Limites et potentialités d'une gestion participative en matière d'environnement :

le cas des associations spontanées dans les espaces périurbains de la République démocratique du Congo*

*Serge Cogels*** et Daniel Arnoldussen****

Introduction

Les espaces périurbains du Congo se caractérisent par la disponibilité de ressources naturelles locales immédiatement exploitables ou par le transit important de ressources venant de régions rurales plus éloignées. Les produits de la collecte et de l'agriculture issus des espaces périurbains sont destinés, non seulement à l'autoconsommation familiale, mais aussi à l'approvisionnement des marchés urbains fortement demandeurs de denrées alimentaires.

La population tout entière – et par extension, les associations (groupements communautaires de base) – est tournée vers l'exploitation des ressources naturelles locales sous toutes ses formes : collecte de produits forestiers non ligneux, chasse au petit gibier, maraîchage, agriculture vivrière, pisciculture, petit élevage, exploitation de bois de chauffe, de charbon de bois, de vin de palme, de sable (construction), d'argile (briques cuites) et de minerais (Lubumbashi). Les populations des espaces périurbains assurent également leur subsistance en exerçant des activités artisanales (petite menuiserie, métiers du bâtiment, production de briques cuites, etc.), commerciales (denrées alimentaires, ustensiles ménagers de première nécessité, médicaments, etc.) ou par la prestation de services « privés » (transport, soins de santé, etc.).

---

* Ce chapitre se fonde sur les résultats des recherches réalisées dans trois aires périurbaines en RDC (Lubumbashi, Kinshasa, Bukavu) dans le cadre du programme GEPAC.

** Serge Cogels est anthropologue, chercheur à l'Université libre de Bruxelles, enseignant à l'Université de Mons-Hainaut et consultant au GEPFE-Paris. scogels@ulb.ac.be

*** Daniel Arnoldussen est anthropologue, chercheur à l'Université libre de Bruxelles, expert en développement à l'APEFE et consultant. daniel.arnoldussen@ulb.ac.be

Outre les migrants ruraux, qui continuent de s'installer par vagues successives, les aires périurbaines sont occupées par les ressortissants autochtones (premières familles arrivées sur les lieux et leurs descendants) et par des opérateurs privés exploitant les ressources de la zone, mais résidant ailleurs. On note également la présence (modeste) de néoruraux, soit d'ex-citadins qui se sont repliés sur les espaces périurbains. Le nombre de résidents en zone périurbaine ne cesse d'augmenter sous les effets combinés de la croissance démographique interne et d'un exode rural soutenu ; cette forte densité génère une pression accrue sur des ressources naturelles, déjà limitées. De plus, les aires périurbaines sont sollicitées par la demande croissante du marché urbain en denrées alimentaires, et soumises aux appétits (en terres) de gros propriétaires urbains, gérant d'exploitations (« ranches ») de type semi-industriel (pisciculture, élevage, arboriculture).

La densité d'occupation et son corollaire, la pression sur les ressources, nous semblent être des critères pertinents pour mesurer le *continuum* dans lequel s'inscrivent les zones urbaines (où les activités sont focalisées sur le commerce, l'artisanat et les services), les espaces périurbains (cultures vivrières et maraîchages, à forte orientation commerciale ; services partiels) et les zones rurales (autoconsommation prépondérante ; absence de services).

Faute de plan d'urbanisme et de travaux d'entretien, les infrastructures urbaines sont globalement déficientes sur l'ensemble du Congo : urbanisation anarchique, routes détériorées, fourniture erratique d'eau et d'électricité, caniveaux obstrués. Les services publics sont présents, mais peu performants : l'amoncellement des ordures ménagères sur la voie publique est un exemple de lacune qui, au-delà de la simple nuisance, pose de véritables problèmes de santé publique. La situation est identique dans les espaces périurbains, dont les espaces vacants ne cessent d'être investis par des individus issus des zones rurales. Ces derniers y construisent, dans une distribution relativement anarchique, des logements en matériaux semi-durables. Les services de base (eau, électricité, route goudronnée) sont le plus souvent inexistants ou inopérants, les offices chargés des infrastructures publiques étant perpétuellement dépassés par le phénomène d'extension rapide des zones résidentielles.

En dépit de cette situation, l'État est loin d'être absent de la scène : les espaces périurbains hébergent de nombreux services étatiques, dont une majorité d'organes répressifs (police, gendarmerie, police des mines, des frontières, sécurité présidentielle) et une minorité de services répondant aux besoins des populations (état civil, santé, éducation). Cette surreprésentation d'organes répressifs, qui se distinguent par leur caractère prédateur, contribue à renforcer la pression sur les ressources.

