

## **THEME I : INDEPENDANCE CHA !CHA ! DANSER ENFIN LE BON PAS**

*« La République du Congo a été proclamée et notre pays est maintenant entre les mains de ses propres enfants. Ensemble, mes frères, mes sœurs, nous allons commencer une nouvelle lutte, une lutte sublime qui va mener notre pays à la paix, à la prospérité et à la grandeur. Nous allons établir ensemble la justice sociale et assurer que chacun reçoive la juste rémunération de son travail.*

*Nous allons montrer au monde ce que peut faire l'homme noir quand il travaille dans la liberté et nous allons faire du Congo le centre de rayonnement de l'Afrique tout entière. »*  
(Patrice Emery LUMUMBA, 30 juin 1960)

### **GOVERNANCE SANS GOUVERNEMENT? LE RÔLE DE L'ÉTAT CONGOLAIS DANS LA GOUVERNANCE URBAINE SEMI-AUTONOME; ÉTAT DES LIEUX ET RÉFLEXIONS SUR L'AVENIR.**

*Par Karen Buscher, Université de Ghent  
Et Richard Bongenia, Université de Goma*

#### **Introduction**

Cinquante ans après l'indépendance de la RDC, on constate une forte urbanisation à grande vitesse qui a eu un impact profond sur les structures politiques et socio-économiques de la société congolaise. A travers cette évolution, on observe ainsi deux dynamiques principales. Tout d'abord, il y a la dégradation ou le déclin des infrastructures de base dans les villes dites « primaires » (les anciennes villes 'coloniales'). Deuxièmement, on voit en même temps la naissance et le développement de nouvelles villes « secondaires », qui au contraire, se développent avec un dynamisme étonnant et qui nous montrent une évolution spectaculaire sur le plan économique, démographique et spatial (De Saint Moulin 2010). Ces nouveaux centres urbains, souvent situés dans la périphérie de l'État, ont une organisation interne très particulière, qui est visiblement différente des villes « primaires » (De Boeck, Cassiman, and Van Wolputte 2010)<sup>1</sup>.

Ce développement urbain « périphérique » ne se manifeste pas seulement dans le sens littéral, mais aussi dans le sens où ces villes semblent se développer et s'organiser en dehors de l'influence directe de l'État central. Dans un contexte d'un État extrêmement faible, des fois même absent, les villes en RDC aussi comme beaucoup d'autres villes en Afrique, ont connu une forte « informalisation » sur le plan politique ainsi que socio-économique. Là où l'État n'est plus capable d'organiser le développement urbain et d'offrir des services publics à ses habitants, multiples autres acteurs non-étatiques ont pris les responsabilités dans la gestion de l'espace urbain. Ceci se traduit par une gouvernance fortement fragmentée, où l'État Congolais est en négociation permanente avec ces différents acteurs non-étatiques, et dans cette négociation, il semble souvent être le joueur le plus faible. Dans ce cas, une situation de

---

<sup>1</sup> [http://soc.kuleuven.be/web/files/7/38/Secondarycities\\_synopsis.pdf](http://soc.kuleuven.be/web/files/7/38/Secondarycities_synopsis.pdf)

gouvernance sans gouvernement est créée, dans laquelle ces villes évoluent d'une manière semi-autonome et où l'État Congolais joue seulement un rôle secondaire.

Mais malgré cela, ces villes congolaises, qui évoluent vers des centres régionaux influents, semblent jouer de plus en plus un rôle politique et économique important. Il nous semble donc inévitable de réfléchir sur le rôle de ces centres urbains secondaires dans le futur développement du pays et sur l'impact d'une gouvernance urbaine semi-autonome sur la reconstruction de l'État Congolais en général, surtout dans le contexte d'une décentralisation en cours.

### **1. La Ville de Goma : Urbanisation spontanée, informelle, anarchique**

A partir d'une analyse politico-anthropologique de la situation actuelle de la ville de Goma comme notre cas d'étude, quelques nouvelles visions et pistes de discussion sur l'état de l'État Congolais peuvent être formulées.

