

GOUVERNEMENTS LOCAUX : DÉCHETS ET INSALUBRITÉS À KINSHASA

Joël MUNONGO YULA,
Doctorant en science
politique (Université
de Lille, 1 Paul Duez,
59000 Lille, France).
Membre du CERAPS
(Centre d'Études et de
Recherches Adminis-
tratives, Politiques et
Sociales/Lille).
rjmunongo@gmail.com

De nombreux auteurs de notre époque considèrent que l'avènement de la société de consommation et du mode de vie hyper-consommateur développés par le capitalisme¹ après les années 1990, vont de pair avec des effets pervers des déchets sur l'espace urbain². Ces déchets et autres rebuts produits par la société de consommation deviennent une affaire d'État, autrement dit, un acte politique géré au niveau national et local³.

À Kinshasa, il suffit de jeter un coup d'œil sur l'environnement urbain pour voir d'un côté des décharges sauvages débordants en pleine ville, les commerçants ambulants qui jettent toute sorte d'emballages après usage dans la rue et des maraîchères qui marchandent à même le sol tout en abandonnant le reste des denrées alimentaires en pleine décomposition dans leur site de marchandage. Ces pratiques sont à la base de certaines maladies létales telles que le paludisme et la fièvre typhoïde qui sévissent la population urbaine.

En RD Congo, la compétence de la salubrité est confiée au ministère de l'environnement. En 1981, il y a eu la création de la Division d'Assainissement (DAS) comme étant l'organe technique d'action sur le terrain. Cet organe a un bureau dans chaque province du pays. Le travail de ce bureau provincial de la division d'assainissement est d'assurer la gestion administrative des brigades de salubrité. Par ailleurs, dans le cadre de la réforme de décentralisation de 2006, il y a eu transfert du pouvoir d'action à la commune qui

1 Baptiste MONSAINGEON, *Homo Detritus*, Paris, Le seuil, 2017, p. 279.

2 Gilles LIPOVETSKY, « La société d'hyperconsommation », *Le Débat*, (février 2003), n°124, pp. 74-98.

3 Anne-Sidonie ZOA, *Les ordures à Yaoundé. Urbanisation environnement et politique au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 192.

est devenue l'échelon territorial d'organisation des décharges publiques et du service de collecte des déchets. Ainsi, à travers la décentralisation des compétences entre l'État au niveau central et les collectivités locales, la ville de Kinshasa, qui porte le double statut de ville et province, a mis en place un service urbain dénommé « régie d'assainissement et de travaux publics de Kinshasa » (RATPK). Il faut néanmoins souligner que Kinshasa dispose déjà de quatre coordinations urbaines de l'environnement qui agissent aussi dans le domaine des déchets et celui de la gestion de la salubrité publique.

Cependant, en dépit de toutes ses instances publiques dont le dénominateur commun est l'action contre l'insalubrité urbaine sous ses différents aspects (curages de caniveaux jonchés d'ordures, évacuation de montagnes d'immondices, organisation de la collecte des déchets, etc.), la ville de Kinshasa demeure dans une insalubrité déconcertante. C'est ainsi que l'enjeu de cet article est de comprendre le rôle de l'État et des gouvernements des collectivités locales dans la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité à Kinshasa. Je vais donc me focaliser sur la période qui vient après les élections et la réforme de décentralisation de 2006. Il s'agit de voir la manière dont l'État dans sa globalité se diffuse dans la société à travers ce que font les gouvernements au niveau des collectivités, sans pour autant dresser un état de lieu du fonctionnement de ces collectivités et de leurs administrations.

Pour récolter les données, procéder à des analyses et aboutir à des résultats, j'ai mené une enquête à Kinshasa, entre les mois de mai 2018 et janvier 2019. J'ai réalisé des entretiens avec quelques responsables et agents d'assainissement de la ville de Kinshasa, notamment deux bourgmestres : celui de la commune de Matete et celui de la Gombe au mois de Juillet 2018. J'ai également interviewé quelques citoyens dans leurs ménages et dans des marchés urbains notamment à Kinshasa entre septembre et décembre 2018. Enfin, j'ai procédé à des observations des pratiques socio-institutionnelles faites à l'hôtel de ville de Kinshasa et dans quelques bureaux de services publics de la ville pendant trois mois, soit entre novembre 2018 et janvier 2019.

En effet, deux facteurs mobilisés vont me permettre de conduire le fil d'idées dans cette réflexion, à savoir :

- La multiplication d'échelles publiques d'intervention crée un flou dans la prise de décisions politiques relatives à la gestion des déchets urbains et à la lutte contre l'insalubrité (A).
- L'inaction au niveau communal devient une forme d'action publique des gouvernements de collectivités locales en ce qui concerne la mise en œuvre de la collecte des déchets et l'implémentation des programmes de salubrité publique (B).