Hétérogénéité et ambiguïté des espaces périurbains

Les espaces périurbains se distinguent par leur caractère hétérogène : celui-ci renvoie tant à la multiplicité d'origines des résidents qu'à l'agencement, dans le paysage, d'éléments de type urbain (maisons en matériaux modernes, infrastructures, services administratifs) et de type rural (maisons en matériaux non durables, ressources agricoles et spontanées, chefferie traditionnelle, infrastructures et offre de services lacunaires) (Trefon & Cogels, 2006).

Ce caractère composite se prolonge dans l'espace mental des résidents : pour la majorité d'entre eux, le fait de vivre en zone périurbaine n'est qu'une situation transitoire dans un processus qui, idéalement, doit les amener en ville. Les arguments avancés en faveur de la ville sont tantôt d'ordre idéel (là où il y a l'ambiance), tantôt d'ordre pragmatique (là où s'effectuent les démarches administratives). Dans un cas comme dans l'autre, les avantages – pourtant avérés – des espaces périurbains, telles la position commerciale stratégique ou la modicité du prix de la terre et des loyers, sont occultés. Enfin, les représentations qui fondent ces discours agissent sur l'image de soi que se construisent les résidents des espaces périurbains, et sur celles que leur renvoient les populations urbaines : les premiers se perçoivent comme des citoyens « de la deuxième ville », des villageois évolués, tandis que les citadins les perçoivent, sur un mode péjoratif, comme des villageois, des débrouillards ou des opportunistes.

Les espaces périurbains se singularisent également par leur caractère hybride. Ce caractère, qui apparaît dans les procédures, les règlements, voire les comportements, renvoie au fait que ces zones sont simultanément sous la coupe du pouvoir coutumier et du pouvoir étatique. Si l'hiatus que génère nécessairement la cohabitation – bancale – du droit coutumier et du droit positif touche l'ensemble du pays, il semble particulièrement vivace dans les espaces périurbains, où la pression sur la terre et sur les ressources est particulièrement exacerbée.

De prime abord, chaque type de pouvoir dispose de prérogatives propres. C'est toutefois dans les « cas limites » (zones de superposition entre ces deux juridictions) qu'apparaissent les ambiguïtés et partant, les conflits. Aussi, s'il est admis que le pouvoir traditionnel gère seul les cas d'adultère et d'héritage et que l'État s'occupe des questions pénales, il n'apparaît pas moins que – en matière foncière –, ces deux pouvoirs soient contraints de s'accommoder l'un de l'autre, dans ou hors des limites du droit.

En conséquence, les procédures suivies, à quelque niveau que ce soit, trahissent un manque de transparence et d'uniformité, qui ouvre la porte à tous les abus, le plus souvent au détriment des usagers. L'abus le plus souvent mentionné par les habitants des espaces périurbains renvoie au fait que les

chefs coutumiers vendent (bien que de manière déguisée) les terrains qu'ils mettent à la disposition des usagers. Même si l'administration « ferme les yeux » sur cet aspect, il y a là clairement abus de pouvoir, dans la mesure où – dans les termes du droit coutumier – la prérogative du chef est de gérer et de distribuer les terres, et non de les vendre. Dans ce contexte, comme c'est le cas à Maluku (commune de Kinshasa), la population trouve superflue et non fondée la quote-part (taxes, amendes) réclamée par l'autorité coutumière, ponction qui vient s'ajouter à celles qu'ils subissent déjà quotidiennement de la part de la police, des douaniers ou des agents du fisc.

Dans cette situation de précarité foncière[1], où toute forme d'investissement ou de capitalisation est menacée par l'arrivée d'un plus fort ou mieux placé, il y a peu de chances que l'exploitant soit attentif aux discours prônant une attitude rationnelle et durable à l'égard des ressources naturelles et de leur exploitation. En effet, pourquoi se priver d'exploiter le bois de chauffe aujourd'hui, alors qu'il risque d'être ramassé par un tiers demain ?

Aussi, sur le plan environnemental, les discours tenus spontanément par les acteurs des espaces périurbains sont-ils totalement exempts d'ambiguïté. Les enquêtés sont unanimement d'accord sur le fait que l'exploitation des ressources de l'environnement est l'un des moyens cruciaux dont ils disposent pour – au moins – survivre, et – au mieux – sortir de leur précarité.