La ville de Goma, chef-lieu de la province de Nord Kivu, avec un nombre d'habitants estimé autour de 700.000, est sans doute un bon exemple des dynamiques urbaines semi-autonomes comme on vient de les décrire ici dessus<sup>2</sup>. C'est une ville qui a connu une histoire particulière, développée dans un contexte très difficile de plusieurs conflits armés, de crise humanitaire régionale, des catastrophes naturelles, et de l'affaiblissement de l'État. L'évolution de cette ville a abouti à une double image urbaine, assez contradictoire. D'un côté, Goma s'est transformé en une ville de « rébellion », occupant une position géographique, politique et militaire centrale dans les différentes guerres. Goma est ainsi considérée comme une ville de contestation, un « terrain glissant ». D'un autre côté, Goma est devenu un centre d'opportunités, considéré comme 'nouvelle' ville prometteuse, attirant des gens de toute la région à la recherche d'une vie meilleure.

Ainsi, malgré un contexte pénible de violence, de crise et de catastrophes, la ville nous a montré une évolution assez étonnante ; elle est passée en moins de 20 ans du statut d'un petit poste insignifiant à celui d'un centre politique, économique et militaire très influent sur le plan national et régional. C'est une ville qui, grâce aux dynamiques locales et aux efforts courageux de ses habitants eux-mêmes, continue à se développer et à grandir jour après jour.

Pour éviter tout malentendu, il n'est pas question de romancer cette évolution, et il est très important de réaliser que, clairement, seulement une petite partie de la population urbaine a pu profiter de ces dynamiques et des nouvelles opportunités dans le développement urbain. Ceci va être développé plus loin dans ce papier.

L'histoire de la ville de Goma a été marquée par un développement semi-autonome, jusqu'au point que certaines gens parlent d'un « Etat dans un Etat ». En tant que « siège de la rébellion », administrativement et économiquement coupée de la capitale Kinshasa, la ville s'est orientée de plus en plus vers l'Afrique de l'Est ainsi que le Proche et l'Extrême-Orient, en ce qui concerne ses activités économiques. L'évolution de la ville en dehors du contrôle direct de l'État central est donc directement liée à sa position comme ville secondaire et périphérique (Vlassenroot and Büscher 2009)<sup>3</sup>. Littéralement positionnée dans les marges de l'État, sur la frontière avec le Rwanda voisin, cette position a renforcé sa connexion avec les réseaux économiques transfrontaliers.

---

<sup>2</sup> Pour un aperçu de l'évolution historique de la ville de Goma : (Bucyalimwe 2008)

<sup>3</sup> <http://eprints.lse.ac.uk/28479/1/WP61.2.pdf>

Ainsi, la ville de Goma devient en même temps périphérie (sur le plan national) et centre (sur le plan régional). Sa situation géographique, l'orientation orientale ensemble avec le 'boost' de l'économie des ressources naturelles dans un contexte d'un Etat faible, ont fait de Goma un centre commercial florissant, une ville où les dollars circulent et où les nouveaux marchés sont encore à exploiter.

La transformation urbaine vers un centre d'opportunités nous donne cependant seulement une partie de l'explication de l'expansion spectaculaire de la ville de Goma. Autant que ville d'opportunités, Goma est aussi reconnu comme ville de refuge. L'arrivée des grands nombres des réfugiés et déplacés, à la recherche de la sécurité, a donc fortement contribué à l'expansion démographique et géographique de la ville, ainsi qu'à une transformation profonde sur le plan politique, socio-économique et spatial.

Malheureusement, l'expansion spectaculaire de la ville de Goma, où les maisons « poussent comme des champignons », n'a pas été accompagnée par une urbanisation adéquate. On ose même dire qu'un plan urbanistique formel est presque absent. Le développement urbain est donc à situer dans un contexte largement informel et anarchique.

On ose alors argumenter que le développement de la ville de Goma vers ce qu'elle est devenue aujourd'hui n'est pas le résultat des initiatives de gouvernance formelle mais plutôt le résultat de multiples dynamiques locales. Plutôt qu'être le résultat des efforts des services de cadastre, de l'urbanisme et de l'habitat, le développement de la ville de Goma est le résultat des efforts des *Gomatraciens* eux-mêmes. Ce développement est donc plutôt une question d'action humaine qu'une question de planning, relevant de la responsabilité des acteurs non-étatiques plutôt que de ceux étatiques. Ceci mène à une nouvelle sorte d'urbanité qui, pour le futur, mérite beaucoup plus d'attention académique.

Depuis le processus de la décentralisation qui a fait de Goma la capitale de la nouvelle province du Nord Kivu, la ville est logiquement devenue un centre politique, avec des structures politico-administratives visiblement présentes. Néanmoins, si on analyse bien l'évolution urbaine récente, l'État Congolais semble avoir joué seulement un rôle plutôt marginal dans le gouvernement et la gouvernance réelle de la ville.

