligé des relations de pouvoir, donc du système des relations et, plus généralement, des systèmes et sous-systèmes d'action concrets. Ils ne sauront mieux s'acquitter de leur tâche qu'en prenant en compte leurs objectifs, qui sont toujours un compromis entre leurs propres buts et ceux de l'organisation⁶³⁰. Ainsi les acteurs du système d'action de l'Etat et de l'Eglise sont soit individuels, soit collectifs, visibles ou discrets. Ils peuvent être aussi bien formels qu'informels.

III.2.2.1.1. Structure administrative du secteur éducatif

III.2.2.1.1.1. Organisation administrative et pédagogique

L'Etat congolais est le pouvoir organisateur et propriétaire du secteur éducatif. Trois ministères se partagent la charge des sous-secteurs-clés du système éducatif congolais. Le ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP), le ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire (ESU), et le ministère des Affaires Sociales (MAS). D'autres ministères sont impliqués, bien qu'à divers degrés, portant ainsi à 7 le nombre de

⁶³⁰ CROZIER M., « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *op. cit.*, p. 149.

ministères concernés par l'éducation. Chacun des ministères est dirigé⁶³¹ : a) au niveau central, par un ministre nommé par le Président de la République et responsable devant le Parlement, et b) au niveau provincial, par un ministre provincial nommé par le Gouvernement et responsable devant le Parlement provincial. L'ensemble des services administratifs et pédagogiques est placé sous la direction d'un secrétariat général qui exécute la politique du Gouvernement et assure la pérennité de l'action administrative.

A ce niveau provincial, le ministère opère par les Chefs de division et sous-division de l'Enseignement. L'Etat ainsi représenté, conserve certaines obligations telles que la responsabilité et la planification des programmes, l'inspection et les finances pour le paiement du personnel, les frais de fonctionnement, l'entretien et l'extension des constructions nationales⁶³².

III.2.2.1.1.2. De la politique de partenariat

Le ministère de l'EPSP a, de tout temps, mené son action en impliquant des partenaires (parents, associations religieuses, syndicats, etc.) œuvrant par devoir ou intérêt dans le sous-secteur de l'enseignement. Inscrivant résolument son action dans le processus de planification et de développement du sous-secteur, ce ministère bénéficie aussi de l'appui technique et financier des bailleurs tels que la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement (BAD), la Coopération technique Belge (CTB), l'Agence Française de Développement (AFD), l'USAID, la Coopération Britannique, l'UNESCO, l'UNICEF, la Coopération avec l'Espagne et l'Inde dont le projet est en élaboration⁶³³.

Ce ministère exerce son autorité par ses services administratifs et pédagogiques aux niveaux central, régional et sous-régional. Dans son action, il tient compte des stipulations de la Convention et de l'avis des signataires normalement signifié par la Commission Mixte. Il lui revient d'organiser les examens d'octroi de certificat de cycle primaire et de diplôme de fin de cycle secondaire. Les inspecteurs accomplissent au nom de l'autorité du Département toute mission d'inspection qui leur est confiée et font rapport à leurs chefs hiérarchiques après

⁶³¹ CONGO-AFRIQUE, n°458, octobre 2011, p. 579.

⁶³² Article 9 du texte de la convention ; voir aussi BUSUGUTSA G.G., *op.cit.*, pp. 149-220.

⁶³³ CONGO-AFRIQUE n° 458, octobre 2011, p. 602.

avoir donné connaissance de leurs conclusions aux chefs d'établissement ; ces derniers avertissent immédiatement leur Représentant légal et le Coordinateur diocésain⁶³⁴.

En revanche, il revient à l'Eglise comme partenaire de l'Etat, d'assurer l'exécution des tâches, l'organisation interne des écoles conventionnées, de telle sorte que toute intervention extérieure ne se fasse que par la voie hiérarchique. Au niveau national, elle est représentée par la Conférence Episcopale National du Congo (CENCO). Cette assemblée des évêques délègue par la suite au Coordinateur national des Ecoles Conventionnées Catholiques. Au niveau provincial, le Coordinateur du diocèse métropolitain joue le rôle de représentant de la conférence épiscopale provinciale. Au niveau local, l'ordinaire du lieu d'implantation est le responsable de l'exécution de ladite Convention (art. 2). Il peut se faire représenter par le Coordinateur diocésain. Tout en gardant contact avec sa hiérarchie, le Coordinateur provincial et diocésain de Bukavu organise son appareil administratif⁶³⁵ de manière à faciliter les rencontres, la communication avec ses partenaires : l'Etat, les représentants de l'Eglise, les ONG, les conseillers, les chefs d'établissements, les enseignants, les parents d'élèves.

III.2.2.1.2. Organisation de la Coordination Diocésaine et Provinciale des Ecoles

Alors qu'au niveau provincial, le bureau administratif comprend le service de comptabilité et celui de service pédagogique qui s'occupe aussi du personnel, au niveau diocésain, le bureau est composé de 4 cellules différentes (le personnel, la comptabilité, l'approvisionnement et le service pédagogique) auxquelles s'ajoutent les conseillers d'enseignement, collaborateurs immédiats du Coordinateur ayant le rôle de visiter les écoles⁶³⁶.

⁶³⁴ Article 20 du « Règlement d'Ordre Intérieur » des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, Kin. 1978.

⁶³⁵ Cet appareil se réfère ici à la Coordination des Ecoles Conventionnées catholiques de Bukavu. Signalons qu'avant, il existait la Coordination Provinciale de l'APEKI (Association Provinciale du Kivu) qui a éclaté depuis 1988-1989 où intervint le découpage administratif de la province de l'ancien Kivu en trois provinces autonomes : Maniema, Sud-Kivu et Nord-Kivu. Depuis lors, il y a un Coordinateur provincial des Ecoles Conventionnées Catholiques pour chaque entité politico-administrative : à Kindu (Maniema), à Goma (Nord-Kivu) et à Bukavu pour le Sud-Kivu.

⁶³⁶ ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Cent ans d'histoire de notre évangélisation (1906-2006)*, éditions de l'Archevêché, Bukavu, 2007, p. 335.

La Coordination poursuit ainsi certains objectifs⁶³⁷ : assurer l'administration quotidienne des écoles (engager les enseignants et les chefs d'établissements, muter, transférer les agents dans le respect des instructions en vigueur, solliciter l'agrément des écoles, etc.) ; animer et motiver les autres partenaires éducatifs locaux (conseils pédagogiques paroissiaux, chefs d'établissements, enseignants et parents) pour la promotion de l'éducation des enfants scolarisés et scolarisables ; promouvoir la viabilité des écoles par des visites d'inspection portant sur les infrastructures, les finances, les effectifs scolaires, les matières et les méthodes d'enseignement, le suivi des instructions, etc. ; servir de tremplin entre les écoles et la hiérarchie du système scolaire national; coordonner les activités des écoles en vue de la promotion du système éducatif.

Dans son fonctionnement, la Coordination Diocésaine entretient les relations en aval avec les Paroisses (Conseils Pédagogiques Paroissiaux) et les écoles, et en amont avec l'Archevêque dont elle est le mandataire. Elle est en rapport direct avec la Coordination Provinciale et la Coordination Nationale. Il appartient dès lors au Coordinateur comme représentant légal de l'Eglise de jouer l'intermédiaire et de concrétiser efficacement les objectifs fixés. Dans cet esprit, il propose les engagements, les appréciations, les promotions et les sanctions disciplinaires conformément au statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat. Pour des motifs graves, il (ou son Délégué) suspend de ses fonctions un membre du personnel d'une école conventionnée et ouvre une procédure disciplinaire, mute la personne concernée ou même l'exclut de l'école sans oublier d'en informer l'instance compétente de l'Education Nationale. Chaque année avant le 31 octobre, il dépose au Département de l'Education Nationale un rapport de situation et de fonctionnement de l'ensemble des écoles, en référence aux dispositions de la Convention⁶³⁸.

Par ailleurs, pour faire agréer des écoles et des classes dans le cadre de la Convention, cet agent de l'Eglise centralise toutes les requêtes, chaque année, avant le 31 mars. Ces requêtes sont chacune justifiées par un dossier sommaire sur l'A.S.B.L et l'école concernée, le projet de mise en place du personnel, les responsabilités financières ; chaque dossier est signé par le représentant légal. Les décisions du Département National en la matière sont notifiées

⁶³⁷ ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Directoire pastoral à l'usage des agents de l'évangélisation*, 2^{ème} édition, Bukavu, Octobre 2007, p. 48.

⁶³⁸ Article 17 des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, Kin., 1978.

par lettres envoyées aux signataires de la Convention, avant le 31 mai, et deviennent exécutoires le 31 juillet, sous la supervision du Chef de Division Régionale de l'éducation (art. 8).

La fonction de Coordinateur implique que le titulaire s'associe 12 conseillers. Mais cet effectif n'est pas toujours statique au regard des contraintes et éventualités. A ce sujet, écoutons le témoignage de l'ex-coordonateur diocésain : « *A mon époque, nous étions 23. Chacun avait sa tâche spécifique mais tous travaillaient en fonction des orientations du Coordinateur catholique qui est l'acteur principal.* »⁶³⁹. Nommés en fonction du nombre d'écoles, les conseillers représentent chacun 250 écoles primaires. Pour les écoles secondaires, un conseiller vaut pour 150 écoles.

L'accès à ce poste de conseiller de la coordination exige de remplir certains critères, à savoir : avoir une ancienneté dans l'enseignement comme chef d'établissement, être dans une école catholique, avoir eu une cotation « élite » au moins trois fois successivement, avoir une bonne moralité et être un bon chrétien, avoir prouvé dans une école un esprit d'initiative et de créativité, etc. Pour d'autres tâches, il suffira d'être catholique, d'avoir la compétence dans le domaine concerné, d'avoir une bonne moralité chrétienne, de jouir d'un esprit d'initiative et de créativité, etc. Loin de constituer une autorité à part, ces conseillers ne peuvent par conséquent prendre aucune sanction ni mesure.

Nommés par le Commissaire d'Etat chargé de l'Education Nationale, ces conseillers constituent un service d'aide au Représentant légal et de collaboration étroite avec le Coordinateur. Avec ce dernier, ils sont appelés d'une part à diriger la gestion du personnel, des élèves et à orienter les associations des parents et, d'autre part, à éditer un Règlement d'Ordre Intérieur unique. Ce document fixe l'idéal d'éducation que vise l'Eglise dans le respect des lois et règlements en vigueur dans le pays (art.13). Ainsi les agents de la coordination catholique devront-ils simultanément se soumettre à ce règlement d'ordre intérieur d'un côté, et de l'autre, aux statuts de carrière du personnel du service public de l'Etat, à la Loi-cadre,

⁶³⁹Entretien du 30.10.2010 avec l'Abbé Patrice Mukata, ex-Coordinateur des Ecoles Conventionnées Catholiques à Bukavu-RD Congo (de 1997 à 2006). Il est actuellement étudiant à l'Université catholique de Paris.

aux orientations circonstanciées du diocèse, aux différentes directives et orientations issues des instances scolaires, et aux circulaires de la coordination.

En outre, ces agents de la coordination sont chargés de centraliser toute question d'ensemble spécifique aux écoles conventionnées. Cette centralisation consiste à transmettre les propositions concernant le personnel et son appréciation ; communiquer aux Associations les décisions de l'administration ainsi que les demandes d'avis sur les personnes et les programmes de planification ; apporter une aide technique en cas de problèmes administratifs, pédagogiques et financiers (art. 14). Pour mieux assumer cette charge, les conseillers devront particulièrement s'informer, observer, écouter, suggérer en vue de stimuler toutes les écoles à atteindre une véritable qualité d'éducation chrétienne sous tous les aspects (art.27 du ROI).

La fonction des conseillers les oblige également à assurer la collaboration avec le conseil pédagogique (diocésain et/ou paroissial) composé du Représentant légal de l'Association ou de son délégué, du ou des Directeurs d'école, d'un représentant du corps enseignant et d'un représentant des parents par école. Ce conseil fixe à la majorité des voix les grandes lignes du projet éducatif des écoles concernées, notamment les modalités particulières de l'action éducative, administrative, financière, morale et religieuse. Prestant gratuitement, ils communiquent le procès verbal des réunions aux parents⁶⁴⁰.

Néanmoins, le fonctionnement institutionnel exige non seulement des ressources humaines, mais aussi matérielles. A cet effet, le texte conventionnel précise « les moyens mis en œuvre pour atteindre ces finalités : organisation du temps, programme d'activités éducatives, particularité de l'instruction religieuse et de la vie sacramentelle, réunions pédagogiques, contact avec les parents et le milieu de vie »⁶⁴¹ où agit une diversité d'acteurs. Ceux-ci se répartissent selon qu'ils sont dans l'offre et la demande de l'éducation. Par conséquent, leur échange réciproque fait de ce secteur un marché.

⁶⁴⁰ Article 29 du Règlement d'Ordre Intérieur des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, *op. cit.* ; Lire aussi Idem, Actes du Synode Diocésain (Noël 1990-Pâques 1992). Vous serez mes témoins (Ac 1,8), t.II, Options et directives, éd. de l'Archevêché, 1992, Bukavu, p. 22 ; Directoire pastoral à l'usage des agents de l'évangélisation, 2^{ème} édition, Bukavu, Octobre 2007, p. 44.

⁶⁴¹ Article 10 de la convention des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, Kin. 1978.

Tous ces acteurs forment l'organe de conception et d'organisation de l'action éducative. Ils œuvrent au sein de la commission diocésaine de l'éducation qui vise les objectifs suivants⁶⁴² : promouvoir l'éducation tant formelle qu'informelle (alphabétisation, initiations, apprentissages divers) ; promouvoir les valeurs chrétiennes pour que les familles, les communautés ecclésiales vivantes (CEV), les écoles catholiques deviennent de plus en plus des milieux éducatifs ; aider au changement des mentalités pour un épanouissement complet des jeunes, y compris ceux des écoles non-catholiques. Cette commission est subdivisée en trois sous-commissions : la sous-commission de la jeunesse scolarisée ; celle de la jeunesse universitaire et celle de la jeunesse non scolarisée.

III.2.2.1.2.1. La demande de l'éducation

L'éducation est incontestablement admise comme un investissement voire un bien de consommation. En effet, les parents formulent des demandes pour leurs enfants, tout comme ils peuvent refuser d'envoyer leurs enfants à l'école dès lors que le cadre n'est pas reconnu crédible ni sécurisant. Généralement, note ADEA⁶⁴³, une véritable demande d'éducation pour les enfants dans les familles est fortement répandue et manifeste lorsque devient disponible une offre d'éducation crédible : lieux sécurisants et acteurs confiants.

Etant donné que le pauvre dépourvu de moyens financiers est désavantagé dans tout marché, il l'est aussi dans le marché de l'éducation faute de moyens de financement. En effet, l'accès à l'éducation étant conditionné par le paiement des frais scolaires en vue de couvrir les salaires des enseignants, les élèves qui ne s'en acquittent pas sont souvent renvoyés. C'est pourquoi d'ailleurs, la pauvreté dans les ménages est un gros obstacle à l'éducation des enfants car les parents pauvres n'ont rien à offrir ni à échanger. Pour que la demande l'éducation scolaire soit assurée à l'enfant, il faut qu'elle soit accompagnée d'une offre valable.

⁶⁴² ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Directoire pastoral à l'usage des agents de l'évangélisation*, 2^{ème} édition, octobre 2007, p. 44.

⁶⁴³ ADEA, *Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne*, Paris, 2003.

III.2.2.1.2.2. L'offre de l'éducation

Le paragraphe précédent décrit l'agent éducatif « parent » et le conditionnement de la demande de l'éducation. Le présent paragraphe décrit en revanche l'offre de l'éducation incarnée par des agents qui dispensent (offrent) l'éducation au sein d'une institution scolaire. Il s'agit du titulaire du poste de direction de l'école et de l'enseignant. Sans doute conviendrait-il d'en brosser successivement les droits et devoirs.

III.2.2.1.2.2.1. L'école et la qualité du personnel et des élèves

L'école occupe une place de choix dans l'acquisition des connaissances par les élèves, mais son succès requiert une stricte observance des normes aussi bien par le personnel pédagogique et administratif que par les élèves (art. 4 et 5), ainsi que certaines caractéristiques⁶⁴⁴ favorables comme la disponibilité d'une bibliothèque, le niveau de la discipline scolaire, le climat de travail au sein de l'école, la qualité des infrastructures, le niveau et la motivation des enseignants, etc. Son rendement dépend aussi du savoir-faire des agents éducatifs, particulièrement du directeur à qui est attribué le rôle de coordonner l'ensemble de la formation scolaire.

Nommé par le Département de l'Education Nationale, Enseignement primaire et secondaire, sur proposition des représentants légaux, le directeur de l'école est le responsable de l'action d'éducation et d'encadrement du personnel. Il associe à son action l'enseignant et les parents des élèves. Il lui appartient d'assurer à l'école le bon ordre et la discipline, de coordonner et de contrôler l'enseignement, en particulier par l'inspection régulière des

⁶⁴⁴ A propos de l'effet de ces caractéristiques sur le niveau de connaissance des élèves, on observe une divergence d'avis. Nombreux chercheurs concluent que les caractéristiques de l'école sont peu pertinentes pour expliquer la variation des résultats aux tests que subissent les élèves. Pour eux, la variation des notes aux tests expliquée par les caractéristiques de l'école est faible comparativement à celle imputée aux caractéristiques familiales et à d'autres variables du « milieu familial ». Lire HANUSHEK E., « The economics of schooling : Production and efficiency in the Public schools », in *Journal of economic Literature*, n°24, 1986, pp. 141-178; *Idem*, « School resources and student Performance », in *Does Money matter? The effect of school Resources on Student achievement and adult Success*, G. Burtless (rev.), Brookings Institute, Washington D.C. 43-73, 1996. D'autres chercheurs, par contre, montrent que si le rôle des écoles est d'amener indépendamment de leur capacité cognitive initiale, tous les élèves à une norme minimale de rendement, on devrait s'attendre à ce que l'effet des caractéristiques de l'école soit plus important pour les élèves les moins doués d'une part et ceux en difficultés (les faibles). Lire CORAK M. et LAUZON D., « Différence entre les distributions du rendement scolaire au secondaire : le rôle de la taille de la classe et du temps d'enseignement », in *Direction des études analytiques documents de recherche*, n° 270, Canada, 2005.

classes, de veiller à la tenue des documents scolaires, de tenir chaque mois une réunion pédagogique avec tout le personnel, de promouvoir les facteurs qui font de l'école un milieu éducatif chrétien et de mettre en œuvre tous les éléments du projet éducatif fixé par le Conseil pédagogique de l'école. Il tient la comptabilité de l'école en indiquant toute entrée et toute sortie de finances ; il doit en rendre compte au Représentant légal ou à son délégué dans l'école⁶⁴⁵.

Selon le même article, il revient au directeur d'animer les réunions de l'Association des parents et de garder le contact avec les communautés ecclésiales auxquelles appartiennent les élèves. Il reçoit régulièrement la visite d'un conseiller d'enseignement auquel il doit faire connaître tout le fonctionnement de l'école conformément aux principes contenus dans la convention et le Règlement d'Ordre Intérieur. Il accueille et fournit toute information souhaitée aux Représentants légaux, au Coordinateur diocésain ou à l'évêque lors de leurs passages à l'école⁶⁴⁶. En tant que gestionnaire de l'école, il choisit les livres et les manuels scolaires en conformité avec les programmes et les instructions officielles ainsi qu'en fonction de l'esprit qui régit l'instruction chrétienne⁶⁴⁷. Pour permettre l'acquisition de l'éducation par l'élève, le directeur est invité à assurer une collaboration étroite avec l'enseignant.

III.2.2.1.2.2.2. L'enseignant et la qualité de l'éducation des élèves

L'enseignant est l'acteur central du système éducatif. Il transmet le savoir en tenant compte de la vision chrétienne du monde et de l'homme. Il doit veiller à former chez les jeunes le raisonnement, le jugement, le sens des responsabilités, l'esprit civique, le souci du bien commun, la conscience professionnelle, l'ouverture au dialogue, la saine appréciation des valeurs morales. Cet objectif doit être poursuivi avec constance à travers l'acquisition des connaissances et l'initiation aux techniques⁶⁴⁸.

A l'école, cet agent instituteur assure le rôle des parents. Vu la délicatesse de ce rôle, il ne le devient que par vocation et s'il remplit, à l'occasion du recrutement, les conditions y

⁶⁴⁵ Article 31 du « Règlement d'Ordre Intérieur » des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, *op. cit.*

⁶⁴⁶ Ibidem.

⁶⁴⁷ Article 7 du « Règlement d'Ordre Intérieur » des *Ecoles conventionnées Catholiques*, *op. cit.*

⁶⁴⁸ Article 6 du « Règlement d'Ordre Intérieur » des *Ecoles Conventionnées catholiques*, *op. cit.*

afférentes⁶⁴⁹. Par ses pratiques pédagogiques, l'enseignant joue un rôle important dans la performance des élèves. L'amélioration de cette performance résultera entre autre de la formation continue du personnel enseignant, une formation relative à la méthodologie d'enseignement et à l'encadrement des élèves. Cependant, pour que le maître affirme son talent et sa prépondérance dans l'acquisition de l'élève, il a besoin d'être décemment soutenu par une motivation économique⁶⁵⁰ dont l'insuffisance ne manque pas de se répercuter sur l'éducation de l'enfant.

III.2.2.1.2.2.3. De l'environnement urbain ou rural

La performance de l'éducation peut également résulter du milieu de vie urbain ou rural⁶⁵¹. Entre ces deux milieux, les écoles n'ont pas les mêmes opportunités : la présence d'enseignants qualifiés, l'accès à la bibliothèque, les moyens de transports, les avantages sociaux et le coût de vie, l'électricité, etc. Cependant, quelle soit la nature du milieu, le rôle des parents reste capital. Il consiste à accompagner l'éducation des enfants à domicile. Tandis qu'ils assurent ce rôle par leur proximité et permanence en famille, à l'école par contre ils l'assument par médiation. Ils s'y font concrètement représenter par le comité des parents.

En effet, au sein de chaque école, il existe d'une part un comité élargi des parents (composé d'un représentant de parents par classe, élu par ses pairs de la classe). Il fait le pont entre les parents de cette classe et l'enseignant et la direction de l'école relativement à l'organisation et au fonctionnement de l'école ; et d'autre part, un comité restreint de l'école dont le président du Comité des parents, élu par le comité élargi, représente les parents au sein du Comité de gestion de l'école. Cette interaction assure les rapports parents-enseignants.

⁶⁴⁹ En plus de normes qualitatives des écoles conventionnées proposées à l'article 18 (moralité publique éprouvée, respect des personnes et des biens, etc.), il répondra aux critères intellectuels exigés : D4 ou D6 pour les écoles primaires et G3 (Gradué = trois ans post secondaire) ou L2 (Licencié = cinq ans post secondaire) pour les écoles secondaires, être compétent, intègre, responsable, avec un esprit d'initiative, zèle et esprit de discipline.

⁶⁵⁰ Cfr MINGAT A. et SUCHAUT B., *Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative*, De Broeck Université, Bruxelles, 1999.

⁶⁵¹ Lire MUZIGIRWA M. E., *Genre, pauvreté des ménages et efficacité interne de l'éducation primaire au Sud-Kivu (RD Congo)*, UCB, 2008 (mémoire).

En outre, ces parents sont impliqués dans les relations « *parents-gestionnaires-Etat* ». En effet, il existe au niveau provincial des associations des parents dont l'ANAPECO (association nationale des parents d'élèves et étudiants du Congo), l'APEC (Association des parents d'élèves des Ecoles Conventionnées Catholiques) qui collaborent avec les gestionnaires d'écoles et entretiennent des relations de partenariat. Ils siègent dans la Commission provinciale de l'EPSP et participent souvent à la supervision des épreuves nationales »⁶⁵². Fort impliqués dans le bon fonctionnement des écoles, ces parents ont vite pris en charge les enseignants lorsque l'Etat s'est trouvé dans l'impossibilité de pouvoir payer ses agents.

Néanmoins, l'on note l'existence du projet éducatif. Celui-ci précise d'abord les finalités d'éducation conformément aux règlements de l'Education Nationale, Enseignement Primaire et Secondaire ainsi que du Règlement d'Ordre Intérieur ; ensuite les moyens mis en œuvre pour atteindre ces finalités : organisation du temps, programme d'activités éducatives, particularités de l'instruction religieuse et de la vie sacramentelle, réunions pédagogiques, contact avec les parents et le milieu de vie ; et enfin les modalités d'évaluation périodique de l'ensemble du projet⁶⁵³. L'efficacité de l'éducation ne dépend pas des seuls enseignants, mais aussi de parents agissant en particulier ou en association.

III.2.2.1.3. Les syndicats et les acteurs ambivalents

L'article 41 de la Constitution reconnaît le droit syndical en RD Congo (art.41). Tous les Congolais ont par conséquent le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier librement. Les membres sont donc des acteurs qui s'engagent à promouvoir le bien-être collectif et à défendre leurs intérêts sociaux, économiques et culturels. Les rapports de ces syndicats avec les pouvoirs politiques ont été tantôt de confrontation lorsque les règles ne sont pas observées, tantôt de collaboration lorsque la situation semble apaisée.

De tels acteurs, selon Erhard Friedberg, expriment parfois une ambivalence de comportements, faits tantôt de repli défensif (utilisation de la règle comme protection contre

⁶⁵² Entretien du 16.08.2010 avec le président de l'APEC (association des parents d'élèves catholiques de Bukavu).

⁶⁵³ Article 10 du « Règlement d'Ordre Intérieur » des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, op. cit.

des tentatives d'influence d'autrui) et tantôt de tentatives d'évasion (contournement de la règle)⁶⁵⁴. C'est que les acteurs formels peuvent à certaines occasions jouer le rôle informel, surtout lorsque leur objectif envisagé apparaît celui de contourner la règle à leur bénéfice. Ces tentatives d'évasion ou de contournement que peut cacher la création des « boucs émissaires techniques et/ou humains »⁶⁵⁵ justifie la présence des acteurs au sein du « système d'actions concret » ou mieux l'éventualité de jouer simultanément le rôle d'acteurs formels et informels qui agissent « *avec bonne et mauvaise foi* ».

Parmi ces acteurs ambivalents ou simplement informels⁶⁵⁶, on trouve :

- les enseignants qui, à défaut du salaire, semblent se conformer à la règle administrative mais la contournent souvent dans le but d'inventer d'autres modes de survie ;
- les élèves qui s'appliquent à leur devoir scolaire, mais pour qui « tous les moyens sont bons » pourvu qu'ils montent en classe supérieure ;
- les syndicats de parents qui, en plus de leur rôle ordinaire, s'engagent à prendre en charge les enseignants par la paie de la prime et usent parfois individuellement de moyens moins « éthiques » dans le but d'assurer le succès des études de leur progéniture ;
- les hommes politiques indépendants qui, pour se faire valoir auprès de leurs compatriotes et piéger leurs votes, créent des écoles dans leurs milieux d'origine ;
- les organismes onusiens (UNICEF, PNUD, PAM) qui, tout en poursuivant leurs intérêts immédiats ou lointains, se chargent de financements des écoles et les soutiennent par des vivres alimentaires.

En revanche, tous ces acteurs n'ont pas la même force de pouvoir. Certains sont plus influents que d'autres. Cette influence est due à la position stratégique de l'acteur, au rôle qui lui est dévolu au niveau social, voire à ses ressources disponibles. C'est d'ailleurs ce facteur qui a poussé l'Etat à choisir l'Eglise comme partenaire ; un choix qui n'est pas anodin. En effet, un parent affirme sans ambages : « *si l'Etat a choisi l'Eglise catholique comme partenaire, c'est parce qu'elle est jugée plus crédible, honnête par la société. Elle a fait ses*

⁶⁵⁴ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 180. Cette ambivalence est une réalité perceptible presque en chaque système social. MENDRAS H., op. cit., p. 203

⁶⁵⁵ *Ibidem*, p. 338.

⁶⁵⁶ Cfr Entretiens avec divers acteurs sociaux à Bukavu en juillet 2010 et 2011.

*preuves dans ce secteur dont elle s'est occupée depuis le début de la colonisation »*⁶⁵⁷. En plus de sa force morale, elle est « *reconnue par sa proximité de la population et gère un grand nombre de têtes et, par conséquent, elle est une mobilisatrice sociale »*⁶⁵⁸.

A l'inverse, si l'Eglise catholique consent à collaborer avec l'Etat défaillant ou à assurer la gestion des écoles, c'est d'une part, parce qu'elle veut contribuer à la construction de l'intérêt collectif et, d'autre part, parce qu'elle y trouve son propre intérêt. Elle veut ainsi participer à la formation intellectuelle de la jeunesse par un système qui intègre l'intérêt collectif et particulier. Elle est ainsi motivée par une sorte de collaboration où les partenaires, pris singulièrement et collectivement, trouvent chacun son propre intérêt.

III.2.3. Nécessité et enjeu stratégique du « marché concret » de l'Etat-Eglise

III.2.3.1. La construction d'un marché concret comme espace de concurrence

La constitution de 2011, dans son article 37, reconnaît aux pouvoirs publics congolais le droit de collaborer avec les associations nationales privées qui contribuent au développement social, économique, intellectuel, culturel, moral et spirituel des populations et à l'éducation des citoyens et citoyennes. Fondé sur ce droit, l'intérêt de la collaboration Etat-Eglise se base sur la correction des « imperfections du marché », c'est-à-dire un intérêt qui vise à construire ensemble un espace de concurrence où ont lieu leurs échanges qui rendent possible leur coopération conflictuelle et leur permettent de répondre aux objectifs communs⁶⁵⁹.

Ces deux partenaires perçoivent ainsi leur organisation non seulement comme un « royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage et du calcul » mais également comme « un construit humain qui n'a pas de sens en dehors des rapports de ses membres »⁶⁶⁰. Ces rapports d'échange traduisent ce que nos deux sociologues appellent le « marché concret ». Le marché est en réalité une compétition entre acteurs engagés dans une

⁶⁵⁷ Entretien le Coordinateur provincial honoraire à Bukavu, le 07.07. 2009.

⁶⁵⁸ Entretien avec un enseignant à Bukavu, le 07.07. 2010.

⁶⁵⁹ Cfr FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 186.

⁶⁶⁰ CROZIERM. Et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 50.

organisation sociale. Tout en étant un processus de tension, ce marché est aussi une association qui implique un jeu d'acteurs.

Cette interdépendance d'acteurs congolais apparaît ainsi comme une condition de survie du système éducatif congolais. Car, expliquent nos interviewés, sans foi, ni conscience morale, il n'y a pas d'enseignement solide et complet. S'ils s'engagent à réaliser leurs objectifs, ces deux partenaires tiendront chacun à remplir son rôle : alors que l'Eglise s'engage à gérer les écoles, à former moralement et spirituellement le personnel et les élèves, l'Etat s'attribue le devoir de les former intellectuellement et de les soutenir matériellement⁶⁶¹. Leur impérieuse collaboration sera ainsi une réponse à la crise socio-économique et un outil de responsabilisation citoyenne pour la promotion des intérêts collectifs.

Si l'Etat a en effet trouvé salutaire de collaborer avec le privé, c'est justement pour relever son pouvoir d'action par rapport à l'insécurité sociale. Dès lors qu'il s'est reconnu incapable d'agir seul sans l'appui d'autres acteurs socio-économiques, l'Etat s'est associé à l'Eglise. Bien qu'ils soient de nature différente (temporelle et spirituelle), ces deux partenaires se sont engagés à conjuguer leurs efforts pour la formation intégrale de la jeunesse⁶⁶². Cet engagement implique la lutte contre le « mal social » dans le secteur éducatif.

La réalisation de leurs objectifs pose cependant l'exigence de personnes responsables, utiles moralement et spirituellement. A cet effet, l'Eglise, pour s'acquitter de la mission qui lui est dévolue, aura besoin des moyens matériels que peut lui octroyer l'Etat. Cette interdépendance leur permettra de réaliser conjointement leurs objectifs, de gagner ensemble le pari : former une personne responsable et digne socialement et « obtenir un changement d'attitudes et de mentalité chez les dirigeants, enseignants et élèves »⁶⁶³.

Mais une question se pose : cet engagement de l'Eglise ne lui apparaîtra-t-il pas comme une surcharge ? Face à cette interrogation, les avis⁶⁶⁴ sont partagés. Pour certains, cet engagement n'est pas une surcharge car il fait partie de sa mission évangélisatrice. Il est dans

⁶⁶¹ Entretiens avec un inspecteur provincial et un conseiller diocésain à Bukavu, le 15.07. 11 et le 31.07. 11.

⁶⁶² Entretiens avec deux conseillers diocésains à Bukavu, le 15.07.11.

⁶⁶³ Préface du texte des *Ecoles conventionnées Catholiques*, Kinshasa, 1978, p. 3.

⁶⁶⁴ Entretiens avec deux inspecteurs provinciaux et deux conseillers diocésains à Bukavu, le 23.07.10 et le 31.07.11.

la continuité de celle-ci. D'autres soutiennent par contre que cet engagement de l'Eglise est une surcharge, voire une croix dans le cas où l'Etat ne respecte pas ses engagements. Dans ce cas, l'Eglise jouerait simultanément un double rôle : le sien et celui de l'Etat. C'est pourquoi, la concrétisation de leurs objectifs suppose que l'observance des contraintes collectives.

III.2.3.2. La participation de l'Eglise dans la réforme de l'éducation

La collaboration Eglise-Etat congolais vise la formation intégrale de l'homme. L'Eglise doit se montrer plus efficace dans ses attributions en vue de relever le défi là où son partenaire a failli. Son efficacité exige alors la mise en place d'un personnel compétent, et le respect des lois et clauses de la Convention. Ainsi dans sa collaboration avec l'Etat, l'Eglise s'investit dans l'organisation du service sur le plan de la gestion du personnel. Son apport⁶⁶⁵ se situe au niveau moral, technique, matériel et humain. Elle doit encadrer la jeunesse, les enseignants et veiller sur les infrastructures scolaires. Face à la passivité ou défaillance de l'Etat, l'Eglise se montre plus dynamique par son engagement : plutôt que de croiser les bras, elle agit, tente même de dénoncer les abus de l'Etat, de l'interpeller par rapport à ses manquements. Elle sensibilise en outre les partenaires locaux pour une concertation afin de trouver localement une solution propre à éviter de sacrifier la jeunesse.

En réaction contre les comportements de l'Etat, l'Eglise et la société se coalisent pour organiser, par des moyens non violents, des grèves, et rédiger des mémorandums, des pamphlets, des dénonciations, des marches, des « sit in », des émissions à la radio. L'expression de ces attitudes de mécontentement de la population révèle clairement le rôle de l'Eglise qui « se range du côté de ceux qui désapprouvent la passivité de l'Etat face à la situation sociale du pays » et des victimes de diverses injustices.

Cependant, inquiète de la position de l'Etat, elle n'hésite pas à envisager des concertations avec les autorités politiques et à leur proposer des solutions par écrit ou par délégation. D'autre part, elle initie des réunions avec les parents pour trouver une solution

⁶⁶⁵ Entretien avec un inspecteur provincial à Bukavu, le 31.07.11.

palliative⁶⁶⁶. Toutefois, la question qui se pose est celle de savoir pourquoi l'Eglise ne veut pas démissionner face à l'irresponsabilité de l'Etat?

III.2.3.3. Rationalité de l'Eglise au maintien de sa mission

Généralement, l'application d'une convention permet, sans poursuite judiciaire, la libre démission d'un des partenaires lorsque l'autre se montre défaillant dans ses attributions. Devant l'irresponsabilité de l'Etat, l'Eglise jouit aussi de cette faculté de démissionner en cas de déstabilisation du système. En effet, conformément à l'article 22 de la Convention stipulant que « la violation grave et volontaire de la présente Convention par l'une des parties donne lieu à sa résiliation », l'Eglise catholique devrait avoir démissionné⁶⁶⁷. Mais, pour quel enjeu préfère-t-elle « s'accrocher » à cette fonction⁶⁶⁸ ?

Cet attachement de l'Eglise à l'éducation se justifie par trois raisons : historique, instrumentale et sociale. Il doit « *se comprendre à partir de l'histoire même des écoles dans notre pays. C'est l'Eglise qui a apporté les écoles au Congo. Pour elle, les écoles c'est son droit. Ensuite, par les écoles, l'Eglise peut facilement passer son enseignement aux jeunes et de ceux-ci aux parents. Elles deviennent donc pour l'Eglise, les lieux privilégiés de l'évangélisation. L'Eglise a en tête toutes les conséquences de l'étatisation. Elle reconnaît ses méfaits sur la jeunesse et les infrastructures. C'est donc pour éviter tout cela qu'elle s'y accroche encore. Enfin, n'oublions pas que la Convention avait été signée quand l'Etat était en position de faiblesse à cause de son incapacité à gérer les écoles. L'église était en position de force, par contre. L'Etat avait signé à contrecœur cette Convention. C'est pour cela qu'il a cherché à plusieurs reprises à casser cette convention en proposant par exemple dans la Loi-cadre le terme Mandat au lieu de Convention* »⁶⁶⁹.

⁶⁶⁶ Entretien avec le coordinateur provincial honoraire des ECC, le 31.07.2011.

⁶⁶⁷ Entretien avec le représentant du syndicat des parents à Bukavu, le 19.07.10.

⁶⁶⁸ Entretien avec un parent à Bukavu, le 07.07.11.

⁶⁶⁹ Entretien avec l'ex-Coordinateur des ECC à Paris, le 28.01.2012. L'intention du pouvoir en place de proposer la révision de la convention se justifie par le fait que la convention rend égaux nos deux partenaires, ce qui ne l'enchant pas du tout. En plus, selon les déclarations du haut fonctionnaire du Département, le terme même « convention » est impropre ; on veut lui substituer « mandat de gestion ». Celui-ci est le concept clé qui exprime l'esprit du projet de révision. Lire GABUDISA B., *op. cit.*, p. 211.

Cet attachement quasi indissoluble de l'Eglise à sa mission est perçu de différentes façons⁶⁷⁰ : pour les uns, si l'Eglise ne veut pas résilier le contrat alors qu'elle est en droit de le faire, c'est parce qu'elle veut rester une référence pour la société dans le domaine de l'éducation. Elle est tellement soucieuse de l'éducation des jeunes qu'elle ne saurait démissionner sans renier sa mission de « Mater et Magistra » (mère et éducatrice). Etant responsable, l'Eglise ne peut pas abandonner les gens à eux-mêmes dans une situation calamiteuse où l'Etat se montre indifférent. Elle ne peut se contenter d'un « discours sacré » sur le « salut des âmes » et rester indifférente à la misère sociale. Elle doit plutôt lier « la parole à l'action »⁶⁷¹.

Il s'agit d'une nouvelle manière de comprendre le rôle politique de l'Eglise qui consiste à éviter de « croiser les bras »⁶⁷² pour s'engager résolument à « sortir de l'immobilisme et emprunter une pastorale de libération consistant à conscientiser, former et informer les chrétiens sur la nécessité de s'engager dans le domaine social et de prendre courageusement des responsabilités politiques afin de se libérer eux-mêmes et de contribuer à l'instauration d'une société dans laquelle l'homme est au centre et prend son destin en main »⁶⁷³. Cet homme, comme l'écrit Benoît XVI dans son encyclique « Caritas in veritate », est « le premier capital à sauvegarder » ; et « l'engagement en faveur du bien commun » est de nature à « donner forme d'unité et de paix à la cité des hommes ».

D'autres, par contre, trouvent dans « ce mariage » Eglise-éducation la poursuite d'un certain intérêt de visibilité sociale, de pouvoir et d'ordre matériel. Si elle ne veut pas démissionner, explique ce groupe des gens, c'est parce qu'elle poursuit un intérêt capital : inscrire son action dans le social. D'autres soutiennent enfin que l'Eglise ne veut pas démissionner afin d'éviter de voir s'effondrer l'éducation dont elle est à l'origine.

Si donc l'Eglise s'attache de manière ferme à l'enseignement, peut-être contre la volonté de l'Etat congolais, c'est en vertu de sa mission prophétique : « *elle a une vocation,*

⁶⁷⁰ Entretien avec le Vicaire Général de Bukavu, le 11.07.09 ; entretiens avec le Coordinateur honoraire et quelques conseillers diocésains, le 15.07.11.

⁶⁷¹ MUKABALERA C. J., *L'action pastorale de Monseigneur Christophe Munzihirwa dans les conflits du Sud-Kivu. Analyse critique et perspectives pastorales*, DEA, UCL, 1999, p. 54.

⁶⁷² MINANI K., *Le rôle politique de l'Eglise aujourd'hui en Afrique*, Groupe Jérémie, Bukavu, 1995, p. IV.

⁶⁷³ ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, « Vous serez mes témoins » (Ac. 1.8). *Actes du synode diocésain (Noël 1990-Pâques 1992)*, t. II, 55.

celle d'être « Mater et Magistra ». Y renoncer, serait vouloir une chose et son contraire. Au fait, elle ne saurait donc démissionner sans renier sa mission »⁶⁷⁴ qui est celle de contribuer au développement intégral de l'homme. En se maintenant sur ce terrain éducatif, « elle gagne en termes de transmission de sa doctrine et de la gestion de la prime car ses agents pastoraux sont impliqués dans l'administration (certains dans la gestion de cette prime, d'autres dans l'enseignement). Vu ce jeu d'influence et de visibilité sociale, elle ne saurait abandonner l'enseignement sans trahir sa mission »⁶⁷⁵.

On peut dès lors comprendre que cette attitude de l'Eglise n'est pas insignifiante : *« avec ou sans l'Etat, l'Eglise veut inscrire son image dans le tissu social »⁶⁷⁶*. Par conséquent, l'abandon de l'éducation par l'Eglise entraînerait une situation encore plus catastrophique comme à l'époque de l'étatisation⁶⁷⁷. Il apparaîtrait pour l'Eglise comme une perte d'enjeu capital voire d'un outil efficace pour se légitimer auprès de la population. En plus, non seulement ce secteur est rémunérateur pour ses agents pastoraux qui y sont engagés, mais il joue également le rôle de relais de transmission idéologique.

C'est ce que soutiennent ces propos : *« l'action de l'Eglise n'est pas sans intérêt. Telles que se présentent les choses, l'Eglise gagne simultanément de l'estime de l'Etat et de la société à laquelle elle rend service. Au-delà de sa visibilité par ses services assurés, elle se rend également présente dans la jeunesse qu'elle éduque ; elle gère une portion d'autorité à laquelle elle ne peut renoncer. Bien plus, ses agents intervenant dans ce secteur éducatif sont aussi payés, ce qui lui fait en quelque sorte des ennuis de moins en termes pécuniaires »⁶⁷⁸*.

Néanmoins, au-delà de sa noble mission, on peut se demander si l'Eglise ne s'est pas rendue complice de la déliquescence du système éducatif en RD Congo dès l'instant qu'elle collabore avec un Etat irresponsable. Seule la démission l'aurait préservée de cette complicité et obligerait probablement l'Etat à régler autrement la question⁶⁷⁹. Dans ce cas, peut-on continuer à croire que l'Eglise souhaiterait le rétablissement de l'Etat? En pareille situation, il

⁶⁷⁴ Entretien avec le Coordinateur provincial honoraire à Bukavu, le 22.10.10.

⁶⁷⁵ Entretien avec un directeur de l'E.P. à Bukavu, le 28.10.2010 ; avec un prêtre étudiant en Belgique, le 31.01.2012.

⁶⁷⁶ Entretien avec un parent d'élève à Bukavu, le 1^{er} Août 2010.

⁶⁷⁷ Entretien avec un prêtre étudiant en Belgique (UCL), le 31.01.2012.

⁶⁷⁸ Entretien avec un professeur de l'Université Catholique de Bukavu à Bukavu, le 03.07.2011.

⁶⁷⁹ Entretien avec le représentant du syndicat des parents à Bukavu, le 19.07.10.

y aurait désavantages et avantages. Son influence sociale serait certes réduite, elle se réjouirait cependant du rétablissement de l'Etat en ce sens qu'il consoliderait simultanément l'Etat et sa collaboration avec l'Eglise. Elle pourrait désormais remplir sa mission sans beaucoup de souci par rapport au dysfonctionnement de ce secteur⁶⁸⁰.

On aurait pu penser que le comportement intéressé de l'Eglise entraînerait une moindre fiabilité de l'Eglise, mais nos informateurs assurent que ce n'est pas le cas. Car expliquent-ils, s'il est évident qu'au Congo, les écoles catholiques sont les meilleures par leur formation de qualité⁶⁸¹, on n'est pas sûr qu'avec le rétablissement de l'Etat, cette formation à l'excellence se maintiendrait.

Toutefois, l'Eglise ne reste pas pour autant irréprochable. Ses actions ont aussi des limites inhérentes à son aspect humain. Tel que le signifiait un de ses agents, l'Eglise n'a pas encore fait preuve d'impartialité dans l'attribution des avantages aux Coordinateurs laïc et clerc. Pour un poste, « *elle privilégie celui-ci par rapport à celui-là, surtout dans le domaine du logement, des moyens de transport, etc.* »⁶⁸². Cette politique de priver certains d'avantages sociaux pour en faire bénéficier d'autres comme un privilège, s'observe également dans le système de recrutement. Celui-ci n'est pas à l'abri du favoritisme et du clientélisme. Certains chefs ne s'empêchent même pas de déclarer que « *la prédication de l'évangile est partie de Jérusalem, autrement dit le service doit commencer par les siens ou les gens de sa clientèle* »⁶⁸³. Cependant, semble-t-il, ces failles ne sont pas suffisantes pour déclasser

⁶⁸⁰ Entretien avec l'Inspecteur provincial à Bukavu, le 31.07.11.

⁶⁸¹ Considérant seulement ses résultats à la base desquels s'évalue les acteurs, le caractère distinctif de l'Eglise fait l'unanimité dans l'opinion publique. Cela pour diverses raisons : morale, spirituelle, matérielle, etc : Malgré leur maigre salaire, la détermination des enseignants a fait de l'année 2010, l'une des années scolaires où l'Eglise a marqué des points. En guise d'illustration, voici un extrait d'évaluation des enseignements des Ecoles Conventionnées Catholiques de Bukavu, année 2010 :

Sœur Bugandwa Henriette : 79% E.P. Birava

Sœur Mwangaza Solange : 73% : E.P. Birava

Père Sota : 63% : Institut Nyamokola

Sœur NawanaCituli : 87% : E.P. Cirundu (meilleure)

Sœur NzongaNatembo : 84% : LycéeKamangala

Sœur CihembagiNamavu : 75% : E.P. Burhiba et maternelle

Père Gabriel Mushagalusa : 62% car pas de visites ni leçons didactiques.

Au dire des conseillers, les femmes travaillent mieux que les hommes suite à leur stabilité, leur peur de l'argent d'autrui.

⁶⁸² Entretien avec le Coordinateur honoraire des ECC, le 31.07.2011.

⁶⁸³ Entretien avec un agent pastoral à Bukavu 11.07.2010.

l'Eglise. Car elle s'efforce néanmoins de dépasser les sentiments humains par sa croyance en certaines valeurs supérieures⁶⁸⁴.

C'est dans cette optique qu'Oyatambwe réfute la démission de l'Eglise. Pour lui, les contradictions internes ou failles de l'Eglise ne sauraient servir de prétexte pour l'amener à démissionner de sa responsabilité morale au sein de la société congolaise, et cela pour deux raisons au moins : d'une part puisque sa contribution s'avère très appréciée par la population concernée ; d'autre part parce que, malgré les imperfections inhérentes à toute œuvre humaine, les dérives dans l'Eglise ne sont pas encore de taille comparable à la démesure des pouvoirs politiques⁶⁸⁵. Ce qui révèle que le pouvoir public, comme son partenaire, met en place une logique qui s'adapte aux intérêts poursuivis.

III.2.3.4. Stratégies de l'Etat congolais

Alors que le rôle de l'Etat consiste à créer les conditions favorables pour la promotion de la vie sociale⁶⁸⁶, l'Etat congolais, lui, a démissionné. En effet, contrairement aux articles 40, 45, 47, 48 de sa Constitution qui lui attribuent le devoir d'organiser, protéger et soutenir l'éducation, de promouvoir et assurer le respect des droits de l'Homme, il donne l'impression d'avoir particulièrement failli dans l'exécution de sa mission d'organisateur du secteur éducatif. L'insuffisance de salaire ou l'absence de paiement des fonctionnaires de l'Etat est un des faits probants de ce manquement au respect des droits fondamentaux de l'homme. Plutôt que de servir au bien-être collectif, ses ressources sont détournées en vue de l'intérêt particulier.

Devant cette irresponsabilité de l'Etat, le privé, lui, met en place un mécanisme d'auto-prise en charge. Face à cette stratégie du privé, l'Etat laisse faire pourvu que ses intérêts soient conservés. C'est dire que, pour autant que leurs intérêts ne soient pas remis en jeu, les dirigeants ne perturbent pas l'action de l'Eglise. Ils sont favorables au système des primes payées aux enseignants par les parents. Même en vertu de ses prérogatives, l'Etat n'interdit pas aux particuliers de créer et de faire fonctionner des établissements scolaires. Ce

⁶⁸⁴ Entretien avec quelques conseillers à Bukavu, le 12,13, 14.07.11.

⁶⁸⁵ OYATAMBWE W., *op. cit.*, p. 195.

⁶⁸⁶ HARDY V. et alii, « La responsabilisation comme stratégie de modernisation », *op. cit.*, p. 89.

manque de rigueur comme valeur est une preuve de laisser-aller de l'Etat congolais⁶⁸⁷. Un tel laxisme permet aux privés d'user du principe selon lequel « ce qui n'est pas interdit, est permis » et instaure le désordre dont l'Etat reste responsable. Les effets de ce laxisme (analphabétisme, chômage, etc.) pèsent lourdement sur la vie civile.

Face aux critiques qui lui sont adressées, l'Etat congolais joue un double jeu : soit offensif (actif) pour élargir ou améliorer son image, soit défensif (passif) pour conserver sa situation. En effet, par son silence ou son laisser-faire devant les initiatives du privé, l'Etat révèle son système défensif surtout lorsque ses intérêts ne sont pas remis en cause. Par contre, son jeu est offensif lorsqu'il trouve que ses intérêts sont menacés et veut les protéger. Ainsi, face à des manifestations de contestation et surtout de revendications salariales qu'organisent les syndicalistes (agents, civils, etc.), quand bien même le droit (art. 42 relatif à la grève) les y autorise, l'Etat réagit soit par l'intimidation, soit par l'oppression, ou des menaces ciblées.

Or, dans une situation caractérisée par la pénurie des moyens au-delà des menaces, la rationalité gestionnaire devient imprévisible. Pareille rationalité n'est compréhensible que « si et seulement si l'observateur la replace dans un contexte d'opportunités multiples, et pas nécessairement par rapport à des objectifs »⁶⁸⁸. Ce sont donc les opportunités qui déterminent son jeu d'action. Elles ne permettent pas non plus de concrétiser les objectifs communs étant donné que le problème de ressources financières reste posé. Les bons rapports des partenaires sont changeants et par conséquent mêlés d'attitudes conflictuelles.

III.2.3.5. La contingence de la collaboration Etat-Eglise

La conciliation entre deux mondes (contrainte et autonomie) implique des rapports contingents, tantôt coopératifs, tantôt conflictuels. Certes, il n'est pas de relations humaines sans tensions ni conflit. Celui-ci est inhérent aux relations sociales. C'est pourquoi, l'Etat et l'Eglise n'en sont pas épargnés. Leurs divergences d'intérêts dues à leurs différences de nature et d'intérêts, expliquent l'existence de certains points d'achoppement.

⁶⁸⁷ REBOUL O., *La philosophie de l'éducation*, PUF, 1989, p. 81.

⁶⁸⁸ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit.

III.2.3.5.1. Le point principal d'antagonisme entre l'Etat et l'Eglise

Les problèmes qui opposent l'Etat et l'Eglise, concernent la « *gestion du personnel, gestion financière, la paie des salaires suffisants et réguliers, et le problème d'ingérence dans les affaires de l'autre* »⁶⁸⁹. Ils relèvent en quelque sorte de la manière dont l'Etat exerce le pouvoir, respecte ses engagements et les frontières institutionnelles. On peut par exemple se rappeler la première crise qui a caractérisé ces deux partenaires en 1972-1973 ; son origine était le problème de laïcité ou de « zaïrianisation » (cfr supra) où l'Etat voulait monopoliser les écoles et procéder à la confiscation des biens de l'Eglise. La deuxième crise est intervenue en 1991 lorsque l'Etat a carrément démissionné de ses responsabilités vis-à-vis des écoles. L'année scolaire 1991-1992 fut ainsi proclamée « blanche » à la suite des nombreuses grèves dues au non-paiement des salaires (décent) par l'Etat.

Alors que le premier problème aboutira en 1977 à la signature d'une Convention entre les deux partenaires, la solution du second problème verra naître le système de la prime⁶⁹⁰ à l'initiative de l'Eglise en octobre 1992. C'est la négociation qui a été comme l'instrument de résolution de ces problèmes. Toutefois, l'application concrète du compromis n'a pas été exempte d'autres problèmes d'ordre organisationnel.

III.2.3.5.2. Problèmes relatifs à la délégation du service

La collaboration Etat-Eglise au niveau provincial de Bukavu génère, elle aussi, des préoccupations. Certaines sont parfois résolues, d'autres peinent à trouver solution. Parmi ces dernières, il faut noter : 1) la mobilisation des fonds nécessaires pour le paiement des salaires, la construction, l'extension et l'équipement des bâtiments scolaires ; 2) les mesures d'accompagnement de la loi-cadre sur l'Enseignement National ; 3) les mesures d'accompagnement de la gratuité de l'Enseignement Primaire et maternel.

⁶⁸⁹ Entretien avec un Inspecteur provincial des EPSP à Bukavu le 31.07.11.

⁶⁹⁰ Cette prime consiste en une prise en charge des enseignants par les parents d'élèves. Cfr Entretien le Coordinateur honoraire des ECC à Bukavu, le 15.07.11 ; Lire aussi BAHATI D., « De la prime au Sud-Kivu et en RDC : du provisoire au définitif », in CERUKI, *Bulletin du Centre d'Etude et de formation sur la Gestion et la prévention des Conflits dans la Région des Grands lacs (CEGEC) Bukavu (RDC)*, n°s 9-10, déc. 2005, pp. 38-42.

Les plus importants problèmes⁶⁹¹ sont : les « arriérés de salaires », c'est-à-dire l'existence des mois « impayés, et enfin enterrés ou oubliés », et surtout le transfert des ressources. Alors que la Constitution de 2011 prévoit de transférer 40% à la province, le gouvernement national ne respecte pas cette règle. Or l'absence de ce pourcentage rend difficile la quantification de l'apport exact de la province dans l'investissement de l'éducation. Cette difficulté observée dans la délégation des ressources conduira au problème de la gestion du personnel étant donné l'inobservance des règles institutionnelles⁶⁹². Tout en posant la nécessité d'une solution, ces problèmes révèlent les partenaires comme des associés-rivaux, c'est-à-dire des acteurs dont la collaboration n'exclut pas d'éventuels conflits.

III.2.3.5.3. De la coopération conflictuelle

Si les tensions sont inévitables, elles nécessitent d'être transformées et stabilisées par un mécanisme de négociation d'autant que l'ordre localement stabilisé est plus avantageux que le conflit qui ne profite à personne. Lorsque ces conflits sont constatés au niveau de l'organisation scolaire⁶⁹³, leur résolution suit une certaine procédure. En effet, l'inspection fait rapport à la Direction Générale de l'Education Nationale, avec copie au Représentant légal de l'association concernée. A son tour, le Directeur Général en saisit l'Eglise par lettre recommandée et demande que tous les moyens soient mis en œuvre pour redresser la situation défaillante⁶⁹⁴.

Néanmoins, quelle que soit leur ampleur ou la nature des problèmes qui opposent l'Etat à l'Eglise, le moyen de résolution le plus usité est la négociation. Si ces partenaires évitent de laisser dégénérer leurs conflits, c'est parce qu'ils tiennent à protéger leurs intérêts respectifs. La résolution de ces problèmes a généralement suivi un processus se caractérisant par les moments suivants⁶⁹⁵ : le surgissement du problème en question ; une réaction de la masse sociale (revendication, marches non violentes ou menaces de suspension de la convention Etat- Eglise en cas de persistance du problème, grève) ; une réaction de l'Etat

⁶⁹¹ Entretiens avec quatre conseillers diocésains et un enseignant à Bukavu, le 12.07.2011.

⁶⁹² Article 9 des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, Kinshasa 1978.

⁶⁹³ Ces problèmes concernent notamment la compétence de la Direction, le niveau des études, la gestion financière, la qualité éducative, les équipements, etc.

⁶⁹⁴ Article 20 du texte des *Ecoles Conventionnées Catholique*, Kinshasa 1978.

⁶⁹⁵ Entretiens avec cinq conseillers diocésains à Bukavu, le 11,12, 13.07.2011.

(intimidation ou promesse démagogique) ; une concertation, négociation entre les acteurs ; un compromis ou signature de la convention diffusée soit par écrit (circulaire) ou document ministériel, soit par une lettre des évêques et les annonces paroissiales ; soit encore par radiodiffusion et télévision.

A l'issue de ce processus, l'on observe de la part des protagonistes un certain apaisement, c'est-à-dire une satisfaction des esprits et une reprise normale des activités et des échanges. En revanche, en cas d'échec de la négociation, le lésé signifie à son partenaire son indignation oralement ou généralement par écrit. Ainsi, « après constat de l'erreur, on rentre à la table de négociation, la partie lésée montrant l'erreur qui s'est glissée et éventuellement la manière de la corriger »⁶⁹⁶.

Certes, une chose est de tenter de résoudre les problèmes, une autre est de les résoudre parfaitement. C'est pourquoi, la « coopération conflictuelle » établie reste fragile dans la mesure où malgré l'ordre établi, le conflit reste possible. En plus, bien que l'ordre local ait été stabilisé, il n'exclut pas néanmoins la persistance d'autres problèmes, nés des incertitudes sur les résultats.

III.2.3.5.4. Les aléas et incertitudes sur les résultats

La collaboration Etat-Eglise dans le secteur de l'éducation attend comme résultats la qualité de l'enseignement, et le changement d'attitudes des dirigeants et des élèves⁶⁹⁷. Ces résultats doivent essentiellement dépendre de la compétence des acteurs, de leur implication et du respect scrupuleux des termes de leur convention voire de l'amélioration des conditions de vie des enseignants⁶⁹⁸. Toutefois, un simple engagement social ne suffit pas. Même lorsque toutes les conditions sont réunies, les incertitudes restent inévitables. Ce qui pose fondamentalement des difficultés en pareil cas, c'est précisément le manquement aux engagements, l'insuffisance de transparence dans la gestion des ressources⁶⁹⁹.

⁶⁹⁶ Entretien avec le coordinateur honoraire des ECC à Bukavu le 15.07.2011.

⁶⁹⁷ *Ecoles Conventionnées Catholiques*, op. cit., p. 3.

⁶⁹⁸ Entretien avec deux conseillers diocésains à Bukavu, le 13.07.2011.

⁶⁹⁹ Entretien avec un enseignant à Bukavu, le 11.07.2011.

Bien que des efforts soient remarquables de la part de certains acteurs, on ne pourra jamais se réjouir d'avoir relevé le défi tant que l'Etat n'aura pas assumé ses responsabilités financières et supprimé la prime pour enseignants. L'absence de mesures coercitives, la durée indéterminée de la convention, l'imprévision du moment de l'évaluation, etc. freinent la concrétisation des résultats et, partant, l'efficacité de la convention. Ces incertitudes constituent l'épreuve à laquelle l'Etat a soumis aussi bien l'Eglise que les enseignants. Pour ces derniers, cette épreuve est devenue un dilemme. Ils s'interrogent désormais sur l'attitude à prendre : *« que faire pour survivre ? S'il nous faut attendre les actions de l'Etat, nous finirons par mourir de faim. Autant mieux agir »*⁷⁰⁰. Agir certes, mais comment ? En pareil cas, la passivité n'a plus de place, car il n'est plus question de continuer à attendre l'irréalisable. Il faut sans plus attendre se débrouiller afin de survivre.

III.2.3.6. Le contournement de la loi : la « débrouille » dans le système scolaire

Lorsqu'arrivèrent les temps de la débrouille, on observa un changement brusque des choses dans la vie de l'enseignant. Ce changement fut à la base de la dégradation de la vie sociale de cet agent. Il s'exprimait : *« Si nous sommes aujourd'hui clocharisés, ce n'est pas que ça a toujours été ainsi. A l'époque coloniale, on était de petits bourgeois. Après cette belle époque, nous sommes tombés très bas. Une nouvelle ère a commencé : l'ère de la débrouille. Nous voyions disparaître progressivement l'amour du travail bien fait ; nous voyions les choses se dégrader du jour au lendemain et nous espérions qu'elles allaient se rétablir d'un moment à l'autre. Maintenant à cheval de deux époques, avec nostalgie, nous nous disons c'est maintenant une autre époque, adaptons-nous »*⁷⁰¹. Cette époque est souvent perçue comme celle « de la débrouille, de l'humiliation » de l'enseignant.

III.2.3.6.1. De la dégradation des conditions de l'enseignant: une persécution ?

Dans un langage quasi poétique, la situation enseignante est ainsi décrite : *« voici la période de la persécution de la carrière enseignante. Plus rien n'est comme avant. Désormais, l'agent sera la risée de beaucoup. Il sera déshonoré, mais seule sa persévérance*

⁷⁰⁰ Propos d'une enseignante lors d'une animation d'une ASBL à Katana-Bukavu, le 13.07.2009.

⁷⁰¹ Entretien avec un enseignant à Kabare-Bukavu, le 23.07.2010.

témoignera de son amour du peuple et de son métier »⁷⁰². Les faits décrivant l'évolution de cette situation sont d'autant plus parlants.

Avant 1935, le sort de l'enseignant n'était guère enviable. Les missionnaires subvenaient aux besoins des moniteurs par un salaire de 15FB complété souvent par des vivres locaux. Leur pauvreté était bien visible. La situation matérielle des enseignants ne s'est améliorée qu'avec l'instauration de la subvention des écoles par l'Etat (avant l'indépendance). Durant les cinq premières années de l'indépendance du pays, les changements n'ont pas été spectaculaires. Les enseignants ont continué à vivre dans une relative aisance matérielle. Les rémunérations dans la plupart des cas, sont sans primes ni avantages sociaux⁷⁰³.

Cependant, alors que les salaires des enseignants grimpaient en chiffre dès 1967, leur baisse de valeur ne faisait que dégrader les conditions de vie de ces agents. Des conséquences qui en ont résulté, ont conduit certains enseignants à des lamentations, voire de regrets. Un d'eux s'exprime : « *Nous sommes déçus car notre salut n'est plus pour demain. Quand on revoit ce qu'on était et ce qu'on est devenu, on s'imagine la situation dans laquelle nous sommes plongés et nous constatons que c'est un coup de poignard que nous recevons* »⁷⁰⁴. Cette situation dégradante des enseignants les a conduits non seulement à la débrouillardise, mais aussi à manifester souvent leur mécontentement par des grèves.

III.2.3.6.2. De la grève comme moyen de réaction à la misère enseignante

La Constitution nationale de 2010, dans son article 37, reconnaît et garantit le droit de grève. Celle-ci est pour les enseignants un moyen d'expression de leur mécontentement contre leur situation dégradante. De manière récurrente, la grève se justifie par le non-paiement des salaires. Celle du jeudi 28 février 1960 reste la plus importante et la plus historique de toutes celles qui se sont succédé à Bukavu. Cette marche de mécontentement a été déroutée par les autorités en place et une bonne partie des grévistes ont été incarcérés. L'autorité coloniale a

⁷⁰² Entretien avec un enseignant à Kabare-Bukavu, le 23.07.2010.

⁷⁰³ MATABARO M., *L'évolution de la fonction enseignante à Bukavu au niveau de l'enseignement primaire et secondaire (1928-1987) (mémoire)*, Bukavu, 1987, pp. 25 et 33.

⁷⁰⁴ *Ibidem*, p. 33.

répondu à la revendication des enseignants par l'octroi du salaire au mois de mars 1960 et l'instauration du système des rappels trimestriels jusqu'en 1964.

Ensuite, il y aura la grève de 1969. Elle se justifiait par le retard dans le paiement des salaires. Les autorités voulaient ramener les grévistes à la raison en les menaçant de fusillade et d'emprisonnement mais ces derniers ont tenu jusqu'au déblocage de la situation par le gouverneur de province Takizala. D'autres grèves s'en suivirent et sont souvent restées stériles suite aux mouvements désordonnés et au manque de cohésion ou à la corruption. Devenues fréquentes depuis 1976, ces grèves⁷⁰⁵ n'aboutissent à aucune solution. Elles se justifient par les bas salaires et le retard dans le paiement. Parfois apaisées ou réprimées, ces grèves qui expriment le non-respect des droits fondamentaux⁷⁰⁶ de l'homme, ont conduit la société à « régulariser » les choses par des pratiques illégales ou informelles.

III.2.3.6.3. La dynamique locale comme stratégie de sortie du blocage

Devant les incertitudes sociales, la population a appris à contourner la loi pour des actes informels et à réagir contre les habitudes « égoïstes » de l'Etat congolais. Ces réactions constituent les « réponses populaires à la faillite de l'Etat »⁷⁰⁷, à la misère criante que traverse la population. Celle-ci a souvent été amenée à lancer un appel à la conscience du pouvoir public en organisant des manifestations civiles, des actes non violents, etc. Le contexte a peut-être imposé à la communauté congolaise de réagir par une triple révolte⁷⁰⁸ : la révolte comme base du progrès ; la révolte comme appel au changement des mentalités ; la révolte comme appel à la responsabilité et à l'action.

⁷⁰⁵ Parmi ces grèves, on peut retenir :

- la grève du mois de décembre 1977 : les enseignants réclamaient la révision du barème, chose que le gouvernement va résoudre momentanément ;
- celle de novembre 1978 par laquelle les enseignants protestaient contre le retard dans le paiement ;
- celle d'entre 1979 et 1982 par lesquelles les enseignants revendiquaient une nouvelle révision des barèmes. Le gouvernement a réagi brutalement par la suppression du comité syndical des enseignants (interdiction de se réunir), par la séquestration et l'arrestation de certains dirigeants du comité syndical. Pour avoir été terrorisés, certains sont rentrés à leur besogne, d'autres se sont mis à propager timidement des tracts sans effet, d'autres encore ont trouvé leur salut dans la fuite.
- Celle de 1991(2) aboutira cette fois sur un blanchiment de l'année scolaire. Elle se fondait sur la revendication du salaire et l'amélioration de conditions vitales de l'enseignant. Le chemin de l'école a été repris grâce aux promesses de l'Etat. Mais celui-ci n'a jamais réussi à les réaliser.

⁷⁰⁶ *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, PUF, 2008, p. 334.

⁷⁰⁷ TREFON Th. (dir.), *Ordre et désordre à Kinshasa*, op. cit.

⁷⁰⁸ BONGO-PASI, M., op. cit., p. 550.

La population s'est vue obligée de développer des stratégies de survie pour lutter contre la pauvreté et amortir des chocs sociaux. Cette explosion des activités informelles consiste en des activités économiques non réglementées qui, en marge souvent des obligations légales non recensées dans les statistiques officielles, bénéficient rarement des activités promotionnelles de l'Etat⁷⁰⁹. Elles se rapportent à la débrouillardise qui fut d'ailleurs enjointe par le Chef de l'Etat lui-même⁷¹⁰.

C'est ainsi que les agents non rémunérés ou mal payés se livrèrent à une débrouillardise quotidienne. Cette débrouillardise s'est particulièrement traduite par un refuge dans les sectes religieuses, la recherche de l'argent au travers des activités génératrices de revenus⁷¹¹. D'ailleurs Théodore Trefon n'écrit-il pas à ce propos : « Développant de nouvelles « recettes » multiples et variées au Congo, les pratiques populaires « se basent essentiellement sur les affiliations religieuses (sectes), les institutions privées (écoles, hôpitaux...), les associations de quartier et la naissance des ONG de différents types. Le travail de nombreuses d'entre elles se concentre sur la santé, l'éducation et les stratégies de survie »⁷¹². Il s'agit donc des stratégies qui agissent comme support de sécurité socio-économique et qui correspondent à ce que Pierre-Joseph Laurent appelle « *modernité insécurisée* »⁷¹³. Elles consistent à se détourner de l'Etat et réinventer de nouvelles formes d'organisation sociale.

C'est tout un ensemble de relations sociales récurrentes qui se créent entre des individus et des groupes au-delà des contrôles institutionnels auxquels ils sont exposés. Perturbant précisément la cohésion qui fondait la nature politique de l'Etat, ces réseaux ont un

⁷⁰⁹ VERHAEGEN G., « Rôle du secteur dans le développement économique du Zaïre », in *Revue cadice-inso*, n°44, 4^{ème} trimestre, 1985, p. 37 ; lire aussi PONCELET M. et alii, *Les ONG en villes africaines*, op. cit., p. 34.

⁷¹⁰ « C'est Mobutu lui-même qui, dans un discours devenu célèbre, a enjoint les Zaïrois de se débrouiller. (...) ». Dès lors, la corruption, le vol, l'extorsion, la collusion, la fraude, la contrefaçon et la prostitution étaient devenus des moyens déployés pour la survie. Lire TREFON T., *Ordre et désordre à Kinshasa*, op. cit., p. 23.

⁷¹¹ BALEGAMIRE J., *Se prendre en charge au Zaïre*, op. cit., p. 43 ; Lire aussi DE SARDAN J.-P., « Dramatique déliquescence des Etats en Afrique », in *Le Monde diplomatique*, Février 2000 ; LAURENT P.-J., *Les pentecôtistes du Burkina Faso. Mariage, pouvoir et guérison*, Karthala, Paris, 2003, p. 271.

⁷¹² TREFON T., *Ordre et désordre à Kinshasa*, op. cit., p. 126.

⁷¹³ La modernité insécurisée surgit lorsqu'on observe des sentiments de peur et de méfiance. Il s'y ajoute même l'incertitude du lendemain occasionnée par une situation donnée. Le temps de la « modernité insécurisée » conjugue l'affaiblissement de la prise en charge coutumière de la vie commune et les difficultés de l'Etat à organiser les conditions de la survie de pans entiers de sa population. C'est là que l'on parle d'une crise d'identité, c'est-à-dire d'une altération critique du rapport à l'autre et à soi, soit d'un brouillage des cadres référentiels coutumiers et des cadres de la société moderne. Lire LAURENT P.-J., *Les pentecôtistes du Burkina Faso*, op.cit., pp. 275-276.

objectif : se coaliser pour résister à la crise de l'autorité publique, une crise que Bourmaud pense être « consubstantielle à l'Etat »⁷¹⁴. Ces réseaux rendront par conséquent l'Etat improductif, voire incapable de tout contrôle. L'insatisfaction des intérêts publics par l'Etat démissionnaire, a poussé au laxisme dont a profité le privé pour initier un mode informel, un monde d'« arrangements informels »⁷¹⁵ dont les écoles ont profité.

III.2.3.6.3.1. La création des écoles en cascade⁷¹⁶

Le fonctionnement d'une institution publique exige de son administration l'observance des normes légales, des textes réglementaires et la fidélité à ses engagements. L'administration publique constitue ainsi l'outil de la mise en œuvre, de l'efficacité et de la continuité de l'action de l'Etat. Le moindre relâchement suffit pour faire place au désordre et rendre incertains les résultats escomptés.

Le cas de l'Etat congolais est assez révélateur. Son irresponsabilité a entraîné la prolifération de nombreuses écoles privées sans infrastructures ni équipements adéquats, souvent sans corps enseignant qualifié, ni moyens financiers et parfois même sans voies d'accès⁷¹⁷. C'est en fait la conséquence de la faillite et déliquescence de l'Etat, le règne de la corruption organisée et de l'anarchie qui ont planté leur tente dans l'administration publique et dans la société.

Cette éclosion anarchique de nombreuses institutions scolaires, depuis le niveau maternel jusqu'aux universités, ne viendra que pour justifier l'irresponsabilité de l'Etat. La loi-cadre n° 86/005 du 29/9/86 de l'Enseignement national⁷¹⁸ n'a fait qu'entériner l'état de fait, c'est-à-dire la mainmise légale et politique du Parti-Etat sur l'enseignement public et une reconnaissance explicite de l'organisation possible d'un enseignement privé au niveau

⁷¹⁴ BOURMAUD D. cité par VERCAUTEREN P., « Une perte d'Etat ? », in VERCAUTEREN P., *Fédération internationale des universités catholiques. L'Etat en crise : souveraineté et légitimité en question*, Cedex, Paris, 2000, p. 50.

⁷¹⁵ BADIE B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995, p. 135.

⁷¹⁶ Les écoles sont créées en cascade, c'est-à-dire en désordre, sans lois ni règles.

⁷¹⁷ Lire MUGARUKA M. R., « les universités congolaises. Cinquante ans après l'accession de la RD Congo à l'indépendance : Bilan et perspectives », in « *Convertissez-vous et croyez au message du salut* » (Mc 1, 15). *Chroniques de la République Démocratique du Congo en crise de repères*, t2, éd. Feu torrent, 2011, pp. 167-210.

⁷¹⁸ Voir *Recueil des directives et instructions officielles*, 2^e édition, 1986, pp. 34-66.

primaire et secondaire. Cette loi-cadre constituera ainsi une opportunité qu'ont saisie les particuliers pour procéder à la création d'écoles privées. Ainsi, depuis quelques années en Afrique, la création des écoles est devenue soit une activité commerciale⁷¹⁹, soit un moyen dont se servent des hommes politiques en quête de popularité ou d'électeurs de leur espace géographique⁷²⁰.

III.2.3.6.3.1.1. Du côté de l'école

Les conséquences de la crise au niveau éducatif, empiré depuis 1991, se sont traduites, notamment par la démission des enseignants. Comme le souligne Chirishungu, la fuite systématique des cerveaux sud-kivutiens n'est pas restée sans conséquences parmi lesquelles il faut signaler⁷²¹ : le délaissement des écoles et des centres de recherche scientifique de renom, la baisse drastique de la qualité de l'enseignement au Sud-Kivu, la crise du personnel qualifié dans les secteurs publics (écoles, santé, etc.).

Pour tenter de combler cet abandon massif des enseignants, les chefs d'établissements se sont retrouvés dans la nécessité d'engager des *non qualifiés ou des sous-qualifiés*⁷²² comme enseignants. Cette solution de circonstance fut la plus répandue dans les milieux ruraux éloignés des centres urbains au point que ces écoles rurales ne subsistent que par ce genre d'enseignants. A cet engagement des sous-qualifiés se juxtapose une autre solution de pratique de cumul. Celui-ci (appelé « extra muros » en RDC) est devenu la pratique la plus naturelle dans les écoles.

En effet, la clochardisation du corps enseignant l'a contraint à recourir à des ingrédients peu honorables ou à des prestations « extra muros »⁷²³. Ce système permet d'un côté aux écoles de « partager » le même enseignant. Ce partage d'enseignant, loin d'être synonyme de collaboration entre les deux écoles, résulte plutôt des démarches personnelles

⁷¹⁹ AFANOU J., *La réforme du Système Educatif Africain pour l'Autonomie et le Développement Continental*, L'Harmattan, 2009, p. 190.

⁷²⁰ Cfr Entretien avec un enseignant, un sectaire à Bukavu, le 11.07.2012 ; lire aussi MUGANZA D., *op. cit.*, p. 70.

⁷²¹ CHIRISHUNGU D. C., *op. cit.*, 2008, pp. 156-161.

⁷²² BAHATI D., *op. cit.*, pp. 39-40.

⁷²³ MUGARUKA R., "Les universités congolaises cinquante ans après l'accession de la RDC à l'indépendance : bilan et perspectives", *op. cit.*, p. 185.

de l'enseignant. De l'autre côté, ce cumul permet à l'enseignant de collectionner des « salaires » de plus d'une école pour survivre. Bien que ce système ne reste pas sans effets nocifs sur la santé de l'enseignant et sur le rendement professionnel, il relève néanmoins de son inventivité ou de sa débrouillardise.

III.2.3.6.3.1. 2. La débrouillardise enseignante comme stratégie de survie

Les conséquences de la démission de l'Etat congolais ont mis l'enseignant en difficulté de nouer les deux bouts du mois. Elles l'ont contraint à pratiquer plus d'un métier. Le témoignage de cet enseignant nous paraît éloquent : « *Je vais à l'école de grand matin. A la fin des cours, je suis obligé de rejoindre mon épouse pour les travaux champêtres. Je ne peux faire autrement sinon je ne saurais pas arrondir les fins de mois. De plus, la prime que je perçois des parents d'élèves est très insignifiante* »⁷²⁴. Faute de mieux, ces pratiques informelles permettent aux enseignants d'arrondir leurs fins de mois. Même les étudiants y recourent pour résoudre leurs propres problèmes.

En effet, avec la présence de l'Institut Supérieur Pédagogique dans la ville de Bukavu et d'autres créées par des privés, les écoles secondaires ont recours aux services des étudiants. Ceux-ci y trouvent leur compte en raison de l'inexistence des bourses d'étude et de la précarité de leur vie estudiantine. Mais leur service n'est pas resté sans conséquence. L'absentéisme, la fatigue, le manque de temps de recherche... ont sérieusement entamé la qualité de l'enseignement dispensé par les *extramureurs et/ou cumulards*⁷²⁵.

A ces stratégies de survie, il convient de rajouter la corruption par laquelle ils monnaient les points dans les écoles, ou autres pratiques rémunératrices⁷²⁶. En effet, la corruption et le clientélisme - son corollaire - ont atteint des proportions considérables parmi les acteurs éducatifs, les gestionnaires des élèves⁷²⁷. En milieu urbain, ces pratiques sont plus

⁷²⁴ Entretien avec un enseignant à Kabare-Bukavu, le 23.07.2012.

⁷²⁵ Il s'agit d'une appellation donnée aux enseignants qui donnent cours dans plus d'une école et aux étudiants universitaires qui enseignent au primaire ou au secondaire.

⁷²⁶ BALEGAMIRE B., *op. cit.*, p. 73.

⁷²⁷ A Mahagi-Niofa (Nord-est de la RD Congo), l'éducation est devenue un problème à cause de cette corruption du personnel enseignant et de sa sous-prestation. Lire MASHALA G., *Stratégies de réduction de la pauvreté. Dynamiques participatives de l'Eglise et des organisations de base en RDC*, Aleph edizioni, Italie, 2008, pp. 64-65.

alarmantes. En guise d'illustration, pour être embauché, un candidat enseignant a été sommé d'offrir une chèvre sans quoi sa candidature serait rejetée. A considérer le salaire d'engagement, il serait de loin inférieur à la valeur commerciale de la chèvre exigée. De même, un chef d'établissement exigeait de l'argent d'un parent pour l'inscription de son fils⁷²⁸.

Un autre exemple relève de ce que les enseignants appellent communément les « cas sociaux ». Un cas social, dans leur jargon, est un élève parent ou client qu'un partenaire éducatif présente à un enseignant pour que celui-ci « l'aide ». Cette aide consiste à lui augmenter sa note (arbitrairement), dans une ou plusieurs branches d'enseignement, pour qu'il se présente en ordre utile sur la liste de proclamation. Alors que de telles pratiques sont devenues quasi normales pour les enseignants, elles constituent pour les élèves une opportunité à exploiter.

III.2.3.6.3.2. Quand la tricherie s'institutionnalise

La crise socio-économique du pays est devenue une opportunité de moindre effort intellectuel chez certains élèves. Voulant améliorer leur note, ils trichent aux examens ou corrompent leurs enseignants. S'agissant de la tricherie, elle est presque devenue une mode pour les élèves les moins sérieux. Un d'eux se justifie en accusant : « *Nous ne pouvons faire autrement car les autorités politiques ne font rien pour nous. Nous payons nous-mêmes nos études, nous étudions dans des conditions difficiles : pas de salaires pour les agents, pas d'électricité et, là où elle existe, elle n'est pas permanente, etc.* »⁷²⁹.

Si cette tricherie existe depuis toujours, elle atteint de nos jours des proportions très inquiétantes. Les autorités semblent ignorer ce fléau qui laisse des traces indélébiles dans la mentalité de la jeunesse congolaise. Cette tricherie implique parfois une certaine complicité de la hiérarchie, des inspecteurs, des enseignants, voire des élèves eux-mêmes. Cette implication des autorités apparaît lorsqu'à la session d'Examens d'Etat 2012, des élèves finalistes du secondaire, « reçoivent par SMS sur leur téléphone, certains moyennant

⁷²⁸ Entretien avec un parent à Bukavu, le 01.07.2011.

⁷²⁹ Entretien avec un élève à Bagira, le 12.07. 2011.

payement, des items déjà traités, qu'ils doivent déchiffrer selon la série de questions qu'ils recevront dans la salle d'examen »⁷³⁰. Cela partait de la capitale du pays vers les provinces au petit matin. La nouvelle s'étant répandue sur le territoire, certaines agences telle que Airtel, ont été amenées à brouiller leur réseau de communication les jours d'examens.

Par ailleurs, au nom du principe local « *tusaidiane sisi kwa sisi* » (aidons-nous les uns les autres) comme les élèves ont l'habitude de s'exprimer⁷³¹, ils se soufflent discrètement les réponses en salles d'examens à la moindre distraction du surveillant. Les enseignants de leur côté, favorisent souvent cette tricherie lorsqu'il s'agit d'un test scolaire organisé au niveau provincial ou national. Afin d'améliorer la réputation de leur établissement, ils livrent discrètement des réponses à leurs élèves en salles d'examens. Pire encore, les directeurs d'écoles en viennent à corrompre les correcteurs quand ils ont la chance de les connaître⁷³².