Les associations dans les espaces périurbains

La présence d'associations endogènes est attestée dans tous les espaces périurbains de RDC où nous avons travaillé. Il s'agit de groupements communautaires que les populations créent spontanément pour faire face aux défis de la vie quotidienne. Ces groupements allient certaines formules traditionnelles de collaboration aux « modèles associatifs » occidentaux. Les enquêtes menées dans les différentes aires étudiées donnent des résultats fort contrastés : si, en périphérie de Bukavu et à Kimbanseke[2] (Kinshasa), plus de 60 % des personnes interrogées affirment appartenir à une association[3], le phénomène associatif apparaît nettement plus mitigé autour de Lubumbashi et à Maluku (Kinshasa), au regard du nombre restreint d'associations véritablement représentatives et/ou opérationnelles[4].

---

[1] L'exploitant ne dispose d'aucun titre reconnu légalement pour le terrain qu'il occupe.

[2] Enquête quantitative menée auprès de 379 habitants du quartier Malonda de la commune périurbaine de Kinshasa appelée Kimbanseke.

[3] Des taux d'adhésion similaires (> 60 %) ont été obtenus dans une zone périphérique de Bangui (RCA) ainsi que dans le quartier Essos de Yaoundé (Cameroun).

[4] Des études menées en périphérie de Brazzaville (Loukanga I) mettent également en évidence la pauvreté numérique et opérationnelle des associations recensées (Programme GEPAC).

Cette disparité n'est pas uniquement numérique : elle s'affirme également en termes de taille, de degré de formalisation ou d'organisation, d'objectifs et de longévité. Les associations les mieux positionnées rassemblent plusieurs centaines de membres, disposent d'une organisation solide et fournissent de multiples services à leurs adhérents (Assenmaker *et al*., 2007) : aides en cas d'imprévu (maladie, accident et deuil) et interventions lors d'événements prévisibles (mariage, naissance ou communion). À cela s'ajoutent la création de « caisses » (de crédit, d'épargne, d'appui aux frais de scolarité), le fonctionnement de tontines monétaires, de biens ou de services (Henry *et al*., 1991 ; Lelart *et al.*, 1990) et l'organisation de cultures ou d'élevages collectifs. Enfin, l'association est un lieu de convivialité et de soutien moral qui, aux yeux de ses membres, contribue à améliorer les conditions d'existence.

À un autre échelon, certaines associations ne regroupent que quelques commerçant(e)s, autour de la vente d'un produit spécifique (la *chikwanga*[5], par exemple) ou de la gestion collective d'une partie des activités commerciales (notamment le transport et l'achat des marchandises), afin de diminuer les coûts, de réguler les prix de vente et l'accès aux emplacements sur les marchés, et de se défendre contre les « tracasseries administratives ».

La fonctionnalité réelle de ces services reste toutefois fort variable, car les associations présentent des niveaux divers d'opérationnalité qui ne sont pas toujours cohérents avec les objectifs qu'elles prétendent atteindre. On relève d'ailleurs quelques cas extrêmes d'associations « qui n'en portent que le nom » et se réduisent, sous couvert d'organisation collective, à une simple accumulation d'individus profitant de cette « enveloppe » pour faciliter leur accès à la terre et aux ressources, ou pour bénéficier d'un financement extérieur exigeant le principe associatif comme condition d'octroi d'un appui pécuniaire.

L'importante diversité des associations est notamment liée à la variété des éléments fédérateurs autour desquels elles se constituent. Les associations se structurent autour d'une identité commune (ressortissants d'un même village, d'une même région, d'un même clan ou d'une même ethnie), d'une appartenance commune (quartier, confession religieuse ou profession), ou d'un sous-groupe ciblé (adhérents de même sexe ou du même âge).

En ville, comme en zone périurbaine, les associations fonctionnent sur des logiques sociales et économiques similaires. Dans la majorité des cas, les réseaux d'entraide et de soutien appuient ou précèdent les activités économiques. Leur succès repose sur un système de réciprocité fondé sur le principe du don et du contre-don (Mauss, 1950 ; Ndione, 1994 ; Latouche, 1998). Le lien ainsi créé entre les associés ne peut être rompu sans que l'auteur encoure une sanction sociale.

[5] Manioc fermenté, raffiné, conditionné et cuit dans des feuilles d'amarantacées.