D'un côté, la gouvernance urbaine informelle a créé de nouvelles opportunités qui expliquent partiellement l'expansion économique de la ville de Goma malgré un contexte régional assez pénible. De l'autre côté, le manque d'une gestion ou d'une planification urbaine officielle a créé de nouveaux contrastes et pistes de tension dans une ville où les opportunités et la prospérité ne sont réservées qu'à une très petite mais influente élite urbaine.

## **2. Gouvernance sans gouvernement dans un contexte de 'limited statehood'**

C'est Kenneth John Menkhaus qui a introduit en 2006 ce terme de '*governance without government*' qui, dans son analyse du cas de la Somalie, observe comment les zones politiques et économiques dans un contexte d'un État en 'faillite', restent malgré tout gérées, organisées, au lieu de devenir des espaces anarchiques (Menkhaus 2006). Il a analysé ensuite comment les différents acteurs non-étatiques s'engagent dans l'organisation des services de base (comme la sécurité par exemple), et dans l'assurance de la continuation de la gouvernance locale.

La ville de Goma peut ainsi être considérée comme une situation de *'limited statehood'*, où l'État, pourtant pas totalement absent, est affaibli et remplacé par plusieurs autres acteurs,. L'État Congolais reste souvent un acteur bien présent dans la régulation et la gestion urbaine et dans la négociation du pouvoir; néanmoins il demeure un acteur faible, en compétition permanente avec de multiples autres acteurs plus puissants.

Cette réalité a mené à une situation où la gouvernance est devenue un ensemble de relations très complexes et fragmentées, dans lesquelles les décisions politiques et économiques sont exercées par différentes 'niveaux' ou 'échelles' de pouvoir.

Brièvement, on peut identifier au sein des ces relations complexes, trois groupes principaux d'acteurs non-étatiques, actifs dans la gestion et la gouvernance urbaine.

Le premier groupe, ce sont les acteurs dits 'économiques'.

Aujourd'hui, la ville de Goma est connue dans la région comme ville économique, ville des entrepreneurs et des commerçants. A travers l'évolution de la ville au cours des 15 années passées, il s'est formé une nouvelle « classe » ou « élite » économique, « *les nouveaux riches* » comme on les appelle à Goma, qui ont émergé dans différents secteurs économiques qu'on connaît tous : les ressources naturelles, le carburant, le commerce avec Dubaï, l'immobilier, l'aviation, etc. Il s'agit d'un petit nombre de *'grands barons'*, très connus dans la ville de Goma, et très influents. Leur présence et influence est très visible dans la ville, pas seulement à travers des réseaux économiques mais aussi souvent à travers la vie urbaine politique et sociale. Par le pouvoir de leur richesse et des moyens qu'elle leur confère, ils se sont construits des réseaux sociaux importants dans la société urbaine, et ils ont bien investi dans des stratégies de popularité, de visibilité et de protection. De plus en plus, ce sont eux qui se font voir et entendre dans la gestion urbaine, où ils sont devenus des acteurs incontournables.

Dans une ville qui s'est développée grâce aux initiatives privées, il n'est donc pas très surprenant de constater que ce groupe d'acteurs non-étatiques gagne de plus en plus une voix et une visibilité importantes dans la gouvernance de la ville de Goma.

Comme deuxième groupe, on peut identifier la communauté internationale.

Il s'agit non seulement de la présence (extrêmement visible et influente) de la MONUSCO à Goma, mais aussi de toutes ces organisations internationales qui se sont installées dans la ville de Goma sous le parapluie du développement et de l'assistance humanitaire. Il s'agit d'une présence de longue durée avec un très profond impact local. Ce « *secteur humanitaire* » est bien intégré dans la vie urbaine et, pour certains, est devenu un nouveau secteur économique, un nouveau commerce à exploiter. Quand les Gomatraciens parlent de la « commercialisation de la crise », ils font référence à toutes les jolies maisons construites pour les louer à ce staff international pour des milliers de dollars par mois, à tous ces jolis hôtels avec leurs grandes salles des conférences, à tous ces endroits de récréation où ce même staff international se retrouve après le travail. Il y a beaucoup à dire sur ce secteur humanitaire comme nouvelle source d'opportunités, mais cela risque de nous amener trop loin. Cependant, ce qui est important ici c'est que la présence croissante des acteurs internationaux a eu un impact profond sur le développement et la transformation urbaine et sur les dynamiques locales politiques, économiques et sociales (Büscher and Vlassenroot 2010)<sup>4</sup>. Là où l'État n'est plus capable d'offrir les services de base aux habitants, ce sont souvent ces acteurs qui se chargent de plus en plus des responsabilités de l'État (Trefon 2004). Par exemple, la MONUSCO et le

