

La part des ONGD dans le développement de la République Démocratique du Congo

Richard ERPICUM S.J.

Introduction

Nombreux sont les acteurs qui ont fait les 50 ans d'histoire du Congo indépendant. Il y a des politiciens et des militaires, officiers et soldats; parmi eux, des intellectuels et des gens simples; de grands hommes d'affaires et d'innombrables commerçants de marché. Il y a des fonctionnaires et des enseignants; des hommes d'Eglise et des incroyants; des paysans des villages et des artisans de quartier; des hommes et des femmes; des gens célèbres et des anonymes. Il est impossible d'en dresser une liste exhaustive. Pour dégager une part de vérité, il fallait choisir l'un ou l'autre groupe. Moi, j'ai été invité à donner mon témoignage sur le monde des Organisations non-gouvernementales (ONG).

Pendant 45 ans, j'ai été mêlé à ce monde des ONG. Je les ai vues naître, grandir, évoluer en RD Congo et dans d'autres pays d'Afrique. Comme responsable de plusieurs ONG, comme conseiller ou comme évaluateur, j'ai eu l'occasion d'apprécier leurs apports au développement et les limites de ces apports. Dans ce milieu, j'ai noué de nombreuses amitiés qui m'ont permis d'apprécier l'engagement d'hommes et de femmes au service de la population. Je ne me situe donc pas comme un historien, mais comme un témoin «impliqué»... et inévitablement quelque peu subjectif.

Les manuels de méthodologie recommandent à celui qui écrit un article ou fait un exposé de définir d'abord son objet. Dans le cas présent, c'est chose bien difficile : «ONG ou organisation non-gouvernementale» est un concept ambigu. Il nie l'appartenance aux structures gouvernementales, mais il ne précise ni l'objectif,

Jésuite. Directeur du Bureau de développement et Membre du CEPAS.
Email : repicum@yahoo.fr

ni les méthodes, ni les relations. En RD Congo, on parle volontiers des Organisations non-gouvernementales de Développement (ONGD) ; cela précise l'objectif. Mais, quand nous allons sur le terrain, nous sommes stupéfaits par la diversité des organisations qui se présentent comme ONGD. On trouve de grandes organisations internationales et de modestes groupements de quartier; des organisations efficaces, dotées d'un plan d'action réfléchi, et d'autres qui se réduisent à quelques feuilles de papiers transportées par le président-fondateur dans un vieil attaché-case. Entre ces extrêmes, nous trouvons mille formes d'ONGD. Il est donc difficile de circonscrire avec précision le sujet.

Je sais aussi que les ONG ont leurs limites et leurs faiblesses ; il ne faut pas être très futé pour le relever. Mais, cela ne m'intéresse pas. Ce qui me semble plus important, au moment d'aborder un tel sujet, c'est de chercher à dégager le rôle et l'apport de ces nombreuses organisations dans la croissance passée et future de la RD Congo, ce pays au potentiel économique si riche et au potentiel humain plus riche encore. Ce sera ma préoccupation.

Le temps des volontaires expatriés

La colonisation belge avait entrepris l'exploitation du potentiel agricole et minier du pays. Elle avait mis en place un certain nombre d'infrastructures routières, ferroviaires, scolaires, médicales et autres. Mais, sa politique paternaliste ne lui avait pas permis de comprendre à temps l'urgence de préparer des cadres congolais de haut niveau. Ils étaient quelques-uns seulement à l'indépendance. Durant les premières années d'indépendance, tous ceux qui sortaient de l'université étaient directement affectés dans les services publics.

Aussi, de nombreux secteurs, en particulier l'enseignement et la santé, manquaient-ils de personnel compétent. Pour combler le vide, il a fallu recourir aux coopérants étrangers : ATB, ATG et autres qui coûtaient cher ! Pour faire face à cette situation, on recruta aussi des volontaires qui acceptaient des conditions de vie plus modestes. Dans les établissements scolaires et les hôpitaux, tenus souvent par les Eglises, on vit arriver des jeunes gens, garçons et filles, sans grande expérience, mais très motivés. Certains d'entre eux appartenaient à des associations comme Jeunesse Ouvrière Catholique (JOC), Compagnons bâtisseurs, Fraternités africaines, Volens, etc. Plus tard, arrivèrent aussi des volontaires sans lien avec les Eglises, appartenant à d'autres groupes : Volontaires du Progrès français, Peace Corps, SNV, etc.