Cette pratique plus ou moins délibérée, explique Charles Hadji, tient au fait que la continuité de l'affectation des crédits aux écoles n'est pas garantie. Il y a toujours menace de suppression de crédits pour les écoles où l'on ne constaterait pas de progrès ; avec en plus, dans plusieurs provinces ou Etats, des effets sur la rémunération, au mérite, des enseignants, qui dépendent de la réussite aux tests standardisés permettant d'évaluer tous les élèves du système public⁷³³. Comme toujours lorsque les enjeux s'avèrent importants pour les acteurs - et les enseignants n'échappent pas à la règle, quand il est question d'obtention de moyens, d'accréditation d'enseignement, de promotion individuelle ou de montée de classe - les risques de dérapage deviennent importants.

C'est pourquoi certains enseignants se laissent aller à des pratiques de « marchandage », en s'engageant dans des « comportements contraires à l'éthique du

⁷³⁰ Cette organisation bien huilée se nomme phénomène « MUCELE » (le riz). Ainsi appelé car la récolte des réponses avant les examens d'Etat, se fait probablement à l'insu des inspecteurs (?). Cas comparé à l'image du riz répandu et que les oiseaux picorent, et surtout en référence à la pratique des porteurs de riz du marché de Kadutu à Bukavu, qui plongent un petit tube creux dans le sac de riz qu'ils transportent, pour remplir leur manche à l'insu du client. Les élèves tricheurs ne savent même pas qu'ils sont doublement perdants dans cette pratique. On exploite en eux la peur de l'échec, le désir de réussir, la mentalité de la facilité et le niveau scolaire déjà très bas. *KARIBU*, n° 156-157-158 juillet à Septembre 2012, p. 18.

⁷³¹ Entretien avec un élève à Bagira, le 12.07. 2011.

⁷³² Entretien avec un enseignant à Bukavu, 30.08. 2010.

⁷³³ HADJI C., *Faut-il avoir peur de l'évaluation ?*, De Broeck, Bruxelles, 2012, p. 89.

métier »⁷³⁴. Comment encore s'étonner pour le cas congolais de voir un enseignant qui, au nom de la débrouillardise, vend des points à ses élèves. Désormais, la réussite d'un certain nombre d'élèves passe soit par la corruption moyennant l'argent ou autre chose matérielle, soit par le sexe. Un parent l'a si bien exprimé : « *L'éducation actuelle n'en est plus une parce que les étudiants achètent les points, et les filles se « vendent » aux enseignants. C'est pourquoi, ils n'étudient plus comme cela se faisait avant. En tout cas, à notre époque, ce n'était pas pareil* »⁷³⁵.

Cette pratique d'avoir des « points sexuellement transmis »⁷³⁶ conduit les filles – surtout les moins brillantes - à se chercher un « parapluie ». Avoir un parapluie signifie pour une étudiante, avoir un intercesseur qui se démène auprès de ses collègues enseignants pour qu'elle réussisse et cela au prix du sexe⁷³⁷. Cette recherche de facilité par les étudiantes comme celles du secondaire de la RD Congo, les conduit parfois au phénomène « 3c »⁷³⁸, c'est-à-dire chic, choc, chèque qui représentent les trois types d'hommes qu'une étudiante peut avoir. Le chic est le jeune homme que l'étudiante aime sincèrement et avec qui elle envisage parfois le mariage. Le choc est cet étudiant sur qui compte l'étudiante pour ses devoirs de classe et ses examens. Il est « fiancé académique ». Le chèque renvoie aux hommes qui doivent couvrir les besoins matériels et financiers de l'étudiante. S'il s'agit d'un professeur de son institution d'études, c'est une garantie de réussite.

Ce protecteur appelé aussi « parapluie » peut être aussi un membre de la famille de l'étudiant (e) qui est influent au sein de ce réseau institutionnel. Dans la mesure où elle est profitable, cette « ethnicité » peut également être favorisée par l'enseignant. Apparemment dans le secteur de l'enseignement, « ce thème de l'ethnicité ressort dans les discours sur la réussite ou l'échec des étudiants. Le sexe se troque aussi parfois contre des points. (...) Les discours tenus par les étudiantes sur leur réussite personnelle témoignent du fait que l'opportunisme qui sous-tend cette attitude pernicieuse se répand : les filles qui réussissent avec de bons points sont accusées par leurs pairs d'avoir eu des relations sexuelles avec leurs

⁷³⁴ HADJI C., *op. cit.*, p. 89.

⁷³⁵ Entretien avec un parent à Bukavu, le 02.09.2010.

⁷³⁶ IYELI B., *Sida et dépression mentale. Pour une prise en charge culturellement significative de la femme atteinte déprimée à Kinshasa*, KUL, 2005 mémoire), p. 21.

⁷³⁷ C'est une pratique que j'ai moi-même observée au Lycée Katana-Mwanda (Bukavu-RD Congo) où j'étais enseignant dans les années 1998-2001.

⁷³⁸ IYELI B., *op. cit.*, p. 21-22.

enseignants, tandis que celles qui échouent motivent leur échec par leur refus de coucher avec ces mêmes enseignants »⁷³⁹.

En revanche, la tricherie n'est pas l'apanage des seuls enseignants et élèves. Certains parents semblent d'une façon ou d'une autre soutenir leurs enfants dans des telles pratiques ; ils se trouvent parfois impliqués dans des situations si pas similaires, du moins compromettantes. Ne tolérant plus que leurs enfants redoublent de classe, ils se livrent au trafic des pièces scolaires pour faire monter de classe leurs enfants, au besoin dans une autre école en cas d'exclusion pour raison d'indiscipline, d'immoralité ou d'échec. Que l'enfant soit de faible niveau intellectuel, l'essentiel pour eux est de le retrouver en classe supérieure⁷⁴⁰.

On peut dès lors le constater avec Charles Hadji, tricher serait une arme au service de ceux qui savent se débrouiller pour résister aux crises socio-économiques, de ceux qui réussissent le mieux dans une compétition scolaire sans être les meilleurs, non pas nécessairement parce qu'ils sont incapables intellectuellement, ou parce qu'ils privilégient la loi du moindre effort, mais encore parce qu'ils ont compris que le plus important est de réussir dans cette course, quels que soient, finalement les moyens utilisés⁷⁴¹. Tous ces cas factuels et informels résultent de la situation qui caractérise les enseignants « *soit mal payés soit impayés* »⁷⁴². Cette situation a conduit à une pratique palliative : la prime pour enseignants.

III.2.3.6.4. Le phénomène de la prime des enseignants : une contribution des parents

III.2.3.6.4.1. Origine de la prime comme solution palliative

La grève de 1990-1991 qui aboutit à une année blanche dans les écoles publiques, surtout du Sud-Kivu, a révélé à ceux qui étaient encore optimistes que la politique de la promotion sociale était le moindre des soucis des dirigeants zaïrois. La crise socio-éducative

⁷³⁹ BONGO-PASI & TSAKALA T., « Réinventer l'université », in TREFON T., *Ordre et désordre*, op. cit., p. 106 ; Entretien avec deux enseignants à Kadutu-Bukavu, le 03.07.11.

⁷⁴⁰ Entretien avec un agent pastoral à Kadutu-Bukavu, le 03.07.11.

⁷⁴¹ Cfr HADJI C., op. cit., p. 92.

⁷⁴² MUTAMBA L.G., Congo/Zaire. La faillite d'un pays. Déséquilibre macro-économique et ajustements (1988-1999), p. 91.

qui en a résulté, a plongé différents partenaires sociaux non étatiques du Sud-Kivu dans une profonde méditation. Face à l'incurie des dirigeants, la tendance populaire était de prendre les choses en mains à travers le mouvement associatif en attendant que l'Etat se ressaisisse de la question.

De cette recherche de solution naîtra l'idée de la prise en charge des enseignants par les parents d'élèves⁷⁴³. Or les parents, qui ont souvent plusieurs enfants dans plusieurs écoles, n'ont parfois pas de sources de revenu suffisantes, ni complémentaires par rapport aux enseignants. Ceux qui le peuvent, s'acquitteront tant bien que mal de leur devoir. Pour ceux qui en sont incapables, leurs enfants quitteront l'école pour rejoindre les rangs des déscolarisés avec le risque de basculer dans la délinquance⁷⁴⁴.

Cette contribution des parents deviendra au fil de temps une véritable prise en charge des enseignants par les parents. Ce système s'est appelé « la prime aux enseignants ». Comme si l'on partait du particulier au général, il s'est timidement initié à Bukavu puis répandu dans toutes les provinces congolaises. En l'absence de régulation étatique, les parents et syndicats ont pris l'initiative de l'autorégulation. La décision présentée sous forme de proposition, fut portée à la connaissance de l'assemblée générale des parents d'élèves. Ceux-ci décideront de catégoriser⁷⁴⁵ les enfants selon les revenus des parents.

C'est cette mesure de prime aux enseignants qui servira de détonateur au « phénomène prime » dont on ne sait plus aujourd'hui se débarrasser. Elle fut véritablement un « sursaut d'auto-prise en charge qui est très vite devenu un droit »⁷⁴⁶. En revanche, avant l'institution de la prime, certaines mesures prises par le Gouvernement faisaient déjà pressentir une

⁷⁴³ Entretien avec un parent à Kadutu-Bukavu, le 03.07.11.

⁷⁴⁴ Cfr BALEGAMIRE B., *op.cit.*, p. 76.

⁷⁴⁵ La prime varie souvent d'une école à une autre. Elle dépend aussi de la convention prise librement par les différentes parties. Elle se fixe en général selon **cinq catégories** symbolisées par les **cinq premières lettres alphabétiques**. Ainsi les catégories **A, B** paient la prime la plus élevée. Celle-ci est réservée aux enfants dont les parents gagnent des revenus considérables (agents des sociétés, médecins, avocats, commerçants, etc.) ; les catégories **C, D** sont réservées aux classes moyennes ; la catégorie **E** est souvent réservée aux familles démunies. Elle (cette dernière) paie cinq dollars par mois et par élève. Cependant, celaparait encore excessif pour eux. Cfr BALEGAMIRE J., *Grassroots development initiatives for resisting political violence in Sud-Kivu, East of the Democratic Republic of Congo from 1990 to 2004*, K.U.L., 2004-2005 (inédit), pp. 55-56.

⁷⁴⁶ KYOMBO F., « Grève des enseignants : confusion, les syndicalistes accusent », in Karibu, *Bulletin de liaison et d'animation humaine et chrétienne*, n°129, *op. cit.*, p. 7.

préparation psychologique et lointaine des parents à cette prise en charge. Elles semblaient en tout cas préfigurer la formule palliative.

III.2.3.6.4.2. Des signes précurseurs

Dans l'objectif de promouvoir l'administration des biens publics, les politiques d'ajustement structurel promues en 1984 par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale, ont été suivies de la suppression d'une grande partie des subsides et des frais de fonctionnement aux écoles, du licenciement de 40.000 enseignants, etc. (voir plus haut). Dans un pays où la population est majoritairement pauvre, le renvoi au chômage d'un si grand nombre de travailleurs a entraîné une perte d'identité et de confiance dans le système politique, voire une baisse du niveau de vie social comme conséquence de cette exclusion sociale⁷⁴⁷.

Face à ces conséquences dues aux réformes structurelles, l'Etat zaïrois - durant cette période d'avant 1990 - avait institué, à côté des frais de minerval, les frais dits « d'intervention ponctuelle ». Variables selon les écoles, ils étaient destinés à payer les salaires des agents scolaires « assainis » par l'Etat. « La plupart de ces assainis, écrit Juvénal Balegamire, n'ont jamais bénéficié d'une quelconque indemnité de licenciement ni d'une quelconque retraite ; et malgré cet assainissement, les salaires et le pouvoir d'achat des manœuvres et des fonctionnaires de l'Etat ont poursuivi leur forte baisse »⁷⁴⁸.

L'école qui voulait garder ses agents devait se résoudre à les prendre en charge. Or, ils étaient particulièrement nécessaires au fonctionnement des écoles. Parmi eux, il faut retenir le secrétaire, les surveillants de discipline, la sentinelle, etc. Ceux-ci étaient pratiquement depuis longtemps des agents des parents, c'est-à-dire des agents dont ceux-ci assuraient la rémunération. A côté de ces frais d'intervention ponctuelle, existaient aussi les « **frais de construction** » et les « **frais de fonctionnement** ». Ces derniers frais étaient payés par chaque élève aux fins d'assurer à l'école les fournitures de bureau, la craie, le transport du chef d'établissement, etc.

⁷⁴⁷ Cfr PEEMANS J.-P., *Le développement des peuples*, op. cit., p. 214.

⁷⁴⁸ BALEGAMIRE B., op. cit., p. 71.

Par contre, les frais de construction étaient en quelque sorte facultatifs. Leur besoin était néanmoins pressant d'autant que l'Etat ne finançait la construction d'aucune classe malgré la poussée démographique et les proportions des préadolescents dans la composition de la population. Ainsi, des frais de construction devaient être payés annuellement dans presque toutes les écoles, soit pour construire de nouveaux locaux, soit pour en réparer d'autres. En plus de tous ces frais, les parents prenaient encore en charge les fournitures scolaires et l'uniforme de leurs enfants⁷⁴⁹. Ils devaient pallier le manque des ressources s'ils voulaient éviter à leurs enfants l'arrêt des études.

III.2.3.6.4.3. L'instauration de la prime comme réponse palliative

Dans le but d'éviter la perte d'une autre année scolaire et surtout de convaincre certains parents et enseignants, la voie de la concertation fut choisie par le Syndicat des Enseignants du Zaïre (SYEZA ou l'actuel SYECo) et l'Association Nationale des Parents d'Elèves et Etudiants du Zaïre (ANAPEZA ou l'actuelle ANAPECo) dans leurs sections du Sud-Kivu. Dans leur réunion du 10 octobre 1993, ils s'accordèrent pour signer un document intitulé *Protocole d'accord*. Ce document consacre véritablement l'acte de naissance de la « prime ». Il décide de la prise en charge des enseignants par les parents « en attendant le paiement régulier et satisfaisant des salaires des enseignants par le Gouvernement, leur employeur... »⁷⁵⁰.

Par coïncidence, à la même date du 10 octobre 1993 se clôturaient les assises de l'Assemblée des Evêques du Zaïre (Congo) ouvertes le 30 août précédent. Dans leur déclaration, les prélats se montraient « favorables à voir les écoles fonctionner avec la contribution des parents ». L'Archevêque de Bukavu, Christophe MUNZHIRWA avait, à plusieurs occasions, appelé les parents à cette logique. Son message du 30 octobre 1993 aux fidèles catholiques exhortait une fois de plus les parents à ne pas sacrifier l'éducation de leur progéniture. L'année 1993 fut ainsi celle de la généralisation de la prime des enseignants dans toute la République du Zaïre, devenue l'actuelle RD Congo. L'Eglise catholique et ses agents

⁷⁴⁹ Entretien avec un parent à Bagira-Bukavu, le 04.07.11.

⁷⁵⁰ BAHATI D., *op. cit.*, p. 42.

pastoraux du Congo devinrent donc les grands propagandistes de cette solution transitoire. Ils facilitèrent par ailleurs les négociations entre parents et enseignants⁷⁵¹.

Cette instauration de la prime pour enseignants a été un drame pour les parents pauvres. En effet, « les parents pauvres sont placés dans un véritable dilemme : payer les frais scolaires exigés par l'école et y envoyer leurs enfants ventres creux, ou nourrir les enfants et les garder à la maison. Dans les deux cas ils sont incapables d'assurer leur éducation »⁷⁵². Car même le montant fixé pour la catégorie des familles démunies leur apparaîtra encore comme exorbitant.

Néanmoins, ce financement de l'éducation par les parents, en dépit de leur pauvreté, deviendra la principale source de financement. Certains parents du Sud-Kivu⁷⁵³, à défaut de pouvoir payer l'éducation de leurs enfants, en arrivent à travailler pour l'école, voire pour les enseignants de leurs enfants. De manière surprenante, ceux-ci en certaines circonstances, participent eux-mêmes à des activités génératrices de revenus pour financer tout ou une partie des coûts de leur éducation. Grégoire Bitakwamba⁷⁵⁴ confirme les mêmes faits lorsqu'il remarque que la prime est payée soit en espèce, soit en nature ou en service. Ainsi le système éducatif congolais tend-il à se muer en système esclavagiste et précaire⁷⁵⁵.

Toutefois, afin que l'institution obtienne de bons résultats, il est nécessaire qu'elle fasse observer une certaine harmonie entre les acteurs. Cette stabilisation des rapports entre acteurs, n'exclut pas par moment des incompréhensions. C'est ce que semble insinuer Patrice Mukata lorsqu'il dit : « *les acteurs entretiennent des relations professionnelles. Comme ils sont appelés à faire un travail en chaîne, souvent ils ont de bonnes relations* »⁷⁵⁶. Cette nuance n'est pas anodine, elle insinue l'éventualité d'incompréhensions entre les agents car ces relations peuvent tourner au conflit. Sitôt qu'on en arrive là, se met en place un mécanisme de réconciliation.

⁷⁵¹ Entretien avec un parent à Bagira, le 04.07.11.

⁷⁵² BALEGAMIRE B., *op. cit.*, p. 87.

⁷⁵³ NTAGOMA et LUBULA cités par MUZIGIRWA E., *op. cit.*, p. 19.

⁷⁵⁴ BITAKWAMBA G., *Stratégies de réduction de la pauvreté*, *op. cit.*, p. 82.

⁷⁵⁵ Karibu, *Bulletin de Liaison et d'Animation humaine et chrétienne*, 13^{ème} Année, n° 144 juin 2011, p. 1.

⁷⁵⁶ Entretien avec l'ex-Coordinateur des ECC à Paris, le 30.10.2010.

III.2.3.7. Réconcilier les avis opposés

Lorsque surgit un conflit interpersonnel au sein de la coordination catholique, le chef du personnel convoque d'abord les personnes concernées pour les écouter et leur prodiguer des conseils selon leurs déclarations. S'il n'y a pas de compromis, le problème est transféré au niveau du Conseil de direction. Si rien ne marche, alors le Coordinateur peut lui-même intervenir personnellement⁷⁵⁷. Car selon l'article 14 de la Convention, il lui revient d'« apporter une aide technique en cas de problèmes administratifs, pédagogiques et financiers ».

Si le conflit persiste, il peut pousser le Coordinateur (responsable) à l'ouverture d'une action disciplinaire qui sera conclue par une exclusion du bureau si les concernés ne s'entendent pas. Comme prévu dans les statuts, en pareil cas, on recourt d'abord à des mesures disciplinaires, à des lettres administratives, à des contacts entre agents, on les écoute pour envisager une réconciliation ou médiation. Ensuite, on se remet autour d'une même table pour trouver un compromis. Cela requiert un grand discernement et une grande acceptation de l'autre⁷⁵⁸.

Dans le cadre du processus de réconciliation, celui qui a provoqué le conflit doit demander pardon. Il n'est pas exclu que le fautif soit sanctionné selon la loi qui prévoit soit la suspension, soit la permutation selon le cas. Par ailleurs, au sujet de cette question de conflit, les statuts de l'Etat et ceux de l'Eglise ne se contredisent pas. Ils se complètent plutôt. Ainsi, la coordination catholique ne révoque pas l'enseignant. Elle l'exclut seulement de manière à ce que l'Etat puisse encore l'employer ailleurs⁷⁵⁹. Faute de réconciliation, le problème sera tantôt gelé (considérant que le temps y apportera solution), tantôt inscrit à l'agenda.

III.2.3.8. L'évaluation par les acteurs du système d'action concret

L'évaluation est l'outil de contrôle et d'appréciation des activités d'une institution. Cet outil définit un ensemble de critères auxquels se réfèrent des institutions pour mesurer la

⁷⁵⁷ Entretien avec le chef du personnel de la Coordination des ECC à Bukavu, le 07.07.2010.

⁷⁵⁸ Entretien deux conseillers de la Coordination des ECC à Bukavu, le 12.07.2011.

⁷⁵⁹ Entretien avec le Coordinateur Provincial honoraire à Bukavu, le 15.07.2011.

valeur de leurs actions communes et apprécier le rendement de leurs agents. Cette évaluation revêt deux aspects : d'une part, l'Eglise évalue les actions de ses agents et, d'autre part, l'Etat évalue les actions de son partenaire. Selon le cas, la société peut aussi porter son avis sur les œuvres communes.

III.2.3.8.1. L'évaluation de l'Eglise : une action appréciable, mais limitée

En tant que concessionnaire de l'Etat, l'Eglise est aussi concernée par l'évaluation. Sa procédure consiste à aller voir de près et à attribuer une note à ses agents selon les mérites de chacun. En effet, les conseillers et inspecteurs des écoles évaluent la performance des agents sur leurs résultats⁷⁶⁰. Par leurs visites mensuelles, trimestrielles ou annuelles, ils apprécient chaque enseignant sur base d'un bulletin de cotation ou d'appréciation. Ainsi est attribuée aux plus performants, la mention « élite, très bon, bon ». Les moins performants sont par contre sanctionnés par « assez bon ou médiocre ». Alors que ces derniers sont soit soumis au recyclage, soit exclus en cas de non amélioration, les plus performants se trouvent élevés en grade⁷⁶¹ lorsqu'ils auront accumulé une certaine expérience avec une moralité irréprochable.

Cependant, une telle promotion sociale ne va pas sans incertitude. Elle s'obtient plutôt au prix de multiples peines et sacrifices. Tel que l'exprime un enseignant, « *l'Eglise fait bien lorsqu'elle attribue à chacun sa côte méritée. Mais la pauvre n'a pas de moyens pour accompagner cette cotation. Ce qui fait que son action soit appréciable, mais limitée* »⁷⁶². Un parent renchérit : « *l'Eglise pourrait bien réformer l'éducation, mais elle n'a pas de moyens matériels. Sa seule morale ne suffit pas* »⁷⁶³. Un pasteur protestant le confirme : « *nous, comme églises, sommes capables de beaucoup, mais ce qui nous manque, c'est l'argent pour lancer le défi* »⁷⁶⁴.

Toutefois, une chose est de se sacrifier pour le service, une autre est d'être décentement rémunéré. L'une ne va pas sans l'autre. Mais ce n'est pas toujours le cas. L'enseignant

⁷⁶⁰ Article 20 du texte des *Ecoles Conventionnées Catholiques*, op. cit.

⁷⁶¹ Entretien avec le Coordinateur provincial honoraire des ECC à Bukavu. Le modèle de la fiche d'évaluation des écoles se trouve reprise en annexes de cette thèse.

⁷⁶² Entretien avec enseignant interrogé à Bukavu, le 10.07.2010.

⁷⁶³ Entretien avec un parent interrogé à Goma, le 03.08. 2011.

⁷⁶⁴ Propos recueilli d'un pasteur protestant à Bukavu, le 11.08.2009.

congolais souffre non seulement du non-paiement de ses arriérés, de l'insuffisance et de l'irrégularité de son salaire, mais il souffre aussi du mépris des parents d'élèves qui le prennent désormais en charge par le paiement de la prime. De même, il souffre du retard que connaît souvent la libération de cette prime, de son rang social moins considéré par le reste de la société voire de l'égoïsme caractérisant les gestionnaires de certains établissements scolaires. C'est cet égoïsme qui justifie entre autre l'absence de transparence dans la gestion⁷⁶⁵.

III.2.3.8.2. Stratégie de l'Etat : évaluer par le silence

Dans une entreprise commune, le concédant peut procéder à l'évaluation des actions du concessionnaire et ce, sur base des résultats. En effet, dans le cas où l'Etat procède à l'évaluation des actions de son partenaire, il consulte ordinairement les rapports fournis par les écoles. Il s'agit des rapports de fin d'année, des résultats des tests de fin d'études primaires (TENAFEP) et d'examens d'Etat. Ces rapports sont donc révélateurs de la qualité de la formation, de la discipline et du rendement institutionnel⁷⁶⁶.

Cependant, l'appréciation des actions communes (de ces deux partenaires) se fait par le biais⁷⁶⁷ des conseillers et inspecteurs. Ceux-ci procèdent à des réunions d'évaluations annuelles, et à des visites de terrain qui leur permettent de recueillir les impressions de la population et de toucher du doigt la réalité de terrain. Mis au courant de ces évaluations, l'Etat préfère « évaluer par le silence »⁷⁶⁸, un silence ainsi interprété par les gens : *« l'Etat n'apprécie jamais les résultats de la collaboration, sinon il ne donnerait jamais un salaire modique aux agents. Son silence ne montre pas qu'il travaille pour l'intérêt public sinon depuis longtemps il aurait répondu aux pleurs de ses agents de manière à ce que les résultats soient améliorés »*.

Si l'Etat était satisfait des résultats scolaires, poursuivent les conseillers diocésains que nous avons interrogés, il n'afficherait pas cette attitude de silence, de passivité qui témoigne

⁷⁶⁵ Entretien avec un enseignant à Bukavu, le 22.08.2010.

⁷⁶⁶ Entretien avec des conseillers de la coordination à Bukavu, le 13.07.2011.

⁷⁶⁷ *Ecoles Conventionnées Catholiques*, Kinshasa 1978.

⁷⁶⁸ Entretien avec cinq conseillers diocésains à Bukavu, le 11,12, 13.07.11.

de ce qu'ils qualifient d'« insouciance », d'« irresponsabilité dans ses attributions », d'« inconscience », de « manque de bonne volonté d'améliorer les conditions de vie citoyenne ». Son appréciation consisterait à évaluer, encourager et/ou sanctionner.

Cette régulation du temporel reste bien le point commun de l'Eglise et l'Etat. Elle peut aussi les diviser. C'est pourquoi ils sont partenaires et parfois adversaires. Pour anticiper le comportement adversaire de l'Eglise, l'Etat met en place certaines stratégies qui lui permettent d'attirer la confiance de l'Eglise, d'apaiser son mécontentement ou la colère des enseignants. Parmi ces stratégies, on peut noter : son appui à certains projets privés de l'Eglise ; l'octroi de dons aux évêques lors de leur ordination épiscopale et sa collaboration secrète et entretenue avec eux ; de belles promesses dont on sait que la réalisation ne suivra pas. Le temps entre promesse et réalisation crée pour les bénéficiaires une longue période d'interrogations et inquiétudes.

III.2.3.8.3. Entre promettre et réaliser : une réalité ou un leurre ?

Entre engagement et accomplissement, il y a certes un espace de temps variable. Mais lorsqu'il devient assez long sans aucune réalisation d'engagements pris, il produit des inquiétudes et se convertit, par conséquent, en une épreuve pour ceux qui en espéraient les fruits⁷⁶⁹. Et lorsque l'épreuve perdure, les victimes n'arrêtent plus de crier comme cette enseignante accablée par sa situation : « *Baama ! Tunachoka na ahadizaleta. Watuwatasubirimpakawakatigani ?* »⁷⁷⁰ Comme ironisait un parent, « *la grande qualité des dirigeants congolais, c'est de tromper. Ils jouent sur la psychologie des gens en leur livrant des promesses qui ne seront jamais réalisées* »⁷⁷¹. Au nom de leurs propres intérêts, les dirigeants politiques de ce pays se sont affranchis de tout scrupule et de la honte de mentir publiquement⁷⁷². Au lieu que leurs promesses deviennent réalité, elles sont plutôt devenues un leurre pour la population.

⁷⁶⁹ Entretien avec le représentant du syndicat des parents à Bukavu, le 19.07.10 ; avec un enseignant à Bukavu, le 15.07.2011.

⁷⁷⁰ Traduction : « Nous sommes fatigués des promesses de l'Etat. Jusqu'à quand, les gens vont-ils patienter ? ». Entretien avec une enseignante à Bukavu, le 30.08.2010.

⁷⁷¹ Entretien avec un parent à Bukavu, le 13.07.2011.

⁷⁷² BANGALA W. Ch., *op. cit.*, pp. 94-95.

En guise d'illustration, quatre ans après la promulgation de la Constitution de la troisième République, le Chef de l'Etat a, par un communiqué officiel du 30 août 2010, incité le gouvernement à prendre les dispositions utiles pour rendre effective la gratuité scolaire dans les établissements publics d'enseignement primaire, dès la rentrée scolaire 2010-2011 et ce, conformément à l'article 43 de la Constitution, aux objectifs du millénaire pour le Développement et à l'Education pour tous.

Dans l'objectif de réaliser cette instruction, le Ministre national chargé de l'enseignement primaire et secondaire tient, par son communiqué du 30 août 2010, à préciser qu'il s'agit de la prise en charge par l'Etat congolais des frais de scolarité des enfants notamment le minerval, la prime d'assurance, les frais des pièces scolaires (bulletin, la fiche d'identification, la carte d'élève), les frais d'administration ainsi que les frais pour le test National de Fin d'Etudes Primaires (TENAFEP)⁷⁷³ ou épreuves de fin de cycle primaire.

Pour ce ministre, la gratuité dans les établissements publics d'enseignement primaire deviendra effective sur deux années scolaires, à savoir 2010-2011 et 2011-2012. S'agissant de la rentrée 2010-2011, la gratuité concerne les classes de première, deuxième et troisième années primaires dans les établissements de toutes les provinces hormis les villes de Kinshasa et de Lubumbashi où les taux d'exclusion et l'indice de parité sont les plus faibles du pays. A cet effet, les frais de minerval, les frais administratifs, les frais des imprimés, les frais de promoscolaire, les frais pour le TENAFEP ont été supprimés⁷⁷⁴.

Si la gratuité a ainsi été décrétée, elle s'est limitée dans le temps et dans l'exécution car elle n'a jamais concerné que les seules trois premières années du cycle primaire. Comment alors ne pas croire que la scolarité gratuite soit une ruse. Par ailleurs, comment rendre effective la gratuité sans améliorer les conditions de travail des enseignants ? Cette amélioration suppose la suppression des frais de motivation ou de prise en charge des enseignants par les parents. Or le problème se situe au niveau de la prise en charge des

⁷⁷³ Article 1^{er} de l'Arrêté interministériel portant fixation des frais scolaires à percevoir au sein des écoles primaires publiques, tel que complété par l'Arrêté du Gouverneur de province du Sud-Kivu portant fixation des frais de scolarité des élèves dans les écoles publiques et privées agréées pour l'exercice 2008-2009 cité par SEGIHOBE J.P., *op. cit.*, p. 414.

⁷⁷⁴ RDC, MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL, Communiqué officiel du 30 août 2010, cité par SEGIHOBE J.P., *op. cit.*, pp. 414-415.

enseignants par les parents d'élèves⁷⁷⁵, une tâche qui incombe à l'Etat. Et tant qu'il n'aura pas été résolu, il restera difficile d'envisager une éducation de qualité, condition indispensable au développement du pays⁷⁷⁶.

Ne réalisant pas les promesses faites, ce leurre devient une démagogie dont l'Etat se sert au détriment des exigences pédagogiques⁷⁷⁷. Il crée un divorce entre discours et actions comme le dit Leclerc-Olive⁷⁷⁸. Sans s'inscrire à l'avantage de l'enseignant, ce leurre l'introduit dans une situation nourrie d'espoir : l'enseignant espère dans l'attente. Ce temps d'attente, sans réalisation, devient une épreuve pour les parents qui assument les conséquences de l'irresponsabilité de l'Etat d'une part et, d'autre part, pour les agents eux-mêmes.

La responsabilité de ces incertitudes n'incombe pas à l'Etat seul, l'Eglise, son partenaire porte aussi une part de responsabilité. En plus des limites humaines de ses représentants, elle « *tolère trop l'Etat non respectueux de la Convention. Cette patience qui fait vivre d'espoir, précipite de nombreux agents à la mort* »⁷⁷⁹. Par conséquent, si rien ne change, la collaboration Etat-Eglise court le risque d'entraîner un jour à la révolte des parents qui prennent en charge la prime des enseignants, et d'aboutir même à la suspension de la Convention.

III.2.4. Synthèse de la dynamique locale mise en place

La conduite d'un secteur public comme celui de l'Education suscite de nombreux commentaires. Pour certains, comme Gilles LEBRETON⁷⁸⁰, l'enseignement doit être le monopole de l'Etat, seul apte à diffuser les valeurs de la République. D'autres, de sensibilité résolument libérale, estiment au contraire que l'Etat doit en laisser le monopole au secteur

⁷⁷⁵ GANYWAMULUME MIRINDI J.C., *Le droit à l'Education en RDC. Plaidoyer pour une jouissance effective*, Mémoire de DES, Université Catholique de Bukavu, 2010 (mémoire), p. 30.

⁷⁷⁶ EKWA bis Isal M., « Le développement : un leurre, sans éducation de qualité », in *Congo-Afrique* (Janvier 2010), n°441, pp. 32-40 ; lire aussi Idem, « Pas de développement sans école et sans éducation de qualité... », in *Congo-Afrique* (Septembre 2008), n°427, p. 567.

⁷⁷⁷ MUGARUKA R., « Les universités congolaises... », *op. cit.*, p. 186.

⁷⁷⁸ Cfr LECLERC-OLIVE M, in LEBEAU Y. et alii, *op. cit.*, pp. 298-299.

⁷⁷⁹ Entretien avec un enseignant démissionnaire à Goma le 18.07.2011.

⁷⁸⁰ LEBRETON G., *Libertés publiques et droits de l'Homme*, 8^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2009, p. 438.

privé, afin de se préserver de la tentation de propager une idéologie officielle. D'autres enfin, préfèrent la liberté au monopole, et plaident pour la coexistence de ces deux secteurs, public et privé. Cette contingence collaborative offre l'avantage de stabiliser l'ordre local.

Cette dernière position, qui prône la collaboration des deux acteurs, est justement celle dont cette section résume les faits sans en reprendre l'évolution reprise dans le dernier chapitre comparatif. Néanmoins, donnant ainsi lieu à la contingence conflictuelle, la collaboration Eglise-Etat dans la gestion de l'éducation distingue trois phases distinctives : avant l'indépendance, entre 1971 et 1990 et après 1990. La convention du 26 février 1977 constitue le référentiel de la conduite des actions collectives dans ce secteur. Cette convention résulte donc du processus de négociation de ces deux partenaires afin d'améliorer le rendement de ce secteur. Cependant, dans sa concrétisation, les stratégies d'acteurs les inclinent à protéger les intérêts des uns et des autres et à afficher des comportements y afférents.

III.2.4.1. Des comportements stratégiques et leurs conséquences

III.2.4.1.1. Une Eglise opportuniste

L'engagement de l'Eglise et de l'Etat congolais à collaborer traduit le fait que l'éducation n'est pas une propriété du pouvoir public. L'Eglise veut aussi y participer. Sans chercher à supplanter l'Etat, elle veut l'aider par son savoir-faire. Toutefois, ses actes ne paraissent pas totalement exempts d'opportunisme. Celui-ci consiste à la recherche de plus de visibilité sociale et à viser du gain pour les agents pastoraux. Cet opportunisme de l'Eglise, malgré la limite de ses moyens, voile son ambition. Comme en témoigne notre interlocuteur⁷⁸¹, « *l'Eglise n'a pas encore compris son rôle par rapport à l'Etat. Elle continue à croire qu'il n'y a qu'elle qui est capable de faire quelque chose de plus que l'Etat jusqu'à chercher à remplacer l'Etat* ». Cette ambition va même court-circuiter le fonctionnement normal de l'administration : « *aujourd'hui, c'est par la Caritas par exemple qu'on paie les enseignants. Ainsi, on tue un service de SECOPE chargé de paie* ».

⁷⁸¹Entretien avec l'ex-Coordinateur des ECC à Paris, le 28.01.2012.

Il convient de rappeler que l'objectif de l'Eglise dans l'éducation est de sauver ce qui peut encore être sauvé, d'éviter à la jeunesse toute dérive. Mais cet engagement, quoique recommandé, n'aboutit pas à des résultats probants. Les évêques l'ont eux-mêmes reconnu lorsqu'ils affirmaient en 2003, qu'à cause de la prime, plus de 40% des jeunes ont perdu le droit à la scolarisation. Par conséquent, sur ce terrain de l'éducation, l'Eglise ne doit pas continuer à se considérer comme irréprochable. Elle « doit comprendre que c'est sa mission qui a échoué si les Congolais, qui sont à plus de 60% catholiques, ne peuvent pas être responsables et de bons gestionnaires de la chose publique ». Pire, la plupart de ces dirigeants congolais ont étudié dans des écoles catholiques et n'ont pas réussi à renverser la tendance. Cette responsabilité n'incombe pas seulement à l'Eglise, mais aussi et surtout elle est imputable au pouvoir public.

III.2.4.1.2. L'Etat incapable par mauvaise volonté

« Le thermomètre du développement d'un Etat est avant tout l'éducation »⁷⁸² car former les jeunes, c'est préparer en même temps l'avenir du pays. C'est pourquoi d'ailleurs, l'Etat congolais se fait un devoir de rendre obligatoire l'enseignement jusqu'au niveau d'études et à l'âge prévus par la loi, et d'éradiquer l'analphabétisme par la mobilisation des potentialités et ressources nationales (art. 46 et 48). Cependant, le prescrit et le faire sont deux choses différentes mais compatibles. La pratique en tout cas suppose que l'acteur soit animé d'une réelle bonne volonté.

Or, « l'Etat congolais se montre incapable de gérer par bonne volonté ». Et pourtant, il ne manque pas de moyens si l'on considère ses potentialités et ressources disponibles en tant que « scandale géopolitique »⁷⁸³. Cette absence de bonne volonté ne va pas faciliter à son partenaire la concrétisation de sa mission⁷⁸⁴. En particulier, l'Etat se montre défaillant dans son engagement de rémunérer les agents de l'éducation. C'est ce qui entraîne la crise de l'éducation avec ses corollaires.

⁷⁸² Entretien avec un prêtre congolais étudiant en Belgique (UCL), le 31.01.2012.

⁷⁸³ MUHINGISA J.-P., *op. cit.*, p. 4 ; Lire CROS M.-F. et MISSER F., *Géopolitique du Congo (RDC)*, éd. Complexe, Bruxelles, 2006, pp. 15-16 ; NASHI E., *Pourquoi ont-ils tué Laurent-Désiré Kabila ?*, L'Harmattan, 2007, pp. 75-76.

⁷⁸⁴ Entretien avec l'ex-Coordinateur des ECC à Paris, le 28.01.2012.

La non-exécution de l'art. 9 concernant le financement des écoles conventionnées, ajoutée à la crise⁷⁸⁵ économique qui s'est installée depuis les années 80, a fortement démotivé les enseignants et le personnel administratif impayés. Cette démotivation a conduit les citoyens à remettre en question les compétences de l'Etat, ce qui se répercute sur le résultat de l'entreprise. Pour Jürgen Habermas, ces crises de légitimation et de motivation sont des crises d'identité⁷⁸⁶. Il fallait par conséquent trouver localement une solution palliative. Ce fut le système de la prime ou la prise en charge des enseignants par les parents d'élèves. Ce système a beaucoup aggravé les choses. Cette initiative locale fut en effet différemment appréciée par la population. Elle présente des effets positifs et négatifs.

Du côté des effets positifs, on félicite la base pour sa participation. L'Eglise Catholique, qui en serait à l'origine, est particulièrement congratulée. Car devant la démission déclarée du pouvoir public, elle a dû sauver ce qui restait à sauver⁷⁸⁷. Elle a également ouvert un avenir où partenaire et acteurs deviennent artisans d'un monde meilleur. Par contre, du côté négatif, l'Eglise est condamnée pour avoir initié cette prise en charge des enseignants par les parents des élèves : selon certaines personnes, elle aurait dû exiger de l'Etat qu'il continue à prendre en mains ses responsabilités⁷⁸⁸. Elle est ainsi accusée de complicité avec l'Etat congolais. Face à la démission de celui-ci, l'Eglise aurait dû demander la résiliation du contrat de l'éducation en vertu de l'article 22 de la convention.

Quant à l'Etat, son irresponsabilité lui vaut une double conséquence : d'une part, « la perte de son autorité par rapport à l'enseignant congolais, parce qu'il n'a pas pu lui assurer un salaire décent qui l'engagerait à rendre des comptes à son employeur » ; d'autre part, « la perte de sa crédibilité aux yeux des enseignants, à cause des incohérences entretenues par les autorités »⁷⁸⁹ tant politiques qu'administratives.

⁷⁸⁵ MBAYA R., « Les besoins de la société », in *L'éducation de la jeunesse dans l'Eglise-Famille en Afrique*, op. cit., p. 299.

⁷⁸⁶ HABERMAS J., *Raison et légitimité : problème de légitimation dans le capital avancé*, op. cit., p. 69

⁷⁸⁷ Entretien avec le chef du personnel de la Coordination des ECC à Bukavu, le 07.07.2010.

⁷⁸⁸ MAYI MUKE L., op. cit., p. 118

⁷⁸⁹ KYOMBO F., op. cit., p. 7.

III.2.4.1.3. Les responsables politico-administratifs des écoles : serviteurs ou profiteurs ?

Il n'existe pas d'institution sans responsables administratifs. Ceux-ci, dans le contexte scolaire, collaborent avec les autres acteurs pour le bon fonctionnement des écoles. Ils coordonnent le système par des visites qu'ils organisent et des promotions qu'ils accordent aux agents selon des critères liés au mérite. Cependant, ils profitent souvent de leur position. Un agent l'a résumé en quelques mots : « *ces agents administratifs sont les plus corrompus de tous. Ils ne donnent pas de bons exemples bien qu'ils soient habilités à apprécier les autres. Il suffit de leur apporter une chèvre, ou un panier de manioc pour être promu le moment venu...* »⁷⁹⁰.

En outre, ces administratifs abusent de leur pouvoir en édulcorant la loi qu'ils sont censés représenter. L'évaluation qu'ils pratiquent dans les écoles paraît parfois moins un outil de contrôle que de répression des évalués. Plus d'un enseignant se lamente à ce propos : « *Ces agents qui viennent nous contrôler, se comportent souvent en surhommes. Ils ne nous prennent pas pour des hommes comme eux. Leur manière de donner des remarques ne traduit pas d'humanité ni d'amour. Et pourtant, ils ne sont pas différents de nous parce qu'ils affichent des sentiments dans leur contrôle* »⁷⁹¹.

On notera avec intérêt le renversement du paradigme dénoncé par cette critique : au-delà de l'asymétrie des rapports qu'elle instaure entre évaluateur et évalué, l'évaluation n'est plus vue comme un outil de contrôle visant l'amélioration du service public, mais au contraire comme une formalité, une action qui ignore à quoi elle sert. Et pourtant, comme le souligne Charles Hadji⁷⁹², « les pratiques d'évaluation ne devraient pas entrer en contradiction avec les finalités propres à leur contexte, et qui ont donné sens à l'activité ou à l'institution en cause ». Vu cette absence d'intégrité et d'impartialité de la part des évaluateurs, l'évaluation court le risque de perdre non seulement sa cohérence externe, mais aussi sa cohérence spécifique, c'est-à-dire sa légitimité sociale et épistémologique.

⁷⁹⁰ Entretien avec un enseignant à Bukavu le 22. 08. 2009.

⁷⁹¹ Entretien avec un enseignant à Bukavu, le 07. 07. 2011.

⁷⁹² HADJI C., *Faut-il avoir peur de l'évaluation ?*, op. cit., pp. 222-223 et 254.

C'est dans cette perspective que David Alis⁷⁹³ écrit : « il n'y a aucune méthode d'évaluation connue qui puisse aboutir à la perfection dans ses résultats et qui évacue complètement la subjectivité des évaluateurs ». Cette subjectivité qui laisse apparaître des sentiments dans le système de contrôle, démontre à suffisance qu'il s'agit fondamentalement « d'êtres humains, formés certes, mais qui doivent évaluer les dimensions d'un emploi rempli par d'autres êtres humains. C'est pourquoi il convient de minimiser le plus possible les erreurs en procédant à des contrôles lors de l'application d'un plan d'évaluation ».

Cet outil de contrôle donne aujourd'hui l'image d'un instrument de répression des évalués et d'auto-affirmation des évaluateurs rassurés par le pouvoir disciplinaire de l'évaluation, « un pouvoir de sanction qui a la caractéristique d'avoir une bonne conscience »⁷⁹⁴. Mais cette conscience ne se laisse pas voir à travers leurs actes. En effet, les « recommandations » qu'ils donnent à leurs protégés par exemple, ne respectent pas les conditions normales de recrutement des élèves. Devenues monnaie courante, elles imposent aux responsables scolaires d'inscrire des enfants aux conduites douteuses et peu aptes en termes d'assimilation. C'est ce qui justifie non seulement le surpeuplement de certaines classes, mais aussi l'indiscipline au sein des écoles. Ces autorités contribuent ainsi à saper l'autorité scolaire⁷⁹⁵. Un autre aspect selon lequel l'Eglise et l'Etat congolais n'ont rien à envier l'un à l'autre est la volonté d'instrumentaliser l'école pour en faire un outil de propagande idéologique.

III.2.4.1.4. La coopération conflictuelle au sein de l'éducation instrumentalisée

L'éducation est une priorité pour toute société. Elle représente pour l'Eglise et l'Etat congolais, un enjeu majeur pour leurs idéologies. C'est pourquoi, l'un comme l'autre voudraient l'utiliser pour influencer sur la jeunesse considérée comme promesse de l'avenir. Cette instrumentalisation de l'éducation fait de l'école un espace de la contingence collaborative et conduit par conséquent chacun des partenaires à mettre en place une stratégie en vue de protéger ses propres intérêts. L'Eglise va jusqu'à sensibiliser et à organiser les

⁷⁹³ ALIS D., *GRH. Une approche internationale*, 3^{ème} édition, Groupe de Broeck, 2011, p. 160.

⁷⁹⁴ LAQUIEZE A., « L'Etat peut-il être évalué ? L'exemple de l'enseignement supérieur et de la recherche », in ZARKA C., *Repenser la démocratie*, Armand Colin, 2010, p. 392.

⁷⁹⁵ Entretien avec un parent à Bagira-Bukavu, le 07. 07.2011.

parents d'élèves en vue de sauvegarder l'éducation de leurs enfants. L'Etat quant à lui, reste plutôt passif et laisse faire l'Eglise pourvu que l'essentiel soit réalisé.

Dans les interstices de ces stratégies se développent des jeux de pouvoirs, des rationalités parfois opposées et des ruses (bonnes ou mauvaises) qui, traduisant une asymétrie des rapports, résultent de la présence des hiérarchies. Certes, « la ruse se tisse dans l'ombre de la production de la hiérarchie ; elle appartient à la sphère du pouvoir et de l'autorité. A contrario, là où régneraient l'égalité, le bonheur, la transparence absolue pour tous, le pouvoir n'aurait plus de raison d'être »⁷⁹⁶.

Or, la présence de la rivalité dans la complémentarité d'acteurs fait de leurs relations, une coopération conflictuelle qui entraîne des conséquences sociales s'il est vrai que « là où deux éléphants se battent, c'est l'herbe qui en souffre », affirme un adage africain. Concrètement, cette coopération conflictuelle alourdit la tâche de l'enseignant déjà affecté par la défaillance de l'autorité publique. Car il est vrai que la démission de l'Etat congolais a beaucoup déséquilibré l'enseignant congolais ; même si l'initiation de la prime a remédié en partie à sa situation économique, elle n'a cependant pas freiné sa chute dans la paupérisation, avec comme conséquence la perte de dignité d'éducateur⁷⁹⁷.

III.2.4.1.5. Perte de la dignité de l'enseignant

La situation actuelle de l'enseignant congolais l'a bien éloigné de sa dignité sociale d'antan. Alors qu'hier, la société zaïroise considérait l'enseignant comme un homme de grande valeur, respectable et respecté, aujourd'hui il est devenu la risée de tout le monde au regard de ses conditions socio-économiques⁷⁹⁸. Cette perte de dignité en termes de déconsidération, d'hostilité sociale, voire de discrimination, est nocive pour la santé de l'enseignant⁷⁹⁹ ; elle le conduit par conséquent à inventer d'autres modes de vie qui ne sont pas compatibles avec sa véritable identité. Freddy KYOMBO l'a aussi remarqué : « il y a des

⁷⁹⁶ LAURENT P.-J., *Lieux et non lieux de la ruse dans la société mossi*, op. cit., pp. 182 et 177.

⁷⁹⁷ Entretien avec un groupe d'enseignants à Katana-Bukavu, le 22.07.2010.

⁷⁹⁸ SHANYUNGU MUPENDA-WATU A., « De la dégradation à la réhabilitation de l'enseignement en RD Congo. Eléments d'autopsie pour un Congo nouveau », in BUCYALIMWE MARARO S. (dir.), *Mgr Gaspard Kajiga Balihuta (1922-1976)*, op. cit., 433.

⁷⁹⁹ Cfr ZESIGER V. et CHASTONAY Ph., op. cit., p. 511.

enseignants qui ne sont plus dans leur rôle de Maître, tout simplement parce qu'ils véhiculent les « antivaleurs » telles que la corruption, le trafic d'influence et autres « travers » liés directement à la misère dans laquelle ils nagent. (...) Ils oublient même d'éduquer proprement les enfants qui leur sont confiés car ils les considèrent uniquement comme sources de revenu supplémentaire »⁸⁰⁰.

Ce qui autrefois était un « beau métier », fait honte aujourd'hui si bien que plusieurs Congolais (d'un certain âge, certes) regrettent la « belle époque »⁸⁰¹ pour l'enseignant congolais. Ce regret se justifie par sa situation socio-économique devenue intenable. Comme en témoignent ces propos d'une enseignante, « *Le logement insuffisant, les allocations inexistantes et les salaires sont non seulement insuffisants et maintenus en dessous de seuil de pauvreté à partir de l'idée qu'exerçant un travail non productif, l'enseignant n'a à tout point de vue que des aspirations modestes en ce qui concerne l'alimentation, l'habillement et les loisirs* »⁸⁰².

Et pourtant, comme le disait un agent administratif, « *l'enseignant était autrefois l'éclaireur du quartier. Tout a basculé contre sa dignité* »⁸⁰³. Il mène désormais une existence de plus en plus invivable. Cette perte de dignité sociale a fait de l'enseignant un mendiant, un « quémendeur insatiable »⁸⁰⁴ sur le dos des pauvres enseignés (écoliers, élèves) pour sa survie quotidienne. La suppléance financière exigée des parents, outre qu'elle hypothèque la nécessaire liberté de conscience des enseignants, n'apporte qu'un complément modique et insuffisant en raison de la pauvreté et du faible revenu de la grande majorité des familles⁸⁰⁵.

Cette modicité de la prime ne permet parfois pas que sa répartition entre enseignants respecte leurs différents échelons ou niveaux académiques. Un enseignant s'en est d'ailleurs plaint : « *Je ne comprends pas comment on peut continuer à travailler dans un système où le*

⁸⁰⁰ KYOMBO F., *op. cit.*, p. 7.

⁸⁰¹ La belle époque renvoie à celle où l'enseignant congolais vivait dans des bonnes conditions sociales. Rémunéré décemment, il exerçait avec une conscience professionnelle presque irréprochable, ce que l'on appelait alors le « beau métier », celui d'enseigner et d'éduquer la jeunesse montante, avenir de la nation. SHANYUNGU MUPENDA-WATU A., *op. cit.*, p. 433.

⁸⁰² Entretien avec une enseignante à Goma, le 26.08.2009.

⁸⁰³ Entretien avec un directeur d'école à Bukavu le 17.09.2010.

⁸⁰⁴ SHANYUNGU MUPENDA-WATU, *op. cit.*, p. 433.

⁸⁰⁵ MUGARUKA R., « Les universités congolaises... », *op. cit.*, p. 185.

*payement ne respecte pas le niveau de chaque enseignant. Tout le monde est nivelé. Aaa ! On tue inutilement le temps. Mieux vaudrait aller ailleurs »*⁸⁰⁶. Il est vrai que les problèmes de la rémunération qui se sont posés en RD Congo ne peuvent qu'affecter le moral de l'enseignant et défavoriser par conséquent son rendement.

Parmi les raisons qui justifient cette perte de dignité de l'enseignant, on peut entre autres noter⁸⁰⁷ : le gel des salaires antérieurs en raison de la situation économique ; le départ de cadres intellectuels qui ont quitté l'enseignement à un moment où ce secteur aurait dû s'en servir. Quant à la suppléance financière appliquée localement, elle livre tout le système à la corruption, condamne les élèves à un enseignement médiocre et entretient l'inégalité sociale entre les élèves.

III.2.4.1.6. Un système discriminatoire et sous perfusion

Devant son incapacité à maîtriser et gérer correctement le système éducatif, l'Etat a abandonné les écoles et les a laissées aux parents. La prise en charge des enseignants désormais assumée par les parents d'élèves a visiblement créé une réelle discrimination entre d'une part, la minorité bourgeoise faisant étudier ses enfants dans des écoles de qualité, et d'autre part, les masses populaires qui, dépourvues de tout moyen financier, se contentent inconditionnellement des écoles sans équipement didactique⁸⁰⁸.

Cette discrimination peut se justifier par le fait que « les enfants viennent de milieux socio-économiques différents : les uns sont aisés, les autres sont plongés dans la misère criante. D'où la mise en place de catégories d'élèves dans la plupart des écoles. L'école fonctionne alors comme une mutuelle d'entraide où les plus nantis portent le poids financier de ceux qui le sont moins »⁸⁰⁹. L'existence de ces inégalités sociales ou classes sociales dans les écoles, n'offre pas des chances égales à tous les enfants.

⁸⁰⁶ Entretien avec un enseignant à Bukavu-Walungu, le 11.08.2010.

⁸⁰⁷ Cfr OCDE, *Programme de gestion du rendement à la fonction publique fédérale du Canada. Régir la performance dans le secteur public*, Colloque tenu du 12-13 mars 2002, Berlin, p. 7.

⁸⁰⁸ MUGARUKA R., « Les universités congolaises... », *op. cit.*, p. 184.

⁸⁰⁹ CEGC, *Les droits de l'homme dans la région des Grands Lacs*, réalité et illusion, Academia-Bruyant, Bruxelles, 2003, pp. 199-200.

Des syndicalistes ont fustigé cette attitude des gestionnaires de certaines écoles catholiques. Ecoutons-les : « Nous condamnons l'attitude et les actes des gestionnaires qui transforment certaines écoles chrétiennes en institutions scolaires réservées aux nantis. Ils mettent en place des mécanismes discriminatoires vis-à-vis de la majorité des enfants congolais qui sont issus des familles pauvres »⁸¹⁰ parce que leurs parents ne sont pas tous en mesure de payer les frais⁸¹¹. Cette distinction entre « parents riches » et « parents pauvres » ne fera qu'affaiblir la portée et la légitimité de la revendication des enseignants auprès de l'Etat démissionnaire.

Dans la mesure où les enfants connaissent leurs catégories et en font souvent un objet d'échange, on peut s'imaginer le type de relations qui s'établissent entre les enfants des catégories extrêmes. A ce sujet, au cours d'une réunion de parents où les questions d'argent avaient éclipsé les problèmes pédagogiques, un participant se « plaignait du fait que son fils ne fréquente plus l'école, parce qu'un méchant élève lui a dit qu'il étudiait sous perfusion »⁸¹².

Il est clair que de telles conditions affectent la psychologie de l'enfant, voire sa santé. Tout en restant condamnables parce que nuisibles à la santé physique⁸¹³, ces facteurs ne peuvent en aucun cas favoriser l'assimilation de l'éducation pour la simple raison que le droit à l'éducation n'a jamais entériné ce système discriminatoire. Au contraire, il le repousse. Mais l'Etat en est responsable à cause de son irrégularité dans le paiement des enseignants fonctionnaires. Il a préféré se décharger de ses responsabilités et abandonner ce secteur éducatif à son propre sort. Entre temps, la prime initiée comme système palliatif a rendu les enseignants dépendants vis-à-vis des parents d'élèves.

Dans la mesure où les frais scolaires supportés par les parents d'élèves sont la source financière principale des écoles, celles-ci – pour le recouvrement de ces frais – recourent à des pratiques et procédures contraignantes, notamment le renvoi des élèves, la retenue des bulletins, le refus de faire passer les examens, etc. C'est ce que semble stigmatiser une parente

⁸¹⁰ KYOMBO F., *op. cit.*, p. 7.

⁸¹¹ GANYWAMULUME MIRINDI J.C., *op. cit.*, p. 34.

⁸¹² CEGC, *Les droits de l'homme dans la région des Grands Lacs*, *op. cit.*, p. 200.

⁸¹³ ZESIGER V. et CHASTONAY P., *op. cit.*, pp. 510 et 512.

par ces paroles : « *Je ne dirais pas que le système scolaire fonctionne bien dans notre pays. Car nulle part au monde, les enseignants sont payés par les parents d'élèves. Quand nous n'avons pas payé cette prime, nos enfants n'étudient pas avec les autres, et ne peuvent même pas participer aux examens* »⁸¹⁴.

Ces pratiques ont des conséquences néfastes sur la formation de l'enfant. Car, un élève renvoyé pendant une période et qui revient à l'école après que les parents se sont acquittés de la prime ne bénéficie d'aucun cours de récupération. Les matières auxquelles il n'a pas assisté pendant son absence constituent une perte irrécupérable dans son processus de formation. Cette absence souvent répétée de l'école est à la base d'un manque d'assiduité, voire d'instabilité chez nombre d'élèves⁸¹⁵. Elle est un grand facteur d'échec et de déception qui les conduit souvent à un abandon involontaire de leur droit à l'éducation (article 46 de la constitution). Tous ces faits prouvent à suffisance l'irresponsabilité de l'Etat reconnue comme la source de l'inefficacité des services sociaux notamment l'éducation.

III.2.4.1.7. L'inefficacité du système éducatif comme conséquence de l'irresponsabilité

La légitimité d'un Etat relève de la volonté des dirigeants publics d'assurer le bien-être collectif. Abandonner ainsi les contribuables à leur triste sort apparaît comme une des preuves de l'irresponsabilité de l'Etat congolais. Cette irresponsabilité laisse déverser dans la société un grand nombre de jeunes dépourvus de formation qui constituent à la fois un fardeau et une perte pour les Nations sous-développées. Cette jeunesse inoccupée devient « une jeunesse sacrifiée »⁸¹⁶ et par la suite un danger pour la société⁸¹⁷. N'est-ce pas pour ces raisons qu'en Occident l'instruction est obligatoire jusqu'à 18 ans dans la plupart des pays ?

Bref, ces différents facteurs ont un effet négatif sur les plans social et psychologique, ils engendrent des coûts matériels et nuisent à la santé⁸¹⁸. Ils entraînent la baisse de qualité de

⁸¹⁴ Entretien une parente à Bukavu, le 16.08.2010.

⁸¹⁵ Entretien avec un enseignant à Kadutu-Bukavu, le 21.07.2011.

⁸¹⁶ MUKANYA J.-B., *Eglise catholique et pouvoir au Congo/Zaire*, L'Harmattan, 2008, p. 174.

⁸¹⁷ AFANOU J., *op. cit.*, p. 191.

⁸¹⁸ ZESIGERV. et CHASTONAY P., *op. cit.*, p. 511.

l'instruction telle que le révèlent les différents rapports du PNUD⁸¹⁹ : ceux-ci dénoncent l'inefficacité du système scolaire supporté par les ménages⁸²⁰ appauvris. Pourtant, en dépit d'insatisfactions, cette convention véhicule des atouts permettant à l'école d'entretenir des relations entre les différents acteurs.

III.2.4.2. Les ressources des acteurs

III.2.4.2.1. La proximité géographique d'acteurs locaux

Comme l'exprimait un parent, « *l'Etat a l'avantage d'avoir un partenaire comme l'Eglise catholique : une institution bien enracinée dans le social et qui est surtout écoutée par la population. Sinon, depuis longtemps tout aurait déjà bâclé* »⁸²¹. Certes, la connaissance du terrain, favorisée par la proximité géographique des acteurs⁸²², est un important facteur de réussite. Le désir de responsabiliser les individus au lieu de les ignorer, s'inscrit dans l'objectif de faire émerger un nouveau rapport avec le partenaire.

Ainsi pour le responsable, la préoccupation sera de concilier deux mondes⁸²³ : l'autonomie et la contrainte, la vie personnelle et la vie professionnelle en vue d'évoluer de la responsabilité vers l'autonomie, de permettre à chacun de déployer la créativité qu'il peut apporter à l'édifice. Dès lors, l'entreprise n'est plus l'entité la plus importante mais plutôt les hommes qui en sont la réalité tangible et qui, par conséquent, doivent faire « vivre la confiance, par l'exemplarité : faire ce que l'on dit, dire ce que l'on fait pour que les personnes se sentent rassurées sur la morale de l'entreprise et les intentions de ses dirigeants »⁸²⁴.

⁸¹⁹ MWAMBA L., *Dictionnaire de référence des dates et des événements historiques en RD Congo. Jubilé du cinquantième anniversaire d'accession à l'indépendance, de 1960 jusqu'en 2010*, éd. Melonic, 2010, p. 49.

⁸²⁰ LUBULA M., *Analyse de la demande d'éducation, Approche macro-économique*, Mémoire, Faculté de sciences économiques, U.C.B., 2000.

⁸²¹ Entretien avec un parent à Bukavu, le 12. 07. 2009.

⁸²² COOPMAN P. et DE LOEUL E., « ONG et entreprises : peu des fond(s) en commun », in *Défis du Sud*, n°72, 2006, p. 25.

⁸²³ CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., pp. 47-48 ; Lire aussi COMBE P. & DESCHAMPS P., op. cit., p. 62.

⁸²⁴ COMBE P. & DESCHAMPS P., op. cit., p. 65.

III.2.4.2.2. L'école comme instrument de socialisation : atout naturel ou effet de convention ?

L'éducation joue un rôle capital dans le développement aussi bien social, économique que politique. Elle est au fondement même de toute société. Entendue sous cet aspect, elle met en jeu des initiateurs et des initiés, des éducateurs et des éduqués. Pour harmoniser l'interdépendance des acteurs, elle recourt à des instruments tels que l'école et ses normes. Ce sont donc des instruments grâce auxquels « chez l'homme les capacités éduquées permettent au-delà d'une adaptation, une transformation du milieu lui-même ; en outre, non moins humaine, l'éducation transforme les êtres instinctifs et indifférenciés à la naissance en membres de la société, capables de contribuer à sa subsistance ou à son développement, par tel savoir-faire, et sachant y établir des rapports sociaux en fonction de tels schémas »⁸²⁵.

José Afanou peut alors affirmer que l'école est un outil nécessaire pour trouver une profession réellement désirée, « un passage obligatoire qui fait de l'être, une personne responsable et de la Nation, une entité indépendante et autonome. L'école est l'essence même du développement humain et c'est le développement humain qui entraîne le développement national »⁸²⁶. Ce lieu de socialisation peut être une école publique, privée ou conventionnée et, par conséquent, la socialisation est l'effet de toute école opérationnelle. Elle est donc propre à toute école quelle que soit sa nature.

Pendant longtemps, seuls les sociologues continuaient à rappeler qu'au-delà de la production des biens, l'entreprise doit également produire du social et enrichir les rapports humains qui relèvent de ses fonctions latentes : éducatrice, sociale et socialisatrice⁸²⁷. Il en va de même pour l'école : la convention poursuit d'autres aspects comme le moral. Bien que les clauses de la convention scolaire ne soient pas entièrement respectées par l'Etat congolais, la convention elle-même a informellement⁸²⁸ permis l'entretien ou le réchauffement des relations entre la famille et l'école. Cette convention entretient en commun un idéal de

⁸²⁵ ISAMBERT-JAMATI V., « Types et fins de l'éducation », in *Encyclopaedia Universalis*, 2007.

⁸²⁶ AFANOU J., *La Réforme du Système Educatif Africain pour l'Autonomie et le Développement Continental*, L'Harmattan, 2009, p. 191.

⁸²⁷ COMBE P. et DESCHAMPS P., *op. cit.*, p. 36.

⁸²⁸ L'allusion est faite au système palliatif mis en place, c'est-à-dire la prise en charge des enseignants par les parents d'élèves.

partenariat famille-école et attache du prix à l'engagement des parents pour la réussite scolaire de leurs enfants⁸²⁹.

Le système de prime a fait de l'éducation un champ de coopération et de l'école un lieu de socialisation où interviennent plusieurs acteurs : des élèves, des enseignants, des parents, des syndicalistes, des autorités politiques et spirituelles. Ceci nous conduit à nous interroger sur l'importance du rôle des nouveaux acteurs dans l'administration des Ecoles Conventionnées Catholiques.

III.2.4.2.3. L'émergence des nouveaux acteurs

Dans le fonctionnement des écoles au niveau diocésain, la Coordination Diocésaine entretient des relations avec les différentes paroisses du diocèse (Conseils Pédagogiques Paroissiaux) et les écoles qu'elles abritent.

III.2.4.2.3.1. Les Conseils Pédagogiques Paroissiaux et les parents

Avec la défaillance de l'Etat congolais, on a vu émerger d'autres acteurs qui participent au fonctionnement des écoles à Bukavu. Il s'agit des conseils pédagogiques Paroissiaux qui opèrent au niveau des paroisses du diocèse de Bukavu. Chacun de ces conseils comprend le Curé comme responsable de la paroisse, les dirigeants des différents secteurs de la paroisse, les chefs d'établissements primaires et secondaires sis dans cette paroisse, les représentants des enseignants, des parents au niveau de chaque école, et des élèves.

Cette participation des parents à la gestion des écoles leur assure le sentiment d'être pris en considération par les dirigeants, mais elle éveille aussi leur prise de responsabilité en participant au processus de décision. Ces parents sont englobés dans l'ANAPeCo (Association des parents et élèves du Congo). N'eût été leur bonne volonté de prendre en charge les enseignants de leurs enfants, on ignore ce que serait aujourd'hui l'enseignement à Bukavu, en RD Congo et le sort des enseignants. Cette belle initiative et cet effort important pour la

⁸²⁹ MEHAN H., « Comprendre les inégalités scolaires : la contribution des approches interprétatives », in FORQUIN J.C., *Les sociologues de l'éducation américains et britanniques*, De Boeck Université, p. 324.

scolarité de leurs enfants⁸³⁰, traduisent leur prise de responsabilité, ainsi que leur participation à l'éducation de leurs enfants.

Il apparaît cependant que certains de ces agents sociaux de l'éducation ne jouent plus convenablement leur rôle d'antan, celui d'auxiliaires des enseignants à la maison. Nombre d'entre eux usent du principe d'opportunité. Leur appartenance aux comités scolaires laisse un libre accès à leurs enfants d'une part et, d'autre part, elle leur offre une certaine autorité en leur permettant de mener - avec les dirigeants de l'école - un jeu de complicité dans la mauvaise gestion de frais scolaires ou de la prime des enseignants.

A ce sujet, un parent nous livrait son étonnement : « *Miyesiyasikiyaka sababuganiwalewa comité des parents hawabadirikake. Kila mwaka ni walewale tu. Hata mandat yaoinayisha, watafanyanguvuyaboyoteiliwachaguliwetena ; ni mambo yakusangaza. Labdakunafaidakatikakazi ile, c'est-à-dire Moi je n'ai jamais compris pourquoi les membres du comité des parents ne changent pas. Chaque année ce sont toujours les mêmes. Même s'ils arrivent au bout de leur mandat, ils font tout pour être réélus ; c'est vraiment étonnant ; peut-être y a-t-il intérêt dans l'exercice de cette fonction* »⁸³¹.

Il est vrai que dans plusieurs écoles, on paie outre la prime des enseignants d'autres frais (de construction, de participation aux examens d'Etat, etc.) exigés par l'école selon ses priorités. Curieusement, rien n'est fait en termes d'amélioration des bâtiments. Les constructions ne se faisant pas, certains dirigeants scolaires de Bukavu, lors des réunions des parents, représentent toujours les mêmes problèmes. Cette répétition continuelle semble traduire un sentiment selon lequel l'école est devenue pour l'autorité scolaire une entreprise rentable⁸³².

Il en résulte que ceux qui étaient loués pour leur participation à la formation de leurs enfants, deviennent complices par leur implication ou par leur passivité. D'autres se livrent au

⁸³⁰ AFANOU J., *op. cit.*, p. 191.

⁸³¹ Entretien avec un parent à Bukavu, le 23.07.2009. Selon d'autres témoignages, il semblerait que les parents membres du comité (des parents) sont exemptés de la prime pour enseignants en vertu du service qu'ils rendent. Il y a donc un enjeu lié à ce poste. Entretien avec des enseignants à Bukavu, le 28.10.2012.

⁸³² Entretien avec un parent à Bukavu, le 09.07.2011.

trafic des pièces scolaires pour faire monter de classe leurs enfants car ils ne tolèrent plus que leurs fils redoublent quel que soit son niveau.

III.2.4.2.3.2. Les élèves et leurs enseignants déshonorés

Autrefois, l'enseignant était considéré comme un modèle. Cette situation est révolue à Bukavu où les élèves ne respectent plus leurs enseignants. Ils les considèrent désormais comme des camarades⁸³³. Si l'élève respecte son maître, c'est seulement pendant l'année scolaire. Une fois l'année finie, le respect disparaît. Il n'est même pas rare d'assister à des scènes où l'enseignant est menacé, voire frappé parce que l'élève n'a pas réussi aux épreuves conclusives de l'année scolaire⁸³⁴.

L'on voit même des parents qui dénigrent l'enseignant et sa carrière sous prétexte que celle-ci n'est pas rentable. Ils découragent ainsi leurs enfants de poursuivre leurs études, ou leur affirment simplement que la carrière enseignante n'a pas d'avenir. Pareils propos s'accompagnent parfois de caricatures. C'est le cas d'un parent qui disait à son fils : « *ta réjouissance est similaire à celle de l'épouse d'un enseignant lorsque son mari a touché son salaire. Mais quel salaire, le pauvre ! Ils peinent terriblement !* »⁸³⁵. Devant des tels propos, quel enfant oserait encore s'engager dans cette carrière ? Beaucoup de gens ne respectent plus les enseignants car ils savent leur misère criante; une misère que certains élèves exploitent pour corrompre leurs maîtres.

III.2.4.2.4. La corruption qui dépanne : un mal nécessaire ?

La corruption est généralement reconnue comme antivaleur et par conséquent comme contre- développement. Bien qu'elle soit un mal moral, elle peut néanmoins impliquer un aspect positif. Ce témoignage d'un enseignant « *N'eût été l'intervention de cet enseignant, je ne serais pas monté de classe. Il m'a beaucoup aidé. Je lui dois une grande reconnaissance* »⁸³⁶, nous conduit à l'idée que les rapports se gratifient, mais aussi ils

⁸³³ Entretien avec une enseignante à Kabare-Bukavu, le 26.07.2010.

⁸³⁴ Entretien avec un parent à Bukavu, le 09.07.2011.

⁸³⁵ BYANDA B., déjà cité.

⁸³⁶ Entretien avec un élève à Bagira-Bukavu, le 12.07. 2011.

s'étendent sur le temps car poursuit notre interlocuteur : « *Je lui rendrai un jour ce qu'il m'a fait* », sous-entendu *une récompense, une redevance*.

Dans cette même optique, un élève affirme : « *en société, les gens doivent s'entr'aider... Aujourd'hui c'est moi, demain c'est lui qui sera dans le besoin. Eh, Oui ! A chacun, son tour. Comme cet enseignant m'a aidé, moi aussi un jour je l'aiderai si pas lui, du moins son fils* »⁸³⁷. Cette réciprocité étendue au devoir moral d'exprimer sa gratitude, révèle en quelque sorte la continuité des bons rapports entre les deux partenaires. Dans son approche évolutionniste relative à la corruption, Edward Van Roy⁸³⁸ ne semble pas s'éloigner de cette affirmation. Il apprécie plutôt la valeur de la corruption dans la mesure où elle entraîne simultanément au niveau économique et social des interactions dynamiques entre les acteurs ; elle implique dans le temps l'entretien du relationnel, de l'interdépendance.

Peut-on dès lors reconnaître comme un bien le mal moral qu'est la corruption ? De nombreux témoignages semblent l'affirmer. En effet, décrivant la corruption, un enseignant déclare, « *La situation que nous traversons aujourd'hui nous apprend tant de choses. Elle nous apprend à voir la vie autrement si bien qu'à certains moments la corruption ne paraît plus comme un mal, mais un mal nécessaire car elle nous dépanne. C'est la faim qui apprend à manger, a-t-il ajouté* »⁸³⁹.

Abondant dans le même sens, Sabine Saurugger⁸⁴⁰ soutient la possibilité de l'apprentissage dans des situations où l'individu ou le groupe est confronté à l'évidence claire et incontournable d'un échec politique. Tel que le soutient Olson, à moins d'une forme de contrainte ou de tout autre dispositif particulier destiné à faire en sorte que les individus

⁸³⁷ Entretien avec un élève à Nyamugo-Bukavu, 03.07.2010.

⁸³⁸ Edward Van Roy évoque trois approches de la corruption: ethnocentrique, fonctionnaliste et évolutionniste. L'approche ethnocentrique désigne en effet la corruption comme ensemble de pratiques qui s'écartent tant de la morale universelle, de la linéarité du développement que du droit positif en vigueur. A ce niveau, la corruption est absolument anti développement. Par contre dans l'approche fonctionnaliste, la corruption comme output peut se révéler a-morale ou non, facteur de développement ou non. L'approche évolutionniste quant à elle, apprécie à l'aune de l'évolution la valeur de la corruption en termes des rapports interdépendants qu'elle peut entraîner. Dans les deux dernières approches, tout dépend des circonstances de lieu et de temps. Lire VAN ROY E., « On the Theory of Corruption », in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 19, n° 1, October 1970, pp. 86-110.

⁸³⁹ Entretien avec un enseignant à Katana, le 13.08.2010.

⁸⁴⁰ SAURUGGER S., *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économique et l'élargissement de l'Union Européenne*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 305.

agissent en vue d'atteindre un objectif commun, des individus rationnels et intéressés n'agiront pas de manière à réaliser leurs intérêts communs ou collectifs⁸⁴¹.

Sur cette lancée de lecture positive de la corruption, il faut signaler en outre que sa richesse factuelle peut également servir de germes pour les futures normes car le droit naît du vécu de la collectivité, de ses difficultés, de ses conflits, de son agir quotidien. On peut dès lors constater que la corruption se perçoit comme mal nécessaire dans la mesure où elle est non seulement facteur d'interdépendance, d'instruction, mais aussi source de législation sociale.

Conclusion du chapitre

Tout compte fait, ce chapitre nous aura révélé que, de la période coloniale jusqu'en 1970, l'enseignant jouissait de conditions indiscutablement favorables. C'est après 1970 que celles-ci ont commencé à se détériorer. L'enseignant devient la risée de la société suite à la dégradation des conditions socio-économiques. Il invente par conséquent un autre mode vie : la débrouillardise. Les répercussions sur la qualité de l'école sont vite évidentes. A l'initiative de l'Eglise locale de Bukavu, les parents soucieux des études de leurs enfants, se sont concertés pour prendre les enseignants en charge en contribuant à leur salaire par la prime. Ce système palliatif semble soulager l'Etat resté longtemps insensible aux cris de ses agents.

Cette analyse du secteur de l'éducation révèle en somme l'Eglise et l'Etat congolais comme des associés-rivaux dont les ressources sont divergentes. Alors que l'Etat dispose de la force de contrainte, de l'information et de ressource financière dont dépend primordialement leur collaboration, l'Eglise quant à elle, se contente de son savoir-faire, de son expérience et de la proximité environnementale qui lui facilitent la communication avec l'environnement social et lui permettent de gagner la confiance de ce dernier.

La mise en œuvre de ces ressources dépend de la marge de liberté et des intérêts poursuivis par chacun de ces partenaires. Les incertitudes (la démission de l'Etat, l'insuffisance de salaire des enseignants, la grève, etc.) qui en résultent, ont l'enfant comme

⁸⁴¹ Olson cité par OSTROM E., *op. cit.*, p. 18.

enjeu. Elles sont à la base des rapports conflictuels qui se manifestent généralement par des actions non violentes souvent réprimées par le pouvoir public. La quête de stabilisation recourt au système de négociations. La stabilisation des rapports n'exclut pas cependant d'éventuels conflits dus notamment à l'inobservance des règles, à la carence des ressources, etc. Par conséquent, le partenariat dans le secteur de l'éducation est aussi bien coopératif que conflictuel. Il est donc fragile, instable ou contingent. En revanche, dans le secteur de la santé que développe le chapitre suivant, la réalité des faits semble se présenter autrement.

CHAPITRE IV. L'ANALYSE DU SECTEUR DE LA SANTE A BUKAVU

Le chapitre précédent a analysé le système d'actions concret de la collaboration Eglise-Etat congolais dans le secteur de l'éducation à Bukavu. Le présent chapitre quant à lui, questionne les enjeux et stratégies de la collaboration de ces deux partenaires dans le secteur de la santé à Bukavu. Il va exposer successivement la situation évolutive de ce secteur, le mécanisme de collaboration et l'implication de la base dans la redynamisation dudit secteur. Abordons dès à présent le contexte socio-historique de ce secteur.

IV.1. Contexte de la santé à Bukavu

IV.1.1. Une œuvre et un instrument pour la mission

L'Eglise, de tout temps, s'est préoccupée de la santé. A la suite du Christ, ce souci de l'Eglise pour les malades continue de se manifester aux souffrants. Comme l'ont souligné les Pères synodaux, l'Eglise est résolument engagée dans la lutte contre les infirmités, les maladies et les grandes pandémies⁸⁴² à travers ses institutions de santé. Selon les recommandations de Benoît XVI, ces institutions seront gérées conformément aux règles éthiques de l'Eglise, à son enseignement et en faveur de la vie. Elles viseront la transparence et serviront surtout le bien du malade⁸⁴³. En tant qu'instrument de mission, elles sont une concrétisation de l'évangile du Christ guérissant toute maladie et toute infirmité (Mt 10, 1 ; Mc 1, 32 et 34 ; 6,13 et 55).

De manière particulière, l'évangélisation de la région de Bukavu (le Bushi) s'est accompagnée de la création des œuvres sociales. Le missionnaire estimait en effet que pour mieux évangéliser, il fallait que son évangélisation soit soutenue par une action apostolique. En vue de s'occuper de l'homme tout entier, il (ce missionnaire) a trouvé utile d'agir aussi bien sur l'esprit (éducation) que sur la matière en tant que corps humain. C'est alors que les premières missions, en collaboration avec le pouvoir colonial, s'engagèrent à fonder des hôpitaux et des léproseries, à multiplier dans la mesure du possible des petits dispensaires afin

⁸⁴² Cfr *Deuxième Assemblée spéciale du Synode des Evêques pour l'Afrique, Message final* (23 octobre 2009), n. 31.

⁸⁴³ BENOIT XVI, *L'engagement de l'Afrique*, op. cit., p. 92.

d'assurer et améliorer les soins de proximité et de premiers secours⁸⁴⁴. Agissant ainsi, il s'inscrivait dans la mission de l'Eglise : s'occuper de l'homme et tout l'homme.

IV.1.2. Organisation médicale au Congo après 1960⁸⁴⁵

IV.1.2.1. De 1960 à 1975

Dès son accession à l'indépendance, la RD Congo hérite d'un système de santé basé essentiellement sur des hôpitaux et dispensaires appuyés par des équipes mobiles de lutte contre les grandes endémies. Les multiples crises politiques que connaîtra le pays immédiatement après, et qui se sont accompagnées de l'effondrement progressif de l'économie, ne vont pas épargner le secteur de la santé. C'est ainsi que très vite, les nombreux hôpitaux et dispensaires du pays vont se retrouver démunis de leurs équipements, et la chaîne d'approvisionnement en médicaments connaîtra plusieurs ruptures entre le niveau central et les points d'utilisation. Les autorités sanitaires ont dû faire face à des difficultés d'ordre technique et administratif qui persistent encore en grande partie à l'heure actuelle.

D'un côté, la pénurie de personnel médical a commencé à se faire sentir dès les premières années de l'indépendance ; car après les troubles qui ont suivi l'indépendance, le Congo a perdu une grande partie de son personnel médical, surtout les cadres supérieurs. Ceux-ci quittaient le pays pour poursuivre leur formation, ou abandonnaient la médecine des soins pour s'adonner aux activités politiques et administratives⁸⁴⁶. De l'autre côté, l'organisation administrative des services médicaux a subi une profonde modification. Il fallait l'adapter aux difficultés du moment. Après l'avènement de Mobutu le 24 novembre 1965, la coordination entre l'échelon central et les échelons provinciaux est devenue insuffisante.

Suite aux difficultés politiques qui ont influé sur le secteur de la santé, le Congo a alors demandé une assistance médicale. Il a été et continue à être assisté au niveau médical,

⁸⁴⁴ BENOIT XVI, *L'engagement de l'Afrique*, op. cit., p. 93.

⁸⁴⁵ Lire à ce sujet NJANGU K., *Essai de l'organisation médicale belge au Zaïre : cas de la FOMULAC-KATANA et du CEMUBAC-IRS/LWIRO (1880 à 1983)*, ISP-Bukavu (mémoire), 1986, pp. 25-45.

⁸⁴⁶ *Rapport de la mission CEE au Congo, problèmes humains*, fascicule V, 1963, p. 6.

par des missions religieuses, par des œuvres philanthropiques, par l'organisation mondiale de la santé et l'O.N.U, par des groupes nationaux de la Croix-Rouge, des entreprises privées et l'assistance technique belge. Les missions, pour ne prendre que ce cas, comprennent les congrégations catholiques et les sociétés missionnaires protestantes qui ont apporté une aide financière à l'organisation médicale du Congo après l'indépendance⁸⁴⁷.

Comme l'heure était à l'analyse des besoins et des projets d'aide, l'Organisation Mondiale de la Santé et la CEE envisageaient de nombreux projets, principalement celui du programme de santé de ce pays. Elaboré à la fin de l'année 1964, ce programme semble une copie du programme belge. Pour l'adapter aux réalités zaïroises de 1975, l'on dépassa l'aspect purement curatif de la médecine en vue d'impliquer la promotion de la santé par l'amélioration de l'hygiène générale et l'action préventive contre toutes les causes de maladies.