A. Un enchevêtrement multilevel

Concurrence et conflit entre des niveaux d'actions

Pour tenter de comprendre la concurrence et le conflit entre différents niveaux d'action en ce qui concerne l'insalubrité urbaine et les déchets à Kinshasa, je vais faire usage de la notion de relations intergouvernementales⁴. Cette notion fait comprendre l'existence, en dépit d'un partage formel de pouvoir, entre État et collectivités locales, les relations plus étroites dans les modalités d'action. Le cas des gouvernements infranationaux à Kinshasa se présente comme étant propice à l'appréhension d'une telle notion qui permet de montrer comment les différents échelons interviennent ou non dans la gestion des déchets. Ainsi, il est question de comprendre cette notion dans un contexte de décentralisation. Selon les experts et chercheurs en science politique, la décentralisation se transforme en un vaste processus technique de simplification et de rationalisation de l'action publique pour tenter de rapprocher la décision publique des gouvernants du citoyen. Cette idée de proximité de la décision par la décentralisation permet de réaliser une meilleure articulation entre les rouages complexes des services locaux et nationaux⁵.

Si dans les pays du nord, l'analyse des relations intergouvernementales permet de montrer à quel point les États fédérés dépendent en partie des politiques fédérales et que les communautés locales ne disposent pas en réalité de toute autonomie dans leur action, on peut utiliser cette notion pour saisir les relations qui existent entre l'État et les collectivités locales dans le cas de la RD Congo. Ainsi, trois niveaux d'action entrent en conflit en ce qui concerne la lutte contre l'insalubrité urbaine et la gestion des déchets à Kinshasa. Il y a l'État central à travers le ministère de l'environnement, l'hôtel de ville de Kinshasa qui dispose de la régie d'assainissement de Kinshasa (RASKIN), qui est le service urbain de salubrité publique. Au niveau des communes, on aperçoit des services d'environnement et d'hygiène. Le premier est placé sous le contrôle hiérarchique du ministère de l'environnement et le second sous le contrôle du ministère de santé publique. Le constat est que tous ces services viennent se greffer sur le territoire de la commune urbaine qui se présente théoriquement comme étant le niveau pertinent de l'action publique en raison de sa proximité avec les citoyens.

Après le projet de réhabilitation et d'assainissement urbain mis en place par l'union européenne (UE), le gouvernement central de la RD Congo, par le biais de sa Primature, avait accepté d'assurer la continuité du service que rendait cette organisation internationale. En même temps,

4 Anne-Cécile DOUILLET et Rémi LEFEBVRE, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017, p. 272.

5 Alain FAURE et alii, « Action publique locale et consensus politique, les accords trompeurs de la petite musique territoriale », *Idéologie et action publique territoriale*, Presses Universitaires de Rennes, 2006, p. 14.

l'Hôtel de ville de Kinshasa revendiquait la même compétence en ce qui concerne la continuité du travail commencé par l'union européenne. Selon le gouvernement urbain cette compétence faisait partie de ses domaines d'intervention. Ainsi, une cacophonie se produisit dans la reprise du service que laissait l'union européenne. La Primature, sous la conduite du premier ministre Matata Ponyo, engageait des organisations non gouvernementales de salubrité et les rémunérait elle-même. Par ailleurs, la ville de Kinshasa, à travers sa régie d'assainissement, travaillait en partenariat avec les associations dans le cadre d'évacuation des déchets vers le site d'enfouissement technique des déchets situé à Mpsa, à la périphérie Est de Kinshasa. L'hôtel de ville de Kinshasa avait à sa disposition les matériels de travail (bennes, camions, dépotoir et personnel) légués par l'Union Européenne.

[...] On a prévenu les autorités congolaises en avance [...] aujourd'hui, nous ne sommes pas contents de bisbilles entre la mairie (hôtel de ville de Kinshasa) et la primature. C'est vraiment triste⁶.

Matata Ponyo (Premier ministre congolais de 2012 à 2016) avait les ONG et c'était de sa part ; lui-même avait pris des gens qu'il payait pour le compte du gouvernement national. Il payait particulièrement ces gens en son propre compte [...] Eux ils travaillaient pour le propre compte du 1^{er} ministre⁷.

