

ACTION PUBLIQUE DE GESTION DURABLE DES RISQUES ET CATASTROPHES NATURELLES ET D'ORIGINE ANTHROPIQUE EN RDC

PUBLIC ACTION ON SUSTAINABLE MANAGEMENT OF RISKS AND HUMAN-DRIVEN AND NATURAL DISASTERS IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO (DRC)

GÉRARD TUKUMBI RAMAZANI*

RESUME: Cet article analyse les politiques publiques de gestion des risques et catastrophes naturelles et d'origine anthropiques initiées exclusivement par le Gouvernement de la République Démocratique du Congo. Ces politiques ne permettent pas de gérer de façon durable ces risques et catastrophes. Plusieurs raisons expliquent cette situation : la faible capacité de gestion des problèmes environnementaux par le système politique congolais; la primauté du système politique accordée aux politiques de gestion économique qu'à celles de gestion durable de l'environnement, le financement insuffisant des politiques de gestion des risques des catastrophes ; le dysfonctionnement de l'administration publique. L'action publique est proposée comme approche théorique et pragmatique de gestion durable des risques des catastrophes. Elle implique une participation coordonnée des acteurs non étatiques (Organisation non gouvernementale, société savante, société civile, population locale, etc.) aux initiatives gouvernementales de gestion des problèmes environnementaux (programmes de gestion des risques des catastrophes ; projet de revitalisation de l'administration publique ; appropriation par l'Etat des ouvrages de gestion des risques des catastrophes réalisées par les ONG internationales dans les zones à risques)

ABSTRACT: *This paper analyzes public policies on management of risks and human-driven and natural disasters as they are implemented by the government of the Democratic Republic of the Congo (DRC). These policies are implemented under some constraints which are structural and their effectiveness is bound by the lack of sensitivity towards management of environment issues, the primacy of tackling only economic issues, the diminishing financial means for support of such policies and the public administration inefficiency. While exploring the prospects for going beyond the pitfalls of these policies, it is worth putting stress on the public action as a theoretical and pragmatic approach aiming at managing risks and disasters. Through public action, state institutions in the DRC are to create networks with all the stakeholders which intervene in helping populations in various domains such as the civil society organizations and population at grassroots.*

KEYWORDS: *Public policy. Public action. Sustainable management. Risks and disasters. DR Congo*

* Professeur Associé de l'Université de Lubumbashi, Faculté de Sciences Sociales Politiques et Administratives, Département de Sociologie.
Email: gerardtukumbi@gmail.com

MOTS CLES: Politique publique. Action publique. Gestion durable. Risques et catastrophes. RDC.

INTRODUCTION

1 LE PROBLÈME

Aujourd'hui les politiques publiques apparaissent comme le produit d'initiatives, à la fois publiques et privées, internationales, nationales et locale. Les priorités vont à présent à la coopération dans des domaines très variés, de l'action économique à l'environnement, et jusque dans les politiques régaliennes. Les politiques publiques centrées sur l'Etat s'insèrent maintenant dans un ensemble d'initiatives multipolaires et de tentatives de coordinations explicites qu'on appelle aujourd'hui l'action publique (Gaudin, 2004). Elle prend en compte les actions des acteurs individuels ou collectifs, institutionnels et non institutionnels en vue de traiter les problèmes sociétaux à l'instar de ceux relatifs à la gestion de l'environnement.

En effet, la République Démocratique du Congo (RDC) initie des politiques publiques de gestion des risques et catastrophes notamment. Parmi ces politiques on peut citer : la Politique générale du Zaïre sur les catastrophes naturelles de 1994, le Plan d'action du Gouvernement de 2012 à 2016. La première politique visait les objectifs suivants : mettre sur pied un organe fonctionnel de gestion des catastrophes naturelles ; identifier systématiquement toutes les zones à risque ; constituer une banque des données fiables sur les catastrophes naturelles ; éduquer toutes les populations des zones à haut risque ; mettre en place, dans toutes les zones à risques identifiées, des moyens de surveillance, d'alerte et d'intervention appropriées (IDNDR-Z, 1994). Par seconde politique, dans son axe environnement, poursuivait les objectifs suivants : mettre en place la loi-cadre sur la protection de l'environnement ; identifier et évaluer les zones érodées et celles à risques ; financer les travaux antiérosifs (Primature, 2016). Les Plans de gestion des catastrophes des acteurs non étatiques sont aussi noter. C'est le cas du Plan d'action pour la gestion des risques de catastrophes en RDC 2011-2013 conçu par la Division des opérations d'urgence de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture (FAO). Ce Plan avait comme objectif :

réduire la vulnérabilité des populations avant, pendant et après la crise dans les zones de conflits à l'Est du pays (Plan d'action de gestion des risques de catastrophes en RDC 2011- 2013).