Le fonctionnement associatif repose donc sur des mécanismes de solidarité et sur un système de pression sociale interne, utilisés pour défendre les intérêts communs. À ce titre, certaines associations constituent des groupes de pression efficaces, capables d'interpeller – voire de faire céder – les autorités sur des mesures qu'elles jugent contraires à leurs intérêts. Ainsi, à Bukavu, les associations professionnelles (vendeurs de chaussures, de vêtements, de médicaments et de bois d'œuvre, cambistes[6], chauffeurs de taxi) constituent de véritables *lobbies* à caractère corporatiste, capables de se faire entendre par les plus hautes autorités de la Province si les enjeux l'imposent. On trouve néanmoins des cas inverses tels que le groupe syndical EMAK de Lubumbashi : bien que ce dernier ait – officiellement – pour vocation de défendre les intérêts des creuseurs artisanaux, il semble bien qu'il ait adopté une conduite se réduisant à ponctionner ses adhérents (Global Witness, 2006).

Associations et ressources naturelles

Si le contexte urbain suscite la création d'organisations de nature variée (associations religieuses, de commerçants, de ressortissants, de jeunes, de femmes, etc.), les espaces périurbains abritent davantage d'associations axées sur l'exploitation des ressources naturelles domestiques (agriculture, élevage, pisciculture) ou sauvages (PFNL, bois de chauffe). Ici aussi les situations sont contrastées : des associations de ce type sont, soit fortement représentées (comme, par exemple, à Kimbanseke), soit marginales (Maluku, Lubumbashi) : cette disparité est corrélée, du moins en partie, au volume des ressources présentes dans ces sites respectifs.

Toutefois, le constat fait dans les espaces périurbains à l'échelon de l'acteur individuel (cf. *supra*) se vérifie à celui de l'association. À de rares exceptions près, les associations organisées collectivement autour de l'exploitation du milieu (ou de l'une de ses ressources), ne se préoccupent guère, à l'heure actuelle, d'un quelconque risque de précarisation des ressources (sur lesquelles, par ailleurs, elles fondent leur activité) et, partant, d'une quelconque nécessité de gérer la ponction qu'elles exercent sur ces mêmes ressources, de manière à en garantir la reproduction.

En effet, tout producteur est mobilisé par des impératifs de « débrouille » quotidienne, qui relèguent les considérations de type environnemental au dernier rang de ses priorités. Dans les conditions actuelles, l'exploitation intensive de l'environnement conduira nécessairement à l'épuisement total de certaines ressources et à la raréfaction d'autres (à la suite de la chute de fertilité des sols). C'est la situation qu'on observe en périphérie de

[6] Dans l'est de la RDC le terme « cambiste » désigne les personnes qui, dans la rue, effectuent le change entre le franc congolais et le dollar (ou accessoirement l'euro).

Lubumbashi, où les activités agricoles ont totalement cédé le terrain à l'exploitation (illégale, donc précaire) des minerais.

Potentiel des associations

La communication entre les adhérents fait partie intégrante du fonctionnement associatif. Aussi, les associations disposent-elles, dans le cadre de leurs champs d'intervention respectifs, de potentialités en matière de diffusion d'informations et de sensibilisation. Des groupements de maraîchers, par exemple, organisent des séances de perfectionnement des techniques agricoles ; des associations de pisciculteurs paient leurs membres pour qu'ils assistent à des séminaires de formation ; des associations de femmes donnent des exposés sur les soins des nouveau-nés, l'hygiène familiale ou la nutrition ; des associations professionnelles récoltent des informations techniques relatives à la gestion de leurs activités commerciales.

Ces capacités communicationnelles ne sont généralement mobilisées que dans la mesure où les intéressés y trouvent un bénéfice immédiat. Néanmoins, lors de circonstances particulières, il arrive que les informations diffusées débordent du périmètre ordinaire des activités de l'association et portent sur des problématiques d'intérêt collectif. Ainsi, lors de la période préélectorale (2006), les membres de certaines associations de Bukavu se sont réunis pour suivre des débats sur les programmes des candidats et sur les enjeux électoraux. Des associations peuvent également relayer en leur sein des informations sanitaires renvoyant à des problématiques de santé publique majeures (importation de poulets européens contaminés par la dioxine, dommages causés par la consommation d'alcool frelaté, facteurs de transmission du sida et extension de l'épidémie, etc.).