Au niveau de la ville province de Kinshasa, la ministre provinciale et porte-parole du gouvernement de Kinshasa, Thérèse Olenga, reconnaît « un seul problème grave ! », le manque de ressources financières. Le gouvernement provincial affirme que pour prendre le relais du financement des projets d'assainissement commencé par l'Union Européenne, il s'était entendu avec le gouvernement national pour que celui-ci en assure 80% pendant un an, jusqu'à ce que la ville passe d'un financement de 20% à 100%. Le gouvernement central reconnaît s'être engagé uniquement à verser 640.000 dollars américaines le premier mois, et ajoute que la collecte et l'évacuation des ordures, dans toutes les villes de la RD Congo, relèvent des gouvernements provinciaux. Ainsi, on se retrouve face à un dilemme de concurrence et de conflit. Le conflit relève des ressources financières, dans le sens où la gestion des déchets est un ensemble d'opérations qui nécessite une enveloppe publique consistante. Sans cela, cette gestion des déchets tourne à une charge supplémentaire dans le budget de la province. Par ailleurs, la concurrence se constate dans le fait que le gouvernement central et celui de la province cherchent à tout prix à garder cette compé-

6 Jean Michel Dumont, ambassadeur de l'UE au Congo, propos recueillis sur environews-rdc.org/10/08/2018.

7 Entretien avec Richard, éboueur de l'ONG Agedif. Cet entretien a été fait devant la maison communale de la Gombe, le 15 Juillet 2018. Richard travaillait pour la régie d'assainissement et des travaux publics de Kinshasa, après 8 mois de non-rémunération, il s'est décidé de quitter la régie urbaine d'assainissement pour travailler dans l'ONG d'un particulier.

tence des déchets. On constate dès lors, à travers l'extrait d'entretien évoqué plus haut, que le gouvernement provincial de Kinshasa et la primature se disputent le relais de l'assainissement urbain après le projet mis en place par l'Union Européenne. Cette concurrence entre deux échelles de prise de décisions laisse penser à une sorte de quête de valorisation des actions posées. En d'autres termes, le gouvernement central se voit le mieux incarner l'État et pense être le niveau pertinent d'action contre l'insalubrité urbaine. Agir dans la lutte contre l'insalubrité publique est aussi pour lui une manière d'assurer son omniprésence et sa visibilité. Le gouvernement provincial de Kinshasa, quant à lui, pense être le niveau pertinent du fait que c'est du territoire urbain qu'il s'agit. Le gouvernement urbain cherche lui aussi à être présent dans des domaines d'activités publiques qui ont un impact visible. C'est aussi pour légitimer son mandat et donner l'image d'un exécutif urbain travailleur.

Il y a un conflit qui a éclaté entre le premier ministre et le gouverneur de la ville de Kinshasa ; le grand problème ici c'est l'argent... on peut intervenir mais ce n'est pas comme dans un programme très bien structuré⁸.

Si l'analyse des politiques locales en France met en évidence de multiples concurrences institutionnelles⁹, il se révèle à Kinshasa, dans le cadre de la gestion des déchets, une sorte de flou dans la diffusion de l'action étatique. Ce flou est causé par le jeu de conflit et de concurrence qui amène à ce constat : « entre le gouvernement central et provincial, on ne sait pas qui agit et qui n'agit pas ! ».

Une précarité de la régie d'assainissement de Kinshasa

En remontant l'histoire administrative et politique du Congo, on s'aperçoit que la gestion des déchets entraine dans la chaîne de compétence du programme national d'assainissement qui relevait du ministère de l'environnement sous la deuxième république (1965-1997). Pendant ce temps, le Zaïre était un État centralisé. Tous les pouvoirs revenaient entre les mains du Président de la république qui partageait une partie de ses attributs régaliens avec ses ministres d'État. De ce fait, chaque ministère avait des directions et des organes déconcentrés sur le territoire national qui agissaient au nom du Président de la république et représentaient l'État au niveau territorial. Cependant, depuis 2006, il y a eu la décentralisation qui a réorganisé les modes de gestion de la chose publique. Cette

8 Entretien avec l'ingénieur Mavungu, agent d'assainissement à la commune de la Gombe à Kinshasa. Nous nous sommes rencontrés à plusieurs reprises, à la commune de la Gombe, à Matete puis au marché central de Kinshasa, entre le 10 août et le 3 septembre 2018.

9 Anne-Cécile DOUILLET et alii, *Trois regards sur les politiques publiques vues du local*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2015, pp. 319-348.

réforme a redistribué les compétences entre l'État, la ville de Kinshasa et les communes urbaines.

Ainsi, au niveau territorial, il paraît plus simple aux citoyens de croire que c'est le gouvernement provincial de Kinshasa qui tient la ligne d'action de toutes les opérations de lutte contre l'insalubrité et la gestion des déchets. Cela parce qu'on peut voir quelques interventions sporadiques de la part du gouvernement de la ville. On peut voir dans les rues, des agents habillés en gilet jaune laissant voir le logo de l'hôtel de ville, en train de curer les caniveaux, passer un coup de balai sur les boulevards et grands axes de la ville de Kinshasa. Ces actions « malgré tout » sont précaires à cause du déficit des capacités professionnelles des agents de la régie d'assainissement. Le symptôme est un personnel recruté par affinité ethnique et familiale. Cette pratique est courante dans la plupart des administrations publiques de l'État. Au sein de la régie d'assainissement, les agents sont pour la plupart des frères ou sœurs des cadres dirigeants. Une sorte de népotisme apparaît dans le recrutement des agents et empêche les personnes reconnues capables, détenant des formations adéquates d'y accéder.