Un certain nombre de volontaires, les plus dynamiques souvent, n'ont pas voulu rester enfermés dans les organisations d'Eglise ou autres. En se rapprochant de la population, ils avaient découvert d'autres problèmes, d'autres besoins et ont cherché des solutions ; les premières initiatives des ONG ont alors vu le jour. Certaines se sont développées, comme COOPIBO au Kasai ou à l'Equateur.

Pour mener leurs actions, ces volontaires dynamiques ont cherché des financements en Europe d'abord. Les bailleurs de fonds des Eglises (MISEREOR, CEBEMO, Entraide et Fraternité, Broederlijk Delen et d'autres) appréciaient ces initiatives qui permettaient de sortir du cadre exclusivement cléricale. Les projets se sont multipliés. Certains partenaires du Nord, comme OXFAM, ont ouvert un Bureau à Kinshasa et lancé leurs propres projets.

Les milieux officiels, l'administration, la coopération bilatérale ou multilatérale avaient souvent un regard méfiant sur ces multiples initiatives ; on critiquait leur amateurisme ; on souriait devant la modestie des moyens. De leur côté, les jeunes ONG critiquaient la rigidité des grands projets pensés loin des populations. Il faut reconnaître le dynamisme de certains volontaires ; ils ont acquis au fil des années une compétence indéniable. S'appuyant sur le dynamisme et le courage de la population, ils ont réalisé de belles choses en agriculture, artisanat, mouvement coopératif, etc. Il reste que les ressources humaines et financières étaient encore étrangères... comme au temps de la colonie.

Le temps des cadres congolais

Naissance des ONG congolaises

Il est difficile de savoir quand sont nées les ONG congolaises. Très vite, les volontaires ont partagé la responsabilité de leurs activités avec des nationaux. Entre 1975 et 1985, de plus en plus de Congolais se sont engagés dans des projets de développement dans le cadre des ONG.

L'époque de la pénurie de cadres formés était passée. Dans les différentes régions, les Instituts Supérieurs de Développement Rural (ISDR), comme celui de Bukavu avec le P. Schilft, le P. Dufour et L. Mimpiya, formaient des animateurs de développement compétents. Les Facultés Catholiques avaient créé une Faculté des Sciences et Techniques de Développement. Des congolais avaient été formés à l'IPD de Douala ou au CESAO de Bobo-Dioulasso au Burkina Faso. Une fois le diplôme obtenu, ces anciens étudiants s'engageaient dans les projets existants et prenaient la relève des volontaires. D'autres créaient leurs propres ONG.

Ainsi, au Kivu est née «Solidarité Paysanne» de P. Lumbi ; puis ADI-Kivu de Hamuli, «Anti-Bwaki» et d'autres. Au Bas-Congo, l'APRODEC de Nsumbu s'est lancée dans le développement. Au Kasai, PROFER et PROPA de Kananga lancés par des volontaires, ont été repris par des nationaux. A Kinshasa, C. Kalomba a pris la direction de l'Inades-Formation Zaïre. L'ADECOM de Nestor Bazeye se développera un peu plus tard en milieu urbain. Le Kivu, le Bas-Congo, le Kasai et Kinshasa étaient les lieux de concentration des ONGD. Mais, ailleurs aussi des projets importants s'étaient développés ; citons le CDI Bwamanda à l'Equateur. Le monde des ONGD prenait un visage de plus en plus africain et ses réalisations étaient de plus en plus visibles.