Si les bénéfices générés par les activités et les services propres aux associations sont le plus souvent destinés à leurs seuls adhérents, il arrive, dans certains cas, que des groupements s'affranchissent de ce cadre et proposent un service aux habitants du quartier dans lequel ils sont ancrés. Des associations, situées à Bukavu, gèrent la distribution d'eau ou d'électricité ; d'autres offrent différents services relevant, en principe, du domaine public, tels des maternités, des centres de santé, l'entretien des voiries, la collecte des ordures ou le maintien de la sécurité publique. Ces exemples permettent d'illustrer la capacité d'ouverture de certains groupements et leurs prédispositions à gérer des projets qui transcendent la seule satisfaction d'intérêts particuliers.

De même, en proposant des services qui pallient les déficiences des pouvoirs publics, et en prenant des initiatives citoyennes hors de leur champ d'action originel, certaines associations pourraient devenir, dans les espaces périurbains, les embryons d'organisations civiles à caractère citoyen.

Limites des associations

Le renforcement de la dimension citoyenne qui apparaît en filigrane dans le fonctionnement des associations se heurte toutefois à deux problèmes majeurs. D'une part, on ne peut dévier les associations de leurs objectifs initiaux (centrés sur la défense des intérêts de ses adhérents) sans prendre le risque d'affaiblir, voire de détruire, leur fragile équilibre ; d'autre part, en RDC, il n'existe pas d'espace formel où une mobilisation citoyenne autour de questions collectives puisse s'exprimer, non seulement en matière de revendications singulières, mais également à l'échelle de la prise de décision sur des problématiques collectives.

Nos recherches montrent que l'avis des populations pèse peu aux yeux des représentants administratifs, sinon dans les situations extrêmes : sous la pression d'un syndicat (grève des transporteurs) ou sous la menace d'une rupture de la paix sociale par la masse des pauvres marginalisés (dockers). Enfin, si l'on regarde plus en amont, on constate qu'il n'y a tout simplement pas, en matière de gestion des ressources naturelles, de décisions prises par les autorités compétentes, sinon au cas par cas, et de manière peu transparente.

Comment, dans ces conditions, concrétiser le lien supposé entre dynamique associative et participation citoyenne ? Comment, *a fortiori*, mobiliser les acteurs locaux autour d'une cause qui, visant le développement durable et la gestion rationnelle des ressources, va de fait remettre en question leur rapport utilitariste à la terre et aux ressources et risque fort d'affecter à terme les revenus qu'ils en tirent ?

Avant d'aborder cette question, nous proposons de définir (i) les indicateurs qui permettent de se prononcer sur le caractère opérationnel (ou non) d'une association et (ii) les conditions d'éligibilité d'une association à l'octroi d'un appui extérieur. Nous nous interrogerons ensuite sur (iii) le lien supposé entre dynamique associative endogène et citoyenneté et définirons les dispositions nécessaires pour que les potentialités des associations puissent s'exprimer : dans quelles conditions peuvent-elles devenir le terreau de l'émergence d'une attitude citoyenne, en général, et d'une sensibilité environnementale, en particulier ? Enfin (iv), nous porterons notre attention sur le contexte institutionnel dans lequel évoluent ces associations, et sur les aménagements dont ce cadre devrait faire l'objet pour que les potentialités citoyennes des associations (ou de certains de leurs membres) puissent s'exprimer pleinement.

Identification et évaluation des associations

L'identification des associations présentes dans une zone d'intervention choisie (étape I) est nécessairement suivie d'une visite auprès de chacune

d'entre elles. Ces visites permettent de s'assurer de leur existence réelle ; elles consistent en entretiens avec les membres du bureau et quelques associés afin de s'informer sur le fonctionnement, la structure, les flux (de biens et d'argent) et les objectifs du groupement. Elles supposent également qu'on assiste à au moins une assemblée générale.

L'exercice suivant consiste à évaluer ces associations et à estimer les opportunités dont disposerait un opérateur extérieur désireux de renforcer leurs capacités effectives, de favoriser les dynamiques citoyennes à l'oeuvre en leur sein et de promouvoir leur intérêt pour les problématiques environnementales. Quelques critères fondamentaux permettent d'opérer un choix parmi les associations susceptibles de bénéficier d'un appui. Elles devront justifier d'une durée d'existence préalable suffisamment longue (quatre à cinq ans) pour garantir leur pérennité. Elles devront compter au moins dix à quinze membres effectifs, car, en deçà de ce seuil, elles ne peuvent prétendre avoir un impact significatif, ni sur leurs membres ni sur l'environnement externe. Il est bien sûr indispensable de vérifier si l'association candidate offre effectivement à ses membres les services qu'elle affirme leur proposer. La crédibilité d'une association se mesure également à la tenue régulière de réunions et à l'existence de liens de convivialité et de solidarité tangibles (observables lors de repas festifs, de visites et de conseils en cas de difficultés).