Après l'échec de la régie d'assainissement des travaux publics de Kinshasa, il y a eu récemment création d'un nouveau service d'assainissement appelé « régie d'assainissement de Kinshasa » (RASKIN). L'écart entre l'ancienne régie et la nouvelle n'est que nominatif. Selon certaines sources anonymes, c'est à cause du « défaut de paiement » des agents de l'ancienne régie d'assainissement et des travaux publics de Kinshasa que la nouvelle a été créée. En effet, pendant plus de deux ans, l'ancienne régie n'avait pas payé ses employés. Et pour échapper à ces arriérés qui pesaient sur le budget de la ville, le gouvernement urbain a changé le nom de l'ancienne régie et a dissolu son statut juridique. Ce changement de nom n'a pas entraîné d'effet rétroactif sur les arriérés de salaire des anciens agents. Ces derniers sont restés pour certains sans emplois, et pour d'autres réemployés dans la nouvelle régie d'assainissement. Ainsi, ces agents qui sont mis dans la précarité, se mobilisent pour protester contre la situation dans laquelle ils se trouvent. Ils font parfois des *sit-in* devant le siège de l'hôtel de ville. Leur mouvement de grève est quelquefois diffusé par des médias locaux, à la télévision ou dans des réseaux sociaux mais n'aboutit qu'à des promesses non réalisées par le nouveau gouvernement urbain.

Une fabrique des relations clientélares

La régie d'assainissement est devenue un lieu de partage de privilèges pour certains cadres administratifs qui y travaillent. Des liens sont construits en dehors du rapport administrant-administré avec des usagers, en l'occurrence, des entreprises qui produisent les emballages en plastique difficilement dégradables. Ces liens sont créés dans le but

de tirer des faveurs soit pécuniaires soit affectives ou morales comme par exemple l'estime des autres. Ainsi, on s'aperçoit d'une sorte de « politique du ventre »¹⁰, une expression qui renvoie à une conception de l'appareil d'État perçu comme lieu d'accès aux richesses, aux privilèges, au pouvoir et au prestige pour soi et pour les personnes autour de soi. Dans cette logique de politique du ventre, il se fabrique des liens clientélares entre les fonctionnaires et les usagers des services publics qui sont entre autres des opérateurs économiques, des chefs d'entreprises et des opérateurs socio-culturels.

Frederick Sawicki parle du clientélisme comme étant un système d'échange interpersonnel (non marchand) de biens et de services entre des acteurs sociaux disposant de ressources inégales mais exclusives¹¹. La transaction clientéliste est moralement illégitime et souvent clandestine, mais, contrairement à la corruption, elle ne débouche pas systématiquement sur des transactions illégales. Cependant, à Kinshasa, les liens développés par les fonctionnaires et les usagers de service public donnent lieu à une sorte de dépendance du service public et de ses agents entre les mains de ses usagers. Cette dépendance se caractérise par une forme de rétributions matérielles, pécuniaires ou affectives que donnent les usagers aux personnels administratifs.

Si l'expression « politique du ventre » revient ici, c'est parce qu'elle permet non seulement de comprendre la politique politicienne, mais aussi d'appréhender la façon dont l'action publique est régentée par des relations qui sortent des logiques du service public dont le dénominateur commun est l'intérêt général. Ainsi, la politique du ventre n'est pas simplement le fait d'une incurie généralisée, d'un État clientélaire ; elle est tout autant la manifestation des nécessités d'une survie toujours précaire dans laquelle se baignent les personnels de l'État. Olivier de Sardan estime que la liaison entre l'État et la société locale ne peut se faire que sous le patronage de la bureaucratie locale des petits fonctionnaires et des employés qui monopolisent la fourniture des services de l'État à la population¹². Selon lui, ce monopole bureaucratique prend une autre tournure en s'appuyant sur un nouveau principe qui est celui de « reconnaissance ». Ce principe exige que monsieur ou madame un tel « doive quelque chose » au fonctionnaire serviable ou complaisant afin que les papiers du dossier qu'on lui a remis « ne s'envolent pas ». L'exemple pris ici par Olivier de Sardan révèle un jeu de donnant-donnant où chacun cherche à tirer profit de sa posture et déconsidère, de ce fait, le service public dont la finalité reste l'intérêt général.