En dépit de ces politiques et plans, la RDC connaît toujours de calamités diverses: les érosions à Kolwezi, Kinshasa, Matadi et Mbuji-Mai; les glissements de terrain et irrptions volcaniques à Bukavu et à Goma; les inondations urbaines et rurales; les tornades et feux de brousses (Plan Orsec, 2003). Ces calamités déciment des vies humaines et détruisent l'environnement. Comment comprendre que les politiques gouvernementales de gestion et les plans d'actions des ONG ne permettent pas de faire face à ces risques environnementaux et de lutter, de manière durable, contre les catastrophes naturelles et d'origine anthropique en RDC ? Quelle approche de gestion durable de ces risques et catastrophes est-il possible d'envisager dans ce pays?

2 HYPOTHÈSE DU TRAVAIL

En partant de l'observation empirique selon laquelle la capacité réactive du système politique congolais en matière de gestion durable de l'environnement serait faible et que cette situation découle du fait que la gestion durable des risques et catastrophes n'est pas encore une priorité pour les autorités politiques et administratives du pays d'une part parce que l'administration publique vit dans la politique de l'urgence et de l'immédiateté et d'autre part, elle manque de s'appropriier les réalisations, même éphémères, des acteurs non étatiques, il importe d'envisager l'action publique comme l'approche de gestion durable des risques des catastrophes naturelles et d'origine anthropiques en République Démocratique du Congo.

3 MÉTHODOLOGIE

La revue de la littérature nous a permis de collecter des données à travers les différentes documentations ayant trait aux différents aspects de nos préoccupations de l'étude (politiques publiques, problèmes sectoriels de l'administration publique, actions publiques, gestion de l'environnement, etc.). L'observation

directe nous a aidé à recueillir différents faits de programmes de développement initiés par l'Etat, acteurs sociaux, les populations etc. ayant des incidences directes ou indirectes sur la gestion des risques environnementaux en RDC.

Cette étude est articulée autour de deux points. Le premier expose la faiblesse de gestion des risques des catastrophes par le système politique congolais. Le second s'étale sur l'action publique comme approche de gestion durable des risques des catastrophes naturelles et d'origine humaine.

4 FAIBLE CAPACITÉ DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE SYSTÈME POLITIQUE CONGOLAIS

Le système politique extrait de son environnement interne et international les ressources nécessaires pour son fonctionnement (Schwartzenberg, 1991). Ces ressources proviennent de l'environnement intra et extra sociétal. Elles sont des divers ordres: économique, financier, administratif, scientifique. Ces ressources ne sont mobilisables que lorsque le système politique dispose d'une politique publique clairement définie. Ces politiques font l'objet de l'inscription dans l'agenda systémique (Cobb et Elder, 1972), c'est-à-dire, constituer une préoccupation de l'Etat comme problèmes sociétaux à résoudre. Une telle attitude est propre au système politique à forte dose d'historicité. Ce système réagit positivement aux besoins environnementaux. Cette réaction empêche au système d'être surpris par les caprices environnementaux. Tel n'est pas le cas en RDC où la question de gestion durable des risques des catastrophes intéresse à peine le Gouvernement. La priorité est souvent accordée aux politiques de stabilisation du cadre macroéconomique ou de développement économique sous la Deuxième et la Troisième Républiques.

5 LES POLITIQUES PUBLIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La politique publique désigne l'action menée par une autorité publique afin de traiter une situation perçue comme posant un problème (Lascoumes et Le Galès, 2010). Elle désigne

les interventions d'une autorité investie de la puissance publique et de la légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire. Ces interventions se déploient à travers des relations avec d'autres acteurs sociaux collectifs ou individuels (Thoeig, 1985). Nos analyses portent sur les politiques publiques conçues par l'Etat et celles initiées par les acteurs non étatiques tant que partenaires de l'Etat. S'agissant des politiques initiées par l'Etat, nous nous baseront, à titre illustratif aux programmes de développement : Plan Mobutu (1977-1985), le 1^{er} Plan quinquennal de développement économique et social, le Programme d'action du Gouvernement de Transition (1990-1997); le Plan triennal minimum (1997-1999) actualisé pour la période de 1999-2001); la Politiques de reconstruction dénommé les «Cinq chantiers» (2006-2016).