Ainsi, la mission du département de la santé (ministère de l'époque) consistait essentiellement à réduire l'état endémique et améliorer la santé générale de la population du pays, à prévenir l'éclosion d'épidémies, à assurer le fonctionnement des établissements hospitaliers du gouvernement et des institutions qui s'y rattachent, à favoriser le recrutement et la formation professionnelle du personnel médical⁸⁴⁸.

IV.1.2.2. Période de 1976 – 1985

Dans la période suivante, l'effort en vue d'améliorer la santé publique se poursuivait. Même s'ils s'adaptaient aux conditions du milieu, les objectifs du Conseil national de Santé étaient calqués sur ceux élaborés par la Belgique. Ils portaient sur les points suivants : l'élévation du niveau de la santé de la population zaïroise comme objectif humaniste ;le soin prioritaire des enfants et des mères, car c'est en s'attachant aux problèmes des jeunes qu'une politique sanitaire montre sa valeur⁸⁴⁹ (Il s'agit des mères et leurs enfants à naître, ou déjà nés,

⁸⁴⁷ Statistique élaborée par la mission CEE au Congo, 1963.

⁸⁴⁸ « Programme de santé de la République du Congo », in *Rapport mission CEE au Congo, op. cit.*, 1963, p. 22.

⁸⁴⁹ SANKALE M., *Médecins et action sanitaire en Afrique*, Présence Africaine, Paris, 1969, p. 155.

sans oublier les adolescents, les adultes productifs et les vieillards⁸⁵⁰ ; la recherche de la prévention et l'assainissement des villes et des villages du Zaïre ; le rejet du triomphalisme médical.

Malgré ces résolutions concrètes, le domaine sanitaire n'a pas été épargné par les convulsions que connut le Congo au lendemain de son indépendance. Il faut cependant noter que l'après '80 a été pire encore. D'où la question de savoir pourquoi le système de santé s'est montré moins performant dans les années 80, une période durant laquelle le FMI (surtout après 1985) a imposé aux pays du Sud des restrictions économiques ?

Au lendemain de cette période, les restrictions budgétaires suivies des troubles sociopolitiques se sont répercutés sur le système de santé⁸⁵¹. Elles ont donné lieu à l'introduction d'interventions humanitaires ; à la prédominance des stratégies de survie individuelles et institutionnelles qui ont conduit à une multiplication des structures aussi bien de formation que de prestation des soins ; au découpage et à l'intégration des structures de la zone de santé ; à la désintégration qui se traduit par la désarticulation des éléments du système, à l'exercice anarchique des activités de santé, à la production de services de santé de qualité douteuse et à la déshumanisation des services de santé.

Quant au système de financement, il reposait principalement sur trois sources : le budget de l'Etat, les apports extérieurs (bilatéraux et multilatéraux) et le recouvrement des coûts des soins et services de santé auprès des usagers (jusqu'à 70% des frais de fonctionnement), avec ce que cela comporte d'effets pervers. A cause du désengagement progressif de l'Etat dans le financement du système de santé, la contribution des malades a augmenté pour financer les niveaux administratifs supérieurs. Au fil des années ce système de taxation informelle et inéquitable s'est enraciné ; il est devenu un des moteurs du système pour la survie financière des usagers et des institutions médicales.

Vers la fin des années 1980, on observait déjà une mauvaise gouvernance et une baisse constante des ressources nationales consacrées à la santé. L'essentiel se résume en ceci : une

⁸⁵⁰ « Manifeste de la santé et du bien-être du peuple zaïrois », dans *le document de politique générale du Conseil national de Santé et du bien-être de la République du Zaïre*, mars 1975, archives de la FOUMULAC, p. 6.

⁸⁵¹ Lire *Stratégie de renforcement du système de santé*, RD Congo, juin 2006, p. 12

désarticulation voire une fragmentation des services de la zone de santé ; des interventions verticales non coordonnées, peu efficaces en lieu et place des services de santé intégrés, continus et globaux ; une émergence des services privés lucratifs non coordonnés et de qualité douteuse. Pour satisfaire à cette situation, il s'avérerait nécessaire de procéder à des partenariats avec des privés comme ce fut le cas du BDOM-Bukavu.

IV.1.2.3. Le partenariat entre BDOM et Ministère de santé

Pour répondre aux effets de la mauvaise gouvernance dans le secteur sanitaire, l'Etat trouva nécessaire de conclure un partenariat en vertu de l'ordonnance n°71/199 du 24 juillet 1971 relative à la participation des personnes privées à l'action médicale de l'Etat. Etant donné que l'Eglise catholique en RD Congo, eu égard à sa nature et à sa mission, est toujours engagée, à travers ses Bureaux Diocésains des Œuvres Médicales (BDOM), dans la promotion de la santé de la population, elle accepta par le biais de ses instances (la Conférence Episcopale Nationale) de collaborer avec le Gouvernement de la RD Congo dans la réalisation de sa politique nationale de santé (PNS).

Cette convention entre l'Etat et l'Eglise dans le domaine de la santé s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre par le Ministère de l'approche contractuelle du partenariat. Elle se réfère expressément au « Vade-Mecum du partenariat » dont les parties déclarent adopter le contenu. Elle procède plus particulièrement de la volonté d'intégrer les activités d'acteurs privés à la réalisation de la politique nationale de santé dans le respect des normes étatiques et de l'identité du partenaire. Cette collaboration se propose de répondre à la fois au bien-être des populations bénéficiaires et aux attentes de l'Etat qui en est le premier partenaire. Dans le respect de l'orientation de la politique nationale de santé et de la vision éthique de l'Eglise, chaque partenaire s'investira afin d'assurer la bonne marche des activités communes.

Ce partenariat consiste ainsi à observer⁸⁵² : le respect de l'identité et de la philosophie du partenaire ; le respect des engagements de l'Etat vis-à-vis des conventions signées, (en cas de non-respect de ses engagements, une autre convention intermédiaire est à négocier pour

⁸⁵² *Plan stratégique quinquennal du Bureau Diocésain des Œuvres médicales de Bukavu (BDOM-Bukavu)*, mars 2004, pp. 13-14.

l'intérêt de la population) ; l'association du BDOM à toutes les conventions éventuelles avec d'autres partenaires dans les zones de santé appuyées par le BDOM ; l'appui aux BCZ par le BDOM sous forme contractuelle ; le paiement des MCZ deux jours par semaine prestés à l'Hôpital Général de référence. Notons que c'est dans la continuité et la complémentarité que le Gouvernement de la RD Congo entend poursuivre sa collaboration avec l'Eglise catholique dans le respect de ses principes et orientations éthiques⁸⁵³. Au nom de l'Eglise locale, c'est le BDOM-Bukavu qui sera chargé de concrétiser cette entreprise publique.

IV.1.2.4. LE BDOM –BUKAVU

IV.1.2.4.1. Genèse

Dans les années 1967-1968, la Conférence Episcopale du Zaïre avait déjà créé le Bureau National des Œuvres Médicales Diocésaines, un organe à double mission⁸⁵⁴ : centraliser les actions médicales de chaque diocèse et servir d'interlocuteur valable et représentatif de l'Episcopat auprès du Ministère de la santé. C'est dans le même but de disposer d'un organe chargé de la santé que l'Archidiocèse de Bukavu créera dès 1967 le Bureau Diocésain des Œuvres Médicales (BDOM). Les statuts de celui-ci sont approuvés par l'arrêt ministériel n° 229 du 29 août 1967.

Le temps de mettre en place des dispositifs nécessaires, le BDOM n'a débuté ses activités qu'en 1972 comme un des secteurs du Bureau Diocésain de Développement et des Œuvres sociales (BDD-OSD). Il fut placé sous la direction de la sœur Denise BOUVY. En 1981, elle sera remplacée par la sœur Jeanne GUISSON. De 1982 à nos jours, la responsabilité du BDOM est confiée à Mlle Maria MASSON⁸⁵⁵ de nationalité belge. Le Docteur Marie JO BONNET, Responsable Nationale du Bureau des Œuvres Médicales fit

⁸⁵³ *Convention-cadre de partenariat N° 1250/CAB/min/009/2007 du 20 septembre 2007 entre le Gouvernement de la RD Congo et le comité permanent des évêques du Congo portant sur la collaboration dans le domaine de la santé*, p.1-2.

⁸⁵⁴ ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Cent ans d'histoire de notre évangélisation (1906-2006)*, op. cit., p. 365.

⁸⁵⁵ Mlle Maria Masson a débuté ses activités avec un carton qui ne contenait ni argent, ni médicaments, mais seulement quelques documents (petits matériels de bureau, stylos, perforateurs, agrafeuses) laissés par ses prédécesseurs. Le diocèse assurait à l'époque les soins médicaux aux Centres de santé de Burhale et Mumbano et à Cahi, un centre de promotion sanitaire. Peu à peu les activités se développèrent en fonction des besoins, comme la Pharmacie Diocésaine, d'abord installée dans un hangar.

alors un séjour au Kivu afin de redynamiser le BDOM et d'assurer la formation aux agents sur la nouvelle politique sanitaire du pays après la Conférence d'Alma Ata⁸⁵⁶, adoption des soins de santé Primaire (S.S.P.)⁸⁵⁷. Devenu réellement opérationnel en 1983, le BDOM de Bukavu signa en 1984 avec le ministère de la santé le contrat de partenariat pour la gestion des institutions de santé dans la Province du Sud Kivu.

IV.1.2.4.2. Carte de la santé au Sud-Kivu et présentation du BDOM

Avant les travaux de découpage des zones de santé de la province du Sud-Kivu, le répertoire des formations agréées et intégrées dans le système des soins de santé primaires se présentait de la manière suivante : 1 Hôpital Provincial Général de référence ; 14 Hôpitaux Généraux de Référence ; 21 Hôpitaux Secondaires et centre Hospitaliers ; 412 Centres de santé et Centres de Santé de Référence, dont 321 fonctionnels et 17 qui font les activités PEV de routine et de la surveillance des Paralysies Flasques Aiguës.

La Province sanitaire du Sud-Kivu compte actuellement 34 zones nouvellement découpées dans les 14 zones de santé ayant existé auparavant et réparties dans 5 districts sanitaires. Ces zones de santé sont situées pour les unes dans la plaine de Ruzizi (Uvira et Lemera), dans les montagnes (Kaziba, Walungu et Nyangezi), dans la forêt dense (Fizi, Nundu, Shabunda, Mwenga et Bunyakiri) et autour du Lac Kivu (Bukavu, Katana et Idjwi). En 2003, la province du Sud-Kivu disposait de 107 médecins pour 3.464.082 habitants, soit un médecin pour 32.374 alors que la norme prévoit 1 médecin pour 10.000 habitants⁸⁵⁸.

Dans la concrétisation de son partenariat avec l'Etat congolais, le BDOM/Bukavu appuie au Sud Kivu dix zones de santé ; onze Hôpitaux Généraux de Référence dont quatre de l'Etat congolais et sept propres à l'Archidiocèse de Bukavu ; un Hôpital Provincial de Référence (FOMULAC) ; un centre psychiatrique (SOSAME) ; un centre pour handicapés (HERI KWETU) ; 133 centres de santé dont 25 avec maternité ; une centrale

⁸⁵⁶ Il s'agit ici d'une Conférence Internationale des Soins de Santé Primaires qui avait eu lieu en septembre 1978 à Alma Ata (U.R.S.S.) qui fut une grande révolution pour le secteur médical. La politique sanitaire au Zaïre fut ainsi un modèle théorique dans l'application des résolutions de cette conférence. Pour en savoir plus, lire BISIMWA KABASHA P., *Droit et responsabilité face aux enjeux de la déclaration d'Alma Ata (1978). Une étude de droit international de la santé en RDC*, Pontificia Universitas Lateranensis, Romae 2012 (thèse).

⁸⁵⁷ ARCHIOCESE DE BUKAVU, *Cent ans d'histoire de notre évangélisation (1906-2006, op. cit., p. 365.*

⁸⁵⁸ *Monographie de la province du Sud-Kivu, op. cit., pp. 43 et 45.*

d'achat des médicaments avec un laboratoire de production des médicaments (le dossier est en examen à la troisième Direction du ministère de la santé chargée des pharmacies) ; une usine de fabrication des emballages plastiques pour médicaments. Voilà autant de ressources matérielles que doit gérer le personnel administratif⁸⁵⁹.

IV.1.2.4.3. Ressources humaines du BDOM

Le personnel de santé a fonctionné pendant l'exercice de l'année 2008 avec un effectif de 1337 agents dont 1228 agents opérationnels et 109 agents du niveau central. Ces agents du niveau opérationnel, qui œuvrent dans les zones de santé où intervient le BDOM, sont des agents de l'Etat. Les formations sanitaires dans lesquelles ils prestent sont agréées et intégrées dans la politique nationale des Soins de Santé Primaires (SSP). Ils signent cependant une convention de collaboration avec le BDOM. Par contre, les agents du niveau central sont agents à part entière de l'Archidiocèse avec lequel ils sont contractuels.

Tableau 1. Répartition du personnel du niveau central du BDOM en 2008.

N°	Services	Hommes	Femmes	Total
1	Direction-secrétariat et réception	7	4	11
2	Comptabilité	2	2	4
3	Pharmacie	30	17	47
4	Codilusi	8	5	13
5	Programme d'action familiale	0	2	2
6	Supervision médicale et projets	9	4	13
7	Cellules d'appui aux Mutuelles	3	1	4
8	Usine de bouteilles en plastiques	6	0	6
9	Service technique	9	0	9
	Total	74	35	109

⁸⁵⁹ www.bdom.bukavu.org (consulté le 21.04.2010)

Tableau 2. Personnel du niveau périphérique (hôpitaux et centre de santé)

Catégorie professionnelle	Effectif	Pourcentage
Médecins	36	3
Infirmiers	479	46
Professionnels de santé publique	11	1
Nutritionnistes	52	5
Laborantins	13	1,2
Accoucheuses	49	4,8
Assistants en pharmacie	2	0,2
Administrateurs gestionnaires	8	0,7
AFR	144	14
Autre personnel d'appui et maintenance	243	24
Total	1039	100

Les œuvres du BDOM/Bukavu parlent plus que les chiffres. Parmi elles, il convient de noter que, malgré la guerre, le BDOM/Bukavu a mis sur pied : les mutuelles de santé ; l'informatisation du système d'informations sanitaires ; le mode de répartition des recettes des structures sanitaires en situation difficile ; la tarification des soins (tarification forfaitaire) ; le lancement des stratégies de diagnostic et traitement dans la province ; la mise sur pied et la gestion d'un programme de lutte contre le VIH/SIDA.

Grâce à ces œuvres dans la région, le BDOM/Bukavu a acquis une expérience qui lui vaut sa renommée. Il est actuellement devenu une référence tant provinciale que nationale dans l'organisation et un partenaire incontournable du ministère de la santé dans la province du Sud-Kivu. C'est dans une étroite collaboration que tous deux conduisent le secteur de la santé. Par l'analyse du matériau empirique de ce secteur, les lignes qui suivent vont nous éclairer sur l'efficacité des actions qui y sont entreprises.

IV.2. ANALYSE EMPIRIQUE

Les données empiriques que nous avons recueillies seront traitées selon une double analyse, stratégique et systémique, proposée par Michel Crozier et Erhard Friedberg. Pour

notre étude, nous avons fait une enquête semi-directive à partir d'un guide d'entretiens préétabli sur un échantillon de quarante-six personnes.

Le questionnaire était destiné aux administratifs (responsables des institutions publique et religieuse), aux médecins et infirmiers, aux citoyens et usagers, voire à d'autres personnalités extérieures à cet environnement. Nous sommes parfois obligé de garder le silence sur leur identité en raison de leur préférence d'anonymat. C'est grâce à eux que nous avons récolté sur la santé les données nous fournissant une information concrète et complémentaire au contexte ci-haut présenté. La récolte de ces informations nous a imposé une certaine démarche que nous exposons ci-dessous. Elle sera suivie de la présentation des résultats.

IV.2.1. Méthode de récolte et d'analyse des données

Nous avons eu recours à deux méthodes pour la récolte des données : d'une part, l'analyse documentaire consistant en une revue de littérature sur le sujet. Cette littérature définit les concepts-clé et établit les enjeux et les formes de rapports sociaux autour des incertitudes présentes dans une organisation. Elle nous a permis de recueillir diverses informations nécessaires à la construction du dispositif de recherche. D'autre part, une enquête semi-directive qui se rapporte à l'analyse qualitative. Elle se sert d'un questionnaire préconçu et destiné à guider nos entretiens. Elle nous a permis de recueillir des données destinées à faire comprendre les comportements et perceptions des différents acteurs sur notre objet d'étude qu'est la collaboration de l'Etat et de l'Eglise dans le domaine de la santé.

D'autre part, pour notre échantillonnage, les acteurs intervenant dans le domaine de la santé à Bukavu sont assez nombreux. Selon la typologie inspirée d'Erhard Friedberg⁸⁶⁰, nous regroupons cette diversité en acteurs institutionnels formels (formations sanitaires, ONG, Eglises, hôpitaux, usagers), et en acteurs non institutionnels formels ou informels (individus,

⁸⁶⁰ Etant donné que la sociologie des organisations distingue deux sortes des régulations (formelle et informelle ou de contrôle et autonome), elle renvoie par ce fait à deux types d'acteurs : formels et informels. Pour exprimer cette ambivalence, les uns cherchent à contourner la règle alors que les autres combattent ces tentatives de contournement des autres afin de les obliger à respecter la règle. FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 180 ; lire aussi REYNAUD J.-D., op. cit., pp. 5-18 ; MASHINI D. M., « Développement régional et stratégies spatiales dans le Kwangu-Kwilu (Zaïre) », in *Géokin*, vol. IV, n°2, juillet-décembre 1993.

familles, groupes de prières, associations de quartier, syndicats, psychothérapeutes, guérisseurs autochtones (tradipraticiens, exorcistes,...)).

Toutefois, étant donné que l'étude des comportements individuels dans le domaine sanitaire exige de prendre en compte l'environnement culturel et son influence sur l'individu, nous adaptons cette typologie au modèle théorique proposé par KLEINMAN⁸⁶¹ qui intègre le rapport entre comportement et contexte culturel. Ainsi, pour comprendre le comportement de l'individu dans sa recherche de soins de santé, trois secteurs se soutiennent : a) le secteur professionnel composé des professionnels et chercheurs en santé, puis b) celui de soins de santé à la population qui recouvre les soins communautaires, les soins personnels, familiaux et individuels. Enfin, c) les soins de santé relevant de la médecine traditionnelle qui regroupe les acteurs informels (guérisseurs autochtones, traditionnels, exorcistes (prêtres, pasteurs)). Cette vision fait ainsi apparaître deux médecines : moderne et traditionnelle.

Cette classification d'acteurs nous permet en outre de diversifier les opinions et d'enrichir nos enquêtes. Cependant, l'insécurité qui sévit dans certaines paroisses⁸⁶² de l'Archidiocèse de Bukavu ne nous a pas permis de les atteindre toutes. C'est pourquoi, leur sélection est parfois dictée par l'accessibilité de leur région de résidence, mais aussi selon un choix raisonné⁸⁶³. Le nombre de nos interlocuteurs s'élève à quarante-six, sexes et religions confondus, leur moyenne d'âge varie entre trente-cinq et cinquante ans⁸⁶⁴. L'analyse du matériau est identique à celle proposée ci-haut pour le secteur l'éducation.

IV.2.2. Présentation des résultats

IV.2.2.1. Les types d'acteurs du système d'action concret et leurs logiques

⁸⁶¹ KLEINMAN A. cité par ADRIEN A., & alii, « Vue d'ensemble de l'étude canadienne sur les déterminants des comportements éthnoculturellement spécifiques liés au VIH/SIDA », in *Revue Canadienne de santé Publique*, vol. 87, supplément 1, Mai, Juin 1996.

⁸⁶² L'Archidiocèse compte plus de 35 paroisses impliquées toutes dans la gestion des écoles catholiques et des hôpitaux gérés par le BDOM. Toutes ces paroisses ne sont pas facilement accessibles à cause non seulement de l'impraticabilité des routes, mais aussi de l'insécurité qui sévit dans le milieu. Pour ce motif, le choix des paroisses à visiter comme réseaux diocésains, sera dicté par cet élément sécuritaire dans la région.

⁸⁶³ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 313.

⁸⁶⁴ En cas de besoin, les données personnelles de nos interviewés se retrouvent en annexe du présent travail.

Toute organisation suppose l'existence d'un certain degré de formalisation (des coordonnées, un règlement, des objectifs, etc.) en vue d'atteindre un intérêt commun. Définie comme résultat empirique des stratégies et pratiques des acteurs qui la composent, cette organisation n'est qu'un système d'action localisé, fragile et concret. Elle est structurée et caractérisée par des contraintes particulières. La collaboration Etat-Eglise⁸⁶⁵ dans le secteur de la santé fait l'objet de l'accord qui définit les engagements des parties, le cadre et les données techniques de leur intervention ainsi que les modalités de leur collaboration. Elle intègre dans le secteur de la santé trois sortes d'intervenants : les acteurs institutionnels (de l'Etat et de l'Eglise), et non institutionnels.

IV.2.2.1.1. Des acteurs formels et informels

Le fonctionnement du ministère de la santé intègre les acteurs institutionnels et non institutionnels. Parmi eux, on peut noter :

- a) Le pouvoir public dont le rôle stratégique de ce pouvoir est de maintenir et de concevoir les politiques, les stratégies de développement, les initiatives de normes et de lois qui régulent l'activité socio-économique. Il garde la mission d'arbitre, de régulateur et de promoteur d'un climat favorable aux investissements. Il se fait représenter par le ministère de la santé en RD Congo. Jouant le rôle le plus important, il s'engage :
- à respecter l'indépendance du partenaire ;
 - à payer régulièrement les salaires et autres avantages sociaux dus aux agents sous statut se trouvant affectés aux établissements conventionnés ;
 - à faire bénéficier l'Etablissement conventionné de tout avantage quelconque dont peut bénéficier un Etablissement étatique de même catégorie, conformément à l'ordonnance N°71/199 du 24 juillet 1971 relative à la participation des personnes privées à l'action médicale de l'Etat ;

⁸⁶⁵ Parmi les documents de référence, on peut noter : la Politique Nationale de Santé (PNS), le Plan Directeur de Développement Sanitaire (PDDS), les Normes sanitaires de la zone de santé et le Vade-Mecum de partenariat, les Stratégies de renforcement du système de santé (SRSS), la Loi des ASBL ainsi que les Statuts du Comité Permanent des Evêques du Congo, les Statuts de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO), son règlement d'ordre intérieur et le Compendium de la doctrine sociale de l'Eglise. Ces documents de référence figurent en annexe de la Convention et en font partie intégrante.

- à faciliter la procédure de la prise en charge des factures d'eau et d'électricité des Etablissements conventionnés par le Trésor public ;
 - à autoriser tout Etablissement conventionné à s'approvisionner en médicaments essentiels génériques dans le cadre du Système National d'Approvisionnement en Médicaments ;
 - à faciliter l'obtention de l'exonération de tous les droits et taxes sur les véhicules, les biens d'équipement, appareils, médicaments et matériels importés par le Partenaire ou acquis sur le territoire congolais et destinés aux Etablissements conventionnés
 - à ce que le Bureau central de la zone de santé effectue régulièrement et gratuitement la supervision de l'Etablissement conventionné ;
 - à tenir régulièrement informé le Partenaire, via le Médecin Inspecteur Provincial, le Médecin Chef de District et le médecin Chef de Zone, des activités de l'Inspection Provinciale de Santé et de la Zone de santé. Il lui fera part de toute information qui pourrait concerner l'Etablissement conventionné. Il ne prendra aucune décision ayant une influence sur le fonctionnement de l'Etablissement conventionné sans concertation préalable avec le Partenaire⁸⁶⁶.
- b) Les professionnels de santé qui regroupent les médecins libéraux et hospitaliers, les infirmiers (-ères), ambulanciers, etc. Ils soignent les malades et contribuent aux actions de santé publique.
- c) La mutualité chrétienne qui rembourse la majeure partie des soins. Elle contribue également à l'organisation du système de soins.
- d) Les opérateurs économiques (entreprises ou salariés) qui financent l'assurance maladie et administrent la caisse. Les assurés participent également au financement du système par leurs cotisations sociales mensuelles.
- e) Les malades et les usagers qui, par le biais de leurs représentants, sont simultanément les bénéficiaires du système de santé et des acteurs de la santé.
- f) Les collectivités territoriales, les établissements et les institutions sanitaires, sociaux et médico-sociaux. Ils contribuent aux actions de santé publique. Les associations qui développent des activités de prévention, et soutiennent les malades, gèrent des structures sociales et médico-sociales.

⁸⁶⁶ *Convention-cadre de partenariat n°1250 CAB/MIN/SP/009/2007 du 20 septembre 2007 entre le Gouvernement de la RD Congo et le comité permanent des évêques du Congo asbl, portant sur la collaboration dans le domaine de la santé, Kin. 2007, p. 3.*

g) Les syndicats qui se chargent de mobiliser les travailleurs et d'assumer un rôle revendicatif. Ils défendent la cause des travailleurs.

Selon le ministère de la santé de la RD Congo, les principaux acteurs de la santé sont généralement⁸⁶⁷ : le ministère de la santé publique représenté aux différents échelons (central, intermédiaire et périphérique) ; les populations bénéficiaires constituées en comités de santé ; les bailleurs de fonds : organisations internationales, Etats étrangers, ONG et particuliers ; les privés non lucratifs : associations sans but lucratifs dont les ONG, les organisations confessionnelles et autres, les fondations et établissements d'utilité publique ; les privés lucratifs : commerçants, personnes physiques, sociétés civiles et commerciales.

Généralement ces privés se livrent à des activités informelles comme la vente de médicaments dans leurs propres pharmacies, l'ouverture d'hôpitaux et dispensaires privés œuvrant parallèlement aux hôpitaux sous convention. Il s'agit des ONG, des médecins. D'autres privés sont des tradi-praticiens, des herboristes et spécialistes des médecines traditionnelles et, d'autre part, des exorcistes qui s'efforcent de délivrer par la prière les malades (supposés) possédés.

IV.2.2.1.2 Les acteurs de l'Eglise catholique

Prise particulièrement, l'Eglise catholique est représentée par la commission diocésaine de la santé qui est l'organe de conception, d'orientation et d'organisation de l'action sanitaire du diocèse. Elle a pour mission⁸⁶⁸ : d'étudier et analyser les besoins de la population du diocèse en matière de santé ; de concevoir, orienter et organiser l'action sanitaire du diocèse ; de planifier et évaluer les actions médico-sanitaires et socio-sanitaires dans le cadre du développement intégré du diocèse ; de chercher et faciliter l'obtention de financement au niveau local, national et international pour soutenir l'action sanitaire du diocèse ; de promouvoir l'autofinancement des activités médico-sanitaires. Cette commission a deux sous-commissions : la sous-commission médicale et la sous-commission de la pastorale des malades. Elles sont toutes deux supervisées par le BDOM.

⁸⁶⁷ Ministère de la santé, *Vade-mecum du Partenariat dans le secteur de santé*, Kinshasa, septembre 2003, p. 1.

⁸⁶⁸ ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Directoire pastoral à l'usage des agents de l'évangélisation*, 2^{ème} édition, Octobre 2007, pp. 44-45.

Le service modérateur de cette commission diocésaine de la santé est le BDOM. Il est chargé d'analyser et étudier les problèmes sanitaires de la population ; de promouvoir un service sanitaire de qualité ; de sensibiliser la population en matière de santé, afin de promouvoir la coresponsabilité et l'engagement actif de toute la communauté ; d'éduquer à la maternité et à la paternité responsables⁸⁶⁹. En tant que représentant de l'Eglise particulière de Bukavu, sa mission consiste à « *témoigner de l'amour du Christ en contribuant à l'amélioration de l'état de santé de la population dans l'Archidiocèse de Bukavu* ».

Pour répondre à sa mission, le BDOM s'est fixé cinq objectifs à savoir : rendre accessibles les services de santé de qualité à la population de son rayon d'action ; développer des activités visant la promotion de la santé à travers la communication pour le changement de comportement ; rendre disponibles les médicaments essentiels et matériels médicaux de base de bonne qualité aux Fosa de la Province du Sud-Kivu en particulier et de la RD Congo en général ; assurer l'accompagnement psycho-social et spirituel des malades et du personnel dans les Fosa en charge de l'Archidiocèse de Bukavu ; renforcer les capacités gestionnaires et institutionnelles du BDOM.

En tant que partenaire de l'Etat, le BDOM s'engage à œuvrer dans le respect de lois et des règlements en vigueur en RD Congo ; de ses propres statuts et de sa vision éthique ; de la Politique Nationale de Santé en participant à la mise en œuvre des règles du partenariat définis par le Ministère de la santé Publique dans le document Vade-Mecum du partenariat. L'Etat quant à lui, s'engage en outre à assurer ses prestations sans contredire les principes de l'éthique chrétienne et à améliorer la qualité des soins, et spécialement à disposer de l'équipement nécessaire pour assurer les soins préventifs, promotionnels et curatifs.

Concernant les ressources humaines et la gestion financière, le BDOM s'engage à gérer les agents de l'Etat selon le statut de carrière des agents de service de l'Etat ; à gérer les agents contractuels selon le code de travail ; à respecter les termes de la commission d'affectation du personnel, notamment quant à la qualification et à assurer la formation continue du personnel. Quant à l'administration des soins médicaux, il appliquera les tarifs

⁸⁶⁹ *Ibidem*, p. 49.

arrêtés par le Conseil d'Administration de la Zone de Santé en se référant aux coûts de ses actes médicaux, au revenu de la population, aux tarifs en vigueur dans les Etablissements de même catégorie et du même ressort.

En dehors du partenariat avec l'Etat congolais, le BDOM entretient d'autres partenariats au niveau local. Cela concerne aussi les collectivités territoriales qui ont la responsabilité de contribuer à organiser les modes d'interactions des individus entre eux et avec d'autres systèmes (espaces de culture, lieux de loisirs, entreprise...) et les modes de vie, l'adoption de comportements préventifs qui déterminent la santé⁸⁷⁰.

Par ailleurs, le BDOM requiert la contribution de chacun de ses partenaires et l'engagement de chaque personne. Car « la santé n'est pas seulement de la responsabilité du collectif et de la puissance publique », elle est aussi de la responsabilisation des individus : ce qui est un enjeu fort des politiques du futur. Cette « prise en compte de l'autre, le refus de penser les relations humaines seulement sous l'angle de la compétition, participent d'une politique de santé publique et sont autrement plus efficaces que toute autre forme de campagne de publicité destinés à convaincre de changer (...) »⁸⁷¹.

IV.2.2.1.3. De l'Organisation

Pour atteindre ses objectifs, toute entreprise a besoin d'une certaine organisation. Le BDOM à qui revient l'organisation du secteur de la santé, se charge de la planification, de l'organisation, de la supervision et de la coordination des activités de santé sur l'ensemble du rayon d'action de l'Archidiocèse de Bukavu. Ses organes de gestion sont l'Archevêque et un comité de direction qui s'occupe quotidiennement de la gestion courante du BDOM. Pour mieux remplir son rôle, le BDOM agit sur deux niveaux d'actions : central et opérationnel périphérique.

IV.2.2.1.3.1. Le niveau central

⁸⁷⁰ GUERIM S., *De l'Etat providence à l'Etat accompagnant*, Michalon, Paris, 2010, p. 231.

⁸⁷¹ *Ibidem*, pp. 237 et 240.

Ce niveau central joue deux rôles principaux : l'appui à la coordination et l'orientation stratégique des actions du niveau périphérique, et la production et l'approvisionnement en médicaments, emballages et bouteilles plastiques. Le niveau central est composé des 9 secteurs du BDOM : la commission de coordination médicale ; la centrale pharmaceutique de production et d'approvisionnement (Diophar) ; le comité Diocésain de lutte contre le SIDA ; le programme d'action familiale ; l'usine bouteille et emballage plastiques ; la cellule d'appui aux mutuelles de santé ; l'éducation pour la santé, Eau Hygiène et Assainissement ; le Service technique ; le service administratif et financier qui englobe la gestion des ressources humaines. Chaque secteur ci-dessus développe au moins un programme et une cohésion synergique avec les autres secteurs.

IV.2.2.1.3.2. Le niveau opérationnel périphérique

C'est au niveau opérationnel que les actions du BDOM sont directement menées auprès de la population avec la participation de cette dernière. Ce niveau comprend ainsi les zones de santé et les hôpitaux généraux de référence, les centres de santé et maternité, les services paroissiaux d'éducation à la vie, les mutuelles de santé et les comités de santé, enfin la radio diocésaine et les syndicats.

IV.2.2.1.3.2.1. Les zones de santé et les hôpitaux généraux de référence

Les zones de santé sont des unités décentralisées associant la population à leur fonctionnement, c'est-à-dire des unités opérationnelles de planification et de mise en œuvre de la nouvelle politique axée sur la stratégie des soins de santé primaires⁸⁷². Elles sont destinées à procurer à une population définie des soins curatifs, préventifs et promotionnels. Couvrant en moyenne 100.000 habitants, une zone de santé comprend en milieu urbain une moyenne de dix centres de santé (un pour 10.000 habitants) et en milieu rural une moyenne de vingt centres de santé (un pour 5.000 habitants)⁸⁷³.

⁸⁷² MINISTERE DE LA SANTE, *Stratégie de renforcement du système de santé*, RD Congo, juin 2006, p. 11.

⁸⁷³ COBBAUI R., « Les systèmes de santé : un état de la question », in *Reflets perspectives de la vie économique, la santé a-t-elle un prix ?*, Revue bimestrielle, tome XXVI, mai-juin 2/3, Bruxelles, 1992, p. 93.

Au sommet de l'action médico-sanitaire d'une zone de santé se situera un hôpital général de référence qui s'occupe des consultations de référence et de l'hospitalisation des malades. Ce dernier dispose des ressources tant matérielles qu'humaines lui permettant de mieux assurer ce rôle que les centres de santé.

IV.2.2.1.3.2.2 Les centres de santé et maternité

Les centres de santé sont de lieux où s'organisent et se pratiquent l'éducation-promotion de la santé et des activités relatives à la sécurité alimentaire⁸⁷⁴. Ils sont plus complexes et dotés chacun d'une petite maternité. Ils sont ainsi capables de prendre en charge toutes les activités des soins de santé primaires : vaccination, consultations prénatale et préscolaire, etc. La plupart d'entre eux sont des structures gérées par la population elle-même si les conditions ne sont pas réunies pour motiver individuellement les acteurs. Ces problèmes existent et varient selon les milieux. Ils peuvent s'expliquer soit par la pauvreté, soit par l'insuffisance d'intrants⁸⁷⁵. A l'action de ces centres de santé s'associe celle des comités de santé (là où ils sont opérationnels).

IV.2.2.1.3.2.3 Les comités de santé

La stratégie nationale des soins de santé primaires définit le comité de santé comme un organe de liaison et de dialogue entre le centre de santé et la population. Il joue un rôle de cogestion du centre de santé et de promotion de la santé. De nombreux centres de santé de la province du Sud-Kivu disposent de comités de santé, mais ceux-ci sont peu opérationnels. Ils sont plus théoriques que fonctionnels⁸⁷⁶. Par ailleurs les membres de ces comités de santé et autres animateurs de santé n'interviennent que bénévolement.

Or, considérant la crise socio-économique de la RD Congo, on peut se demander si le bénévolat a un impact réel sur la participation de la population auxdits comités. Ils fonctionneraient peut-être là où l'économie est forte car, comme l'affirme un médecin,

⁸⁷⁴ BARHOLERE V., *Promotion de la santé, itinéraires thérapeutiques et « marché de la santé » au Sud-Kivu. Pratiques locales, enjeux et perspectives*, 1999 (mémoire), p. 62.

⁸⁷⁵ *Ibidem*, p. 63.

⁸⁷⁶ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 20.07.2011.

« compter sur le bénévolat des gens, c'est bâtir sur le sable. Le bénévolat dans un pays en difficulté économique, n'est pas rassurant. C'est travailler sans espoir d'efficacité des résultats »⁸⁷⁷. Et un infirmier de renchérir : « Qui ne paye pas, ne commande pas. Avec les bénévoles, on ne peut pas évoluer. Il est par exemple difficile de lui exiger un rapport de travail quand il n'est pas payé ni de se conformer à certaines directives de travail »⁸⁷⁸.

De plus, il semble que l'initiative de ce bénévolat se fondait sur l'espoir que chacun dans le pays aurait un travail avec un revenu lui permettant de vivre décemment. Mais la situation étant ce qu'elle est, ce projet prend désormais l'allure d'une utopie. Comme l'affirme un entrepreneur indépendant, *« avec le système de bénévolat, ça ne marche pas. Travailler avec des gens sans contrat, on n'a aucune garantie de réussite. Ils ne sont liés que par la parole. Avec un tel engagement, on ne saurait pas les suivre ni envisager de produire un travail de qualité parce qu'ils ne sont pas motivés »⁸⁷⁹.*

IV.2.2.1.3.2.4. Les mutuelles de santé du Sud-Kivu

Les mutuelles de santé sont une façon particulière de vivre la solidarité qui existe depuis longtemps en Afrique. Elles se sont enracinées dans la mentalité locale lorsque la situation socio-économique a empiré. Mais cette sorte de survie n'est qu'une des formes de la dynamique sociale locale. Nées à l'initiative du synode diocésain de l'église catholique de Bukavu de l'année 1990, elles ont été initiées en réponse au problème d'inaccessibilité des soins de santé pour de nombreuses personnes au Sud-Kivu. On peut donc les rapprocher de la prime aux enseignants dans le secteur de l'éducation.

L'objectif principal de la Mutuelle de Santé est de garantir l'accès aux soins de santé de qualité à ses membres grâce à leurs cotisations, en remboursant une partie du coût des soins de santé, et de mener en faveur de ceux-ci des activités à caractère sanitaire et social. Ces mutuelles sociales⁸⁸⁰ sont ainsi un « groupement à but non lucratif qui, essentiellement au

⁸⁷⁷ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 11.07.2011.

⁸⁷⁸ Entretien avec un infirmier à Bukavu, le 11.07.2010.

⁸⁷⁹ Entretien avec un membre d'une ONG à Bukavu, le 21.07.2010.

⁸⁸⁰ Pour en savoir plus, lire les documents suivants : NJIMBU KABWIT E., *Du régime juridique des associations mutualistes en droit congolais. Cas spécifique des mutuelles de santé*, UCB (mémoire), 1999 ;

moyen de cotisation de leurs membres, se proposent d'assurer notamment la prévention des risques sociaux liés à la personne et la préparation de leur conséquence ; l'encouragement de la maternité et la protection de l'enfance, de la famille, des personnes âgées ou handicapées ; le développement culturel, moral intellectuel et physique de leurs membres et l'amélioration de leurs conditions de vie »⁸⁸¹.

Conscientes de l'égalité de tous les humains devant la santé, ces mutuelles restent ouvertes à tous sans discrimination⁸⁸². Elles fonctionnent avec des principes fondamentaux⁸⁸³, et s'inscrivent à la fois en complément et en avant-garde de la sécurité sociale dont elles se distinguent notamment par leur caractère facultatif. La première mutuelle de santé a vu le jour en 1997 à Idjwi Sud, grâce à un partenariat avec la mutuelle chrétienne de Hainaut-Picardie. Depuis lors, quatorze mutuelles ont été créées à Idjwi Sud, Idjwi Nord, Kalehe, Nyantende, Kadutu, Ciriri, Bagira, Katana, Ibanda et la mutuelle de santé des étudiants, Birava, Murhesa, Kamanyola et Kabare. Deux projets de mutuelles de santé sont en cours de lancement à Mubumbano et Nyangezi, tandis que Walungu et Cahu sont encore au niveau de la planification.

Ces mutuelles s'inspirent directement de celles mises en place en Belgique dès le milieu du dix-neuvième siècle. La particularité congolaise en est que ces mutuelles s'organisent en grande partie avec des non-salariés. Les adhérents rencontrent souvent des problèmes de paiement de cotisations. Il faut payer chaque année une somme non remboursable, variable selon les endroits (les adhésions dans les zones rurales sont moins chères que dans la ville).

Ces cinq dernières années, le nombre d'adhérents aux mutuelles de santé du Sud-Kivu est passé de près de 30.000 à 105.485 membres. Est membre toute personne sans aucune

SAFARI K., *Performances financières des mutuelles de santé au Sud-Kivu*, UCB (mémoire), 2011 ; BDOM, Rapport annuel 2008.

⁸⁸¹ SAINT-JOUR Y., *Traité de sécurité sociale : mutualité*, L.G.D.J., Paris, 1990.

⁸⁸² ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Bureau Diocésain des Œuvres Médicales (BDOM/Bukavu)*, cellule d'appui aux mutuelles de santé (Bulletin inédit)

⁸⁸³ Les principes avec lesquels ces mutuelles fonctionnent sont sept : la solidarité, la démocratie participative, l'autonomie et la liberté dans la prise et le respect des lois, l'épanouissement de la personne, le but lucratif, la responsabilité dans la gestion et le comportement des membres, et la dynamique d'un mouvement social. SAFARI K., *op. cit.*, pp. 8-10.

discrimination, en ordre de cotisation dans le délai convenu (au plus tard le 31 décembre de l'année) et inscrite dans le registre de membres. Lors de la première adhésion, le nouveau membre n'a pas droit aux soins pendant une durée de trois de stage. Pour reconnaître un membre d'une Mutuelle de Santé, une carte de membre lui sera remise moyennant à 0,50\$ USA.

Le partenaire Nord fournit assistance technique, formation et soutien financier ; le partenaire Sud est responsable de la planification et de la réalisation des projets, et de la gestion des mutuelles de santé⁸⁸⁴. L'unité d'adhésion est le ménage, sauf chez les étudiants. Tout membre a droit à 4 recours ou visites par an. Le taux de cotisation varie entre 2\$ et 5\$ USA par an. Ces cotisations permettent un remboursement de 80% des frais d'hospitalisation et de 50% des soins ambulatoires⁸⁸⁵ pris en charge par la mutuelle de santé.

Même si le Gouvernement joue un rôle important de législation, il n'est pas le principal acteur dans la promotion et le développement des mutuelles. Celles-ci sont organisées au niveau local de la province ou du diocèse de Bukavu par la cellule d'appui aux mutuelles de santé, au niveau des zones de santé où se trouvent les organes de gestion et au niveau international. A ce niveau, les mutuelles de santé bénéficient de l'appui technique et financier de Mutuelles Chrétiennes du Hainaut-Picardie, de l'Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes Belges, de la Solidarité Mondiale, et de la Mutualité Chrétienne de Tournai-Ath-Lessines-Enghien⁸⁸⁶.

IV.2.2.1.3.2.5. La radio diocésaine

Pour relayer l'information et/ou éduquer la population-cible, le BDOM entretient des rapports de collaboration avec certains services diocésains notamment les paroisses, et la radio diocésaine « Malkia wa amani » (= Reine de la paix). Emettant sur 97,7 Mhz FM, de

⁸⁸⁴ *Mutualité chrétiennes de Hainaut-Picardie*, 2009.

⁸⁸⁵ Alors que les « soins hospitaliers » renvoient à tous les soins nécessitant un suivi dans un lit d'hôpital pour diverses interventions (médecine interne, chirurgie, gynéco-obstétrique) et en observation au centre de santé, le « soin ambulatoire » sous-entend tout soin de santé de base qui ne nécessite pas une hospitalisation ou une observation. Ces soins sont donnés uniquement au centre de santé partenaire de la Mutuelle de santé. Pour bénéficier de la prise en charge des soins, un itinéraire de soins devra être respecté, passant par le centre de santé, puis l'hôpital général de référence et, enfin, l'hôpital provincial de référence.

⁸⁸⁶ Entretien avec la Responsable du BDOM à Bukavu, le 09.07.2010.

5h00 à 22h00, cette radio est un outil important de communication au niveau diocésain et provincial de Bukavu⁸⁸⁷. Ce moyen de communication permet la diffusion de l'information aux familles et aux communautés selon ces trois qualificatifs : pour la santé, l'homme est patient ; pour la radio, il est auditeur ; et pour l'Eglise, il est chrétien⁸⁸⁸.

La radio « Malkia wa amani » se positionne en interface entre les personnels de la santé et leurs populations cibles. Elle est ainsi un outil incontournable pour la promotion de la santé. Les thèmes des émissions radiophoniques sont variés et concernent surtout la prévention du choléra, les mutuelles de santé, le diabète, le traitement de l'eau, l'hygiène, la participation communautaire, la protection maternelle et infantile... A ces émissions participent au moins cent personnes invitées parmi lesquelles des infirmiers, des médecins, des membres des comités de santé, mutualistes, et plusieurs correspondances des auditeurs.

IV.2.2.1.3.2.6. Les syndicats

Les syndicats sont une forme d'organisation qui se charge de mobiliser les travailleurs et d'assumer un rôle revendicatif. Ils servent d'abord de lien entre les salariés dont ils défendent la cause. A les entendre parler, on a l'impression qu'ils ont fait et cause pour le peuple. Leur engagement auprès de la population reflète leur compassion. L'un d'eux déclare : « *Nous ne pouvons pas vivre avec des gens sans nous laisser toucher par leurs problèmes. Nous sommes aussi des humains. Nous devons souffrir avec eux. Ne rien faire, serait aussi les condamner à persévérer dans la misère. C'est pourquoi, avec nos petits moyens, nous essayons de faire quelque chose pour le peuple* »⁸⁸⁹. Cependant, leur mission ne se limite pas là, elle est plus qu'humanitaire. Elle est complexe car elle intègre presque tous les aspects de la société.

IV.2.2.2. Nécessité et enjeu stratégique du « marché concret » entre Eglise-Etat congolais

IV.2.2.2.1. Enjeu de construction du marché concret

⁸⁸⁷ ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Cent ans d'histoire de notre évangélisation (1906-2006)*, op. cit., p. 378.

⁸⁸⁸ *Idem*, *Bulletin d'information du BDOM n°4*, BDOM/2001-2002, pp. 53-61.

⁸⁸⁹ Entretien avec un membre d'une ONG à Bukavu, le 26.07.2010.

Selon l'article 40 de la Constitution de la RD Congo, les pouvoirs publics jouissent du droit de collaborer avec les associations privées qui contribuent au développement social, économique, culturel, moral et spirituel de la population. L'enjeu de cette collaboration, particulièrement avec l'Eglise catholique dans le secteur de la santé, conduit ces deux partenaires à réaliser ensemble les objectifs d'intérêts collectifs et à assurer auprès de la population la crédibilité de l'Etat. Il n'est pas exclu que d'autres intérêts soient voilés, ainsi que l'illustrent ces propos : « *N'importe qui souhaiterait collaborer avec l'Etat. Car l'Etat est une protection, une assurance pour les personnes physiques et morales. Cette volonté de collaborer avec lui, ouvre à certains avantages entre autres l'exonération, (la dispense des taxes), la sécurité, etc.* »⁸⁹⁰.

En effet, « *l'Eglise a besoin que l'Etat lui assure la sécurité, mette à sa disposition certains moyens (matériels et financiers), fasse et soutienne pour elle un lobby auprès des bailleurs extérieurs de fonds, etc. Réciproquement, l'Etat attend de l'Eglise une bonne gestion des ressources (matérielles, humaines et financières) qu'il met à sa disposition. Une franche et sincère collaboration s'avère évidemment nécessaire pour leur collaboration* »⁸⁹¹. Cette volonté de travailler ensemble vise « *à gagner ensemble le bien-être de la population en général et sa bonne santé et hygiène en particulier* »⁸⁹².

Si donc l'Eglise et l'Etat s'engagent à améliorer la santé de la population, ils veulent non seulement procurer à l'homme une vie digne, mais aussi insérer un peu de morale dans la déontologie médicale car il est nécessaire que l'homme ait une âme saine dans un corps sain pour son épanouissement harmonieux. Comme le soulignent ces propos d'un médecin, « *l'Etat n'aurait pas voulu collaborer avec l'Eglise s'il ne voulait pas que la morale chrétienne soit impliquée dans le système de traitement de soignants. Peut-être avec ça, les dégâts d'immoralité qui s'observaient déjà dans ce secteur, seraient amoindris* »⁸⁹³. Par conséquent, pour accéder aux résultats escomptés, ces deux partenaires se contraignent à respecter chacun l'autonomie de l'autre, leurs engagements respectifs et les règles de jeu. Tout cela requiert de chacun la mise en place d'une certaine rationalité d'action.

⁸⁹⁰ Entretien avec un infirmier à Bukavu, le 20.07.2011.

⁸⁹¹ Entretien avec un enseignant catholique à Bukavu, le 13.07.2011.

⁸⁹² Entretien avec un infirmier à Bukavu, le 23.08.2011.

⁸⁹³ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 11.07.2011.

IV.2.2.2.2. Stratégie et intérêts de l'Eglise

Dans son objectif de contractualisation du secteur de la santé, le choix de l'Etat congolais est tombé sur l'Eglise en raison de sa proximité locale et de sa crédibilité, mais aussi de son expérience dans l'encadrement de l'homme et de son autorité morale. Comme partenaire de l'Etat, l'Eglise doit en revanche mériter cette confiance de l'Etat et se montrer plus efficace dans ses actions. En plus de sa mission traditionnelle (l'évangélisation), cette alliance apparaît comme un surplus de responsabilité pour l'Eglise. Elle se voit dans l'obligation de développer une stratégie appropriée pour concrétiser sa mission.

Le développement intégral de l'homme étant sa préoccupation⁸⁹⁴, toute voie pour y arriver est envisageable pour l'Eglise. L'identité du contractant important peu, l'essentiel est de préserver ses intérêts, sa finalité. Une infirmière l'exprime par ces propos : « C'est comme si *l'Eglise se cache derrière l'Etat pour ses intérêts propres. On comprendrait mal comment elle s'engagerait aux côtés de l'Etat sans y voir un moindre intérêt à préserver. Quand il s'agit de protéger ses intérêts, elle n'est pas différente de nous qui visons d'abord le gain matériel* »⁸⁹⁵.

Préparer ses agents pour ce marché de la santé laisse apparaître son souci du bien-être collectif et voile ses intérêts particuliers. Ceux-ci s'expriment par l'engagement de ses agents dans les services sociaux. Cet engagement rémunérateur des agents constitue pour eux un soulagement matériel, mais aussi il inscrit l'idéologie de l'Eglise dans la société. Pour protéger ses intérêts, l'Eglise refuse de démissionner devant l'irresponsabilité de l'Etat congolais, crée des initiatives locales, notamment la mise sur pied de la prime pour enseignants et la création des mutuelles de santé.

Le dysfonctionnement de l'Etat se présente pour l'Eglise comme une opportunité à saisir pour asseoir son autorité et se rendre plus visible dans le social. C'est pourquoi, comme l'affirme un étudiant juriste, « *A quelque chose malheur est bon ! Si le dysfonctionnement est*

⁸⁹⁴ *Gaudium et Spes*, n°1.

⁸⁹⁵ Entretien avec un professeur à Bukavu, le 03.08.2011.

indésirable et s'aperçoit comme un malheur, il fait quelque part le bonheur de l'église dans la mesure où cette situation dysfonctionnelle lui donne un atout en plus »⁸⁹⁶. Face à cette stratégie de l'Eglise, l'Etat devra de son côté appliquer sa propre rationalité.

IV.2.2.2.3. Logique des dirigeants politiques à Bukavu

Pour comprendre la stratégie de l'Etat congolais dans la conduite du secteur de la santé, il convient de la lire avec les lunettes de l'intérêt. Alors que son rôle consiste à créer les conditions favorables à la promotion de la vie sociale⁸⁹⁷, l'Etat congolais semble s'en soucier très peu. En effet, contrairement aux articles 40, 43, 44, 45, 50 de sa Constitution qui lui attribuent le devoir d'organiser, protéger et promouvoir la santé, d'assurer le bien-être sanitaire et la sécurité alimentaire, et d'appuyer les parents, il s'en désintéresse complètement. Par leur mauvaise volonté, les hommes politiques accusent parfois l'insuffisance des ressources, laquelle entraîne soit l'absence de rémunération des fonctionnaires, soit l'insuffisance de leur salaire. Ils occultent ainsi leur égoïsme qui les pousse à privilégier les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt collectif.

Cette minimisation de l'intérêt collectif traduit l'incurie du dirigeant congolais. Il préfère laisser faire l'Eglise pourvu que l'essentiel soit effectué et que ses intérêts ne soient pas menacés. Ce jeu défensif privilégie peu la qualité du travail et couvre la défaillance de l'Etat. Cette passivité se présente comme une aubaine pour le privé qui prend l'initiative de créer des hôpitaux et dispensaires sans laisser au pouvoir public toute possibilité de choix. Il n'a plus à opposer la moindre résistance ni à refuser parce qu'il a intérêt à voir le travail se poursuivre⁸⁹⁸.

Etant donné qu'il ne revendique rien parce que ses intérêts ne sont apparemment pas menacés, l'Etat congolais révèle quelque part son jeu : conserver le statu quo par un jeu passif. Pour lui, affirme un membre d'une ONG, *« il n'y a pas d'intérêt à changer de stratégie ni d'équipe qui gagne. On la conserve plutôt car rien n'est en danger »*⁸⁹⁹. L'on

⁸⁹⁶ Entretien avec un étudiant à Bukavu, le 07.07.2012.

⁸⁹⁷ HARDY V. et alii, *op. cit.*, p. 89.

⁸⁹⁸ Entretien avec un agent pastoral à Bukavu, le 20.07.2011.

⁸⁹⁹ Entretien avec un membre d'une ONG à Bukavu, le 15.07.2011.

s'aperçoit dès lors que dans ce secteur de la santé, pour l'Etat congolais, il est hors de question d'appliquer le jeu offensif (actif). Si les soins de santé dont s'occupe le BDOM ne paraissent pas être un instrument de transmission idéologique, ils peuvent cependant constituer un champ d'affrontement d'idéologies. Cette confrontation idéologique de même que les marches de revendication de salaires et/ou les grèves, constituent des incertitudes qui surgissent dans la conduite du secteur sanitaire.

IV.2.2.2.4. Des incertitudes dues aux conflits d'idées

L'hétérogénéité des acteurs entraîne une diversité de stratégies d'actions. Celles-ci traduisent des rationalités limitées dans la mesure où il n'y a pas qu'une seule voie d'action. Cette limite est relative aux zones d'ombres d'où surgissent des imprévus au sein de l'organisation sociale, surtout là où celle-ci n'a pas pu rendre prévisibles les comportements du système. Autrement dit, l'ordre stabilisé n'exclut pas la présence d'autres problèmes inattendus que Michel Crozier et Erhard Friedberg appellent incertitudes. Celles-ci déjouent parfois le plan initial et se répercutent sur les résultats escomptés si elles ne sont pas maîtrisées. Ces incertitudes se rencontrent aussi bien du côté de l'Eglise que de l'Etat. On s'attendait par exemple à ce que l'Etat honore ses engagements comme la rémunération des fonctionnaires et l'accompagnement des actions mais curieusement c'est l'inaction qui l'emporte.

De l'Eglise comme institution morale par contre, on attendait qu'elle se montre exemplaire dans la gestion transparente des ressources, le respect des règles de recrutement,... mais hélas ! On est loin du compte. A ce propos, une dame nous révélait cette confidence : *« Je ne peux pas défendre le BDOM comme une institution objective dans l'application des règles. J'ai moi-même vécu un cas interpellant. Après avoir été soumise à un test de recrutement, mon nom figurait parmi les satisfaisants affichés, et je me suis vue écartée pour une raison inconnue. Mon poste a été cédé à une autre personne recommandée par les tenants du pouvoir et laquelle personne n'a même pas participé au test de recrutement »*⁹⁰⁰.

⁹⁰⁰Entretien avec une dame à Bukavu, le 23.07.2011.

Certes, les incertitudes sont inévitables, surtout lorsqu'on observe l'évolution des techniques, de la technologie, des changements politiques, économiques, culturels, etc. A ce sujet, Philippe Bernoux rappelle que « *tout système connaît donc des incertitudes, mais aucune ne contraint l'organisation de manière mécanique* »⁹⁰¹. Le système est complexe ; il manifeste des formes d'autonomie, d'auto-organisation. Il possède des richesses cachées, des mystères dont on ne peut totalement maîtriser la complexité. Nous plaçant dans un monde du provisoire, ce système est par conséquent instable et évolue souvent par chaos, par chocs, par collisions, par ruptures⁹⁰². On désigne ce phénomène sous le vocable d'effet de système.

De tels effets sont bien présents et connus des acteurs du système de collaboration Eglise-Etat congolais. A titre illustratif, on peut - dans le domaine de la santé - noter les points de désaccord qui révèlent leur collaboration conflictuelle : le mode ou la limitation des naissances ; l'usage du préservatif ; l'avortement et l'euthanasie⁹⁰³. Contrairement à ces pratiques médicales modernes ou artificielles, l'Eglise prône le mode naturel, l'abstinence et la protection de la vie. On a presque l'impression qu'il existe dans la pratique de leur contrat un choc d'idées, une confrontation d'éthiques ou d'idéologies. Ainsi, en ce domaine précis, ce qui est permis par la politique sanitaire, devient interdit par l'Eglise. Celle-ci veut explicitement que les institutions de santé soient gérées selon ses règles éthiques, y assurant les services en conformité avec son enseignement et exclusivement en faveur de la vie⁹⁰⁴.

L'on s'aperçoit dès lors que la collaboration Eglise-Etat congolais dans ce secteur de la santé, n'exclut donc pas d'incertitudes dues à la confrontation d'idées ou de convictions. Par contre, les conflits surgissant de la divergence des attentes dans le système de collaboration, relèvent du manquement aux engagements de l'un ou de l'autre : le manque de respect des droits fondamentaux notamment le salaire des agents publics, l'immoralité, l'égoïsme, l'injustice sociale de la part de l'Etat et, du côté de l'Eglise, l'absence d'objectivité dans le recrutement du personnel, l'insuffisance de transparence dans la gestion, etc.

⁹⁰¹ Philippe BERNOUX cité par BOUVIER A., *op. cit.*, p. 54.

⁹⁰² BOUVIER A., *op. cit.*, pp. 30-31.

⁹⁰³ Cfr Entretiens avec des médecins et agents pastoraux à Bukavu, le 24 et 25.07.2011.

⁹⁰⁴ BENOIT XVI, *L'engagement de l'Afrique*, *op. cit.*, p. 92.

Tout porte à croire que les incertitudes sont inévitables dans les organisations sociales. Elles se justifient généralement par une certaine interférence qui pourrait entraîner une confusion dans l'exercice des attributions. Parmi elles, on peut noter le fait que « *l'Etat ne laisse pas l'Eglise libre entièrement dans la gestion et l'administration. Dans une même zone de santé confiée à l'Eglise, l'Etat gère certains centres de santé. Inversement, dans une même zone de santé sous gestion de l'Etat, l'Eglise gère certains centres de santé et/ou Centres Hospitaliers. Cela crée une confusion dans l'élaboration des rapports* »⁹⁰⁵. Néanmoins, quelle que soit la rigueur de la loi, celle-ci n'empêche pas l'irruption de l'informel dans le système d'action.

IV.2.2.2.5. Le contournement de la loi : la règle de la débrouille

La crise socio-économique a poussé la population à inventer un mode de survie d'une part, et à renforcer le système de solidarité qui est un mode de vie traditionnel des Africains, d'autre part. La dégradation sociale a éveillé la conscience citoyenne qu'il fallait se prendre en charge au niveau sanitaire. Elle a poussé certains autochtones à se réfugier dans des églises (ou des sectes) pour viser des intérêts ou pour apaiser leurs esprits. Les paragraphes suivants nous exposent cette richesse de dynamique sociale. Ils éclairent d'un côté ces modes de survie locale et, de l'autre, les pratiques populaires relatives au système de libération.

IV.2.2.2.5.1. La dynamique locale comme stratégie de déblocage

Les difficultés socio-économiques du pays ont appris à la population locale à se prendre en charge avec une certaine créativité qu'on peut appeler « débrouillardise ». *En effet, comme le rapporte un médecin, la population s'est constituée « en petites associations pour ceci ou cela. On a vu des petites formations (postes) de santé se créer, des petites pharmacies, et même des charlatans, des traitants et vendeurs ambulants de médicaments* »⁹⁰⁶.

Ces initiatives locales donnent lieu à deux types de dérives : la piraterie et la corruption. La « médecine pirate » se passe dans des milieux sanitaires inappropriés,

⁹⁰⁵ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 20.07.2011.

⁹⁰⁶ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 13.07.2011.

notamment les coins des rues, des avenues et dans des villages⁹⁰⁷. Les auteurs de tels actes ne sont pas seulement des incultes, des charlatans qui soignent sans maîtriser les règles officielles, mais en font également partie des médecins qui ouvrent des hôpitaux privés. Ces derniers font semblant de se conformer à la règle formelle, et pourtant, ils la contournent pour répondre à leurs propres besoins. Ils sont par conséquent des « acteurs ambivalents »⁹⁰⁸.

Tout en desservant l'hôpital (public ou conventionné) où ils sont engagés, ils travaillent en même temps à leurs propres entreprises. Aux dires d'une infirmière, ils sont comme des acteurs ayant « un pied dedans et un autre dehors »⁹⁰⁹ ; autrement dit, ils ne rendent que partiellement service à leurs institutions. L'amour effréné des biens ou les conditions difficiles où ils sont placés les conduisent à se faire propriétaires ou même partenaires de pharmacies où ils opèrent avec un double jeu : le médecin consulte à l'hôpital où il est engagé et, après prescription, avec insistance il indique au patient la pharmacie où il peut trouver le médicament approprié aux soins de sa maladie. Cette pharmacie, c'est la sienne ou celle dont il est coopérant⁹¹⁰.

Par contre, dans les hôpitaux privés, les choses se passent autrement. Les médicaments s'achètent sur place, c'est-à-dire dans l'enceinte même de l'hôpital. Et parfois, ces hôpitaux sont plus équipés que les hôpitaux officiels ou conventionnels. Reste à connaître l'origine de cet équipement. D'aucuns prétendent que les privés « déshabillent saint Pierre pour habiller saint Paul » ; pour équiper leurs propres hôpitaux, ils pillent les équipements des hôpitaux officiels où ils sont engagés, ou encore ils en achètent aux petits voleurs sans leur en demander l'origine.

Ces jeux des médecins traduisent parfois leur complicité. Tel ce voleur attrapé en flagrant délit et traduit en justice, qui déclarait : « *Je ne maîtrise pas cet hôpital. Je n'y ai jamais été soigné. Comment saurais-je où se trouve cet appareil si je n'étais pas guidé et si l'endroit ne m'était pas indiqué avec précision* »⁹¹¹. On pense avoir des collaborateurs, des

⁹⁰⁷ Entretien avec des étudiants de l'Université catholique de Bukavu, le 09.07.2011.

⁹⁰⁸ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 180. Cette ambivalence est une réalité perceptible presque en chaque système social. MENDRAS H., op. cit., p. 203

⁹⁰⁹ Entretien avec une infirmière à Bukavu, le 15.07.2010.

⁹¹⁰ Entretien avec des usagers d'hôpitaux de Bukavu, le 20.07.2011.

⁹¹¹ Propos révélés par un particulier à Bukavu, le 20.07.2011.

acteurs confiants, mais ils ne sont généralement que de véritables traîtres. Il s'est apparemment constitué à Bukavu un réseau de commissionnaires qui ont pour objectif de cibler localement des appareils médicaux de marque, ou encore de débaucher des patients vers des hôpitaux, dispensaires ou pharmacies privés.

Toutes ces initiatives résultent de la libéralisation. Elles révèlent la recherche effrénée d'intérêts particuliers par la pratique de la règle de la débrouille. Certains même s'en vantent comme d'une réussite. « *On ne peut pas faire autrement quand on vit au taux du jour. En attendant que l'Etat se rétablisse, nous nous maintenons ainsi. Quand on n'est pas fort pour renverser la situation, il faut être malin* »⁹¹². Même si parfois elles peuvent se montrer efficaces par endroit, ces initiatives locales engendrent nombre d'incertitudes, notamment celle de l'inexpérience des pharmaciens.

Cependant, les frais des soins de santé étant devenus trop chers pour la majorité des gens, nombreux sont ceux qui ont adhéré aux structures mutualistes de santé en vue de s'entraider et de lutter contre l'insécurité sociale. En revanche, d'autres ont parfois eu recours soit à la pratique traditionnelle, soit à une forme religieuse de libération. Les lignes qui suivent développent ces autres formes de la dynamique sociale.

IV.2.2.5.2. La pratique de la médecine traditionnelle

Les préoccupations concernant la santé, le bien-être, la progéniture, le climat, la protection contre les esprits mauvais, conduisent de temps à autre à recourir à des pratiques de la médecine traditionnelle africaine⁹¹³. Celle-ci se définit comme un système médical pratiqué par les guérisseurs traditionnels composés notamment des tradipraticiens et/ou herboristes. Alors que certains sont avides d'honoraires exorbitants, d'autres, par esprit de concurrence, essaient, sans compétence en la matière, de se servir de plantes pour guérir les malades ; ce qui entraîne parfois des conséquences fatales⁹¹⁴.

⁹¹² Entretien avec un commissionnaire des médecins à Bukavu, le 17.07.2011.

⁹¹³ Cfr BENOIT XVI, *L'engagement de l'Afrique*, op. cit., p. 77.

⁹¹⁴ RWANGOBO P.-C., « Les médicaments : arme à double tranchant », in *Bulletin agricole du Rwanda*, Avril 1979, p. 119-125.

S'agissant de ces plantes médicinales, les résultats de recherches menées en Afrique par la société pharmaceutique Phytopharm, précisent que « l'Afrique possède 250 000 plantes qui n'existent nulle part au monde et aucun produit pharmaceutique n'a encore été produit à partir de plantes africaines. Cela nous donne une idée du potentiel de cette seule région »⁹¹⁵ où prédominent les guérisseurs. Ces derniers peuvent également être de simples particuliers qui soignent des maladies pour lesquelles la médecine moderne ne dispose pas de médicaments comme l'intoxication intestinale, la stérilité, etc. La fréquentation de ces tradipraticiens peut aussi s'expliquer par certains facteurs traditionnels et économiques.

En effet, pour les sociétés traditionnelles africaines, la maladie apparaît comme un état de souffrance, d'affliction et d'angoisse. Elle est la conséquence soit du manquement à une règle sociale (tabou), soit de l'action interne d'un mauvais esprit. Dans ce dernier cas, cette maladie aurait une origine extérieure et par conséquent une autre explication⁹¹⁶ à chercher dans la sorcellerie, le maléfice, la possession par un esprit ou la vengeance des ancêtres⁹¹⁷. Ainsi, le traitement recourt à la pharmacopée traditionnelle, aux incantations, etc. La guérison comportera alors le rétablissement à la fois de l'organisme et de l'équilibre social.

Pour ces sociétés traditionnelles, « la santé n'est pas un phénomène isolé, mais fait partie d'un système magico-religieux. La maladie étant l'une des sanctions sociales les plus importantes, vivre en paix avec ses voisins, ne pas commettre l'adultère, respecter les lois des dieux et des hommes, sont essentiels si l'on veut éviter la maladie »⁹¹⁸. C'est ainsi que « dans l'ignorance quasi-totale de la biologie, de l'anatomie et de la psychologie, on pense que les maladies font leur apparition chez l'individu sous l'empire de ce mauvais esprit, l'esprit du mal »⁹¹⁹.

⁹¹⁵ Voir Dr A. O. ADEDE cité par ELANGI BOTOY I., *Propriété intellectuelle et droits de l'homme. L'impact des brevets pharmaceutiques sur le droit à la santé dans le contexte du VIH/SIDA en Afrique*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 481.

⁹¹⁶ LAPLANTINE F., *Maladies mentales et thérapies traditionnelles en Afrique Noire*, éd. Delarges, Paris, 1976, p. 37.

⁹¹⁷ FASSIN D., « Maladie et médecines », in *Sociétés, développement et santé*, éd. Ellipses, Paris, 1990.

⁹¹⁸ LAMBO T.A., « Le « medecine-man » dans la tradition africaine », in *Prospective et Santé*, Printemps 1978, n°5, p. 114.

⁹¹⁹ AMAKOUÉ A., « Médecine et pharmacopée traditionnelle en Afrique », in *Dialogue*, Kigali, novembre-décembre 1978, n° 71, p. 50.

D'autre part, si la médecine traditionnelle est beaucoup sollicitée, c'est aussi parce qu'elle est moins coûteuse que les soins médicaux⁹²⁰. C'est pourquoi une grande partie des malades ne s'adressent aux services modernes que lorsque la médecine traditionnelle s'est révélée impuissante en cas de situations désespérées. Alors que les nantis s'adressent directement à la médecine moderne⁹²¹, les pauvres consultent d'abord les guérisseurs traditionnels. C'est seulement lorsque leur état de santé empire qu'ils font l'impossible pour s'adresser à la médecine moderne.

Pour eux, l'ignorance et la pauvreté économique sont les deux principaux facteurs qui expliquent leur recours à ces guérisseurs traditionnels. Cette pauvreté les pousse par ailleurs à rechercher les soins gratuits sinon les moins chers. Tel que l'affirme cette indigente, « *Les conditions économiques font qu'actuellement lorsque nous avons un dollar, nous préférons le garder pour le bouffer et non le donner à quelqu'un comme le médecin. Et si on vous dit que vous pouvez guérir sans donner le moindre sou, le choix devient plus clair* »⁹²².

Hélas ! Nombre des tradipraticiens, ne sont pas généralement efficaces et jouent seulement sur la psychologie de leurs patients ou tout simplement soignent les effets plutôt que les causes. Certains cas en sont illustratifs : un guérisseur traditionnel avait donné de « l'herbe de quinquina » à son patient qui souffrait de la malaria. La température a certes diminué, mais la cause est restée et le lendemain il est retombé malade.

Le risque que font courir ces pirates de la médecine est grand : la maladie peut rebondir et entraîner le patient à la mort. L'un des déterminants de la croissance du taux de mortalité dans les pays du Sud, s'explique par ce recours massif aux inexpérimentés. Au Sud-Kivu, à l'Est de la RD Congo, faute des moyens, les gens fréquentent moins les hôpitaux. Les patients recourent non seulement au traditionnel, mais aussi à l'automédication qui consiste à acheter sans ordonnance des médicaments bon marché à la pharmacie.

Selon un médecin de l'Inspection provinciale de la santé au Sud-Kivu, nombre de gens se soignent eux-mêmes à domicile. « *Lorsque je sens un malaise, je ne veux jamais à l'hôpital*

⁹²⁰ Entretien avec un membre d'une ONG à Bukavu, le 03.07.2011.

⁹²¹ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 20.07.2011.

⁹²² Entretien avec un membre d'une ONG à Bukavu, le 03.07.2011.

pour me faire soigner. Les consultations médicales et les soins médicaux coûtent cher. Je préfère ainsi aller directement à la pharmacie pour acheter des médicaments », explique une mère de famille. Une opinion partagée par un autre parent : « Quand je souffre de maux de tête, comme je n'ai pas assez de revenus, j'achète des aspirines ou du paracétamol à la pharmacie »⁹²³, affirme-t-il. Cette pratique de l'automédication peut s'avérer dangereuse. « Si, pour combattre la fièvre, la prise sans ordonnance d'une aspirine peut être tolérée, c'est plus dangereux quand il s'agit d'une pathologie qui requiert que le patient soit examiné par un médecin attitré qui peut en prescrire le traitement approprié »⁹²⁴.

Cependant, le coût élevé des soins médicaux ne suffisant pas comme justificatif du recours au traditionnel ni à la médication, d'autres patients, avant d'aller à l'hôpital ou au centre de santé, préfèrent d'abord se soigner eux-mêmes ou passer par le traitement traditionnel. Car, selon eux, ils doivent d'abord se rassurer sur le genre de leur maladie qui peut être soit d'hommes, celle qui ne peut guérir à l'hôpital, soit une maladie naturelle à présenter au médecin.

Comme l'explique une femme du groupe charismatique, « ici chez-nous, il y a des maladies qui trouvent leur origine dans la méchanceté des hommes (l'ensorcellement, l'empoisonnement). Même si tu vas dans n'importe quel hôpital, de telles maladies ne peuvent pas guérir. Elles exigent qu'on aille chez le guérisseur traditionnel. Un médecin ne soigne pas tout ; il est limité devant les maladies traditionnelles et particulièrement celles des sorciers. A chaque maladie, sa cure. Le médecin n'est fait que pour les maladies naturelles et organiques »⁹²⁵. En dehors de ces deux modes de traitement moderne et traditionnel auxquels recourent les patients, il existe une autre forme à laquelle ces derniers se réfugient : l'exorcisme comme forme religieuse de libération.

IV.2.2.2.5.3. De l'exorcisme du Père Ricardo NARDO⁹²⁶

⁹²³ Entretien avec un parent à Bukavu, le 13.07.2011.

⁹²⁴ Entretien avec un médecin inspecteur à Bukavu, le 20.07.2011.

⁹²⁵ Entretien avec une femme du groupe charismatique à Bukavu, le 11.07.2012.

⁹²⁶ De nationalité italienne, le Père Ricardo est prêtre missionnaire de la congrégation des Xavériens en ministère sacerdotal à Bukavu (RD Congo). En plus de cette fonction, depuis 35 ans, il assure le ministère d'exorcisme que lui a délégué l'évêque du lieu.

Toute maladie exige théoriquement d'être soignée à l'hôpital par le médecin. Mais, ce traitement moderne nécessite parfois des moyens financiers énormes ou quasi introuvables pour certains patients. « Pour leur traitement médical, ils vont vers de « nouveaux guérisseurs » plutôt que vers de médicament coûteux »⁹²⁷. Certaines maladies peuvent ne pas trouver de remèdes dans la médecine moderne.

Autant des raisons qui poussent certaines personnes à se fier à la prière d'intercession ou à l'exorcisme. Si ce dernier attire tant de personnes de Bukavu, c'est parce qu'il est gratuit. Ricardo lui-même l'insinue : « *Certes, la majorité des malades sont pauvres mais ils sont représentatifs de la population qui est aussi pauvre dans sa majorité. Je reçois tout le monde sans distinction, sans payer de l'argent, toutes les religions viennent chez moi, des protestants, musulmans, etc. des hommes et femmes* »⁹²⁸.

Si les pauvres considèrent la prière d'intercession comme une thérapie, le riche y recourt aussi non en raison de problèmes financiers, mais tout simplement parce que la médecine traditionnelle ne s'est pas montrée satisfaisante⁹²⁹. Il est également des gens qui recourent à la prière non seulement parce qu'elle demeure leur unique recours, mais aussi parce qu'ils ont été déçus par tous les soins modernes⁹³⁰. Il faut aussi noter l'ignorance de certains malades fracturés ou des séropositifs qui recourent à la thérapie de prière. Ce qui dépasse l'entendement⁹³¹.

C'est pourquoi, un esprit de discernement s'impose car il faut « *savoir quelle maladie amener aux chambres de prière et lesquelles amener à l'hôpital/centre de santé (...)* »⁹³². On aura constaté que ce secteur de la santé constitue un bon nombre d'acteurs. A Bukavu, les principaux acteurs restent les deux partenaires Eglise-Etat dont chacun dispose d'une stratégie d'évaluation des actions.

⁹²⁷ VLASSENROOT K. & RAEYMAEKERS T., « Divise en deux », *op. cit.*, p. 235.

⁹²⁸ Entretien avec le Père Ricardo rencontré à Kabare-Bukavu lors de son séjour d'exorcisme, le 13.07.2011.

⁹²⁹ Entretien avec un notable à Bukavu, le 05.07.2011.

⁹³⁰ Entretien avec un médecin chef de zone à Bukavu, le 21.07.2011.

⁹³¹ Entretien avec un ex-infirmier de la FOMULAC à Katana-Bukavu, le 13.07.2011.

⁹³² Entretien avec une ancienne monitrice à Bukavu, le 20.07.2011.

2.2.2.6. Evaluation par les acteurs du marché concret

IV.2.2.2.6.1. L'évaluation par l'Eglise : une peine perdue ?

Dans toute entreprise collective, l'évaluation garde bien sa place. Le gestionnaire s'y investit, mais il ne peut seul renverser la tendance lorsque l'organisateur en chef ne s'y implique pas. *« L'Eglise aura beau chercher des financements par-ci, par-là, mais si son partenaire ne lui prête pas main forte, elle ne saura pas promouvoir le développement voulu. On l'a toujours dit : une seule main ne bat pas le tambour. Il en faut toujours deux pour une meilleure symphonie »*⁹³³.

Tel que l'exprime un médecin, *« l'Eglise fait son boulot et on voit bien son souci. Mais je crains que son dévouement soit une peine perdue parce que non soutenue. Et tant que ce dévouement ne sera pas soutenu par l'Etat, il ne donnera pas les fruits attendus »*⁹³⁴. Contrairement au témoignage de ce médecin, une patiente pense que si les soins sont encore assurés, si les hôpitaux sont encore fonctionnels, c'est grâce à l'engagement de l'Eglise. *« Pour moi, affirme-t-elle, n'eût été l'action de l'Eglise, où serais-je soignée ? Comment aurais-je honoré ma facture sans l'intervention de la mutuelle de santé ? »*⁹³⁵. On comprend dès lors que cet engagement de l'Eglise, loin d'être une peine perdue, soulage tant de personnes dépourvues de moyens. Pour qu'il soit plus efficace, il devrait être soutenu et accompagné par l'Etat congolais, ce qui n'est pas toujours le cas.

IV.2.2.2.6.2. Une évaluation par l'Etat : une pure formalité

Toute organisation sociale reconnaît la valeur de l'évaluation des actions collectives comme faisant partie de sa régulation. Dans le domaine de la santé en RD Congo, cette évaluation se fait par les inspecteurs de la santé. Ces derniers procèdent par des réunions mensuelles de terrain et des évaluations annuelles intervenant après avoir consulté les rapports des uns et des autres. Cependant, interrogé sur le processus d'évaluation, un médecin inspecteur répond : *« S'il nous arrive d'organiser des évaluations dans des hôpitaux, c'est par*

⁹³³ Entretien avec un agent pastoral à Bukavu, le 11.07.2011.

⁹³⁴ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 20.07.2011.

⁹³⁵ Entretien avec un usager à Bukavu, le 11.07.2011.

formalité et pour donner l'impression.... Un agent n'est stimulé que lorsqu'il est bien encadré et rémunéré. Nous ne sommes pas rémunérés ou pas décemment et nos collègues à évaluer, non plus. A quel résultat peut-on s'attendre dans un tel cas de figure ? »⁹³⁶.

IV.2.2.2.6.3. Entre promettre et réaliser : patience et tranquillité

L'Etat congolais fait des promesses dont les réalisations ne suivent pas. Pour temporiser et nourrir les gens d'espoir, il appelle ces derniers à la patience. Or, en pareille circonstance de manquement aux engagements, l'Etat s'expose à des marches ou soulèvement populaires, des démissions éventuelles de ses agents. Face aux revendications de ceux-ci, l'Etat reste insensible et se réfugie généralement dans les promesses pour calmer les esprits.

On s'aperçoit dès lors que la stratégie du pouvoir est de jouer sur le temps et les esprits. Un soignant le souligne clairement en ces termes : *« L'Etat joue sur nos consciences. Il nous nourrit d'espoir pour nous stimuler au travail. Mais l'espoir ne se mange pas. Les paroles faites pour nous tranquilliser, nous n'en sommes plus d'accord. On a finalement découvert son jeu : nous faire perdre le temps »⁹³⁷*. Bien que l'Etat tente de payer ses agents, cette rémunération reste indécente.

Des difficultés de toute sorte se dressent sur le chemin des soignants : l'insuffisance des moyens matériels et financiers, la défection des infrastructures, etc. Ces difficultés sont à la base des imperfections du partenariat Eglise-Etat congolais. Celles-ci consistent en l'absence de fidélité aux textes de lois officiels du côté de l'Etat et, du côté de l'Eglise, la non application du principe méritocratique au profit de « l'esprit du clientélisme et du favoritisme ». Cela s'observe par exemple lorsque les acteurs ne sont pas recrutés ni placés selon leurs compétences⁹³⁸. Certes, ces imperfections ne sont pas de nature à contribuer à l'efficacité de la collaboration. Et pourtant, on le sait bien, l'efficacité d'une œuvre collective dépend du degré d'engagement des intervenants et du respect des règles collectives.

IV.2.2.3. Synthèse de la dynamique locale

⁹³⁶ Entretien avec un médecin inspecteur à Bukavu, le 20.07.2011.

⁹³⁷ Entretiens des infirmiers à l'Hôpital général de Bukavu, le 22, 23.07.2011.

⁹³⁸ Entretien avec un agent du BDOM à Bukavu, le 22.07.2011.

La collaboration Eglise-Etat congolais dans le secteur de la santé repose sur l'organisation des rapports entre ces deux partenaires et le respect des engagements respectifs. Toujours est-il que pour réaliser les objectifs communs, l'un a besoin de l'apport de l'autre ; tous deux ont intérêt à se compléter pour concrétiser leur projet commun et réaliser un intérêt collectif. Cadrant avec sa mission sociale, l'Eglise catholique n'hésita pas à accepter cette offre de collaboration avec l'Etat en vue d'apporter sa contribution à la réalisation de la Politique Nationale de la Santé (PNS). Les stratégies mises en jeu mettent en lumière leurs propres comportements.

IV.2.2.3.1. Des comportements révélateurs

IV.2.2.3.1.1. L'Etat défaillant

Comme le notent KATZ A. et DUCHATEL⁹³⁹, « la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale. La santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité » dont la responsabilité revient primordialement à l'Etat.

Ainsi le droit à la santé, à l'instar de tous les droits de l'homme, impose trois obligations aux Etats : les obligations de le respecter, de le protéger et de le mettre en œuvre. Cette dernière englobe du même coup les obligations d'en faciliter l'exercice, de l'assurer et de le promouvoir. L'obligation de respecter le droit à la santé exige que l'Etat s'abstienne d'en entraver directement ou indirectement l'exercice alors que l'obligation de le protéger requiert des Etats qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de faire obstacle aux garanties énoncées à l'article 12⁹⁴⁰ du pacte international relatif aux droits économiques,

⁹³⁹ KATZ A. et DUCHATEL J., *La Santé pour tous ! Se réapproprier Alma Ata*, Genève, juillet 2007, p. 36.