10 Jean-François BAYART, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, p. 439.

11 Frederic SAWICKY, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines, politiques d'aujourd'hui*, Paris, Presses universitaires de France, 1998, pp. 215-249.

12 Olivier De SARDAN, « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique Africaine*, 1996, pp. 97-116.

On se révolte parfois parce que la législation sanitaire existe à travers le contrôle des habitations, les entreprises, etc. Vous faites comprendre à quelqu'un que vous polluez l'environnement et qu'il doit payer des amendes mais le Monsieur appelle immédiatement ton chef direct. Celui-ci te dit de laisser, que le concerné est son ami¹³.

À travers cet extrait d'entretien, on peut voir une sorte de lien clientélaire entre deux amis. Ces genres de rapports entretenus entre les cadres administratifs et les usagers du service public démotivent l'agent public qui fait le travail administratif dans le cadre du contrôle environnemental. On retrouve d'un côté, ceux « qui aident », les propriétaires de grandes entreprises cosmétiques et les hommes d'affaires. De l'autre côté, il y a « ceux qui sont aidés », les cadres administratifs et agents de l'État. Les liens tissés entre ces deux groupes de personnes ne connaissent plus de limite et deviennent une réalité courante du service public.

Pour certains auteurs, ce type de relation illustre directement un état de corruption. Ainsi, Yves Mény comprend la corruption comme étant une réalisation particulièrement choquante du clientélisme¹⁴. L'auteur poursuit en disant que la distinction entre corruption et clientélisme tient d'abord au caractère illégal, c'est-à-dire, la corruption entre en contradiction avec le service de l'intérêt général associé à l'exercice des fonctions étatiques, administratives et bureaucratiques. La corruption n'est imputable qu'à une seule catégorie d'acteurs sociaux. Ces acteurs sont ceux qui, en position d'autorité, ont précisément pour devoir de mettre en œuvre, garantir ou sanctionner publiquement les principes légitimes de l'action collective et qui, par intérêt personnel, trahissent leur mission. Et comme le dit Jacquy Bouju, « tant qu'on attache l'homme libre avec un fil, il ne rompt pas »¹⁵. Par conséquent, il se développe, dans la production du service public, un communautarisme et clientélisme au détriment du civisme et de la citoyenneté. Cette organisation du service public en mode clientélaire a comme conséquence la disparition même de l'intérêt général car, ces relations construites perdurent entre cadres administratifs et certains usagers.

B. L'inaction comme mode d'action des gouvernements locaux

Dans ce deuxième point, il est question de voir la manière dont l'inaction des gouvernements locaux, notamment au niveau des communes, devient une façon d'agir et de répondre aux attentes des citoyens. Il sied de rappeler que l'encadrement juridique de la capacité à faire des autorités

13 Entretien avec l'ingénieur Mavungu, agent d'assainissement à la commune de la Gombe, le 3 septembre 2018. Il faut noter que l'ingénieur Mavungu, c'est quelqu'un qui dispose des documents techniques sur l'environnement et la gestion des déchets à Kinshasa.

14 Yves MENY, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, p. 351.

15 Jacqueline BOUJU, « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) », in M-J. Jolivet (éd), *Logiques identitaires, logiques territoriales*, Autrepard, 2000, pp. 5-16.

communales en matière de déchets est *a priori* relativement classique. Les gouvernements locaux sont conduits par la réalisation de trois missions en ce qui concerne les déchets et l'insalubrité : la propreté des espaces publics, la protection de la santé publique et celle de l'environnement. Ce cadre juridique, bien que contraignant pour les services municipaux, a pour autant été pendant longtemps peu responsabilisant.

Un cadre institutionnel déresponsabilisant

La gestion des déchets s'est construite à partir d'une gestion globalement incomplète. Les déchets solides n'avaient pas de cadre juridique au-delà d'une simple répartition théorique des responsabilités. Ces bases réglementaires, incomplètes et éparées, se révèlent dès lors incapables de traiter des problématiques désormais clés.

Les autorités municipales ne sont donc sujettes qu'à des obligations vagues de propreté des espaces publics dans le respect de la santé publique et de l'environnement. Ces obligations, du fait de leur caractère général, ne structurent pas de manière contraignante l'action des bourgmestres, ni ne permet de les recadrer en cas de manquement. Les atteintes à la santé publique sont considérées comme des fautes pénales ; ces dispositifs restent néanmoins inutilisés, car leur activation dépend du seul gouvernement central. Or ce dernier, en partie compétent en matière de déchets, se verrait également délégitimer par des dirigeants de grandes entreprises dont la production ruine l'espace mais qui sont des mécènes de la vie socio-économiques et peuvent, de ce fait, faire tomber un gouvernement. Cependant, les citoyens n'ont véritablement aucun moyen d'action juridique envers une nuisance qui serait provoquée ou tolérée par les autorités locales, car le cadre juridique ne leur donne aucun moyen. Kinshasa est une ville habitée par la plupart d'autorités publiques. Une sorte de trafic d'influence est toujours observée dans le rapport privé entre des catégories sociales occupant des postes politiques et des citoyens.