Qu'est-ce qui poussait ces hommes et ces femmes dynamiques sur une voie alors encore nouvelle ? Il faudrait interroger chacun d'eux. Certains ont été « lancés » par des volontaires, des pasteurs ou des prêtres. D'autres ont mûri leur projet pendant leur formation. Beaucoup ont estimé que, dans le Zaïre d'alors, le monde de la politique et de l'administration était bouché ou pourri. L'absence de démocratie les privant de tout horizon, ils ont voulu servir leur pays ailleurs, autrement, en se faisant plus proches de la population, en s'appuyant sur des partenaires étrangers pour les soutenir financièrement, intellectuellement et moralement.

Les premiers Congolais engagés dans les projets ONG étaient des pionniers. Ils ont été suivis par beaucoup d'autres. Certains partageaient leurs motivations ; d'autres pensaient qu'être ONG donnait accès à des financements faciles à obtenir.

Le mouvement s'est développé d'abord en milieu rural ; ensuite, il s'est étendu aux villes. On a assisté à une véritable prolifération d'ONG. Les unes s'engageaient dans l'agriculture, d'autres dans la commercialisation ou la santé, les mutuelles et dans bien d'autres domaines encore.

Il fallait accorder une personnalité civile à ces organisations naissantes. Comme les volontaires leurs prédécesseurs, les « fondateurs » ont opté le plus souvent pour la personnalité civile de l'association prévue dans une loi datant de la colonie, sans peut-être bien connaître la logique démocratique des associations. Il n'y a plus de présidents-fondateurs à vie ! Quelques promoteurs d'ONG ont cherché et obtenu la personnalité civile de leurs organisations pour se conformer à la loi.

La structuration du mouvement ONG

La multiplication des organisations de tous genres a suscité des craintes, à la fois dans les sphères dirigeantes, dans les milieux de la coopération et chez les partenaires bailleurs de fonds européens.

Certaines ONG parlaient de défendre la population. On allait d'ailleurs bientôt voir apparaître les ONG des droits de l'homme. Dans l'environnement politique d'alors, cela inquiétait ceux qui étaient au pouvoir. On disait qu'on craignait que ces multiples initiatives soient mal intégrées dans les priorités du pays. Par contre, les milieux de la coopération voyaient dans ces organisations des partenaires de rechange potentiel à la place d'une administration inefficace ; mais, avant de travailler avec elles, ils voulaient d'abord y voir plus clair. Les ONG, bailleurs de fonds européennes, ne savaient plus faire face à toutes les demandes et souhaitaient que l'on mette d'abord un peu d'ordre dans ce foisonnement.

À partir de 1987, le Ministère du Plan, soutenu par le PNUD, avait convoqué des réunions pour pousser les ONGD à s'organiser et à s'intégrer dans le plan de développement du pays. L'idée de structurer le mouvement ONG

était excellente en soi. Ce qui posait problème, c'était la manière de procéder: le Ministère du Plan et le PNUD ont proposé une démarche « d'en haut », exactement à la manière du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR). C'était la culture du Parti unique ! Cela ne m'a pas étonné. Ce qui était plus inquiétant, c'est le fait que les « principaux responsables d'ONGD », invités aux rencontres, adhéraient sans problèmes à ce schéma. Personne ne parlait – même de manière utopique – de partir de la base du mouvement pour faire grandir une structure fédérale, plus représentative et plus démocratique. J'ai eu parfois le sentiment d'être devant une nomenclature de président(e)s fondateur(trice)s d'ONG.

Des structures ont donc été mises en place pour les ONGD. Au niveau du pays, le Conseil national des ONG de développement (CNONGD) ; au niveau des régions, les Conseils régionaux des ONG de développement (CRONGD). Les bailleurs de fonds étaient contents d'avoir un réseau unique de partenaires. Ils ont soutenu le réseau, son organisation et encouragé ses réunions. L'Etat avait alors un interlocuteur unique et tout le monde était content. Mais, les petites initiatives « de base » n'étaient pas prises en compte.

Je suis resté perplexe devant la démarche pour la mise en place du réseau, mais je me suis dit qu'il était probablement impossible de faire autrement.