⁹⁴⁰ L'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) : « 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. 2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer : a) la diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant ; b) l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle ; c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies ; d) La

sociaux et culturels. Enfin, l'obligation de mettre en œuvre le droit à la santé suppose que l'Etat adopte des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, budgétaire, judiciaire, incitatif ou autre pour en assurer la pleine réalisation⁹⁴¹.

Cependant, les incertitudes socio-économiques du pays ne permettent pas la concrétisation du partenariat. Il a manqué au pouvoir public un peu de bonne volonté. Or, il n'y a pas de développement sans volonté politique⁹⁴². Pour justifier cette incertitude de manque de bonne volonté, l'Etat congolais recourt à la démagogie. En guise d'illustration, les promesses faites par le gouvernement actuel de doter chaque province d'un hôpital de 150 lits et d'un centre de santé par territoire, sont restées lettre morte.

A cette ruse du pouvoir public, s'ajoute sa passivité et le manque de pro activité, c'est-à-dire d'anticipation des événements, l'instabilité dans les nominations des agents, le manque de respect des clauses de la convention dont la conséquence est l'absence d'un salaire décent pour les agents. Et pourtant, il n'y a rien de plus décourageant pour les agents que l'absence d'incitation. Celle-ci est considérée comme le mobile, voire le catalyseur, de toute action humaine. Son principal objectif est celui d'influencer, par l'autorégulation, les comportements individuels ou collectifs vers les objectifs de l'entreprise ou du système⁹⁴³.

Dans un cadre général, l'absence d'incitation affecte - au lieu de stimuler - la qualité des prestations et accentue au lieu de diminuer l'opportunisme et les conflits d'intérêts. Ceux-ci, dans le cas de la santé, favorisent des comportements en contradiction avec l'efficacité des actions de la santé publique⁹⁴⁴. Cet attrait vers l'opportunisme qui tend à subordonner la méritocratie, peut aussi caractériser les organisations que gère l'Eglise.

IV.2.2.3.1.2. Une Eglise engagée et opportuniste

création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie ». RERRAUD-CIANDET N., *Protection de la santé et sécurité alimentaire en droit international*, éd. Larcier, Bruxelles, 2009, pp. 32-33.

⁹⁴¹ *Ibidem*, p. 33.

⁹⁴² Cfr MUGARUKA R., « Le rôle sociétal des églises et, en particulier, de l'Eglise catholique en RD Congo, cinquante ans après l'accession du pays à l'indépendance », in *op. cit.*, p. 135.

⁹⁴³ CHASTONAY Ph. et BASTARD B., *op. cit.*, p. 174.

⁹⁴⁴ Cfr *Ibidem*, pp. 174-175.

Alors que l'Etat est démissionnaire, l'Eglise de son côté est accusée de clientélisme dans sa manière d'engager ses agents, car il suffit d'une recommandation du représentant légal sollicité par un nécessaire ou un proche, pour que ce requérant soit embauché sans le moindre souci de poursuivre la procédure requise. Le recruteur lui-même ne rate pas l'occasion d'inventer son propre critère de nature clientéliste. Dans ce cadre, ce qui est effectivement reproché à l'Eglise, selon une soignante, c'est « *la présence du clientélisme dans les engagements des agents et le manque de transparence dans la gestion. Elle est en outre très extrémiste d'autant qu'elle ne se modernise pas par le fait qu'elle n'intègre pas l'usage du préservatif* »⁹⁴⁵.

De plus, l'Eglise ne s'empêche pas de viser des opportunités de visibilité par l'exercice de sa mission et de gain matériel pour ses agents. Si tel est le cas, les actions tant de l'Eglise que de l'Etat congolais ne peuvent être préservées d'imperfection ou d'incertitude. Leurs manquements simultanés dans l'application de leurs engagements, ont souvent entraîné non seulement l'esprit de la débrouillardise, mais aussi la fuite des cerveaux vers l'étranger.

IV.2.2.3.1.3. L'exode des cerveaux médicaux pour un ailleurs...

Face à la situation socio-économique, beaucoup de médecins ont démissionné des services publics pour un « ailleurs plus rémunérateur »⁹⁴⁶. « *Ils sont nombreux au Rwanda, au Burundi, au Mozambique et au Malawi. Ils sont tellement nombreux en Afrique du Sud que les Bukaviens sont convaincus que le succès de la médecine dans ce pays a été possible grâce à la présence des Congolais qui y exercent ce métier* », rapporte un patient qui s'y rend chaque année pour des soins. Par contre, d'autres, en difficulté de trouver de l'emploi, s'organisent pour ouvrir un cabinet médical privé et se font payer plus cher que dans les hôpitaux publics. « *Nous avons ouvert un cabinet médical privé à quatre, déclare sous anonymat un médecin qui en fait partie, au lieu d'aller dans les services de l'Etat qui sont mal équipés et où il nous été impossible de mettre nos compétences au service de nos compatriotes* ». Tous ces faits

⁹⁴⁵ Entretien du 21.07.2010 avec une infirmière à Bukavu.

⁹⁴⁶ Suite aux difficultés sociales, les jeunes universitaires originaires du Sud-Kivu sont attirés par des secteurs d'emplois, prêts à les embaucher. Ils délaissent à leur sort misérable les secteurs administratifs et économiques, publics et privés de la mère province pour des conditions de travail plus favorables en Europe, en Afrique du Sud ou dans le pays voisin. Lire CHIRISHUNGU D. C., *op. cit.*, pp. 155 & 158.

(l'exode des cerveaux médicaux, l'ouverture des cabinets privés) sont révélateurs de la défaillance de l'Etat congolais qui n'assure pas à ses agents la sécurité sociale.

Cette absence de rémunération et de sécurité sociale traduit une violation des droits socio-économiques. Or, « les violations du droit à un logement décent, à des soins de santé de qualité ne sont pas des accidents, mais sont au contraire liées aux conditions sociales qui déterminent celui qui subira les abus et celui qui en sera épargné. Dans chaque contexte local, les forces sociales en action déterminent les formes les plus probables des violations des droits humains »⁹⁴⁷.

Les abus de ces droits humains fondamentaux sont mieux compris à partir du cas des agents des hôpitaux et des usagers qui en sont les victimes. Il est vrai que la démission du médecin précipitera vers la mort nombre de patients abandonnés à eux-mêmes. Ces derniers sont réellement les vraies victimes qui n'ont presque aucune voix ni influence ; leurs droits sont carrément bafoués. Le cas illustratif de cette situation est celui d'une patiente alitée qui, apprenant que les médecins seraient en grève, s'exclamait : « *dans ce pays de Mobutu, les malades n'ont aucun droit, même pas le droit à la santé. C'est anormal !* »⁹⁴⁸

C'est justement anormal lorsque l'Etat ne respecte pas ses engagements. C'est anormal lorsqu'il est à la base d'incertitudes qui surgissent dans la vie sociale. Elles ne sont que des conséquences prévisibles là où les lois qui doivent protéger les droits humains, ne sont presque jamais appliquées. De là résultent une série de violations structurelles voire des mesures de contournement des règles instituées.

IV.2.2.3.1.4. Les centres hospitaliers et/ou les centres de santé

Cette démission du pouvoir public a par ailleurs favorisé la multiplication désordonnée des institutions et des formations médicales privées à but lucratif. C'est ainsi que chacune des provinces de la RD Congo dispose couramment d'une ou deux, voire trois facultés de médecine dont la qualité d'enseignement reste incertaine. Sans compter les Instituts

⁹⁴⁷ KATZ A. & DUCHATEL J., *op. cit.*, p. 303.

⁹⁴⁸ Entretien avec un infirmier à Bukavu, le 13.07.2010.

Supérieurs de Techniques Médicales, la province de Bukavu compte aujourd'hui, à elle seule, trois facultés de médecine dont une publique.

Les médecins diplômés mais chômeurs, ajoutés aux cerveaux médicaux démissionnaires en raison de leur insatisfaction, tout ce personnel chômeur ou engagé dans des conditions rudimentaires en termes de paiement et d'encadrement, se trouve contraint à inventer des stratégies de survie. Celles-ci consistent par exemple à créer de manière incontrôlée des centres hospitaliers et des centres de santé privés⁹⁴⁹. Bien qu'ils n'observent pas totalement la stratégie nationale relative à la santé publique, ces derniers - alors que leurs soins sont reconnus de faible qualité - n'hésitent pas à administrer des soins coûteux aux usagers déjà appauvris par divers événements sociaux.

IV.2.2.3.1.5. Le charlatanisme

La persistance du charlatanisme dénote d'une part l'échec de l'évangélisation, mais aussi l'ignorance des usagers. En effet, si les gens continuent à recourir à la pharmacopée traditionnelle, c'est que les missionnaires n'ont pas totalement touché leur conscience et, par conséquent, l'évangélisation est restée superficielle⁹⁵⁰. C'est pourquoi, « pour évangéliser le monde, l'Eglise doit commencer par s'évangéliser elle-même »⁹⁵¹ de manière à prêcher par l'exemple. Autrement dit, pour éduquer le monde aux valeurs, elle doit commencer par les vivre elle-même et les promouvoir en son sein.

Cette persistance peut également s'expliquer par l'ignorance et la pauvreté des usagers. Et pourtant à l'heure actuelle, le charlatanisme n'aurait plus sa place. Comme le souligne le Conseil africain et mauricien pour l'enseignement supérieur (C.A.M.E.S) au colloque tenu à Libreville (Gabon) en 1979 : « Pour la médecine traditionnelle africaine, l'étape du charlatanisme est dépassée, elle entre maintenant dans une phase nouvelle, celle de la « scientification » et de la « commercialisation » »⁹⁵². S'il en est ainsi, comment peut-on alors comprendre que des gens oscillent entre les deux : la tradition et la modernité ?

⁹⁴⁹ Entretien avec des soignants à Bukavu, le 22.07.2011.

⁹⁵⁰ Entretien avec un agent pastoral à Bukavu, le 11.07.2011.

⁹⁵¹ PAUL VI, *Exhortation apostolique, Evangelii in unum*, (8 décembre 1975), n° 15, AAS 68 (1976), p. 14.

⁹⁵² *Documentation et information africaine*, n° 655, 27 juillet 1979.

IV.2.2.3.1.6. Le syncrétisme de tradition et modernité : une ambiguïté comportementale

Il importe de noter que les guérisseurs traditionnels, les médecins modernes, les exorcistes qui aident les patients à faire face aux incertitudes de l'existence et aux divers problèmes de santé, sont parfois perçus comme des spécialistes concurrents⁹⁵³. Ainsi, « en matière de maladie et de santé surtout, se pose quotidiennement la question, à propos de la moindre contrariété, du moindre traumatisme ou de la moindre angoisse, de la solution à adopter : le retour (spatio-temporel) aux croyances « animistes », aux pratiques « fétichistes » ou le recours à la « pensée logique », aux valeurs et aux pratiques « scientifiques » héritées du colonisateur... ? »⁹⁵⁴.

L'option pour l'une ou l'autre de ces différentes filières thérapeutiques dépendra des opportunités ou stratégies personnelles des usagers. Par contre, il n'est pas exclu que deux ou trois soient simultanément combinées. Dans l'hôpital de Kalehe situé au nord de Bukavu, un patient a été surpris de combiner le médicament traditionnel au moderne pour guérir la malaria qui traîne à guérir. Cette combinaison des deux formes médicales est fréquente en Afrique. Sow confirme les faits : « il n'est pas rare de surprendre dans les cliniques des drogues africaines clandestinement utilisées au même moment que les prescriptions médicales officielles, sans compter les visites nocturnes des guérisseurs aux malades hospitalisés »⁹⁵⁵.

Cette pratique traduit chez les gens même chrétiens la subsistance des croyances et cultures anciennes de l'Afrique Noire et particulièrement de la région de Bukavu. Selon une perception locale de la maladie, les microbes en constituent certes une cause naturelle, mais ils peuvent aussi cacher une cause surnaturelle. Alors que le médecin traite le patient par des médicaments modernes, le patient lui-même se prescrit des séances des prières ou d'incantations. Laissons ce dernier s'exprimer : « *Le médecin ne soigne pas. Et si c'est lui qui soigne, ce n'est pas lui qui guérit, mais c'est Dieu. C'est pourquoi, la prière est importante pour la guérison* »⁹⁵⁶.

⁹⁵³ DE SARDAN J.P., « Sociétés et développement », in *Sociétés, développement et santé*, Ellypse, 1990, p. 31.

⁹⁵⁴ FOTSO J.B., *Le regard de l'autre. Médecine traditionnelle*, éditions Silex, A.C.C.T., 1982, p. 31.

⁹⁵⁵ SOW I., *Les structures anthropologiques de la folie en Afrique noire*, Payot, Paris, 1978, p. 52s.

⁹⁵⁶ Entretien avec des infirmiers à Kaniola-Bukavu, le 11.07.2009.

La maladie étant considérée comme un malheur, le patient peut lui attribuer des origines mystérieuses (sorcellerie, maléfice, possession par un esprit, etc.). Mêlant parfois des traitements traditionnels aux soins modernes, le patient se trouve ainsi dans une situation où fonctionnent trois systèmes de santé : moderne, traditionnel et religieux. C'est pourquoi, si l'on regarde de plus près, « *on s'aperçoit que des chrétiens pratiquent encore des sacrifices conformes à ceux des religions anciennes, croient aux génies, rendent un culte aux ancêtres, portent même des gris-gris, etc.* »⁹⁵⁷. « Cette ambiguïté a souvent été reprochée aux chrétiens d'Afrique : « Malheureux (êtes-) vous les Africains ! Chapelets aux cous, amulettes en poches. Au matin à l'Eglise, au soir chez le devin »⁹⁵⁸.

Cette double appartenance, au christianisme et aux religions traditionnelles africaines, demeure un défi⁹⁵⁹ à relever non seulement par l'identification des enjeux sociaux et pastoraux de ces pratiques de sorcellerie, mais surtout par une synergie d'efforts en vue de combattre la misère sociale. Toutefois, malgré ces failles de la convention entre le BDOM et l'Etat, ces deux partenaires ne sont pas sans point forts. Les points suivants en relatent succinctement.

IV.2.2.3.2. Des ressources de pouvoir

IV.2.2.3.2.1. La proximité géographique

Le partenariat Eglise-Etat congolais est un mode de collaboration qui exige du cédant la délégation des pouvoirs au cessionnaire. L'efficacité de cette privatisation dépend de la proximité géographique du gestionnaire. Ainsi, l'avantage de la collaboration Eglise-Etat congolais, sera d'avoir des acteurs sociaux plus proches et enracinés dans les différentes couches sociales. Cette proximité est une ressource qui permet une connaissance de l'environnement social et un repérage rapide des acteurs capables d'interpréter et de

⁹⁵⁷ Entretien avec des parents à Bukavu, le 15.07.2011.

⁹⁵⁸ BIMWENYI KWESHI O., « Religions africaines : un lien de la théologie chrétienne africaine et christianisme », in *Religions africaines et Christianisme, Colloque Internationale de Kinshasa*, du 09 au 14 janvier 1978, p. 215.

⁹⁵⁹ BENOIT XVI, *L'engagement de l'Afrique*, op. cit., 2011, p. 65.

transmettre le message aux autochtones⁹⁶⁰, des acteurs interdépendants dans leurs intérêts, leurs projets et leurs ressources⁹⁶¹.

Appelés à gérer les rapports de force et le compromis, ces acteurs de terrain portent des noms variables selon leurs domaines d'intervention. En ce qui concerne le secteur sanitaire, on peut évoquer les agents de santé primaire, infirmiers, sages-femmes, etc. Ils ont une double fonction de porte-parole des savoirs technico-scientifiques et de médiateurs entre ces savoirs et les savoirs populaires. Ce rôle qui requiert d'eux une compétence rhétorique, les situe au lieu de rencontre de tactiques et stratégies⁹⁶² du marché concret de la santé.

IV.2.2.3.2.2. Une pluralité de partenaires extérieurs

Le BDOM travaille dans une période de crise économique de l'Etat. Cette situation limite beaucoup ses résultats. Mais cela ne l'empêche pas de progresser grâce aux moyens et ressources disponibles. Ceux-ci lui sont fournis par ses multiples partenaires externes. Ainsi que nous le révèle un de ses agents : « *les agents des hôpitaux gérés par BDOM, perçoivent le salaire minime de l'Etat. Mais il est complété par les recettes (vente des produits) du BDOM et par les aides que les bailleurs font au BDOM* »⁹⁶³.

C'est cette pluralité de partenaires extérieurs qui assure au BDOM des ressources de financement. Tout en démontrant la défaillance structurelle d'un Etat, elle dépanne le BDOM et lui permet de se maintenir, de développer ses ressources au niveau central et périphérique, et d'asseoir éventuellement son autonomie. En revanche, cette prise en charge de la santé par les organismes internationaux semble avoir dédouané les autorités congolaises de leurs responsabilités vis-à-vis de la santé de la population⁹⁶⁴.

Par ailleurs, cette dépendance du BDOM vis-à-vis de l'extérieur développe chez les bénéficiaires des sentiments d'attentisme et d'opportunisme, ou mieux une mentalité d'assisté

⁹⁶⁰ VAN HAUTE C., *Analyse des relations entre ONG et entreprises*, UCL, 2006 (Mémoire), p. 80 ; DE SARDAN J.P., *op. cit.*

⁹⁶¹ MASSARDIER G., *op. cit.*, p. 84.

⁹⁶² DE SARDAN J.-P., *op. cit.*, pp. 153-163.

⁹⁶³ Entretien avec un particulier à Bukavu, le 03.08.2010.

⁹⁶⁴ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 20.07.2011.

d'une part et, d'autre part, elle alimente, entre cette institution et ses bailleurs de fonds, une inégalité qui se définirait par un retour plus grand que ce qui est donné, sous forme de gain ou de profit⁹⁶⁵. Car, la plupart du temps, une telle dépendance engendre ou finit par générer des situations d'asymétrie sociale, acceptables ou aliénantes⁹⁶⁶ selon les cas.

IV.2.2.3.2.3. L'organisation de la santé : une contingence culturelle et un processus de socialisation

Bien que la santé constitue un champ où s'affrontent les idéologies laïque et religieuse, elle est, en termes d'organisation, une culture et un processus de socialisation. Comme le note Renaud Sainsaulieu, « l'analyse culturelle des ensembles organisés apporte une dimension indispensable à la compréhension des fonctionnements »⁹⁶⁷. Aborder ainsi l'étude de cette organisation par la compréhension de sa culture permet de repérer ce qui contribue à fonder la cohérence de l'ensemble (la culture de l'organisation au sens strict) et de distinguer les divergences entre la culture médicale et religieuse.

En dépit de la coopération Eglise-Etat congolais, leurs différences idéologiques se situent notamment au niveau du refus d'intégrer la pratique moderne de la limitation des naissances, l'usage du préservatif, de l'avortement et de l'euthanasie, etc. On constate dès lors qu'au sein d'une même organisation, peuvent exister des systèmes de valeurs selon les différents partenaires opérationnels. Mais ces valeurs peuvent être codifiées, apprises, concrétisées par des normes institutionnelles. Elles forment ainsi une contingence culturelle lorsqu'on évoque la culture de l'organisation.

En effet, toute organisation est elle-même une culture. En tant que système ouvert, elle possède son univers culturel propre. Ce système marque le comportement de tous les acteurs de l'organisation et permet de distinguer celle-ci de son environnement et des autres organisations. Cette organisation est soumise à un processus d'importation culturelle et de construction symbolique ainsi qu'à de multiples influences idéologiques : représentations, valeurs, normes formelles et informelles, modes de pensée, relations de pouvoir, attentes de

⁹⁶⁵ SAHLINS M., cité par LAURENT P.J., *Une association de développement en pays mossi*, op. cit., p. 241.

⁹⁶⁶ LAURENT P.J., *Lieux et non lieux de la ruse dans la société mossi*, op. cit., pp. 182 et 177.

⁹⁶⁷ Renaud SAINSAULIEU cité par BOUVIER A., op. cit., p. 55.

rôles, héros et boucs émissaires, rites, attitudes par rapport au temps, façon d'organiser et de se comporter au travail collectif, etc. Ces traits communs aux individus de l'organisation constituent les axes reflexes qui peuvent devenir un système symbolique⁹⁶⁸.

C'est d'autant plus vrai que les deux cultures, moderne ou chrétienne, nécessitent un processus d'intégration des adhérents. Etant ainsi un processus de socialisation de ses acteurs, en particulier des nouveaux, la culture d'organisation définit les conceptions des activités, les droits et devoirs des personnes, les relations internes et avec l'environnement, le rapport au temps, à l'argent, au service public ou au profit, au changement, etc. Elle transmet l'histoire de l'organisation (histoire mythique en général) et sa manière spécifique de répondre aux problèmes auxquels elle se heurte⁹⁶⁹. C'est pour cela qu'au sein du BDOM, sont constamment organisées des séances de formation ou d'information à l'intention des nouveaux agents afin de leur faire prendre connaissance du statut, du texte de convention, de la déontologie de travail et de l'esprit de l'institution⁹⁷⁰.

« Fondée sur la reconnaissance des différences, l'émergence de nouvelles identités et la formulation collective de projets »⁹⁷¹, cette culture de l'organisation unit les acteurs contre les micro-cultures qui, elles, les séparent et souvent même les opposent. Dans cet ordre d'idées, les dirigeants du BDOM invitent à maintes reprises leurs agents à dépasser les différences institutionnelles (publique ou privée), les appartenances sectorielles du BDOM, les barrières ethniques et confessionnelles au profit de l'intérêt collectif⁹⁷². D'autre part, un fait mérite d'être souligné. Qu'il s'agisse de l'exorcisme ou du traitement moderne, le malade est toujours accompagné par ses proches chez le soignant qui, lui aussi, est parfois assisté par des stagiaires.

Cet accompagnement, l'attention et l'accueil qui lui sont réservés, traduisent une socialisation du malade. Ce patient une fois guéri, n'hésite pas à se réjouir de cet encadrement, de cette sensibilité et assistance dont il a été bénéficiaire au point d'exprimer sa gratitude à ses encadreurs. Laissons ces paroles du patient guéri conclure ces paragraphes :

⁹⁶⁸ BOUVIER A., *op. cit.*, 56-57.

⁹⁶⁹ *Ibidem*, p. 57.

⁹⁷⁰ Entretien avec un cadre du BDOM à Bukavu, le 22.07.2011.

⁹⁷¹ Renaud SAINSAULIEU cité par BOUVIER A., *op. cit.*, p. 58.

⁹⁷² Entretien avec un des dirigeants du BDOM à Bukavu, le 11.07.2009.

« *N'eût été votre acceptation, votre compagnie et l'accueil du médecin, je ne serais pas guéri. Je vous en resterai toujours reconnaissant* »⁹⁷³. Cette acceptation du malade traduit une forme d'intégration sociale alors qu'exclure de la société ou stigmatiser le patient souffrant d'une quelconque maladie, serait l'enterrer vivant ou le précipiter vers la mort.

On distinguera dans une organisation un triple type d'activités : celles qui visent à atteindre des objectifs, celles qui recherchent le maintien du système et celles qui s'orientent vers son adaptation à l'environnement et son développement. La poursuite du développement de l'environnement nécessite des acteurs compétents et fait parfois assister à l'inattendu : l'émergence de nouveaux acteurs.

IV.2.2.3.2.4. Emergence de nouveaux acteurs

IV.2.2.3.2.4.1. Les zones de santé et le comité de santé

Dans la logique de décentralisation du système de santé en RD Congo, les services administratifs de santé ont procédé à la structuration du système en zones de santé afin de faciliter l'administration des soins à la population. Ces zones de santé sont donc des unités décentralisées qui associent la population à leur fonctionnement, c'est-à-dire des unités opérationnelles de planification et de mise en œuvre de la nouvelle politique axée sur la stratégie des soins de santé primaires⁹⁷⁴.

Ayant à son sommet l'hôpital général de référence, une zone de santé s'associe l'action des centres de santé au sein desquels interviennent bénévolement des comités de santé. La stratégie nationale des soins de santé primaires définit ainsi ces comités de santé comme un organe de liaison et de dialogue entre le centre de santé et la population. Il joue bien entendu un rôle de cogestion du centre de santé et de promotion de la santé.

IV.2.2.3.2.4.2. La mutualité de santé : nouveauté ou continuité ?

⁹⁷³ Entretien avec un usager à Bukavu, le 21.07.2011.

⁹⁷⁴ MINISTERE DE LA SANTE, *Stratégie de renforcement du système de santé*, RD Congo, juin 2006, p. 11.

La mutualité sociale est une nouvelle forme de la solidarité qui existe depuis longtemps en Afrique. Elle relève du sens profond de la communauté que partagent les africains⁹⁷⁵. Sans être une nouveauté, elle est devenue plus organisée et avec une extension continue. Dans la situation de déliquescence de l'Etat congolais, cette richesse culturelle est devenue une stratégie de survie.

Cette stratégie a consisté à renforcer et enrichir le système d'antan en vue de se prendre en charge par une mutualité de santé. Alors que les usagers devenaient de plus en plus incapables de subvenir à leurs besoins sanitaires, cette mutualité essaie désormais de couvrir plus de $\frac{3}{4}$ de leurs besoins grâce aux contributions de ses membres. Comme c'est « dans des situations négatives et incertaines que les subordonnés réagissent le mieux »⁹⁷⁶ et s'organisent spontanément pour résister aux incertitudes sociales, ces mutuelles naîtront à l'initiative de l'église locale de Bukavu, et considéreront sans discrimination leurs adhérents comme égaux devant la santé⁹⁷⁷.

IV.2.2.3.2.4.3. Le corrompu et le corrupteur en santé : deux stratégies qui se socialisent

La corruption dans le secteur de la santé fonctionne sur l'exploitation de la vulnérabilité et de la fragilité physique du patient d'une part et, d'autre part, sur l'exploitation de l'angoisse et de l'inquiétude des accompagnants. Sous stress, ces derniers n'hésitent pas à répondre aux demandes des infirmiers ou médecins dans l'espoir de sauver la vie de leur malade. C'est le cas d'un patient dont l'accompagnant n'a pas su résister à cette demande indirecte : « *Bienvenus dans notre hôpital. Tout de suite, je vais m'occuper de votre malade. Mais si un de vous peut se déranger pour aller m'acheter là à côté, une cigarette* »⁹⁷⁸. Aura-t-on le courage d'exiger son remboursement ?

Même si on n'est pas personnellement corrompu ni corrupteur, que faire dans un cas quasi similaire où l'infirmier exige de l'accompagnant d'un patient en danger de mort, un

⁹⁷⁵ MERLIN P., *op. cit.*, p. 10.

⁹⁷⁶ NADISIC T., « Pourquoi les managers ajoutent-ils de l'injustice à l'injustice ? Les antécédents de l'effet Churchill », in *Revue française de gestion*, 2008/3, n°183, pp. 221-250.

⁹⁷⁷ ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Bureau Diocésain des Œuvres Médicales (BDOM/Bukavu), cellule d'appui aux mutuelles de santé, op. cit.*

⁹⁷⁸ Entretien avec un parent à Bukavu, le 21.07.2010.

pourboire ? Une fervente témoigne : « *Je suis chrétienne de naissance. Je ne suis pas corrompue ni corruptrice. J'observe la morale chrétienne. Mais un médecin m'a conditionnée de lui offrir dix dollars avant l'opération de mon fils souffrant. Cette somme n'est pas encore la facture médicale. Devant la nécessité de voir mon fils opéré et guéri, je me trouvais devant un fait accompli* »⁹⁷⁹.

On serait tenté de penser que les agents de la santé ne pensent qu'à leurs intérêts. Pour eux, la logique d'intérêts prime sur le service des malades. Remarquons cependant que certains médecins recommandent des malades auprès de leurs collègues pour des consultations ou examens de labo gratuits. Moyennant souvent un pourboire, ces mêmes médecins ou d'autres corrompus livrent parfois de faux certificats à leurs connaissances : ouvriers, élèves ou étudiants en justification de leur absence au service ou à l'école.

Devant la défaillance de l'Etat congolais, une autre stratégie de contournement de la règle s'est développée : les agents de la santé détournent des médicaments à revendre plus tard aux malades ou à leurs accompagnants. Par ailleurs, comme parfois il y a carence de médicaments dans certains hôpitaux, la tendance générale est de demander à l'accompagnant du malade d'aller acheter des médicaments à la pharmacie indiquée. Cette pharmacie dont le médecin lui-même peut être le propriétaire ou le copropriétaire. Lorsque le malade est guéri, le reliquat des médicaments achetés ne lui est plus restitué⁹⁸⁰. Il sera plutôt revendu à un autre malade qui en éprouvera le besoin.

Bien qu'ils aient été soignés avec leurs propres médicaments, que ces malades retournent auprès de l'agent de santé pour le remercier ou le gratifier d'un cadeau⁹⁸¹. Cette gratification a un sens : celui du renforcement et de la continuité des relations personnelles de sorte que lors d'une éventuelle rechute ou d'un autre cas de maladie, le patient soit vite accueilli et traité avec égard car des relations entre lui et les soignants ont été initiées. On peut s'imaginer le sort d'un malade dépourvu de moyens pour acheter des médicaments ou pour gratifier⁹⁸² son soignant.

⁹⁷⁹ Entretien avec une fervente à Bagira-Bukavu, le 19.07.2011.

⁹⁸⁰ Entretien avec un garde-malade à l'Hôpital Général de Bukavu, le 23.07.2011.

⁹⁸¹ Entretien avec un usager à Bukavu, le 20.07.2011.

⁹⁸² Entretien avec un usager à Bukavu, le 20.07.2011.

Au Bénin où l'on a observé des cas similaires, les agents de santé considèrent ces formes de corruption (cadeau, gratification) comme légitimes. Selon eux, « il n'y aurait corruption que si le soignant reçoit « quelque chose » pour une faveur ou un acte illégal. En revanche, quand cette gratification est donnée spontanément par le malade pour un service normal rendu, ils parlent de « cadeau », lequel est considéré par eux comme non condamnable. C'est dans leur mentalité de donner pour qu'on soit plus attentionné vis-à-vis de leurs malades. C'est dans le but de nous corrompre, mais nous, on prend l'argent comme si c'est une reconnaissance »⁹⁸³.

La mentalité des Congolais est pareille. De toute manière, qu'il s'agisse du corrompu ou du corrupteur, chacun met en œuvre sa stratégie pour contourner la règle et profiter des opportunités avec une vision du futur : gratifier pour être en bons termes avec le soignant. Ce n'est pas rien comme tactique de socialisation entre ces deux acteurs en interaction.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre portait sur l'analyse empirique relative à la manière dont l'Eglise et l'Etat conduisent le secteur de la santé à Bukavu. Il présente les résultats de recherche de terrain sous trois aspects : d'abord les règles institutionnelles et les acteurs du système d'actions concret ; ensuite la nécessité et l'enjeu stratégique de ce système ; et enfin, la synthèse de la dynamique locale. Afin de réaliser la mission commune, chaque partenaire devait inventer et appliquer sa propre stratégie lui permettant de protéger ses intérêts. Tout en poursuivant l'intérêt collectif, l'Eglise catholique ne manque pas de saisir l'opportunité pour se rendre plus visible par son engagement auprès des malades. Cette visibilité sociale renforce son autorité morale dont l'application de la médecine moderne doit tenir compte. Le Bureau diocésain des œuvres en tant qu'organe de l'Eglise catholique est de l'idéologie religieuse.

L'Etat quant à lui, s'applique à l'idéologie temporelle. Il affiche une attitude passive qui laisse faire pourvu que ses intérêts soient préservés. Un tel comportement semble traduire

⁹⁸³ DE SARDAN J.-P. et alii, « La corruption dans le domaine de la santé », in BLUNDO G. & DE SARDAN J.-P., *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Karthala et APAD, 2007, pp. 229-230.

une certaine insouciance de l'intérêt collectif et/ou un manque de bonne volonté. L'Etat se révèle défaillant dans ses attributions : il n'arrive plus à rémunérer régulièrement ou décevant ses agents si bien que d'aucuns affirment qu'en RD Congo, « on connaît ce qu'on doit faire, mais on ne le fait pas »⁹⁸⁴, les lois existent, mais elles ne sont pas suivies ni appliquées.

En somme, chacun des deux partenaires jouit d'un certain nombre des ressources. Alors que l'Etat dispose la contrainte, l'information et les finances, l'Eglise jouit de son savoir-faire, de ses bonnes relations avec son environnement, et de son autonomie financière. Malgré le nombre d'incertitudes présentes dans le fonctionnement de ce secteur de la santé, la conflictualité y est moins intense. Peut-être parce que la préoccupation majeure dudit secteur est la poursuite de la collaboration entre partenaires, une collaboration qui s'inscrit dans le cadre de la continuité et de la complémentarité. Elle exclut donc tout bras de fer contre l'Etat, ce qui apporte en conséquence la stabilité et favorise la prospérité et l'échange⁹⁸⁵ dans le secteur de santé comparativement à celui de l'éducation. Le chapitre suivant se penche sur la conduite de ces deux politiques sectorielles (éducative et sanitaire) sur le champ social de Bukavu. Il entend les comparer afin de mettre au clair les éléments similaires et divergents qui ont marqué leur fonctionnement durant notre période d'étude.

⁹⁸⁴ Entretien du 16.08.2010 à Bukavu.

⁹⁸⁵ BLOM A. & CHARILLON F., *op. cit.*, pp. 156 & 159.

CHAPITRE V. ANALYSE COMPARATIVE DES PRATIQUES CONTRACTUELLES DE L'EDUCATION ET DE LA SANTE A BUKAVU

Les chapitres précédents décrivaient d'une part les difficultés politiques et socio-économiques qui ont entraîné l'affaiblissement de la RD Congo et l'ont contrainte à recourir à la privatisation de ses services publics. Ils analysaient d'autre part les différentes attitudes d'acteurs en vue de découvrir leurs jeux⁹⁸⁶ dans la concrétisation de leur contrat relatif à la conduite de deux services publics, l'éducation et la santé. Le présent chapitre propose, quant à lui, de confronter les systèmes d'actions concrets de ces deux services publics conduits par l'Eglise et l'Etat congolais. Si cette collaboration peut être une opportunité pour l'Eglise, elle lui est en même temps une épreuve. Alors que ces deux partenaires accordent plus d'intérêt à l'éducation qu'à la santé, celle-là se montre plus conflictuelle que celle-ci.

Afin de mieux saisir les enjeux et le mécanisme de fonctionnement de ces deux services publics, ce chapitre, utilisant des concepts inspirés de l'approche de Michel Crozier et Erhard Friedberg, présente d'abord les différentes étapes socio-historiques de l'évolution des pratiques contractuelles de l'éducation et de la santé d'avant et d'après l'indépendance et les incertitudes qui y réfèrent. Il analyse et compare ensuite les fonctionnements de ces deux politiques sectorielles telles que vécues à Bukavu. Tout en soulignant enfin les divergences et les convergences, ce chapitre comparatif se clôt par la contribution et l'appréciation critique de l'approche sociologique de Crozier-Friedberg.

V.1. L'évolution de la pratique contractuelle à Bukavu

Depuis les débuts de l'Etat Indépendant du Congo (EIC), la conduite des services sociaux de l'éducation et de la santé au Congo, a toujours été l'œuvre commune de l'Etat et de l'Eglise. Mais leur proximité a souvent donné lieu à une collaboration conflictuelle que l'on peut décrire sur trois moments : avant l'indépendance, après l'indépendance de 1960 et enfin la période allant de 1990 en 2012. Le rappel des deux premiers moments sera bref, mais c'est le dernier qui reste crucial pour cette étude.

⁹⁸⁶ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 471.

V.1.1. Avant l'indépendance : la convention du 26 mai 1906

V.1.1.1. Contexte

Dans l'intention de la Belgique de coloniser le Congo au nom d'un « devoir de charité »⁹⁸⁷, c'est-à-dire de dominer les populations pour mieux les servir, Léopold II s'investit dans un ensemble de droits qui lui permirent d'exercer la souveraineté pour une œuvre civilisatrice. Comme au Congo, coloniser était synonyme de civiliser et « civiliser, c'est évangéliser »⁹⁸⁸, Léopold II se vit obliger de demander « aux diverses congrégations religieuses existant en Belgique de contribuer à l'évangélisation, à l'éducation ainsi qu'à l'instruction des populations de notre pays »⁹⁸⁹.

Après détachement des agents de diverses congrégations, fut conclue le 26 mai 1906 entre l'Etat Indépendant du Congo (E.I.C) et le Saint-Siège une convention au terme de laquelle les missions catholiques s'engagèrent à contribuer à une œuvre d'éducation des autochtones, d'instruction de la jeunesse et à exercer en même temps une action médico-sociale notamment dans les milieux ruraux⁹⁹⁰. Il en ressort que dans le sillage de la colonisation et surtout dans le cadre de leur visibilité sociale, les missions catholiques sont généralement à l'origine de la création des premières écoles et des premiers hôpitaux au Congo. Ainsi ont-elles depuis longtemps occupé une position dominante dans le système éducatif, et dans l'administration du secteur de la santé.

Ce double intérêt scolaire et sanitaire conduira progressivement les missionnaires catholiques à s'impliquer (même jusqu'à nos jours) dans un cadre qui englobe les orphelinats, les hôpitaux, les léproseries, etc. dans le but de participer au bien-être public. Ils doivent, comme à l'époque de l'EIC, collaborer et s'adapter au système administratif en place.

⁹⁸⁷ ROUSSEL J., *Déontologie coloniale*, op. cit.

⁹⁸⁸ LIGUE POUR LA PROTECTION ET L'EVANGELISATION DES NOIRS, op. cit.

⁹⁸⁹ TSHIMANGA WA TSHIMANGA, *Histoire du Zaïre sous le patronage du département de l'éducation nationale du Zaïre*, éd. CERUKI, Bukavu, 1976, p. 68.

⁹⁹⁰ *Ibidem*.

V.1.1.2. Mécanisme de fonctionnement

Afin de répondre aux intérêts de la Métropole, le système de fonctionnement fut alors constitué d'une « trinité coloniale »⁹⁹¹ : tout d'abord l'administration, ensuite les compagnies qui s'occupaient du développement et du commerce, et enfin l'église qui, au-delà de sa mission traditionnelle de l'évangélisation, prenait en charge la santé et l'éducation de la population articulée sur trois axes ou trois C : commerce, civilisation et christianisme⁹⁹². L'essentiel de la politique du Roi Léopold II ayant été d'assurer un encadrement administratif optimal fondé sur le paternalisme⁹⁹³ et lui permettant de répondre à un objectif économique, sa stratégie fut de mettre en place un appareil de domination et d'exploitation.

Lorsque le Congo devint une colonie belge en 1908, la tentation de la Belgique d'établir une colonie de peuplement et de faire du Congo la « dixième province belge » était réelle⁹⁹⁴. Cependant, grâce à la proximité et à l'appartenance du clergé à la population locale, l'Eglise s'est progressivement imposée comme un contre-pouvoir prenant à l'occasion le parti des autochtones. Ainsi, au sein du monde catholique apparurent les premiers appels en faveur de l'émancipation du Congo⁹⁹⁵.

Malheureusement la pratique de la convention de 1906 fut marquée d'une certaine discrimination entre les écoles et les hôpitaux des Blancs et ceux des Noirs d'une part et, d'autre part, une inégalité salariale entre enseignants blancs et noirs. Le cycle universitaire n'étant pas encore une priorité de l'heure, les médecins noirs ne pouvaient pas encore exister. Pour s'occuper de l'instruction des autochtones, il suffisait seulement aux catéchistes d'avoir suivi les cycles primaire et secondaire court. Cette formation raccourcie fut observée jusqu'au lendemain de l'indépendance.

V.1.1.3. Efficacité de la convention de 1906

⁹⁹¹ BONGELI E., *op. cit.*, pp.29-32 ; CHIADJEU J., *op. cit.*, p. 45.

⁹⁹² CLEMENT C. & ROOSENS C., « La Belgique et le Congo: dimensions internationales et internes », in LANOTTE O. & al., *La Belgique et l'Afrique centrale. De 1960 à nos jours*, éd. GRIP, 2000, p. 33.

⁹⁹³ KABAMBA K., *op. cit.*, pp. 22-28.

⁹⁹⁴ CLEMENT C. & ROOSENS C., *op. cit.*, p. 43.

⁹⁹⁵ *Ibidem*, p. 33.

L'administration coloniale des services de l'éducation et de la santé étant encore unique au Congo, l'appréciation de son rendement présente du positif comme du négatif. Elle fut un « mal nécessaire »⁹⁹⁶. Un mal parce que, pour se ménager un équilibre de coexistence précaire entre les cultures africaine et européenne et étouffer l'antagonisme entre le pouvoir de la métropole et la population, le pouvoir colonial dut recourir à sa puissance. En plus du principe de commandement, la stratégie fut de « diviser pour mieux régner » afin d'éviter aux autochtones un sentiment d'appartenance à une même nation. La question tribale fut ainsi instrumentalisée pour la dislocation de l'unité territoriale et démographique des entités politiques précoloniales, la désorganisation de celles-ci et leur démantèlement.

Toutefois, la colonisation fut pour les autochtones un mal nécessaire. En effet, bien que la mise en valeur du territoire africain ait principalement profité à la métropole, le pouvoir colonial a néanmoins établi des institutions politico-administratives, économique-financières et socioculturelles sans lesquelles la construction des écoles, des hôpitaux, des voies de communication, etc. n'aurait probablement pas été possible à cette époque historique de l'Afrique noire. Créations coloniales, les Etats africains récemment indépendants doivent leur statut d'Etat à la colonisation⁹⁹⁷.

V.1.2. Après l'indépendance de 1960

Le Congo, devenu d'abord le Zaïre, est indépendant depuis le 30 juin 1960. Après un temps de révolte, de pillages et de chaos politique, Mobutu prit le pouvoir le 12 décembre 1965. Dès le début, son règne fut marqué par de grands changements au sein de l'administration politique. Ces réformes administratives entraînèrent subitement des tensions entre l'Etat et l'Eglise catholique. Celles-ci s'accrochèrent dans le courant des années 1970 où l'Eglise reprit son rôle de garde-fou, n'hésitant pas à critiquer les tentatives absolutistes du Président⁹⁹⁸.

V.1.2.1. De 1970 aux années 1980 : de la nationalisation à la signature des conventions

⁹⁹⁶ TSHIYEMBE M., *L'Etat postcolonial*, op. cit., pp. 15-16.

⁹⁹⁷ LUGAN B., op. cit., p. 198.

⁹⁹⁸ CLEMENT C. & ROOSENS C., op. cit., p. 33.

Cette période se caractérise particulièrement par des jeux des pouvoirs. Les tensions Eglise-Etat congolais se fondaient sur les mesures de nationalisation. En effet, dans son objectif de soumettre l'Eglise à son idéologie et d'étatiser l'enseignement, le pouvoir de l'Etat procéda à la confiscation du patrimoine de l'Eglise. La question pour celle-ci, dans la crise des années 1971-1975, fut de repenser son rôle et de l'envisager désormais non plus en termes de pouvoir mais comme service.

Devant cette crise institutionnelle, l'Eglise eut l'embarras de choisir entre le renoncement total à l'enseignement nationalisé (décevant ainsi les attentes de la nation), et l'acceptation de sa gestion (ce qui la réinsérerait dans les structures)⁹⁹⁹. Résistant à cette tentation, elle a carrément décidé de rompre dans un premier temps la collaboration avec l'Etat. L'Eglise prit pour stratégie de retirer ses agents des écoles publiques tout en restant disponible à la normalisation des rapports en conformité avec l'intention du magistère qui voulait réconcilier l'Eglise avec le monde de notre temps¹⁰⁰⁰. Les conséquences étant devenues catastrophiques, le pouvoir en place fut obligé de négocier la normalisation des rapports. Cette négociation aboutit à une Convention signée le 26 février 1977 entre les deux partenaires. C'est elle qui régit jusqu'à présent les établissements scolaires.

En revanche, pour la santé, épargnée par cette rupture institutionnelle, la période post indépendance a vu naître à un grand nombre de problèmes. Les premières années de l'indépendance ont connu une pénurie de personnel médical causée par le départ des agents de la santé qui, soit quittaient le pays pour la poursuite de leur formation, soit abandonnaient la médecine des soins pour s'adonner aux activités politiques et administratives¹⁰⁰¹. Voulant répondre aux conséquences de mauvaise gouvernance qui se sont par la suite observées dans ce secteur de la santé après sa nationalisation, l'Etat procéda à un partenariat en vertu de l'ordonnance n°71/199 du 24 juillet 1971 relative à la participation des personnes privées à l'action médicale de l'Etat.

⁹⁹⁹ Cfr GABUDISA B., *op. cit.*, p. 168.

¹⁰⁰⁰ *Actes de la VII^{ème} Assemblée Plénière de l'Episcopat du Congo, Kinshasa, 1-24 juin 1967*, Kinshasa éd. du Secrétariat Général, 1967, p. 112.

¹⁰⁰¹ *Rapport de la mission CEE au Congo, op. cit.*, p. 6.

Dans son intention de contribuer à la réalisation de la politique nationale de santé (PNS), l'Eglise catholique accepta de collaborer avec le Gouvernement Congolais (ou Zaïre à l'époque) à travers ses Bureaux Diocésains des Œuvres Médicales (BDOM). Créé depuis 1967-1968, l'organe du BDOM-Bukavu dont les statuts sont approuvés par l'arrêté ministériel n°229 du 29 août 1967, débuta ainsi ses activités en 1972. Devenu opérationnel dès 1983¹⁰⁰², le BDOM signa en 1984 son contrat de partenariat avec le Ministère de la santé pour la gestion des institutions de santé dans la Province du Sud-Kivu.

Contrairement au secteur de l'éducation où l'Eglise catholique s'est, dès le 16 janvier 1975, « dégagée de toute obligation contractuelle, c'est-à-dire de l'Etat et des citoyens pris individuellement (...) »¹⁰⁰³, dans le secteur de la santé, ce désengagement n'a pas été total. L'Eglise s'est montrée plutôt disposée à y poursuivre sa contribution au niveau national, mais dans le respect du statut propre du personnel ecclésiastique et religieux employé par l'Etat. Ainsi, à l'opposé de l'éducation où se sont rompues les relations, dans le secteur de la santé c'est plutôt la continuité dans la complémentarité d'actions qui s'est observée. En revanche, l'échec de la politique de nationalisation de l'éducation, conduisit les deux partenaires à la convention de 1977.

Cette différence pourrait s'expliquer par l'intérêt attribué au secteur de l'éducation. Si ce dernier est objet de confrontation ou de jeu de pouvoirs entre les deux institutions, c'est parce que celles-ci le considèrent d'une part comme instrument stratégique pour la transmission de l'idéologie ; d'autre part, elles situent cet intérêt par rapport à l'importance que revêt la jeunesse en tant que source de dynamisme social. Alors que l'Etat place son espoir dans l'éducation de cette jeunesse comme avenir du pays¹⁰⁰⁴, l'Eglise pense que l'éducation la rendrait socialement plus visible. Par conséquent, s'intéresser à l'éducation fait partie des préoccupations principales tant de l'Etat que des privés et laisse percevoir l'école comme la clé du développement social et le lieu incontournable de l'ascension sociale¹⁰⁰⁵.

¹⁰⁰² *Rapport annuel 2008 BDOM-Bukavu*, p. 12.

¹⁰⁰³ *Déclaration de l'Episcopat du Zaïre face à la situation actuelle*, loc. cit., II, 1. ; Lire aussi DE SAINT MOULIN L. et N'GANZI R., op. cit., p. 227.

¹⁰⁰⁴ Cfr BALEGAMIRE BAZILASHE J., *Se prendre en charge au Zaïre*, op. cit, p. 17.

¹⁰⁰⁵ *Ibidem*, pp. 16 et 27.

Ainsi chacun des deux partenaires souhaite que la promotion sociale de l'individu soit le produit de son effort¹⁰⁰⁶.

V.1.2.2. Des années 1980 à 1990 : incertitudes dues aux difficultés socio-économiques

Après la signature des conventions évoquées ci-dessus, cette période devient celle de la mise en pratique de la politique de privatisation, c'est-à-dire des conventions de gestion des services de l'éducation et de la santé signées entre l'Etat congolais et l'Eglise catholique. Leur objectif étant l'efficacité, leur mise en œuvre ne sera pas aisée vu les incertitudes du moment.

Après la grave crise des années 1970 entraînée par la nationalisation des entreprises dont nous avons parlé ci-dessus, les années 1980 ont vu se détériorer encore davantage la situation économique du pays. Celle-ci fut déstabilisée d'un côté par les recommandations contraignantes du Fonds Monétaire International qui entraînèrent le licenciement massif des fonctionnaires de l'administration¹⁰⁰⁷ et, de l'autre côté, par la rupture de la coopération structurelle avec les pays occidentaux et les institutions financières internationales en 1991. Cette rupture fut suivie de deux pillages consécutifs des entreprises (1991 et 1993) opérés par les militaires et la population. Cette situation désastreuse affecta les activités économiques et entraîna la régression de l'économie zaïroise¹⁰⁰⁸.

Cette crise économique s'explique aussi par la mauvaise gestion budgétaire, les détournements de fonds et de biens, les trafics frauduleux et mafieux et la corruption des services publics. Cette mauvaise gouvernance se répercuta particulièrement sur les secteurs de l'éducation et de la santé qui ont connu toute une série de problèmes tels que la hausse des frais à payer, le désengagement progressif de l'Etat dû à la baisse constante des ressources nationales, etc. Rendant difficile la concrétisation des conventions signées, ces différentes incertitudes ont provoqué un grand malaise au sein de la population¹⁰⁰⁹ et des conséquences sociales désastreuses au point que l'après '80 fut qualifié de pire que l'avant.

¹⁰⁰⁶ Entretien avec un agent social à Bukavu, le 18. 07. 2012.

¹⁰⁰⁷ LIBATU LA MBONGO E., *op. cit.*, p. 30.

¹⁰⁰⁸ KAMBAMBA Nk., *op. cit.*, pp. 87-88 ; lire aussi LIBATU LA MBONGA E., *op. cit.*, pp. 30-31.

¹⁰⁰⁹ LIBATU LA MBONGA E., *op. cit.*, p. 31 ; Lire *Stratégies de renforcement du système de santé*, RD Congo, juin 2006, p. 12.

V.1.2.3. De 1990 à nos jours : une longue période de transition tumultueuse et fragile

Notre étude porte particulièrement sur cette période d'après 1990. Celle-ci est marquée par beaucoup d'événements socio-politiques. Avant de passer à l'examen de la pratique contractuelle de l'éducation et de la santé, il nous paraît convenable d'en reprendre brièvement, sans beaucoup y insister, les grands événements qui contribuent à éclairer ou éclairent la fragilité du contexte socio-politique de la RD Congo.

L'année 1990 a profondément bouleversé le contexte international à la suite de la chute du mur de Berlin intervenue en 1989. Elle est particulièrement mémorable pour l'histoire « congolaise » de la transition vers la troisième République entendue comme lecture des faits et des événements dont cet espace fut le théâtre¹⁰¹⁰ pour devenir au bout de compte un champ de crise¹⁰¹¹. Le 24 avril de cette année, poussé par les événements (contexte international bouleversé par la dislocation du bloc communiste, opposition interne grandissante), Mobutu proclama le multipartisme et accepta la convocation de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) chargée d'adapter la Constitution.

La démocratisation ainsi ouverte finit par agoniser dans un processus émaillé de négociations avec l'opposition, de trahisons au sein des familles politiques, de pillages, de manipulations politiciennes sur les divers enjeux démocratiques selon quatre moments de la transition¹⁰¹² :

1° la transition sous le régime de Mobutu (1990-1996),

2° les deux guerres dites de libération (1996-2002) : la première, dite guerre d'occupation et souvent qualifiée de « rébellion des Banyamulenge » ou de « rébellion congolaise » sous Laurent-Désiré Kabila (1996-1998) et la deuxième « guerre de libération » (1998-2002), dite « guerre de rectification », qui prit sa source dans le mécontentement des alliés par rapport au nouveau pouvoir instaurer par le Président Laurent-Désiré Kabila. Elle a pris des dimensions régionales qui ont fait parler d'une « première guerre mondiale en Afrique »¹⁰¹³.

¹⁰¹⁰ Cfr NDAYWEI à NZIEM I., *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République Démocratique*, Afrique-éditions, Belgique, 1998, p. 21.

¹⁰¹¹ MUGHENDI N., *Guerres récurrentes en RD Congo*, L'Harmattan, 2010.

¹⁰¹² MUHINGISA M. J.-P., *op. cit.*, pp. 4 -10.

¹⁰¹³ REYNTJENS F., *La grande guerre africaine*, *op. cit.*; KALERE M. J., *op. cit.*, pp. 23-24.

3° la Nouvelle transition vers la paix sous Joseph Kabila (2002-2006) : après des parcours politiques faits de ruptures, de trahisons, d'exclusions et d'alliances mouvantes, elle a réuni à Sun City tous les acteurs politiques à une même table de négociation qui aboutit à la formule « 1+4 »¹⁰¹⁴. Sous la pression du Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT), l'accord fut signé en avril 2003.

4° le début de la troisième République Démocratique du Congo (2006 à nos jours) résulte des premières élections démocratiques organisées depuis plus de quarante ans. Elles portèrent à la magistrature suprême le président Kabila avec 57, 5% des voix¹⁰¹⁵. Celui-ci prêta serment le 6 décembre 2006 à Kinshasa, la capitale congolaise. Il sera réélu président en novembre 2011.

C'est dans ce contexte de démocratisation fragile que se sont concrétisées les conventions de l'éducation et de la santé à Bukavu (RD Congo). Cette situation post-confliktuelle reste fortement marquée par une désolation matérielle et spirituelle¹⁰¹⁶, une vraie perturbation de la vie sociale et économique qui mit le pays en panne de fonctionnement. Cette perturbation l'ont obligé à changer des stratégies, c'est-à-dire à s'organiser autrement.

V.2. La construction et organisation du système d'actions concret

Cette étude a pour objet la contractualisation de l'Eglise et de l'Etat congolais. La question de départ est « Comment fonctionne le système d'actions concret de la collaboration Eglise-Etat congolais dans la conduite de l'éducation et de la santé à Bukavu ? ». D'un regard rétrospectif sur la vie socio-économique de la RD Congo, on peut en effet remarquer le caractère décevant de l'administration postcoloniale suite aux conflits ethniques et des guerres civiles qui ont déstabilisé ce pays. Ces résultats négatifs dépendent aussi du manque de respect des engagements contractuels, de l'absence de volonté politique à promouvoir l'intérêt

¹⁰¹⁴ Il s'agit de la solution politique des "faiseurs de paix au Congo". Elle s'explique par l'absence d'une vraie réconciliation, et répond à la préoccupation du partage du pouvoir entre belligérants, sur la base du principe "ni vainqueur ni vaincu". Cette formule "1+4" signifie le président secondé par quatre vice-présidents de la République, à côté des autres institutions républicaines. Lire MUTINGA M., *Chronique d'une paix négociée en RDC. Un devoir de mémoire (1998-2003)*, éd. Espace Afrique, Bruxelles, 2005 ; WILLAME J. C., *Les "Faiseurs de Paix" au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle*, éd. GRIP, Bruxelles, 2007; NASHI E., *Pourquoi ont-ils tué Laurent-Désiré KABILA?*, op. cit., p. 89.

¹⁰¹⁵ Joseph Kabila est ainsi le quatrième président de la RD Congo après Joseph KASA-VUBU (1960-1965), Joseph-Désiré MOBUTU (1965-1997) et Laurent-Désiré KABILA (1997-2001). Lire MUTINGA M., *Chronique d'une paix négociée en RDC. Un devoir de mémoire (1998-2003)*, éd. Espace Afrique, Bruxelles, 2005.

¹⁰¹⁶ DE SAINT MOULIN L. & GAISE N'GANZI R., *Eglise et Société*, op. cit., p. 479.

collectif. Ils résultent encore des mesures administratives mises en place depuis les programmes d'ajustement structurel de 1983. Par conséquent, la situation socio-économique en a été fortement marquée au point de mettre en panne générale le fonctionnement du pays.

Pour restructurer ses deux secteurs de l'éducation et de la santé fortement touchés par la crise économique, le pouvoir public n'avait plus d'autre alternative que de changer de stratégies et d'adopter celle qui lui paraissait la plus favorable à ses intérêts et à ceux de la société congolaise. Cette nouvelle stratégie est la privatisation. L'Eglise catholique devenait ainsi l'un des partenaires de l'Etat congolais car, estimait celui-ci, autant mieux cohabiter avec l'Eglise catholique qu'en faire un ennemi¹⁰¹⁷. Ce partenariat entre l'Eglise et l'Etat congolais apparaît pour le gestionnaire tant comme une opportunité à s'inscrire dans le social que comme une épreuve à surmonter. Mais avant tout, l'Etat congolais le considère comme une sortie de crise.

V.2.1. Le partenariat Eglise-Etat congolais : une tentative de sortie de crise

Le système de privatisation entendue comme un partenariat se justifie généralement par les défaillances du pouvoir public : défaillances d'évaluation et surtout d'allocation des ressources, etc. En amont il se pose un triple problème: d'abord l'asymétrie d'information entre le gouvernement et le gestionnaire ; ensuite, l'incitation à la performance de la part des dirigeants politiques ; et, enfin, le problème de gestion¹⁰¹⁸. Dépassé par ces incertitudes, le gouvernement congolais a tendu la main à l'Eglise pour tenter ensemble de réduire ces incertitudes socioéconomiques qui mettent en danger sa légitimité.

Cette stratégie de déblocage ou de sortie de la crise consiste (pour l'Eglise et l'Etat) en un engagement libre à former un système d'alliances (coaliser). Elle leur impose (pour démarrer) un système mécanique qui implique la définition des buts, la répartition des rôles et des tâches, et les contributions matérielles et/ou immatérielles de chacun. Alors que l'Etat s'oblige à transférer les ressources, à rémunérer les agents et à formuler les règles, l'Eglise quant à elle, se charge de la gestion et du fonctionnement interne de l'institution. Cette

¹⁰¹⁷ Cfr NIMY MAYIDIKA NG., *op. cit.*, pp. 304-35.

¹⁰¹⁸ Cfr NDAYISHINGUJE D., *op. cit.*, p. 25.

collaboration engage l'Eglise dans un triple rapport¹⁰¹⁹ : de partenariat de type institutionnel avec l'Etat ; ensuite, un rapport de « leadership » ou de gestionnaire qui l'engage avec l'Etat et la société dans une relation d'organisation des services publics ; enfin, un rapport de type « best practices », qui est un rapport de présence et de visibilité de l'Eglise dans la proposition des modèles de société qui respectent la personne et sa dignité. Cette participation de l'Eglise de Bukavu à la gestion de la chose publique est pour elle une occasion à saisir pour inscrire son image dans le social et renforcer sa crédibilité ou sa légitimité.

Ainsi pour l'Eglise, la défaillance de l'Etat se présente comme une opportunité à exploiter pour réaliser ses intérêts. Cette présence de l'Eglise au monde rend perceptible et reconnaissable le message évangélique et toute son œuvre d'évangélisation¹⁰²⁰. L'Etat, lui-même, compte sur les ressources de son partenaire. A ce sujet, ce témoignage s'avère éclairant : « *si l'Etat a choisi l'Eglise catholique comme partenaire, c'est parce qu'elle est jugée plus crédible, honnête par la société. Elle a fait ses preuves dans ce secteur dont elle s'est occupée depuis le début de la colonisation* »¹⁰²¹. En plus de sa force morale, elle est

¹⁰¹⁹ Les participants à la session post-synodale organisée à Bukavu nous aident à comprendre ce triple rapport lorsque, face aux défis sociopolitiques, ils soulignent l'impératif de : - contribuer à la formation du peuple ; - refuser courageusement d'enfermer notre Eglise dans des œuvres de charité qui risqueraient de devenir une anesthésie donnée à un peuple souffrant ; - passer d'une pastorale de l'entretien de l'institution ecclésiale à une pastorale engagée. Dans l'environnement sociopolitique actuel, les pasteurs ne peuvent plus se contenter d'être des administrateurs et distributeurs des sacrements. Notre pastorale devra créer et animer des noyaux de rayonnement démocratique, des associations de défense des droits humains, de groupe d'analyse sociale. Il s'agit de travailler pour l'éducation à la résistance active non-violente face à l'oppression en utilisant les structures en place. ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Session post-synodale. "Lève-toi... et marche"* (Mt 9, 5.6; Mc 2, 9.11; Lc 5, 23.24). Actualisation des options et directives du synode diocésain, éd. L'Archevêché-Bukavu, 1998, p. 61.

¹⁰²⁰ ELA J.-M., *Le cri de l'homme africain*, L'Harmattan, Paris, 1980, p. 157. Les évêques du SCEAM soulignent particulièrement cet élément de la crédibilité lorsqu'ils écrivent : « Dans ce contexte, la crédibilité de l'Eglise et les chances de l'évangélisation seront à la mesure de sa solidarité avec l'aspiration légitime des Africains à prendre désormais en main leur propre destinée, à la mesure de sa disponibilité dans la recherche des solutions aux problèmes et la construction de ce continent. Concrètement la crédibilité de l'Eglise et l'accueil réservé à son Message dépendent des réponses qu'elle donne à des questions comme celle-ci : quel rôle joue l'Eglise dans cette situation? Comment se situe la pensée chrétienne face à l'exploitation de l'homme qui continue aujourd'hui en Afrique? Quelle est la contribution des chrétiens à l'édification d'une société mondiale juste? Quelle est la contribution de l'Eglise à la promotion des peuples opprimés depuis longtemps par la domination du sexe, de la race ou de la classe? Quelle action mener contre la corruption multiforme qui se développe dans nos pays? Ces questions ne requièrent-elles pas une reconversion, une réorientation de toute la pastorale pour qu'à travers la vie, les activités et les engagements de tous ses membres, l'Eglise apparaisse vraiment comme signe manifeste pour les Africains? » SCEAM, « L'Eglise et la promotion humaine en Afrique aujourd'hui. Exhortation pastorale des Evêques d'Afrique et de Madagascar (Kinshasa, 15-22 juillet 1984) », in D.C., 1913 (2mars 1986), n° 77-79; lire aussi SCEAM, *Justice et évangélisation en Afrique. Exhortation des Evêques du SCEAM à l'adresse de tous les ouvriers apostoliques. Sixième Assemblée Générale*, Yaoundé, 29 juin au 5 juillet 1981. coll. "Evangéliser", éd. L'Epiphanie, Kinshasa, 1981, n°18.

¹⁰²¹ Entretien avec Mr le Coordinateur provincial honoraire à Bukavu, le 07.07. 2009.

« reconnue par sa proximité de la population et gère un grand nombre de têtes et, par conséquent, elle est une mobilisatrice sociale »¹⁰²².

Cette tentative de sortie de la crise requiert de l'Etat d'« abandonner une part de son pouvoir de contrainte pour accroître son pouvoir d'influence »¹⁰²³. Dès lors, le partenariat Eglise-Etat congolais résulte clairement de la réforme décentralisatrice. Supposé réduire les incertitudes économiques, il est une stratégie de déblocage, « un dispositif à la fois technique et social »¹⁰²⁴ pour (ré) organiser, par l'intermédiaire de l'Eglise, les rapports de la société congolaise avec de l'Etat qui doit répondre aux attentes de la société. Pour l'Etat, ce dispositif d'alliance est une solution alternative, palliative voire une porte de sortie de la crise dont l'origine est la mauvaise gestion et les comportements de recherche de rentes de la part des dirigeants politiques¹⁰²⁵.

Initiée dans le respect et l'estime mutuels, cette collaboration Eglise-Etat congolais démontre que leurs rapports ne sont pas forcément de concurrence et de rivalité comme c'est le cas dans le secteur de l'éducation ; ils peuvent être aussi d'interdépendance¹⁰²⁶ tel que cela s'observe dans le secteur de la santé. La compénétration entre le religieux et le profane¹⁰²⁷ est alors possible et se traduit par une mise en commun des ressources distinctives pour un but commun. Avec l'esprit africain qui aime « faire partie d'un groupe, travailler en coopération, concevoir et exécuter à plusieurs »¹⁰²⁸, ces deux partenaires construisent ensemble dans l'objectif de satisfaire leurs propres intérêts tant collectifs que particuliers.

Cependant, la concrétisation du projet commun dépend de la marge de liberté de chacun de deux partenaires, c'est-à-dire de sa libre implication en tant qu'acteur autonome. Cette liberté de s'impliquer ou non, d'observer ses engagements ou non, est à l'origine des

¹⁰²² Entretien avec un enseignant à Bukavu, le 07.07. 2010.

¹⁰²³ Hervé SERIEYX cité par BOUVIER A., *op. cit.*, p. 233.

¹⁰²⁴ LASCOUME P. & LE GALES P., « L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre LASCOUMES & Patrick LE GALES (dir.), *op. cit.*, p. 13.

¹⁰²⁵ DURVAUX A., L., *Logique de marché et marché public en droit communautaire. Analyse critique d'un système*, De Boeck, Bruxelles, 2006, p. 248.

¹⁰²⁶ REMOND R., *op. cit.*, p. 145.

¹⁰²⁷ Cfr MOSMANS G., *L'Eglise à l'heure de l'Afrique*, Casterman, Belgique, 1961, p. 216.

¹⁰²⁸ MERLIN P., *op. cit.*, p. 16.

incertitudes auxquelles est exposé le projet et particulièrement son gestionnaire. Ainsi, tout en étant une opportunité pour l'Eglise, ce partenariat lui est également une épreuve.

V.2.2. Le partenariat Eglise-Etat congolais : une épreuve pour l'Eglise

La constitution de 2011, dans son article 37, reconnaît aux pouvoirs publics congolais le droit de collaborer avec les associations nationales privées qui contribuent au développement social, économique, intellectuel, culturel, moral et spirituel des populations et à l'éducation des citoyens et citoyennes. Fondée sur ce droit, la collaboration Etat-Eglise dans la conduite des secteurs de l'éducation et de la santé vise à construire ensemble un espace de concurrence, d'échanges qui rendent possible leur coopération conflictuelle et leur permettent de répondre aux objectifs communs¹⁰²⁹.

En effet, dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance, l'heure est celle « d'une intégration, d'une interdépendance et d'une interpénétration accrues des fonctions économiques, financières, politiques, sociales, culturelles, scientifiques, technocratiques »¹⁰³⁰, car la démocratie nationale n'est pas la seule affaire des représentants du gouvernement, des opérateurs économiques, mais elle concerne aussi la population locale. Ainsi, les pays en panne de fonctionnement, comme la RD Congo, sont conviés à coexister¹⁰³¹, à s'ouvrir et à intégrer les associations privées afin de relayer leurs objectifs. Placés dans un réseau d'interdépendances, ces nouveaux acteurs constituent désormais « les relais » ou les « porte-parole » de l'organisation à laquelle ils permettent de réduire l'incertitude inhérente à l'environnement en tant que construit humain et fruit de négociation¹⁰³².

Cette collaboration public-privé qui traduit des rapports d'échange, se passe dans les interstices des partenaires. Cet espace commun renvoie aux zones d'incertitudes et, par conséquent, à un environnement incertain. Cette incertitude s'explique par le dilemme de choix auquel sont exposés les acteurs œuvrant dans les espaces interdépendants. Ce risque de déséquilibre résulte en fait d'un rapport de forces entre les deux partenaires, leurs intérêts

¹⁰²⁹ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 186.

¹⁰³⁰ DELAS O. & DEBLOCK C., *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2003, p. XI

¹⁰³¹ VERCAUTEREN P., « Une perte d'Etat », in VERCAUTEREN P., op. cit., pp. 35-51.

¹⁰³² FRIEDBERG E., op. cit., p. 91.

particuliers et leurs obligations. S'engager dans une telle coopération conflictuelle, c'est accepter de se mesurer à l'épreuve. Si l'Eglise accepte d'y entrer alors qu'elle est informée des incertitudes socioéconomiques qui en sont à la base, c'est (parce) qu'elle s'entoure des garanties que l'épreuve ne lui sera pas défavorable. Elle y trouve au contraire des opportunités à exploiter et cherche à « vendre » ses comportements à l'autre aussi avantageusement que possible¹⁰³³.

Le mérite de telles interdépendances est de mettre en évidence le déséquilibre à travers les points suivants¹⁰³⁴ : d'abord la relation de pouvoir qui s'inscrit dans une alternative (prix avantageux, contrepartie, asymétrie des ressources disponibles) et non dans une relation unidimensionnelle ; ensuite l'intensité effective du pouvoir exercé qui se mesure à l'importance de l'avantage obtenu et, enfin, le pouvoir comme capacité d'un acteur à structurer durablement des processus d'échanges qui soient déséquilibrés en sa faveur.

Certes, l'Etat et l'Eglise ne jouissent pas de mêmes ressources de pouvoir. Leurs interdépendances entretiennent visiblement des déséquilibres sur quatre niveaux : d'abord originel ou politique, ce sont les ministères qui non seulement élaborent les politiques sectorielles introduites dans les contrats, mais aussi en fixe le « noyau dur », les zones prioritaires. Ensuite, au niveau économique, l'Eglise est subordonnée : elle est sous-traitée d'autant qu'elle dépend de lui du point de vue financier (les subventions, la rémunération des agents). Puis au niveau expérimental, les contrats résultent de l'expertise du ministère sectoriel concerné. Enfin, le niveau coercitif reconnaît au pouvoir public des forces à déployer pour la protection des intérêts publics. Cette asymétrie des ressources de pouvoir, ajoutée à l'autonomie dont jouit chacun de deux partenaires, implique des incertitudes qui rendent la tâche difficile à l'Eglise.

V.2.3. Des incertitudes liées au partenariat Eglise-Etat congolais

La politique de partenariat est une opportunité pour l'Eglise, mais elle est également une condition de survie des services délégués. Car, expliquent nos interviewés, « *sans foi, ni*

¹⁰³³ FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 178.

¹⁰³⁴ « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *op. cit.*, p. 128 ; CROZIER M., *A quoi sert la sociologie des organisations*, *op. cit.*, pp. 147-148 ; BRAUD P., *op. cit.*, pp. 32-33.

conscience morale, il n'y a pas d'enseignement solide et complet. Il fallait donc compléter la science par une formation de la conscience car science sans conscience n'est que ruine de l'âme »¹⁰³⁵. Par son engagement social, l'Eglise s'investit de manière à se rendre visible et utile pour la société. Encore faut-il que chacun de ces deux partenaires se tienne à ses obligations afin de réaliser leurs objectifs fixés : alors que l'Eglise s'engage à gérer les services délégués, à former moralement et spirituellement le personnel et les élèves¹⁰³⁶, un engagement non moins intéressé, l'Etat quant à lui, s'attribue le devoir de former intellectuellement les citoyens et de les soutenir matériellement¹⁰³⁷. La concrétisation des engagements respectifs dépend de la détermination de chacun des deux partenaires qui, en tant qu'acteur autonome, jouit d'une marge de liberté. Ce qui entraîne des incertitudes aussi bien de nature économique, politique que culturelles.

V.2.3.1. Des obstacles de nature politique

Bien que la compétence transférée soit indispensable à la survie du service délégué, tout transfert reste toujours réversible, c'est-à-dire récupérable par l'Etat quand il le veut. Au-delà de cette incertitude, renoncer à un modèle purement hiérarchique ou totalitaire ne signifie pas pour autant renoncer à la notion de pouvoir « public ». Car, la souveraineté n'est « pas seulement un pouvoir normatif, elle a aussi une définition matérielle qui correspond au noyau dur de ses compétences indisponibles, de ses compétences qui ne peuvent pas être transférées au secteur privé »¹⁰³⁸.

Sous prétexte de perte de savoir-faire de l'Etat ou d'absence de moyens, le retrait d'une intervention directe de l'Etat congolais ne renvoie pas à sa disparition, mais à une autre forme de mise en œuvre de l'action étatique. Autrement dit, la « privatisation de l'Etat » n'implique ni la perte de ses « capacités de contrôle, ni sa cannibalisation par le privé »¹⁰³⁹. L'Etat a plutôt tout intérêt à « abandonner une part de son pouvoir de contrainte pour accroître

¹⁰³⁵ Entretien avec des parents à Bukavu, le 10.07.2009.

¹⁰³⁶ Lire le texte de la convention de l'éducation.

¹⁰³⁷ Entretiens avec un inspecteur provincial et un conseiller diocésain à Bukavu, le 15.07. 11 et le 31.07. 11 ; articles 37 et 40 de la Constitution de 2011.

¹⁰³⁸ BELLESCIZE R., *op. cit.*, p. 343.

¹⁰³⁹ HIBOU B., « Retrait ou redéploiement de l'Etat », *Critique Internationale n°1*, Automne 1998, p. 152.

son pouvoir d'influence »¹⁰⁴⁰. La privatisation qui a pour but de réduire les incertitudes, est alors une incertitude artificielle. Elle ne contraint pas totalement les partenaires, mais leur permet de gérer chacun une marge de liberté.

Loin de se retirer, l'Etat reste imprévisible car il peut à tout moment récupérer le service délégué. Dans ce cas, l'activité reste sous sa tutelle. Il n'y a donc pas véritablement transfert du secteur public vers le secteur privé d'autant que son pouvoir d'autodétermination reste préservé. Le cas le plus explicite est le secteur de l'éducation. En effet, la convention de l'éducation investit chacun des deux partenaires d'un pouvoir d'imprévisibilité : en vertu de l'article 21, l'Eglise peut renoncer à la gestion d'une école dès l'instant qu'elle constate une incommodité, de même l'Etat congolais peut modifier le contenu de la convention en cas de nécessité ou le résilier incessamment¹⁰⁴¹.

Cette contingence inclut un jeu en vertu duquel chaque acteur s'efforce de contraindre l'autre et d'échapper à ses contraintes : l'Etat contraint l'Eglise à observer le règlement établi ; l'Eglise s'y adapte et, de son côté, elle contraint son partenaire à accepter l'intégration des valeurs spirituelles tant dans le système éducatif que dans celui de la santé. Contrairement au secteur de l'éducation où l'objectif est d' « obtenir un changement d'attitude et de mentalité chez les dirigeants des écoles, chez les enseignants et les élèves »¹⁰⁴², dans le secteur de la santé, l'objectif est plutôt d'intégrer les activités privées à la réalisation de la politique nationale de santé dans le respect des normes étatiques et de l'identité du partenaire¹⁰⁴³. Visant uniquement des enjeux coopératifs dans le secteur de la santé, ces deux

¹⁰⁴⁰ Hervé SERIEYX cité par BOUVIER A., *op. cit.*, p. 233.

¹⁰⁴¹ L'article 22 de la convention de l'éducation affirme cette résiliation lorsque s'observe la violation grave et volontaire de la convention par l'un des contractants. Cette résiliation peut également se faire de commun accord après un préavis d'une année scolaire au moins.

¹⁰⁴² *Ecoles Conventionnées Catholiques*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁴³ Si l'Eglise fut invitée à s'engager dans la conversion des mentalités des acteurs de l'éducation, c'est parce qu'au lendemain de la rupture des relations Eglise-Etat congolais (lors de la nationalisation des écoles en 1972), il s'est observé aussi bien une détérioration des services qu'une dépravation des mœurs. L'ampleur constatée dans le secteur de l'éducation n'est pas vérifiable dans le secteur de la santé où la rupture des relations n'eut pas lieu. C'est pourquoi dans le secteur de la santé, on se limite au respect de l'identité et de la philosophie du partenaire. Cfr *Plan stratégique quinquennal du BDOM-Bukavu*, *op. cit.*, pp. 13-14.

partenaires s'y engagent à respecter réciproquement leurs orientations éthiques¹⁰⁴⁴ et conflictuelles.

Aussi bien que l'Etat congolais, en tant pouvoir public, reste imprévisible dans les deux secteurs, l'Eglise l'est aussi, mais à un niveau différent parce que ces deux partenaires jouissent des ressources de pouvoir différentes. Cette imprévisibilité de l'Eglise attire ici notre attention. Alors que pour le secteur de l'éducation, les articles 21 et 22 de la convention font de l'Eglise un acteur imprévisible vis-à-vis de l'Etat parce qu'elle peut à tout moment se retirer du jeu si les engagements ne sont pas respectés, dans le secteur de la santé, la convention reste muette à ce sujet. En revanche, si on considère cette imprévisibilité en termes d'autonomie (financière), l'Eglise serait plus imprévisible dans le secteur de la santé où elle paraît financièrement autonome que dans celui de l'éducation.

Dans le secteur de la santé, l'enjeu idéologique est mineur par rapport à celui de l'éducation. Cet enjeu ne stimule pas les deux partenaires à s'y confronter. C'est pourquoi, depuis la création de ce secteur en 1982, il y règne un climat pacifique qui n'est jamais interrompu, ni menacé d'être interrompu. Cette continuité de la complémentarité rend prévisible le comportement de l'Eglise dans ce secteur de la santé. Par conséquent, le contexte de ce dernier secteur est moins riche en conflits que celui de l'éducation où la collaboration des deux partenaires est conflictuelle. Cette conflictualité exige de recourir régulièrement à la négociation qui vise à stabiliser les rapports Eglise-Etat et à intégrer des règles formelles et informelles¹⁰⁴⁵.

Entre autonomie et contrainte, l'acteur garde toujours une marge de liberté et de négociation dans la mesure où cette incertitude « artificielle » (structures organisationnelles) ne contraint jamais totalement l'acteur. Cette marge de liberté est elle-même source d'incertitude aussi bien pour ses partenaires que pour l'organisation dans son ensemble puisque les comportements de l'acteur restent en partie imprévisibles : l'acteur dont on ne prévoit pas les décisions (allusion faite à Mobutu dans le secteur de l'éducation) ou les

¹⁰⁴⁴ *Convention-cadre de partenariat N°1250/CAB/MIN/009/2007 du 20 septembre 2007 entre le Gouvernement de la RD Congo et le comité permanent des évêques du Congo portant sur la collaboration dans le domaine de la santé*, pp. 1-2.

¹⁰⁴⁵ REYNAUD J.-D., *op. cit.*, p. 5. Lire aussi CHAVANCHE B., *L'économie institutionnelle*, La Découverte, Paris, 2007, pp. 4-5.

réactions (comme celle de l'Eglise face à la décision de la nationalisation) ne peut être manipulé car il conserve son pouvoir de décision ou de réaction.

Grâce à sa liberté d'action, l'acteur dispose d'un pouvoir sur son partenaire, c'est-à-dire affecte de façon substantielle sa capacité de jeu stratégique¹⁰⁴⁶. La marge de liberté de l'un des partenaires est réellement source d'incertitudes pour l'autre. A cet effet, l'efficacité du partenariat Eglise-Etat congolais dépend en grande partie de la détermination des dirigeants congolais. A défaut de celle-ci, il surgirait au niveau politique d'autres obstacles tels que les pressions et revendications exercées par des groupes d'intérêts, des hommes politiques, des syndicalistes, des travailleurs (manifestations, grève, etc.). La clé de la réussite de la privatisation impose de les prendre en compte en tant que « contraintes politiques » et de trouver ensemble un consensus¹⁰⁴⁷.

En outre, étant donné que le changement est toujours impossible, selon Friedberg, il n'est pas évident que les Congolais se sont si vite converti et imprégné des valeurs de gouvernance. Ces contraintes éthiques exigent des dirigeants de se faire accepter par leur population en la convainquant par leurs actes de bonne gouvernance politique et économique. Or, malheureusement, c'est rarement le cas dans les pays du Sud et particulièrement en RD Congo où, pour se décider, le recruteur ou supérieur hiérarchique ajoute un critère personnel, donc irrationnel, aux critères établis (rationnels et universels). Il puise dans l'une ou l'autre des considérations qui dénaturent la méritocratie en favoritisme, clanisme, tribalisme, sectarisme, cooptation, régionalisme, etc.

Ce qui est frappant en RD Congo, ce n'est pas seulement que le gouvernement n'associe pas (ou ne veut pas associer) les bénéficiaires à la gestion de la chose publique, mais aussi et surtout que « faire ce qu'on dit et dire ce qu'on fait »¹⁰⁴⁸ reste encore un gros handicap pour la poursuite des intérêts communs. Même lorsqu'il s'agirait de dire ce qu'on

¹⁰⁴⁶ Michel CROZIER cité par MENDRAS H., *op. cit.*, p.175.

¹⁰⁴⁷ GUISLAIN P., *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁴⁸ AUSTIN J., *Quand dire, c'est faire*, Seuil, Paris, 1970.

fait, l'on n'est pas assuré de la cohérence entre parole et faits réels tant que certains acteurs perçoivent la politique comme étant « l'art de dire le contraire de ce qu'on pense »¹⁰⁴⁹.

Par exemple, lorsqu'il s'agit de défendre leurs propres intérêts devant la population ou la presse, les dirigeants congolais se complaisent dans le mensonge. Mobutu, en était même arrivé à ériger un ministère du « bouffon du roi » ou du « guignol de l'information », c'est-à-dire un « porte-parole » des mensonges de son propre pouvoir. Certains Congolais se souviennent encore du légendaire « *Sakombi, buka bango lokuta* » (Sakombi, bombarde-leur un de ces mensonges dont tu as le secret) que le dictateur zaïrois aurait lancé publiquement, en lingala (une des quatre langues nationales), afin d'abuser, une fois de plus, les journalistes de la presse internationale¹⁰⁵⁰. En référence à ce genre de ruses, un parent affirmait que « *la grande qualité des dirigeants politiques, c'est de tromper. Ils jouent sur la psychologie des gens en leur livrant des promesses qui ne seront jamais réalisées* »¹⁰⁵¹. Ces mensonges traduisent une fuite de responsabilité en tant qu'acteur principal du changement¹⁰⁵². Dans de telles conditions, peut-on espérer que le gouvernement soit transparent ?