Bien que les nuisances soient pénalisées et peuvent faire l'objet de l'intervention d'un tribunal pour y mettre fin, seules les autorités publiques concernées peuvent utiliser ces dispositions juridiques. Par ailleurs, dans un contexte où les autorités municipales manquent de ressources adéquates, l'imposition de contraintes strictes ou de sanctions en cas de non-respect des obligations n'est pas une posture forcément avantageuse pour eux du fait que l'imposition d'une contrainte demande la mise en action d'une action d'assainissement en amont.

Une contrainte institutionnelle

La gestion municipale des déchets est soumise aux orientations qui lui sont imposées par les administrations du gouvernement central. Ces dernières définissent les orientations de la politique globale de gestion des

déchets et sont compétentes pour certains des aspects de la mise en œuvre. Le ministère de l'environnement donne des orientations en matière de gestion des déchets qui se limitent au niveau du gouvernement de la ville. Cela freine toute initiative d'appropriation des orientations venant du ministère par les autorités communales en leur laissant peu de ressources pouvant leur permettre d'agir dans la collecte des déchets qui est une compétence reconnue aux communes par la décentralisation.

Cette décentralisation ne réforme pas l'espace politique et administratif ; elle reste cependant une distribution de pouvoir illusoire. En d'autres termes, elle se présente comme étant une décentralisation des charges. Ceci peut s'étayer par le fait que depuis 2006, année de la promulgation de la décentralisation comme mode de gestion des territoires infra-étatiques, certaines compétences ont été attribuées aux communes, à l'instar de l'organisation de la collecte des déchets. Mais ces compétences n'ont pas été accompagnées des ressources adéquates. Ce qui fait que les communes ne sont pas en mesure d'exercer leur capacité d'intervention sur leur territoire. Ainsi, le contexte du travail administratif dans les locaux des services municipaux laisse voir quelques mécanismes d'explication de l'inaction des gouvernements locaux. Les bureaux sont délabrés, manquent de meubles pour classer les dossiers ; l'archivage des documents se fait encore à même le sol. L'organisation du travail administratif est loin du « modèle wébérien », déterminé par la spécialisation des tâches, le contrôle a priori, la surveillance hiérarchique¹⁶. Il existe des pléthores d'effectifs dans le dossier de gestion du personnel de la fonction publique au niveau des communes, pendant que sur le terrain, au bureau, il n'y a que quelques-uns qui viennent travailler. Les plages horaires du travail administratif sont définies par les agents eux-mêmes et de « gré ». Certains vont aux services pour émarger puis vaquer à leurs occupations pendant les heures de travail. D'autres ne viennent que les jours où il y a « contrôle des effectifs », autrement appelé audit des ressources humaines par le ministère de la fonction publique en vue de détecter les agents fictifs.

En RD Congo, après les réformes de décentralisation qui ont eu lieu depuis 2006, c'est encore le gouvernement central qui tient la corde des ressources humaines de la fonction publique. L'hôtel de ville de Kinshasa opère quelques recrutements des agents des organes ou services qu'il gère en régie. Les communes, à leur tour, recrutent des temporaires qu'elles mettent à la disposition des services publics pour des actions à courte durée ou des interventions précaires. Cette inefficacité des services publics entraîne le développement des liens clientélares et de corruption entre les opérateurs économiques, sociaux et les fonctionnaires.

16 Jean-Marc WELLER, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, CNAF, (février 2010), n°158, pp. 12-18.

Cependant, l'action menée par ces services reste de la « sensibilisation ». Pendant les prospections parcellaires, les services municipaux de l'environnement et d'hygiène passent pour procurer des conseils aux ménages sur des règles environnementales en matière d'évacuation des déchets, ainsi que quelques pratiques d'hygiène en ce qui concerne l'hygiène corporelle après avoir été en contact avec un tas d'ordure ou après avoir travaillé dans un environnement mal propre. Hormis cela, la capacité d'action des gouvernements et services publics locaux suscite des interrogations. Ainsi, il revient à dire que la capacité d'action des gouvernements locaux est coincée dans un cadre institutionnel freinant les possibilités d'adaptation. La marge de manœuvre dont ils disposent se limite au développement d'actions précaires sans impacts réels et géographiquement limitées. Ces actions ne touchent que quelques coins dans les communes, pendant que Kinshasa est composée de 24 communes avec une population estimée à plus de 10.000.000 d'habitants. L'inaction naît donc de deux grands cadres dans lesquels se développe la politique de gestion des déchets : le cadre législatif et la structure administrative et financière de la commune. Chacun à sa manière enferme la capacité d'action des autorités communales dans un cadre contraignant, freinant leur capacité d'initiative tout en favorisant leur déresponsabilisation.