5.1 LE PLAN MOBUTU (1977-1985)

Cette politique publique décennale visait prioritairement l'industrialisation de la RDC. Pour y parvenir, le pouvoir politique s'était assigné les trois objectifs suivants:

1. Arrêter radicalement le processus de détérioration de l'économie zaïroise amorcée depuis 1974 ;
2. Rétablir progressivement les équilibres financiers rompus depuis 1974 ;
3. S'engager dans un développement économique du pays sur des bases durables comme dans la période de 1969 à 1973 (Ministère du Plan, 1977).

Comme on peut le constater le Plan Mobutu visait prioritairement le développement économique, accent mis sur l'industrialisation que la gestion durable de problèmes des risques en environnementaux et des catastrophes. Après la période du Boom économique de 1973, la situation économique se dégradait. Par conséquent, il était tout à fait normal que l'ordre social établi à l'époque élabore une politique de stabilisation des équilibres macroéconomiques rompus. Les questions sur la gestion environnementale ne constituaient pas une priorité dans ce plan.

5.2 LE 1^{ER} PLAN QUINQUENNAL DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (1986-1990)

Cette politique publique était considérée comme un prolongement du Plan Mobutu. Elle devrait prendre en compte l'ensemble de la problématique de l'économie zairoise. Elle poursuivait les objectifs articulés autour de trois grands axes à savoir: «un cadre macroéconomique et institutionnel de référence qui se voulait cohérent et réaliste; des programmes sectoriels caractérisés par un choix judicieux des investissements axés sur la réhabilitation des infrastructures et de l'outil de production, la coordination intersectorielle, l'ajustement structurel et sur l'amélioration de la gestion économique et administrative accordant une place prépondérante au secteur privé» (Ministère du Plan, 1986).

Contrairement au cas précédent, Ce Plan a pris en compte le volet social. Ce dernier concernait l'amélioration des services sociaux offerts à la population. Ces services, comme le disait le Président Mobutu dans son discours d'investiture du 5 décembre 1984, « ont particulièrement souffert de la crise économique, surtout en ce qui concerne la santé. Les bilans régionaux révélaient que les inégalités étaient encore très importantes d'une région à l'autre. Mais, la matérialisation des objectifs du volet social dépendait de la consolidation de la situation économique. C'est dans ce sens que le Président Mobutu, dans ce même discours disait qu': «on ne peut développer les services sociaux si l'Etat et les usagers s'avèrent incapables, faute de moyens financiers suffisants, d'en assurer l'entretien et le fonctionnement».

Le volet social dans ce programme ne concernait pas l'assistance sociale aux victimes des catastrophes voire des mesures sociales d'encadrement des populations habitant les zones à risque. L'accent, dans ce Plan, était mis sur la réhabilitation et le développement des infrastructures sanitaires, éducatives.

5.3 LE PROGRAMME D'ACTION DU GOUVERNEMENT DE TRANSITION (1990-1997)

Malgré les efforts du redressement économique envisagé dans le Plan quinquennal, la situation économique et financière de la RDC continuait à se dégrader. Au milieu des années 1990, le pays fit face à une forte hausse des pressions politiques internes suite à la vague de la démocratisation que vécut l'Afrique (Herderschee et alii, 2011). Les arriérés de la dette extérieure s'accumulaient à 32 milliards de dollars américains avec un taux d'inflation de 77% au 31 décembre 1990 (Conseil exécutif, 1990). Par conséquent, les objectifs généraux économiques des plans précédents seront poursuivis dans ce nouveau Plan. L'accumulation de ces phénomènes avait provoqué des pillages de 1991 et 1992 perpétrés par les populations mécontentes et les militaires contre la mauvaise gestion du pouvoir d'Etat. Cette situation explique la suspension de la coopération internationale entre la RDC et ses bailleurs de fonds principaux internationaux. Cette situation n'avait pas facilité l'exécution du plan. Par conséquent les objectifs n'étaient pas atteints. Les mêmes priorités de développement économiques seront mises en exergue dans le plan triennal.