L'absence d'esprit coopératif qui résulte de l'inobservance des règles formelles, entraîne l'obscurantisme dans les actions. Cette absence de respect des contraintes renchérie par l'absence de transparence ou de l'information constitue une incertitude majeure à l'efficacité de la privatisation. Elle serait même à l'origine des contestations parfois violentes organisées par la partie lésée. Ainsi peuvent s'ensuivre des conséquences regrettables : des pertes humaines tel que ce fut le cas le 12 février 1992 en RD Congo, ou encore le blocage du processus qui a été l'aboutissement de la Conférence Nationale Souveraine en 1991. Certes, « *lack of transparency, which is often due to the need for speed, can derail the privatization process* »¹⁰⁵³.

¹⁰⁴⁹ MESSINGER J., *Les gestes qui trahissent les politiques*, Flammarion, Paris, 2012. Pour Raoul Marc JENNAR, dissocier « pensée et action » apparaît comme une « trahison des élites ». Avec cet auteur qui parlait hier de l'Europe, nous pouvons adapter ici l'appréciation du sociologue Pierre BOURDIEU à la situation de la RD Congo : les élites congolaises ne disent ce qu'elles font ; elles ne font pas ce qu'elles disent. Elles disent ce qu'elles ne font pas ; elles font ce qu'elles ne disent pas. Cfr JENNAR R.M., *Europe. La trahison des élites*, Fayard, Paris, 2004, p. 10.

¹⁰⁵⁰ BANGALA WOLA. Ch., *op. cit.*, pp. 94-95.

¹⁰⁵¹ Entretien avec un parent à Bukavu, le 13.07.2011.

¹⁰⁵² CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 448.

¹⁰⁵³ BENNETT A., *How does Privatization Work ? Essays on privatization in honour of Professor V.V. Ramanadham*, Guildford and Kings Lynn, 1997, p. 20.

Comme le soulignait Brian Levy¹⁰⁵⁴, l'absence de réglementation politique ou économique d'un marché paralyse le fonctionnement ordinaire de l'entreprise. Elle rend inefficace le gestionnaire et insatisfaits les usagers. Ainsi au sein de l'administration s'enracine des maux sociaux : le clientélisme, la corruption, l'absence de circulation de l'information sur la gestion de la chose publique. Si l'Etat en tant que société est malade, a fortiori ses gestionnaires qui sont des produits de cette société. Pour que l'entreprise soit performante, elle devra contourner les embûches. La simple concession ne suffit pas pour satisfaire aux attentes locales, il faut qu'elle soit suivie du transfert des moyens financiers et matériels et que la gestion soit transparente. Là, on bute sur certains obstacles de nature économique.

V.2.3.2. Des obstacles de nature économique

Le transfert des ressources aux entités décentralisées est une condition indispensable à la réussite de la délégation des responsabilités¹⁰⁵⁵. Cette pratique de la délégation reconnaît deux limites¹⁰⁵⁶ : la manipulation et le laisser-faire. Comme cela arrive souvent dans les pays du Sud et particulièrement en RD Congo, la manipulation du délégataire par le délégateur repose sur les différences qui peuvent exister entre les objectifs affichés par le délégateur et ceux qu'il poursuit réellement. Mais n'en est-il pas souvent ainsi de toute relation ? De plus, la manipulation peut être bien partagée et se pratiquer de part et d'autre grâce aux ressources disponibles telles que les ressources financières, la confiance et l'art de communication. Comme dans toute relation stratégique de pouvoir, la principale parade à la manipulation réside dans l'explicitation toujours recherchée, par l'un et par l'autre, des objectifs poursuivis.

De plus économique, ce transfert des ressources est un moyen pour réduire le déficit des finances publiques par une gestion plus efficace des services public¹⁰⁵⁷. Il permet (à la décentralisation) de faire des provinces, des pôles de développement et de rendre les services de l'Etat plus proches et plus accessibles à la population. C'est une obligation de subvention sous forme de dotation qui, selon l'estimation de l'effectif des citoyens concernés, est versée

¹⁰⁵⁴ Cfr LEVY B., « Finances et développement », *op. cit.*

¹⁰⁵⁵ Tom Peters cité par BOUVIER A., *op cit.*, p. 234.

¹⁰⁵⁶ BOUVIER A., *op. cit.*, p. 232.

¹⁰⁵⁷ LAURENT P.J & PEEMANS, « Les dimensions socio-économiques du développement local en Afrique au Sud du Sahara : Quelles stratégies pour quels acteurs ? », *Bulletin APAD*, n°15, mai 1998, p. 11.

aux établissements publics, pour les frais liés aux personnels, les frais de fonctionnement et plus rarement d'équipement¹⁰⁵⁸. Elle est un principe constitutionnel dans plusieurs Etats, même en RD Congo selon l'article 204 de la Constitution de 2011. Ce transfert fait partie des finances publiques de la province dont il faut encore préciser les mécanismes.

Or, il y a la loi et l'application de la loi, le prescrit et le réel. Bien que cette loi existe sur papier, son application fait défaut car pour la RD Congo notamment, « une chose est de dire, une autre est de faire ». La présence de ces règles n'empêche pas les provinces d'être livrées à la merci de la débrouillardise. Cette inapplication de la règle conduit à s'interroger sur la destination des ressources allouées aux provinces sinon aux gestionnaires eux-mêmes. Et du coup, l'espace local se voit livré à l'informel. Cette distance entre discours et action traduit un manque de rigueur dans l'observance des contraintes collectives et, par conséquent, ne favorise pas l'efficacité de la privatisation.

Selon la volonté du ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire congolais, ce genre des transferts doit se faire progressivement afin que le processus se déroule dans les meilleures conditions. Certes, parmi les secteurs prioritaires figurent l'enseignement, la santé, etc.¹⁰⁵⁹, mais comment les réorganiser si les moyens font défaut ? Avec ce « transfert progressif » qui n'a jamais commencé, on peut se demander si une telle mentalité ne dénote pas carrément une absence de programmation et d'objectifs fixés dans le temps. De plus, ce manque de diligence de la part des responsables congolais traduit visiblement un relativisme du système contraignant et d'intérêt collectif.

Cette absence de rigueur dans le fonctionnement réduit la légitimité de l'action de l'Etat. Elle se répercute sur la réalisation locale du projet commun. Elle conduit même à s'interroger sur la détermination réelle des dirigeants à transférer les ressources. En tout cas, avec ou sans celles-ci, les agents publics n'arrêtent pas de souffrir et de réclamer leur salaire à l'Etat. A quoi ou à qui serviraient alors ces ressources sinon aux gestionnaires ? Comme l'exprime un parent, « *qui sert à l'autel, mange à l'autel. Les gestionnaires suivent l'exemple*

¹⁰⁵⁸ MESSNER F. (dir.), *Dictionnaire du Droit des Religions*, éd. CNRS, Paris, 2010, p. 288.

¹⁰⁵⁹ PETIT JEAN M., *op. cit.*, p. 44.

de la hiérarchie. Ils profitent de la position sociale qu'ils occupent »¹⁰⁶⁰. Dans un tel contexte, ceux qui ont une parcelle du pouvoir n'assument plus correctement leurs responsabilités, car ils sont plus préoccupés à amasser de l'argent et des biens par tous les moyens possibles¹⁰⁶¹ aux fins de mieux assurer leur avenir. Ce comportement quasi irresponsable affaiblit de toute évidence, le fonctionnement du partenariat Eglise-Etat congolais.

Les fonctionnaires, déjà démotivés par la modicité de leur salaire, s'engagent à fond dans la lutte politique, ou dans les sectes religieuses, y espérant un gain de vie. Et, par de fréquentes grèves, des marches pacifiques et journées ville morte, ils cessent d'assurer régulièrement les tâches administratives¹⁰⁶². Cette panne économique, renforcée par les conséquences de la guerre surtout à l'Est du pays, a largement favorisé l'émergence de stratégies de « survie individuelle » ou des pratiques illégales qui dénotent d'une anarchie organisée et sont par conséquent néfastes à l'efficacité du partenariat.

Il s'agit notamment du développement anarchique des formations médicales privées à but lucratif dans le secteur de la santé, et la prolifération des écoles, dans celui de l'éducation. Même là encore, des incertitudes demeurent parce que les mentalités n'ont pas évolué. Certaines personnes restent encore attachées à leur culture. Elles préfèrent la médecine traditionnelle à la médecine moderne, les travaux champêtres au devoir scolaire. Cette pesanteur socioculturelle ne favorise pas non plus l'efficacité du partenariat.

V.2.3.3. Des pesanteurs socioculturelles

Même lorsque seraient disponibles toutes les ressources susceptibles de promouvoir la santé et/ou l'éducation en RD Congo, et particulièrement à Bukavu, que vaudraient-elles sans le changement de mentalité ? Avant d'être d'ordre politique, le sous-développement africain est d'abord mental¹⁰⁶³. Cette mentalité constitue un obstacle à l'éducation et à la santé par plusieurs aspects, notamment : l'insuffisance de l'instruction ; le sentiment d'être en relation constante avec tous les êtres vivants, intelligents ou non, et le sentiment de supériorité du sexe

¹⁰⁶⁰ Entretien avec un parent à Bukavu, le 01.07.2011.

¹⁰⁶¹ LIBATU LA MBONGA E., *op. cit.*, p. 28

¹⁰⁶² Cfr *HERITIERS DE LA JUSTICE*, « Hakiyetu », janvier-mars 2009, Bukavu/RD Congo, p. 3.

¹⁰⁶³ BONGO-PASI M., « Repenser le développement de l'Afrique », in *CONGO-AFRIQUE XLIII^e année* - n°379, Novembre 2003, p. 560.

masculin au féminin, etc. ces obstacles ne sont pas de nature à favoriser la scolarisation des filles ni le recours spontané à la médecine moderne.

Dans la tradition africaine, le chef jouit de tous les pouvoirs. Le partage des pouvoirs dans ces sociétés autocratiques est difficile à intégrer dans le vécu des gens. Le sujet n'a pas le libre exercice du pouvoir qui lui est théoriquement délégué. La tendance de la centralisation qui est tellement évidente que l'instauration de la vraie décentralisation n'y est pas évidente. Alors que dans le secteur de l'éducation existe des consultations de la base (les clients), dans le secteur de la santé en revanche, la consultation des usagers ne paraît pas encore clairement. Or, lorsque les services sont rendus localement, les citoyens s'y impliquent facilement si ces services sont organisés et discutés sur place et plus encore lorsqu'ils y trouvent leur intérêt.

Alors que dans le secteur de l'éducation, le curé - en tant que représentant du Coordinateur - supervise et coordonne les actions des écoles catholiques situées sur l'espace de sa juridiction, dans le secteur de la santé ce rôle ne lui est pas dévolu. Ce sont uniquement les services paroissiaux d'éducation à la vie qui interviennent en santé. N'eût été l'administration des sacrements aux malades dans des hôpitaux où c'est possible, le curé aurait été totalement absent des institutions médicales de sa juridiction. Comment comprendre alors cette mise à l'écart des agents pastoraux dans le fonctionnement périphérique de la santé ou, mieux, cette absence de vraie décentralisation, sinon en raison de la confidentialité comme option du staff dirigeant du BDOM. C'est là que la gouvernance économique n'est pas un discours facile à digérer par certains dirigeants du Sud qui se réservent certains dossiers administratifs, soit parce qu'ils sont impliqués dans leur mauvaise gestion, soit parce qu'ils sont des « vaches à lait » qu'il faut couvrir d'incertitudes.

Par ailleurs, la non reconnaissance de certains droits universels à la femme, notamment le droit à la propriété, le droit à l'instruction, etc., s'accompagne des sentiments de discrimination entre les enfants. Ces sentiments se renforcent lorsque les parents se montrent plus préoccupés de l'instruction de garçons que des filles¹⁰⁶⁴. Pire encore, la plupart des couples considèrent la présence des garçons au sein de la famille comme une force de défense

¹⁰⁶⁴ *Les affres de la guerre au Sud-Kivu : le viol, un affront à notre culture et... à la conscience universelle*, éd. Centre Olame, 2004, p. 29.

en cas de danger et celle des filles comme une richesse (allusion faite à la dot versée avant le mariage). Cette croyance pousse des ménages à engendrer démesurément sans tenir compte de l'insuffisance de leurs moyens de subsistance. Ils butent par conséquent à l'incertitude de la scolarisation de leurs enfants.

Devant cet obstacle financier, plusieurs parents comptent souvent sur leurs liens familiaux ou claniques. Loin d'être une obligation contractuelle, ce genre de solidarité se présente comme une contrainte morale qui oblige l'individu à « donner ou à favoriser » les siens. C'est cette clientèle clanique qui, chez certains gestionnaires, est à la base de l'encombrement de l'administration de philosophes et de littéraires en lieu et place de vrais managers. Albert Lorent l'a aussi observé : « Dans un diocèse d'Afrique, les prêtres qui exercent des responsabilités diocésaines sont tous originaires de la même ethnie que celle de l'Evêque. Ils sont pourtant minoritaires dans la région. Les autres prêtres, qui exercent des ministères moins prestigieux, appartiennent à une autre ethnie majoritaire dans le diocèse »¹⁰⁶⁵. Ce clientélisme consiste non seulement à embaucher prioritairement les siens, mais aussi à redistribuer des avantages, à intervenir financièrement dans la prise en charge des frais scolaires et des soins sanitaires de certains membres de la famille, des besoins de subsistance, etc.

S'agissant particulièrement de soins de santé, ceux-ci font parfois recourir soit aux médicaments génériques, soit à des pratiques de la médecine traditionnelle africaine. Ainsi pour ces sociétés africaines, la pauvreté économique et l'ignorance sont les deux principaux facteurs qui expliquent leur recours à ces guérisseurs traditionnels. Au nom d'une idéologie religieuse, des gens attribuent à Dieu la guérison d'une maladie et non à l'efficacité du médicament ou à l'ingéniosité du médecin. A ce sujet un chrétien affirme : « *Le médecin ne soigne pas. Et si c'est lui qui soigne, ce n'est pas lui qui guérit, mais c'est Dieu. C'est pourquoi, la prière est importante pour la guérison d'un malade* »¹⁰⁶⁶. Cette reconnaissance de l'action d'une main invisible peut parfois voiler une certaine ignorance.

¹⁰⁶⁵ LORENT A., *Management et structures d'Eglise. Vers un sens pastoral de la gestion*, Lumen Vitae, 2013, p. 277.

¹⁰⁶⁶ Entretien avec des infirmiers à Kaniola-Bukavu, le 11.07.2009.

D'autres gens, si pas les mêmes, incriminent le paludisme à « une main humaine » s'il traîne à guérir ou si le malade présente des signes atypiques. Des délires et des convulsions sont par exemple associés aux esprits mauvais ou « pepo mbaya »¹⁰⁶⁷, venus de la nature ou « envoyés » à l'individu par une personne malveillante. Un parent en témoigne : « *J'ai personnellement un cas concret. Ma nièce avait une sorte de folie, nous l'avons fait soigner partout : chez les féticheurs, guérisseurs, groupes de prière. Mais lorsque nous l'avons amenée à l'hôpital de Muzinzi (Nyangezi-Bukavu), deux jours après, elle a commencé à reprendre la connaissance* »¹⁰⁶⁸.

Cette ignorance d'itinéraire thérapeutique s'observe également dans d'autres situations où, dans certains coins de la région du Sud-Kivu, des cas de fracture et de sida sont confiés à des séances de prière. À côté de cette pauvreté d'esprit se trouve la pauvreté économique qui pousse les gens à rechercher les soins gratuits sinon les moins chers. Tel que l'affirme cette indigente, « *Les conditions économiques font qu'actuellement lorsque nous avons un dollar, nous préférons le garder pour le bouffer et non le donner à quelqu'un comme le médecin. Et si on vous dit que vous pouvez guérir sans donner le moindre sou, le choix devient plus clair* »¹⁰⁶⁹.

Ces obstacles ne sont pas seulement culturels ou traditionnels, ils sont aussi d'ordre idéologique ou religieux. « Si le guérisseur traditionnel est le produit-reflet d'une société africaine traditionnelle dans toute sa spécificité, le « prophète » apparaît comme le sous-produit d'une société néo-traditionnelle dans son ambivalence »¹⁰⁷⁰. Dans l'un comme dans l'autre monde, la maladie peut s'expliquer par une cause. Ce qui est donc vrai au monde traditionnel l'est aussi au monde religieux. On reconnaît en ce dernier la place qu'occupe le péché comme origine du mal. Ce péché peut être celui de la personne concernée, d'un membre de la famille, ou des ancêtres. Le péché des ancêtres peut suivre la lignée et se manifester chez une personne innocente. Dans ce contexte religieux et selon les cas, cette catégorie de péché se nomme soit originel, soit de « lien ». Ce dernier péché se traite par la

¹⁰⁶⁷ « Pepo mbaya » : deux mots swahili (une de quatre langues nationales de la RD Congo) qui signifient littéralement esprits mauvais. « Pepo » est lui-même traduit par le mot vent. Les esprits, étant immatériels, sont supposés transportés par et comme le vent.

¹⁰⁶⁸ Entretien avec un parent à Nyangezi-Bukavu, le 22.07.2010.

¹⁰⁶⁹ Entretien avec un membre d'une ONG à Bukavu, le 03.07.2011.

¹⁰⁷⁰ FOTSO J.B., *op. cit.*, p. 391.

force de prière faite par des soignants appelés « hommes de Dieu » ou exorcistes. Ce sont eux qui révèlent les origines de la maladie, les traitent par des séances d'exorcisme, des réconciliations sociales, etc. et en prescrivent des observances.

Tout en se conformant à ces prescriptions, les patients s'empêchent parfois d'abandonner pas totalement leurs croyances traditionnelles. Du coup, ils affichent une ambiguïté comportementale. Ainsi, en matière de maladie et de santé particulièrement, se pose la question, à propos du moindre traumatisme ou de la moindre angoisse, de la solution à adopter : le retour (spatio-temporel) aux croyances « animistes », aux pratiques « fétichistes » ou le recours aux valeurs et aux pratiques « scientifiques » ?

L'option pour l'une ou l'autre mode thérapeutique dépend des opportunités des usagers. Cependant, il n'est pas exclu que les deux modes soient simultanément combinés. Dans l'hôpital de Kalehe situé au nord de Bukavu, un patient a été surpris de combiner le médicament traditionnel aux prescriptions médicales officielles (modernes) pour guérir la malaria qui traînait à guérir. Mêlant parfois des traitements traditionnels aux soins modernes, le patient peut trouver dans une situation où fonctionnent trois systèmes de santé : moderne, traditionnel et religieux.

C'est pourquoi, si l'on regarde de plus près, « *on s'aperçoit que des chrétiens pratiquent encore des sacrifices conformes à ceux des religions anciennes, croient aux génies, rendent un culte aux ancêtres, portent même des gris-gris, etc.* »¹⁰⁷¹. « Cette ambiguïté a souvent été reprochée aux chrétiens d'Afrique : « Malheureux (êtes-) vous les Africains ! Chapelets aux cous, amulettes en poches. Au matin à l'Eglise, au soir chez le devin »¹⁰⁷². Cette double appartenance, au christianisme et aux religions traditionnelles africaines, demeure un défi¹⁰⁷³ à relever. De telles incertitudes d'ordre culturel et/ou religieux pèsent d'une certaine manière sur l'efficacité des contrats. Elles peuvent être uniquement religieuses.

¹⁰⁷¹ Entretien avec des parents à Bukavu, le 15.07.2011.

¹⁰⁷² BIMWENYI KWESHI O., *op. cit.*, p. 215.

¹⁰⁷³ BENOIT XVI, *L'engagement de l'Afrique*, *op. cit.*, 2011, p. 65.

V.2.3.4. Poids de la culture religieuse

Il est que toute maladie s'explique par une cause. Pour la traiter, des prescriptions sont recommandées par le spécialiste du domaine. Toutefois, certaines observances religieuses apparaissent à la fois comme un conformisme religieux et des pesanteurs religieuses surtout lorsque leur non-respect est assimilé au péché moral. C'est le cas par exemple lorsque l'usage du préservatif, supposé protéger contre le virus, peut être considéré comme une transgression de la loi religieuse. Cette considération peut conduire à se demander si tout interdit (religieux) non respecté, devient automatiquement un péché.

C'est pourquoi, au-delà de son opportunisme, l'Eglise se caractérise par un moralisme éloigné du vécu. En effet, au sujet de la santé et de la maladie en particulier, les prophétismes catholiques se démarquent, en plusieurs points, de pratiques institutionnelles et modernes. Leurs constats à ce propos ressemblent à ceux faits par le Colloque de Valpré de septembre 1998 : « Le discours officiel, celui des évêques, la catéchèse, la prédication, n'abordent pas suffisamment les questions liées à la santé, à la maladie, à la souffrance, à la mort. Et quand ces questions sont abordées, le discours officiel apparaît trop éloigné des situations vécues et des questions qui se posent réellement aux gens. Ou bien il est moralisant, culpabilisant, négatif, surtout quand il s'agit des points sensibles : prévention du sida et usage du préservatif, contrôle des naissances et méthodes de contraceptions, recours aux médecines traditionnelles, implicitement assimilé à un retour au paganisme, à de la superstition »¹⁰⁷⁴.

Erhard Friedberg est clair à ce propos : « Je voudrais être bien clair. Il ne me viendrait pas à l'idée de nier la dimension morale dans de l'action humaine. (...) Seulement, en disant cela, je ne puis me défaire d'un léger malaise, le malaise de celui qui se surprend en train de faire un discours moraliste alors qu'il sait que les bons sentiments n'engendrent pas nécessairement de bonnes actions, mais servent souvent à travestir un égoïsme foncier qui se cache à soi-même ». A l'inverse, ce modèle de rationalité « repose sur le principe selon lequel le comportement utilitariste est la règle »¹⁰⁷⁵.

¹⁰⁷⁴ Colloque de Valpré 16-19 septembre 1998, sur le thème de la santé-culture-mission, section « Les problématiques », in *Spiritus*, n°154, mars 1999, p. 81.

¹⁰⁷⁵ FRIEDBERG E., *op. cit.*, pp. 212 et 218.

Le pragmatisme adopté par l'Eglise conduit souvent certains gens à redouter de la capacité des discussions philosophiques et des considérations théologiques abstraites à résoudre le vécu des gens en la matière. Beaucoup de chrétiens, parmi eux des anciens élèves des écoles catholiques, sont par conséquent « devenus de véritables ennemis de l'Eglise et de son enseignement. Nombreux sont ceux qui ont conduit leur vie comme ils l'entendent (...) car les enseignements religieux sont insignifiants par rapport aux études profanes »¹⁰⁷⁶.

Toutes ces incertitudes tant politiques, culturelles qu'économiques ne sont pas favorables à la concrétisation du partenariat Eglise-Etat congolais dans la conduite des services de l'éducation et de la santé. Au contraire, elles pèsent tant sur le fonctionnement des institutions que sur les acteurs. Elles constituent par conséquent une épreuve pour la mission de l'Eglise. Celle-ci n'y renonce pas, cependant. Elle se mesure plutôt à l'obstacle malgré la limite de ses moyens. Ces incertitudes rendent instable ou conflictuel l'environnement social et font apparaître un déséquilibre de pouvoirs entre l'Eglise et l'Etat congolais. Mais ce déséquilibre n'épuise pas les stratégies organisationnelles du marché concret. Comment ces deux partenaires font-ils alors fonctionner leur système d'actions concret ?

V.3. Mécanisme de régulation de la coopération conflictuelle

Toute organisation d'acteurs nécessite une coordination : régulation croisée où les acteurs participent à l'élaboration commune d'un mode de gouvernement basé sur l'articulation complexe des intérêts, des logiques plurielles mais interdépendantes : la « régulation assurée directement par le contrôle croisé d'unités fragmentées »¹⁰⁷⁷. Ce contrôle consiste à vérifier si tout se passe conformément au programme adopté, aux ordres donnés et aux principes admis. Il exige la présence d'un organigramme (une voie hiérarchique). Ce contrôle n'est pas exempt d'incertitudes lorsqu'il accuse une défaillance dans le respect des engagements. C'est le cas de l'Etat congolais pour qui il est difficile d'assurer un contrôle

¹⁰⁷⁶ MUMBANZA mwa BAWELE J.E. cité par MUKANYA KANINDA-MUANA J.-B., *Eglise catholique et pouvoir en RD Congo. Enjeux, options et négociations du changement social à Kinshasa 1945-1995*, Genève, 2007 (thèse), pp. 464-465.

¹⁰⁷⁷ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 270.

sérieux de ses fonctionnaires dont il n'honore pas les droits fondamentaux, notamment le salaire¹⁰⁷⁸.

Une autre incertitude relève de l'intrusion de partialité dans le contrôle. C'est un cas assez fréquent et présent dans le fonctionnement des institutions. Un chef aurait par exemple demandé aux inspecteurs, après visite d'une des écoles sous sa gestion, de rectifier la note médiocre attribuée à un chef d'établissement avec lequel il entretient des liens familiaux¹⁰⁷⁹. Le contrôle est incertain lorsqu'il a perdu son impartialité ; il est suspect quand le contrôleur dépend, à un degré quelconque, du contrôlé, et même seulement quand existent, entre les deux, des relations trop étroites d'intérêt, de parenté, ou de camaraderie. Pour son efficacité, il convient qu'il soit impartial et évite de s'immiscer dans la direction et l'exécution des services. « Cet empiétement constitue la dualité de direction sous son aspect le plus redoutable : d'un côté, le contrôle irresponsable et cependant pourvu du pouvoir de nuire parfois dans de larges limites ; de l'autre, le service exécutif qui ne dispose que de faibles moyens de défense contre un contrôle malveillant »¹⁰⁸⁰.

Les incertitudes sont ainsi présentes dans la régulation du marché concret de l'éducation et de la santé. Elles sont à la base de tensions entre Eglise et Etat congolais. Le secteur plus illustratif d'une telle tension est l'éducation. Cependant, ces rapports plus ou moins conflictuels n'excluent pas la collaboration entre ces deux partenaires bien qu'elle soit plutôt conflictuelle. Dans le but de réduire ces incertitudes, la stabilisation de jeu d'acteurs nécessite d'inventer un cadre de référence qui est aussi bien contraignant (les objectifs du projet, la nature et les modalités des contributions économiques et non économiques) que limité ou contingent en tant que construit humain ou social¹⁰⁸¹.

Les stratégies ainsi élaborées pour le fonctionnement de cette organisation seront limitées par l'environnement contraignant, voire incertain. Autrement dit, cet environnement ne rassure pas sur l'obligation de l'observance des règles établies comme c'est le cas en RD

¹⁰⁷⁸ Entretien avec des fonctionnaires de l'Etat à Bukavu, le 10.07.2012.

¹⁰⁷⁹ Entretien avec des inspecteurs des écoles de et à Bukavu, le 22.07. 2011.

¹⁰⁸⁰ WILKIN L., *Principes généraux d'organisation et de gestion*, 7^e édition - Tirage 2013-14/4-U (Cours), Presses universitaires de Bruxelles, p. 30.

¹⁰⁸¹ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 433.

Congo où « *l'on sait ce que l'on doit faire, mais on ne le fait pas* »¹⁰⁸². L'autre incertitude tient à l'interdépendance des parties du contrat dont le processus demeure opaque. Etant donné que le futur reste incertain, on ne saurait pas prédire avec certitude l'enchaînement d'actions et de réactions que peut déclencher une stratégie structurelle. La détermination à maîtriser cette incertitude liée à l'action, impose de mettre en place un système de contrôle artificiel.

V.3.1. Le contrôle du marché concret par une incertitude artificielle

D'origine anglo-saxonne, ce concept de contrôle désigne l'ensemble des régulations qui pèsent sur les acteurs sociaux. Ces derniers se voient confrontés à des distinctions comme comportements permis/défendus, comportements normaux/déviant, comportements légitimes/illégitimes. Ces catégories de jugement exercent une pression sur leurs choix : elles réduisent l'autonomie des acteurs tout en leur laissant une marge de liberté¹⁰⁸³. Elles s'inscrivent dans l'ordre des contraintes organisationnelles.

Comme le soulignait Erhard Friedberg, la réalisation et la réussite de la collaboration dépendent de la mise sur pied d'un dispositif d'accompagnement qui rend possibles la gestion et le pilotage de l'entreprise¹⁰⁸⁴. Ainsi « *imposer la coordination revient donc en fait à créer un ensemble de contraintes institutionnelles qui permettent aux acteurs de se tenir quittes les uns des autres, sans se poser de questions (...) qui rendent superflus le moindre rapport interpersonnel et la moindre négociation directe entre intervenants* »¹⁰⁸⁵. C'est cet ensemble de contraintes qui permettent le contrôle de l'organisation.

L'exercice du contrôle implique deux tendances : d'une part, la réduction de liberté des acteurs et, d'autre part, l'existence de marges de manœuvre qui restent dans les interstices du contrôle social¹⁰⁸⁶. C'est grâce à la présence de cette « marge de liberté et de négociation » qu'une situation organisationnelle ne contraint jamais totalement l'acteur¹⁰⁸⁷. Et pour cause :

¹⁰⁸² Entretien avec Matabaro, ex Coordinateur Provincial du Sud-Kivu.

¹⁰⁸³ BRAUD P., *op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁸⁴ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle, op. cit.*, pp. 347-348.

¹⁰⁸⁵ *Ibidem*, p. 184.

¹⁰⁸⁶ BRAUD P., *op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁸⁷ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 79.

l'acteur dispose des capacités spécifiques de résistance ou d'influence, et profite de l'existence de zone d'incertitudes qui laissent une place à l'initiative¹⁰⁸⁸.

Le monde de l'organisation est un espace de rapports de pouvoir dont la régulation ou le contrôle reconnaît l'homme comme premier responsable¹⁰⁸⁹. Or, quel que soit le système de fonctionnement mis en place, l'Etat congolais garde sa souveraineté nationale. Cette souveraineté n'est « pas seulement un pouvoir normatif, elle a aussi une définition matérielle qui correspond au noyau dur de ses compétences indisponibles, de ses compétences qui ne peuvent pas être transférées au secteur privé »¹⁰⁹⁰.

Plus concrètement, la contractualisation Eglise-Etat congolais ne ravit pas au Président de la République son pouvoir d'exercer ses prérogatives de garant de la Constitution, de l'indépendance nationale, de la souveraineté nationale ainsi que celle de régulateur et d'arbitre du fonctionnement normal des institutions de la République avec l'implication du Gouvernement sous le contrôle du Parlement¹⁰⁹¹. Ce qui démontre que la contractualisation de ces deux partenaires est loin d'être un retrait, une absence du pouvoir public congolais.

Au nom de son pouvoir législatif, le pouvoir public joue le rôle d'instituant. Il fixe par la loi les conditions de création et de fonctionnement des établissements scolaires (art. 43), établit les principes fondamentaux et les règles d'organisation de la santé publique et de la sécurité alimentaire (art. 47). Il revient ainsi aux pouvoirs publics de protéger le citoyen contre toute atteinte à sa santé, à son éducation et à son développement intégral (art. 42) et de lui garantir la paix et la sécurité, le logement décent et l'eau potable (art. 48 et 52). Le citoyen en revanche est tenu de se conformer aux lois et règlement de la République (art. 52).

¹⁰⁸⁸ BRAUD Ph., *Sociologie politique*, op. cit., pp. 50-51.

¹⁰⁸⁹ CROZIER M ; & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, op. cit., p. 448. Comme élément central de toute organisation, cet homme n'est pas l'individu nu, désincarné, mais la personne insérée dans les corps sociaux hiérarchisés par tout un ensemble de dettes et de créances, de droits et de devoirs hérités. Lire CAILLE A., *Anthropologie du Don – le tiers Paradigme*, DDB, Paris, 2000, pp. 245-246.

¹⁰⁹⁰ BELLESCIZE R., op. cit., p. 343.

¹⁰⁹¹ *Constitution de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa-Octobre 2011, p. 8.

Le pouvoir de législation dont dispose l'Etat n'est donc pas pris dans le sens de rapports de domination, mais de rapport d'échange qu'il faut structurer¹⁰⁹² comme un « phénomène bureaucratique »¹⁰⁹³, un système ayant sa propre rationalité et un produit d'interactions. Dans ces relations de pouvoir, les contraintes cohabitent avec une part de liberté qui est à défendre, à gagner, à élargir au moyen de la négociation ou des stratégies de construction¹⁰⁹⁴. C'est cet outil de négociation qu'usa l'Etat zaïrois lorsqu'il voulut stabiliser ou apaiser ses relations conflictuelles avec l'Eglise catholique, une démarche qui aboutit à leur contrat actuel.

Cet accord sur le cadre référence ou le dispositif d'accompagnement, permit aux deux partenaires de lever l'incertitude sur la « grandeur » de chacun. En tant qu'institution, ce dispositif de régulation est donc une incertitude « artificielle » qui tient lieu de la présence de structures organisationnelles au sein de l'environnement. Cette incertitude artificielle permet ainsi de contrecarrer les incertitudes « naturelles »¹⁰⁹⁵. Parmi celles-ci, on peut en référence à l'histoire du pays, relever par exemple l'autoritarisme colonial qui se fondait sur la culture du commandement et de la terreur¹⁰⁹⁶, l'unilatéralité du système autoritaire de Mobutu qui bloquait le développement des capacités autonomes des entités par la pratique du patrimonialisme, du clientélisme, et de la corruption, etc¹⁰⁹⁷.

Le contrôle d'un tel environnement peut prendre plusieurs formes¹⁰⁹⁸ renvoyant aux structures dont le but est d'amortir le choc de l'environnement ou de gérer les relations interpersonnelles. La présence de ces règles s'avère nécessaire pour concilier le jeu¹⁰⁹⁹ de

¹⁰⁹² Cette capacité de structurer des échanges par rapport aux intérêts, provient de deux sources : la pertinence des comportements de chaque acteur pour réaliser les objectifs de ses partenaires ; et l'autonomie de chacun des acteurs qui détermine la prévisibilité du comportement pour les autres. CROZIER M. et FRIEDBERG E., « Organisation et actions collectives », in *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, op. cit., pp. 148-149.

¹⁰⁹³ CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, 1962.

¹⁰⁹⁴ CROZIER M. et FRIEDBERG E., op.cit., p. 113.

¹⁰⁹⁵ *Ibidem*, p. 261.

¹⁰⁹⁶ GAZIBO M., op. cit., p. 79.

¹⁰⁹⁷ SANDBROOK R., « Personnalisme du pouvoir et stagnation. L'Etat africain en crise », in *Politique africaine*, op. cit., p. 20.

¹⁰⁹⁸ HATCH M.-Jo, *Théories des organisations ? De l'intérêt de perspectives multiples*, éd. De Boek, p. 79sv.

¹⁰⁹⁹ Pour Hardy, ce jeu des pouvoirs est contingent lorsqu'il se révèle capable d'une vision dualiste : concilier liberté et contrainte, autonomie institutionnelle ou des acteurs et intégration de leurs comportements, stratégies intéressées des acteurs et cohésion du système. L'autonomie et la contrainte sont deux éléments inséparables de toute démarche de responsabilisation dont il faut rechercher la conciliation. HARDY V. et alii, « La responsabilisation comme stratégie de modernisation », op. cit., p. 91.

pouvoirs souvent contradictoires, c'est-à-dire pour faciliter au moyen de la négociation la cohabitation des contraintes et de l'autonomie¹¹⁰⁰.

V.3.1.1. La nécessité de réguler les relations des pouvoirs

Dès le début de la décennie 1990, on assiste à la diffusion en Afrique du concept de *gouvernance* défini comme « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement »¹¹⁰¹. Il met l'accent sur les activités des autorités politiques qui tentent de façonner les structures socioéconomiques et les processus politiques ou « les mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et des sanctions de la puissance publique »¹¹⁰².

Or, la conduite d'un tel projet requiert tant la capacité des pouvoirs publics à concevoir, à formuler que leur bonne volonté à mettre en œuvre des politiques, à favoriser la construction du bien-être collectif par la participation des acteurs non gouvernementaux. L'une des préoccupations est de lutter contre la corruption, l'oppression et le népotisme¹¹⁰³. Ainsi, les interactions d'acteurs doivent se caractériser par des régulations¹¹⁰⁴. Ici se pose alors la question de savoir qui se charge de cette opération de construction du référentiel et pour quel objectif ? A travers quels mécanismes ? En même temps, il faut s'interroger sur le rôle joué par les acteurs dans l'élaboration de nouveaux rapports de pouvoir dans le service décentralisé.

Dans ces flux de la gouvernance, « le choix n'est plus une décision bien circonscrite, mais le produit d'interactions sans fin », un « habillage des rapports de force »¹¹⁰⁵. Cette nouveauté sous-entend, en termes opérationnels, les mécanismes de coordination, le niveau de

¹¹⁰⁰ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 113.

¹¹⁰¹ WORLD BANK, *Governance and development*, Washington DC, The World Bank, 1992, p.1; Lire aussi DE SENARCLENS P., "Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale", *Revue internationale des sciences sociales*, 1998, 155, p. 97.

¹¹⁰² STOKER G., « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, 1998, pp. 19-20.

¹¹⁰³ LOADA A., p. 42 ; WORLD BANK, *Sub-Saharan Africa : From crisis to Sustainable Growth*, Washington, The World Bank, 1989, p. 26.

¹¹⁰⁴ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 211.

¹¹⁰⁵ MOREAU DUGERGES P., *La Gouvernance, Coll. Que sais-je ?*, PUF, Paris, 2003.

participation à la décision et à l'exécution, en un mot le « système d'actions concret »¹¹⁰⁶. Ce jeu s'articule et se comprend à partir de la finalité poursuivie par l'acteur et de la représentation qu'il en a¹¹⁰⁷.

Si la finalité envisagée est l'efficacité, il faut dès lors passer d'un Etat producteur à un Etat régulateur. Un tel passage connote un changement qui constitue toujours un pari, une rupture calculée. Ainsi, selon Erhard Friedberg, le pouvoir de régulation « peut et doit donc être défini comme la capacité d'un acteur à structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur »¹¹⁰⁸. L'on comprend dès lors la raison pour laquelle l'Etat congolais se réserve certains droits dans la régulation des services de l'éducation et de la santé : la législation, la résiliation du contrat ou la réversibilité de ces services délégués.

Contrairement au secteur de la santé où les agents (publics et privés) sont hétérogènes au niveau de l'idéologie religieuse, dans le secteur de l'éducation, ils sont tous de confession catholique, mais leur différence se situe au niveau du statut laïc pour certains et, religieux, pour d'autres. Cette hétérogénéité d'agents (santé) d'un côté et cette homogénéité (éducation) de l'autre, s'expliquent par le fait que dans les écoles conventionnées catholiques le règlement d'ordre intérieur souligne la nécessité du critère moral catholique pour le recrutement des agents¹¹⁰⁹ alors que dans le secteur de la santé, ce critère paraît accessoire.

Cette réglementation renvoie à l'observance de deux types de règles¹¹¹⁰ : formelles (les règles, les lois, les constitutions) et informelles (les normes de comportement, de conventions, etc.). Rédiger ces règles du jeu, les changer ou (la capacité de) les contourner en édictant des « règles locales », est le pouvoir le plus politique, par opposition au pouvoir dans une organisation. Dans le cas de la contractualisation Eglise-Etat congolais, la gouvernance politique impose tant au délégateur qu'au délégataire de réunir non seulement les outils de

¹¹⁰⁶ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 286.

¹¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 424.

¹¹⁰⁸ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 17.

¹¹⁰⁹ Cfr Article 18 du « Règlement d'ordre intérieur », in *Ecoles conventionnées catholiques*, *op. cit.*

¹¹¹⁰ REYNAUD J.-D., *op. cit.*, p. 5 ; CHAVANCHE B., *L'économie institutionnelle*, La Découverte, Paris, 2007, pp. 4-5 ; PAQUIN S., *op. cit.*, p. 20.

concertation, mais aussi un lieu de conciliation destiné à la mise en place du mode de régulation fondée « sur des règles établies rationnellement »¹¹¹¹.

Dans ce rapport de partenariat, l'Eglise et l'Etat congolais ont à coopérer dans une commune action au sein de leur marché concret : un espace réel, visible et tangible de concurrence¹¹¹². Le moyen pour accéder aux résultats escomptés, est de respecter les engagements, de procurer des incitations aux comportements des individus ou des organisations¹¹¹³. Encore faut-il que le pouvoir public auquel revient ce devoir, soit imprégné de bonne volonté. En tout cas, l'inexécution de ce droit des agents entraîne, surtout en RD Congo, des tensions entre partenaires eux-mêmes et avec ces agents non ou mal rémunérés. C'est ce qui fait que leurs relations de collaboration soient en même temps conflictuelles. Par conséquent, la collaboration nécessite un mode de stabilisation de leurs rapports. Il s'agit d'une régulation qui jouit d'une autonomie d'acteurs¹¹¹⁴ en vertu de laquelle chacun n'est pas totalement contraint. La « contingence de leur jeu »¹¹¹⁵ implique un double scénario : l'acteur peut soit obéir ou « s'incliner »¹¹¹⁶, soit refuser ou rejeter l'injonction.

V.3.1.2. Du refus de s'incliner : une expression d'autonomie et un problème de légitimité

Toute relation de pouvoir dispose des moyens fonctionnels constitués notamment de l'usage de la force¹¹¹⁷. La ressource antithétique de la force est la légitimité, définie comme la capacité pour le détenteur du pouvoir de faire admettre ses décisions. Bien qu'il soit détenteur de contrainte, le chef n'y recourt que rarement. Par sa seule autorité, il peut obtenir obéissance à ses ordres lorsqu'il a su légitimer l'exercice de son pouvoir par son savoir-faire et ses aptitudes humaines. Sinon, en cas de remise en doute de cette légitimité, le chef peut abuser de son pouvoir et s'imposer par la force.

Toutefois, face aux contraintes qui pèsent sur lui, le subordonné a le choix : soit s'approprier les contraintes formelles, soit refuser de s'incliner. Cette adhésion ou cette

¹¹¹¹ WEBER M., *Le savant et le politique*, Paris, 1963, p. 102.

¹¹¹² CROZIER E. & FRIEDBERG E., *op. cit.*

¹¹¹³ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, De Boeck Université, 1999, pp. 8-9.

¹¹¹⁴ Cfr BRAUD P., *op. cit.*, p. 47.

¹¹¹⁵ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Organisations et actions collectives », in *op. cit.*, p. 143.

¹¹¹⁶ Max WEBER cité par GAZIBO M. et JENSON J., *La politique comparée*, *op. cit.*, pp. 40-41.

¹¹¹⁷ « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *op. cit.*, pp. 129-130.

« résistance des secteurs socio-économiques aux injonctions »¹¹¹⁸ traduisent un jeu comportemental qui relève de ce que nos deux sociologues appellent « la contingence du jeu d'acteurs »¹¹¹⁹. En effet, il n'est pas toujours aisé pour un acteur de s'incliner devant une autre volonté que la sienne. C'est le cas du patient devant le montant des frais de santé qu'il trouve exorbitants ou celui de l'agent public face à son salaire insuffisant. S'interposant entre le sujet et l'objet de son désir¹¹²⁰, ces contraintes extérieures peuvent être à l'origine de frustrations qui conduisent parfois le sujet à opposer un contre-pouvoir¹¹²¹. Cette alternative de l'autonomie et de la contrainte ou de l'obéissance et de la domination, renvoie à la problématique de la légitimité¹¹²².

En RD Congo particulièrement, l'irresponsabilité du pouvoir public lui vaut une double conséquence : d'une part, la perte de son autorité par rapport à l'agent congolais, parce qu'il n'a pas pu lui assurer un salaire décent ; d'autre part, la perte de sa crédibilité aux yeux des agents publics à cause des incohérences entretenues par les dirigeants congolais¹¹²³. Les actes d'insubordination des citoyens qui s'en suivent en illustrent le fait. Pour s'opposer à la volonté de l'Etat de voir se poursuivre les activités publiques malgré son irresponsabilité, les agents publics et les bénéficiaires de leurs services, pour manifester leur mécontentement et faire pression sur le pouvoir en place, organisent des actes non violents tels que des journées ville morte, la grève, des marches pacifiques, etc.

Les nouvelles conditionnalités ont ainsi ouvert le champ politique à la société civile en tant qu'espace autonome pour afficher ses attitudes qui revendiquent le non-respect des droits fondamentaux¹¹²⁴. Ces attitudes sont parfois apaisées ou réprimées par le pouvoir public qui les considère comme un frein au progrès, surtout du point de vue de ceux qui initient le changement. Elles sont, par conséquent, assimilées à une rébellion, à des actes d'impertinence

¹¹¹⁸ MAYNTZ R., "Governing Failures and the Problem of Governability : Some Comments on a Theoretical Paradigm", in KOOIMAN J., *Modern Governance*, Sage, 1993.

¹¹¹⁹ CROZIER M. et FRIEDBERG E., « Organisations et action collective », *op. cit.*, p. 143.

¹¹²⁰ BRAUD P., *op. cit.*, p. 47.

¹¹²¹ Comme le fait remarquer Arès ZAHIR, le pouvoir n'est pas seulement exercé par les assemblées législatives et/ou par l'exécutif gouvernemental. Il est aussi présent dans une multitude d'associations, en tant que groupes de pression et donc de contre-pouvoir. Lire ZAHIR F., *Afrique Démocratie, espoirs et illusions*, L'Harmattan, Paris, 1992, p. 176.

¹¹²² COICAUD J.-M., *Légitimité et politique*, PUF, Paris, 1997, p. 13.

¹¹²³ Cfr KYOMBO F., *op. cit.*, p. 7.

¹¹²⁴ *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, PUF, 2008, p. 334.

qu'il faut repousser, combattre car ils irritent et provoquent des frustrations. Ainsi, lorsqu'une telle résistance est identifiée, elle est parfois utilisée pour culpabiliser son initiateur¹¹²⁵. On peut par exemple noter la grande « marche d'espoir »¹¹²⁶ des corps sociaux qui marqua la longue transition politique dans l'ex-Zaïre et dont l'objectif fut de protester contre la fermeture de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) et de réclamer sa réouverture immédiate. Cette marche qui eut lieu à Kinshasa le dimanche 16 février 1992, se solda par des victimes, considérées aujourd'hui comme de véritables martyrs de la démocratisation du pays.

Cet usage de la force est fréquent dans les situations les plus courantes de la RD Congo. L'on se rappelle qu'en date du vendredi, 23 janvier 2009, une marche pacifique organisée par deux syndicats des enseignants, le SYNECAT (syndicat national des enseignants catholiques) et le SYNEP (syndicat national des enseignants protestants) a eu lieu dans les grandes artères de la ville de Bukavu pour revendiquer leurs droits au sujet de l'application du barème « Mbudi » pour le budget 2009. Elle portait pour message « Respectez vos promesses » faites lors des élections (salaire, scolarisation, sécurité,...). Les syndicats qui avaient demandé au maire de la ville d'encadrer les manifestants par la Police Nationale congolaise en vue d'éviter tout débordement, ont été surpris de constater que cette même Police était utilisée pour empêcher les enseignants, les enfants, les parents d'élèves de continuer la marche.

Pourtant, les réclamations salariales concernaient aussi d'autres couches sociales comme la police, l'armée et les fonctionnaires de l'Etat. Au final, les syndicalistes se sont résolus à rentrer et à se retrouver au lieu de départ pour réfléchir sur la conduite à tenir¹¹²⁷. Ces stratégies à mettre ultérieurement en œuvre rejoignent les considérations de Michel Crozier pour qui le pouvoir est une relation « réciproque mais déséquilibrée »,

¹¹²⁵ Des recherches sur la honte montrent que ce sentiment peut entraîner le responsable à fuir ou à se mettre en colère [et user de la force en intimant de l'ordre ou en passant par des menaces. « Analyse stratégique », in BERNOUX P., *op. cit.*, pp. 129-130] contre la victime afin de restaurer une image de soi menacée par la situation. LEWIS H., *Shame and Guilt in neurosis*, New-York, International Universities Press, 1971.

¹¹²⁶ Cette marche d'espoir eut les paroisses catholiques comme un des foyers d'organisation de divers corps sociaux que compte le pays, précisément tous ceux qui sont acquis au changement. Ces corps sociaux se relayaient depuis le 19 janvier 1992 pour protester contre la fermeture de la Conférence nationale Souveraine (CNS) et réclamer sa réouverture immédiate. Lire à ce sujet DE SAINT MOULIN L. & N'GANZI R., *op. cit.*, p. 377 ; OYATAMBWE W., *op. cit.*, p. 127.

¹¹²⁷ HAKI YETU, *Mensuel de liaison d'héritiers de la justice, asbl, dixième année*, numéro janvier-mars 2009, p. 3

asymétrique¹¹²⁸, « un rapport de force, dont l'un peut retirer davantage que l'autre, mais où, également, l'un n'est jamais totalement démuné face à l'autre »¹¹²⁹.

Philippe Bernoux a montré comment des acteurs sociaux adoptent instinctivement de telles stratégies de défense afin de couvrir le « mal » commis et de restaurer l'image de soi blâmée ou menacée¹¹³⁰. Ces relations de pouvoir entre public et privé (résistance/force ; autonomie/contrainte) riment avec la gouvernance comme processus incontournable dans la gestion des affaires publiques¹¹³¹. Elles concernent les interactions entre les structures, les processus qui déterminent la façon d'exercer le pouvoir, la façon dont les citoyens y prennent part¹¹³². Au fait, la résistance civile en tant que choix décisif, n'est pas moins nécessaire, et ce, pour deux raisons :

Primo, le refus de s'incliner entraîne un changement profond des structures comme ce fut le cas lorsqu'en 1972, l'Eglise, sous l'impulsion du Cardinal Joseph Malula, résista à l'idéologie politique de Mobutu qui voulait à la fois nationaliser les biens publics y compris ceux de l'Eglise, et procéder à la modification des noms chrétiens. S'engager sur cette voie requiert du courage et de l'esprit car parfois s'ensuivent des représailles comme ce fut le cas pour ce prince de l'Eglise qui fut exilé du pays le 11 février 1972¹¹³³. Par les interventions de ce pasteur et son dynamisme, l'Eglise catholique s'est constituée en contre-pouvoir face au président¹¹³⁴.

¹¹²⁸ CROZIER M., *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, op. cit., pp. 147-148.

¹¹²⁹ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in BERABOU C. et ABRAVANEL H., op. cit., pp. 378-379.

¹¹³⁰ « Analyse stratégique », in BERNOUX P., op. cit., pp. 129-130 ; LEWIS H., op. cit.

¹¹³¹ LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, déc. 1998, p. 85.

¹¹³² Cfr PLUMTRE T. & GRAHAM J., *Governance and Good Governance : International and Aboriginal Perspectives*, Working Paper Institute of Governance, Canada, 1999. L'Eglise et la société civile se coalisent pour organiser, par des moyens non violents, des grèves, et rédiger des dénonciations, des mémorandums, des marches, des "sit-in", des émissions à la radio. L'expression de ces attitudes de mécontentements de la population révèle clairement le rôle de l'Eglise qui "se range du côté de ceux qui désapprouvent la passivité de l'Etat face à la situation sociale du pays" et des victimes de diverses injustices. Entretien avec le Coordinateur honoraire des Ecoles Conventionnées, le 31.07.2011.

¹¹³³ Après négociations, ce pasteur au Zaïre retourna au Zaïre le 28 juin 1972. Il s'observa ainsi une nette amélioration des rapports entre l'Eglise catholique et l'Etat zaïrois. MUHINGISAJ.-P., op. cit., p. 13 ; MAKIOBO C., op. cit., p. 87. Néanmoins, cette apparente normalisation des relations n'entrava pas aux évêques, dans leur ensemble, de continuer à dénoncer les abus du pouvoir zaïrois, l'exploitation égoïste des richesses du pays alors que le peuple croupit dans la misère.

¹¹³⁴ Lire à ce sujet MAKIOBO C., *Eglise catholique et mutations socio-politiques au Congo-Zaïre. La contestation du régime Mobutu*, L'Harmattan, Paris, 2004, pp. 83-84 ; BRAECKMAN C., *Terreur Africaine*, op.

D'autres évêques adoptèrent des comportements de refus et en payèrent le prix. C'est le cas de Mgr Christophe MUNZHIRWA qui fut assassiné le 26 octobre 1996 pendant la guerre parce qu'il dénonçait les visées hégémoniques des Tutsis sur la province du Kivu. Son successeur Mgr Emmanuel KATALIKO, de retour d'une réunion du Comité permanent des évêques de la conférence épiscopale nationale du Congo le 12 février 2000, se vit empêché par le RCD de rejoindre son diocèse de Bukavu et relégué dans sa ville natale de Butembo durant 7 mois et 2 jours. Libéré le 14 Septembre 2000, il rentra à Bukavu d'où il partit une semaine plus tard pour Rome. Il y mourut le 04 octobre 2000 d'infarctus¹¹³⁵.

Secundo, la résistance exige l'initiation du processus de négociation d'où découle parfois une amélioration de la situation. Les relations entre l'Eglise catholique et l'Etat zaïrois se sont normalisées grâce à ce processus au terme duquel Mobutu comprit qu'il fallait éviter d'avoir l'Eglise comme ennemie et se résolut à amorcer le processus de négociation qui aboutit sur la signature de la convention de collaboration avec l'Eglise. Même lorsque les syndicats décrètent la grève comme ce fut le cas en 1992, la négociation fut le moyen auquel avait recouru l'Etat congolais pour la reprise de l'école. Cette stratégie de gouvernance¹¹³⁶ est parfois suivie de promesses d'amélioration des conditions salariales jamais réalisées.

De telles initiatives de bonne gouvernance en termes de quête de plus d'efficacité, écrivent Crozier et Friedberg, « n'ont de sens que par rapport à une stratégie »¹¹³⁷ qui guide les actions dans un univers d'interdépendances. Situé entre contrainte du sommet et la légitimité que confère la base, cet univers est source de beaucoup d'incertitudes pour lesquelles la création des « boucs émissaires techniques et/ou humains »¹¹³⁸ traduit un

cit., p. 54. Sur cette lancée, face à la corruption du système mobutiste, au régime de parti unique et au multipartisme dévoyé qui lui fera suite, les évêques ont à plusieurs reprises posé les bases d'une réflexion contestataire. L'un des textes les plus célèbres a été remis au Président sous la forme d'un memorandum lors des consultations populaires de 1990. Il dénonçait « l'inversion des valeurs où la notion du bien et du mal se confond avec la sécurité du parti-Etat ». Lire « Le Memorandum des évêques du Zaïre au chef de l'Etat », mars 1990, in MAKIOBO C., *op. cit.*, p. 127.

¹¹³⁵ Présentation de l'Archidiocèse de Bukavu à l'occasion de possession canonique par Mgr François-Xavier Maroy dimanche 18 juin 2006, Archevêché de Bukavu, 2006, pp. 9-10; KANYURHI TCHIKA T., *Aperçu de l'apport de l'Afrique et de sa diaspora au monde*, Magazine transatlantique, Canada, 2009, p.191.

¹¹³⁶ LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, déc. 1998, p. 85.

¹¹³⁷ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, *op. cit.*, p. 48.

¹¹³⁸ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 338.

processus politique où interviennent non seulement la négociation, mais également la ruse « avec bonne et mauvaise foi ». Parmi ces cas, hormis le cas ci-haut cité, figure notamment le dépôt des démissions de fonctionnaires (médecins, enseignants, etc.) qui, voulant cacher la réalité, avancent des faux-fuyants pour justifier leur départ.

Du dehors, la vérité de faits n'apparaît pas clairement. Elle ne peut se vivre que de l'intérieur. Autrement dit, toute institution a un double visage : visible et invisible. A l'image d'un iceberg, le niveau visible ne représente qu'une faible part des structures réelles dont l'essentiel est profondément enfoui et invisible. Ces structures profondément opaques conduisent Erhard Friedberg¹¹³⁹ à affirmer que la formalisation d'une organisation n'est donc que la partie visible de l'iceberg, de sa régulation effective. Les règles existent théoriquement sur papier, mais elles sont interprétées autrement dans la pratique.

V.3.1.3. La face invisible de l'iceberg : la dynamique locale comme stratégie de déblocage

Toute institution comporte deux visages : le visible et l'invisible. Contrairement à la face visible qui renferme les règles formelles, la part invisible de l'iceberg est la face cachée de l'organisation qui renvoie au contournement de la loi, voire à la débrouillardise quotidienne, au « système D », ou à la « coop »¹¹⁴⁰. Ce genre de débrouillardise résulte de la mauvaise gestion de la chose publique, de la dégradation de la vie du pays qui se répercute sur la vie sociale des fonctionnaires et des bénéficiaires de leurs services. Devant les incertitudes sociales, la population a appris à réagir contre les habitudes « égoïstes » des dirigeants congolais. Ces réactions constituent les « réponses populaires à la faillite de l'Etat »¹¹⁴¹, à la misère criante que traverse la société congolaise. Elles prennent la forme d'une sorte de révolte¹¹⁴², d'un « jeu offensif ». Depuis la fin des années 80 marquées par le revirement de la situation économique du Zaïre (à l'époque), les citoyens ont, à côté des obligations légales, inventé une stratégie informelle : la débrouillardise.

¹¹³⁹ *Ibidem*, p. 161.

¹¹⁴⁰ Lire TREFON Th. (dir.), *Ordre et désordre à Kinshasa*, *op. cit.*, pp. 33-46.

¹¹⁴¹ *Ibidem*.

¹¹⁴² BONGO-PASI, M., *op. cit.*, p. 550.

Certains témoignages évoquent le mixage des sentiments de nostalgie et de désespoir : « *Si nous sommes aujourd'hui clochardisés, ce n'est pas que ça a toujours été ainsi. A l'époque coloniale, on était de petits bourgeois. Après cette belle époque, nous sommes tombés très bas. Une nouvelle ère a commencé : l'ère de la débrouille. (...) avec nostalgie, nous nous disons c'est maintenant une autre époque, adaptons-nous* »¹¹⁴³. « *Voici la période de la persécution de la carrière enseignante. Plus rien n'est comme avant. Désormais, l'agent sera la risée de beaucoup. Il sera déshonoré, mais seule sa persévérance témoignera de son amour du peuple et de son métier* ». « *Nous sommes déçus car notre salut n'est plus pour demain. Quand on revoit ce qu'on était et ce qu'on est devenu, on s'imagine la situation dans laquelle nous sommes plongés et nous constatons que c'est un coup de poignard que nous recevons* »¹¹⁴⁴.

Les agents publics, non rémunérés ou mal payés, se livrent à la corruption (vente des points, des bulletins, des médicaments, etc.), au cumul des activités afin de nouer les deux bouts. Comme l'exprime un parent : « *Aujourd'hui, le problème capital c'est le travail : l'Etat ne nous paie plus bien. Le petit salaire qu'il me donne ne me permet pas d'assurer la subsistance de ma famille. Je suis devenu incapable de nourrir, de faire soigner et étudier mes enfants. Ceux-ci sont obligés de faire comme tout le monde* »¹¹⁴⁵, sous-entendu se débrouiller localement ou chercher leur destin ailleurs. Cet exode est un cas presque général en Afrique.

A propos de l'exode, les Nations Unies estiment à environ 27 000 le nombre de professionnels africains partis à l'étranger au cours des 15 années qui ont précédé 1975, à environ 60 000 ceux qui auraient quitté leur pays entre 1985 et 1990, et à environ 200 000 ceux qui auraient émigré entre 1990 et 1999. Aujourd'hui, environ un Africain sur trois qui possède un diplôme universitaire travaille en dehors de l'Afrique¹¹⁴⁶. La conséquence de cette migration de talents ne peut que faire obstacle à la qualité des services, notamment éducatifs et médicaux des pays du Sud¹¹⁴⁷.

¹¹⁴³ Entretien avec un enseignant à Kabare-Bukavu, le 23.07.2010.

¹¹⁴⁴ Entretien avec un enseignant à Kabare-Bukavu, le 23.07.2010.

¹¹⁴⁵ Entretien avec un parent à Walungu-Bukavu, le 11.07.2012.

¹¹⁴⁶ SOGGE D., *op. cit.*, p. 59.

¹¹⁴⁷ BADIE B. & DIDOT B., *L'état du monde 2007*, éd. La Découverte, p. 85.

Au niveau local, c'est la loi de la débrouillardise qui s'installe. Nombreux enseignants et médecins trouvent refuge dans les sectes religieuses ou les activités informelles (commerce, trafic des matières premières, etc.). Développant de nouvelles « recettes » multiples et variées au Congo, ces pratiques populaires « se basent essentiellement sur les affiliations religieuses (sectes), les institutions privées (écoles, hôpitaux...), les associations de quartier et la naissance des ONG de différents types. Le travail de nombreuses d'entre elles « se concentre sur la santé, l'éducation et les stratégies de survie »¹¹⁴⁸. Ces stratégies qui agissent comme support de sécurité socio-économique, correspondent à ce que Pierre-Joseph Laurent appelle la « *modernité insécurisée* »¹¹⁴⁹ par les incertitudes socio-économiques. Elles consistent à se détourner de l'Etat et réinventer de nouvelles formes d'organisation sociale.

Perturbant précisément la cohésion qui fondait la nature politique de l'Etat, de nombreuses personnes ont formé des réseaux associatifs ayant pour objectif de se coaliser pour résister à la crise de l'autorité publique, une crise « consubstantielle à l'Etat »¹¹⁵⁰. On les entendait dire : « *Tuungane na tusaidiane sisi kwa sisi* »¹¹⁵¹, c'est-à-dire « *unissons-nous. Aidons-nous les uns les autres* ». Il s'agit d'une interdépendance des gens, un mécanisme de survie en formes de 'solidarité de désespoir'.

Comme l'évoque Théodore Trefon, « les valeurs et pratiques sociales collectives caractéristiques de la vie rurale au Congo ont donné lieu à des demandes et des contradictions d'une économie de marché dans laquelle l'individu est central. Les attitudes et les comportements ont évolué grâce au degré de crise et spécifiquement aux difficultés de trouver un emploi rémunérateur. Cherchant toujours de nouvelles manières de survivre, la pauvreté se transforme psychologiquement en 'solidarité du désespoir'.

Tandis que les Congolais sont prêts à étendre leur soutien psychologique, des contraintes financières et matérielles limitent cette solidarité à un système pragmatique

¹¹⁴⁸ TREFON T., *Ordre et désordre à Kinshasa*, op. cit., p. 126.

¹¹⁴⁹ LAURENT P.-J., *Les pentecôtistes du Burkina Faso*, op. cit., pp. 275-276.

¹¹⁵⁰ BOURMAUD D. cité par VERCAUTEREN P., « Une perte d'Etat ? », in VERCAUTEREN P., *Fédération internationale des universités catholiques. L'Etat en crise : souveraineté et légitimité en question*, Cedex, Paris, 2000, p. 50.

¹¹⁵¹ Entretien avec un élève à Bagira, le 12.07. 2011.

d'échange »¹¹⁵². Ces réseaux rendront par conséquent l'Etat improductif, voire incapable de tout contrôle. L'insatisfaction des intérêts publics a conduit l'Etat à démissionner et devenir finalement laxiste. Le privé a saisi cette « opportunité » pour mettre en place un mode de contournement de la règle institutionnelle, créer un monde d'« arrangements informels »¹¹⁵³.

Dans le secteur éducatif, ce fut la période de la création des écoles en cascade, c'est-à-dire en désordre, sans lois ni règles. Ce laisser-aller a entraîné la prolifération de nombreuses écoles sans infrastructures ni équipements adéquats, souvent sans corps enseignant qualifié, ni moyens financiers et parfois même sans voies d'accès¹¹⁵⁴. La création des écoles est devenue une activité commerciale¹¹⁵⁵. Tous ces moyens de survie notamment la corruption, le cumul des fonctions, etc. constituent pour certains enseignants des opportunités à saisir : « *la faiblesse de l'Etat apparaît à certains agents comme une situation regrettable. Pour d'autres, elle est une occasion de puiser dans l'eau trouble, de s'enrichir avant que la situation ne se rétablisse* »¹¹⁵⁶. Avec ces divers modes informels, la réussite d'un certain nombre d'élèves passe désormais soit par la tricherie moyennant l'argent, des choses matérielles, soit par la pratique d'avoir des « points sexuellement transmis »¹¹⁵⁷.

Dans le secteur de la santé par contre, la dégradation sociale a également conduit certains autochtones à se réfugier dans des églises (ou des sectes) pour des raisons opportunistes : des intérêts économiques, médicaux (apaiser les esprits ou pour une éventuelle libération). Elle a aussi éveillé la conscience citoyenne de l'auto-prise en charge qui s'entend comme une façon d'échapper aux effets de la crise et se distingue par une certaine créativité. *En effet, comme le rapporte un médecin, la population s'est constituée « en petites associations pour ceci ou cela. On a vu des petites formations (postes) de santé se créer, des petites pharmacies, et même des charlatans, des traitants et vendeurs ambulants de médicaments »*¹¹⁵⁸.

¹¹⁵² Théodore TREFON cité par VLASSENROOT K. & RAEYMAEKERS T., *op. cit.*, p. 234.

¹¹⁵³ BADIE B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995, p. 135.

¹¹⁵⁴ Lire MUGARUKA M. R., « les universités congolaises. Cinquante ans après l'accession de la RD Congo à l'indépendance : Bilan et perspectives », in *op. cit.*, pp. 167-210.

¹¹⁵⁵ AFANOU J., *op. cit.*, p. 190.

¹¹⁵⁶ Entretien avec des enseignants de Walungu-Bukavu, le 11.07. 2011.

¹¹⁵⁷ IYELI B., *op. cit.*, p. 21.

¹¹⁵⁸ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 13.07.2011.

Ces initiatives locales constituent pour certains agents médicaux des stratégies de gain. Ils témoignent : « *On ne peut pas faire autrement quand on vit au taux du jour. En attendant que l'Etat se rétablisse, nous nous maintenons ainsi. Quand on n'est pas fort pour renverser la situation, il faut être malin* »¹¹⁵⁹. Cette « invention du quotidien »¹¹⁶⁰ renvoie à ce que Pierre-Joseph Laurent appelle « une identité complexe, émiettée, rusée, du mouvement, de la négociation, de l'arrangement, avec soi-même d'abord et avec autrui ensuite »¹¹⁶¹. Ainsi, lorsque des lois formelles, poursuit cet auteur, fonctionnent avec ou en parallèle des lois informelles, la ruse y chemine comme dans un « entre deux mondes » et parvient à frayer un passage pour une communication inédite, qui n'exclut certes pas la trahison et le détournement des objectifs des uns et des autres. Le cas de Laurent-Désiré Kabila en est un exemple frappant. Il fut accusé de traître par ses parrains pour avoir cherché à s'émanciper et à déjouer leurs objectifs sur le « scandale géologique ». Il dut en conséquence apprendre à ses dépens que l'on ne s'approprie pas impunément la guerre des autres¹¹⁶².

Revenant à la situation médicale, la stratégie malicieuse ou rusée pousse parfois les médecins à faire des consultations au terme desquelles ils indiquent aux patients les pharmacies où ils doivent trouver les médicaments prescrits parfois piratés et/ou périmés. Même si elles peuvent se montrer efficaces par endroit, ces initiatives locales engendrent nombre d'incertitudes relatives à l'inexpérience même de leurs pharmaciens.

D'autres médecins, qui étaient fort motivés à aider leurs patients, ne leur montrent plus « la compassion et le respect qu'ils leur doivent »¹¹⁶³ ; ils manifestent plutôt des sentiments érotiques. Ces manifestations ne manquent pas de se répercuter sur les relations médecin-patient, voire sur la satisfaction du patient. Dans une telle situation assez compliquée, le médecin qui a souvent des cas défavorables à annoncer, se rend la situation psychologique tendue (même si celle-ci n'est pas apparemment ressentie ou perçue comme telle) et perd, par

¹¹⁵⁹ Entretien avec un commissionnaire des médecins à Bukavu, le 17.07.2011.

¹¹⁶⁰ CERTEAU M., *L'invention du quotidien. Art de faire*, Gallimard, Paris, 1990.

¹¹⁶¹ LAURENT P.-J., *Lieux et non lieux de la ruse, op. cit.*, pp. 170-178 et 190.

¹¹⁶² NASHI M.A. E., *op. cit.*, p. 73.

¹¹⁶³ Entretien avec le médecin inspecteur provincial de Bukavu, le 11.07.2010.

conséquent, la ressource de la communication¹¹⁶⁴ d'autant qu'il est difficile de mêler à sa mission les sentiments affectifs des patients.

Ces différents comportements des acteurs révèlent le caractère ambivalent des règles dont la fonction est irréductiblement politique et stratégique. D'ailleurs « *les acteurs expriment très bien cette ambivalence par des comportements eux aussi ambivalents, faits tantôt de tentatives d'évasion (on cherche à contourner la règle), et tantôt de repli défensif (on utilise la règle comme protection contre des tentatives d'influence d'autrui), ce qui revient à chercher non pas à contourner la règle, mais au contraire à en mettre en avant les prescriptions pour combattre les tentatives de contournement des autres et pour les obliger à « respecter la règle »* »¹¹⁶⁵. Toutefois, l'appel à la stricte observance des règles, n'empêche pas l'irruption des pratiques clandestines et/rusées dans la sociologie des organisations ou des valeurs affectives que les exécutants attachent à leur régulation autonome¹¹⁶⁶.

Il est vrai qu'une organisation ne saurait se stabiliser sans la présence des règles formelles. Celles-ci ne garantissent pas cependant toute la sécurité du « marché concret » d'autant qu'elles n'excluent pas une éventuelle informalité. Au constat de cette réalité, Michel Crozier¹¹⁶⁷ affirme qu'« on ne change pas la société par décret » ; « on ne la change pas non plus sans décret », réagit Erhard Friedberg¹¹⁶⁸ face à son coauteur, ce qui signifie qu'en dépit des règles institutionnelles permettant à l'organisation de se régulariser et de rendre plus prévisible son propre fonctionnement, « *elles ne réussissent jamais à éliminer les incertitudes, elles ne font que les déplacer et en créer d'autres qui peuvent à leur tour être utilisées par les participants et qui compliquent donc leur fonctionnement et déstabilisent partiellement le contexte d'action* »¹¹⁶⁹.

¹¹⁶⁴ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Le pouvoir comme fondement de l'action organisée », in *op. cit.*, p. 387 ; « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *op. cit.*, pp. 132-335.

¹¹⁶⁵ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 180.

¹¹⁶⁶ Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG cités par REYNAUD J.-D., *op. cit.*, pp. 5-18.

¹¹⁶⁷ CROZIER M., *On ne change pas la société par décret*, Grasset, Paris, 1979.

¹¹⁶⁸ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 163.

¹¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 156-157.

La situation qui caractérise les fonctionnaires « *soit mal payés soit impayés* »¹¹⁷⁰ en RD Congo révèle que l'organisation ne fonctionne pas exactement comme le stipulent les règles formelles. La démocratie - qui renvoie à l'observance des règles - ne peut pas non plus s'imposer par une ordonnance-loi ou par un décret présidentiel. Elle est plutôt un apprentissage collectif et individuel, un effort permanent dans un processus continu et dynamique¹¹⁷¹. Car parfois, le travail réel s'écarte du travail prescrit, l'action de la pensée. Et facilement, par instinct stratégique, l'on est parfois porté à défendre l'indéfendable écart entre discours et action.

V.3.1.4. De l'instinct stratégique : le jeu offensif et défensif de l'acteur

L'« instinct stratégique » consiste en un double jeu complémentaire. D'un comportement actif et rationnel, l'acteur se montre défensif lorsqu'il cherche à maintenir sa marge de liberté, c'est-à-dire sa capacité à agir comme il le souhaite. Il est par contre offensif lorsqu'il cherche, saisit des opportunités pour améliorer sa propre situation et faire valoir ses intérêts immédiats¹¹⁷². Ce jeu offensif apparaît concrètement lorsque les acteurs de la société civile de Bukavu (syndicalistes, fonctionnaires, parents et élèves, etc.), par leurs actions non violentes, enjoignent l'Etat congolais d'améliorer les conditions de vie sociale, d'obtenir une augmentation de salaire en le menaçant de "lancer la résistance" par une journée morte. Ils haussent le ton, mais hélas ! Le silence de l'Etat révèle de son côté son option d'inertie ou son jeu défensif par lequel il reste insensible et se réfugie généralement dans les promesses pour calmer les esprits.

Ces jeux offensifs et défensifs traduisent des rapports de force, des jeux de pouvoirs asymétriques¹¹⁷³ où chacun des partenaires mobilise ses ressources disponibles pour attaquer ou se défendre. Il s'agit des rivalités dont chacun tire parfois des leçons correctives pour l'avenir. Ainsi, au terme de la débâcle de la zaïrianisation, Mobutu « comprit qu'il ne fallait pas avoir l'Eglise catholique contre soi. Et faute de pouvoir en faire un véritable bras séculier comme à l'époque coloniale, fallut-il, pour lui, au moins, obtenir de ses hauts représentants

¹¹⁷⁰ MUTAMBA L.G., Congo/Zaire. La faillite d'un pays. Déséquilibre macro-économique et ajustements (1988-1999), p. 91.

¹¹⁷¹ NGBANDA NZAMBO H., *op. cit.*, p. 375.

¹¹⁷² BERNOUX P., *op. cit.*, p. 485.

¹¹⁷³ CROZIER M., *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, *op. cit.*, pp. 147-148.

une cohabitation non conflictuelle »¹¹⁷⁴. « De tels affrontements d'acteurs sont révélateurs de la 'culture' des individus. Leur apprentissage familial et social leur a permis de se forger des outils culturels leur permettant de maîtriser les conséquences affectives de la relation à l'autre¹¹⁷⁵, mais de manière inégale »¹¹⁷⁶. Un tel environnement déséquilibré et caractérisé par des relations parfois conflictuelles nécessite constamment un processus de négociation.

V.3.1.5. La négociation : un instrument stratégique de construction sociale

Tout comme la théorie sur la gouvernance, Crozier et Friedberg admettent la diversité d'acteurs au sein des organisations. Malgré leurs divergences de logiques, ces auteurs mettent en avant le système à entrées multiples¹¹⁷⁷, lequel suscite l'actualisation « des processus de renégociation permanente entre « public » et « privé »¹¹⁷⁸. Cette diversité n'exclut pas d'éventuels antagonismes. Alors que le système classique tend à considérer les conflits comme des dysfonctionnements qui révèlent l'échec (momentané) des processus d'autorégulation du système, l'analyse stratégique de Crozier reconnaît le caractère inévitable, voire normal, des conflits¹¹⁷⁹. Cette inéluctabilité du conflit réclame la négociation comme l'instrument stratégique pour reconstruire les relations sociales.

Le schéma des relations de l'Eglise-Etat congolais en est évocateur : alliances - rupture - alliances -. Autant reconnaître qu'un accord de coopération comme solution apportée au conflit n'est jamais définitif dans la mesure où une rupture reste possible. Par conséquent, la collaboration d'acteurs hétérogènes demeure conflictuelle, c'est-à-dire incertaine et fragile. C'est dans cette optique que peut se comprendre la situation de la RD Congo dont l'accord de paix obtenu à Sun City en 2002, n'a jamais empêché la reprise des combats sur le territoire. Une telle construction du changement - qui intègre et tolère la présence d'une diversité

¹¹⁷⁴ NIMY MAYIDIKA NG., *op. cit.*, pp. 304-305.

¹¹⁷⁵ Qui est toujours une relation profondément ambivalente mettant en branle des mécanismes émotionnels extrêmement puissants, puisque l'enjeu est en définitive l'identité même des individus. [...] [en note dans *Le pouvoir et la règle*].

¹¹⁷⁶ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 209.

¹¹⁷⁷ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, *op. cit.*, p. 380.

¹¹⁷⁸ HIBOU B., « L'Etat en voie de privatisation. Introduction au thème «La décharge, nouvel interventionnisme », *Politique Africaine*, 1999, 73, p. 7.

¹¹⁷⁹ Michel CROZIER cité par BRAUD P., *op. cit.*, p. 339-340; CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 382.

d'acteurs - gère les tensions inévitables et permet aux hommes de conquérir des capacités plus grandes.

Cette capacité collective est un moyen d'apprendre à domestiquer les conflits et les phénomènes de pouvoir au lieu de les étouffer. Michel Crozier et Erhard Friedberg l'appellent « système d'action concret » qu'ils définissent comme un « ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux »¹¹⁸⁰.

Penser à cette stabilisation de conflit, c'est envisager en quelque sorte la mise en place d'un dispositif (ou pouvoir régulateur) sans lequel il serait difficile de poursuivre les « processus de coopération conflictuelle qui forment la trame et la base de toute action collective »¹¹⁸¹. Ce dispositif n'est autre que la négociation par laquelle on cherche un espace de collaboration contingente ou un terrain d'entente. Avec ce qu'elle contient de frustrations et de satisfactions, cette négociation est une stratégie de construction¹¹⁸² sociale qui est l'expression codifiée d'un rapport de force et d'un compromis entre les participants¹¹⁸³.

Cependant, malgré le rétablissement des relations, ce compromis reste instable. Cette contingence collaborative permet de laisser jouer la plus grande incertitude au départ et une totale incertitude à l'arrivée. Ces incertitudes comportementales¹¹⁸⁴ (en aval comme en amont) obligent chaque organisation à travailler son positionnement stratégique d'une part et, d'autre part, à faire preuve de prudence et à reprendre régulièrement la négociation¹¹⁸⁵ car « aucune finalité ne peut être privilégiée et imposée contre toutes les autres finalités possibles »¹¹⁸⁶. Cette ambiguïté des rapports d'association/rivalité s'observe plus dans le secteur de l'éducation que dans celui de la santé. Elle caractérise les « activités publiques

¹¹⁸⁰ Cfr CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 286.

¹¹⁸¹ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 265.

¹¹⁸² CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 113.

¹¹⁸³ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 154-155.

¹¹⁸⁴ FAURE A. et NEGRIER E., *op. cit.*, p. 40.

¹¹⁸⁵ Cette nécessité de négocier régulièrement, Mousli la justifie par le fait que « travailler ensemble c'est négocier souvent » Lire MOUSLI M., *Négociateur: L'art et la manière*, Maxima, Paris, 2003, p. 15.

¹¹⁸⁶ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 437.

conventionnelles »¹¹⁸⁷ et renvoie à ce qu'Erhard Friedberg appelle la « coopération conflictuelle »¹¹⁸⁸.

La réalité de ce genre de compromis se vit dans les deux secteurs délégués à la gestion de l'Eglise. Alors que le compromis régissant le secteur de l'éducation résulte du conflit entre les deux partenaires (Eglise-Etat congolais), celui de la santé n'est pas l'effet d'aucune quelconque confrontation. Si contrairement au secteur de l'éducation, la coopération Eglise-Etat congolais dans le secteur de la santé n'est pas fruit de négociation¹¹⁸⁹, la conflictualité y reste cependant possible en vertu soit des problèmes socio-économiques soit des divergences naturelles ou idéologiques. Les deux cas sectoriels entretiennent des incertitudes pouvant entraîner des conflits entre ces deux partenaires et/ou nécessiter un processus de négociation.

Quelle que soit la forme de coopération (résultant de conflit ou pas), la négociation y garde toujours sa place car « dans l'ordre social, il n'y a pas de pouvoir sans négociation, au sein du groupe ou en dehors »¹¹⁹⁰. Ce n'est donc pas seulement en raison des opportunités contextuelles que Crozier et Friedberg recommandent aux acteurs d'être stratégiques, empiriques et rationnels, mais aussi en vue de s'adapter constamment au comportement de l'autre¹¹⁹¹, une adaptation qui ne peut se faire que par voie de négociation.

En effet, au sein d'un environnement hétérogène, précisent ces deux coauteurs, les relations de pouvoir entre partenaires se présentent sous trois formes¹¹⁹² : 1°) la nature relationnelle du pouvoir : le pouvoir reste inséparable de la relation dont il tire les ressources toujours asymétriques ; 2°) la dimension instrumentale du pouvoir qui se caractérise par le jeu d'influence même en cas de divergence de vue ou d'intérêts ; 3°) la nature bi/multilatérale du phénomène du pouvoir où le pouvoir est inséparable des processus d'échange et/ou de négociation.

¹¹⁸⁷ LASCOUMES P. & VALLUY J., « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politiques publiques ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel », *Sociologie du travail*, n° 4, 1996.

¹¹⁸⁸ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 265.

¹¹⁸⁹ Dire que le secteur de la santé n'est pas fruit de négociation sous-entend qu'entre ces deux partenaires, il n'y avait jamais eu de confrontation. Cependant, leur partenariat en tant que tel est fruit de négociation.

¹¹⁹⁰ Alain Plantey cité par ROSOUX V., « La négociation, pratique de politique étrangère », in ROOSENS C., ROSOUX V. & DE WILDE d'ESMEL T. (dir.), *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, P.I.E.-Peter Lang s.a., Bruxelles, 2004, p. 353.

¹¹⁹¹ CROZIER M. & FRIEDBERG E., op. cit., pp. 47-48.

¹¹⁹² CROZIER M., *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, op. cit., pp. 147-148.

L'environnement construit requiert des acteurs « une adaptation active et raisonnable à un ensemble de contraintes et d'opportunités perçues dans leur contexte d'action »¹¹⁹³. Selon Michel Crozier et Erhard Friedberg, l'univers d'analyse des politiques publiques n'appartenant plus à un « raisonnement totaliste »¹¹⁹⁴, le mécanisme de collaboration se caractérise par la clarté et la transparence du processus de changement, la mise sur table d'un certain nombre d'arrangements jusqu'alors souvent clandestins et intègre les intéressés ou les bénéficiaires des actions¹¹⁹⁵.

V.3.2. La participation des acteurs intéressés

Contrairement aux décennies précédentes, les nouveaux enjeux de la gouvernance participative exigent des dirigeants actuels de favoriser la participation des acteurs non gouvernementaux à la cogestion de la chose publique. Il en va de leur droit et du devoir du politique à l'heure actuelle. Le peuple congolais est l'un des pays en développement qui exprime le plus fortement cette soif de dignité reconnue, de droits humains respectés en leur totalité car il estime qu'il n'y a « pas de développement sans démocratie ; pas de démocratie durable sans participation réelle ; pas de participation sans reconnaître en tout être humain un citoyen conscient et responsable, acteur capable de développement personnel et collectif »¹¹⁹⁶.