Une insensibilité des gouvernements locaux aux demandes des citoyens

En dépit de toutes les revendications formulées par les citoyens, il ressort que l'intervention publique au niveau décentralisé se réduit à la construction des bâtiments publics dans lesquels les fonctionnaires et agents publics exercent leur domination sur les citoyens quand ces derniers viennent demander un service ou une prestation. L'intervention publique se caricature dans une prédation généralisée au sein de l'administration publique alors que sur le terrain, la présence de l'appareil étatique laisse à désirer. Or, l'exercice du pouvoir politique ne se donne pas à voir seulement à travers les réformes, mais aussi dans l'action « en train de se faire »¹⁷. Cet aphorisme moins trivial met donc en avant plan le fait que l'une des raisons pour lesquelles l'État existe est l'action. Ainsi, on peut déduire que l'action constitue l'essence même de l'État. De cette façon, l'inaction des autorités se présente comme étant intrigant aux yeux des individus et se traduit par un manque de volonté sur les problèmes qui les préoccupent le plus. Cette inaction manifeste en ce qui concerne les déchets et l'insalubrité provoque une réflexion ; car certains domaines de la vie publique à Kinshasa font objet de régulation publique. Les autorités urbaines sont de façon multiple intervenues en vue d'instaurer l'ordre public en ce qui concerne la sécurité et le transport en commun à Kinshasa.

17 Christine MUSSELIN, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », in *Revue française de science politique*, (2005), vol. 55, n°1, p. 55.

De 2010 à 2016, la ville de Kinshasa a connu une période de « vol à mains armées et cambriolages à répétition ». Le gouverneur de la ville et le ministère de l'intérieur et de la sécurité ont de commun accord décidé d'imposer à tous les propriétaires des taxis et taxis-bus du secteur privé de peindre leurs véhicules en jaune et de les faire identifier par un logo numérisé de l'hôtel de ville de Kinshasa. Cette mesure a été respectée par la quasi-totalité des propriétaires de véhicules de transport en commun. À partir de cette décision, on peut comprendre que le pouvoir politique a exercé sa domination pour réguler la société politique. Cette décision est comprise comme une politique publique en vue de réguler la société dans un ou deux secteurs bien déterminés.

Cependant, en ce qui concerne les déchets et l'insalubrité, il est difficile de produire un service public de qualité. L'extrait d'entretien ci-après révèle que les grands problèmes qui préoccupent les citoyens dans la ville de Kinshasa ne font pas l'objet des priorités dans les agendas politiques des gouvernements à tous les échelons de gestion de la chose publique. Les acteurs publics, décideurs politiques comme le dit le sens commun, ont peu d'intérêt, sur le plan professionnel ou personnel, à poursuivre les adaptations et les réformes institutionnelles nécessaires complètes jusqu'à ce qu'elles se réalisent.

L'État n'a pas de volonté pour changer les choses, pour enlever les déchets dans la ville. Tu as vu aujourd'hui l'État s'est décidé que les taxis changent de couleur et tous les taxis sont jaunes [...] !¹⁸.

Par ailleurs, si dans certains cas l'omniprésence de l'État interventionniste pourrait être ennuyante et entraver dans ce sens le développement de l'initiative des privés ou de l'action des particuliers ou carrément l'anéantir, à Kinshasa la situation est différente. À travers les appels à l'État faits par les citoyens, on peut ainsi déduire que sa présence soit un facteur déterminant pour la gestion des déchets et l'assainissement. Or, le constat est que le choix des décisions politiques est porté sur d'autres domaines d'intervention qui se présentent comme des secteurs pouvant générer à moyen terme des ressources financières qui pourront permettre à l'État de couvrir les charges publiques dans le secteur de construction des routes et d'intervention militaire dans des provinces où il y a des agressions et des guerres. À cela, les raisons sont nombreuses, mais elles comprennent le temps nécessaire pour obtenir des résultats visibles. Du pouvoir hostile, des intérêts particuliers des dirigeants politiques, à l'absence d'attention des médias, la gestion des déchets n'est pas une politique publique sectorielle à part entière, elle fait partie de la politique globale du gouvernement central et provincial.