5.4 LE PLAN TRIENNAL (1997-1999) ACTUALISÉ POUR 1999- 2001

Ce dernier était conçu suite au résultat négatif du bilan désastreux des précédentes politiques publiques. L'objectif principal était d'une part la reconstruction économique. Elle portait sur l'augmentation du taux de croissance à hauteur de 2,5% l'an, la réhabilitation des infrastructures sociales et de transport dans toutes les provinces (Ministère du Plan,1997). A l'issue des accords de Sun city de 2003, un Gouvernement d'Union nationale fut formé et a fonctionné de 2003 à 2006. La mission principale était la réunification du pays déchiré par les guerres et l'organisation des élections démocratiques. Les préoccupations d'ordre environnemental se rapportant à la gestion des risques des catastrophes naturelles et d'origine anthropique n'avaient été prises en compte. A l'issue des élections de 2006, le Président Joseph Kabila

Kabange lancera un vaste programme de reconstruction du pays dénommée les «Cinq chantiers».

5.5 LE PROGRAMME D'ACTION DU GOUVERNEMENT (2012-2016)

Ce Programme a pour orientation générale la politique Les «Cinq chantiers» lancée depuis 2006. Les grands axes de ces chantiers sont: les infrastructures, l'eau et l'électricité, la santé, l'emploi et l'éducation. Ces objectifs ne sont réalisables que par l'amélioration de la situation économique. C'est dans ce contexte que le volet économique du Plan d'action du Gouvernement envisage de : «consolider et accélérer le processus de croissance économique en vue d'atteindre un taux de croissance à deux chiffres et assurer une redistribution équitable du fruit de la croissance» (Primature, 2016).

Ce programme prévoit, dans sa rubrique sur les affaires foncières et environnementales, quelques actions de gestion des risques et catastrophes suivants: Lutter contre les érosions dans les zones érodées et celles à risque à travers le pays; Lutter contre les constructions anarchiques. Considérant que certains services de l'Administration publique sont aussi responsables de certaines conséquences environnementales néfastes, le Gouvernement prévoit de sanctionner les responsables récalcitrants à l'instar ce ceux du cadastre. Cette mesure disciplinaire est une preuve éloquente de la défaillance de l'Administration publique en matière de risques des catastrophes. De ce qui précède, qu'est-ce qui explique cette défaillance en matière des risques et catastrophes naturelles?

6 FINANCEMENT INSUFFISANT DES POLITIQUES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

La dotation budgétaire en matière de gestion de l'environnement est très faible en RDC. Cette situation empêche la pérennisation des actions gouvernementales de gestion des risques et catastrophes. A titre illustratif, le budget 2015 prévoyait 25.031.171.452 de Francs Congolais soit 0,33% de l'enveloppe budgétaire

nationale affectée à la promotion de la croissance du secteur de l'environnement (Ministère National de budget, 2015). Pourtant, la RDC a enregistré un taux de croissance relativement intéressant ces dernières années (8,5% en 2013 ; 9,5% en 2014 et 7,7 % en 2015)¹. Ces taux de croissance sont inférieurs à ceux de décennies de fortes crises économiques et politiques dont la moyenne était de 3,5 %. Les richesses créées devraient permettre l'accroissance de l'enveloppe réservée au financement des politiques de gestion de l'environnement. Mais, tel n'est pas le cas. Cette situation explique aussi la faible capacité du système politique en gestion des risques des catastrophes naturelles et d'origine humaine. C'est pourquoi le Gouvernement n'a prévu qu'environ 1% du budget national pour la gestion des affaires sociales et humanitaires en cas des catastrophe. (Ministère des affaires sociales, Actions humanitaires et Solidarité Nationale, 2015). Cette situation pousse les acteurs non étatiques locaux et internationaux à intervenir dans le cadre de l'assistance humanitaire en cas de sinistres provoqués par les catastrophes.

7 INTERVENTIONS LIMITÉES DES ACTEURS NON ÉTATIQUES

La défaillance de l'Etat en gestion des risques et catastrophes explique l'intervention des acteurs non étatiques particulièrement les ONG internationales (FAO, PAM, PNUD, Médecins Sans Frontière). La plupart des actions de ces acteurs sont issues des plans d'urgence. C'est le cas du Plan d'action de gestion des risques et catastrophes du FAO. Il constitue un programme d'intervention des opérations agricoles d'urgence et de réhabilitation de la FAO en RDC pour la période s'étalant de juin 2011 à juin 2013. Pourtant, les risques et catastrophes ne concernent que le secteur agricole. Les Plans d'urgence s'attaquent souvent aux causes et non aux problèmes. C'est pourquoi le Plan FAO note qu'il est indispensable de réviser et d'adapter les stratégies adoptées pour venir en aide aux populations. Elles doivent favoriser le développement de mécanismes durables

1 Banque Centrale du Congo, Rapports sur la Politique monétaire 2014 (p.19) et 2015 (p.11).

de réponse et d'adaptation aux conflits et aux crises. Aussi, les interventions des acteurs non étatiques sont limitées financièrement et matériellement. Il est difficile que le financement de ces acteurs soit affecté à la gestion durable de risques et catastrophes dans toutes les zones à risques de la RDC. Aussi, il n'est pas facile que ces acteurs se déploient dans toutes les zones à risques où les besoins se font sentir. L'enclavement, par exemple de zones rurales, constitue un obstacle majeur. Aussi, le dysfonctionnement de l'Administration publique empêche sur le processus de mise en œuvre des Plans d'action.