Le développement auquel aspire ce peuple est celui qui veut améliorer ses conditions de vie¹¹⁹⁷ : des logements décents, des hôpitaux bien approvisionnés en médicaments et bien entretenus, de bonnes écoles, des emplois bien rémunérés, de bonnes routes, etc. Peut-être y aspire-t-il sans profonde détermination. Or, il faut le souligner, on ne démocratise pas un peuple, mais il se démocratise ; on ne le développe pas, mais il se développe lui-même selon ses capacités et ses rythmes¹¹⁹⁸.

¹¹⁹³ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 56.

¹¹⁹⁴ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système* op. cit., pp. 328-330.

¹¹⁹⁵ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 353.

¹¹⁹⁶ HOUEE P., op. cit., p. 152.

¹¹⁹⁷ Entretiens avec des fonctionnaires publics à Bukavu, les 21,22.10.2012.

¹¹⁹⁸ « La RDC, un pays en construction », in *Dimanche numéro 40*, op. cit., p. 9. Développer, se développer pour un peuple, c'est changer de regard, refuser ce climat de résignation, d'attentisme et de peur qui replie et paralyse, pour s'ouvrir à l'appel créateur, à la promesse d'un avenir meilleur, en valorisant les ressources naturelles et humaines pour répondre aux besoins essentiels de chacun et de tous. HOUEE P., op. cit., 152, 216 et 248.

Le développement endogène ou l'autodéveloppement qui exclut l'attentisme¹¹⁹⁹ et exige l'implication des populations concernées¹²⁰⁰, reste le principal ressort de toute action de changement. Cette implication locale s'inscrit dans le cadre de la décentralisation coopérative qui traduit une action d'*empowerment* et tend vers un « pouvoir pour ». Cette expression implique non le « pouvoir sur », mais une somme positive de « pouvoirs intérieurs »¹²⁰¹ : « pouvoir de » qui se réfère à la capacité de décider, d'avoir de l'autorité, de résoudre les problèmes et de développer une certaine créativité qui rend apte à accomplir des choses ; « pouvoir avec » qui fait référence au pouvoir social et politique. Plutôt que de prendre toute la place, toutes les places, de prendre le pouvoir sur l'autre, cette volonté stratégique fait place à l'autre, veut apprendre de l'autre et « faire avec »¹²⁰² en vue de défendre un objectif commun.

¹¹⁹⁹ Le couple Marie-France Cros et François Misser décrit cet attentisme congolais dans un pays dénommé « scandale géologique » par les « nokos ». Lire CROS M.-F. & MISSER F., *op. cit.*, p. 34.

¹²⁰⁰ Pour penser construire un nouveau Congo comme terre d'égalité où se vivent la diversité et la complémentarité des rôles et des statuts et des fonctions ; un Congo où le travail de terre est valorisé au même titre que le travail de bureau, un Congo où il n'y a pas de place pour la recherche de boucs émissaires, il est nécessaire que tout Congolais, comptant avant tout sur ses propres forces, mette la main à la pâte ; qu'il combatte la paresse et s'engage à travailler pour la justice comme fruit de la paix profonde et durable. Cette paix profonde et durable est l'aboutissement d'une guerre contre soi-même selon les mots justes du Patriarche Athénagoras : « Une guerre qui mène à la paix. Il faut mener la guerre la plus dure qui est la guerre contre soi-même. Il faut arriver à se désarmer. J'ai mené cette guerre pendant des années, elle a été terrible. Mais je suis désarmé. Je n'ai plus peur de rien, car l'Amour chasse la peur. Je suis désarmé de la volonté d'avoir raison, de me justifier en disqualifiant les autres. Je ne suis plus sur mes gardes jalousement crispé sur mes richesses. J'accueille et je partage. Je ne tiens pas particulièrement à mes idées, à mes projets. Si l'on m'en présente de meilleurs, ou plutôt non, pas meilleurs, mais bons, j'accepte sans regrets. J'ai renoncé au comparatif. Ce qui est bon, vrai, réel est toujours pour moi le meilleur. C'est pourquoi, je n'ai plus peur. Quand on n'a plus rien, on n'a plus peur. Si l'on désarme, si l'on se désarme, si l'on s'ouvre au Dieu Homme qui fait toutes choses nouvelles, alors, lui efface le mauvais passé et nous rend un temps neuf où tout est possible ». Athénagoras Patriarche de Constantinople cité par MPUNDU J., *Un autre Congo est possible si...*, éd. Du « Groupe Amos », Kinshasa, 2010, p. 25.

¹²⁰¹ CHARLIER S., *L'économie solidaire au féminin : quel apport pour l'empoderamiento des femmes ? Une étude des cas dans les Andes boliviennes*, thèse de doctorat en sciences sociales (développement-population-environnement), UCL, CIACO, 2006, pp. 56-58.

¹²⁰² NDAYEGAMIRE A., *Elargir le champ de conception des indicateurs sociaux. Proposition d'une approche relationnelle à partir du contexte socioéconomique des années 90. Cas du Burundi*, thèse, UCL, 2007, p. 215. Cette question de co-travail implique que l'être-avec devienne un « faire avec » pour fonder « un faire ensemble », une véritable solidarité qui réussit grâce à une cohésion interne. SOBEL R., *op. cit.*, p. 31. Cette volonté peut être motivée par une double raison : la prise de conscience de l'inefficacité du mode de vie (individuel ou social) des partenaires et l'invention d'une entente sociale, c'est-à-dire une autre manière de vivre en commun en vue d'une protection mutuelle. Lire LAURENT P. J., *L'offre de guérison des Assemblées de Dieu du Burkina Faso. Un bricolage en train de se faire entre la société mythique et la modernité globalisée*. Ethnographiques.org, (en ligne). <http://www.ethnographiques.org/n°14>, octobre 2007/laurent.html, p. 6

Faisant penser au principe selon lequel « l'action est stratégie »¹²⁰³, cette volonté de collaboration souligne la question du rapport à l'autre. Il ne s'agit plus d'opposer « l'acteur et le système »¹²⁰⁴, l'individu et le collectif, mais bien de penser le collectif avec et pour l'individu. Les individus initient ainsi des démarches collectives et solidaires à partir de leur réalité concrète. « Dans la mesure où elle implique une intervention sur la structuration d'un système empirique d'acteurs dont elle cherche à modifier les comportements et les modes d'ajustement, l'action de changement ne peut se concevoir en dehors des intéressés eux-mêmes. La façon même dont le problème est posé appelle donc le recours à la participation des intéressés tant dans l'élaboration que dans la mise œuvre d'un projet de changement. Mais ce projet et cette participation (...) doivent être construits et organisés, ils sont le produit d'un processus de mobilisation du système d'acteurs qui doit être sinon toujours initié entièrement, du moins géré et structuré par une prise d'initiative, par des entrepreneurs sociaux. Tout est en définitive le paradoxe du changement dirigé, surtout lorsqu'il est du type participatif »¹²⁰⁵.

Bien que l'organisation soit vue comme « le royaume des relations de pouvoir », elle est « un construit humain qui n'a pas de sens en dehors des rapports de ses membres »¹²⁰⁶ ou des « rapports d'intersubjectivité »¹²⁰⁷ permettant le bon fonctionnement d'une organisation sociale. Cette gouvernance participative peut paraître à l'acteur comme une épreuve lorsqu'elle lui est plus défavorable que favorable. Autrement dit, pour s'engager dans le jeu, l'acteur y trouvera au préalable son intérêt. Cette gouvernance s'oppose à « la morale consistant à faire le bien des hommes sans leur demander leur avis »¹²⁰⁸, aux bonnes intentions, à la « société vertueuse »¹²⁰⁹. Favorable à l'idée de faire participer la base à la gestion du développement local, cette gouvernance devient une forme de prise de responsabilité au niveau local car aucun caractère ne saurait mieux définir le citoyen que sa participation à l'exercice des pouvoirs locaux¹²¹⁰.

¹²⁰³ MORIN E. cité par BOUVIER A., *op. cit.*, p. 72.

¹²⁰⁴ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, *op. cit.*

¹²⁰⁵ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 345.

¹²⁰⁶ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 50.

¹²⁰⁷ FRIEDBERG E., *op. cit.*

¹²⁰⁸ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 431.

¹²⁰⁹ *Ibidem*, p. 434.

¹²¹⁰ Cfr TOURAINE A., *op. cit.*, p. 41.

Ainsi, dans le secteur de l'éducation existent des organes de cogestion (comités des parents, conseils de gestion, etc.) ou des associations syndicales permettant de concrétiser le rôle plus participatif des bénéficiaires (parents, enseignants et élèves). Dans l'objectif d'obtenir la collaboration entre l'école et les parents d'élèves, un comité des parents est institué dans chaque établissement d'enseignement primaire et secondaire¹²¹¹. De même un conseil de gestion, au sein duquel siège un représentant des parents, fonctionne dans chaque établissement d'enseignement maternel, primaire et secondaire¹²¹². Le conseil de gestion est l'organe délibérant de l'établissement scolaire. Il a pour mission d'orienter et de contrôler le fonctionnement de l'école¹²¹³.

Au sein de la paroisse fonctionne le conseil pédagogique paroissial (CPP). Le curé en est le Président et représentant du Coordinateur des écoles conventionnées catholiques. Cet organe réunit au niveau paroissial toutes les couches scolaires avec la participation des parents. Cependant, cet organe n'est pas exempt de zones d'incertitudes. En réalité, les parents - pourtant des acteurs importants, compte tenu de leur contribution aux frais scolaires - participent peu à la gestion et/ou à l'évaluation du système éducatif¹²¹⁴, bien que des textes en définissent le rôle.

En effet, par rapport à leur rôle dans le secteur de l'éducation, beaucoup de parents ne se montrent pas tellement satisfaits du mécanisme de fonctionnement. Laissons-les s'exprimer : *« Moi, je ne fais qu'exécuter, c'est tout. Personne ne m'a jamais consulté pour l'affaire de l'éducation de mes enfants »*. *« Le Conseil pédagogique paroissial (CPP) existe et il est opérationnel. Mais, c'est une boîte du curé et ses adeptes¹²¹⁵ »*. *« Je m'y intéressais avant. Mais j'ai fini par constater que ces gens ne sont pas tellement transparents ni collaborants. D'abord, le curé se croit tout-puissant, tout savoir ne reçoit aucune proposition. Seules ses idées comptent. On devient ennemi si on ose leur demander de nous fournir des*

¹²¹¹ Comité institué par arrêté ministériel No. EPS/BCE/001/0202 du 26/09/1978.

¹²¹² Conseil de gestion institué par arrêté ministériel No. DEPS/CCE/C01/0153/82 du 18 août 1982.

¹²¹³ Arrêté N°DEPS/CCE/001/00327/88 du 21/09/1988 et arrêté N°MINEPSP/CABIMIN.0311/2007 du 11/10/2007.

¹²¹⁴ Nos entretiens avec le Comité provincial de l'ANAPECO Sud-Kivu (23.07.2010), l'APEP (22.10.2010), APEC (22.07.2010), le Comité Communal de l'ANAPECO-Bagira (23.07.2010)

¹²¹⁵ Ces adeptes sont les parents membres du comité (des parents) pour qui d'autres parents se demandent si leur engagement ne laisse pas imaginer un quelconque intérêt. Selon d'autres témoignages, il semblerait que ces parents membres du comité (des parents) sont exemptés de la prime pour enseignants en vertu du service qu'ils rendent. Il y a donc un enjeu lié à ce poste. Entretien avec des enseignants à Bukavu, le 28.10.2012.

rapports détaillés sur le fonctionnement concret de la prime. Pour éviter des accrochages, on les laisse faire, nous autres, nous exécutons pourvu que l'essentiel soit fait ». « Pour moi, je pensais qu'avant toute rencontre du conseil pédagogique paroissial (CPP), le représentant des parents devait les réunir pour une mise au point des propositions à défendre au CPP. Mais, il ne l'a jamais fait »¹²¹⁶.

D'autres par contre semblent assez satisfaits de l'existence des assises périodiques : *« c'est déjà beaucoup comme il existe cet espace où se rencontrent ces différentes couches représentatives de la société. Il y a une époque ou d'autres endroits où cela n'existe pas... » ; « Nous n'avons qu'à louer ces délégués des écoles. Ils se sacrifient pour un travail bénévole. Au départ, ils sont pauvres et puis ils s'adonnent à un tel travail... ». « J'admire les membres du CPP pour le travail qu'ils réalisent dans le contexte actuel de notre pays. Il peut y avoir des failles, mais leur engagement ne passerait pas inaperçu. La démocratie qu'on nous prêche ne se construit pas en une journée, à mon avis »¹²¹⁷.*

Les enseignants quant eux estiment que le CPP est un organe qui assume sa fonction : relier la base à la coordination des écoles conventionnées catholiques. Ils sont contents de voir leurs propositions souvent prises en compte comme la fixation de leur prime. Bien que cette prime leur soit régulièrement assurée, l'idéal n'est jamais atteint. *« Si au moins l'Etat suivait cet exemple »¹²¹⁸*, ajoutait un fonctionnaire. Pour les élèves *« quelque chose se fait parce que nous sommes représentés au CPP même au niveau de nos écoles respectives. Quant à savoir, comment on procède, nous ne saurions rien te dire ». « ... en plus, présents ou pas, ce n'est pas nous qui allons donner des leçons à nos enseignants, nos parents et nos prêtres ! Nous y allons par formalité »¹²¹⁹.*

Qu'il existe un organe de consultation de la base, cela est un fait. Mais le niveau de participation ne paraît pas être celui qu'on attendait. Sauf peut-être le processus d'élaboration du DSCRП qui est fondé sur une plus large participation des communautés. Ce document « a été élaboré sur la base des conclusions consensuelles formulées lors des consultations

¹²¹⁶ Entretiens avec des parents à Bukavu, le 11.07.2009 ; le 17.07.2010 et le 19.07.2012.

¹²¹⁷ Entretiens avec des parents à Bukavu, le 11.07.2009 ; le 17.07.2010 et le 19.07.2012.

¹²¹⁸ Entretien avec un groupe d'enseignants à Bukavu, 16.07.2010 ; le 16.07.2012 et le 19.10.2012.

¹²¹⁹ Entretiens avec certains élèves à Bukavu, le 22.07.2010 ; le 16.07.2012 et le 19.10.2012.

participatives réalisées auprès des communautés de base, des organisations de la société civile, du secteur privé et des services techniques des ministères sectoriels impliqués dans le processus »¹²²⁰.

Il existe aussi les syndicats d'enseignants qui représentent un groupe d'influence, mais leur efficacité se trouve limitée par : la nouveauté¹²²¹ de leurs mouvements, les faibles moyens financiers dont ils disposent et la dispersion de leurs efforts à cause de leur appartenance (réseau confessionnel¹²²²) et de leur multiplicité. Ils s'intéressent principalement à l'amélioration des conditions de travail des enseignants, et plus particulièrement aux rémunérations. Le souhait serait qu'à l'instar des parents, ils prennent une part de plus en plus active en matière de suivi et de contrôle de la qualité des prestations du service public et d'observation des effets de l'action du Gouvernement au sein du système éducatif.

Il y a lieu de citer encore un autre mécanisme prévu pour assurer la participation des usagers du service éducatif tel que prévu par l'arrêté ministériel n° MINESP/CABMIN/0310 2008 du 24/09/2008 instituant le comité des élèves au sein des établissements scolaires, son rôle est d'initier les enfants en milieu scolaire aux valeurs de la démocratie et de la bonne gouvernance, notamment l'éducation à la vie communautaire et à la paix, l'exercice des libertés, droits et obligations, l'esprit d'initiative, et au sens de responsabilité, la co-gestion des biens publics et communautaires¹²²³.

Dans la pratique, les parents réunis en comité restreint au sein de l'école ne sont consultés que pour fixer les frais destinés à la prime du personnel enseignant et non enseignant¹²²⁴. Par contre, la fixation des frais de scolarité (ou minerval) et d'assurance scolaire est faite unilatéralement par le gouvernement sans consultation des usagers que sont les élèves et leurs parents. En revanche, dans le secteur de la santé, ce système de consultation des usagers ne semble pas exister encore. Au fait, lorsque les services sont rendus localement, les citoyens s'y impliquent facilement si ces services sont organisés et discutés sur place et

¹²²⁰ DSCR, p. 15.

¹²²¹ L'installation de la plupart des syndicats date des années 1990.

¹²²² On distingue outre le Syndicat des Enseignants du Congo-SYECO- (réseau officiel), le Syndicat National des Enseignants des Ecoles Conventionnées Catholiques (SYNECATH), le Syndicat National des Enseignants des Ecoles Conventionnées Protestantes (SYNEP).

¹²²³ Les dispositions de cet arrêté ne sont nullement d'application dans toutes les écoles.

¹²²⁴ SOPROP, *Fourniture efficace de Services dans le domaine de l'enseignement public*, op. cit., p. 87.

plus encore lorsqu'ils y trouvent leur intérêt. Selon leurs interventions au sein du service de l'éducation par exemple, on peut noter la présence des acteurs suivants : les ministres en charge de l'éducation aux niveaux central et provincial, le Coordinateur provincial des Ecoles Catholiques (représentant de l'évêque), ses deux adjoints et leurs conseillers, les inspecteurs des écoles primaires et secondaires, le curé comme représentant de l'Eglise locale au niveau paroissial, le directeur de l'école et ses enseignants, le comité des parents, les parents et les élèves.

Quant au secteur de la santé, les acteurs représentant ces deux partenaires sont les ministres chargés de la santé aux niveaux central et provincial, le médecin inspecteur provincial, le médecin chef de district et le médecin chef de zone, l'inspection provinciale de santé et de la zone de la santé, la commission diocésaine de la santé, le conseil d'Administration du BDOM, le comité de direction, le conseil de direction et les différents services du BDOM, les zones de santé et les hôpitaux généraux de référence, les centres de santé, les comités de santé, les services paroissiaux d'éducation à la vie et les mutuelles, la radio diocésaine et les syndicats.

En termes de points divergents, on peut déjà constater, du sommet à la base, une plus forte représentativité de l'Eglise dans le secteur de l'éducation que dans celui de la santé. Alors que dans le secteur de l'éducation, le curé - en tant que représentant du Coordinateur - supervise et coordonne les actions des écoles catholiques situées sur l'espace de sa juridiction, dans le secteur de la santé ce rôle ne lui est pas dévolu. Ce sont uniquement les services paroissiaux d'éducation à la vie qui interviennent en santé. N'eût été l'administration des sacrements aux malades dans des hôpitaux où c'est possible¹²²⁵, le curé aurait été totalement absent des institutions médicales de sa juridiction. Comment comprendre alors cette absence d'agents pastoraux dans le fonctionnement périphérique de la santé alors qu'ils sont présents et actifs dans le secteur de l'éducation ? Pourquoi cette omission volontaire ou involontaire ?

En matière de santé, semble-t-il, « *les médecins ne se plient pas devant qui que soit car ils pensent qu'après Dieu, c'est eux. Ils sont naturellement orgueilleux* »¹²²⁶. Cependant,

¹²²⁵ Entretien avec un agent pastoral de Bukavu, le 15.07.2012

¹²²⁶ Entretien avec un infirmier à Bukavu, le 21.07.2011.

cette raison suffit-elle pour écarter les agents pastoraux de l'administration de la santé à Bukavu ?

D'autres témoignages montrent qu'au nom de la confidentialité les dirigeants du BDOM ne souhaitent pas intégrer ces agents dans leur boîte¹²²⁷. De telles stratégies relevant des jeux de pouvoirs décrivent le caractère intéressé des dirigeants. C'est là que la gouvernance économique n'est pas un discours facile à digérer par certains dirigeants des pays du Sud qui se réservent certains dossiers administratifs, soit parce qu'ils sont impliqués dans leur mauvaise gestion, soit parce qu'ils sont des « vaches à lait » qu'il faut couvrir d'incertitudes.

Selon les libres penseurs, l'absence de décentralisation réelle dans le fonctionnement de ce secteur de la santé, serait liée au fait que l'architecture médicale de l'Archidiocèse est comme un effet du hasard si l'on considère non seulement son historique, mais aussi le fait qu'il n'a jamais été pensé, ni planifié¹²²⁸. L'on se souviendra toutefois que dans tout système d'actions concret, l'acteur dispose des ressources lui permettant de s'aménager des zones d'incertitudes à l'intérieur même du système. Au-delà des objectifs communs avec son partenaire, cet acteur peut user de ses ressources pour se rendre imprévisible vis-à-vis des autres acteurs et, ce afin de maintenir ou d'accroître son pouvoir¹²²⁹. La mise en œuvre d'une telle stratégie peut aboutir à couper ou à priver l'information aux acteurs et à augmenter ainsi l'importance des zones d'incertitude entre acteurs. Ce qui entraîne le « cercle vicieux bureaucratique »¹²³⁰.

En effet, le rôle de la règle est de protéger, mais aussi d'isoler. Généralement, dans le cas de l'éducation ou de la santé, la règle formellement établie sépare les décideurs des exécutants. Mais particulièrement dans le secteur de la santé, cette séparation est bien perceptible entre gestionnaires et bénéficiaires. En tant que gestionnaire, le BDOM monopolise l'information administrative : il isole les agents pastoraux en refusant de les

¹²²⁷ Entretien avec un notable à Bukavu, le 21.07.2011.

¹²²⁸ Entretien avec la directrice du BDOM, 07.07. 2009.

¹²²⁹ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*

¹²³⁰ CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique, op. cit.*

intégrer dans la gestion directe du secteur de la santé¹²³¹. Cette exclusion des partenaires traduit une quête d'occultation de l'information, mais aussi un refus de partage de pouvoir.

Dans sa quête d'une confiance absolue sur son administration, le BDOM en vient à instituer une sorte de règle qui protège et isole ; il finit par écarter certains de ses partenaires locaux de son fonctionnement administratif et tombe, par conséquent, dans le cercle vicieux bureaucratique. Par contre, le responsable du secteur de la santé¹²³² entretient de bonnes relations avec sa hiérarchie. Certes, la proximité des acteurs est une relation de pouvoir où chacun exploite les interstices, met en œuvre ses ressources de pouvoir pour asseoir autonomie. Cette proximité semble avoir permis au BDOM d'entreprendre des initiatives quasi parallèles à celles de l'Eglise locale. Parmi ces initiatives, on peut citer la « maison d'accueil »¹²³³ du BDOM qui, depuis le 29 octobre 2012, fonctionne sous forme de procure en vue de renforcer son autonomie financière.

L'autonomie du BDOM résulte de ses compétences et de ses ressources auxquelles contribuent non seulement les répondants locaux¹²³⁴, mais aussi et surtout les agents externes. Le BDOM a donc réussi à conquérir et affirmer son indépendance¹²³⁵ par rapport à l'Eglise, voire à l'Etat. Grâce à la légitimité du BDOM, ces deux partenaires ferment désormais les yeux devant ses initiatives et/ou sa tendance à centraliser le pouvoir dont il n'est que délégataire. Si donc la marginalisation locale des agents pastoraux relève de la propre initiative du BDOM, celui-ci, en tant qu'opérateur, court le risque d'être centralisateur.

¹²³¹ Entretiens avec les agents pastoraux à Bukavu.

¹²³² Cette résignation ne serait non plus sans intérêt. Elle profite tant aux répondants qui se gardent de toute agressivité qu'au BDOM qui gagne en croissance du pouvoir. L'on peut se souvenir des paroles de certains agents du BDOM qui affirmaient : « Wakubwa ni watuwetu », c'est-à-dire « les dirigeants sont nôtres ou avec nous ».

¹²³³ Construite en parallèle et à proximité faciale de la procure de l'archidiocèse de Bukavu, cette « maison d'accueil » du BDOM constituait à un certain moment une pomme de discorde entre les gestionnaires de l'Eglise locale et les dirigeants du BDOM. Pour faire la paix, les dirigeants du BDOM ont laissé entendre qu'il s'agit d'une maison d'accueil de leurs visiteurs en mission ou en session de formation. Ils y logeront mais le repas leur sera servi à la procure de l'Eglise locale de Bukavu. Cette ruse démontre réellement que le stratège ne dévoile jamais ses vrais objectifs. Cette « maison d'accueil », ayant d'abord été suspendue, sera finalement inaugurée - avec la bénédiction des autorités ecclésiastiques en place - le 29 octobre 2012. Elle contribuera sans doute à renforcer l'autonomie financière du BDOM. Celui-ci n'a pas encore dit son dernier mot.

¹²³⁴ Les autorités ecclésiastiques contribuent à l'autonomie du BDOM, notamment par leur encadrement spirituel et par la signature des projets de développement du BDOM.

¹²³⁵ L'on doit rappeler ici que le BDOM fut une branche du BDD (Bureau Diocésain de développement). Il a réussi à construire son autonomie pour devenir indépendant du BDD et de ses répondants locaux.

Comparativement à l'architecture du secteur de l'éducation où apparaît le comité des parents, le secteur de la santé intègre le comité de santé. Tous les deux ne sont que de relais associatifs entre l'échelon précédent et la population. Mais le comité des parents est plus actif dans le secteur de l'éducation que ne l'est le comité de santé dans le secteur concerné. Cela s'explique par le fait que le rôle des comités de santé est plus théorique que fonctionnel pour la simple raison que la population n'est pas associée aux activités des centres de santé¹²³⁶. L'implication du comité des parents dans le secteur de l'éducation peut se justifier par le fait que depuis la démission de l'Etat congolais, ce sont désormais les parents d'élèves qui prennent les enseignants en charge par un mode de financement local.

L'application de la décentralisation dans le domaine de l'éducation et de la santé implique la résolution du problème du partage des responsabilités entre les différents niveaux du système (centre, région, local) et la définition des mécanismes de financement des actions. Les entités régionales ainsi décentralisées, par le rôle attribué aux ministères publics, administrent et financent les services sociaux de l'éducation et de la santé. Pour permettre aux provinces d'alimenter les caisses des services décentralisés, la Constitution congolaise prévoit pour le financement trois mécanismes principaux, bien que ceux-ci tardent à être effectifs.

Il s'agit néanmoins d'abord des 40% de recettes allouées aux provinces et retenues à la source. Ensuite, les 10% de la caisse nationale de péréquation prévue par l'article 181 de la Constitution 2011 et, enfin, les ressources propres, en l'occurrence « les impôts, les taxes, les droits provinciaux et locaux, ainsi que la recette de participation »¹²³⁷. En vertu de l'article 175 de la Constitution, ces recettes comprennent ainsi « les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ; les recettes des douanes et accises ; les recettes provenant des impôts recouverts sur les grandes entreprises, des pétroliers producteurs ainsi que les autres impôts pouvant être perçus à leur lieu de réalisation »¹²³⁸. Ces recettes peuvent être appuyées par des dons et des legs dont les institutions ont le droit de profiter selon les conditions fixées par la loi¹²³⁹.

¹²³⁶ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 20.07.2011.

¹²³⁷ Art 204 16° de la Constitution congolaise du 18 février 2006.

¹²³⁸ Art. 55 ; loi 08/012 du 31 juillet 2008 portant principe fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

¹²³⁹ MABI MULUMBA E., « Décentralisation et problématique de la fiscalité », *Congo-Afrique*, n°432, 2009, pp. 127-128.

Au-delà de la quote-part que chaque ministère devrait octroyer à chaque service social décentralisé, celui-ci peut disposer de ses propres ressources et/ou de ses moyens financiers provenant des ressources provinciales. A part le maigre salaire octroyé aux agents, rien n'est libéré de la caisse provinciale pour les organes conventionnés. Ceux-ci se débrouillent localement. Pour le secteur de l'éducation notamment, il existe un mécanisme local qui permet d'alimenter la caisse de la Coordination des Ecoles Conventionnées Catholiques.

Destinée à répondre à certains besoins administratifs (complément aux salaires du Coordinateur et de ses conseillers, fournitures de bureaux, déplacements lors des visites de contrôle aux écoles, etc.), la Coordination catholique de Bukavu est alimentée par un pourcentage mensuel que lui verse chaque école, les initiatives d'autofinancement et des financements de projets. A cela s'ajoute la grande intervention de la Caritas diocésaine dans la construction, l'amélioration des infrastructures, l'octroi des fournitures didactiques et la prise en charge des orphelins démunis.

Quant au secteur de la santé, au-delà de ses ressources et recettes provenant de la vente des produits locaux, le BDOM bénéficie de l'appui de plusieurs partenaires extérieurs, tant locaux qu'internationaux. Au niveau local, on peut signaler l'archidiocèse de Bukavu, des bienfaiteurs privés, certaines collectivités locales, etc. Parmi ses partenaires internationaux figurent les Mutuelles Chrétiennes du Hainault-Picardie, l'Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes Belges, la Solidarité Mondiale, la Mutualité Chrétienne de Tournai-Ath-Lessines-Enghien¹²⁴⁰, l'IRC, le PNUD, l'OMS, etc.

Comparativement au secteur de l'éducation, le BDOM est bien soutenu par ses divers partenaires, ce qui lui permet, malgré la démission de l'Etat, de mieux rémunérer ses agents. A titre illustratif¹²⁴¹, le salaire mensuel d'un enseignant du primaire (D6) est de 56.195 francs congolais (FC) soit 59,15\$ et sa prime varie entre 30 et 100\$ selon que l'école est rurale ou urbaine, alors que le salaire d'un infirmier (A2) varie entre 75 et 90\$; de même, le salaire mensuel du Coordinateur des écoles conventionnées catholiques est de 65.150FC (soit

¹²⁴⁰ SAFARI K. R., *op. cit.*

¹²⁴¹ En la date du 23.10.2012 où nous récoltions ces données à Bukavu (RD Congo), le taux d'échange des francs congolais (FC) était à 900 FC le dollar.

68,57\$) et sa prime est de 300\$, alors que le salaire mensuel d'un membre de la direction du BDOM oscille entre 1000 et 1300\$.

Sans doute, ces ressources financières permettent-elles au BDOM d'asseoir son autonomie par rapport à l'Eglise et à l'Etat. Mais il semblerait aussi que cette organisation bénéficie d'une personnalité exceptionnelle. A en croire les témoignages, le rayonnement du BDOM est largement dû à la présence de Maria MASSON¹²⁴². Selon un de nos interlocuteurs, « *Le BDOM n'est rien sans Maria Masson, sa directrice. C'est elle qui la soutient par ses démarches et connaissances. Elle sait mobiliser les siens. Sa rigueur dans le travail et surtout sa peau (sous-entendu blanche et donc étrangère) lui garantissent la confiance des ONG. Après elle, on verra bien...* »¹²⁴³. Par ses actions, elle apparaît comme une « libératrice », « un don providentiel » pour la région de Bukavu¹²⁴⁴.

Cette incertitude quant à l'avenir n'est pas à négliger. Si l'on veut un développement durable, l'on devrait commencer à se demander ce que sera « l'après Maria ». La réponse n'est pas aisée si l'on sait que la pérennité d'une institution ne se fonde pas sur une seule personne car « la pérennisation ne se décrète pas, elle s'organise »¹²⁴⁵. Les inspireurs du BDOM l'ont eux-mêmes compris, affirme un observateur. « *Dans l'objectif d'assurer la continuité de Maria Masson, ils ont invité Mr Luc DUSOULIER (un Belge encore) à l'école de cette directrice... Et après ce dernier, l'on invitera un autre Belge. Et après ?* »¹²⁴⁶.

Cette manière d'intervenir soulage sans doute les bénéficiaires des services médicaux du BDOM qui les voient se poursuivre dans le temps. Mais elle n'est pas la seule ni sans doute la meilleure manière d'intervenir pour assurer la continuité du BDOM. D'autres solutions sont possibles, notamment la formation d'acteurs capables d'assurer le suivi des actions au sein de cette organisation.

¹²⁴² Mlle Maria Masson est une Belge qui assure la direction du BDOM. Lire la genèse du BDOM-Bukavu précédemment développée.

¹²⁴³ Entretiens avec des notables de la ville et des protestants de Bukavu à Bukavu, le 02, 15 et 20.07.2012.

¹²⁴⁴ Entretiens avec des agents pastoraux, des usagers des hôpitaux gérés par BDOM-Bukavu, le 10, 12 et 13.07.2012.

¹²⁴⁵ LE RAY J. & DEGOBERT E. cités par LE RAY J., *Gérer les risques*, op. cit., p. 197.

¹²⁴⁶ Entretien avec un agent du BDOM à Bukavu, le 21.10.2012.

V.3.3. Le rôle effectif de l'Eglise catholique : un relais opportuniste

L'incapacité de l'Etat congolais à produire un changement tout seul dans les services de l'éducation et de la santé, nécessite d'être soutenue ou accompagnée, c'est-à-dire elle exige à l'Etat le choix du relais le plus approprié pour le pilotage du processus ou le suivi des actions publiques¹²⁴⁷. Cette nécessité de relais accorde à la gouvernance une connotation économique et gestionnaire¹²⁴⁸. Gouverner n'est plus seulement élaborer des stratégies, choisir, décider : c'est aussi superviser et coordonner en vue de légitimer l'action publique¹²⁴⁹. Ce mécanisme exige des acteurs l'existence et l'observance d'institutions formelles et dépersonnalisées¹²⁵⁰.

L'Eglise en Afrique demande d'être présente dans les institutions nationales, régionales et continentales afin de mieux y jouer son rôle et d'apporter sa contribution pour la culture de la paix et des droits humains¹²⁵¹. Si en RD Congo, l'Eglise catholique, en plus de sa mission de l'évangélisation du monde¹²⁵², a accepté de relayer l'Etat, c'est-à-dire de jouer un rôle non de figurant mais effectif¹²⁵³ dans la gestion des services délégués, c'est parce qu'en vertu de cette ressource d'autonomie¹²⁵⁴, elle (l'Eglise) s'estime capable de gérer le temporel au-delà de sa mission traditionnelle et veut bien renforcer à la fois cette autonomie et son image sociale. Pour elle, les deux missions (spirituelle et temporelle) ne s'opposent pas, mais elles se complètent si bien que la première se concrétise dans la seconde.

En septembre 1971, le synode des évêques sur la justice dans le monde marqua l'engagement le plus avancé de l'Eglise romaine pour un développement des peuples et des pauvres opprimés. Ils s'expriment : « Les espoirs et les forces qui travaillent le monde en

¹²⁴⁷ FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 348.

¹²⁴⁸ LAURENT P.J & PEEMANS, « Les dimensions socio-économiques du développement local en Afrique au Sud du Sahara : Quelles stratégies pour quels acteurs ? », in *Bulletin APAD*, n°15, mai 1998, p. 11.

¹²⁴⁹ SCHEMEIL Y., *Introduction à la science politique*, 2^{ème} édition revue et augmentée, Dalloz, 2012, p. 468.

¹²⁵⁰ SEVERINO J.-M. et RAY O., *Le temps de l'Afrique*, éd. Odile Jacob, Paris, 2010, p. 211.

¹²⁵¹ BENOIT XVI, *L'engagement de l'Afrique*, *op. cit.*, p.166.

¹²⁵² Cette mission de l'Eglise s'exprime selon trois modalités essentielles et traditionnelles : a) confesser la foi ou annoncer l'évangile (martyria) ; b) servir les hommes (diaconia) ; c) célébrer le salut dans la pratique liturgique et sacramentale (liturgia). BIHIN G. & VAN VLAENDEREN Ph., *Gouverner l'Eglise autrement ? Pour une Eglise-Communion*, Evo, Bruxelles, 1998, p. 6.

¹²⁵³ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 91.

¹²⁵⁴ CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Organisations et actions collectives, in *op. cit.*, pp. 148-149. Au sujet de l'autonomie de l'Eglise face à l'Etat congolais, lire PEEMANS J.P., *Crise de la mondialisation*, *op. cit.*, p. 164.

profondeur ne sont pas étrangers à la dynamique de l'Evangile (...) Le combat pour la justice et la participation à la transformation du monde nous apparaissent pleinement comme une dimension constitutive de la prédication qui est la mission de l'Eglise, pour la rédemption de l'humanité et sa libération de toute situation oppressive »¹²⁵⁵.

Alors que le contexte a changé d'acteurs et des rationalités, l'Eglise exerce aujourd'hui son rôle par le biais de ses ONG confessionnelles devenues de puissants acteurs en matière de développement, voire des agents fiables et aptes à canaliser l'aide au développement¹²⁵⁶. Ce rôle de l'Eglise est double : il est d'une part un « contre-pouvoir » ou un « pouvoir-défense » et, d'autre part, il est un « pouvoir d'appui » apporté au public local grâce à ses ressources disponibles, un « pouvoir de soutien de la résistance des masses à la domination de leurs dirigeants politiques »¹²⁵⁷.

Au nom du « principe de subsidiarité »¹²⁵⁸ ou de rapprochement entre partenaires, elle est donc un relais auquel l'Etat, dans l'intention de promouvoir l'intérêt collectif, a délégué l'animation et le pilotage du processus¹²⁵⁹ des services de l'éducation et de la santé. Les acteurs de cette dimension de proximité sont ainsi des pourvoyeurs d'idées et de pratiques novatrices à exploiter¹²⁶⁰. Dans le but de le responsabiliser et de le faire participer à la gestion du pouvoir¹²⁶¹, cette délégation de certains pouvoirs au privé, et de celui-ci à ses ONG confessionnelles, renvoie à la décentralisation coopérative. Travaillant désormais sous contrat, l'Eglise et l'Etat congolais sont des véritables partenaires.

Ainsi s'exprimait un parent : « *l'Etat a l'avantage d'avoir un partenaire comme l'Eglise catholique : une institution bien enracinée dans le social et qui est surtout écoutée*

¹²⁵⁵ Justicia in mundo, 6 et 7, cité par HOUÉE P., *op. cit.*, p. 94.

¹²⁵⁶ TREFON Th., *Ordre et désordre*, *op. cit.*, pp. 127-128.

¹²⁵⁷ BRAECKMAN C., *Terreur africaine*, *op. cit.*, pp. 124-126 ; MUHINGISA J.-P., *op. cit.*, p. 23 ; MINANI K., *Le rôle politique de l'Eglise aujourd'hui en Afrique*, *op. cit.*, p. IV ; CLEMENT C. & ROOSENS C., « La Belgique et le Congo », in LANOTTE O. & alii, *La Belgique et l'Afrique centrale*, *op. cit.*, p. 33.

¹²⁵⁸ D'inspiration démocratique, le principe de subsidiarité interdit de soustraire à un niveau de pouvoir proche des citoyens, ou au citoyen, ce qu'il peut réaliser lui-même. SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de Droit international public*, Bruxelles, 2001, p. 1056.

¹²⁵⁹ Cfr FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 348.

¹²⁶⁰ Cfr SEQUERA CARVALHO J.-A., *Enjeux géopolitiques et nouvelles approches pour la coopération au développement*, Paris, 2003, pp. 135-138.

¹²⁶¹ TROSA S., *Quand l'Etat s'engage*, *op. cit.*, p. 302.

par la population (...) »¹²⁶². Au-delà de sa proximité géographique¹²⁶³, l'Eglise catholique incarne certaines compétences voulues : la crédibilité, l'expérience de terrain, etc¹²⁶⁴. Dans leur nouvel espace d'échange, les rouages traditionnels sont ainsi enrayés : le rôle des chefs et délégués syndicaux s'est transformé tandis que l'importance de leur pouvoir vis-à-vis de la population s'affaiblit graduellement¹²⁶⁵ parce que l'intervention de l'Etat n'est pas directe, mais indirecte. Leur collaboration est une sous-traitance, une régulation sociale des secteurs de l'éducation et de la santé confiés à l'Eglise par l'Etat démissionnaire.

S'il est vrai que les actions de l'Eglise sont dictées par des intérêts inavoués, elle aurait alors perçu la démission de l'Etat comme une opportunité à saisir afin d'asseoir son autorité et se rendre plus visible dans le social. La rationalité de l'Eglise est alors relative au contexte de ses opportunités¹²⁶⁶. C'est pourquoi, comme l'affirme notre interlocuteur, *« A quelque chose malheur est bon ! Si le dysfonctionnement est indésirable et s'aperçoit comme un malheur, il fait quelque part le bonheur de l'église dans la mesure où cette situation dysfonctionnelle lui donne un atout en plus »*¹²⁶⁷, entendons par là un surplus d'engagement social au-delà de l'évangélisation.

Dans ce cas, l'« accrochage » de l'Eglise à l'éducation peut alors se justifier par trois raisons : historique, instrumentale et sociale. Il doit *« se comprendre à partir de l'histoire même des écoles dans notre pays. C'est l'Eglise qui a apporté les écoles au Congo. Pour elle, les écoles c'est son droit. Ensuite, par les écoles, l'Eglise peut facilement passer son enseignement aux jeunes et de ceux-ci aux parents. Elles deviennent donc pour l'Eglise, les lieux privilégiés de l'évangélisation. L'Eglise a en tête toutes les conséquences de l'étatisation. Elle reconnaît ses méfaits sur la jeunesse et les infrastructures. C'est donc pour éviter tout cela qu'elle s'y accroche encore. Enfin, n'oublions pas que la Convention avait été signée quand l'Etat était en position de faiblesse à cause de son incapacité à gérer les écoles. L'église était en position de force, par contre. L'Etat avait signé à contrecœur cette*

¹²⁶² Entretien avec un parent à Bukavu, le 12.07.2009.

¹²⁶³ COOPMAN P. & DE LOEUL E., « ONG et entreprises : peu des fond(s) en commun », in *op. cit.*, p. 25

¹²⁶⁴ Entretien avec un enseignant à Bukavu, le 07.07. 2010.

¹²⁶⁵ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977.

¹²⁶⁶ *Ibidem*, pp. 54-56.

¹²⁶⁷ Entretien avec un étudiant à Bukavu, le 07.07.2012.

*Convention. C'est pour cela qu'il a cherché à plusieurs reprises à casser cette convention en proposant par exemple dans la Loi-cadre le terme Mandat au lieu de Convention »*¹²⁶⁸.

Cet attachement de l'Eglise à sa mission est différemment défendu¹²⁶⁹ : pour les uns, l'Eglise veut rester une référence pour la société dans le domaine de l'éducation. Elle ne veut pas rester indifférente à la misère sociale. Sa compassion veut lier « la parole à l'action »¹²⁷⁰. Cette nouvelle manière de comprendre le rôle politique de l'Eglise consiste à s'interdire le jeu défensif au profit du jeu offensif¹²⁷¹, c'est-à-dire éviter de « croiser les bras »¹²⁷² pour s'engager résolument à « sortir de l'immobilisme et imiter une pastorale de libération consistant à conscientiser, former et informer les chrétiens sur la nécessité de s'engager dans le domaine social et à prendre courageusement des responsabilités politiques afin de se libérer eux-mêmes et de contribuer à l'instauration d'une société »¹²⁷³.

Pour les autres, cet engagement de l'Eglise dans la gestion du temporel ne paraît pas anodin : « *avec ou sans l'Etat, l'Eglise veut inscrire son image dans le tissu social* »¹²⁷⁴. En effet, le service est non seulement rémunérateur pour ses agents pastoraux qui y sont engagés, mais également le secteur de l'éducation joue le rôle de relais de transmission idéologique. Tel qu'en témoignent ces propos : « *l'action de l'Eglise n'est pas sans intérêt. Telles que se présentent les choses, l'Eglise gagne simultanément de l'estime de l'Etat et de la société à laquelle elle rend service. Au-delà de sa visibilité par ses services assurés, elle se rend également présente dans la jeunesse qu'elle éduque ; elle gère une portion d'autorité à laquelle elle ne peut renoncer. Bien plus, ses agents intervenant dans ce secteur éducatif sont*

¹²⁶⁸ Entretien avec l'ex-Coordinateur des ECC à Paris, le 28.01.2012. L'intention du pouvoir en place de proposer la révision de la convention se justifie par le fait que la convention rend égaux nos deux partenaires, ce qui ne l'enchant pas du tout. En plus, selon les déclarations du haut fonctionnaire du Département, le terme même « convention » est impropre ; on veut lui substituer « mandat de gestion ». Celui-ci est le concept clé qui exprime l'esprit du projet de révision. Lire GABUDISA B., *op. cit.*, p. 211.

¹²⁶⁹ Entretien avec le Vicaire Général de Bukavu, le 11.07.09 ; entretiens avec le Coordinateur honoraire et quelques conseillers diocésains, le 15.07.11.

¹²⁷⁰ MUKABALERA C. J., *L'action pastorale de Monseigneur Christophe*, *op. cit.*, p. 54.

¹²⁷¹ Cfr BERNOUX Ph., *op. cit.*, p. 485. Cependant, passif ou actif, tout jeu est actif dans la mesure où il relève d'un choix libre de l'acteur.

¹²⁷² MINANI K., *Le rôle politique de l'Eglise aujourd'hui en Afrique*, Groupe Jérémie, Bukavu, 1995, p. IV.

¹²⁷³ ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, « Vous serez mes témoins » (Ac. 1.8). *Actes du synode diocésain (Noël 1990-Pâques 1992)*, t. II, 55. Cet homme, comme l'écrit Benoît XVI dans son encyclique « Caritas in veritate », est le « premier capital à sauvegarder » ; et « l'engagement en faveur du bien commun » est de nature à « donner forme d'unité et de paix à la cité des hommes ».

¹²⁷⁴ Entretien avec un parent d'élève à Bukavu, le 01.08.2010.

*aussi payés, ce qui lui fait en quelque sorte des ennuis de moins en termes pécuniaires »*¹²⁷⁵. Et des religieuses de Bukavu de témoigner : « *nous vivons au dépens de ce que nous gagnons dans les services sociaux, [sous-entendu l'éducation et la santé]. Nous en excluons ou nous priver de nos droits, c'est empiéter sur le fonctionnement financier de nos communautés »*¹²⁷⁶.

Par ailleurs, pendant la crise socioéconomique, la ressource principale du privé sont les initiatives. Celles-ci contribueront à rendre visible le rôle de l'Eglise et à renforcer son image sociale : la prime dans le secteur de l'éducation et la mutuelle dans celui de la santé. Il devient dès lors clair que l'action de l'Eglise dans les deux services n'est pas dénué de tout intérêt. L'enjeu est peut-être plus important dans le secteur de l'éducation que celui de la santé. Ce qui explique que le secteur éducatif soit plus conflictuel que celui de la santé. Autrement dit, le climat du secteur de la santé est plus pacifique, mais cela n'est qu'une face de l'iceberg.

En effet, son organisation couve des problèmes tacites comme par exemple le problème relatif à l'absence de partage de pouvoir avec ses partenaires locaux, le conflit d'intérêt avec l'Eglise locale, ou encore l'interférence de l'Etat congolais dans le secteur de la santé pourtant délégué à la gestion de l'Eglise. Cela frôle parfois une confusion. Au fait, « *l'Etat ne laisse pas l'Eglise libre entièrement dans la gestion et l'administration. Dans une même zone de santé confiée à l'Eglise, l'Etat gère certains centres de santé. Inversement, dans une même zone de santé sous gestion de l'Etat, l'Eglise gère certains centres de santé et/ou Centres Hospitaliers. Cela crée une confusion dans l'élaboration des rapports »*¹²⁷⁷.

Il existerait en outre une confrontation tacite de ces deux partenaires au niveau de leurs idéologies : alors que l'Etat permet l'usage du préservatif, l'Eglise l'interdit quant à elle. Bien qu'ils se soient engagés chacun à œuvrer dans le respect de l'identité de l'autre¹²⁷⁸, l'aspect idéologique ne peut pas ne pas les opposer, si pas ouvertement, du moins tacitement. Ainsi, le partenariat Eglise-Etat congolais n'empêche pas un éventuel affrontement mais, au contraire,

¹²⁷⁵ Entretien avec un professeur de l'Université Catholique de Bukavu à Bukavu, le 03.07.2011.

¹²⁷⁶ Entretiens avec des Sœurs des Congrégations de la Sainte Famille et des Filles Marie à Kabare et Mwanda (Bukavu), le 10.07.2009 ; 19.07.2010 et 19.10.2012.

¹²⁷⁷ Entretien avec un médecin à Bukavu, le 20.07.2011.

¹²⁷⁸ *Plan stratégique quinquennal du Bureau diocésain des œuvres médicales, op. cit.*, pp. 13-14.

il en est la source. Sans tenir compte des objectifs voilés¹²⁷⁹ de chacun de ces partenaires, on ne comprendrait pas comment par exemple dans un hôpital provincial de Bukavu qui est en même temps conventionné, une telle confrontation pourrait faire défaut.

Comme l'exprime ce médecin, *« on est parfois embarrassé lorsque nous nous affrontons à un cas d'usage de préservatif permis par l'Etat et interdit par l'Eglise. C'est un cas délicat pour nous qui travaillons dans cet hôpital conventionné. Mais au nom du bon sens, nous faisons ce qui est possible (...). Cela dépend de notre souplesse : du cas et du lieu où on est. Mais si on permet l'usage de la « bottine », c'est-à-dire préservatif en langage local, on est mal vu par l'Eglise et on court des risques d'ennuis. Mais personnellement je l'interdis sans bruits. Mais pour éviter ces ennuis chacun sait comment il se comporte (...) »*.

Malgré ces affrontements apparents de l'Eglise et l'Etat au niveau de la santé, au nom de l'intérêt collectif, ces partenaires préfèrent moins un climat de confrontation qu'un climat coopératif. Ils préfèrent, malgré leur divergence d'intérêts et d'idéologies, continuer leur coopération dans la complémentarité. Ainsi, même si les membres de l'organisation concourent à mettre en œuvre des stratégies qui voilent leurs relations conflictuelles, le « fonctionnement de l'organisation repose sur un équilibre toujours remis en cause entre des stratégies concurrentes »¹²⁸⁰.

Ceci étant vrai, l'Etat préfère « laisser faire » l'Eglise pourvu que l'essentiel soit effectué c'est-à-dire pourvu que ses intérêts ne soient pas menacés. Ce jeu défensif ou cette passivité qui cache parfois l'incurie du dirigeant congolais qui ne réalise pas ses promesses, devient une opportunité que saisit le privé (la société civile, l'Eglise incluse) pour créer des hôpitaux et des dispensaires. La situation qui est la sienne a ravi au pouvoir public toute possibilité de choix. L'Etat n'a plus à opposer la moindre résistance devant les initiatives du privé (BDOM) parce qu'il a intérêt à voir le travail se poursuivre¹²⁸¹. Pour l'Etat, affirme un membre d'une ONG, *« il n'y a pas d'intérêt à changer de stratégie ni d'équipe qui gagne. On la conserve plutôt car rien n'est en danger »*¹²⁸². Dans ce cas, le jeu offensif est hors de

¹²⁷⁹ CROZIER M. & FRIEDBERG E., *op. cit.*

¹²⁸⁰ Gilles FERREOL et Jean-Pierre NORECK cités par BOUVIER A., *op. cit.*, p.53.

¹²⁸¹ Entretien avec un agent pastoral à Bukavu, le 20.07.2011.

¹²⁸² Entretien avec un membre d'une ONG à Bukavu, le 15.07.2011.

question. C'est un choix rationnel d'autant qu'un acteur-stratège n'agit pas contre ses intérêts¹²⁸³.

Cependant, s'il en est ainsi dans le secteur de la santé, il n'en est pas question dans celui de l'éducation où s'observe un changement dans le système de jeu. Alors que dans le secteur de la santé, c'est la continuité de la coopération, dans le secteur de l'éducation, c'est la rivalité dans la complémentarité qui prédomine. En effet, étant une priorité pour toute société, l'éducation représente tant pour l'Eglise que pour l'Etat congolais, un enjeu majeur pour leurs idéologies. C'est pourquoi l'un comme l'autre voudraient l'utiliser pour influencer sur la jeunesse considérée comme promesse de l'avenir.

La conduite de ces deux services sociaux révèle le comportement des deux partenaires. Alors que l'Etat congolais est déclaré illégitime suite à l'inobservance de ses engagements, l'Eglise quant à elle, est accusée de partialité, de favoritisme et de d'obscurantisme. Tel que le signifiait un de ses agents, l'Eglise n'a pas encore fait preuve d'impartialité dans l'attribution des avantages aux Coordinateurs laïc et clerc. Pour ce poste, « *elle privilégie celui-ci par rapport à celui-là, surtout dans le domaine du logement, des moyens de transport, etc.* »¹²⁸⁴. Ce privilège correspond à l'acte de priver (exclure)¹²⁸⁵ un individu d'une faveur pour en bénéficier un autre. Il renvoie au favoritisme et/ou au clientélisme dont la pratique se vérifie parfois dans le système de recrutement. Certains chefs n'arrivent pas à transcender les contingences sociales. Ils vont jusqu'à déclarer sans scrupule que « *la prédication de l'évangile est partie de Jérusalem, autrement dit, le service de l'autre doit commencer par les siens* »¹²⁸⁶, car le sang, parle plus fort que l'eau de baptême, affirment-ils.

Il en ressort que l'Eglise est elle-même traversée à la fois par la logique de « réseaux » et par la logique de territoires. Elle n'échappe donc pas à une certaine osmose avec la formation de réseaux de pouvoir ethniques et clientélistes, et ne peut plus être vue comme une institution supra-ethnique, ce qu'elle était encore au lendemain de l'indépendance, quand elle

¹²⁸³ Cfr CROZIER M. & FRIEDBERG E., « Organisations et action collective. Notre contribution à l'analyse des organisations », in CROZIER M., *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, op. cit., p. 139.

¹²⁸⁴ Entretien avec le Coordinateur honoraire des ECC, le 31.07.2011.

¹²⁸⁵ L'expression "privilège" proviendrait même du latin "privare". DENEAULT A., *Gouvernance. Le management totalitaire*, Lux, Canada, 2013, p. 50.

¹²⁸⁶ Entretien avec un agent pastoral à Bukavu 11.07.2010.

restait sous le contrôle d'autorités ecclésiastiques majoritairement étrangères¹²⁸⁷. Ce clientélisme dans la gestion de ces deux secteurs s'intensifie, lorsque la place dans l'organigramme est synonyme de pouvoir de recommandation à son inférieur. C'est ainsi que celui-ci embauche le recommandé sans respecter la procédure requise, ni vérifier les compétences du candidat¹²⁸⁸.

Dans ce cas, on n'a plus raison de s'étonner dès qu'apparaissent des failles telle que l'absence de transparence dans la gestion financière¹²⁸⁹. Or, « *on ne peut promouvoir les valeurs démocratiques sans en être les modèles, sinon ce serait proposer une chose et son contraire* »¹²⁹⁰. Cette incohérence et l'enjeu que poursuivent l'Eglise et l'Etat congolais dans la concrétisation de leurs rapports, voire la mise en place des stratégies génèrent des incertitudes dans le fonctionnement du système. Néanmoins, cet engagement permet à l'Eglise de concrétiser sa mission évangélisatrice, de renforcer sa visibilité sociale d'une part et, d'autre part, il permet à ses agents pastoraux de survivre par la rémunération de leur travail. Malgré son opportunisme, l'Eglise est généralement appréciée par les autochtones. Ceux-ci ne ratent d'ailleurs pas l'occasion de la vanter à chaque fois qu'ils évaluent leurs actions.

V.3.4. L'évaluation comme outil de contrôle

Bien que Crozier et Friedberg ne se soient pas particulièrement intéressés à l'évaluation, il faut tout de même souligner que celle-ci complète le pilotage, et ensemble, ils constituent deux dispositifs¹²⁹¹ que soigne toute entreprise aspirant à la performance. Cette évaluation est un outil nécessaire permettant aux dirigeants de résister continuellement à la tentation de la dictature et à la tendance à l'égoïsme. Inscrite en tout homme, et donc en tout dirigeant politique, cette tendance l'expose à la tentation d'exercer le pouvoir à son profit personnel et d'en abuser au détriment du bien commun¹²⁹².

¹²⁸⁷ PEEMANS J.-P., *Crise de la modernisation*, op. cit., p. 165.

¹²⁸⁸ Entretien du 21.07.2010 avec une infirmière à Bukavu, le 21.07.2010.

¹²⁸⁹ Entretiens avec un parent et un agent du BDOM à Bukavu, le 05.07.2010 et le 21.07.2011.

¹²⁹⁰ Entretien avec un professeur de l'UCB/Bukavu, le 31.10.2012.

¹²⁹¹ BOUVIER A. *Management et projet*, op. cit., p. 106.

¹²⁹² MUGARUKA R., *Rôle de l'Eglise dans l'accompagnement des fidèles aux échéances électorales*, 8^{ème} FORUM / RENADHOC, Kinshasa, avril 2011, p. 5.

S'il est vrai qu'on évalue pour évoluer¹²⁹³, l'évaluation doit donc partir des contraintes comme base de contrôle. Ces contraintes renvoient aux règles, directives devant conduire aux résultats. Il s'agit donc de vérifier si elles sont converties ou respectées de manière à ce que le projet contractuel aboutisse aux résultats escomptés. Autrement, une sanction disciplinaire sera réservée à l'acteur : une mutation disciplinaire comme c'est le cas dans le secteur de l'éducation. Dans ce cas, est directement mis en œuvre une action corrective adéquate devant remédier à la situation et mener au résultat souhaité. Si par contre, les règles sont observées, une récompense est généralement attribuée à l'agent : une note positive et/ou une promotion qui, en tant qu'expression de reconnaissance au concerné, renforce non seulement son comportement, mais aussi accroît son pouvoir et sa rémunération.

Négliger ce principe d'incitations, pourtant important pour l'efficacité de toute entreprise, entraîne des conséquences néfastes. L'expérience de la RD Congo prouve l'évidence de cette affirmation. La rémunération des agents n'étant pas bien assurée, les dirigeants éprouvent de la peine à évaluer les agents publics. Par conséquent, la motivation diminue et les effets envisagés s'effondrent. Un agent a d'ailleurs exprimé son indignation lorsqu'on lui annonçait l'imminente visite d'un inspecteur dans leur école : « *Qu'est-ce qui l'amène ? Sinon quel sens attribue-t-il à sa visite si les engagements de l'Etat ne sont pas respectés ?* »¹²⁹⁴, sous-entendu le contrôle qui justifie la visite de l'inspecteur n'a pas de sens tant que les fonctionnaires ne seront pas rémunérés ou appuyés par l'Etat. Lorsqu'ils sont avertis d'une éventuelle visite, s'ils ne trouvent pas de boucs émissaires pour justifier certaines incohérences, certains directeurs préfèrent soit cacher certains documents administratifs, soit « *être en dehors de leurs écoles pour échapper aux visites des autorités scolaires qui viennent plus pour les intimider que pour les aider à accomplir leur tâche de chefs d'établissement* »¹²⁹⁵.

Dans les services délégués à la gestion de l'Eglise, le respect des agents est un déterminant pour que l'évaluation serve d'outil légitime au progrès social¹²⁹⁶: a) elle éclaire les individus sur ce qu'ils sont, sur leurs points forts et faibles (évaluation diagnostique) ; b)

¹²⁹³ HOUÉE P., *op. cit.*, p. 131.

¹²⁹⁴ Entretien avec un enseignant à Bukavu, le 11.07.2010.

¹²⁹⁵ Entretien avec un enseignant à Bukavu, le 13.07.2012

¹²⁹⁶ Lire HADJI C., *op. cit.*, p. 228.

elle leur permet d'apprécier les effets de leurs actions (évaluation de l'efficacité) ; c) elle est une arme au service de la lucidité (évaluation caractérisée) ; d) elle accompagne le développement des individus comme des groupes sociaux (évaluation formative) et e) elle instruit la société sur le niveau d'équité qui est le sien (évaluation de l'équité).

En tant que dynamique engagée par les acteurs, l'évaluation poursuit ainsi une double visée¹²⁹⁷. La première, « élucidatrice », a pour objet de produire une connaissance de l'objet évalué (l'individu) ; la seconde est « transformatrice » lorsque l'évaluation est intégrée à la décision. Elle relève du « dire » et « du révéler ». En tant que mécanisme qui « pousse à dire et à faire dire le non-dit »¹²⁹⁸, l'évaluation cherche à révéler et à faire évoluer les représentations individuelles et collectives, bref, elle joue le rôle de levier, de ferment d'amélioration de la performance¹²⁹⁹.

Dans le secteur de l'éducation par exemple, l'évaluation par le comité des parents varie selon les établissements et les régions. Elle est généralement trimestrielle et annuelle. Elle permet au comité d'apprécier le rendement scolaire et de juger la possibilité d'augmenter la prime pour enseignants en cas d'insuffisance due aux fluctuations monétaires. Dans le secteur de la santé qui ne dépend pas des contributions des bénéficiaires, il est plutôt question de voir périodiquement les destinations des ressources financières reçues et l'évolution ou la planification générale des activités¹³⁰⁰.

C'est pourquoi, pour donner ses résultats escomptés, l'évaluation doit fonctionner selon les principes de justice¹³⁰¹. Elle doit éviter de prendre en compte les sentiments de prédilection¹³⁰² et d'avoir des préjugés sur les acteurs. Parfois, l'évaluation pratiquée dans les écoles par exemple, apparaît moins un outil de contrôle que de répression des évalués. Plus d'un enseignant n'arrête de se lamenter : « *Ces agents qui viennent nous contrôler, se*

¹²⁹⁷ AUBRET J. & GILBERT P., *Evaluation des compétences*, Mardada, 2003, p. 172.

¹²⁹⁸ BOUVIER A., *op. cit.*, p. 148.

¹²⁹⁹ QUERMONNE cité par KESSLER M.-C. & *alii*, *op. cit.*, pp. 338-339.

¹³⁰⁰ Entretiens avec des agents à Bukavu, le 12, 15.07.2011.

¹³⁰¹ HADJI C., *op. cit.*, p. 227.

¹³⁰² C'est le cas d'un gestionnaire qui, après constat de la côte attribuée à son neveu qui est préfet d'une école secondaire à Bukavu/RD Congo, demanda un jour aux inspecteurs qui ont contrôlé cette école, de rectifier la côte « médiocre » lui attribuée afin de sauver ce neveu. Ce sentiment de favoritisme ou de prédilection est aussi remarquable chez tant d'autres administratifs. Entretien avec des agents à Bukavu, le 16.07.2010.

*comportent souvent en surhommes. Ils ne nous prennent pas pour des hommes comme eux. Leur manière de donner des remarques ne traduit pas d'humanité ni d'amour. Et pourtant, ils ne sont pas différents de nous parce qu'ils affichent des sentiments dans leur contrôle »*¹³⁰³.

Le même constat s'observe au niveau du BDOM lorsque, parlant de la direction technique, un agent se confie : *« Cet homme-là n'est pas bien intentionné. Ce matin, je suis parti lui déposer mon rapport annuel, mais plutôt que de m'accueillir d'abord, il commence à me réprimander pour des erreurs de mon supérieur et, avant d'avoir exploité ledit rapport, il me dit qu'il serait étonnant de voir ce rapport bienfait, m'a-t-il dit. »*¹³⁰⁴.

Toutefois, au-delà de l'asymétrie des rapports qu'elle instaure entre évaluateur et évalué, si parfois l'évaluation apparaît comme une contrainte extérieure qu'un outil visant l'amélioration du service, elle (l'évaluation) est plus ou moins vue comme un outil de contrôle visant l'amélioration du secteur de l'éducation, et comme une formalité dans le secteur de la santé où elle est généralement prise pour une action qui ignore à quoi elle sert. A ce sujet, interrogé sur le processus d'évaluation dans le secteur de la santé, un médecin inspecteur répond : *« S'il nous arrive d'organiser des évaluations dans des hôpitaux, c'est par formalité et pour donner l'impression.... Un agent n'est stimulé que lorsqu'il est bien encadré et rémunéré. Nous ne sommes pas rémunérés ou pas décemment et nos collègues à évaluer, non plus. A quel résultat peut-on s'attendre dans un tel cas de figure ? »*¹³⁰⁵.

Certes, l'évaluation devient difficile à réaliser lorsque font défaut les outils de reconnaissance ou de rémunération¹³⁰⁶. Ce manque rend stérile et sans impact l'action évaluative. C'est pourquoi, faute de soutien de l'Etat à ses fonctionnaires, certains gestionnaires préfèrent éviter toute sévérité dans leurs évaluations. Or, l'absence de rigueur dans l'application de la règle entraîne en même temps la disparition d'une partie importante

¹³⁰³ Entretien avec un enseignant à Bukavu, le 07. 07. 2011.

¹³⁰⁴ Entretien avec un infirmier à Bukavu, le 11.07.2010.

¹³⁰⁵ Entretien avec un médecin inspecteur à Bukavu, le 20.07.2011.

¹³⁰⁶ STREHL F., *op. cit.*, p. 97; KEE H.W., *op. cit.*, pp. 546-547.

de la contrainte au sein de l'organisation. Et les conséquences ne peuvent que s'en suivre : la disqualification du système administratif et l'inefficacité des services rendus¹³⁰⁷.

Les résultats des politiques d'éducation et de santé ne peuvent que s'avérer désastreuses lorsque la motivation fait défaut. Suite à l'absence de la rémunération, selon les indications du PNUD, on note la démotivation et le manque de qualification du personnel enseignant, des taux de réussite en déperdition et l'inadéquation de la formation reçue aux besoins sociaux des apprenants. Ainsi en 2002, dans le secteur de l'éducation où le total estimatif du taux d'analphabétisme des adultes était de 39,7%, 48,2 pour les femmes contre 25,8% pour les hommes et la majorité des illettrés vivaient en milieu rural¹³⁰⁸.

Au niveau de la santé, par contre, on constate que les zones de santé sont en état d'abandon. Les estimations modestes de la couverture des installations de santé révèlent qu'au moins 37% de la population, approximativement 18,5 millions de personnes, n'ont accès à aucune forme de soins de santé¹³⁰⁹. Au regard de ce tableau, on peut d'une part se dire que les pratiques d'évaluation des services publics ne devraient pas entrer en contradiction avec leurs finalités initiales¹³¹⁰ et mettre par conséquent en doute l'efficacité des résultats escomptés.

D'autre part, au regard de la permanence d'incertitudes socio-économiques tant dans le service de l'éducation que celui de la santé, il y a lieu de penser que le partenariat entre l'Eglise et l'Etat congolais bute sur de sérieux obstacles. « La paix et la sécurité, le développement économique et social et la mise en œuvre d'un véritable Etat de droit représentent un triple défi qui implique une volonté politique et des moyens importants »¹³¹¹ pour la concrétisation d'un projet collectif. Ainsi, plutôt que de réduire ou résoudre ces incertitudes, le partenariat est resté instable. Les bénéficiaires qui souffrent d'un Etat trop peu

¹³⁰⁷ Michel CROZIER résume les éléments de la bureaucratie rationnelle qu'il est nécessaire d'observer afin d'éviter des conséquences fâcheuses au sein de l'organisation. CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1963, p. 218 ; lire aussi Weber M., *Economie et société*, Plon, Paris, 1971, p. 234.

¹³⁰⁸ PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2001.

¹³⁰⁹ RD Congo, Document intérimaire des stratégies de réduction de la pauvreté, mars 2002, cité par CORAID-CONGO, *op. cit.*, pp. 10-11.

¹³¹⁰ HADJI C., *op. cit.*, pp. 222-223 et 254.

¹³¹¹ ZACHARIE A. & KABAMBA B., *La Reconstruction congolaise*, Luc Pire, Bruxelles, 2009, p. 142.

présent, en vivent comme une double peine : à payer déceimment les fonctionnaires publics et à relever les défis dans les services délégués¹³¹².

Les chiffres en parlent plus. Bien que la province du Sud-Kivu enregistre une croissance économique de 4,4% en 2010, croissance qui devrait atteindre 5,2% en 2011 et 2012 selon les estimations du PNUD¹³¹³, malgré la performance finale d'une minorité d'élèves dans le secteur de l'éducation, plus de 80% des élèves congolais sont touchés par l'échec scolaire au regard non des évaluations traduites en notes chiffrées plus ou moins subjectives, mais bien de la « nature des lacunes et difficultés » des élèves. L'analyse de ces difficultés scolaires montre que l'échec scolaire comprend la non maîtrise des structures fondamentales en langue, en mathématiques et en sciences¹³¹⁴.

Depuis plus de deux décennies de prime dite de motivation, le constat reste amer : la qualité du système éducatif en RD Congo et à Bukavu en particulier, s'affaiblit un peu plus chaque année et les enseignants ne sont toujours pas motivés, alors que la prime pour enseignement (fixée en dollars) augmente régulièrement¹³¹⁵. L'école tend à devenir « plus un lieu de gardiennage social [où sont véhiculés des savoirs mémorisés] qu'un lieu d'acquisition de savoirs »¹³¹⁶. L'on devrait d'ailleurs assister à de nombreuses désertions ou démissions volontaires en cascade. Mais apparemment, beaucoup d'enseignants donnent l'impression de se sacrifier pour le bien des enfants et du pays. Tout porte à croire que certains agents ont implicitement ou explicitement décidé, faute de mieux, de rester pour leur survie¹³¹⁷.

Alors que le rapport sur le développement humain 2011 (RDH), publié par le PNUD, classe la RD Congo à la 187^{ème} place sur 187 pays et territoires : dernière de la série¹³¹⁸, le niveau de l'éducation ne peut qu'être bas et les soins médicaux insuffisants sinon inexistant dans certaines régions¹³¹⁹, malgré la dynamique locale. L'éducation et la santé sont donc deux

¹³¹² Cfr SEVERINO J.-M. & RAY O., *Le temps de l'Afrique*, Odile Jacob, Paris, 2010, p. 221.

¹³¹³ PNUD cité OMASOMBO TSHONDA J., *op. cit.*, p. 298.

¹³¹⁴ KUPELESA ILUNGA M., « Degré de satisfaction et de motivation des enseignants kinois », in *CONGO-AFRIQUE N°444*, avril 2010, p. 284.

¹³¹⁵ OMASOMBO TSHONDA J., *op. cit.*, p. 294 ; KUPELESA ILUNGA M., *op. cit.*, p. 286.

¹³¹⁶ HUGON P., *op. cit.*, p. 253.

¹³¹⁷ KUPELESA ILUNGA M., *op. cit.*, p. 286.

¹³¹⁸ NGUDI A., « Une économie au service de la Nation? », *CONGO-AFRIQUE N°460*, Décembre 2011, p. 755.

¹³¹⁹ Cfr CIRIMWAMI BULAKALI R., *op. cit.*, p. 111.

services délégués à la gestion de l'Eglise. Les partenaires sont moins intéressés par la santé que par l'éducation. Celle-ci est par conséquent plus conflictuelle que celle-là. Bien qu'ils présentent des divergences, ces deux services convergent néanmoins sur certains points que développe le paragraphe suivant.

V.4. Des convergences et divergences entre éducation et santé

L'analyse comparative des pratiques contractuelles de l'éducation et de la santé à Bukavu révèle, à travers le système d'actions concret de ces deux services publics, des éléments convergents et divergents qui rendent valide et utile la comparaison¹³²⁰. Ces éléments ressortent les ressources dont dispose chaque acteur, les incertitudes relatives au marché concret et la dynamique locale. Relevés au moyen des concepts de Crozier et Friedberg, ils sont d'ordre stratégique et systémique.

La présentation de ces éléments se fait en trois temps : les lignes qui suivent exposent d'abord les convergences et les divergences entre le fonctionnement de ces deux services. Elles révèlent ensuite la contribution de nos deux sociologues à l'analyse de cette thèse et, enfin, le mécanisme de fonctionnement de chacun de ces deux services comparés.

V.4.1. Les convergences

La confrontation des systèmes d'actions de l'éducation et de la santé révèlent la présence des éléments convergents. Parmi ceux-ci, on peut signaler : la présence de l'autorité supérieure qui est l'Etat congolais avec ses prérogatives de droit public et la voie hiérarchique par laquelle fonctionne le système. Cette voie part de l'autorité supérieure, via l'Eglise, aux agents inférieurs et vice versa. Etant ascendante ou descendante, elle fait ainsi place à la ressource de la communication entre les échelons. Cette place médiane qu'y occupe l'Eglise se justifie par sa légitimité due à son expérience, à son savoir-faire et à ses relations avec l'environnement.

¹³²⁰ Cfr BADIE B. et HERMET G., *op. cit*, p. 9.

Cette construction hiérarchique peut se renchérir par les faits. En Afrique subsaharienne¹³²¹, et en RD Congo particulièrement, le système sanitaire est, comme le système scolaire, organisé de manière pyramidale : structures de premier niveau (dispensaire, centre de santé), structures dites de référence (hôpital général), structures spécialisées et centres hospitalo-universitaires. On peut même y différencier les soins préventifs (vaccinations) et curatifs. Les systèmes de soins primaires ou les centres de santé de premier niveau sont essentiellement tournés vers la santé maternelle (suivi prénatal), les pathologies courantes et les soins de proximité.

Par ailleurs, dans ces deux cas comparés, le cadre de collaboration est contraignant. Concrètement, chaque système fonctionne avec deux sortes de contraintes : formelles et autonomes. Les premières relèvent du pouvoir public et les secondes, de l'Eglise. Ces contraintes jouent un double rôle : d'une part politique d'autant qu'elles doivent stabiliser les rapports en cas de tensions tel que c'est le cas dans le secteur de l'éducation où se confrontent souvent l'Eglise et l'Etat congolais. Ce rôle est d'autre part stratégique, c'est-à-dire en rapport avec les intérêts visés, les opportunités à exploiter. Le cas illustratif en est l'Eglise pour qui la démission de l'Etat congolais est une opportunité à exploiter.

Ces contrats Eglise-Etat congolais sont issus d'un espace des rapports de force et sont donc des compromis. Leurs actions s'inscrivent dans les zones d'incertitudes ou un environnement incertain. Les interactions exposent ainsi les acteurs à des « dilemmes sans réponses », à des risques de déséquilibre entre contrainte et intérêts particuliers, valeur et finalité. Cette référence à une échelle des valeurs (à l'éthique dans l'organisation) est soupçonnable de dissimuler les bonnes intentions derrière la surface des intérêts stratégiques et de voiler des effets de pouvoir ou des stratégies politiques. Des rapports de forces se situent à l'intérieur de cet espace de valeurs, au sein duquel les acteurs sont amenés à faire de choix. Cette position transversale et résolument « entre » rend ainsi problématique les pratiques contractuelles de deux partenaires l'Eglise et de l'Etat congolais.

La présence du cadre contraignant qui intègre les buts communs, les tâches et les contributions (matérielles et immatérielles) de chacun des partenaires, n'empêche pas à

¹³²¹ HUGON P., *op. cit*, p. 257.

chacun des deux partenaires de contrôle une marge de liberté dans chacun de ces services délégués. Cette autonomie, liée au statut ou à la charge (compétence) de chacun de ces deux partenaires, génère des incertitudes pour lesquelles ces contrats de services deviennent imparfaits ou contingents. Cette imperfection se justifie par trois raisons : d'abord, suite à l'imprévisibilité des partenaires, les accords obtenus sont fragiles parce que réversibles et la sanction est aléatoire en cas d'infidélité aux engagements collectifs. Ensuite, l'opacité de ces contrats : pris dans une « nouvelle rationalité », chacun de deux partenaires gère discrètement une face cachée : il développe sa stratégie et poursuit en vrai stratège ses objectifs. Enfin, l'insuffisance de la rationalité instrumentale, c'est-à-dire la liberté d'action et l'opportunisme des acteurs rendent contingent le contenu du partenariat.

Dans les deux services comparés, ces incertitudes sont surtout d'ordre politique, économique et culturel. L'Etat congolais qui jouit des ressources correspondantes (contraintes, finances) serait à la base de deux premières : en vertu de ses prérogatives, il peut rompre le contrat ou en changer le contenu d'une part et, d'autre part, en vertu de sa marge de liberté, il peut ou pas respecter ses engagements. C'est là justement que ce manquement aux contraintes handicape le fonctionnement normal des services de l'éducation et de la santé, démobilise les fonctionnaires publics et entraîne leur exil pour un ailleurs plus attractif et/ou leur refuge dans des sectes religieuses. Notons que la présence de ces incertitudes entraîne souvent des tensions pour lesquelles l'Etat, afin d'éviter d'autres faits imprévus, recourt généralement à deux instruments : la concertation et/ou la négociation avec ses fonctionnaires.

Cette irresponsabilité du pouvoir public a poussé les Congolais à inventer un autre mode de vie : la débrouillardise. Ce qui montre réellement qu'une situation organisation donnée ne contraint jamais totalement l'acteur. Les zones d'incertitudes laissent toujours à la société une liberté de proposer et/ou d'initiative. Contrairement au secteur de l'éducation où la prime pour enseignants est initiée comme alternative, le secteur de la santé, quant à lui, met en place la mutuelle de santé. Alors que ces services publics partageaient jusque-là des points convergents, leurs divergences s'ouvrent déjà par les initiatives locales.

V.4.2. Des convergences et divergences

Dans l'ordre des convergences et divergences dans le fonctionnement des services de l'éducation et de la santé, quatre points sont à souligner : les buts des organisations, le statut des agents et la taille de l'organisation, les conflits d'intérêts et la dynamique locale. Différents quant aux objectifs poursuivis par ces services de l'éducation et de la santé, convertir l'homme d'un côté et, de l'autre, améliorer la qualité de santé, ces deux services le sont aussi par rapport à l'usage de leurs ressources patrimoniales. En effet, les hôpitaux privatisés sont abrités par l'infrastructure publique (de l'Etat), dans le secteur de l'éducation par contre, c'est la ressource patrimoniale de l'Eglise qui abrite les écoles conventionnées.

Par ailleurs, alors que dans ces écoles conventionnées catholiques, les agents sont tous catholiques parce que recrutés sur base de leur foi, dans le secteur de la santé, les agents sont hétérogènes : ils sont de diverses confessions (catholiques, protestants, témoins de Jéhovah, etc.)¹³²². Cette hétérogénéité fait place à une contractualisation parallèle, c'est-à-dire un cas atypique qui fait exister un double contrat dans ce service de la santé : des agents sous contrat de l'Etat et d'autres sous contrat de l'Eglise, mais non reconnus par l'Etat, soit engagés par l'Eglise et reconnus par l'Etat, soit engagés uniquement par l'Etat sans être agents de l'Eglise.

Au-delà des intersections de ces deux services, il faut aussi noter leur divergence au point de vue de la taille. En termes de têtes disponibles, l'éducation occupe une supériorité numérique car le séjour au sein de l'institution (banc de l'école) est plus durable que dans le secteur de la santé. Ce qui fait encore de l'éducation un enjeu majeur d'instrumentalisation idéologique. En outre, ce secteur de l'éducation gère 1/5 des écoles de la province du Sud-Kivu alors que le secteur de la santé contrôle le tiers (1/3) des hôpitaux de cette province. C'est sur base de cet enjeu de longueur de temps de formation scolaire et de la force juvénile que le secteur de l'éducation paraît plus conflictuel que celui de la santé.

¹³²² L'origine de cette diversité provient du fait que l'engagement fait par l'Etat ne pose pas en premier cette condition de confession parce qu'il est au départ laïc. Pour contre, dans les ONG de confession religieuse, ce critère est primordialement pris en compte. La présence de ces agents non catholiques œuvrant dans le secteur de la santé sous contrat catholique pourtant, peut dès lors se comprendre par le fait qu'ils ont probablement été engagés avant la délégation de ce secteur, période où le critère de foi n'avait pas de place. Il n'est pas toutefois exclu que le BDOM, au nom de l'affirmation de son autonomie ou de la catholicité, se passe de temps en temps par stratégie (et sans exagérer peut-être), de ce critère confessionnel pour recruter l'un ou l'autre agent en vertu de sa spécialité.

Ces conflits entre le gestionnaire et l'autorité publique présentent des diversités. Le conflit opposant l'Eglise à l'Etat dans le secteur de la santé particulièrement, n'est pas ouvertement perceptible. S'il en est un, il est d'ordre moral ou idéologique. Bien que l'Etat ne rémunère pas suffisamment ses fonctionnaires, ceux du BDOM ne ressentent pas tellement le poids de cette incertitude grâce à l'autonomie financière de cette institution. Ces deux partenaires s'opposent plutôt sans harcèlement ni menaces, sur l'usage du préservatif : l'un permet ce que l'autre défend. Mais, ce conflit est apparemment surmonté dans ce secteur grâce à l'engagement de chacun à respecter l'identité de l'autre. Cela n'exclut pas évidemment certains heurts par endroit.

C'est surtout au niveau interne que le fonctionnement du BDOM couve des tensions avec ses collaborateurs. Le conflit opposant le BDOM à ces derniers (les agents pastoraux notamment) est relatif à la décentralisation du pouvoir : plutôt que de les intégrer dans son système administratif, le BDOM, pour des raisons stratégiques, les isole de la gestion de ce secteur. Ce qui entraîne à ce niveau des sentiments de suspicion d'opacité dans l'administration. Ce conflit peut également être d'ordre économique lorsqu'il a pour enjeu la quête de l'autonomie. A ce niveau, les agents pastoraux accusent les dirigeants du BDOM de chercher à faire concurrence aux institutions locales de l'Eglise dont il est supposé dépendre. Ce conflit tourne autour de la « maison d'accueil » qui, construite pour renforcer l'autonomie du BDOM, fonctionne en parallèle et à proximité de la procure de l'Eglise locale.

Contrairement au BDOM qui jouit d'une autonomie financière, le gestionnaire du secteur de l'éducation reste imprévisible. Alors que l'Etat peut suspendre la convention (art. 22), l'Eglise (art.21) peut aussi se retirer du jeu au constat du comportement inconvenant ou incohérent de son partenaire. Elle doit cette imprévisibilité à sa charge et à ses ressources propres. Mais, ce retrait de l'Eglise n'est pas automatique parce qu'elle calcule le gain et les pertes. Une telle situation place l'Eglise devant un dilemme : soit se retirer du jeu et perdre par conséquent sa visibilité sociale et le gain matériel pour ses agents sociaux, soit inventer une stratégie ou un système de gestion palliative qui recourt à l'appui des bénéficiaires des actions et qui lui permet à la fois de sauvegarder ses intérêts. En tant qu'acteur stratège et opportuniste, l'Eglise opte pour la deuxième alternative : rester dans le jeu afin de protéger

ses intérêts précités. Cette option qui est l'acceptation de l'épreuve, l'expose à d'autres incertitudes futures.