Professionnalisme

A l'origine, les volontaires et leurs successeurs étaient enseignants, agronomes, etc. sans formation spécifique en matière de développement. Progressivement, l'arrivée de diplômés et les exigences des partenaires ont poussé les ONGD à se professionnaliser. Celles qui ne l'ont pas fait sont restées sur le bord de la route !

Dans les années 1985 à 2000, certains bailleurs de fonds ont demandé à leurs partenaires ONGD de faire l'expérience de l'évaluation. Quand celle-ci était bien menée, les responsables des ONGD analysaient leur contexte, leur projet et leur organisation. Cela leur a souvent permis de prendre conscience de certaines faiblesses et du besoin de formation ponctuelle pour remédier aux insuffisances.

Certains cadres des ONGD ont été initiés aux techniques d'analyses participatives (ZOPP, MARP, etc.). Ils ont appris à faire des plans d'action et des projets cohérents basés sur leur propre « vision », leur rêve pour la société congolaise, sur l'analyse de la situation réelle et des besoins de la population, sur une chaîne cohérente d'objectifs, d'activités et de moyens. Des ateliers d'élaboration de projets, impliquant la population, leur ont permis d'élaborer des projets sérieux, porteurs d'impact réel pour leur action. Ainsi, certaines ONGD mettaient de plus en plus de cohérence dans leur action.

Certains encore se sont rendus compte que pour être crédibles, il fallait gérer avec rigueur leur organisation, leurs projets et leurs finances. Ils ont mis

en place des procédures et une comptabilité sérieuses. Ils se sont ainsi assurés la confiance de leurs partenaires.

Certains, enfin, ont compris que le bon fonctionnement associatif démocratique n'était pas un luxe. Comment prétendre contribuer à la naissance d'une société démocratique et correctement gérée, si dans nos propres associations, c'est le désordre et le pouvoir absolu ?

Toutes les ONGD n'ont pas eu l'occasion de se professionnaliser de la sorte. Dans les années 1990, le CRONGD de Kinshasa avait tenté de définir un certain nombre de critères permettant de reconnaître une ONGD digne de ce nom. Finalement, seule une très petite minorité d'ONGD méritaient cette reconnaissance.

Ce constat n'est pas étonnant ; car, la multiplication des ONGD avait été si rapide qu'il fallait s'attendre à ce désordre. La société congolaise n'était-elle pas dominée par le secteur informel ? C'est la même vitalité et le même désordre qu'on pouvait observer dans l'univers des ONGD.

Je regrette toutefois une chose : les CNONGD, les CRONGD, les ONGD performantes et les partenaires du Nord, n'ont pas conçu un programme efficace de formation et d'accompagnement pour relever le défi. Dans le milieu des ONGD, il y a pourtant d'excellentes structures de formation, comme le CEFORMAD de M.J. Mavinga. Sans doute, leur attention était-elle retenue par d'autres défis.

Implication politique

Alors que le mouvement ONGD était en pleine structuration, le pays abordait un nouveau tournant de son histoire. Le régime de Mobutu était à bout de souffle. Il avait dû concéder le multipartisme, puis la Conférence Nationale Souveraine. Les leaders d'ONG ont alors été confrontés à un choix délicat : faire la politique ou rester dans le développement. La décision a souvent été difficile à prendre immédiatement.

Le choix des participants à la Conférence Nationale Souveraine (CNS) a été un moment de grande agitation dans la société zaïroise, en général, et dans le monde des ONG, en particulier. Qui participera à la CNS ? Les candidats étaient nombreux parmi les responsables des ONGD et parmi les responsables des ONG des droits de l'homme qui commençaient à s'affirmer elles aussi.