8 DYSFONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION

L'administration est une institution différenciée et spécialisée chargée, au nom de l'Etat et des instances politiques de faire appliquer des règles pour orienter les conduites au sein d'une communauté sociale (Weber, 1995). Elle est parfois appelée «fonction publique» (Rouban, 2009) et est constituée d'agents, fonctionnaires ou contractuels aux modalités de groupement et d'appartenance hétérogènes: l'organisation de l'emploi ou les appartenances institutionnelles (ministères, bureaux, services centraux ou territoriaux). L'administration permet de développer des politiques publiques et des régulations sociales grâce à la concentration des capacités d'action (des moyens humains, financiers, intellectuels et organisationnels). Sans administration publique l'activité du gouvernement n'a qu'une réalité incertaine et fragile. (Boussaget, Sophie et Jacquots, 2010). L'administration publique congolaise est inefficace, non efficiente et non performante. Ses services sont loin de répondre aux attentes des citoyens et aux défis de développement (Ministère de la fonction publique, 2014). Par exemple, la gestion non orthodoxe des services de cadastre, affaires foncières, urbanisme et habitant... a des conséquences néfastes. Ces services sont, de fois, responsables de certains cas d'érosion, d'éboulement, d'inondation, de constructions anarchiques pour avoir lotis des sites inappropriés à la construction des maisons d'habitation. Le quartier Brondo à Lubumbashi est construit dans un site réservé aux décharges des fosses septiques dans la commune Kenya. Des

parcelles sont transformées en site d'exploitation artisanale des minerais provoquant ayant provoqué des éboulements des maisons au quartier Motoshi à Kolwezi. Dans ces mêmes quartiers, des maisons sont construites dans les anciennes carrières des mines de la Gécamines. Cette situation préoccupe le Gouvernement national. Ce dernier, dans son Plan d'action ci-haut cité, promet de: lutter contre les constructions anarchiques, sensibiliser la population sur les conséquences de ces constructions, poursuivre les opérations de démolition (Primature, 2012-2016). Cette situation illustre le dysfonctionnement des services de l'Etat en charge des affaires foncières. Ce dysfonctionnement s observe aussi dans d'autres services (justice, finances...), empêche une gestion durable des risques et catastrophes naturelles et d'origine anthropique par le système politique.

La gestion durable de ces risques exige que le système politique mobilise ses capacités extractives et régulatrices. La première capacité permet d'extraire de l'environnement intra et extra sociétal les ressources nécessaires au bon fonctionnement du système (moyens économiques et financiers, administratif, humains). La seconde capacité donne l'occasion au système politique de contrôler le fonctionnement de ses propres actions et celles des tiers (Durant et Weil, 1997).

9 L'ACTION PUBLIQUE DE GESTION DURABLE DES RISQUES DES CATASTROPHES

L'action publique est l'approche théorique et pragmatique de gestion durable des risques des catastrophes en RDC.

En effet, le modèle classique des politiques publiques menées à titre principal par l'Etat centralisé sur des secteurs bien délimités est dépassé (...). C'est pourquoi le terme «politique publique» est aujourd'hui délaissé au profit de la notion «action publique» (Lascoumes et Légaies, 2010). Dans cette optique, la sociologie de l'action publique s'intéresse à l'articulation de régulation sociale et politique, aux conflits, aux ressources, aux questions de légitimités des acteurs et en premier lieu de l'Etat, des gouvernements et des gouvernants. Le succès de gestion durable des risques des

catastrophes naturelles et d'origine humaine est tributaire à l'implication de tous les acteurs en présence dans le processus de traitement des problèmes environnementaux. Dans ce processus, l'Etat reste l'acteur principal.

Ce succès dépend: d'un programme gouvernemental de gestion des risques des catastrophes, d'un modèle culturel de gestion des risques, la synergie entre acteurs politiques et scientifiques, l'implication des populations locales.