Elles devront également être représentatives de leurs membres et appliquer des règles de fonctionnement de type démocratique. Deux indicateurs permettent de mesurer cette dimension : d'une part, l'association devra avoir été créée sans intervention extérieure, à l'initiative exclusive de ses membres, et d'autre part, elle devra disposer de mécanismes de décision et de contrôle collectifs. Pour ce dernier point, nous pensons notamment au recours à un mode de nomination consensuel des membres du bureau, à l'existence de procédures de contrôle des activités du comité dirigeant par les adhérents et à un souci de transparence de la part des responsables financiers.

Il faut toutefois garder à l'esprit que le fonctionnement associatif n'est jamais totalement démocratique : il suppose l'implication de *leaders* qui, en contrepartie des charges qu'ils assument, bénéficient d'un prestige et d'un pouvoir accrus au sein du groupement. Ces formes de « reconnaissance » se répercutent à leur tour positivement sur les réseaux de parenté, le pouvoir local ou économique (Peemans, 1997) auxquels les *leaders* associatifs appartiennent simultanément. De même, les succès engrangés au sein de ces réseaux viennent renforcer en retour, l'image et la notoriété de l'association.

Aussi, cette concentration de pouvoirs dans les mains d'une seule et même personne peut générer une asymétrie entre le *leader* de l'association et ses membres. Bien que cette disparité soit admise, les adhérents doivent néanmoins disposer de garde-fous. Des mécanismes effectifs de contrôle doivent alors les aider à canaliser l'influence du *leader* sur l'association, et à

équilibrer les forces en présence. En effet, le but est de freiner le *leader* dans ses velléités d'instrumentalisation en vue de satisfaire, soit ses intérêts personnels, soit les intérêts de ses autres réseaux d'appartenance.

Conditions d'appui des associations

Quelles sont, à présent, les précautions à prendre lors de la mise en œuvre d'un programme d'appui à une association (étape II) ? Toute forme d'appui doit nécessairement se fonder sur deux principes : il s'agit (i) d'altérer le moins possible le fonctionnement originel de l'association ; (ii) de respecter autant que possible ses choix quant à la nature, la forme et l'ampleur de l'appui attendu. L'approche que nous proposons est donc résolument participative : les associations sont considérées comme des partenaires responsables et capables d'identifier leurs besoins mieux que quiconque. D'autres recommandations étoffent ces deux principes généraux conditionnant l'octroi d'une aide efficace aux associations :

- ne pas exiger l'officialisation de l'association et de son fonctionnement, car, d'une part, de nombreuses structures fonctionnent à la satisfaction de leurs membres sans documents écrits ou officiels et, d'autre part, l'officialisation peut entraîner des modifications souvent préjudiciables au fonctionnement ;
- ne pas exiger une augmentation du nombre d'adhérents, afin que l'association corresponde à des critères de taille préalablement définis dans les termes de référence des projets ;
- s'assurer que les processus de décision concernant les appuis soient réellement participatifs et impliquent l'ensemble des membres ;
- dimensionner les appuis en fonction des capacités d'absorption des associations afin de diminuer le risque de les voir péricliter ou imploser sous la pression d'apports extérieurs excessifs ;
- assurer une convergence complète entre la nature de l'appui, les objectifs définis par les associations et les activités mises en œuvre pour les atteindre ;
- conditionner l'octroi de l'appui extérieur par le versement d'une contribution (financière ou matérielle), même minime, afin de renforcer le degré d'adhésion et d'appropriation de l'appui par les membres de l'association bénéficiaire ;
- expliciter, lors de l'assemblée générale, la nature de l'appui, pour s'assurer de son acceptation par les membres et pour garantir un contrôle interne sur sa mise en œuvre ;
- personnaliser la relation entre le bailleur et l'association bénéficiaire afin d'établir une relation de « don/contre-don » susceptible de « réchauffer l'argent » du bailleur, d'intégrer ce dernier au cœur du

fonctionnement associatif et de réduire ainsi les risques de détournement ;
- accompagner la mise en œuvre des activités par des visites régulières sur le site ;
- conditionner l'octroi d'appuis ultérieurs à la satisfaction des objectifs initiaux ;
- accepter que les associations organisent des rencontres à caractère festif et y consacrent une partie, parfois importante, de leurs revenus, car les fêtes participent à la reproduction des liens de solidarité et favorisent le bon fonctionnement des associations.