Au départ, les idées n'étaient pas claires. Je me souviens d'une grande rencontre des ONGD. On m'avait demandé de dire un mot sur « les ONG et la démocratie ». J'ai essayé d'expliquer la différence entre un parti politique et une ONG en faisant comprendre que le rôle des partis politiques est de parler au nom de la population ou d'une partie de la population, alors que le rôle des ONGD est de libérer la parole de la population et non de parler à sa place. Cela n'a guère eu d'échos ! De son côté, un éminent orateur a expliqué

que dans une démocratie, les citoyens s'expriment le jour des élections ... et qu'entre les élections, les partis politiques parlent au nom des citoyens. Je lui ai demandé quel était alors le rôle des syndicats, des associations, de tous ceux qui constituent la société civile et qui jouent le rôle de groupes de pression (aujourd'hui on parle de plaidoyer). Il n'y avait pas réfléchi !

La Conférence Nationale Souveraine (CNS) a été, pour les responsables des ONGD participantes, une extraordinaire école de démocratie. Beaucoup avaient tout à apprendre ! Ni la colonisation, ni le régime de Mobutu ne les avaient initiés à la vie démocratique. La CNS a duré longtemps, cela était nécessaire ; je pense que son impact dans la vie du pays durera plus longtemps encore.

Parmi les impacts de la CNS, il en est un qui a mis en question l'existence de certaines ONGD sérieuses : la longue absence des responsables, puis l'entrée d'un certain nombre d'entre eux dans la politique, avaient compromis l'ONGD qu'ils avaient créée. Ces responsables ont fait leur choix devant leur conscience ; il leur revenait de considérer ce qui était le plus utile pour le pays. Les leaders des ONGD qui sont restées dans le développement avaient entre-temps pris conscience de l'importance de la société civile dans les grandes décisions politiques.

Le changement de régime

La démarche non-violente de la CNS n'a pas réglé les problèmes du pays. La crise rwandaise a poussé au Zaïre une masse incroyable de réfugiés. Le nouveau pouvoir rwandais s'est allié avec l'opposition armée du Kivu et d'autres adversaires du régime Mobutu pour lancer une guerre qui a déchiré le pays. Les soldats en fuite ont tout pillé sur leur passage. La traque des réfugiés rwandais a répandu la culture de la mort dans des populations qui respectaient la vie. Le pays a connu un temps de violence qui a laissé des traces profondes.

Est venu le régime de Laurent-Désiré Kabila qui a suscité de grands espoirs de renouveau. Assez tôt, le nouveau Pouvoir a fait savoir aux ONG qu'elles devaient adhérer au projet de l'AFDL ; il citait en exemple OXFAM. Sans tarder, une nouvelle loi sur les associations et les ONGD fut promulguée. Elle insistait notamment sur l'aspect démocratique des associations.

Disséminées à travers le pays, les ONGD étaient témoins des violences. Mais, leur travail a souvent été paralysé par les pillages et la guerre. Plusieurs ont perdu leurs véhicules et leurs équipements. Souvent aussi l'opinion nationale et internationale était informée par elles. Malgré ce contexte de violence, les ONG des droits de l'homme ont joué avec courage leur rôle si important. Dans certaines régions, suite à l'insécurité, il n'était plus possible de se déplacer. Les ONG ont compris que le peuple en avait assez de souffrir à cause de la lutte pour le pouvoir des « Grands ». Elles avaient fait l'amer constat que dans la violence, il n'y a pas de développement possible.

Rôle actif dans le retour à la paix

Devant cette situation, la société civile et en particulier les ONG, ont commencé dans le pays et à l'étranger un travail de plaidoyer pour le dialogue et la paix. Elles ont formulé leurs propositions dans un document appelé *Agenda pour la paix* qu'ils ont proposé aussi bien aux politiciens congolais qu'aux diplomates étrangers. Elles préparaient efficacement le terrain.

Quand le Président Joseph Kabila a fait part de son intention de régler les problèmes du pays, non plus par la force, mais par la négociation, les ONGD ont poussé un « ouf » de soulagement.

Un long processus a été mis en route auquel les ONGD ont participé. A l'approche des élections, les ONGD ont participé à la formation et l'information de la population. Proches de cette dernière, elles ont demandé aux gens de définir le profil du président et du député, pour dégager les qualités nécessaires. Elles ont laissé la population libre de faire son choix.