18 Entretien avec René agent RATPK/RASKIN à Kinshasa au quartier Banunu à la commune de Matete, le 18 août 2018.

Le secteur du transport routier, par exemple, connaît une forte intervention dans le sens où, plusieurs taxes automobiles sont payées par les propriétaires de ces automobiles ; à travers cet argent, l'État finance ses actions qui relèvent de ses missions régaliennes. Pendant la période des élections, les candidats aux législatives et présidentielles posent des actions concrètes dans leurs circonscriptions électorales en évacuant les montagnes d'immondices qui se trouvent dans les ruelles de leurs circonscriptions électorales et à côté ; ils promettent de faire plus que cela quand ils seront élus. Malheureusement, une fois élus, toutes ces promesses ne sont pas réalisées. Les déchets sont devenus un objet notoire de campagne électorale, au lieu de faire objet d'un domaine d'intervention publique.

Conclusion

Cette contribution est un moyen de commencer tout un travail de réflexion sur les déchets urbains en RD Congo, précisément dans la ville de Kinshasa. Les déchets, aujourd'hui, ne constituent pas seulement un angle d'analyse des sciences environnementales, de la géographie ou de l'économie. Les sciences sociales peuvent analyser cet objet d'étude à travers la question du rôle de l'État et des instances infra-étatiques comme j'ai tenté de le faire dans cet article. À travers les appels à l'État qui sont faits par les citoyens, j'ai essayé de montrer que la question des déchets et de l'insalubrité persiste à Kinshasa à cause de la multiplication des instances d'intervention dans ce domaine. En décentralisant la gestion publique, l'État a ouvert la voie à d'autres échelons qui concourent avec ou contre lui sur le même domaine d'action. Le ministère de l'environnement et l'hôtel de ville entrent parfois en conflit ou en concurrence en ce qui concerne la décision politique à mettre en place dans l'assainissement et la gestion des déchets. Cela crée un flou dans la compréhension du niveau pertinent d'implémentation des actions de l'État dans le domaine de la salubrité et des déchets.

Ainsi, aux yeux des citoyens et de la société civile, ce flou d'intervention publique laisse comprendre une sorte d'inaction des gouvernements locaux qui, en réalité, sont dépourvus de ressources matérielles, institutionnelles et humaines leur permettant d'agir. Cette inaction est comprise comme nature de la décision politique car, s'il faut retenir à l'idée que la politique publique est une décision prise par un gouvernement en vue de résoudre un problème public, on peut donc déduire dans le cas des déchets urbains et de l'insalubrité à Kinshasa, qu'il existe des politiques publiques de nature différente dont la nature de certaines politiques consiste à prendre une décision à ne pas répondre lorsqu'il y a un appel à l'État. Au niveau des communes, il peut s'observer une sorte de distanciation à l'égard de la

gestion des déchets. Les bourgmestres, « figures » de la proximité entre l'État et les citoyens, se voient dépourvus de tous les moyens techniques dont ils ont besoin pour agir. Ils sont absorbés par le gouvernement de la ville de Kinshasa qui a le monopole de nommer ou de suspendre un bourgmestre de commune. Les élections municipales n'ont jamais eu lieu à cause du manque de volonté politique de les organiser de la part du gouvernement central. Ce manque de volonté s'est construit volontairement dans le but de maintenir le cordon du pouvoir de décision au niveau central.

Au regard des prérogatives qui lui ont été dévolues par les réformes de décentralisation, la ville de Kinshasa agit au niveau local avec une large autonomie qui devient virale dans la pratique. Les bourgmestres des communes sont asphyxiés par le contrôle politique de la ville ainsi que son hégémonie à travers la petite liberté qui lui a été accordée d'une part la décentralisation, et d'autre part, du fait des jeux de conflit et de concurrence qui se joue entre le gouvernement central et provincial. Les bourgmestres des communes ne sont que des « spectateurs » des bisbilles et tensions entre gouvernements provincial et national. Cette situation les empêche de disposer de ressources adéquates pour poser des actions concrètes. ■

PRÉVISIONS THÉMATIQUES POUR L'ANÉE 2020

Nous portons à votre connaissance les prévisions thématiques que **CONGO-AFRIQUE** se propose d'aborder pour l'année 2020. N'hésitez pas à nous envoyer vos articles, tout en sachant que nous restons ouverts à notre créneau habituel : « Économie, Politique, Droit, Vie Sociale, Culture ». A vos plumes !

Janvier	Bilan politique et perspectives d'avenir
Février	Budget national et Vie sociale (Impact du Budget national sur la vie sociale)
Mars	Problématique du « Genre » et Famille
Avril	Diplomatie et Géopolitique en situation post-électorale
Mai	Travail, Emploi, Chômage, Accidents au travail
Juin-Juillet-Août	Questions foncières en Afrique et en RD Congo
Septembre	Éducation, Enseignement
Octobre	Réflexions sur le Tourisme
Novembre	Changement climatique, Environnement
Décembre	Droits humains, Paix, Guerre