9.1 LE PROGRAMME GOUVERNEMENTAL DE GESTION DURABLE DES RISQUES DES CATASTROPHES

Le système politique congolais devra disposer d'un programme gouvernemental de gestion des risques des catastrophes réaliste doté d'un budget conséquent destiné. Ce Programme est important afin de faire produire, d'adapter, d'organiser et fonctionner normalement ce système. Pour ce faire, il revient à l'historicité sociétale (congolaise) de produire ses orientations sociales et culturelles à partir de son activité et de donner sens à ses pratique (Touraine, 1974) en matière de gestion durable de l'environnement. Aussi, il doit donner des grandes orientations précises susceptibles de minimiser les conséquences de ces risques.

Le modèle culturel est l'image que la société se forme de sa capacité d'agir sur elle-même (Touraine, 1974). La RDC est généralement connue comme un pays où la culture de gestion des risques environnementaux pose problème. Il suffit d'observer le comportement des individus dans plusieurs domaines de la vie en société pour s'en rendre compte. Des autorisations de construction sont délivrées à la population qui érige des maisons le long des chemins de fer et aéroports. Tel est le cas à Kinshasa, à Lubumbashi, à Goma et dans d'autres provinces. Le long de ces mêmes chemins des marchés publics sont autorisés de fonctionner. C'est le cas du marché dit rail de la commune annexe à Lubumbashi. Les entreprises minières construisent leurs usines de traitement des minerais et production d'acide à proximité des maisons d'habitation et stations traitements d'eau de la Régie de Distribution de l'eau. C'est le cas de l'entreprise Chemicals of Africa installée au cœur

du quartier Kigoma dans la commune annexe à Lubumbashi ; la Société Minière du Katanga implantée à proximité de la station de captage d'eau de Kimilolo dans la commune Annexe à Lubumbashi. Des carrières d'exploitation artisanales des minerais incontrôlés fonctionnement dans plusieurs sites miniers au Katanga. Des embarcations surchargées flottent régulièrement sur le fleuve, lacs, et rivières. Les risques qui découlent de ces phénomènes sont énormes: catastrophes ferroviaires, crashes d'avion, contamination de l'eau, éboulement, naufrage... Ces conséquences prouvent à suffisance que la société congolaise manque de capacité d'agir sur elle-même. Elle n'a pas la capacité de gestion anticipative des caprices environnementaux. Elle n'a pas la maîtrise relative des exigences environnementales. Cette maîtrise nécessite une synergie entre acteurs politiques privilégiés et scientifiques

9.2 SYNERGIE ENTRE ACTEURS POLITIQUES ET SCIENTIFIQUES

La plupart des politiques de développement échouent faute d'une synergie solide entre les politiques et les scientifiques. En Afrique du centre et de l'Ouest, chercheurs et décideurs ne font pas souvent bon ménage. Malgré une recherche de qualité effectuée par des chercheurs nationaux, les décisions politiques demeurent bien souvent éclairées par des avis venant de l'extérieur (Abdoulaye, 2009). Pour éviter cette situation, une relation permanente et consolidée est importante entre décideurs politiques et chercheurs multidisciplinaires. La recherche scientifique est un préalable dans l'élaboration du programme gouvernemental de gestion durable des risques des catastrophes naturelles et d'origine anthropique. Les résultats des études scientifiques permettraient de: poser un diagnostic et identifier le problème (à la base des catastrophes), définir des objectifs, mettre en œuvre et évaluer ce programme (Santo et Verrier, 2007). La recherche scientifique n'est pas seulement un préalable de l'élaboration du programme, mais aussi une nécessité dans sa phase d'évaluation à posteriori. Celle-ci consiste à comparer les actions de gestion des risques des catastrophes posées par rapport aux objectifs initialement fixés. L'évaluation devra être

faite à trois niveaux : au niveau de la définition de la politique où il sera question de détecter la faisabilité du programme et ses effets potentiels. Au niveau de la mise en œuvre, elle consistera à proposer aux décideurs d'éventuels réajustements. Au niveau du contrôle, il s'agit d'assurer l'efficacité et l'efficacité réelle. Le succès de la dynamique d'action (Etat, chercheurs) dépend d'une administration publique revitalisée.