Dynamique associative et citoyenneté

Il ressort du point précédent que toute forme d'appui extérieur aux associations doit être encadrée, si l'on veut éviter de mettre leur permanence en péril. En outre, ces appuis extérieurs ne sont viables que si l'on se limite à renforcer les atouts dont les associations disposent dans leurs champs d'action habituels. Que se passe-t-il à présent si, misant sur le terreau d'émergence de citoyenneté qu'elles peuvent constituer, on tente de les emmener sur le terrain de la gestion et de la protection de l'environnement (étape III) ? Rappelons que, si nous testons cette hypothèse en nous fondant strictement sur les associations, c'est parce qu'elles représentent, selon nous, la forme la plus achevée d'organisation collective que nous ayons rencontrée dans les espaces périurbains, bien que les ONG ou d'autres entités émanant de la société civile y soient également présentes.

Une intervention selon quatre axes nous semble pertinente pour matérialiser cet élargissement des compétences associatives :

(a) favoriser l'expression démocratique au sein des associations sans en modifier fondamentalement le fonctionnement ;
(b) renforcer leurs capacités communicationnelles et les inciter à diffuser des messages d'intérêt général (environnement, santé, droits civiques, etc.) ;
(c) encourager les associations à organiser des activités qui s'adressent à un public plus large que l'effectif de leurs adhérents ;
(d) exploiter le crédit dont jouissent les associations dans leur environnement social pour disséminer l'idée qu'une société civile issue de la base est souhaitable et doit se construire.

Toutefois, afin de minimiser les risques liés au dévoiement des associations de leurs objectifs premiers, nous suggérons de proposer aux structures reconnues pour leur efficacité de désigner, parmi leurs membres, les personnes les plus aptes à les représenter. Ensuite, nous proposons qu'une

plateforme de concertation soit créée entre l'administration et la société civile, où les représentants des associations, ainsi que d'autres pans de la société civile (entrepreneurs, commerçants, professions libérales, personnel de santé, organisations caritatives, etc.) pourraient s'exprimer[7]. Enfin, nous attirons l'attention sur la nécessité de prévoir des incitations financières et/ou symboliques (accroissement du prestige, événements festifs) pour stimuler la participation citoyenne des représentants de ces différents corps de la société civile.

En dépit de ces ouvertures, il faut garder à l'esprit que si les associations (et, par extension, la société civile) sont mobilisables, elles ne peuvent en aucun cas l'être au détriment de leur pérennité ou des conditions minimales de subsistance de leurs membres. Or, la subsistance de la majorité des individus résidant dans les espaces périurbains est intrinsèquement liée à l'exploitation des ressources naturelles. Cette ponction est, en outre, amplifiée par le fait qu'une majorité de fonctionnaires impayés est virtuellement à la charge (par le biais des « tracasseries ») des populations locales.

Aussi, le manque d'intérêt que manifestent les acteurs locaux pour les questions environnementales est à corréler aux risques de pénalisation de leurs pratiques. Ce constat nous oblige à remettre en question la validité du lien entre citoyenneté et environnement. En effet, même si l'on admet que la dynamique associative endogène puisse générer de la citoyenneté, le pari d'intéresser les acteurs de la société civile aux questions environnementales est loin d'être gagné.

Nous ne manquons pas de pistes concernant les moyens à mettre en œuvre pour mobiliser les résidents des espaces périurbains sur les enjeux environnementaux et inciter certains d'entre eux à devenir des représentants de la société civile. Toutefois, avant de favoriser la participation citoyenne à la prise de décision, il est indispensable que des changements significatifs soient opérés dans l'environnement administratif et législatif au sein duquel cette dynamique citoyenne est censée s'exprimer (cf. point suivant).

Citoyenneté et cadre institutionnel

Même si les potentialités des associations sont renforcées de l'extérieur, cela ne garantit en rien que ces embryons de société civile puissent se faire entendre dans la sphère publique et agir sur le paysage périurbain. Comme nous l'avons déjà mentionné, les responsables administratifs, et sans doute politiques ne prennent guère au sérieux le rôle du citoyen congolais dans les mécanismes de prise de décision d'ordre collectif.

---

[7] À l'instar, par exemple, des contrats de quartier créés en Belgique dans les années 1990.