---

<sup>4</sup> <http://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&fileOID=885761>

PNUD deviennent de plus en plus actifs dans certains domaines publics et les services sociaux comme la sécurité, l'emploi, l'éducation, ainsi que la planification urbaine. Pour offrir ces services ils opèrent alors comme une sorte de structure parallèle. Comme nouveaux acteurs urbains bien intégrés, ces organisations gagnent de plus en plus une voix forte sur le développement et la gestion urbaine, en créant de nouvelles opportunités ainsi que de nouvelles pistes de conflit autour du contrôle de l'espace urbain (espace politique, socio-économique, géographique...). Ces acteurs internationaux ne sont pas seulement en compétition avec l'État, ils ont aussi souvent développé des relations délicates et tendues avec des élites locales.

Finalement, comme un troisième groupe urbain impliqué dans la gouvernance informelle de la ville de Goma, il y a les acteurs armés. Pour le cas de la ville de Goma, étant un centre de contestation militaire, ces derniers acteurs ont joué un rôle crucial dans le développement récent de cette ville. Déjà depuis 15 ans, les groupes armés ont toujours été des acteurs influents dans la politique urbaine. Et jusqu'aujourd'hui, ils gardent, directement ou indirectement, leur poids dans la gouvernance locale. Nombre d'ex-seigneurs de guerre, dont la plupart sont maintenant intégrés dans l'armée Congolaise, sont des figures bien connues pour leur influence dans cette ville. Là où les acteurs économiques s'imposent par le pouvoir de l'argent et la communauté internationale par le pouvoir du développement, ces acteurs militaires réussissent à s'imposer par leur pouvoir de la force, le pouvoir des armes. Comme c'est aussi bien le cas à l'intérieur, ils savent gagner leur position de négociation en ville par la menace, ce qui les a rendus des acteurs incontournables dans la négociation du pouvoir.

Tout ces acteurs non-étatiques sont engagés à leur propre façon dans la pratique de la gouvernance urbaine locale. A travers leur interaction avec l'État congolais, ces différents acteurs sont interconnectés dans une façon très complexe, tout en créant des relations d'interdépendance. Par exemple, dans le contexte actuel d'un État faible et d'une situation politique et militaire assez instable, les opérateurs économiques sont obligés de s'allier aux acteurs politiques et militaires afin de protéger leurs activités commerciales et autres. Les « cotisations » des opérateurs économiques en faveur des mouvements armés ou des acteurs politiques est un fait bien connu mais dont on n'ose pas souvent parler. Et comme l'argent fait le pouvoir dans la ville de Goma, les acteurs politiques seront à leur tour obligés de coopérer avec de *grands barons* de Goma pour pouvoir réussir dans leur démarche de pouvoir. Ainsi, les différents groupes entrent dans des stratégies complexes de négociation, afin d'assurer leur pouvoir dans le contrôle politique et socio-économique de la ville.

Dans ce contexte, Goma est devenu un exemple de ce que Lindell décrit comme « *une situation où les pratiques de gouvernance sont exercées et contestées entre différents centres de pouvoir dispersés où, à chaque niveau, des acteurs multiples sont engagés dans la création et la contestation des lois locales de la gouvernance urbaine* » (Lindell 2007).

Concrètement ceci veut dire que les autorités locales urbaines comme le maire de la ville et les différentes divisions urbaines, doivent constamment négocier avec ces acteurs non-étatiques qui tous réclament leur position dans la ville et le contrôle sur l'organisation urbaine. En l'absence des moyens formels, le maire de la ville devient un mendiant envers les opérateurs économiques et le secteur humanitaire qui, à leur tour, arrivent à mettre de plus en plus leur poids sur les décisions locales.

### **3. Une urbanisation fragmentée, arbitraire, inégale.**

Quand on circule dans la ville de Goma, on constate que la présence visible de l'État Congolais est plutôt limitée. À l'exception de quelques drapeaux mis par-ci par-là, il n'y a

pas grand chose qui fait référence à cet État congolais. À part des infrastructures de l'administration provinciale, les autorités urbaines sont pauvrement installées dans des baraques en bois sans électricité ni eau, manquant tout minimum d'équipement. Et malheureusement, cette absence physique reflète bien l'impact effectif de ces autorités dans la gestion de la ville de Goma.