9.3 ADMINISTRATION PUBLIQUE REVITALISÉE

Revitaliser l'administration publique signifie redynamiser les capacités de ressources humaines et organisationnelles de services directement et indirectement concernés par la gestion des risques des catastrophes. La gestion des ressources humaines pose problème au sein de l'Administration publique depuis longtemps. Pourtant, c'est l'homme qui est chargé de préparer, d'exécuter ou faire exécuter les décisions du pouvoir politique. La problématique de la mauvaise gestion de ces ressources date de la Première République, ses effets se font sentir encore à ce jour. En effet, Le départ massif des blancs de l'Administration publique après l'indépendance avaient provoqué un flux massif des citoyens vers l'Administration de l'Etat. Le régime Mobutu avait versé un lot important du personnel de son Parti-Etat le MPR dans la fonction publique (Mpinga Kasenda, 1973). Cette pratique a été observée dans d'autres régimes et explique beaucoup des problèmes sectoriels dans cette Administration. Parmi ces problèmes on peut citer: le recrutement complaisant des agents et fonctionnaires, le manque de formation adéquate en gestion administrative, la pléthore des effectifs, le traitement insuffisant du personnel.

La capacité organisationnelle de l'Administration publique est aussi faible. Par exemple, hormis les centres urbains, l'Administration publique est absente dans les milieux ruraux. Ces derniers sont dépourvus des services administratifs susceptibles de s'approprier et gérer des actions de gestion des risques des catastrophes issues des projets des ONG par exemple. Pourtant, ces milieux sont habités par plus de 60 pourcent des populations. Les ruraux sont plus exposés aux risques des catastrophes et aux catastrophes

proprement dites. Cette réalité explique la présence significative des acteurs non étatiques notamment les ONG dans ces milieux.

9.4 APPROPRIATION PUBLIQUE DES ACTIONS DES ACTEURS SOCIAUX.

La plupart d'Organisations Non Gouvernementales de Développement assistent le gouvernement central dans le domaine de la gestion des urgences en cas des catastrophes. Certaines construisent les sites d'hébergement des personnes déplacées et aménagement de dispositifs d'approvisionnement en eau potable. D'autres, construisent des écoles, centres de santé. Mais, la plupart de ces réalisations ne sont totalement appropriées par l'Etat. Cette situation replonge les populations bénéficiaires aux mêmes risques et incertitudes des caprices environnementales. Cette situation est récurrente dans les zones enclavées. Il importe que l'Etat soit aussi présent dans ces milieux en s'appropriant ces actions afin de pérenniser le processus de gestion des risques et des catastrophes.

9.5 IMPLICATION DES POPULATIONS LOCALES ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'action publique de gestion durable des risques des catastrophes naturelles et d'origine anthropique exige aussi que l'homme maîtrise l'environnement. Celui-ci signifie les interactions entre l'homme (mûr par sa culture) et les ressources naturelles (Musibondo, 2006). Les populations habitants les zones à risques permanents des catastrophes en particulier doivent être socialisées en gestion de l'environnement. Les Plans d'action des acteurs en présence devront tenir compte de cet impératif. Des dispositifs de formation, sensibilisation des populations sont à envisager. La sensibilisation consistera, par exemple, à informer cette population sur les risques de construction anarchiques dans les sites à risque (les espaces vides longeant les chemins de fer et aéroports; le danger d'embarquer dans des barges et bateaux surchargés qui naviguent; la pratique de feu de brousse; l'exploitation artisanale des minerais...).

Une population suffisamment formée et sensibilisée sera épargnée des risques de catastrophes.

Pour ce faire, l'apport des institutions d'enseignement primaire, secondaire, supérieure et universitaire est à capitaliser. Ces institutions ont la charge de diffuser des notions de gestion durable de l'environnement aux élèves et étudiants. Des mécanismes pédagogiques de pérennisation de ces notions sont à envisager. Dans ce processus de socialisation à la gestion durable des risques des catastrophes, l'apport de la société civile est aussi nécessaire.