En effet, malgré son option, l'Eglise n'est pas dispensée des conflits avec son partenaire. Le conflit opposant l'Eglise à l'Etat congolais dans ce secteur de l'éducation, est d'ordre politico-économique, c'est-à-dire un conflit d'intérêts dont l'enjeu est précisément la jeunesse¹³²³ que chacun des partenaires considère comme outil stratégique pour la concrétisation de ses propres intérêts (visibilité sociale ou transmission de l'idéologie). Les rapports conflictuels se sont d'une part soldés par des manifestations ou des grèves prolongées pour lesquelles l'Etat recourt soit à la négociation, soit aux menaces devant lesquelles certains agents n'hésitent pas à s'exiler ailleurs.

Au fait, ce ne sont pas seulement les menaces qu'ils fuient, mais aussi et surtout l'insécurité financière. A part la jeunesse comme enjeu, l'autre raison qui justifie le climat tendu ou conflictuel entre l'Eglise et l'Etat, est l'absence et/ou l'insuffisance de salaire qui résulte de la défaillance de l'Etat et de son relativisme des règles de jeu. Voilà ce qui est à la base de la débrouillardise et de l'initiation de la prime pour enseignants. Alors que dans le secteur de l'éducation, l'initiation de la prime pour enseignants s'accompagne de la libéralisation des écoles, dans le secteur de la santé, la mutuelle de santé s'associe à la création des hôpitaux et des dispensaires privés sans compter, de deux côtés, les cas de corruption ou de clientélisme. Ces cas sont surtout favorisés tant par les incertitudes politico-économiques que par les pesanteurs socio-culturelles qui rendent la tâche difficile à l'Eglise.

Le vécu de ces incertitudes fait observer une différence entre les deux cas. Parlant du secteur de la santé qui paraît financièrement autonome grâce à la contribution des acteurs externes, les conséquences économiques n'y sont pas beaucoup ressenties. Par conséquent, en termes d'initiatives, la base participe moins au fonctionnement financier de ce secteur. Ce qui n'est pas le cas dans le secteur de l'éducation. Les incertitudes économiques ont contraint le gestionnaire (l'Eglise) à négocier auprès des parents la contribution à la rémunération des

¹³²³ En Afrique aujourd'hui, la jeunesse constitue la majorité de la population. Elle est un don et un trésor sur lequel compte toute la société africaine. On doit par conséquent l'aimer et la respecter. Cette jeunesse est en outre la force et l'espérance tant de l'Eglise que de la société. Lire BENOIT XVI, *L'engagement de l'Afrique*, op. cit., p. 196.

enseignants afin d'éviter le pire : la fermeture des écoles. Ainsi, contrairement à la mutuelle de santé qui permet aux locaux de participer à leurs frais de santé, la prime est initiée non seulement pour permettre aux élèves de poursuivre leurs études, mais aussi et surtout pour permettre à l'enseignant de survivre faute de rémunération de l'Etat congolais.

Malgré la coalition que l'Eglise forme avec les parents pour protéger ses intérêts, les solutions locales ne sont pas évidentes. Au contraire, elles se sont révélées davantage incertaines. De même que la mutuelle de santé ne permet pas à tous les paysans d'accéder aux soins de santé primaires, ni ne protège le fonctionnement de l'institution contre le clientélisme, la prime pour enseignants ne résout pas non plus le problème. D'autres en découlent, au contraire. Il s'agit notamment, de la catégorisation des parents (selon le niveau de vie) pour le paiement de la prime, l'exclusion des enfants qui ne sont pas en ordre de paiement, le non-respect des grades académiques dans la rétribution de la prime. Le problème n'étant pas résolu, le contrôle ne peut non plus être assuré en bonne et due forme. En d'autres termes, le système n'échappe pas à la loi de la débrouillardise.

La persistance des incertitudes rend incertain l'environnement. En effet, accusant le silence ou le manque de bonne volonté du pouvoir public, l'Eglise (sans intention ni menace de démission évidemment) forme un contre-pouvoir, coalise avec les syndicats, les mouvements sociaux et les partis politiques pour organiser des actes non violents, des marches pacifiques, sit-in, etc. Ces actes de contre-pouvoir jouent souvent pour l'Eglise : la protection de ses intérêts de visibilité sociale en tant que leadership.

Malheureusement, malgré cette dynamique locale, les incertitudes socio-économiques et culturelles persistent dans l'un comme dans l'autre secteur. Le mot d'ordre du Millénaire pour le Développement : la santé et l'éducation pour tous, c'est-à-dire l'égalité des chances n'y est pas observée. L'Afrique étant la région la plus pauvre du monde et celle où les inégalités de revenu sont les plus fortes, toutes les catégories sociales ne jouissent pas équitablement des mêmes droits sociaux. En dépit des progrès quantitatifs par endroit, plus des 40 millions d'enfants africains ne sont pas scolarisés. La majorité en sont les filles dans la mesure où « [la moitié des Africains et] 2/3 des femmes sont analphabètes »¹³²⁴.

¹³²⁴ HUGON P., *op. cit.*, p. 253.

En effet, « au cours de la décennie 1990, la scolarisation nette des filles est passée de 41% à 48% et celle des garçons de 47% à 56% »¹³²⁵. Dans le système de santé, les principales défaillances concernent la protection des enfants et des femmes dont la vie est mise en danger par la fréquence des violences causées par des milices et la précarité médicale. En Afrique, une femme sur 16 décède lors de l'accouchement contre 1 sur 2800 dans les pays industrialisés. La mortalité infantile (-5ans) s'élève à environ 13%¹³²⁶.

Dans les provinces orientales de la RD Congo où se localise particulièrement le Sud-Kivu, la situation n'est pas meilleure. A titre illustratif de la situation précaire de la région, reprenons l'exemple évoqué précédemment. Au niveau éducatif, la proportion d'enfants entrant à l'école à l'âge légal (6ans) est passée de 22,5% en 1995 à 13,9% en 2001. Le taux d'analphabétisme varie selon les provinces et le sexe. Durant la même année (2001), le taux estimatif du taux d'analphabétisme des adultes était de 39,7%, 48,2% pour les femmes contre 25,8% pour les hommes. La majorité de ces illettrés vivent en milieu rural. Au niveau de la santé par contre, on souligne l'état d'abandon des zones de santé. Les estimations modestes de la couverture des installations de santé révèlent qu'au moins 37% de la population, approximativement 18,5 millions de personnes, n'ont accès à aucune forme de soins de santé. Par conséquent, en 2000, le taux moyen de mortalité dans ces provinces orientales était de 23,2%¹³²⁷.

Il en découle que les deux cas comparés poursuivent non seulement des buts différents, mais aussi développent des stratégies différentes. Cette différence des rationalités et d'intérêts entraîne des problèmes qui font du partenariat Eglise-Etat congolais un instrument contingent non seulement en raison de cette divergence d'intérêts, mais aussi en raison de la persistance des problèmes socio-économiques et culturelles au sein de l'organisation de ces deux partenaires. Ceux-ci n'ont pas que des homogénéités, cependant. Ils ont aussi des hétérogénéités qu'il convient de souligner.

¹³²⁵ *Ibidem*, p. 252.

¹³²⁶ *Ibidem*, p. 257.

¹³²⁷ *CORDAID, op. cit.*, pp. 10-11.

V.4.3. Les divergences

En dehors des convergences et/ou des divergences observées dans le mode de fonctionnement de ces deux services sociaux, on peut épingler quelques divergences, notamment de nature, d'asymétrie des ressources et la divergence d'intérêt porté à chacun de deux cas. En effet, les deux partenaires, l'Eglise catholique et l'Etat congolais, sont de nature différente : spirituelle pour l'un et temporelle pour l'autre. Mais cette différence n'exclut pas leur collaboration dans la mesure où tous deux recherchent la promotion de l'homme et tout l'homme précisément dans les services de l'éducation et de la santé. Alors que dans ce dernier, la collaboration est pacifique, dans l'autre par contre, c'est l'instabilité ou la coopération conflictuelle.

De leur côté, bien que chacun des deux partenaires jouisse d'une marge de liberté, leur ressources de pouvoir sont visiblement inégales. Cette asymétrie se fonde sur quatre raisons : d'abord originelle : les politiques introduites dans ces contrats émanent des ministères eux-mêmes. La stratégie de l'Etat ne se limite pas à imposer ses politiques, mais elle en fixe également le « noyau dur » d'actions à mener, les zones prioritaires. Ensuite, la raison économique : afin d'accomplir sa tâche, l'Eglise doit dépendre des subventions de l'Etat ; puis la raison expérimentale, car les projets contractuels résultent de l'expertise du ministère sectoriel. Quarto, la raison coercitive qui attribue à l'Etat congolais des forces qu'il peut déployer lorsqu'il s'agit de protéger ses intérêts menacés.

Toutefois, ces ressources (l'expérience, le savoir-faire, la légitimité ou ses relations avec l'environnement) dont dispose l'Eglise, lui assurent une marge de liberté en vertu de laquelle elle n'est jamais totalement démunie devant son partenaire. L'analyse stratégique de Crozier-Friedberg nous aura réellement permis de mettre au clair les convergences et les divergences du système d'action concret de l'Eglise et de l'Etat congolais dans la gestion des services de l'éducation et de la santé. Ce système d'action ne peut mieux se percevoir qu'à travers le tableau qui reprend en une vision d'ensemble les éléments stratégiques et systémiques.

V.5. Apport de Crozier-Friedberg à cette thèse

Cette thèse s'inspire fondamentalement de la théorie de Michel Crozier et Erhard Friedberg. Elle puise, pour son analyse empirique, ses outils conceptuels dans la théorie sociologique de ces deux coauteurs. Leur contribution se rapporte à ce que leurs concepts fondamentaux valent pour de cette thèse. Elle s'étend sur ces quatre concepts : l'acteur, les ressources des acteurs et leurs sources de pouvoir, les incertitudes et le système d'action concret.

A l'issue de cette étude, ces deux sociologues nous auront aidé à comprendre que toute organisation comme celle de l'Eglise-Etat congolais, loin d'être une donnée naturelle, est un construit humain, modulable, plus ou moins précaire, à la fois dépendante et indépendante des individus qui la composent. Le partenariat de ces deux acteurs est alors un système d'action concret qui, de manière inductive, part de l'acteur pour aboutir à une structure organisationnelle.

V.5.1. Eléments stratégiques et systémiques

1° **L'homme** est le premier responsable ou la ressource clé de toute entreprise. Il est un acteur ayant ses propres buts, ses propres projets qu'il tente de poursuivre à travers les contraintes auxquelles il est confronté. Il est donc rationnel, empirique et opportuniste. Pour mieux jouer, il a besoin des ressources nécessaires pour gagner le jeu et masquer ses intentions.

2° **Les sources des acteurs et les ressources de pouvoir.** Le partenariat Eglise-Etat congolais est fait d'échanges entre ces deux acteurs. Mais, ces rapports d'échange et de coopération ne sont que des rapports de pouvoir qu'il est convenable de structurer en vue d'éviter le désordre. Pour cela, l'Eglise et l'Etat mettent en place un cadre contraignant qui se construit selon un double système :

- a) **Mécanique** qui renvoie à la définition des buts, à la répartition des tâches ou des fonctions assignées aux postes. De cette manière, un acteur aura besoin d'information provenant d'autres postes détenus par d'autres individus. Ceux-ci disposeront ainsi

d'un pouvoir sur celui-là. C'est pourquoi, l'alliance (partenariat) et le pouvoir sont indissociables.

Il en ressort que l'alliance de l'Eglise-Etat congolais, la répartition de leurs tâches prennent en compte les sources et les ressources dont dispose le partenaire sollicité. Ces ressources renforcent le pouvoir. Alors que l'Etat dispose les contraintes comme source de pouvoir d'un côté et, de l'autre, les finances et la communication comme ressources, l'Eglise, quant à elle, a l'expérience, le savoir-faire, les relations avec l'environnement comme ressources d'une part et, d'autre part, la légitimité comme source. Ainsi, les contraintes formelles reviennent de droit à l'Etat et à l'Eglise les contraintes autonomes. En plus de leurs ressources propres, chacun jouit encore d'une marge de liberté qui est souvent à l'origine des incertitudes.

- b) **Le système organique** implique la voie hiérarchique (organigramme) et les règles. Celles-ci jouent un double rôle : il est d'une part **politique** lorsqu'il s'agit de stabiliser les rapports. Il est d'autre part **stratégique** lorsqu'il se réfère aux intérêts visés ou poursuivis (collectifs et/ou particuliers). C'est à ce niveau de régulation que se révèlent pour les acteurs (l'Eglise et l'Etat), la coopération et la compétition autour des enjeux de pouvoir.

Malgré la différence de leur forme structurelle, ces deux systèmes mécanique et organique, se complètent. Des éléments comme les buts, les fonctions sont du système mécanique, mais ils sont implicitement contraignants ; de même, les éléments du système organique (les règles) sont des contraintes fixées par stratégie préventive, c'est-à-dire conçues en fonction des incertitudes présentes, immédiates ou lointaines.

3° **Les incertitudes.** Le pouvoir ne se comprend que lié à sa source principale, **l'autonomie**. Celle-ci est soit formelle lorsque le détenteur du pouvoir, par exemple l'Etat, a l'attribut de la décision ultime. Cette autonomie peut se contenir aussi dans la définition de la fonction précisément lorsque l'Eglise qui reçoit de l'Etat congolais la charge de gérer les services de l'éducation et de la santé dispose d'une **marge d'autonomie ou de liberté** pour le faire. Alors que le pouvoir de l'Etat est ainsi lié au statut, celui de l'Eglise est lié à la charge exercée. L'Etat doit par conséquent dépendre du gestionnaire au niveau du feedback. Il suffit

cependant de renoncer à son poste ou que l'Etat congolais le récupère ou résilie le contrat pour que son partenaire (l'Eglise) perde ce pouvoir lié à sa charge.

L'Etat peut à tout moment mettre fin à son partenariat avec l'Eglise. Celle-ci peut aussi s'en retirer au cas où elle renonce à ses intérêts poursuivis. Cette imprévisibilité du comportement de l'un comme de l'autre partenaire, résulte de la marge de liberté de chacun. Pour l'Eglise et l'Etat, cette autonomie réside dans la possibilité de refuser ou de négocier la demande ou la reprise des relations interactives. Ce que fait souvent l'Etat congolais en cas de grèves dans le secteur de l'éducation. Cette marge de liberté est à la base de l'incertitude chez le partenaire.

La présence d'incertitudes laisse généralement la place à l'initiative. Plus il y a de « **zones d'incertitudes** », plus les acteurs conçoivent des stratégies pour accroître leur pouvoir. C'est par suite aux incertitudes économiques que l'Etat congolais en est venu à privatiser les services de l'éducation et de la santé. L'intention était à coup sûr de réduire l'incertitude et accroître son pouvoir. De son côté, face à l'immobilisme de l'Etat dans la concrétisation de leur partenariat, l'Eglise initie la prime dans le secteur de l'éducation et la mutuelle dans celui de la santé. Pareillement, pour former un contre-pouvoir à l'Etat, l'Eglise coalesce avec la société civile qui réunit les mouvements sociaux, les partis politiques et les syndicats, etc. Ces genres d'initiatives qui forment la dynamique sociale, résultent certes des incertitudes qui sont à la base des confrontations entre l'Eglise et son partenaire. Elles génèrent un climat conflictuel que l'on observe plus dans le secteur de l'éducation.

Etre partenaires, ne signifie en rien être égaux parce que les partenaires ne disposent pas des mêmes ressources. L'inégalité entre l'Eglise et l'Etat congolais s'explique par leur asymétrie des ressources. C'est pourquoi, à titre illustratif, le gestionnaire dépend de l'Etat au niveau politique et financier. Par conséquent, leur partenariat souffre d'un déséquilibre. Celui-ci se renforce par la présence et/ou la persistance des incertitudes face auxquelles la société réagit par des initiatives. Ces incertitudes sont révélatrices de la fragilité ou du caractère contingent du partenariat Eglise-Etat congolais. Le système d'actions concret de ce partenariat se perçoit dès lors comme un ensemble d'acteurs interdépendants qui produit un résultat particulier qui n'est observable que dans les pratiques, dans les comportements et actions

effectives des membres du système. Il se perçoit mieux à travers le tableau suivant. Ce dernier reprend en vision synoptique les éléments stratégiques et systémiques. Après ce tableau suivra le mécanisme de fonctionnement de chacun de deux services délégués.

Tableau synoptique construit avec les concepts de Crozier-Friedberd

Acteurs	Ressources distinctives (de pouvoir)		Ressources communes (ou convergences)		Divergences (dues aux intérêts)		Incertitudes communes aux 2 services (éducation et santé)			
Etat	Education	Santé	Education	Santé	Education	Santé	Education	Santé		
	• Contraintes formelles • Finances économiques • Information/communication		• Cadre contraignant -Système mécanique (buts, tâches, contributions économiques) -Système organique : • Organigramme/hiérarchie • Règles : rôles politiques stabiliser les rapports • Rôles stratégiques : intérêts à gagner ou visés -Marge de liberté d'action -Concertation/négociation		- Agents homogènes (foi) - But : convertir l'homme - Infrastructure de l'église - Enjeu jeunesse -Conflits d'intérêts - Instabilité ou coopération conflictuelle		Hétérogènes Soigner le corps Infrastructure de l'état Idées Continuité de la coopération Paix		-Politiques dues aux statuts (prérogatives de l'Etat) -Administratives dues à l'inobservance des règles -Economiques dues au non-respect des engagements et à la marge de liberté	
Eglise	Expérience Savoir-faire Relations avec l'environnement Légitimité Contraintes autonomes									
							Eglise = Imprévisible	BDOM = Autonomie financière		
Société et nouveaux acteurs	(Marge de liberté) • Autonomie d'adhésion aux règles ou pas • Relations interpersonnelles et avec l'environnement favorisant tant la coalition (mouvements sociaux, partis politiques, syndicats, ect ...) que la dynamique sociale. • Règles informelles, débrouillardise, créativité, initiative résultant de la zone d'incertitude.				*Décentralisation * Sous coordination * CPP * Comité des parents * Participation locale * Prime pour enseignants	*Comité de santé *Moins *Mutuelle de santé	*Incertitudes socio-culturelles *Education : catégorisation des parents d'élèves (paiement primes) *Education : non-respect des grades académiques des enseignants			

V.5.2. Fonctionnement du système d'actions concret de chacun de deux cas

L'administration d'un service public ne peut fonctionner sans sommet stratégique. Pour se construire, elle prend en compte deux contraintes : le besoin d'une transmission assurée (ou la décentralisation) et le principe de l'unité de commandement : les ordres doivent partir d'un seul chef et un seul programme pour un ensemble d'acteurs visant le même objectif. Les agents sont ainsi placés dans une hiérarchie prédéterminée de façon à ce qu'un seul supérieur détienne une autorité sur eux. Dans leurs relations de pouvoir, les contraintes cohabitent avec une part de liberté d'action dont jouit chacun d'eux.

Aussi bien dans le secteur de l'éducation que celui de la santé, le pouvoir public exerce la fonction du sommet stratégique ; la voie hiérarchique est occupée par les représentants de l'autorité publique, les représentants de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO), les niveaux provincial et diocésain (l'Evêque et sa délégation). N'étant pas concentré, le pouvoir est diffusé entre les échelons de la hiérarchie. Ces différents échelons sont reliés par une communication qui suppose en retour l'écoute du subalterne. La base (les bénéficiaires) exerce la fonction de production, celle des opérateurs ; les formateurs, les fonctionnaires, la fonction d'expertise.

Au regard de cette voie pyramidale, celui qui détient le pouvoir peut contraindre le sujet à agir, mais celui-ci, étant libre d'action, peut ou pas exécuter, ou exécuter cette action de diverses manières : obéir avec zèle, trainer les pieds, minimiser ou mettre l'accent sur tel aspect contrairement au jugement du chef, ou encore exiger à ce dernier une revendication en contrepartie. Il s'agit bien entendu d'une relation réciproque où se développe une stratégie de la connaissance des enjeux des chefs : ce qui est important pour eux afin d'y adapter son propre comportement ou de faire pression de manière efficace¹³²⁸.

Etant donné que les membres de l'organisation ne font pas les mêmes choses, il se pose le problème de la répartition des tâches et de leur coordination. La coordination s'opère selon trois mécanismes principaux :

¹³²⁸ « L'analyse stratégique », in BERNOUX P., *op. cit.*, p.127.

- *l'ajustement mutuel entre les membres*. Le travail est organisé à travers des communications directes. Le succès de cette manière de faire dépend de la capacité des membres à s'ajuster les uns des autres pour faire face aux problèmes à résoudre.

- *par la supervision directe*. La coordination se fait, dans ce cas, par l'exercice de la responsabilité reçue sur les autres (le conseiller des écoles visite les écoles, l'enseignant surveille un examen ; le médecin chef de zone coordonne les activités d'une zone de santé, l'infirmier veille sur les malades, etc.).

- *par la standardisation des procédés* consistant à prévoir dans les normes la façon dont les membres doivent travailler.

Cette standardisation inclut en elle-même trois types : 1°) *la standardisation des procédés* qui s'opère lorsque le contenu du travail est spécifié ou programmé (les règles organisationnelles). 2°) *la standardisation des résultats* qui a lieu lorsque la performance à atteindre est programmée (les objectifs d'actions). 3°) *la standardisation des qualifications* qui spécifie la qualification, le savoir ou la formation que doit posséder l'enseignant de l'école primaire et secondaire ou les agents de l'hôpital (un infirmier et un médecin). Deux systèmes contiennent donc ces formalisations. Il s'agit du système mécanique et organique. Néanmoins, tel que le révèlent leurs organigrammes, les deux services délégués se distinguent par leur manière d'intégrer la base, c'est-à-dire par le mode de décentralisation.

V.5.2.1. Le secteur de l'éducation

Le secteur de l'éducation respecte l'ossature suivante : 1) Le niveau du chef de l'Etat à qui reviennent les contraintes formelles ; 2) le niveau administratif : le niveau de collaboration entre les autorités publiques et les représentants de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO). C'est à ce niveau qu'ont lieu les concertations et les négociations du compromis ou des règles conventionnelles ; 3) Le niveau provincial : le gouverneur et le ministre provincial ; 4) Le niveau diocésain (Eglise locale) dont le chef est l'archevêque. Il forme avec son entourage la commission de l'éducation. 5) Le niveau de la Coordination des écoles : coordinateur ; 6) Le niveau de la sous-coordination des écoles : sous-coordonateur ; 7) Le niveau décanal (un ensemble de paroisses) sous la direction du curé-doyen ; 8) Le niveau

du Conseil Pédagogique et Paroissial (CPP) : curé de la paroisse ; 9) Le niveau de l'école représenté par le chef d'établissement ; 10) Le niveau de la classe.

V.5.2.2. Le secteur de la santé

1) Le niveau du chef de l'Etat : contraintes formelles ; 2) Le niveau administratif : autorités publiques et les représentants de la CENCO : concertations et négociations du compromis. 3) Le niveau provincial : le gouverneur et le ministre provincial ; 4) Le niveau diocésain (Eglise locale) : l'archevêque 5) Le conseil d'administratif 6) Le comité de direction : BDOM 7) Le conseil de direction 8) Les sous-sections du BDOM (Pharmacie diocésaine, service technique, supervision médicale, Codilusi, PAF et la mutuelle. 9) Les zones de santé 10) Les hôpitaux de référence et les centres de santé.

NB : La représentation de la mutuelle de santé s'étend jusque dans les hôpitaux et les centres de santé. Contrairement au secteur de l'éducation dont les acteurs discutent de l'organisation locale des écoles, dans le secteur de la santé, il n'en est pas question. La question matérielle est réservée aux échelons supérieurs, c'est-à-dire à la direction du BDOM.

V.6. Appréciations de l'approche Crozier-Friedberg et des contrats Eglise-Etat congolais

V.6.1. Critiques du modèle sociologique de Crozier-Friedberg

L'attitude du chercheur étant toujours critique¹³²⁹, il convient maintenant d'apprécier le modèle sociologique de Michel Crozier et Erhard Friedberg. Cette approche présente aussi bien des avantages que d'inconvénients. Reconnaisant que l'organisation est intrinsèquement politique, puisqu'il faut trouver des moyens de créer ordre et direction, elle a deux visions du changement : instrumentale dont l'acteur clé est la direction, et une vision dynamique aux acteurs pluriels dont chacun jouit d'une certaine autonomie. En plus, cette approche prend en compte non seulement des dimensions informelles de l'organisation, mais aussi la diversité d'intérêts, des rapports de force et des conflits qu'il faut gérer et résoudre par la négociation. La réalisation d'une telle entreprise dépend principalement des ressources de pouvoir qui

¹³²⁹ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., pp. 17-18.

constituent un dispositif de stabilisation et d'accompagnement de l'organisation. Un tel modèle sociologique qui ouvre à l'imprévu et pose la nécessité d'outils de suivi du processus fonctionnel d'une organisation, ne peut qu'être valorisé en politiques publiques.

Toutefois, la limite du modèle sociologique de Crozier-Friedberg est d'avoir omis ou sous-estimé la valeur de l'évaluation des résultats, pourtant reconnue comme complémentaire du pilotage, et ensemble, ils constituent deux dispositifs¹³³⁰ que soigne toute entreprise aspirant à la performance. Gilles Massardier s'oriente dans le même sens lorsqu'il reconnaît que ces deux coauteurs ont négligé dans leur modèle l'aspect structurel¹³³¹. Leur analyse stratégique insiste particulièrement sur les défaillances ou les lacunes de l'organisation. Or, ces lacunes aussi bien que les atouts ne sont identifiables que par l'évaluation soit par les objectifs, soit par les normes.

Cette thèse, faut-il rappeler, s'est limitée à l'évaluation par les règles. Celle-ci a uniquement éclairé le mécanisme de fonctionnement des services de l'éducation et de la santé sur deux plans : le cadre institutionnel (règles, outils) et celui des institutions (autorités de régulation). Certes, par fidélité à l'approche de nos deux sociologues et inspireurs, cette analyse ne s'est pas étendue sur l'efficacité des résultats laquelle aurait réclamé une approche autre que celle attribuée à cette thèse. Loin de vouloir ici procéder à l'évaluation rétroactive, il convient, à l'issue de cette étude, d'en évoquer néanmoins les valeurs et les limites relatives tant aux contrats de services pris singulièrement qu'aux principaux acteurs.

V.6.2. Appréciations des contrats Eglise-Etat congolais

Les contrats signés entre l'Eglise et l'Etat congolais traduisent le rapprochement de ces deux partenaires en tant que rivaux qui font ménages au sein d'un espace négocié. Leurs accords constituent ainsi un bon dispositif de socialisation qui tente de redonner la légitimité au pouvoir public et favorise l'échange interinstitutionnel, voire interculturel, c'est-à-dire une cohérence entre foi chrétienne et les réalités temporelles¹³³². Ce dispositif permet à l'Eglise

¹³³⁰ BOUVIER A., *Management et projet*, op. cit., p. 106.

¹³³¹ MASSARDIER G., op. cit., p. 71

¹³³² CONSEIL PONTIFICAL « JUSTICE ET PAIX », *Compendium de la doctrine sociale de l'Eglise*, Libreria editrice Vaticana, 2005, n° 554. Loin d'être une confusion, l'esprit du temps trouve aujourd'hui légitime cette

catholique de révéler, au-delà de sa fidélité à ses principes internes, sa manière de s'adapter et de répondre aux attentes de son environnement.

Toutefois, la concrétisation de ces contrats Eglise-Etat congolais ne sont pas sans soulever des difficultés. Celles-ci ne garantissent pas la coopération entre ces deux partenaires. Parmi ces difficultés, trois sont à signaler : il s'agit d'abord de l'imperfection de ces contrats. La deuxième difficulté reconnaît ces contrats comme un compromis résultant d'un espace des rapports de force. Ils se concrétisent par conséquent dans un environnement incertain qui rend au gestionnaire la tâche doublement éprouvante : par rapport aux incertitudes et par rapport au dilemme de choix entre valeur et finalité, contrainte et intérêts particuliers. La liberté d'action des partenaires sera alors à la base du relativisme de la méritocratie en tant que système de redistribution des mérites et respect de l'égalité des chances. Si, dans l'objectif de satisfaire ses intérêts particuliers, le gestionnaire lie l'idée de mérite au clientélisme comme élément producteur de meilleurs résultats, il le défendra à bon escient. Dans cette optique, le principe méritocratique devient par conséquent relatif et les actions contingentes car celles-ci dépendent du bien qu'elles font¹³³³.

La troisième difficulté de ces contrats souligne enfin un double risque : d'une part, celui de réduire toute action à l'intérêt. Outre les ressources limitées et bagage socio-culturel, ce risque entraîne l'insuffisance de la rationalité instrumentale des acteurs et donne raison à Max Weber pour qui, bien que non déficiente, la logique instrumentale est une raison insuffisante¹³³⁴. D'autre part, les partenaires courent le risque d'interprétation « machiavélique » de l'organisation en ce sens que chacun veut paraître meilleur joueur et bon stratège habile à déjouer les manœuvres.

V.6.3. L'Etat, l'Eglise et la société : trois acteurs dans le système d'action concret

Les contrats de services reconnaissent l'Etat, l'Eglise et la société comme les trois composantes qui font partie d'un même ensemble (le pays ou la nation). Bien qu'œuvrant

symbiose de la société et de la religion. REMOND R., *Religion et société en Europe. La sécularisation aux XIXème et XXème siècles 1789-2000*, éd. Seuil, Paris, 2001, p. 44.

¹³³³ Cfr SEN A. & PARODI M., « Mérite et justice », *Revue de l'OFCE* 2007/3, n°102, pp. 469 et 473.

¹³³⁴ Max WEBER cité par NANTEUIL M. & CNOP A., « Penser la justice dans les organisations : de Weber à Walzer », *Travailler*, 2007, 18, p. 189.

dans un espace public, ces trois acteurs se distinguent par leur rôle et leurs ressources de pouvoir. Alors que tous trois ont en commun la liberté d'action, l'Etat et l'Eglise peuvent jouir de la légitimité si l'un ou l'autre en mérite de la part de la société qui la leur confère. Si donc la contrainte revient au sommet (l'Etat), la légitimité est donnée par la société.

Ces ressources de pouvoir peuvent entraîner aussi bien d'avantages que d'inconvénients en cas d'abus. Les contrats Eglise-Etat congolais se caractérisent par des atouts comme des limites. Alors que la société civile approuve le pouvoir public pour avoir délégué ces services par souci de reconstruire la morale citoyenne et de permettre la participation locale, elle désapprouve par contre le désengagement de l'Etat, la tendance du pouvoir central à bloquer ou à museler l'autonomie des compétences provinciales¹³³⁵ des services décentralisés. Ce pouvoir tend à en abuser afin de maintenir une influence non négligeable sur les décisions provinciales.

Cette immixtion de l'Etat central limite et affaiblit l'autonomie des provinces dans leurs compétences propres. Certes, l'Etat a privatisé ses services mais le transfert des ressources ne s'en est pas suivi. Il devient par conséquent difficile d'évaluer l'apport de la province de Bukavu vu l'absence des 40% de retenus à la province (et pourtant prévus par le gouvernement national). Une telle stratégie traduit une incohérence entre prescrit et réel et creuse un hiatus entre parole et action. Dès lors qu'au sein d'une entreprise, les normes ne sont plus respectées et ne blâment pas (plus) des comportements contraires aux engagements, il surgit des attitudes déviantes telles que l'usage de la langue du bois pour déguiser la réalité ou du mensonge pour masquer la vérité. Erigé en règle de la vie tout court¹³³⁶, ce mensonge rend abstraites les règles et les institutions.

Pour sa part, l'Eglise dispose d'atouts que des limites perceptibles dans les systèmes d'action concrets. Elle jouit de la proximité géographique qui lui permet de s'enraciner dans les différentes couches sociales et lui facilite la mobilisation des autochtones à participer aux

¹³³⁵ Cfr VUNDUAWE TE PEMAKO F., « La dynamique de la décentralisation en RD Congo (2) », *Congo-Afrique*, n°433, 2009, p. 170.

¹³³⁶ Jean-Marie VINCENT, *Les Mensonges de l'Etat*, éd. Le Sycomore, Paris, 1979

initiatives locales. Tout en se confrontant aux incertitudes socio-économiques¹³³⁷, cette dynamique sociale emballe et valorise l'apprentissage par la pratique. En plus de sa proximité locale, les membres de l'Eglise catholique constituent la majorité de la population locale. La capacité mobilisatrice de ces derniers est une ressource importante pour une action solidaire, mieux encore un moyen de pression sur les gouvernants. Ces ressources font ainsi de l'Eglise un des « piliers » de la société congolaise¹³³⁸, voire une initiatrice des œuvres de promotion sociale pour lesquelles elle libère et continue à créer des infrastructures matérielles.

Cependant, les actions de l'Eglise ne sont pas en reste d'inconvénients. Parmi ceux-ci, on peut noter une politique tarifaire arbitraire et exorbitante par rapport aux attentes des clients ou patients démunis dont se soucie l'Eglise. Alors qu'elle prétend prôner l'option préférentielle pour les pauvres, l'Eglise semble continuer à soutenir la discrimination entre parents riches et pauvres. Contrairement au « respect des principes démocratiques de l'égalité pour toutes les personnes », cette discrimination est favorisée par la catégorisation des parents dans les modalités de paiement de la prime pour enseignants. C'est pourquoi, « la promotion des partenariats et la redéfinition des champs de responsabilité public-privé ne sont toutefois pas sans poser des problèmes car les plus démunis se voient souvent exclus de l'accès à ces services essentiels par les opérateurs privés du fait de leur politique de fixation des prix »¹³³⁹.

Par ailleurs, en tant que gestionnaire du partenariat, l'Eglise se caractérise d'un côté par une dépendance financière vis-à-vis de l'Etat et des partenaires étrangers. Cette dépendance rend difficile toute planification à long terme et, en tant qu'expression de la pauvreté de la population, elle freine l'engagement sur les voies de l'auto-prise en charge. « Il

¹³³⁷ Cfr SAURUGGER S., *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économique et l'élargissement de l'Union Européenne*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 305. Cet auteur distingue quatre possibilités d'apprentissage par la pratique : primo, l'apprentissage d'un modèle est plus au sein des groupes d'individus qui partagent la même expérience professionnelle ; secundo, l'apprentissage est plus probable dans des situations où le groupe perçoit une situation de crise ou est confronté à l'évidence claire et incontournable d'un échec politique ; tertio, l'apprentissage est plus probable si le groupe d'intérêt se réunit souvent ; quarto in fine, l'apprentissage est plus probable si le groupe est isolé de la pression politique directe.

¹³³⁸ MARTENS L., *Kabila et la révolution congolaise. Panafricanisme ou néoconialisme*, t1, Belgique, 2002, p. 271.

¹³³⁹ « Les Objectifs du Millénaire: Outils de développement ou cheval de Troie des politiques néo-libérales? », in *Alternative Sud/ Objectifs du Millénaire pour le développement. Points de vue critiques du Sud. Volume 13-2006/1 mars 2006*, CETRI, L'Harmattan, p. 10.

ne faut pas oublier qu'une église ne peut arriver à l'autosuffisance matérielle et financière que dans la mesure où le peuple qui lui est confié ne subit pas une misère extrême »¹³⁴⁰.

De l'autre côté, l'Eglise se caractérise tant par un opportunisme à outrance que par un moralisme éloigné du vécu. En effet, au sujet de la santé et de la maladie en particulier, les prophétismes catholiques se démarquent, en plusieurs points, de pratiques institutionnelles et modernes. Leurs constats à ce propos ressemblent à ceux faits par le Colloque de Valpré de septembre 1998 : « Le discours officiel, celui des évêques, la catéchèse, la prédication, n'abordent pas suffisamment les questions liées à la santé, à la maladie, à la souffrance, à la mort. Et quand ces questions sont abordées, le discours officiel apparaît trop éloigné des situations vécues et des questions qui se posent réellement aux gens. Ou bien il est moralisant, culpabilisant, négatif, surtout quand il s'agit des points sensibles : prévention du sida et usage du préservatif, contrôle des naissances et méthodes de contraceptions, recours aux médecines traditionnelles, implicitement assimilé à un retour au paganisme, à de la superstition »¹³⁴¹.

Erhard Friedberg est clair à ce propos : « Je voudrais être bien clair. Il ne me viendrait pas à l'idée de nier la dimension morale dans de l'action humaine. (...) Seulement, en disant cela, je ne puis me défaire d'un léger malaise, le malaise de celui qui se surprend en train de faire un discours moraliste alors qu'il sait que les bons sentiments n'engendrent pas nécessairement de bonnes actions, mais servent souvent à travestir un égoïsme foncier qui se cache à soi-même ». A l'inverse, ce modèle de rationalité « repose sur le principe selon lequel le comportement utilitariste est la règle »¹³⁴².

Le pragmatisme adopté par l'Eglise conduit souvent certaines gens à redouter de la capacité des discussions philosophiques et des considérations théologiques abstraites à résoudre le vécu des gens en la matière. Beaucoup de chrétiens, parmi eux des anciens élèves des écoles catholiques, sont par conséquent « devenus de véritables ennemis de l'Eglise et de son enseignement. Nombreux sont ceux qui ont conduit leur vie comme ils l'entendent (...) »

¹³⁴⁰ JEAN-PAUL II, *Ecclesia in Africa*, n°104.

¹³⁴¹ Colloque de Valpré 16-19 septembre 1998, sur le thème de la santé-culture-mission, section « Les problématiques », in *Spiritus*, n°154, mars 1999, p. 81.

¹³⁴² FRIEDBERG E., *op. cit.*, pp. 212 et 218.

car les enseignements religieux sont insignifiants par rapport aux études profanes »¹³⁴³. Alors qu'ils se montrent sceptiques vis-à-vis du caractère thérapeutique du discours de l'Eglise, ces contribuables, en dépit de certaines qualités, ne sont pas non plus en reste des failles.

En effet, les richesses minières et la position géographique de la province du Sud-Kivu sont un atout pour son développement social. Le dynamisme des habitants de cette région a impulsé de grands changements dans la sociologie historique de la nation congolaise : depuis 1993, la mise en place du système de prise en charge des enseignants par les parents d'élèves dont la contribution fait aujourd'hui fonctionner les écoles à 70% et, depuis 1997, l'initiation du système des mutuelles de santé.

Toutefois, correspondant à ces atouts, les limites sont de trois ordres : géologique, salarial et socioculturel. Au fait, le malheur de l'Est de la RD Congo se situe dans ses richesses géologiques. convoitées par les réseaux multinationaux, elles sont à la base de l'insécurité de la région du Sud-Kivu et en font « l'Epicentre des conflits » et, par conséquent, la capitale mondiale du viol. Cette insécurité y est l'un des facteurs déterminant la pauvreté générale des habitants et, particulièrement des agents publics indécemment rémunérés.

Dans un cadre général, au lieu de stimuler la qualité des prestations, l'absence de rémunération digne affecte les résultats et accentue l'opportunisme (et les conflits d'intérêts). Alors que la motivation a pour rôle d'influencer les comportements individuels ou collectifs vers les objectifs de l'entreprise ou du système¹³⁴⁴, dans les pratiques contractuelles de l'Eglise-Etat congolais, le traitement insuffisant des agents affecte aussi bien leur vie que le rendement de l'entreprise.

Faute de moyens de reconnaissance, l'évaluation qui est une action administrative obligatoire, devient par surcroît difficile à réaliser. Lorsqu'on ne dispose pas d'outils de sanction, ce manque rend stérile et sans impact l'entreprise évaluative. Devant cette faiblesse de l'application du principe d'incitations, certains gestionnaires préfèrent éviter toute sévérité

¹³⁴³ MUMBANZA mwa BAWELE J.E. cité par MUKANYA KANINDA-MUANA J.-B., *Eglise catholique et pouvoir en RD Congo. Enjeux, options et négociations du changement social à Kinshasa 1945-1995*, Genève, 2007 (thèse), pp. 464-465.

¹³⁴⁴ CHASTONAY Ph. et BASTARD B., *Apprendre la santé publique*, op. cit., p. 174.

dans leurs évaluations. Or, l'absence de rigueur dans l'application de la règle entraîne en même temps la disparition d'une partie importante de la contrainte au sein de l'organisation. Même lorsque ce système de contrôle aurait lieu, encore faudrait-il que l'évalué ait été informé des critères d'appréciation ou que l'évaluateur lui-même soit impartial et maîtrise les outils. Sinon, l'inapplication correcte de ces derniers, la non transparence des contenus à évaluer, l'inadéquation des méthodes sont autant des difficultés pour la bonne marche du système de contrôle ou de suivi¹³⁴⁵.

Cependant, ces difficultés ne sont pas seulement d'ordre fonctionnel. Elles peuvent être aussi d'ordre socio-culturel. Nés dans une culture favorable à la pluralité d'enfants et à une discrimination entre ceux-ci, les gens privilégient le sexe masculin sur le féminin. Alors que le nombre d'enfants implique tantôt la force (les garçons), tantôt la richesse (les filles par rapport à la dot), une discrimination sexuelle s'entretient entre les enfants. Si donc les acteurs publics et privés détiennent du pouvoir et de l'influence, la société, elle, pèse sur eux par les croyances partagées qui s'expriment collectivement : la culture et/ ou l'idéologie religieuse.

V.7. Chronologie des événements sociopolitiques de 1990 à 2012

Comme le propose notre méthodologie, les études de cas comparés imposent de tenir compte de leur dimension historique dont l'ignorance ou l'abstraction rendrait toute comparaison illusoire et superficielle. Tenant compte de ce que la profondeur historique révèle d'exceptionnel et de singulier¹³⁴⁶, cette chronologie met utilement l'accent sur une évolution historique qu'il convient à présent d'éclairer avec la plus grande attention¹³⁴⁷.

Après la signature des conventions de gestion du secteur de l'éducation en 1977 et de celui de la santé en 1982, l'Etat zaïrois n'a pas réussi à arrêter la détérioration de ses services publics. Il en est résulté la dégradation du niveau de vie du Congolais, la fuite des cerveaux et le développement de nouvelles stratégies de contournement des règles établies

¹³⁴⁵ Leca précise que l'évaluation n'est pas une science autonome avec une méthodologie autonome. S'il y a une méthode de l'évaluation, elle réside tout simplement dans la possibilité d'appliquer les méthodes des sciences sociales existantes à cette opération, qui suppose la combinaison d'un protocole de recherche avec une recherche d'utilité et le point de vue des actions de l'évaluation. LECA cité par KESSLER M.-C. & alii, *op. cit.*, p. 341.

¹³⁴⁶ GAZIBO M & JENSON J., *op. cit.*, p. 219.

¹³⁴⁷ Cfr Erhard FRIEDBERG, cité par BRAUD P., *op. cit.*, p. 52.

(débrouillardise, « coop » et socialisation du corrompu et corrupteur, etc.). « Le pays ployait sous le joug du FMI (ou de la Banque Mondiale) qui lui imposait ses programmes contraignants »¹³⁴⁸. Cette dynamique, partant de 1990, est succinctement émaillée des événements suivants :

- 1988-1989 : Issue du découpage de l'ancien Kivu, la province du Sud-Kivu débute sous le règne du gouverneur Ndala Kashala (1988) et du Métropolitain Mgr Aloïs Mulindwa. Chute du Mur de Berlin (1989) qui entraîna l'effondrement de l'Union soviétique et obligation d'une rupture du monopartisme d'Afrique au profit du multipartisme. Début de consultations sur l'ensemble du territoire zaïrois portant sur le fonctionnement des institutions politiques du pays. Réunion de divers mémorandums dont le plus remarquable est celui de l'Eglise catholique.

- 1990 : Dilingi Liwoke la Milengo fut nommé gouverneur du Sud-Kivu. Début de la longue démocratisation du Zaïre et émergence de la société civile (24 avril). Un massacre des étudiants à Lubumbashi par des membres de la garde présidentielle fait un nombre indéterminé de victimes (12 et 13 mai). Création du Front uni de l'opposition qui réclame une conférence nationale (août).

- 1991 : Interruption de toute aide au développement par la Belgique, la France gèle ses relations et les USA se désintéressent de Mobutu. Début de la Conférence Nationale (7 août) qui se déclarera « ensuite souveraine » (CNS). Elle fut animée d'abord par Kalonji Mutambayiwa Pasteur Kabongo, puis par Mgr Laurent Monsengwo. Première vague de pillages lancée par les militaires suivis par les civils, à Kinshasa et dans les grandes villes à l'exception de Bukavu¹³⁴⁹ (sept 1991). Evacuation des Occidentaux par la France et la Belgique.

- 1992 : Kyembwa wa Lumona est nommé gouverneur. Mobutu ferme la CNS, trop insolente (janvier). Le 16 février, la marche d'espoir des chrétiens qui réclamaient la réouverture des travaux de la CNS est réprimée dans le sang par le pouvoir. Le 6 avril, la CNS reprend ses

¹³⁴⁸ KABAMBA D., « Il y vingt ans, le mur de Berlin s'effondrait », in *YAMBI Magazine de liaison des Congolais de l'Union Européenne*, n°2 bimestriel Janvier / Février 2010, p. 49.

¹³⁴⁹ Contrairement aux autres provinces du pays (Kinshasa, Bas-Congo, Katanga, etc.), la province du Sud-Kivu n'a pas connu de pillages à la fin de 1991 ni au début de 1993. Parmi les raisons qui lui épargnèrent de ces pillages, il faut souligner : la minimisation des biens des mobutistes présents dans la ville ; la conscientisation de l'Eglise catholique et les qualités de la population, notamment l'écoute et la réflexion avant toute action. Lire à ce sujet CHIRISHUNGU D. C., *op. cit.*, 219 ; DE FAILLY D., 3Reconstruction de la R. D. Congo : perspectives économiques », in *Reconstruction de la République Démocratique du Congo*, *op. cit.*, p. 101.

travaux. La grève de revendication de salaires pour les enseignants aboutit à l'annulation de l'année scolaire déclarée « blanche ». Intensification de la fuite des cerveaux.

- 1993 : Le parlement mis en place par la CNS annonce une procédure de destitution du président Mobutu pour haute trahison (15 janvier). Deuxième vague de pillages lancée par les Forces armées Zaïroises (24-29 janvier) qui finit par mettre le pays par terre. Plus de 2 000 personnes furent tuées, dont l'ambassadeur de France. Evacuation des milliers d'étrangers. Démission de Mgr Aloïs Mulindwa (14 sept). Des heurts interethniques au Nord-Kivu entre rwandophones (Hutus et Tutsis) et les ethnies locales, font quelque 4.000 morts. Fluctuations monétaires. Reprise du chemin de l'école grâce aux promesses inaccomplies de l'Etat. Instauration de la prime pour enseignants par l'Eglise à Bukavu (10 octobre).

- 1994 : Intronisation de Mgr Christophe Munzihirwa comme Métropolitain de Bukavu. Le FMI retire au Zaïre les droits de vote dont il bénéficiait en tant que membre. Alors qu'au Rwanda le Front patriotique rwandais gagne la guerre contre l'armée du président assassinée, Mobutu accorde à la France le droit d'utiliser le Kivu comme base arrière de son opération « Turquoise », ce qui permet l'entrée massive des réfugiés rwandais à l'Est du Zaïre (juin-juillet). Actions humanitaires et début de la déstabilisation du pays. Intensification des activités informelles.

- 1996 : Manifestation anti-Banyamulenge (Tutsis congolais du Sud-Kivu) à Bukavu (septembre). Avant l'entrée de l'AFDL (octobre), le pouvoir de Kinshasa décrète un Etat d'urgence et nomme le Général Elese à la tête du Sud-Kivu pendant quelques jours seulement. Début de la guerre de « libération » contre Mobutu avec l'appui des pays voisins (octobre). Assassinat du Métropolitain Mgr Christophe Munzihirwa (29 oct). Alors que Mobutu se fait soigner en Suisse et devant la quasi absence de résistance de l'armée zaïroise, la coalition armée anti-Mobutu part à la conquête du Zaïre. Après la chute du Sud-Kivu, l'AFDL désigne comme gouverneur Anatole Bishikwabo qui sera ensuite nommé ministre des travaux publics.

- 1997 : Intronisation de Mgr Emmanuel Kataliko comme Métropolitain de Bukavu (mars). Jean-Charles Magabe est nommé gouverneur (juin). Kinshasa annonce une réplique « foudroyante » contre les rebelles (janvier). Retour de Mobutu au pays après sa convalescence à la Côte d'Azur. Laurent-Désiré Kabila, depuis Lubumbashi, s'autoproclame Président du pays, qui reprend son appellation originelle de République Démocratique du Congo et son hymne national (17 mai). Mobutu, malade, fuit Gbadolite pour s'exiler à Rabat

(Maroc) où il meurt en septembre. Initiation de la mutuelle de santé par l'Eglise catholique à Bukavu.

- 1998 : Rupture de Kabila avec ses alliés rwandais, ougandais. Première guerre mondiale africaine à laquelle ont participé pas moins de huit pays (RD Congo, Angola, Zimbabwe, Namibie, Tchad d'un côté, Rwanda, Ouganda et Burundi de l'autre). Croissance des conséquences socio-économiques. Norbert Basengezi Katintima est nommé gouverneur (octobre).

- 1999 : la Communauté internationale s'investit dans les négociations qui aboutissent aux accords de Lusaka et à la mise en place de la MONUC (Mission d'Observation des Nations Unies au Congo), mission chargée de la consolidation de la paix jusqu'à ce jour.

- 2000 : Décès à Rome du Métropolitain Mgr Emmanuel Kataliko (4 octobre).

- 2001 : Intrônisation du Métropolitain Mgr Charles Mbogha à Bukavu (03 juin). Assassinat de Joseph-Désiré Kabila et le lendemain (16 janvier) prise du pouvoir par son fils Joseph Kabila Kabange qui prête serment le 26 janvier 2001.

- 2002 : Ouverture réelle du Dialogue intercongolais en Afrique du Sud (25 février). Sous la rébellion, Musamba Mondero est nommé gouverneur (mai) puis suivi de Patient Mwendanga (juin). Signature de l'accord de paix entre RD Congo, Rwanda et Ouganda (30 juillet).

- 2002 : Dialogue intercongolais ayant conduit à la signature d'un accord « global et inclusif » à Pretoria (17 décembre). Système 1+4 dont Joseph Kabila Kabange reste le pilote.

- 2003 : Xavier Ciribanya Cirimwami, gouverneur sous la rébellion (26 janvier). Fermeture officielle du Dialogue. Prestation de serment par Joseph Kabila Kabange (18 juillet). Mouvements de grève et autres revendications salariales. Défis sécuritaires.

- 2004 : Jean-Pierre Mazambi, gouverneur intérimaire (7 février) suivi du gouverneur Augustin Bulaimu (26 mai). Premiers signes de nouvelles tensions à l'Est de la RD Congo. Embrasement de Bukavu par les forces rebelles du général dissident Nkunda à la solde du Rwanda (26 mai). Prise de Bukavu (2 juin). Sous la pression internationale, les mutins abandonnent Bukavu le 9 juin, vaincus. Les 3 et 4 juin dans les grandes villes congolaises, des manifestations anti-Rwandais organisées par des étudiants du Kivu tournent à l'émeute anti-ONU, accusée de n'avoir pas défendu Bukavu.

- 2005 : Décès du métropolitain Mgr Charles Mbogha à Bukavu (09 octobre). Alimasi Ndomba Pauni, gouverneur intérimaire (25 avril) puis suivi de Déogratias Buhambahamba (10 novembre).

- 2006 : Intronisation du Métropolitain Mgr François-Xavier Maroy à Bukavu (18 juin). Organisation des premières élections démocratiques dont le président de Commission électorale indépendante (CEI) est l'Abbé Apollinaire Malumalu. Début de la Troisième République Démocratique du Congo (6 décembre). Cinq chantiers au programme de réhabilitation et modernisation des infrastructures nationales. Continuité de la prime pour enseignants, de la mutuelle de santé et de l'indécence de salaire pour les fonctionnaires.
- 2007 : Célestin Cibalanza Byaterana, premier gouverneur issu de la première législature (24 février). Plusieurs grèves ont lieu dans divers secteurs : les enseignants des écoles primaires et secondaires de Bukavu, la fonction publique, les infirmiers (2008).
- 2008 : Démission de Célestin Cibalanza en tant que gouverneur du Sud-Kivu (02 février) et élection de Louis-Léonce Chirimwami Muderhwa par l'assemblée provinciale (21 mars).
- Janvier 2009 : arrestation du général Laurent Nkunda par les troupes congolaises et rwandaises, et fin officielle de la guerre au Kivu. Le 12 décembre à Bukavu, réunion extraordinaire du Conseil des ministres présidé par le Chef de l'Etat, Joseph Kabila. Le principal point à l'ordre du jour est la situation sécuritaire dans la province du Sud-Kivu.
- 2010 : Grève des bouchers dans le territoire de Walungu. Election de Marcellin Cishambo comme gouverneur du Sud-Kivu (12 juin) : sa candidature était soutenue par le président Joseph Kabila lui-même.
- 2011 : Organisation par les habitants de Kabare d'une marche de protestation et remise d'un mémorandum à l'administrateur du lieu pour dénoncer l'insécurité et les tracasseries dont ils étaient victimes (11 mars). A Mwenga et à Kamituga, trois journées « ville morte » pour manifester leur mécontentement face à la situation socio-économique (mars). Ultimatum lancé par la société civile au gouvernement de la province l'invitant à mettre fin endéans les quinze jours à la recrudescence des assassinats dans la ville de Bukavu (mai). Mi-juin, deux marches de protestation se déroulent simultanément à Bukavu et à Shabunda pour protester contre l'insécurité grandissante dans la plupart des localités occupées par les FDLR depuis le départ des FARDC en formation. Deuxième législature de la Troisième République (Novembre). Pas d'amélioration des conditions de vie des fonctionnaires publics.
- 20 décembre 2011 : Prestation de serment par Joseph Kabila pour un mandat de cinq ans à la tête de l'Etat.
- Octobre 2012 : Journée ville morte à Bukavu.

- Décembre 2012 : Tentatives d’embrasement à l’Est de la RD Congo, occupation de la ville de Goma (au Nord-Kivu) par les rebelles et fièvre à Bukavu.

On peut dès lors s’apercevoir que la période post 1990 est riche en événements sociopolitiques tant au niveau provincial que national. Si ces événements révèlent les incertitudes de la province du Sud-Kivu, ils dévoilent aussi les blessures et frustrations de l’Eglise particulière de Bukavu. Ils démontrent par ailleurs la fragilité de la démocratisation de la RD Congo du fait que le moindre accroc provoque l’effondrement du système. La transformation de ce système régional de guerre en dynamique de paix reste un défi que les Congolais ne peuvent pas relever seuls¹³⁵⁰. Cette épreuve à laquelle est soumise la RD Congo ne permet pas au partenariat Eglise-Etat congolais de réaliser le changement envisagé dans les secteurs de l’éducation et de la santé. Elle est un obstacle majeur au développement.

Par conséquent, la contractualisation Eglise-Etat congolais n’est pas encore arrivée à résoudre tous les problèmes sociaux. Au contraire, d’autres problèmes surgissent de manière inattendue. Bien qu’il ait le mérite d’afficher les stratégies des acteurs, ce choix de contractualiser pose autant de problèmes qu’il n’en résout. Il traduit une organisation sociale qui apparaît de plus en plus problématique dans un environnement instable, d’autant plus que sans répondre aux attentes des fonctionnaires publics, « *ni l’Etat, ni l’Eglise dans son rôle de gestionnaire, n’a réussi mieux à concrétiser son rôle, encore moins à rendre gratuits les services de l’éducation et/ou de la santé* »¹³⁵¹. La tentative de maintenir l’équilibre entre ces partenaires et au sein de leur environnement si fragile, révèle la contingence de cette organisation en tant que construit humain¹³⁵².

Conclusion du chapitre

Ce chapitre comparait le système d’actions concret de deux services publics : l’éducation et la santé. Leur croisement affiche des similitudes et des dissemblances. La

¹³⁵⁰ La RD Congo représente un enjeu stratégique et économique tel que plusieurs protagonistes du conflit ayant intérêt à empêcher la restauration de l’intégrité du pays œuvrent encore à sa désagrégation. Lire BALENCIE J.-M. & LA GRANGE A., *Les Nouveaux Mondes rebelles. Conflits, terrorisme et contestations*, éd. Michalon, Paris, 2005 p. 228.

¹³⁵¹ Entretien avec un notable à Bukavu, le 21.10.2012.

¹³⁵² CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L’acteur et le système*, op. cit., p. 433.

gestion de ces deux services a toujours été assurée par l'Eglise catholique. Privatisés suite aux incertitudes socio-économiques, ils constituent aujourd'hui un espace de concurrence entre l'Eglise et l'Etat congolais. Le secteur le plus compétitif est celui de l'éducation suite à son enjeu de la jeunesse.

Bien qu'ils s'affrontent pour des raisons d'intérêts, ils ne disposent pas néanmoins des mêmes ressources. Celles-ci leur sont asymétriques : l'Etat congolais est privilégié en raison de son statut. Mais chacun d'eux jouit d'une marge de liberté qui lui confère le pouvoir. Cette autonomie est aussi source d'incertitudes qui fragilisent le partenariat et en font une épreuve pour son gestionnaire, l'Eglise. Cependant, celle-ci ne renonce pas à son poste afin de préserver ses intérêts : la visibilité sociale et la survie matérielle de ses agents.

Devant les incertitudes qui abondent, l'Eglise se démarque par des initiatives : la prime pour enseignants dans le secteur de l'éducation, et la mutuelle dans celui de la santé. Mais, les objectifs diffèrent. Contrairement à la prime initiée pour compenser le salaire des enseignants, la mutuelle participe aux frais de soins. Cependant, cette dynamique locale ne résout pas les problèmes sociaux. Ceux-ci sont encore au rendez-vous. Par conséquent, dans les deux cas, le partenariat se révèle précaire et contingent. Il apparaît plus problématique que vraiment nécessaire au besoin de la population.

Dans son environnement instable et mal maîtrisé¹³⁵³, la privatisation n'est pas la meilleure solution au problème socio-économique de la RD Congo, ni celui de Bukavu en particulier. Les tentatives de solutions (la privatisation, la dynamique : la prime, la mutuelle de santé, etc.) ont montré leurs limites. Malgré leurs imperfections, ces deux secteurs fonctionnent néanmoins par voie hiérarchique. L'information part du haut vers le bas et vice versa. Situés dans un espace contraignant, le secteur de l'éducation paraît plus décentralisé que celui de la santé en ce sens qu'il intègre mieux la base au processus décisionnel.

¹³⁵³ Cfr DEMEESTERE R., *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, op. cit., p. 197.

CONCLUSION GENERALE

« Arrêter un parcours de réflexion n'est pas conclure au sens de boucler un processus de pensée, c'est plutôt mettre un terme à un discours »¹³⁵⁴ et essayer de condenser la quintessence de notre recherche. A l'issue de cette étude portant sur la contingence du partenariat Eglise-Etat congolais, on peut se rendre compte de la cohabitation instable de l'autonomie et des contraintes, du caractère inéluctable des antagonismes d'intérêts et de rationalités qu'implique l'univers hétérogène et incertain dans lequel, depuis 1990, l'action publique décentralisée plonge l'Eglise et l'Etat congolais.

Parler ainsi de la collaboration de ces deux partenaires, c'est vouloir comprendre comment ils fabriquent ensemble des politiques publiques dans un environnement précaire et fragile. C'est aussi vouloir comprendre, dans l'espace et dans le temps, leurs rôles distinctifs d'une part et, d'autre part, approfondir le mécanisme d'organisation de leur espace social. Notre question initiale était de savoir comment fonctionne le système d'action concret des services de l'éducation et de la santé. On ne peut cependant se la poser sans évoquer celle du mécanisme de gestion des acteurs aux intérêts divergents. Pour mieux appréhender la dynamique d'une telle cogestion, nous avons, pour cette analyse comparative, emprunté une démarche à triple voie : **descriptive, analytique et prescriptive** correspondant à trois parties constitutives de notre thèse.

D'un regard **rétrospectif** sur l'administration antérieure aux années 1990, la première partie décrit les obstacles politiques et socio-économiques à l'efficacité de l'administration des services de l'éducation et de la santé. Ils sont d'une part liés à l'absence de dirigeants compétents et déterminés à privilégier l'intérêt collectif au détriment de l'intérêt particulier, au contexte particulier de guerre et d'instabilité politique du pays depuis plus de deux décennies ainsi qu'à l'absence de respect des règles administratives.

Dans l'ordre socio-économique d'autre part, bien qu'ils soient socioculturels, ces obstacles sont particulièrement relatifs aux mesures administratives mises en place depuis les programmes d'ajustement structurel de 1983. Ils touchent par conséquent l'insuffisance de

¹³⁵⁴ BALAAMO M. J.-P., *op. cit.*, p. 271.

moyens financiers affectés à ces secteurs et se répercutent sur la situation sociale des agents publics, voire sur la société congolaise en général. La cause des déséquilibres qu'accuse la RD Congo particulièrement au niveau du champ de l'éducation et de la santé, n'est pas nécessairement la pauvreté économique, mais le relativisme dû à la marge de liberté. Dans la tentative de se légitimer, le pouvoir congolais a été contraint de privilégier le processus de privatisation de ces deux services publics.

Après la définition des concepts-clés de Crozier-Friedberg, la deuxième partie qui est **prospective**, analyse les données empiriques. Elle identifie les différents acteurs et leurs rôles respectifs. Alors que l'Etat domine et régule indirectement, l'Eglise, dans une position médiane et sous épreuve, transforme le projet contractuel, et la société confère la légitimité. Au sommet revient ainsi la contrainte et à la base la légitimité. Dans la conduite des deux services délégués, cette partie montre qu'au nom de la rationalité limitée, ces acteurs, intervenant au sein d'un espace axiologique et conflictuel, sont exposés à un dilemme de choix entre valeur et finalité, contrainte et intérêts particuliers. Les décisions qui en ressortent, souffrent parfois d'un certain déséquilibre.

Alors que les hauts cadres congolais veulent plus satisfaire leurs intérêts personnels que répondre aux attentes des usagers des services sociaux, l'engagement multisectoriel de l'Eglise, de son côté, n'est pas anodin, mais il est motivé par la quête de visibilité sociale et de survie matérielle de ses agents. Suite aux diverses incertitudes (notamment politiques et économiques) dues à la marge de liberté de l'Etat congolais et au dilemme de choix et/ou au risque de déséquilibre entre contrainte et autonomie, la concrétisation du partenariat apparaît comme une double épreuve pour l'Eglise qui en assure la gestion. Plutôt que d'y renoncer, elle préfère endurer cette lourde croix afin de protéger ses propres intérêts.

Le croisement des modes de fonctionnement des services de l'éducation et de la santé, fait ainsi apparaître des similitudes et des dissemblances. La sociologie de l'action localisée sur un « espace des pouvoirs », étant en même temps une étude des relations de pouvoirs entre instances constitutives du système, présente les deux partenaires comme des associés/rivaux au sein d'un univers incertain. C'est pourquoi, leur coopération n'est que conflictuelle.

De son côté, le champ de la santé apparaît financièrement plus autonome que celui de l'éducation. Ce dernier secteur est en revanche plus intégratif de la base, voire plus mouvementé et, par conséquent plus conflictuel que le premier. Cette confrontation sectorielle révèle par ailleurs que, dans leur construction conjointe de l'intérêt collectif, l'Eglise et l'Etat congolais accordent moins d'intérêt à la santé qu'à l'éducation, étant donné que chacun d'eux considère l'éducation des jeunes comme un outil intéressant et efficace pour la transmission durable de son idéologie. C'est donc bien dans cette partie que se trouvent confirmées nos hypothèses initiales.

On s'aperçoit au final que la contribution de cette thèse se situe au niveau du mécanisme de fonctionnement des institutions privées et publiques. Cet apport éclaire d'une part l'instabilité qui s'observe souvent entre l'Eglise et l'Etat congolais. Ce déséquilibre résulte des ressources asymétriques entre ces deux partenaires et du dilemme de choix entre les intérêts particuliers et les valeurs. D'autre part, cet apport souligne le cadre contraignant des organisations sociales. Ce cadre est constitué d'outils d'un double système : mécanique qui intègre l'élaboration du projet, la répartition des tâches, etc. et le système organique qui implique les règles politiques, la négociation comme outil de stabilisation des rapports interactifs et les règles stratégiques fixées pour la gestion des intérêts collectifs et particuliers.

Le maintien de la cohérence entre ces outils et les actions reste cependant un défi pour les dirigeants africains en général et particulièrement les Congolais. Pour assurer leur légitimité, ces dirigeants, appelés à œuvrer et à gérer des environnements hétérogènes et incertains, se rendront compte de la nécessité de subordonner l'économie au politique. « La validité de cette légitimité peut principalement revêtir un caractère rationnel reposant sur la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens »¹³⁵⁵. Car le domaine de référence de la domination légale est celui du droit : « Celui qui obéit n'obéit que comme membre du groupe et seulement au droit »¹³⁵⁶.

¹³⁵⁵ Max WEBER cité par « La bureaucratie selon Michel Crozier », in BERNOUX Ph., *La sociologie des entreprises*, Seuil, Paris, 1999, p. 128.

¹³⁵⁶ « La bureaucratie selon Michel Crozier », in BERNOUX P., *op. cit.*, p. 128.

Curieusement, les deux contractants de notre objet d'étude n'ont pas satisfait à cette règle. Leurs objectifs ne sont pas encore opérationnels suite à la marge de liberté en vertu de laquelle ils (ces deux contractants) peuvent ou pas se conformer aux exigences institutionnelles. Tout en exprimant une gouvernance qui aide à comprendre le mécanisme de fonctionnement, la collaboration Eglise-Etat congolais repose certes sur une organisation formellement décentralisée, mais incertaine et contingente. En effet, au vu des problèmes relatifs à la décentralisation participative, les actions publiques conventionnelles entraînent plus de doutes et de questionnements que de certitudes. Il est par conséquent légitime de se demander s'il existerait des prescriptions susceptibles de réduire les incertitudes liées au partenariat entre l'Eglise et l'Etat congolais.

Pour que le système fonctionnel de ce partenariat présage des résultats satisfaisants, il requiert à ces deux partenaires de se conformer à certaines voies qui permettraient aux Congolais de sortir de l'ornière. Dans une optique **prescriptive**, il importe à présent de livrer quelques propositions. Depuis 1990, les conséquences de l'irresponsabilité de l'Etat congolais n'ont pas arrêté de peser lourdement sur la population, et l'accord lui-même n'a pas apaisé les rapports Etat-Eglise-Société, encore moins amélioré les conditions de vie du fonctionnaire.

Toutefois, bien que le changement ne soit pas facile, le peuple congolais garde son optimisme. Il continue à croire au possible changement et en la capacité du pouvoir public de relever le défi qui est celui de transformer ou de concrétiser les projets de services sociaux de base en réalité afin d'éviter qu'ils demeurent des objectifs ambitieux. Cet optimisme du peuple devra transcender notre constat amer et s'engager aux côtés de l'Etat congolais pour tracer ensemble les voies d'un avenir meilleur.

Du regard croisé sur les modes de fonctionnement des services de l'éducation et de la santé à Bukavu, il ressort que l'élément central est le refus de valeurs de bonne gouvernance. Aucun fléau ne semble épargner le Congo : la dégradation des conditions socio-économiques, la croissance de l'ignorance et de l'analphabétisme, le clientélisme, et l'impuissance politique. Cette situation horrible résulte de la marge de liberté qui rend contingent le partenariat. Placé du côté du pouvoir public, ce relativisme qui résulte de l'autonomie de chacun des

partenaires, affecte la motivation des agents qui constituent le paramètre essentiel du développement social.

Pour tenter de réduire les incertitudes socio-économiques et améliorer le résultat d'une relation de pouvoir entre l'Eglise et l'Etat congolais, il est urgent pour le pouvoir public de trouver des solutions adéquates et susceptibles de satisfaire aux attentes des citoyens et recouvrer sa légitimité politique. Afin que les pratiques contractuelles aboutissent aux fruits escomptés, les acteurs devront intégrer certaines ressources de pouvoir telles que les compétences, la maîtrise des relations environnementales, la communication ou l'information et la maîtrise des règles organisationnelles.

Dans une politique de partenariat, l'existence d'un projet social en tant que source d'inspiration et feuille de route pour l'avenir, ne suffit pas. Pour être complet, ce projet exige qu'il soit transformé en réalité. Le gouvernement congolais devrait, au-delà de ses contrats avec l'Eglise catholique, envisager à faire un pas de plus : passer à la concrétisation de son programme. S'il aspire réellement à la performance des résultats comme élément déterminant de sa légitimité politique, il se conformera scrupuleusement à ses engagements et observer, lui comme son délégataire, les clauses contractuelles. Ils disposent pourtant des ressources de pouvoir qui font d'eux des entrepreneurs sociaux et des leaders investis des qualités de meneur d'hommes, d'organiseurs de la société. Cette position exige d'eux de se montrer des hommes intraitables lorsqu'il s'agit de défendre l'intérêt général, des hommes épris non du service individuel, mais public : servir plutôt que se servir.

L'obtention de cet intérêt collectif résulte d'un changement d'esprit. Evitant le relativisme des acteurs politiques, ce changement requiert plutôt leur détermination à décentraliser réellement le pouvoir et à transférer les moyens nécessaires pour la construction de l'autonomie provinciale. Aussi bien l'Etat que l'Eglise a besoin d'un tel homme pour mieux collaborer. Tout en restant soumise aux mêmes exigences décrites pour l'élite politique, l'élite religieuse est sensée être irréprochable, parce qu'elle est appelée à encadrer et à éclairer la vision de l'élite politique. Elle est son garde-fou, son soutien et son conseiller aux moments difficiles de son action. Elle doit être l'élite de l'élite politique du pays pour mériter sa place

et son rôle. Ce qui exige d'elle encore plus de discipline et de rigueur. De toute manière, qu'elle soit politique ou religieuse, une vision doit être concrétisée par le biais d'une stratégie.

Il est vrai que ni les objets matériels, ni les dispositifs immatériels, ni les structures formelles, ni les institutions n'existent en soi, en dehors et indépendamment de l'action des acteurs. Si, l'action est stratégie, la concrétisation de celle-ci en tant qu'expression des intentions des entrepreneurs de vouloir accéder à leurs objectifs, exige de disposer des moyens pour convertir le projet en action. L'Etat congolais ferait par conséquent suivre de la privatisation le transfert de moyens nécessaires et placer ses agents dans des conditions favorables à rendre service tant aux patients qu'aux enfants.

Investir en ces derniers ou, mieux, permettre à chaque personne de s'exprimer devrait être une priorité pour l'Etat congolais. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant reprend d'ailleurs cette préoccupation. Celle-ci constitue pour les Africains un atout vers un développement intégral lorsque les droits des personnes sont respectés, notamment ceux des enfants. L'amélioration des conditions de vie des enfants et la présence d'un environnement sain valent une piste incontournable pour la sécurité sociale.

Une des voies pour y parvenir est d'aider les paysans à s'occuper de l'éducation de leurs enfants sans prédilection ni discrimination, d'intégrer l'éducation des filles car « éduquer une fille, c'est éduquer une nation ». Face à cette situation de changement, l'enjeu consiste à faire prendre conscience aux personnes concernées que pour réduire les incertitudes qui résultent de pesanteurs socioculturelles, il s'impose un changement d'esprit. Certes, ce changement est aussi un dilemme de choix individuel et collectif entre promouvoir l'égalité des chances et continuer de faire comme avant. Car la réussite d'une réforme publique exige de surmonter les croyances culturelles qui bloquent le changement.

Considérant qu'une révolution n'est pas une rupture mais une évolution, cette réforme culturelle d'envoyer les filles à l'école, requiert en priorité un effort de changement de mentalité¹³⁵⁷ afin de donner les mêmes chances aux filles qui, défavorisées en terme de

¹³⁵⁷ Ce changement de mentalité s'avère important pour les pays du Sud où le problème du sous-développement s'explique notamment par la misère mentale. Ces misères mentales sont en effet liées à la culture traditionnelle

scolarité, pourraient contribuer à l'éducation des générations futures. A cet effet, la scolarisation des filles jouerait un rôle important au sein de la famille et de la société. Une étude menée au Cameroun a montré que lorsqu' « une jeune fille est instruite, elle évite les grossesses précoces, elle connaît les règles d'hygiènes de base et permet donc à ses propres enfants de vivre mieux »¹³⁵⁸. La vraie réforme sociale devrait commencer par l'éducation familiale où le rôle de la femme reste capital. Par conséquent, la scolarisation d'une fille aurait une forte influence sur la santé familiale grâce à ce rôle social de la femme.

Etant donné qu'il n'y a pas d'autre richesse que les hommes, l'investissement dans la formation de cet être humain, nécessaire pour son insertion dans le monde médical et professionnel, reste le facteur décisif, le moyen le plus sûr pour le pays. L'UNICEF¹³⁵⁹ et l'UNESCO¹³⁶⁰ y insistent en montrant que les besoins d'apprentissage de base devront être satisfaits si l'on veut augmenter les revenus des individus, garantir leur émancipation et favoriser leur participation aux économies et sociétés d'aujourd'hui, et partant, réduire la pauvreté. Sinon, à long terme, la lutte contre la pauvreté a peu de chances de réussir. L'on s'attendrait ainsi à voir l'Etat rendre gratuits ces services tel que le stipule l'article 43 de la Constitution du pays au lieu d'exclure les enfants de familles à faibles ressources des bienfaits de l'éducation.

De même, pour relever leur niveau et améliorer la qualité de leurs prestations, l'Etat devrait songer à améliorer les compétences des agents publics (enseignants, médecins, etc.). Ce recyclage des agents implique le renforcement de leur formation initiale qui est restée statique pour la majorité, la maîtrise des connaissances fondamentales et l'acquisition de nouveaux outils de transmission de la matière aux élèves. Quant aux nouveaux employés (enseignants et médecins), ils devraient bénéficier d'une formation de la conscience par laquelle ils intériorisent un ensemble de valeurs morales, sociales et humaines.

où se vivent des injustices à l'endroit du sexe féminin : certains droits généralement reconnus à tout être humain par la loi congolaise, la déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments juridiques internationaux ne lui sont pas accordés. C'est le cas des droits à la propriété, à la liberté d'expression ou à l'instruction, etc. Les parents sont plus préoccupés de l'instruction des garçons que des filles. Lire *Les affres de la guerre au Sud-Kivu : Le Viol, un affront à notre culture et... à la conscience universelle*, éd. Olame, 2004, p. 29.

¹³⁵⁸ TOUSSAINT B., "Scolarisation des filles au Cameroun", in *Metro du mardi 8 mai 2012* – n° 2559, p. 4

¹³⁵⁹ UNICEF, *Rapport annuel*, 2003.

¹³⁶⁰ UNESCO, *Rapport annuel*, 2003 et 2008 ; BANQUE MONDIALE, *Rapport mondial*, 1990.

Car, « il n'y aura jamais de développement sans une éducation de qualité de ceux qui devront le réaliser. Il n'y aura jamais de développement sans recherche scientifique »¹³⁶¹. L'Etat devrait favoriser cet encadrement de chercheurs et savants dans des centres appropriés, sinon à quoi bon des enseignants et des médecins qualifiés, à quoi bon des écoles ou universités et des hôpitaux modernes lorsque manquent des nouvelles théories scientifiques ou des médicaments nécessaires ? Les médicaments notamment ne sont-ils pas, pour le médecin et ses aides, les armes grâce auxquelles ils combattent les ennemis de l'humanité : les maladies et l'ignorance ?

Le combat contre ces ennemis devrait commencer à la maison. Si tel est le cas, les relations entre enfants et parents en famille sont le lieu où peut se réaliser le partage de l'information par le dialogue. La famille est par conséquent la première et irremplaçable éducatrice aux valeurs humaines, voire le lieu d'apprentissage de l'exercice, non du « pouvoir politique » synonyme du pouvoir organisé en vue de l'oppression, mais du « pouvoir public » qui génère une œuvre commune¹³⁶². C'est pourquoi, les initiatives prises dans un cadre familial ou scolaire qui visent à donner aux enfants et aux jeunes l'expérience de la gestion collective et prudente d'un bien commun, vaudraient la peine d'être soutenues.

Pour mieux anticiper l'avenir dans ce domaine socio-économique et éviter des ennuis prévisionnels à l'administration, un intérêt particulier serait porté à la démographie nationale, trop souvent négligée en RD Congo, ce qui contribuerait d'une part à mieux prévoir le nombre annuel d'enfants à scolariser. Parce que gouverner c'est prévoir, chaque couple devrait s'accorder sur la planification de la progéniture de telle manière qu'il génère selon ses moyens disponibles afin de s'épargner des incertitudes relatives à l'éducation de ses enfants.

Par ailleurs, s'intéresser à la démographie aiderait les dirigeants congolais à mieux prévoir le nombre d'établissements médicaux à créer ou à rajouter pour la promotion de la santé publique. Les autorités et élites congolaises ne devraient donc pas oublier que leur plus

¹³⁶¹ EKWA bis Isal M., « Pas de développement sans école et sans éducation de qualité... », *op. cit.*, p. 617.

¹³⁶² Le mode de gouvernement de ce pouvoir public, affirme Michel FOUCAULT, se calque sur le modèle de la famille pour qui « gouverner, c'est exercer par rapport aux habitants, par rapport aux richesses et par rapport aux comportements de tous et de chacun, une forme de surveillance, de contrôle, tout aussi attentif que celui du père de famille sur sa maison et sur ses biens ». FOUCAULT M., *op. cit.*, p. 9.

grande ressource est avant tout le peuple congolais dont elles ne doivent pas négliger, ni priver l'accès aux services de l'éducation et de la santé, tels qu'inscrits tant dans les Objectifs Millénaires du Développement que dans les droits fondamentaux de l'homme. Cette promotion du développement socioéconomique exige le rétablissement de la sécurité sociale. Sécuriser les citoyens signifierait ainsi pour l'Etat congolais, respecter et faire respecter la loi, honorer les droits humains. Tel est un facteur indispensable au succès du partenariat.

Afin d'améliorer les conditions socio-économiques, la solution que tous appellent de leurs vœux est celle du respect des droits fondamentaux de l'homme et la restauration de la situation des agents publics, par la rémunération décente de leur travail. Toutefois, malgré le changement de dirigeants et d'institutions en RD Congo, le problème congolais demeure et engendre tant d'inquiétudes : la continuité de la prime, la prise en charge des soins de santé par les bénéficiaires eux-mêmes, etc., des faits qui traduisent exactement la réalité d'un pays où l'être humain est principalement déconsidéré. Cet état de vulnérabilité plaide pour la mise en place des politiques redistributives et incitatives.

Vu la collusion entre l'éthique individuelle et l'éthique collective, entre la rationalité instrumentale et la rationalité cognitive, la quête du seuil de légitimité voire d'efficacité d'action exige de se conformer aux contraintes collectives. Elle sera une tentative de s'opposer à la prédominance de la sphère utilitaire sur d'autres supports contraignants sans basculer dans les rigidités du modèle bureaucratique. Si à l'échelle des organisations sociales, l'objectif est de promouvoir l'homme et tout l'homme, ce développement humain devrait non seulement subordonner l'économie au politique, mais aussi porter à la fois sur des hommes et des femmes. Cela veut dire que tant qu'il y a des individus qui n'ont pas accès à l'éducation ni aux soins de santé, des individus détruits ou maintenus en état de pauvreté et d'inhumanité, il n'y a pas de développement. La gouvernance exige que tous les hommes sans exception aient de quoi se nourrir, se loger, étudier et jouir de la vie.

L'amélioration de la qualité des services publics, particulièrement l'éducation et de la santé en RD Congo nécessite des actions au niveau de la gestion ou de la régulation sociale. Pour que ces services sociaux rejoignent l'espérance du peuple congolais, les dirigeants se doivent de mieux assurer leur responsabilité en relevant le défi de la bonne gouvernance.

Celle-ci exige évidemment une solide éthique politique qui donne toute la force et toute la valeur aux structures organisationnelles en tant que construits sociaux.

Cette éthique appartient à la rationalité cognitive. Elle requiert un mécanisme de contrôle ou de suivi régulier. Pour qu'il soit cohérent et impartial, le contrôle devrait observer certaines exigences. Elle poserait ainsi moins de difficultés fonctionnelles. Ce respect des contraintes institutionnelles exclurait de lui-même la peur de l'évaluation parce qu'il permet de savoir résister à l'enfermement dans l'idéologie dominante, de faire le choix d'une orientation démocratique, de servir l'humanité en l'homme, en s'engageant à être utile au plus grand nombre possible des personnes, et en étant attentive à ce qui fait la dignité de chacun, plutôt que son prix. Ce genre d'évaluation éviterait également de s'immiscer dans la direction et l'exécution des services.

Ces exigences incluent les outils à maîtriser par l'évaluateur. Pour mieux défendre aussi bien l'intérêt de l'entreprise vis-à-vis de ses agents que celui de ses agents vis-à-vis du patron, ce responsable devra non seulement donner le bon exemple, mais aussi connaître les règles du jeu qui lient l'entreprise et ses agents. Sinon l'inapplication correcte des règles, la non transparence des contenus à évaluer, l'inadéquation des méthodes poseraient autant des difficultés à sa bonne marche.

Prenant pour acquis que tout n'est pas évaluable, le mécanisme de contrôle devrait donc observer des exigences qui intègrent les éléments des systèmes mécanique et organique. Il s'agit notamment d'une bonne description des fonctions qui fixe les critères d'évaluation ; d'un système permanent de collecte des informations sur les activités et comportement des agents ; des grilles d'évaluation adaptées au travail et aux compétences exigées par le poste ; de la maîtrise des pratiques d'entretiens entre l'évalué et évaluateur ; de la mise en place des procédures appropriées de recours contre les décisions prises ou de révision de résultat ; de l'information du personnel sur la démarche et, enfin, du déroulement et des suites données.