Pourtant, comme on l'a déjà constaté, malgré cette faible présence d'un État, la ville de Goma continue à évoluer et à se développer avec un fort dynamisme local. Ainsi, malgré un planning informel, la ville reste d'une certaine façon structurée, organisée. Dans ce sens, la ville de Goma peut être considérée comme ce que Théodore Trefon a décrit comme le « désordre urbain organisé » (*Trefon 2004*), un désordre qui a fait de Goma une ville très dynamique et influente.

Le développement urbain informel et semi-autonome comme on l'observe pour le cas de Goma aussi bien que pour d'autres villes à l'est du Congo, a mené à de nouvelles formes d'urbanisation, qui n'ont plus rien à voir avec ce que l'on appelle un planning urbanistique classique, et qui se réalisent selon des motifs imprévisibles, instables et souvent inégaux (*Simone 2005*). Pour la ville de Goma, il est clair que l'engagement de différents groupes d'acteurs non-étatiques comme identifiés ci-dessus dans la gouvernance urbaine, se réalise d'une façon extrêmement fragmentée, dispersée, et arbitraire. Ces acteurs opèrent dans la gestion urbaine par rapport à leurs propres visions, objectifs et attentes.

En dépit d'une petite partie de la population urbaine qui a pu en profiter énormément, dans une telle urbanisation dépourvue de vision globale ou intégrale, la plupart des habitants urbains ne pourront jamais profiter et se retrouveront complètement exclus de toute forme de développement urbain. Il suffit de se promener dans des quartiers périphériques de la ville de Goma pour le constater.

Alors, bien que l'intervention de l'État ne semble pas être une condition nécessaire dans la croissance économique et l'évolution de la ville de Goma vers un centre de commerce florissant, elle semble rester une condition essentielle et indispensable pour arriver à un développement égal, intégral et à long terme. C'est grâce aux initiatives privées que la ville de Goma est aujourd'hui parmi les grandes villes économiques de la région. Cependant, il est clair qu'un tel développement urbain semi-autonome signifie un défi énorme pour la légitimité de l'État Congolais.

Dans le contexte d'un processus de décentralisation en cours en RDC, la question pertinente reste la suivante : Est-ce que, après cette longue période de compétition avec d'autres acteurs non-étatiques, l'État Congolais serait capable de reprendre sa responsabilité en ce qui concerne la gouvernance locale urbaine ? On peut prendre l'analyse d'une telle situation de pouvoir urbain constamment négocié, comme une occasion de mieux comprendre l'état actuel de l'État Congolais, à cette occasion du 50<sup>ième</sup> anniversaire de l'indépendance. Est-ce que l'avenir urbain sera fondé sur ces nouvelles formes de gouvernance ? Car il est clair que la force d'un futur État Congolais responsable doit venir de la base, et doit être construite sur des initiatives locales ; une compréhension profonde des actuelles dynamiques urbaines nous semble donc essentielle.

## Bibliographie

1. Büscher, Karen and Koen Vlassenroot, 2010. "Humanitarian presence and urban development: new opportunities and contrasts in Goma, DRC." *Disasters* 34: 256-273.

2. Bucyalimwe, Mararo Stanislas, 2008. "Goma (Nord Kivu, RD Congo). Point de mire et de paradoxe" (<http://gomafocus.org>)
3. De Boeck, Filip, An Cassiman, and Steven Van Wolputte. *Recentring the City: An Anthropology of Secondary Cities in Africa*. 2010. Leuven, IARA.
4. De Sint Moulin, Léon, 2010. "Villes et Organisation de l'Espace en République Démocratique du Congo." *Cahiers Africains* 77.
5. Lindell, Ilda, 2007. "The Multiple Sites of Urban Governance: Insights from an African City". *Urban Studies*, 45: 9
6. Menkhaus, Kenneth John, 2006. "Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building and the Politics of Coping" *International Security* 31: 3.
7. Simone, Abdoumalig. 2005. *Urban Africa. Changing Contours of Survival in the City*. Dakar; London; Pretoria: CODESRIA BOOKS; Zed Books; University of South Africa Press.
8. Trefon, Theodore. 2004. *Reinventing Order in the Congo. How people respond to state failure in Kinshasa*. London/New York; Kampala: Zed Books; Fountain Publishers.
9. Vlassenroot, Koen and Karen Büscher. *Urban Developmen and Identity Processes in Goma*. Working Paper No 61. 2009. London, Crisis States Research Centre. Crisis States Research Papers Series.