CONCLUSION

Au delà des richesses naturelles, la RDC est constamment exposée aux risques et catastrophes; tel est le cas des inondations, des irrptions volcaniques, des érosions et des désastres humanitaires. A l'analyse, les politiques publiques mises en œuvre par les autorités publiques ne permettent pas de promouvoir la gestion durable des risques de catastrophes naturelles et d'origine anthropique. Le pays vit constamment dans l'urgence et l'immédiateté. Plus souvent, l'Etat congolais n'arrive à gérer ces risques et catastrophes que grâce aux interventions des organisations non gouvernementales et à l'appui des institutions internationales et des partenaires extérieurs. Alors que la destruction de l'environnement prend de l'ampleur et que des risques et catastrophes se multiplient dans ce pays, il y a lieu de prendre la mesure des limites des politiques publiques élaborées par l'Etat congolais et proposer une approche par l'action publique. Celle-ci consiste pour l'Etat congolais d'agir de manière cohérente en multipliant des partenariats entre les institutions publiques et les acteurs du secteur privé sans négliger la participation des populations à la base, celles qui sont les plus concernées face à ces risques et catastrophes. Les catastrophes naturelles et d'origine humaine sont des conséquences découlant d'une gestion non anticipative des risques environnementaux inhérents à toute société. Les sociétés contemporaines mobilisent les ressources nécessaires (humaines, financières, scientifiques, matérielles, organisationnelles) pour faire face aux aléas et caprices environnementaux et surtout pour minimiser les dégâts dus à des catastrophes. Elles ne se limitent pas à constater les conséquences néfastes provoquées et à assister les victimes. Elles évaluent les politiques publiques de gestion des

risques des catastrophes précédemment mises en œuvre et décèlent leurs insuffisances. A l'issue des analyses des chercheurs avérés, des nouvelles stratégies de gestion durable des risques sont prises. Cette attitude adoptée par ces sociétés relève de la gestion prospective de l'environnement. Une telle attitude échappe encore à la République Démocratique du Congo. Ce pays vit avec la politique d'urgence et d'immédiateté. Envisager l'avenir autrement est un défi ; on ne peut le relever que si l'Etat doit s'ouvrir à tous les acteurs les plus pertinents qui l'aident déjà sur le terrain en résolvant tant soit peu les différentes préoccupations des populations locales.

BIBLIOGRAPHIE

Touraine A. *Pour la Sociologie*: Edition du Seuil, Paris, 1974.

Abdoulaye N. (Sous la dir.). *Chercheurs et décideurs d'Afrique. Quelles synergies pour le développement*. Codersia: Dakar, 2009.

Banque Centrale du Congo. *Rapport sur la Politique monétaire*. Kinshasa, 2014.

Banque Central du Congo. *Rapport sur la Politique monétaire*. Kinshasa: 2015.

Cobb -R., et Elder -C. Participation in American politics. *The dynamics of Agenda Building*. Boston: Red. Allemand, 1972.

Département du Plan RDC. *1^{er} Plan quinquennal de développement économique et social du Zaïre 1986-1990*. Kinshasa, mars, 1986.

Durand J-P., et Robert -W. *Sociologie contemporaine*. 3eme Edition revue et augmentée. Collection Essentiel. Paris: Vigot, 2006.

FAO. Plan d'action pour la gestion des risques et catastrophes en RDC 2011-2013. Rome, 2011.

Gaudin J.-P. L'action publique. Sociologie et Politique. Presses de Sciences PO et Dalloz: Paris, 2004.

Herderschee J., et alii. *Résilience d'un géant Africain. Accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en République Démocratique du Congo. Volume I: Rapport de synthèse, contexte historique et macroéconomique*, 2011.

Boussaget L., et alii. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po. Les Presses, 2010.

Lascoumes P.-E et Le Galès P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2010.

Ministère de la Fonction publique. *Vision politique de la réforme et modernisation de l'Administration publique*. Kinshasa, 2014.

Mobutu Sese Seko. *Discours prononcé au meeting de Kinshasa le 24 juin 1967 dans Mobutu Sese Seko, allocution et message de 1965 -1967*. Edition J.A.: Paris, tome I.

Musibondo E.,-D. *Du marasme d'un Etat-Squelette aux défis du développement durable. Gestion de l'environnement au Congo-Kinshasa: cueillette chronique et pauvreté durable*. Chaire Unesco, Imprico: Kinshasa, 2006.

Mpinga K. *L'Administration publique du Zaïre*. Pédone: Paris, 1973.

Schwartzzenberg R.-G. *Sociologie politique. Eléments de science politique*. 4^e édition. Montchrestien: Paris, 1991.

Primature RDC. *Allocation budgétaire aux priorités du Programme du Gouvernement*. Kinshasa, 2015.

Primature RDC, *Programme d'action du Gouvernement 2012-2016*. Kinshasa, 2012.

Rouban L. *La Fonction publique*. 3^e édition. Paris: La Découverte, 2009.

Thoeig, J.-L. 'L'analyse des politiques publiques'. In: Grawitz, M. et Leca, J. *Traité de sciences politiques*. Tome IV. Paris: Dalloz, 1985.

Santo V.-S.,et Verrier P.-E. *Le management Public*. 3^e édition. Collection Que sais-Je?. Paris: PUF, 2007.