Cette contribution à la mise en place d'un cadre démocratique a été importante. Elle a certainement aidé aussi les responsables des ONGD à comprendre que l'avènement d'une société juste, pacifique et démocratique demandait, d'une manière ou d'une autre, de donner aussi et réellement la parole à la population rurale et urbaine. Car, les ONG sont proches de cette population ; elles avaient donc leur rôle à jouer.

Les ONG internationales

Disons encore un mot sur les ONG internationales. Quand on parle d'ONG, certains pensent surtout à celles-ci. Effectivement, elles ont été présentes en RD Congo durant les années de crise. On a vu, par exemple, des Médecins Sans Frontières à l'oeuvre dans presque tout le pays au service de la population. Toutefois, leur champ d'action a été essentiellement l'urgence et l'humanitaire dans les zones de conflit. Elles disposaient d'ailleurs de moyens sans commune mesure avec les pauvres moyens des ONGD congolaises.

Le temps de la population ?

Maintenant que le processus électoral est achevé, qu'il y a, dans toutes les institutions politiques du pays des responsables élus par la population, les ONGD qui ont traversé ces périodes dramatiques vont-elles retourner à leurs activités de développement, faire des pépinières, aménager des sources, mettre en place des coopératives villageoises, etc. ?

Les ONGD ont beaucoup appris et surtout la population a aussi beaucoup appris. Dans le milieu rural congolais, comme dans beaucoup d'autres pays d'Afrique, les paysans comprennent qu'il y a des objectifs de développement qu'on ne peut atteindre qu'en se groupant. Dans le milieu urbain également, il

y a une grande prise de conscience qui pourra s'exprimer lors de la décentralisation. Ceux qui souffrent de la misère depuis des décennies, comprennent qu'il est passé le temps des discours : « L'Etat doit faire ceci ; l'Etat va faire cela! » Ce discours doit être remplacé par : « Ensemble, nous pouvons faire ceci, et nous allons le faire ». Dans le milieu rural comme dans le milieu urbain, la population comprend qu'en se regroupant elle peut réaliser bien des choses.

Les ONGD, sensibles à ce qui se passe dans la population, aident celle-ci à analyser plus largement leurs problèmes et leurs possibilités. Il ne suffit pas de mieux cultiver, il faut mieux vendre, donc se grouper pour constituer une force de négociation dans la filière. Il ne faut pas rêver de financements tombés du ciel ou d'Europe, mais mettre ensemble nos petites ressources et créer des structures d'épargne et de crédit viables. Il ne faut pas subir simplement les vexations des policiers et des fonctionnaires, mais se grouper et s'adresser aux responsables et aux élus à tous les niveaux pour réclamer la justice.

Dans les quartiers, il ne suffit pas de se lamenter pour que les érosions disparaissent, il faut plutôt chercher des solutions pour les maîtriser. Il ne faut pas seulement se lamenter sur l'insalubrité, mais il faut surtout gérer ensemble le traitement des déchets de tous genres.

Le rôle des ONGD est en train de devenir de plus en plus important. Depuis leur naissance, les meilleures ONGD ont appris à bien analyser pour élaborer des projets, à bien gérer pour les mettre en œuvre, à faire du plaidoyer pour défendre les intérêts de la population, à se grouper pour peser dans la société. Tout cela, elles doivent maintenant le transmettre à la population.

Nous sommes, je pense et j'espère, au commencement d'une ère nouvelle, où, à travers de multiples initiatives, la population est en train de prendre son sort en main. Quelque chose est en train de se réaliser : une autre société civile, issue de la base ... celle qui défend réellement les intérêts réels de la population. En d'autres époques et sous d'autres cieux, le mouvement mutualiste et syndical a joué ce rôle et permis à la population d'avoir sa place dans la société. C'est cela, me semble-t-il, qui pourrait se passer.

Accompagner la population, l'aider à analyser, à se structurer, à prendre son sort en main, c'est le défi que doivent relever les ONGD. C'est une véritable révolution culturelle. La qualité humaine de beaucoup de responsables des ONGD nous permet de nourrir de grands espoirs !

Richard ERPICUM, S.J.