Cette entreprise de concrétisation des exigences contractives ne devrait pas voir l'Etat s'en désengager, mais au contraire, tout ce qui en relève doit être, en quelque mesure, soumis à son action, car il n'est pas prudent de retirer brutalement l'intervention étatique là où elle

existait ; il est plutôt sage de la créer si elle n'existe pas, et de multiplier ses interventions au lieu de les supprimer. L'on attendrait impatiemment du gouvernement un signal fort, indiquant sa détermination à engager non seulement des réformes, mais aussi à mobiliser les moyens financiers nécessaires pour concrétiser et valoriser le projet contractuel. Dès lors, la conscience du développement appelle le développement de la conscience ou, mieux, une régénération individuelle et collective pour une bonne gestion de la chose publique.

Cette (éthique de) bonne gouvernance se nourrirait de deux matières premières : la science et la conscience. Elle se valorise par des acteurs qui veulent exploiter leurs ressources de pouvoir pour l'intérêt collectif. Elle requiert de l'ordre social parfait : « une place pour chaque personne et chaque personne à sa place ». Ce qui suppose résolues deux opérations administratives : une bonne organisation et un bon recrutement qui respecte le principe de Peter : « The right man at the right place », la bonne personne à la bonne place.

L'exhortation ainsi adressée aux institutions gestionnaires des services publics sera de recruter le nombre d'agents nécessaires sur les seuls critères des aptitudes et du mérite car la RD Congo a surtout besoin d'une révolution institutionnelle, à la fois morale et intellectuelle de grande envergure. La clé de réussite se trouve dans l'observance des règles permettant d'éliminer la rente illégitime, de lutter contre la corruption, le népotisme, le laxisme dans le recrutement et la gestion du personnel de telle manière que les institutions publiques deviennent des espaces sociaux où se provoquent des attitudes de lutte contre les antivaleurs et la loi du moindre effort et où prévalent les valeurs morales, civiques et humaines.

De cette manière, la lutte contre le « mal congolais » devra être menée contre le double langage ou le décalage entre discours et pratiques quotidiennes, l'incohérence entre parole et actions. Pour éradiquer ce « mal congolais », la lutte devrait être l'affaire de tous : l'Etat, l'Eglise et la société. Autant dire que la détermination du pouvoir public requiert le soutien des autres acteurs afin qu'il y ait interaction entre Etat qui définit la loi, le relais qui concrétise le projet et les bénéficiaires qui y adhèrent et lui confèrent la légitimité.

Malgré des progrès tangibles, des incertitudes demeurent. La concrétisation des contrats Eglise-Etat congolais a révélé certaines lacunes. Ces deux partenaires devraient par

conséquent songer à réviser leurs contrats. Car, en tant qu'organisation naturelle, ces accords ne sont que des construits humains et, par conséquent, modulables. Au cas où il serait question de (re)tenter une amélioration du rendement, les dirigeants, l'Eglise et la société devraient dès à présent se préparer aux effets contingents. Si des révisions ou des modifications contractuelles seraient envisageables, certes, des événements perturbateurs prévus (aléas) ou imprévus ne manqueraient pas de surgir.

Dans l'état actuel des choses, les incertitudes affectent le fonctionnement de ces deux services délégués. Bien que l'intervention de l'Eglise puisse être appréciable, elle reste néanmoins palliative ou provisoire parce qu'elle résulte du système des alliances. On ne dira jamais assez que sans ou avec une moindre présence de l'Etat dans le fonctionnement des services publics, les résultats ne peuvent pas répondre suffisamment aux attentes des bénéficiaires. Pour que ceux-ci soient réellement satisfaits, il faudrait que l'Etat assume ses responsabilités afin de réduire les risques ou les effets négatifs et d'améliorer le rendement. Deux possibilités sont ainsi envisageables : récupérer la gestion des services délégués ou réviser le partenariat.

Au cas où l'Etat vise à réviser son partenariat avec l'Eglise, il devra alors se réengager à respecter ses promesses et à en faire une priorité. Cette révision des clauses contractuelles et la mise en place des garde-fous traduiraient leur réelle volonté de quête du bien-être social, consolideraient leur légitimité sociale et préserveraient en même temps leurs intérêts respectifs. Une telle alternative ferait espérer les résultats escomptés même si le contrôle de la société continuerait à échapper à l'Etat. Les parents seraient soulagés parce que déchargés de la croix de la prime, les enseignants et les enfants accéderaient à leurs droits fondamentaux : un salaire décent, la gratuité de l'éducation et de la santé comme le stipule la Constitution, et la continuité de la formation morale. Tel a toujours été le vœu de la société congolaise et la particularité d'un Etat qui veut le bien-être de son peuple. Toutefois, même dans ce cas de figure, les services délégués resteraient toujours palliatifs et provisoires.

Si, l'Etat congolais reprenait la gestion de ces services de l'éducation et de la santé, il devrait respecter scrupuleusement ses engagements. Dans ce cas, il s'attendrait à l'amélioration du rendement et reprendrait le contrôle de la société qui lui échappait depuis un

temps. Dans ce cas de figure, l'Eglise serait perdante : tout en vaquant entièrement à sa mission traditionnelle, elle aurait cependant perdu sa visibilité sociale ; ses infrastructures tant anciennes que récemment construites deviendraient un « casus belli ». En outre, certains agents pastoraux et congrégations ressentiraient un déséquilibre économique et une éventuelle diminution des vocations surtout dans des congrégations ayant l'éducation pour charisme. Les contribuables, quant à eux, seraient éventuellement plus satisfaits du respect de leurs droits fondamentaux d'une part et, d'autre part, moins édifiés du relativisme moral du fait que les écoles seraient privées de la formation morale ou peut-être y serait-elle facultative.

Si en revanche, l'Etat ne veut ni reprendre la gestion de ses services, ni réviser le texte contractuel, cela signifie qu'il opte pour le contrat en exercice. Il faut alors qu'il révèle sa détermination à respecter ses engagements. De toute manière, un réel (ré)engagement du pouvoir public vaudrait pour la réalisation des objectifs collectifs. Il est question d'éviter de relativiser les règles, autrement, l'Etat devrait s'attendre à un risque de voir un jour les parents renoncer à la prise en charge des enseignants tellement pesante sur eux et/ou l'autorité de l'Etat s'étioler totalement.

D'autre part, si l'Eglise se résout à renoncer à sa charge, elle mettrait l'Etat congolais devant un fait accompli, c'est-à-dire elle l'obligerait à prendre en mains ses responsabilités par crainte de perdre son pouvoir ou d'être à la base des révoltes sociales. Ce qui serait paradoxal de son rôle d'assurer la sécurité de la population. Au cas où cette Eglise s'obstine à continuer à assurer ses services dans des conditions incertaines, elle court le risque de compromettre son engagement et sa légitimité dont elle bénéficie de la société. Cet accrochage de l'Eglise à sa charge révélerait non seulement son opportunisme, mais aussi il remettrait en doute son réel engagement pour le bien-être collectif.

Dans tous les cas, les incertitudes ne sont pas évitables tant que les acteurs jouissent d'une liberté d'action. Mais toutes les alternatives requièrent la contrainte et la légitimité, c'est-à-dire non seulement la participation des bénéficiaires, mais davantage la présence de l'Etat en tant que principal répondant et détenteur de la clé de leur développement. En tant qu'organisateur de la société et pour atteindre ses objectifs, l'Etat devra mettre en œuvre ses ressources de pouvoir car sa réponse aux attentes de l'environnement dépend de sa capacité de

(re)régulation, d'extraire de l'environnement les ressources nécessaires à son fonctionnement, mais aussi de sa capacité distributive qui alloue des ressources matérielles aux individus ou aux groupes.

Outre sa mission évangélisatrice, cette nouvelle charge apparaît pour l'Eglise comme une épreuve due à l'absence des moyens financiers. Par conséquent, résultant et marquées par des incertitudes, les solutions mises en place ne sont pas évidentes : elles ont révélé leurs limites, leur caractère fragile et contingent, et le sentiment d'insatisfaction de la part des acteurs discriminés et défavorisés. Les relations sociales ne sont pas seulement ni toujours pacifiques, mais simplement conflictuelles. La détermination de l'Eglise à poursuivre l'exercice de sa charge dans de telles conditions augurerait de nouvelles incertitudes entre l'Etat et la société.

Loin d'être une lâcheté, la renonciation de l'Eglise à sa charge ouvrirait plutôt un nouveau jeu, un changement dicté, non par un intérêt particulier, mais visant le bien-être collectif. Ce geste de courage et de désintéressement de l'Eglise, obligerait le pouvoir public à rétablir la situation socio-économique et à appliquer la justice distributive. Il permettrait en outre à la société de privilégier aussi bien l'éducation des enfants que leurs soins. Sinon, l'Etat congolais devra-t-il laisser continuellement ces deux services de l'éducation et de la santé s'appesantir sur l'Eglise, perdre par conséquent le contrôle du terrain social et maintenir les contribuables dans l'impasse ? Si donc les contrats Eglise-Etat congolais se poursuivent, leur concrétisation suppose la détermination à respecter strictement les règles du jeu, à mobiliser les ressources nécessaires et à honorer les droits fondamentaux.

On ne dira jamais assez que la démocratie est au service de l'homme et non pas l'inverse. Les problèmes institutionnels sont inséparables de la démocratie elle-même. Il est alors inutile d'échafauder de savantes constructions institutionnelles si l'on ignore que leur finalité, c'est aussi leur source et leur centre : l'homme avec ses besoins fondamentaux, notamment l'éducation, les soins de santé, sécuriser les citoyens, etc. C'est seulement lorsqu'il prend en compte les préoccupations de l'homme que l'Etat peut se légitimer et espérer avoir un soutien public pour la réalisation de son projet social.

Que pouvons-nous en somme proposer au pouvoir public congolais ? Dans une perspective stratégique et structurelle, nous pouvons, à l'issue de cette recherche, proposer au pouvoir public d'assumer ses responsabilités relatives à ses prérogatives, de procéder à l'abolition de la prime qui, à charge des parents, les angoisse et pénalise le fonctionnement normal de l'école et de créer un « Service Provincial d'orientation et de pilotage de l'éducation et de la santé ».

Cet organe ministériel, créé par le gouvernement provincial en collaboration avec tous les autres acteurs (la Division provinciale, les ONG locales, les Eglises, et les parents), contribuerait à orienter les politiques provinciales en matière de l'éducation¹³⁶³ et de la santé de la population et, partant, améliorer la responsabilité et la qualité des prestations. Ainsi servirait-il localement de cadre de concertation, de planification et de coordination des activités de services publics.

La régulation de ces services privés nécessite une (re)définition des responsabilités politiques et la création de nouvelles autorités détentrices de la puissance publique, c'est-à-dire les régulateurs. Cette création de nouveaux acteurs est une expression des synergies locales et de l'unité dans la différence. L'autorité publique n'ayant pas disparu, son rôle est plutôt transformé par la politique de privatisation. Ces nouveaux acteurs joueraient ainsi le rôle des ponts jetés entre le gouvernement et la base, entre les pouvoirs publics et les associations, entre les réseaux éducatifs et sanitaires, entre les institutions et les acteurs culturels, etc.

L'objectif de cette nouvelle configuration d'acteurs qui s'ignoraient jusqu'alors, serait de rompre avec l'approche sectorisée et catégorisée, de faire intervenir un ensemble de représentations de différents secteurs et de permettre leur rapprochement ou, mieux, une régulation intersectorielle des actions menées localement sur un objectif commun, au bénéfice de catégories sociales ancrées dans le territoire d'appartenance. Il s'agirait d'une volonté

¹³⁶³ A propos de l'éducation par exemple, cet organe ministériel figurerait parmi les organisateurs d'un examen commun de fin d'études primaires et secondaires au niveau national ou régional. A l'instar de ce qui se fait dans certains pays anglophones de l'Afrique de l'Ouest, cet examen commun serait assuré par un corps indépendant d'enseignants. Le certificat ou le diplôme correspondant, aurait forcément une valeur plus grande, et sa délivrance échapperait aux tricheries ou aux privilèges provinciaux et/ou clientélistes dont profitent certains nantis et hommes hautement placés.

stratégique qui recourt à la participation de la base tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre d'un projet commun. Réunissant le « pouvoir de » et « le pouvoir avec », cette stratégie ferait place à l'« autre » ; elle permettrait d'apprendre de l'autre et de « faire avec ou ensemble » en vue de défendre cette vision commune.

Si l'élaboration des référentiels doit impliquer les acteurs locaux, notamment les parents, c'est parce qu'ils représentent les familles en tant qu'usagers des soins de santé d'une part et, d'autre part, puisque l'éducation apparaît de plus en plus comme un lieu où doit s'exercer un partenariat entre les parents et la direction scolaire. Ce partenariat favorisera une communication fréquente entre eux de manière à inviter les parents à s'acquitter de leurs obligations. Cela épargnera aux patients des dettes à vie et aux élèves des exclusions fréquentes de l'école et des frustrations qui en résultent. Si l'école, en force majeure, devra exclure un élève, ce ne sera pas parce qu'il n'a pas payé les frais ou la prime, mais parce que les parents n'ont pas répondu à une convocation officielle de l'école.

C'est surtout cette proximité ou cette synergie d'acteurs qu'il est convenable de stimuler entre public et privé, fonctionnaires eux-mêmes et usagers, en vue de l'efficacité du système coopératif. Bâtir une nation de progrès, de création, de protection du bien commun, ne saurait se passer de cette gouvernance locale. Cet accord ne devra pas cependant faire oublier aux dirigeants de la nation et de la province en particulier, la sensibilité de la même population aux questions de bonne gouvernance. Ceci est manifestement loin d'être le cas dans la province du Sud-Kivu où « la caisse du code comptable 0629 est approvisionnée par des chèques tirés sur le compte personnel du gouverneur, ce qui implique la présence, dans ce compte privé, des deniers de l'Etat »¹³⁶⁴.

On aura donc constaté que le partenariat public-privé est une relation réciproque, mais déséquilibrée. Il serait néanmoins un modèle proposable s'il ne résultait pas d'une contrainte socio-économique, mais également si sa nature aléatoire ne l'exposait pas au manque de rigueur dans l'application de la règle. Cette mollesse est renforcée par la marge de liberté d'action qui rend imprévisibles les partenaires et fait de leur partenariat un outil contingent. Ce caractère contingent de la collaboration dénote une situation où « les acteurs ne savent pas

¹³⁶⁴ OMASOMBO STHONDA J., *op. cit.*, p. 214.

tout, ne prévoient pas tout, leur connaissance des états possibles de la nature est radicalement incomplète, tout comme les accords auxquels ils peuvent parvenir ». Leurs décisions sont finalement « tributaires d'événements ou d'enchaînements temporels non prévus »¹³⁶⁵.

Par conséquent, l'ajustement de cette organisation contingente aux contraintes apparaît, non comme une nécessité, mais comme un problème, une lourde épreuve au regard des incertitudes présentes au sein de l'organisation, notamment l'incohérence entre discours et parole. Pour recouvrer sa crédibilité en RD Congo, le Congolais a intérêt à marier « pensée et action ». Lorsque persiste un hiatus entre parole et action, lorsque la collaboration et la réglementation politique et économique ne sont pas prises au sérieux, lorsque les dirigeants se désintéressent de l'homme comme outil principal du changement social, il est difficile de prétendre répondre à la complexité des problèmes publics.

La réussite d'un partenariat public-privé suppose non seulement l'existence d'un cadre contraignant (les systèmes mécanique et organique), mais aussi elle exige l'observance de ces contraintes qui impliquent la préséance de l'intérêt collectif sur l'intérêt particulier. Outre l'exécution réciproque des engagements, le respect de la parole donnée, dans un tel partenariat, tient lieu de loi et implique une force obligatoire aux contractants.

Si cette thèse peut jouir de l'avantage tant d'avoir atteint ses objectifs et validé ses hypothèses initiales que d'un regard interdisciplinaire propre aux sciences politiques et de fournir des outils de fonctionnement qui seraient applicables dans d'autres services publics, elle n'est pas exempte de limites à caractère méthodologique. D'une part, le domaine sociopolitique sur la RD Congo dispose d'une riche documentation où il n'a pas toujours été facile d'opérer le tri face aux multiples versions qui expliquent les faits contextuels qui ont marqué la période de notre étude. D'autre part, non seulement elle consomme du temps dans la récolte, la transcription et l'interprétation du matériau empirique, mais cette méthodologie exige au chercheur non seulement de disposer des ressources financières facilitant les descentes sur terrain et les stimulations des interlocuteurs, mais aussi la mobilité sur le terrain de recherche.

¹³⁶⁵ FRIEDBERG E., *op. cit.*, p. 82.

Considérant cependant que chaque espace géographique a son mécanisme de fonctionnement doté de caractéristiques propres et, partant, son histoire de gouvernance, la généralisation des résultats spécifiques à la région de Bukavu, malgré la présence d'un certain nombre d'éléments convergents avec d'autres régions nationales ou continentales, exige de réserves. Les particularités contextuelles de la province du Sud-Kivu (le dynamisme de la société civile, l'insécurité permanente, etc.) ne permettent pas d'étendre les résultats. Cette incertitude locale ne nous a d'ailleurs pas facilité la mobilité dans cette région.

S'il est hors de question de vouloir viser leur exhaustivité, il n'en demeure pas moins important de signaler en définitive qu'une autre limite de cette étude est son approche restée seulement qualitative. Pour compléter cette étude, il serait ultérieurement intéressant de l'analyser sous une approche quantitative. Le champ du sujet est si vaste qu'il revêt encore d'autres questions susceptibles d'attirer l'attention des chercheurs d'autant que « l'entreprise savante d'explication est un processus qui n'est jamais clos »¹³⁶⁶.

¹³⁶⁶BRAUD P., *Sociologie politique*, 8ème édition, LGDJ, 2006, p. 668.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

1. Ouvrages sur les politiques publiques et internationales

- ADEA, *Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne*, Paris, 2003.
- AFANOU J., *La réforme du Système Educatif Africain pour l'Autonomie et le Développement Continental*, L'Harmattan, 2009
- ALIS D., *GRH. Une approche internationale*, 3^{ème} édition, Groupe de Broeck, 2011
- AUBRET J. & GILBERT P., *Evaluation des compétences*, Mardada, 2003
- BACH D., *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Karthala, 1998
- BADIE B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995
- BADIE B., HERMET G., *La politique comparée*, Armand Colin, Paris, 2001
- BADIE B. & DIDOT B., *L'état du monde*, éd. La Découverte, 2007
- BAGENDA P., *Le Congo malade de ses hommes. Crimes pillages et guerres*, éd. Luc Pire, Bruxelles, 2003
- BAIROCH P., *Le tiers monde dans l'impasse*, Gallimard, Paris, 1971 et 1983
- BALANDIER G., *L'Afrique ambiguë*, Terre Humaine/Plon, Paris, 1969
- BALAGIZI BAGENDA, « Le rôle des ONG zaïroises », in *Cahiers Africains*, numéros 9-11.
- BALEGAMIRE J., *Se prendre en charge au Zaïre. Regards et stratégies des jeunes de Bukavu face à la crise socio/scolaire*, Meta/éd., S.A., Suisse, 1997, pp. 36 et 42
- BALENCIE J.-M. & LA GRANGE A., *Les Nouveaux Mondes rebelles. Conflits, terrorisme et contestations*, éd. Michalon, Paris, 2005
- BALTODANO P., « Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales au Nord et au Sud », in *Retour de l'Etat. Pour quelles politiques sociales ? Points de vue du Sud*, éd. Syllepse, 2009
- BANGALA W. Ch., *Servir la République. Catilina –César – Cicéron. Quel modèle pour l'Afrique ?*, L'Harmattan, 2011

- BANQUE MONDIALE, *L'Afrique sub-saharienne. De la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme*, Washington 1989
- BARACYETSE P., *L'enjeu géopolitique des transnationales minières au Congo*, Buzet, Belgique, 1999
- BARTHELEMY J. et DUEZ P., *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1926
- BARTOLI A., *Management dans les organisations publiques*, 3^{ème} édition, Dunod, 2009
- BAYART J.-F., *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayart, 1989.
- BULA J., *Violence, démocratie et développement dans le Tiers-Monde*, L'Harmattan, Paris, 1990.
- BEIGBEDER Y., *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992
- BENABOU C. & ABRAVANEL H., *Les comportements des individus et des groupes dans l'organisation*, Gaëtan Morin, Chicoutimi, 1986
- BERNOUX P., *Sociologie des organisations*, Le Seuil, coll. Points, Paris, 1985
- BERNOUX P., *La sociologie des entreprises*, Seuil, Paris, 1999
- BEZES Ph., « Variations sur les rôles politico-administratifs. Les dynamiques d'engagement des hauts fonctionnaires dans les réformes administratives en France depuis les années 1960 », *Centre de Sociologie des Organisations-IEP de Paris*, 2002
- BIHIN G. & VAN VLAENDEREN P., *Gouverner l'Eglise autrement ? Pour une Eglise-Communion*, Evo, Bruxelles, 1998
- BLOM A. & CHARILLON F., *Théories et concepts des relations internationales*, Hachette, Paris, 2001
- BLUNDO G. & DE SARDAN J.-P., *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Karthala et APAD, 2007
- BOHOLE N., *L'Afrique... Quelles institutions pour demain ?*, L'Harmattan, 2009
- BOLLE DE BAL M., *Les Adieux d'un sociologue heureux – Traces d'un passage*, L'Harmattan, Paris, 1999
- BOLTANSKI L. & THEVENOT L., *De la justification, les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991.

- BONGELI E., *L'université contre le développement au Congo-Kinshasa*, L'Harmattan, 2009
- BONTINCK F., *La genèse de la Convention entre le Saint-Siège et l'Etat Indépendant du Congo, dans Eglise Catholique au Zaïre, un siècle de croissance (1880-1980)*, vol. I, Kinshasa, Secrétariat général de l'Episcopat, 1981
- BOURMAUD D., *La politique en Afrique*, Montchrestien, Paris, 1997
- BOURQUE M., « Le risque individuel ou le risque collectif : quelle référence pour les systèmes de santé nationaux ? », in *Economie et Solidarités*, volume 38, numéro 2, 2007
- BOUVIER A., *Management et projet*, Hachette Livre, Paris, 1994
- BOYER L., *Management des hommes. L'historique, les auteurs et les acteurs, la pratique*, éd. d'Organisation, 2006,
- BRAECKMAN C., *Terreur africaine. Burundi, Rwanda, Zaïre : les racines de la violence*, éd. Fayard, 1996
- BRAECKMAN C., *L'homme qui guérit les femmes*, GRIP, Bruxelles, 2012.
- BRAUD P., *Sociologie politique*, Coll. « Manuels », 5^{éd.}, Paris, 2000, 5^{è éd.},
- BRAUD P. *La sociologie politique*, 8^{è édition}, LGDJ, Paris, 2006
- CAILLE A., *Anthropologie du Don – le Tiers Paradigme*, DDB, Paris, 2000
- CANNAC Y. & TROSA S., *La réforme dont l'Etat a besoin. Pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Dunod, Paris, 2007
- CANTELLI F., *L'Etat à tâtons. Pragmatique de l'action publique face au sida*, Ed. Scientifiques internationales, Bruxelles, 2007,
- CARTON G.-D., *Eloge du changement*, éd. Pearson Education France, Paris, 2011
- CEGC, *Les droits de l'homme dans la région des Grands Lacs, réalité et illusion*, Academia-Bruyant, Bruxelles, 2003
- CENTRE OLAME, *Les affres de la guerre au Sud-Kivu : Le Viol, un affront à notre culture et... à la conscience universelle*, éd. Olame, 2004
- CERTEAU M., *L'invention du quotidien. Art de faire*, Gallimard, Paris, 1990.
- CESAIRE A., *Discours sur le colonialisme suivi de Discours sur la Négritude*, Présence Africaine, Paris, 2004
- CHAPUT Y. (dir.), *Le droit au défi de l'économie*, Publications de la Sorbonne, coll. « droit économique », pp. 151-176., 2002

- CHARLIER S., *L'économie solidaire au féminin : quel apport pour l'empoderamiento des femmes ? Une étude des cas dans les Andes boliviennes*, thèse de doctorat en sciences sociales (développement-population-environnement), UCL, CIACO, 2006
- CHÂTEAU J., *Ecole et Education*, 2^{ème} édition, Vrin, Paris, 1964.
- CHAVANCE B., *L'économie institutionnelle*, La Découverte, 2007
- CHEVALLIER J., *Centre, périphérie, territoire*, PUF, Paris, 1978
- CHIADJEU J., *Comment comprendre la « crise » de l'Etat postcolonial en Afrique ? Un essai d'explication structurelle à partir des cas de l'Angola, du Congo-Brazzaville, du Congo-Kinshasa, du Liberia et du Rwanda*, éd. Peter Lang, Bern, 2005
- CHRESTIA P., *Relations internationales*, 2^e éd., Studyrama
- CHIRIMWAMI BULAKALI R., *Du Zaïre de Mobutu au Congo de Kabila. Une Alternative d'espoir et d'angoisse*, L'Harmattan, 2009
- CLEMENT C. & ROOSENS C., « La Belgique et le Congo : dimensions internationales et internes », in LANOTTE O., ROOSENS C. & CLEMENT C., *La Belgique et l'Afrique centrale de 1960 à nos jours*, éd. GRIP, 2000
- COHEN, *La tentation hexagonale, la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Fayard, 1996
- COICAUD J.-M., *Légitimité et politique*, PUF, Paris, 1997
- COMBE P. et DESCHAMPS P., *Le management des valeurs en entreprise*, éd. Les presses de management, 1996
- COMMAILLE J. & JOBERT B., *La métamorphose de la régulation politique*, LGDJ, 1998.
- COPPE M. & SCHOONBROODT, C., *Guide pratique d'éducation pour la santé. Pédagogies en développement*, De Boeck-Wesmaëls.a. 1992
- CORAID-CONGO, *Enjeux actuels de la société civile de la RDC et perspectives de coopération*, CEPAS, Kinshasa, 2003
- CROS M.-F. & MISSER F., *Géopolitique du Congo (RDC)*, éd. Complexe, Bruxelles, 2006
- CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, rééd. Seuil, Paris, 1981
- CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1963
- CROZIER M., *On ne change pas la société par décret*, Grasset, Paris, 1979.

- CROZIER M., *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, t1, *Théorie, culture et société*, éd. Seli Arslan, 2000
- DANTINES G., *L'enseignement catholique et la civilisation belge au Congo*, Léopoldville, 1959
- DE CHARENTENAY P., *Le développement de l'homme et des peuples*, Centurion, Paris, 1991
- DEJOURS C., *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*, éd. INRA, Dijon, 2003.
- DELAS O. & DEBLOCK C., *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2003
- DELOYE Y., *Sociologie historique du politique*, La Découverte, Paris, 1997.
- DELLA PORTA D. et DIANI M., *Social Moviments. An Introduction*, Blackwell, Oxford, 1999
- DELORS J. (Ed.), *L'éducation : un trésor est caché dedans*, Unesco, Paris, 1998
- DEMEESTERE R., *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2005
- DENEAULT A., *Gouvernance. Le management totalitaire*, Lux, Canada, 2013.
- DEUTSCH K.W., *The Nerves of Governments. Models of Political communication and control*, The Free Press, New York, 1996
- DE VILLERS G., *De Mobutu à Mobutu. Trente ans de relations Belgique – Zaïre*, De Boeck Université, Bruxelles, 1995
- DE VILLERS G., *Zaïre. La transition manquée. 1990-1997*, L'Harmattan, Paris, 1997
- DE VILLERS G. & OMASOMBO J., *Zaïre. La transition manquée 1990-1997*, vol. 7, éd. L'Harmattan, 1997
- DE VILLERS G. & WILLAME J.C., *République du Congo. Chronique politique d'un entre-deux-guerres Octobre 1996 – Juillet 1998*, L'Harmattan, Paris, 1998
- DE SARDAN J.-P., *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, 1995
- DESAUNAY G., *Comment gérer intelligemment ses subordonnées*, Bordas, Paris, 1984
- DE SOLAGES O., *Croissance ou développement des tiers-mode*, L'Harmattan, 1997

- DE WOOT P., *Responsabilité sociale de l'entreprise : Faut-il enchaîner Prométhée ?*, Economica, Paris, 2005
- DOWDEN R., *AFRICA. Etats faillis, miracles ordinaires*, éd. Nevicata, 2012
- DUMONT R., *L'Afrique Noire est mal partie*, Seuil, Paris, 1962
- DUMOND R., *L'Afrique étranglée*, Seuil, Paris, 1980
- DURVAUX A., L., *Logique de marché et marché public en droit communautaire. Analyse critique d'un système*, De Boeck, Bruxelles, 2006
- DURKHEIM E., *Education et Sociologie*, 3^{ème} édition, PUF, Paris, 1977.
- DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, 1999
- DUVERGER M., *Introduction à la politique*, Gallimard, 1964
- EKWA bis Isal M., *L'Ecole trahie*, éd. Cadicec, 2004.
- ELA J.-M., *Le cri de l'homme africain*, L'Harmattan, Paris, 1980
- ELANGI BOTOY I., *Propriété intellectuelle et droits de l'homme. L'impact des brevets pharmaceutiques sur le droit à la santé dans le contexte du VIH/SIDA en Afrique*, Bruylant, Bruxelles, 2007
- EVRARD J., *L'égalité des chances. Un choix social et individuel*, éd. EDITEST, Bruxelles, 1989
- FANON F., *Les damnés de la terre*, Maspero, Paris, 1961
- FAURE A. & NEGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007
- FINKIELKRAUT A., *L'imparfait du présent*, Gallimard, Paris, 2003.
- FITA C., *RD Congo : la démocratie assassinée ? Reportages, réflexions*, Copymédia, Bruxelles, 2012
- FLAMME M. A., *Droit administratif*, t2, Bruyant, Bruxelles, 1989
- FOGUI J.-P., *L'intégration politique au Cameroun : une analyse centre-périphérie*, LGDJ, Paris, 1990
- FORQUIN J.C., *Les sociologues de l'éducation américains et britanniques*, De Boeck Université, Paris, 1997
- FOTSO J.B., *Le regard de l'autre. Médecine traditionnelle*, éditions Silex, A.C.C.T., 1982
- FOUCAULT M., *La gouvernamentalité*, Actes, n. 56, Paris, 1986

- FRANCOIS B., NEVEU E. (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses universitaires de Rennes, 1999
- FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*, éd. du Seuil, Paris, 1997.
- FRIEDBERG E. & CROZIER M., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris, (1977) 1997.
- GABUDISA B., *Politiques éducatives au Congo-Zaïre. De Léopold II à Mobutu*, L'Harmattan, 1997.
- GAUDIN J. P., *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses des Sciences Po, 2002
- GAZIBO M., *Introduction à la politique africaine*, PUM, Canada, 2006.
- GAZIBO M. et JENSON J., *La politique comparée*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2004
- GAZIBO M. et JENSON J., *La politique comparée*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006
- GIRI J., *L'Afrique en panne*, Karthala, Paris, 1986
- GOSSELIN G., *L'Afrique désenchantée ? Théorie et politique de développement*, Paris, 1980
- GRAWITZ M., *Les méthodes en sciences sociales*, Dalloz, Paris, 1971
- GRAWITZ M., *Méthodes des sciences sociales*, 9 éd., Dalloz, Paris, 1993
- GRAWITZ M., *Méthode des sciences sociales*, 10 éd., Dalloz, Paris, 1996
- GREFFE X., *Economie des politiques publiques*, Dalloz, Paris, 1997
- GUISLAIN P., *Les privatisations, un défi stratégique, juridique et institutionnel*, De Broeck-Wesmaels.a., 1995
- GUERIM S., *De l'Etat providence à l'Etat accompagnant*, Michalon, Paris, 2010
- GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976
- HARBESON J. W., (ed.), *Civil Society and the State in Africa*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994
- HARBISON F. et MYERS Ch. A., *La formation, clé de développement. La stratégie du développement des ressources humaines*, éd. Ouvrières, paris, 1967
- HAMULI KABARHUZA B., *La Société civile congolaise. Etat des lieux et perspectives*, éd. Colophon, Bruxelles, 2003

- HATCH M.-Jo, *Théories des organisations ? De l'intérêt de perspectives multiples*, éd. De Boeck, 2000.
- HUGON P., *Géopolitique de l'Afrique*, 3è édition, Sedes, 2012
- JASSEN P., *A la cour de Mobutu*, éd. Michel Lafon, Paris, 1997
- JENNAR R. M., *Europe. La trahison des élites*, Fayard, Paris, 2004
- JUCQUOIS G. et VIELLE C. (éd.), *Le Comparatisme dans les sciences de l'Homme. Approches multidisciplinaires*, De Boeck Université, coll. "Méthodes en sciences humaines", Bruxelles, 2000
- KABAMBA N., *Pouvoirs et idéologies tribales au Zaïre*, L'Harmattan, Paris, 1997
- KABOU A., *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- KABUYA F. K. et MATATA P. M., *L'espace monétaire kasaïen. Crise de légitimité et de souveraineté monétaire en période d'hyperinflation au Congo (1993-1997)*, Institut Africain-L'Harmattan, Tervuren-Paris, 1999
- KALERE M. J., *Génocide au Congo ? Analyse des massacres de populations civiles*, éd. Luc Claessens, Bruxelles, 2002
- KÄ MANA, *L'Afrique va-t-elle mourir? Essai d'éthique politique*, Karthala, Paris, 1991
- KANYURHI TCHIKA T., *Aperçu de l'apport de l'Afrique et de sa diaspora au monde*, Magazine transatlantique, Canada, 2009
- KATZ A. et DUCHATEL J., *La Santé pour tous ! Se réapproprier Alma Ata*, Genève, juillet 2007
- KESSLER M.-C. & alii, *Evaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, 1998
- KOOIMAN J., *Modern Governance*, Sage, 1993.
- LANOTTE O, ROOSENS C. & CLEMENT C., *La Belgique et l'Afrique centrale de 1960 à nos jours*, éd. GRIP, 2000
- LAPLANTINE F., *Maladies mentales et thérapies traditionnelles en Afrique Noire*, éd. Delarges, Paris, 1976
- LASCOUMES P. & LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Les Presses, Paris, 2004
- LASSERE F. & GONON E., *Manuel de géopolitique. Enjeux de pouvoir sur des territoires*, Armand Colin, Paris, 2008

- LAFEUILLE M., *Accompagnez le changement. La créativité en entreprise*, Les presses du management, Paris, 1995.
- LATOUCHE S., *Politiques des organisations internationales et des ONG et « normalisation » du système informel en Afrique in Etat et Société dans le Tiers-Monde de la modernisation à la démocratisation ?*, Sorbonne, 1992
- LAURENT P.-J., *Les pentecôtistes du Burkina Faso. Mariage, pouvoir et guérison*, Karthala, Paris, 2003
- LE RAY J., *Gérer les risques. Pourquoi ? Comment ?*, éd. AFNOR, France, 2006
- LEBRETON G., *Libertés publiques et droits de l'Homme*, 8ème édition, Dalloz, Paris, 2009
- LEWIS H., *Shame and Guilt in neurosis*, New-York, International Universities Press, 1971
- LIAMBI M., *Promesse de liberté et pratique politique en République démocratique du Congo*, L'Harmattan, Paris
- LEBEAU Y. et alii, *Etats et acteurs émergents en Afrique*, Karthala-Ifra, 2003
- LEBRETON G., *Libertés publiques et droits de l'Homme*, 8^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2009
- LIBATU La MBONGA E., *Espoirs déçus en République Démocratique du Congo*, L'Harmattan, 2011
- LORIAUX M., *Cours d'Approches du développement économiques et social*, Facultés des sciences économiques, sociales et politiques, DUC, 2008,
- LUGAN B., *Afrique, bilan de la décolonisation. Vérités et Légendes*, éd. Perrin, France, 1991
- MUKENDI G. & KASONGA B., *Kabila. Le retour du Congo*, éd. Quorum SPRL, Belgique, 1997
- MALU-MALU J.J., *Le Congo Kinshasa*, Karthala, Paris, 2002.
- MORIN E., *Introduction à une politique de l'homme*, éd. Seuil, 1965.
- MARON F., *Le projet politique : situation – sens – stratégie – L'acteur au cœur de l'analyse en sciences politiques*, éd. Ciaco, Louvain-la-Neuve, 1999.
- MASHALA G., *Stratégies de réduction de la pauvreté. Dynamiques participatives de l'Eglise et des organisations de base en RDC*, Aleph edizioni, Italie, 2008
- MASSARDIER G., *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, 2008

- MATTHIEU P., WILLAME J.-C. (dir.), *Conflits et Guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs. Entre tensions locales et escalade régionale*, Institut africain – L'Harmattan, coll. « Cahiers africains », n°4, Bruxelles-Paris, 1999
- MAUSS M., *Sociologie et anthropologie*, PUF, Paris, 1950
- MBAYA K. (dir.), *Les intellectuels congolais face à leurs responsabilités devant la nation*, ICREDES, USA, 2007
- MBAYE K., *Les Droits de l'Homme en Afrique*, Pedone, Paris, 1992
- MBEMBE A., *Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et Etat en société post-coloniale*, Karthala, Paris, 1988
- MEDARD J.F., *L'Etat patrimonialité*, Politique africaine, 1990
- MENDRAS H., *Eléments de sociologie*, Armand Colin, Paris, (1989)1996
- MERLIN P., *Espoir pour l'Afrique Noire*, Présence Africaine, 1991
- MESSNER F. (dir.), *Droits des religions*, éd. CNRS, Paris, 2010
- MESSINGER J., *Les gestes qui trahissent les politiques*, Flammarion, Paris, 2012.
- MINGAT A. et SUCHAUT B., *Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative*, De Broeck Université, Bruxelles, 1999.
- MINTBERG H., *Safari en pays stratégie. L'exploration des grands courants de la pensée stratégique*, Pearson Education France Paris, 2005
- MOULLET M., *Le management clandestin*, Inter éditions, Paris, 1992
- MOUSLI M., *Négociateur. L'art et la manière*, Maxima, Paris, 2003
- MORGAN G., *Images de l'organisation*, Presses de l'Université Laval, Québec, 1999
- MOREAU DUGERGES P., *La Gouvernance*, Coll. *Que sais-je ?*, PUF, Paris, 2003
- MPUNDU J., *Un autre Congo est possible si...*, éd. Du « Groupe Amos », Kinshasa, 2010
- MUBIALA M., *Le système régional africain de protection des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2005
- MUKENDI G. et KASONGA B., *Kabila. Le retour du Congo*, éd. Quorum, SPRL, Belgique, 1997
- MULLER P., *Les politiques publiques*, PUF, 1990.
- MUTAMBA L. G., *Congo/Zaïre. La faillite d'un pays. Déséquilibre macro-économique et ajustements (1988-1999)*

- MUTINGA M., *Chronique d'une paix négociée en RDC. Un devoir de mémoire (1998-2003)*, éd. Espace Afrique, Bruxelles, 2005
- MWAMBA L., *Dictionnaire de référence des dates et des événements historiques en RD Congo. Jubilé du cinquantième anniversaire d'accession à l'indépendance, de 1960 jusqu'en 2010*, éd. Melonic, 2010
- NASHI E., *Pourquoi ont-ils tué Laurent-désiré KABILA ?*, L'Harmattan, 2007
- NACHI M. & DE NANTEUIL M., *Eloge du compromis. Pour une nouvelle pratique démocratique*, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2006.
- NEGRIN J.P., *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, BDP, t. CII, LGDJ, 1971
- NDAYWEL à NZIEM I., *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République Démocratique*, Afrique-éditions, Belgique, 1998
- NGBANDA NZAMBO H., *Crimes organisés en Afrique centrale*, éd. DUBOIRIS, Paris, 2004
- NIMY M., *Je ne nie rien. Je raconte... L'histoire d'un parcours sur un parcours d'histoires*, L'Harmattan, Paris, 2006
- NJANGU A. & alii, *Les conflits au Sud-Kivu des anciens royaumes à 1996. Rôle de la femme*, éd. AFECEF, Bukavu, 2000
- NJUNGU-SIMBA C., *Nuages sur Bukavu. Carnet d'un pays natal*, éd. Pangolin, 2007
- OKITUNDU R., *Les petites organisations communautaires comme espace de développement local. Cas de la Communauté de Base au Zaïre*, Ciaco, Louvain-la-Neuve, 1994
- OMASOMO TSHONDA J., *La décentralisation de la Première à la Troisième République 1960-2011*, éd. Le Cri, Bruxelles, 2012
- ONANA C., *Ces tueurs Tutsi. Au cœur de la tragédie congolaise*, éd. DUBOIRIS, Paris, 2009
- PEEMANS J. Ph., (dir.), *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernamentalité locale*, Administration générale de la coopération au développement, Bruxelles, 1995.
- PEEMANS J.-P., *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Academia-Bruylant, 2002

- PEEMANS J.-P., *Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, L'Harmattan, 1997
- PETERMANN S., *Cours des régimes politiques comparés*, Ulg, 2007
- PETERS G. B., *Comparative politics. Theory and Methods*, New York University Press, 1998.
- PIOTET F. et SAINSAULIEU R., *Méthodes pour une sociologie de l'entreprise*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1994
- PILLEBAUT J.-F., *Recherche sur l'exception d'inexécution*, LGDJ, Paris, 1971.
- PLUMTRE T. & GRAHAM J., *Governance and Good Governance : International and Aboriginal Perspectives*, Working Paper Institute of Governance, Canada, 1999.
- PURUSI SADIKI J.-J., *La femme dans la gestion des conflits en Afrique précoloniale*, L'Harmattan, 2008.
- QUAGHEBEUR M. (dir.), *Figures et paradoxes de l'histoire au Burundi, au Congo et au Rwanda*, L'Harmattan, Paris, 2002
- REBOUL O., *La philosophie de l'éducation*, PUF, 1989
- RERRAUD-CIANDET N., *Protection de la santé et sécurité alimentaire en droit international*, éd. Larcier, Bruxelles, 2009
- REYBROUCK D., *Congo. Une histoire*, Actes du Sud, 2012
- REYNTJENS F. et MARYSSE S., *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2003-2004, L'Harmattan, Paris, 2004
- REYNTJENS F., *La grande guerre africaine. Instabilité, violence et déclin de l'Etat en Afrique centrale (1996-2006)*, Cambridge University Press, 2012
- REZSOHAZY R., *Le développement des communautés. Participer, programmer, innover*, Ciaco, Louvain-la-Neuve, 1985
- ROOSENS C. & alii, *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, CECRI, Bruxelles, 2004
- ROPIVIA M.-L., *Géopolitique de l'intégration en Afrique noire*, L'Harmattan, Paris, 1994
- SABAKINU K., *Elites et démocratie en RDC*, P.U.K., Kinshasa, 2000.
- SANKALE M., *Médecins et action sanitaire en Afrique*, Présence Africaine, Paris, 1969

- SAMALIAM AMISI bin MUBANGU G., *République Démocratique du Congo 1960-2010. De l'ANC aux FARDC vers une armée de citoyens*, éd. Du Pangolin, Belgique, 2010.
- SAMPASSA KAWETA M. G-M., *Conscience et politique au Congo-Zaïre*, L'Harmattan, 2003
- SANDBROOK R., *Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste, L'Etat africain en crise*, Politique africaine, n°26, juin 1987
- SAINT-JOUR Y., *Traité de sécurité sociale : mutualité*, L.G.D.J., Paris, 1990.
- SAURUGGER S., *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économique et l'élargissement de l'Union Européenne*, L'Harmattan, Paris, 2003
- SCHEMEIL Y., *Introduction à la science politique*, 2^{ème} édition revue et augmentée, Dalloz, 2012
- SCIOTTI-LAM C., *L'applicabilité des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2004
- SERCK I. & ELIAT B., *Oser la relation. Exister sans écraser*, éd. Fidélité, Namur, 2006
- SEVERINO J.-M. et RAY O., *Le temps de l'Afrique*, éd. Odile Jacob, Paris, 2010
- STEPHANE B., WEBER F., *Guide l'enquête de terrain produire et analyser des données ethnologiques*, La Découverte, Paris, 1997.
- SAMALIAM AMISI bin MUBANGU G., *République Démocratique du Congo 1960-2010. De l'ANC aux FARDC vers une armée de citoyens*, éd. Du Pangolin, Belgique, 2010.
- SANDBROOK R., *Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste, L'Etat africain en crise*, Politique africaine, n°26, juin 1987
- SEQUERA CARVALHO J-A., *Enjeux géopolitiques et nouvelles approches pour la coopération au développement*, Paris, 2003
- SEVERINO J.M. & RAY O., *Le temps de l'Afrique*, éd. Odile Jacob, Paris, 2010
- SIKOUNMO H., *L'école du sous développement. Gros plan sur l'enseignement secondaire en Afrique*. Paris, L'Harmattan, 1992
- SOW I., *Les structures anthropologiques de la folie en Afrique noire*, Payot, Paris, 1978
- TIDIANE D., *L'Afrique malade d'elle-même*, Karthala, Paris, 1986

- TIMBERLAKE L., *L'Afrique en crise*, L'Harmattan, Paris, 1985
- TOMINI ALBERTO G., *Cette aube sur le lac Kivu...*, Alboureaq, France, 2010
- TOUFFUT (dir.), *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Albin Michel, Paris, 2006
- TOURAINE A., *Pourrions-nous vivre ensemble. Egaux et différents*, Fayard, 1997
- TREFON T., *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'Etat* n° 61-62, série, 2003
- TREFON T., *Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions*, L'Harmattan, 2009
- TREFON T., *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'Etat*, n° 61-62, série 2003, L'Harmattan, 2004
- TROSA S., *Quand l'Etat s'engage. La démarche contractuelle*, éd. d'Organisation, 1999
- TSHIMANGA WA TSHIMANGA, *Histoire du Zaïre sous le patronage du département de l'éducation nationale du Zaïre*, éd. CERUKI, Bukavu, 1976
- TSHIYEMBE M., *L'Etat postcolonial facteur d'insécurité en Afrique*, Présence en Afrique, 1990
- TSHIYEMBE M., *La politique étrangère de la République Démocratique du Congo. Continuités et ruptures*, L'Harmattan, 2009
- TUNGA DIA LUTETE B., *La crise des grands-lacs. Analyse et pistes de règlement*, L'Harmattan, 2010
- VAN REYBROUCK D., *Congo. Une histoire*, Actes du Sud, 2012
- VERCAUTEREN P. (dir.), *L'Etat en crise : souveraineté et légitimité en question*, Cedex, Paris, 2000.
- WALZER M., *Sphère de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Le Seuil, Paris, 1997
- WEBER M., *Le savant et le politique*, Paris, 1963
- WEBER M., *Economie et société*, Plon, Paris, 1971
- WILKIN L., *Principes généraux d'organisation et de gestion*, Académie universitaire Wallonne-Bruxelles, 2013 (Cours).
- WILLAME J.-C., *Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, Institut Africain-CEDAF, L'Harmattan, Paris, 1997

- WILLAME J. C., *Les Faiseurs de paix au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle*, éd. GRIP, Bruxelles, 2007.
- WILSON F. L., *Concepts and issues in comparative politics: an introduction to comparative analysis*, 2nd edition, Upper Saddle River, 2001
- WINICKI P., *Réussir une réforme publique. Surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement*, Dunod, Paris, 2007
- WITTGENSTEIN L., *Le Tractatus logico-philosophicus*, 1921.
- XXX, *Cahiers des Droits de l'homme et de la paix en Région des Grands Lacs*, vol. 1, n° 1, 2004
- XXX, *Cellule d'Appuis aux mutuelles de santé*, 2006.
- XXX, CERUKI, *Bulletin du Centre d'Etude et de formation sur la Gestion et la prévention des Conflits dans la Région des Grands lacs (CEGEC)*, Bukavu (RDC), Année 1, n°9-10, déc. 2005
- XXX, *Education et sociologie*, PUF, 1977
- XXX, *Etats et Société dans le Tiers-Monde de la modernisation à la démocratisation ?*, Cedex, Paris, 1992
- XXX, *HERITIERS DE LA JUSTICE*, « Haki yetu », janvier-mars 2009, Bukavu/RD Congo
- XXX, *L'Afrique des Grands Lacs*, L'Harmattan, Paris, 2004
- XXX, *La problématique du développement au Kivu*, Actes du troisième colloque du CERUKI, Bukavu, 17-21 avril 1979
- XXX, *La société civile congolaise. Etat des lieux et perspectives*, éd. Colophon, Bruxelles, 2003
- XXX, *Le Monde diplomatique*, Février 2000 XXX, *Géopolitique Africaine. Afrique, Etat de droit et de développement*, n° 24 Octobre-Décembre 2006
- XXX, *Le Petit Futé, République Démocratique du Congo*, Paris, 2010
- XXX, *Les affres de la guerre au Sud-Kivu : le viol, un affront à notre culture et... à la conscience universelle*, éd. Olame, 2004.
- XXX, *Les conflits au Sud-Kivu. Des anciens royaumes à 1996. Rôle de la femme*, AFECEF, Bukavu, 2000
- XXX, *Les droits de l'homme au seuil du 3^e millénaire, Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruylant, Bruxelles, 2000

- XXX, *Les intellectuels congolais face à leurs responsabilités devant la nation*, ICREDES, USA, 2007
- XXX, *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Paris, PUF, 2002
- XXX, *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?*, L'Harmattan, Paris, 1998
- XXX, *Mémoire, éthique et développement. Au cœur de l'Afrique*, tome LXV n°4, Septembre–Décembre 1999
- XXX, *Monographie de la province du Sud-Kivu*, Kinshasa, mars 2005
- XXX, *Mutualité chrétiennes de Hainaut-Picardie*, 2009
- XXX, *Pour bâtir un Congo plus beau*, UOB 28 juin 2010, L'Harmattan
- XXX, *Promouvoir le capital social en vue d'une société d'inclusion. Partenariats pour approches innovatrices en Europe*, n. 38, 14 mars 2008
- XXX, *REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO*, Country guide, Petit futé, Paris, 2012
- XXX, *Retour de l'Etat. Pour quelles politiques sociales ? Points de vue du Sud*, éd. Syllepse, 2009
- XXX, *Reconstruction de la R.D Congo. Le rôle de la société civile*, vol. I, n°. 1, Héritiers de la Justice, 2004
- XXX, *Sociétés, développement et santé*, Ellypse, 1990
- XXX, *Sociologie, études sur les formes de la socialisation*, PUF, Paris, 2010
- YOUNG C., *Introduction à la politique congolaise*, CRISP, Bruxelles, 1968
- ZACHARIE A. & KABAMBA B., *La reconstruction congolaise*, LUC PIRE, 2009
- ZAHIR F., *Afrique Démocratie, espoirs et illusions*, L'Harmattan, Paris, 1992
- ZARKA J.C., *Relations internationales*, Ellipses Marketing S.A., Paris, 2005
- ZARKA YVES C., *Repenser la démocratie*, Armand Colin, 2010
- ZESIGER V. & CHASTONAY Ph., *Santé et droits humains. Situations concrètes et outils de protection*, éd. Médecine et Hygiène, 2007

2. Ouvrages sur l'Eglise catholique et actes diocésains

- *Actes du Concile œcuménique Vatican II. Constitutions, Décrets, Déclarations, Messages*, Centurion, Paris, 1967
- *Actes de la VIIème Assemblée Plénière de l'Episcopat du Congo, Kinshasa, 1-24 juin 1967*, Kinshasa éd. du Secrétariat Général, 1967.
- ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Actes du Synode diocésain (Noël 1990-Pâques 1992) : vous serez mes témoins* » (Act. 1,8), T1, Archevêché, Bukavu, 1992
- ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, « Vous serez mes témoins » (Ac. 1.8). *Actes du synode diocésain (Noël 1990-Pâques 1992)*, t. II
- ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Bureau Diocésain des Œuvres Médicales (BDOM/Bukavu)*, cellule d'appui aux mutuelles de santé (Bulletin inédit)
- ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Présentation de l'Archidiocèse à l'occasion de l'installation de Mgr Emmanuel Kataliko*, 18 mai 1997, Archevêché de Bukavu 1997
- ARCHIDIOCESE, *Présentation de l'Archidiocèse de Bukavu à l'occasion de possession canonique par Mgr François-Xavier Maroy*, 18 juin 2006, Archevêché de Bukavu, 2006
- ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Cent ans d'histoire de notre évangélisation (1906-2006)*, éditions de l'Archevêché, Bukavu, 2007
- ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Directoire pastoral à l'usage des agents de l'évangélisation*, 2^{ème} édition, Bukavu, Octobre 2007
- ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Session post-synodale. "Lève-toi... et marche" (Mt 9, 5.6; Mc 2, 9.11; Lc 5, 23.24). Actualisation des options et directives du synode diocésain*, éd. L'Archevêché-Bukavu, 1998
- BENOIT XVI (pape), *Extrait du Message pour le 1^{er} janvier 2008. Journée mondiale de la paix*.
- BENOIT XVI (pape), *L'engagement de l'Afrique (Africaemunus)*, Editions Saint-Augustin Afrique, Lomé-Togo, 2011
- BENOIT XVI (pape), *L'engagement de l'Afrique (Africaemunus)*, Cerf, Paris, 2011
- BIHIN G. & VAN VLAENDEREN Ph., *Gouverner l'Eglise autrement ? Pour une Eglise-Communion*, Evo, Bruxelles, 1998

- *Caritas in Veritate : La doctrine sociale de l'Eglise, ferment du développement intégral*, Accra, Ghana, 26-29 septembre 2010
- C.E.Z., *L'Eglise au service de la Nation zaïroise, Actes de la XI^è Assemblée Plénière de l'Episcopat du Zaïre (28-2 au 5-3-1972)*, Max Arnold éditeur, Bruxelles, 1972
- CHEZA M., *Le synode africain. Histoire et textes*, Karthala, Paris, 1996
- *ChristifidelesLaici*, n° 42.
- Code de droit canonique, latin-français, éd. Centurion_Cerf-Tardy, 1983.
- DE SAINT MOULIN L. & GAISE N'GANZI R., *Eglise et société. Le discours socio-politique de l'Eglise catholique du Congo (1956-1998)*, t1, *Textes de la Conférence épiscopale*, coll. « Documentation du Christianisme africain, 8 », éd. facultés catholiques, Kinshasa, 1998
- *Deuxième Assemblée spéciale du Synode des Evêques pour l'Afrique, Message final* (23 octobre 2009)
- JEAN-PAUL II (pape), *Ecclesia in Africa*, n° 112.
- JEAN XXIII (pape), *Mater et Magister*, 1961
- JEAN-PAUL II (pape), *Sollicitudineisocialis*, 1987
- KAGARAGU N., *Emigani bali bantu. Proverbes et maximes des Bashi*, Libreza, Bukavu, 1976
- LEON XIII (pape), *Lettre Encyclique. Au milieu des sollicitudes du 16 février 1892*, dans *Acta Sanctae Sedis (ASS)*, 24 (1892)
- LORENT A., *Management et structures d'Eglise. Vers un sens pastoral de la gestion*, Lumen Vitae, 2013
- MAKIOBO C., *Eglise catholique et mutations socio-politiques au Congo-Zaïre. La contestation du régime Mobutu*, L'Harmattan, Paris, 2004
- MINANI K., *Le rôle politique de l'Eglise aujourd'hui en Afrique*, Groupe Jérémie, Bukavu, 1995
- MOSMANS G., *L'Eglise à l'heure de l'Afrique*, Casterman, Belgique, 1961
- MUKANYA KANINDA-MUANA J.-B., *Eglise catholique et pouvoir au Congo-Zaïre*, L'Harmattan, Paris, 2008
- MUGARUKA R., « Le rôle sociétal des églises et, en particulier, de l'Eglise catholique en République Démocratique du Congo, cinquante ans après l'accession du

pays à l'indépendance », in « *Convertissez-vous et croyez au message du salut* » (Mc 1, 15).

- MUGARUKA R., « Convertissez-vous et croyez au message du salut » (Mc1, 15). Chroniques de la République Démocratique du Congo en crise de repères, t1, édition Feu torrent, Kinshasa, 2011
- MUGARUKA R., *Rôle de l'Eglise dans l'accompagnement des fidèles aux échéances électorales*, 8^{ème} FORUM / RENADHOC, Kinshasa, avril 2011
- MUGARUKA R., « Les universités congolaises cinquante ans après l'accession de la RDC à l'indépendance : bilan et perspective », in « *Convertissez-vous et croyez au message du salut* » (Mc1, 15), t2, éd. Feu torrent, 2011
- NGOMO-OKITEMBO L., *L'engagement de l'Eglise catholique au Zaïre, 1960-1992*, éd. L'Harmattan, Paris, 1998
- OYATAMBWE W., *Eglise catholique et pouvoir politique au Congo-Zaïre. La quête démocratique*, L'Harmattan, 1997
- PAUL VI (pape), *Populorum Progressio*, 1967
- PAUL VI (pape), *Exhortation apostolique, Evangelii nuntiandi*, (8 décembre 1975), n° 15, AAS 68
- REMOND R., *Religion et société en Europe. La sécularisation aux XIXème et XXème siècles 1789-2000*, 2^e éd. du Seuil, Paris, 2001
- ROELENS V., *Instructions aux missionnaires Pères Blancs du haut-Congo. 5^e Partie. Ecoles – Auxiliaires Indigènes*, Baudouinville, Vicariat apostolique du Haut-Congo, 1921 (article II)
- SCEAM, *Justice et évangélisation en Afrique. Exhortation des Evêques du SCEAM à l'adresse de tous les ouvriers apostoliques. Sixième Assemblée Générale*, Yaoundé, 29 juin au 5 juillet 1981. coll. "Evangéliser", éd. L'Epiphanie, Kinshasa, 1981, n°18.
- WEABEY F., *L'Eglise et la politique en Afrique. Eléments de réflexion pour dédramatiser le débat*, L'Harmattan, Paris, 2009
- XXX, ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Session pastorale. « Lève-toi... et marche »* (Mt 9, 5. 6); (Mc 2, 9.11 ; Lc 5, 23.24). *Actualisation des options et directives du synode diocésain*, éd. l'Archevêché-Bukavu, 1998, 61.
- XXX, *Chronique de la Société des Missionnaires d'Afrique (Pères Blancs)*, 30ème année, 1908, t.35, Imprimerie des missionnaires d'Afrique, Alger 1908, 505-515

- XXX, « Déclaration » de l'Episcopat du Congo et le « Manifeste » de *Conscience africaine* qui furent publiés les 29 juin et 30 juin 1956.
- XXX, Déclaration des évêques de Belgique, *Ne saviez-vous donc pas interpréter les signes des temps ? (Cf Mt 16, 3b)*, Nouvelle série n°35, avril 2007.
- XXX, *Quelle Eglise pour l'Afrique du troisième millénaire ? Contribution au Synode spécial des Evêques pour l'Afrique. Actes de la Dix-huitième Semaine théologique de Kinshasa du 21 au 27 avril 1991*, FCK, Kinshasa, 1991.
- XXX, *Présentation de l'Archidiocèse de Bukavu à l'occasion de la prise de possession canonique par S.E. Mgr François Xavier MAROY RUSENGO, Archevêque Métropolitain de Bukavu*, dimanche 18 juin 2006.
- XXX, *Règles de la Société des missionnaires d'Afrique*, Typographie A. Jourdan, Alger 1876.

3. Articles de revue et pièce théâtrale

- KHILNANI S., « La « société civile ». Une résurgence », *Critique internationale*, 10, 2001
- ARCHIDIOCESE DE BUKAVU, *Bulletin d'information du BDOM n°4*, BDOM/2001-2002
- *AfricanAffairs*, 106/423, 2007
- *Afrique contemporaine*, n°227/3, 2008
- BUHERWA D., *Et après ?!... Une pièce en trois actes et dix tableaux*, CERUKI, Bukavu, 2003
- *Bulletin agricole du Rwanda*, Avril 1979
- *Bulletin APAD*, n°15, mai 1998
- *Bulletin de liaison mensuel du Centre d'Etudes, de Documentation et d'Animation Civique*, 12^{ème} Année, n° 82 du 13 juillet 2009
- *Cahiers africains : Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, n°19-20, L'Harmattan, Paris, 1996
- *Cahier d'économie politique. Histoire de la pensée et théorie*, n° 56, L'Harmattan, 2009
- *Cahiers Africains*, numéros 9 à 11.

- *Canadian of Africa Studies*, vol. 36, n°1, 2002
- *CONGO-AFRIQUE* n°402-403, Février-Mars 2006
- *CONGO-AFRIQUE* n°417, Septembre 2007.
- *Congo-Afrique* (Septembre 2008), n°427
- *Congo-Afrique*, n°432, 2009
- *Congo-Afrique* (Janvier 2010), n°441.
- *Congo-Afrique* n°444, avril 2010
- *Congo-Afrique* n° 460, décembre 2011
- *Congo-Afrique* n°458, octobre 2011
- *Critique Internationale* n°1, Automne 1998.
- *Critique internationale*, 10, 2001
- DAMON J., *Lutter contre la pauvreté. Perspectives face à la crise*, n° 957
- *D.C.*, 1913 (2mars 1986), n° 77-79
- *Défis du Sud*, n°72, 2006
- *Dialogue*, Kigali, novembre-décembre 1978, n° 71
- *Dimanche Numéro 40* –www.infoCatho.be. Hebdomadaire du 18 novembre 2012
- *Direction des études analytiques documents de recherche*, n° 270, Canada, 2005.
- *Documentation et information africaine*, n° 655, 27 juillet 1979.
- *Documentation et Information Africaines (D.I.A.)* du 27 mai 1992
- *Does Money matter? The effect of school Resources on Student achievement and adult Success*, G. Burtless (rev.), Brookings Institute, Washington D.C. 43-73, 1996
- *Economic Development and Cultural Change*, vol. 19, n° 1, October 1970
- *Géokin*, vol. IV, n°2, juillet-décembre 1993
- *Géopolitique Africaine. Afrique, Etat de droit et développement*, *Revue trimestrielle* n° 24, Octobre-Décembre 2006
- *HAKI YETU, Mensuel de liaison d'héritiers de la justice, asbl, dixième année*, numéro janvier-mars 2009
- *JEUNE AFRIQUE* n°2366 du 14 au 20 mai 2006
- *Journal Le Monde*, « Afrique : le retour du peuple », n° du 13.0390
- *Journal of economic Literature*, n°24, 1986
- *KARIBU*, n° 156-157-158 juillet à Septembre 2012

- *KARIBU, Bulletin de liaison et d'animation humaine et chrétienne*, n°129, Bukavu, Février 2010
- *KARIBU, Bulletin de Liaison et d'Animation humaine et chrétienne*, 13^{ème} Année, n° 144 juin 2011
- *KARIBU*, n°100, décembre 2007
- KIRAT T, *Géopolitique Africaine. Afrique, Etat de droit et développement*, *Revue trimestrielle* n° 24, Octobre-Décembre 2006
- *KWETU-KWENU* n°2 septembre 2007.
- *L'Africain*, n°171, Toussaint 1995
- LASCOUMES P. & VALLUY J., « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politiques publiques ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel », *Sociologie du travail*, n° 4, 1996.
- *La Revue internationale et stratégique* 85, Printemps 2012
- *Le Monde diplomatique*, Février 2000
- *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, déc. 1998
- MALULA J., « L'âme noire face à l'Occident », *Afrikakring*, n°4, 1958.
- MARTY F., « La privatisation des services publics : fondements et enjeux », *regards croisés sur l'économie*, 2007/2-N°2
- MAZALTO M., *Nouvelles réglementations sur les ressources naturelles et inégalités en Afrique : l'expérience de la RD Congo dans le cadre du colloque du Centre Etudes Internationales et Mondialisation (CEIM) : « Ombres et lumières de la mondialisation »*, Montréal, UQAM, le 23 novembre 2004
- *Metro du mardi 8 mai 2012* – n° 2559
- *Mondes en développement*, vol. 36, n° 143, 2008/3
- *Politique Africaine*, 1999, 73
- *Prospective et Santé*, Printemps 1978, n°5
- *Problèmes économiques*, n°2.578 du 12 août 1998
- *Promouvoir le capital social en vue d'une société d'inclusion. Partenariats pour approches innovatrices en Europe*, n° 38, 14 mars 2008
- *Questions internationales*, n° 5 janvier-février 2004
- *Reflets perspectives de la vie économique, la santé a-t-elle un prix ?*, *Revue bimestrielle*, tome XXVI, mai-juin 2/3, Bruxelles, 1992

- *Religions africaines et Christianisme, Colloque Internationale de Kinshasa*, du 09 au 14 janvier 1978
- *Renaître*, n°9, 15 mai 1994, année III.
- *Renaître*, n°12-13, 30 juin 1994
- *Renaître* n°24 du 31 décembre 2006 – Année XV
- *Revue cadice-inso*, n°44, 4^{ème} trimestre, 1985
- *Revue Canadienne de santé Publique*, vol. 87, supplément 1, Mai, Juin 1996.
- *Revue française de sociologie*, XXIX, 1988
- *Revue française de Sciences Politiques*, vol. 55, 1, février 2005
- *Revue française d'administration publique* n°87, Juillet-septembre 1998.
- *Revue française de gestion*, 2008/3, n°183
- *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005
- *Revue française de sociologie*, XXIX, 1988
- *Revue cadice-inso*, n°44, 4^{ème} trimestre, 1985.
- *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, 1998
- *Revue internationale de politique comparée. La Nouvelle Gestion Publique*, vol. 11, n°2, 2004
- *Revue internationale et stratégie*, vol. 2, n°66, 2007
- *Revue trimestrielle* n° 24, *Jeune Afrique* 1969, numéro spécial annuel, l'hebdomadaire du monde nouveau Octobre-Décembre 2006.
- *Tradition, Spiritualité et Développement, Actes de la XIIIème semaine philosophique de Kinshasa*, F.C.K., 1993
- XXX, *Les Dossiers de l'action sociale catholique*, n°2, février 1956
- XXX, *Le Soir Magazine, Hebdomadaire*, n°4071 – 30 juin 2010,
- XXX, *KWETU-KWENU* n°2 Septembre 2007
- *YAMBI MAGAZINE DE LIAISON DES CONGOLAIS DE L'UNION EUROPEENNE*, n°2 Bimestriel Janvier / Février 2010
- *Zaire-Afrique*, n°303, mars 1996

4. Thèses

- BALAAMO M. J.-P., *Eglises et Etat en République démocratique du Congo du Congo*, L'Harmattan, 2008.
- BISIMWA KABASHA P., *Droit et responsabilité face aux enjeux de la déclaration d'Alma ATA (1978). Une étude de droit international de la santé en RDC*, Pontificia Universitas Lateranensis, Romae 2012
- BITAKWAMBA G., *Stratégies de réduction de la pauvreté.....*
- *Histoire du droit congolais des religions (1885-2003)*, L'Harmattan, 2008
- CHARLIER S., *L'économie solidaire au féminin : quel apport pour l'empoderamiento des femmes ? Une étude des cas dans les Andes boliviennes*, thèse de doctorat en sciences sociales (développement-population-environnement), UCL, CIACO, 2006
- HEREMANS R., *Mission et écoles. L'éducation dans les missions des Pères Blancs en Afrique centrale avant 1914. Objectifs et réalisations, Première partie, Thèse de doctorat*, UCL 1978 (inédit)
- KIENGE-KIENGE R., *Le contrôle policier de la « délinquance » des jeunes à Kinshasa. Une approche ethnographique en criminologie*, thèse de doctorat, UCL, 2005
- KITUMAINI J.M.V., *Nouveaux enjeux de l'agir socio-politique de l'Eglise face aux défis de la société en Afrique. Application à l'Archidiocèse de Bukavu (RD Congo) à travers ses magistères successifs*, L'Harmattan, 2011.
- MUGHENDI N., *Guerres récurrentes en RD Congo*, L'Harmattan, 2010
- MUHINDUKA DI-KURUBA D., *Gestion additive, biens publics et fourniture de l'électricité dans la région de Bukavu (RD Congo)*, UCL (thèse) 2010.
- MUKABALERA J., *Monseigneur Christophe Munzihirwa, Romero du Congo? Le concept de martyr de béatification et de canonisation, revisités à la lumière de l'histoire religieuse contemporaine*, ULB, 2003 (inédit)
- NDAYEGAMIRE A., *Elargir le champ de conception des indicateurs sociaux. Proposition d'une approche relationnelle à partir du contexte socioéconomique des années 90. Cas du Burundi*, thèse, UCL, 2007.
- SCHIFFINO-LECLERCQ N., *Le traitement des crises politiques en démocratie. Comparaison d'études de cas belges*, UCL, 2000

5. Mémoires

- BALEGAMIRE M. J., *Grassroots development initiatives for resisting political violence in Sud-Kivu, East of the Democratic Republic of Congo from 1990 to 2004*, (Memoire), KUL, 2005
- BARHOLERE V., *Promotion de la santé, itinéraires thérapeutiques et « marché de la santé » au Sud-Kivu. Pratiques locales, enjeux et perspectives*, UCL (mémoire), 1999
- GANYWAMULUME MIRINDI J.C., *Le droit à l'Education en RDC. Plaidoyer pour une jouissance effective*, DES, UCB, 2010
- IYELI B., *Sida et dépression mentale. Pour une prise en charge culturellement significative de la femme atteinte déprimée à Kinshasa*, KUL, 2005, mémoire)
- KADUNDU P., *Entreprenariat et pauvreté à Bukavu (RD Congo). Une contribution socio-anthropologique au fonctionnement des organisations*, Université Paris IX - Dauphine, 2004, DEA (mémoire)
- LUBULA M., *Analyse de la demande d'éducation, Approche macro-économique*, Mémoire, Faculté de sciences économiques, U.C.B., 2000.
- MATABARO M., *L'évolution de la fonction enseignante à Bukavu au niveau de l'enseignement primaire et secondaire (1928-1987) (mémoire)*, Bukavu, 1987
- MUHINGISA J. P., *L'Eglise catholique dans le contexte politique de la RDC*, DEA, Ulg, 2007
- MUKABALERA C. J., *L'action pastorale de Monseigneur Christophe Munzihirwa dans les conflits du Sud-Kivu. Analyse critique et perspectives pastorales*, DEA, UCL, 1999
- MUZIGIRWA M. E., *Genre, pauvreté des ménages et efficacité interne de l'éducation primaire au Sud-Kivu (RD Congo)*, UCB, 2008 (mémoire).
- NDAYISHINGUJE D., *La privatisation des services publics au Burundi : cas de l'Office National des Télécommunications, « ONATEL »*, UCL (mémoire), septembre 2010
- NJANGU K., *Essai de l'organisation médicale belge au Zaïre : cas de la FOMULAC-KATANA et du CEMUBAC-IRS/LWIRO (1880 à 1983)*, ISP-Bukavu (mémoire), 1986
- NJIMBU KABWIT E., *Du régime juridique des associations mutualistes en droit congolais. Cas spécifique des mutuelles de santé*, UCB (mémoire), 1999

- SAFARI KARUME R., *Performances financières des mutuelles de santé au Sud-Kivu*, UCB (mémoire), 2011
- VAN HAUTE C., *Analyse des relations entre ONG et entreprises*, UCL, 2006

6. Dictionnaires

- AKOUN A., BALLE F. (et al.) (éd.), *Dictionnaire de politique*, Larousse, 1979
- BOUSSAGUET L. & alii, *Dictionnaires des politiques publiques*, Sciences politiques, 2004
- HERMET G. & alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, A. Collin, Paris, 1994
- MESSNER F. (dir.), *Dictionnaire du Droits des Religions*, éd. CNRS, Paris, 2010
- *Dictionnaires des droits de l'Homme*, PUF, Paris, 2008
- *Dictionnaires des Sciences économiques et sociales*, Bréal, Rosny, 2002
- *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Politiques, 2004
- *Encyclopaedia Universalis*, 2007
- SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de Droit international public*, Bruxelles, 2001

7. Constitution, Conventions et décret de législation

- *Ecoles Conventionnées Catholiques*, Kin. 1978.
- *Constitution de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa – octobre 2011
- *Convention de Lome IV*, articles 7 et 252, al. 1^{er}, c
- *Convention-cadre de partenariat n°1250 CAB/MIN/SP/009/2007 du 20 septembre 2007 entre le Gouvernement de la RD Congo et le comité permanent des évêques du Congo asbl, portant sur la collaboration dans le domaine de la santé*, Kin. 2007
- *Document de politique générale du Conseil national de Santé et du bien-être de la République du Zaïre*, mars 1975, archives de la FOUMULAC
- *Ministère de la santé, Vade-mecum du Partenariat dans le secteur de santé*, Kinshasa, septembre 2003
- *Ministère de la santé, Stratégie de renforcement du système de santé*, RD Congo, juin 2006

- *Recueil des directives et instructions officielles*, 2^e édition, 1986
- *Stratégie de renforcement du système de santé*, RD Congo, juin 2006
- *Plan stratégique quinquennal du Bureau Diocésain des Œuvres médicales de Bukavu (BDOM-Bukavu)*, mars 2004

8. Rapports

- BANQUE MONDIALE, *Rapport mondial*, 1990
- BDOM, Rapport annuel 2008.
- OCDE, *Programme de gestion du rendement à la fonction publique fédérale du Canada. Régir la performance dans le secteur public*, Colloque tenu du 12-13 mars 2002, Berlin
- PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, De Boeck Université, 1999
- PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2001
- UNICEF, *Rapport annuel*, 2003.
- UNESCO, *Rapport annuel*, 2003 et 2008.
- *Rapport de la mission CEE au Congo, problèmes humains*, fascicule V, 1963
- *Rapport annuel 2008 BDOM-Bukavu*
- *Rapport annuel 2012 de la province du Sud-Kivu*
- *Statistique élaborée par la mission CEE au Congo*, 1963.
- WORLD BANK, *Governance and development*, Washington DC, The World Bank, 1992
- WORLD BANK, *Sub-Saharan Africa : From crisis to Sustainable Growth*, Washington, The World Bank, 1989.

9. Site internet

- LAURENT P.J., *L'offre de guérison des Assemblées de Dieu du Burkina Faso. Un bricolage un train de se faire entre la société mythique et la modernité globalisée*. Ethnographiques.org, (en ligne). [http://www.ethnographiques.org/n° 14](http://www.ethnographiques.org/n°14), octobre 2007/laurent.html
- <http://www.unites.uqam.ca/grama/>. Site consulté le 11.01.2008.

- <http://www.bdom.bukavu.org> (consulté le 21.04.2010)
- <http://www.afrimap.org/english/images/paper/mali>, consulté le 31.01.2012.
- <http://www.écolesauSud-Kivu>, consulté le 13.09.2012.
- <http://www.démographiedelardc.org>, site consulté le 22.11.2012
- <http://www.congoforum.be/fr/economiedetail.asp>, consulté le 12.04.2013.

ANNEXES

GUIDE D'ENTRETIENS EXPLORATOIRES DU SUJET QUESTIONNAIRE EVOLUTIF DESTINE A L'ANALYSE STRATEGIQUE ET SYSTEMIQUE

1. Les acteurs, leur rémunération et leurs rapports interactifs

- Qui sont les acteurs (partenaires) de la Coordination catholique de Bukavu ?
- Par quels critères ont-ils été choisis, recrutés ou sont promus ?
- De quoi s'occupent-ils et comment pensent-ils réaliser leurs activités ?
- Que pouvez-vous dire de leur manière de conduire leurs actions ?
- Comment ces acteurs sont-ils rémunérés ? Pensez-vous que cette rémunération est équitable et adéquate ? Sinon que faudrait-il pour qu'elle soit équitable ?
- Comment percevez-vous les relations entre les agents (les uns envers les autres) ?
- Selon vous (ou à leurs yeux), quelle importance revêtent ces relations interpersonnelles ?
- Comment se font les contacts des agents avec l'administration ?
- A quelles difficultés se confrontent ces relations interactives (entre agents, et agents-administration) ?
- En cas de conflit, quelles solutions y sont-elles généralement apportées ?
- De quel genre de conflit s'agit-il ?

2. Rationalité (stratégique et limitée) des partenaires

- Comment l'Eglise a-t-elle mérité le choix de l'Etat comme partenaire ?
- Quels sont leurs objectifs ?
- Comment pensent-ils les poursuivre, les concrétiser ?
- En quoi consistent les engagements de l'Etat et de l'Eglise dans ce secteur ?
- A quoi sont obligés les agents (dispositions légales auxquelles il faut se conformer ?)
- Par quelles stratégies, ces partenaires concilient-ils leurs idéologies ?
- Comment communiquent ces deux partenaires et à quelle fréquence ?

3. Dispositifs / Instruments mobilisés dans les relations de pouvoir

a) Eglise-Etat et la construction du référentiel

- Par quoi se caractérisent particulièrement les rapports Eglise-Etat congolais dans le domaine de l'éducation et/ou de la santé ?
- Par quoi se justifient leurs bons ou mauvais rapports ?
- Que dites-vous de l'organisation de leur système de fonctionnement ?

- Qui et à travers quel mécanisme est élaboré le système de régulation ?
- Qui et à quelles conditions sont choisis les acteurs ?
- Quels rôles jouent-ils ?
- Comment les interactions des acteurs aboutissent-elles à une stabilisation de l'ordre local (à Bukavu) ?
- Par quelles normes sont structurés ces rapports ?
- Comment se comportent-ils par rapport à ces normes (lois) ?
- Comment percevez-vous leur manière de conduire leurs actions ?
- En quoi consistent leurs relations avec le reste de la société ?

b) Eglise-CECC (Coordination des Ecoles Conventionnées Catholiques)

- Comment se présentent les rapports Eglise-CECC ?
- Comment leurs relations sont-elles organisées ?
- A quoi sont-ils contraints (à quoi les obligent leurs relations) ?
- Comment et par qui ces obligations ont-elles été instituées ?
- Comment se comportent ces deux acteurs par rapport à ces normes (lois) ?
- Comment percevez-vous leur manière de conduire leurs actions ?
- Comment l'Eglise perçoit-elle les actions de la CECC ?
- En quoi consistent leurs relations avec le reste de la société ?

c) Grands dossiers de gestion des R.H et cas atypiques

Caractère dichotomique ou ambivalent : les agents à double statut public et privé

- A quel statut vous référez-vous pour gérer les agents à double statut et pourquoi ?
- En cas d'infraction ou de délit, à quel statut vous référez-vous et pourquoi ?
- En cas de rupture de contrat, lequel des partenaires gère la situation et pourquoi ?
- Que pensez-vous de la capacité de l'Eglise (gestionnaire des écoles) de légiférer en matière d'enseignement et/ou fixer des taxes ?
- Comment procède-t-on pour décréter, majorer la prime des enseignants ?

Apport réel et intérêt du diocèse dans le fonctionnement des écoles conventionnées catholiques (point de vue financier et politique)

- Que dépense le diocèse dans le fonctionnement des écoles (son apport matériel) ?
- Comment l'Eglise perçoit-elle la défaillance de l'Etat congolais ?

4. Appréciation des résultats

- Comment procèdent ces acteurs pour faire l'évaluation de leurs activités et à quelle fréquence ?
- Par quoi la CECC, les écoles catholiques se distinguent-elles des autres ?

- Selon vous, quel est l'impact de la collaboration Eglise-Etat dans le domaine de l'éducation ?
- A quoi est dû cet impact ?
- Comment les résultats de cette collaboration sont-ils appréciés par l'Etat, et la société ? (Correspondance aux attentes de l'Etat et de bénéficiaires)
- En quoi consistent ses points forts et sa faiblesse ? (satisfaction/insatisfaction, espoirs/déceptions).
- Comment (chacun ou les deux partenaires) compensent-ils à leurs défaillances ?
- Que pouvez-vous particulièrement reprochez-vous à l'Etat, à l'Eglise ?

Enjeu d'accrochage de l'Eglise à sa fonction

- Pourquoi l'Eglise ne démissionne pas face à l'irresponsabilité de l'Etat ?
- Quels intérêts couvre cet accrochage de l'Eglise à cette fonction (quels intérêts aurait-elle à collaborer avec un Etat irresponsable)?
- Et si l'Etat se rétablissait, quels seraient les avantages/désavantages de l'Eglise ?

Recommandations pour une plus-value

- Que faudrait-il pour améliorer le rendement du partenariat Eglise-Etat congolais?
- Quelles en seraient les priorités ?
- Comment faire pour les concrétiser ?
- Selon vous, à quels conditionnements parlerait-on de la réussite d'une convention de collaboration dans le secteur de l'enseignement ?

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO / PROVINCE DU SUD-KIVU
COORDINATION DIOCESAINE ET PROVINCIALE DES ECOLES
CONVENTIONNES CATHOLIQUES DE BUKAVU.

E-mail : cocabkv yahoo.fr Contact : 099 7783 477

CRITIQUES D’EVALUATION

I. ASPECT PASTORAL

Enfance Missionnaire pour les Ecoles Primaires.....	/5
Récollecion et messes aux Ecoles Secondaires.....	/5
Contribution pour la construction de la grotte.....	/5

II. ASPECT PEDAGOGIQUE

Unités pédagogiques et leçons didactiques.....	/5
Visites de classes.....	/5

III. ASPECT ADMINISTRATIF

Acquisition du vade mecum.....	/5
Documents parcellaires.....	/5
Tenue et mise à jour des documents administratifs.....	/5
Enseigne de l’école.....	/5
Respect des directives.....	/5
Discipline des enseignants.....	/5
Discipline des élèves.....	/5

IV. ASPECT MATERIEL

Prime (agent et frais de fonctionnement).....	/5
Frais d’intervention ponctuelle.....	/5
Bulletins.....	/5
Tenue et mis à jour des documents comptables.....	/5
Autres frais (Minerval, Sonas, Sernie, TENAFEP, ExEtat, Formation).....	/5
Opérationnalité du Conseil de gestion.....	/5

COTE

CHIFFREE...../100COTE

SYNTHETIQUE : Elite (85-100); TB (75-84); BON (60-74); BON D’ENCOURAGEMENT (50-59); ASSEZ BON /MEDIOCRE (0-49).