La gestion participative en matière d'environnement renvoie donc inévitablement à la nécessité d'un changement impulsé par le haut (administration, services de l'État, service public). Le renforcement des réseaux associatifs, qui est l'une des possibilités envisageables dans le cadre d'une approche de type *bottom up*, ne peut se concevoir sans un appui simultané aux pouvoirs publics (soit selon une approche *top down*) destiné à améliorer la gestion des infrastructures et l'administration de ces espaces. En effet, il faut offrir aux citoyens, un espace (au sens physique et institutionnel) de parole, de débat, de confrontation de points de vue, ainsi que des garanties qu'il soit tenu compte de leur avis et que leur démarche participative ne soit pas vaine.

De même, dans le contexte actuel d'insécurité foncière et de corruption, où toute forme d'investissement, de capitalisation ou de simple accès aux ressources est menacée par l'arrivée d'un plus fort ou mieux placé, il y a peu de chances que l'exploitant soit attentif aux discours prônant une attitude rationnelle et durable à l'égard des ressources et de leur exploitation.

La responsabilité de l'État est donc double : d'une part, lui seul a la prérogative de modifier les textes (or, formaliser le rôle citoyen de la société civile l'exige), de réhabiliter la notion de service public et de mettre fin à la situation actuelle, où les fonctionnaires vivent sur le dos des producteurs périurbains ; d'autre part, c'est à l'État de prendre des initiatives pour ce qui concerne l'environnement, en commençant par réguler la prise de décision (actuellement inexistante) et, surtout, en veillant à ce que les règlements (qui couvrent à peu près l'ensemble des situations) soient appliqués.

Cela accompli, il sera alors temps de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour motiver les résidents, les réseaux associatifs, ainsi que toute entité matérialisant la société civile, aux moyens aptes à concrétiser une mobilisation citoyenne en faveur de l'environnement et pour un développement global et durable des espaces périurbains de la RDC.

Conclusion. Le savoir-faire des associations en matière de gestion participative : une formule envisageable, mais conditionnée

Nous conditionnons fortement le recours aux associations locales comme parties prenantes en matière de décisions portant sur les questions de gestion environnementale, mais nous gardons néanmoins ouverte cette possibilité. Ceci n'exclut pas qu'on se fonde, non sur l'association, mais sur les expériences et les savoir-faire individuels acquis par certains individus, dans le cadre de leur participation à une association.

La deuxième condition fondamentale à la mise en œuvre d'une gestion participative en tant que telle (et d'une gestion participative en matière

environnementale, en particulier) renvoie au cadre législatif et administratif. Le premier devra être aménagé, et le second changer radicalement la nature de ses interactions avec la population, appelée à endosser le rôle de citoyenne. Dans le contexte actuel, il nous apparaît clairement qu'il est vain de prétendre agir sur les comportements des populations tant que le cadre dans lequel elles évoluent ne se met pas au diapason des enjeux que génère la question de l'accès à la terre et aux ressources dans les espaces périurbains.

Bibliographie

Assenmaker, P., D. Arnoldussen & M. Romainville. 2007. *Guide des associations d'Afrique centrale. L'association, un savoir-faire africain*. Bruxelles : GEPAC-ULB.

Bedard, G. 1986. « Argent chaud et argent froid », *Cahiers de l'UCI*, nº 7.

Global Witness Publishing, Inc. 2006. *Une corruption profonde : fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et de cobalt du Katanga*. Rapport, juillet.

Henry, A., G. H. Tchente & P. Guillerme-Dieumegard. 1991. *Tontines et banques au Cameroun. Les principes de la Société des amis.* Paris : Karthala.

Latouche, S. 1998. *L'Autre Afrique, entre don et marché*. Paris : Albin Michel.

Lelart, M. (éd.) 1990. *La Tontine. Pratique informelle d'épargne et de crédit dans les pays en voie de développement*. Paris : Éditions John Libbey Eurotext.

Mauss, M. 1950. *Sociologie et Anthropologie*. Paris : Presses universitaires de France, pp. 145-279.

Ndione, E. S. 1994. *L'Économie urbaine en Afrique : le don et le recours*. Paris : Karthala.

Peemans, J.-P. 1997. *Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*. Paris : L'Harmattan.

Trefon, T. & S. Cogels. 2005. « A stakeholder approach to natural resource management in peri-urban Central Africa ». In M. De Dapper (éd.), *Actes du symposium : Tropical Forests in a Changing Global Context. 8-9.11.2004, Brussels.* Bruxelles : Académie royale des sciences d'outre-mer, pp. 197-221.

Trefon, T. & S. Cogels. 2006. « Remote control research in Central Africa ». In T. Trefon & P. Petit. « Expériences de recherche en République démocratique du Congo : méthodes et contextes », *Civilisations*, vol. LIV, nº 1-2 : 145-154.