

III Les dynamiques internes des associations : quelle gouvernance et quelles fonctions ?

A. Membership et gouvernance interne des associations de démobilisés

1. Hiérarchies de guerre et leadership en temps de paix

Afin de comprendre le processus de création des associations de combattants démobilisés, il est important de mettre en lumière le rôle des leaders dans le rassemblement et l'organisation de ces associations. On s'est en particulier ici posé la question du lien entre position de pouvoir au sein des groupes armés et position de leader au sein des associations.

Les questions du rôle des combattants démobilisés pendant la guerre, de la faction armée dont ils étaient membres ainsi que leur rang dans la structure de commandement de cette faction sont des questions sensibles, difficiles à aborder dans le cadre des focus groups. Il nous a toutefois été possible d'étudier ces questions par le biais d'entretiens individuels avec certains membres d'associations apparaissant jouer un rôle de leader, ainsi que lors d'entretiens informels avec des représentants locaux de l'UEPNDDR ou d'agences exécutives connaissant bien certains combattants démobilisés et leur parcours.

Lors d'un entretien privé, le président du CDDE à Kisangani explique qu'il était haut gradé dans l'armée avant d'être démobilisé, et qu'en raison de sa position il avait le respect de ses hommes, qui l'ont alors facilement suivi dans la création d'une association. De même, dans le cadre même du focus group, le président d'une association de boulangers à Kale-

mie aborde spontanément la question. Quand on lui demande comment il s'y est pris pour organiser l'association, il explique « *moi je pouvais rassembler les gens parce que j'étais un officier.* »⁷⁹ À Kalemie, des représentants de Caritas confirment que ce sont souvent d'anciens hauts gradés des factions armées qui sont les leaders de ces associations. C'est par exemple, comme l'expliquent les représentants de Caritas, le cas du coordinateur d'une association de boulangers⁸⁰, qui était lieutenant. Souvent, les membres des associations appellent leurs leaders par leur ancien grade militaire. Progressivement cette pratique s'estompe. Ces éléments semblent confirmer les thèses de Peters (2006) et Lemasle (2010), qui expliquent comment les liens de patronage en temps de guerre, sont parfois utilisés en temps de paix pour créer des associations ou activités économiques, se fondant sur la loyauté envers un ancien haut gradé d'une faction armée.

Toutefois, cette étude ne donne qu'une idée limitée du lien entre leadership au sein des associations et leadership en temps de guerre, dans la mesure où cet élément n'a pu être vérifié systématiquement. Certains témoignages vont également à l'encontre de cette thèse et font apparaître les opportunités de leadership après la guerre comme des opportunités séparées des rôles occupés pendant la guerre. Selon le président du CDDE, les plus hauts gradés refusent en général le rôle de président d'association, soit par fierté, considérant ce rôle en dessous de leurs compétences, soit pour éviter d'attiser la suspicion sur l'association. Il évoque ainsi

79 FG 18, Lubumbashi

80 FG 14, Kalemie

le cas d'un major et d'un lieutenant colonel ayant été élu à la tête de deux des associations membres de la plateforme, mais ayant décliné ce rôle.

Quoi qu'il en soit, ces exemples montrent que la création des associations est aussi l'occasion de l'émergence de leaders, qui sont en position de relayer les préoccupations des combattants démobilisés, et dans une certaine mesure de défendre leurs intérêts. Comme nous le soulignerons plus bas, il serait en particulier intéressant de rassembler davantage d'informations sur ces leaders, leur légitimité et leur impact.

2. Gouvernance et transparence

a. Des préoccupations centrales pour les membres

La question de la gouvernance interne est apparue comme une question difficile à aborder en détail, le président de l'association étant toujours présent lors des focus groups. Afin de surmonter cette difficulté nous avons interrogé les personnes présentes sur les associations dont ils avaient pu être membres par le passé. Un autre obstacle est alors apparu : comme expliqué par le président d'une association rencontrée à Kalemie⁸¹, il semble que souvent, les associations hésitent à accueillir un nouveau membre ayant fait partie d'une association par le passé, soupçonnant qu'il ait pu en avoir été chassé pour mauvaise conduite ou manque travail. La question « avez-vous appartenu à une association autre que celle-ci par le passé » a ainsi suscité une certaine gêne lors des focus groups.

Bien que la question de la gouvernance interne soit rarement abordée de front pour toutes ces raisons, elle reste une préoccupation constante des membres d'association. Rejoignant la question de la méfiance mentionnée plus haut, et la crainte des membres d'associations de voir les bénéfices disparaître ou de perdre le contrôle sur le processus de décision, un homme dans une association à Kinshasa a expliqué avoir quitté une association parce que « *le président était un dictateur* »⁸².

De même, la question de la transparence dans la gestion de l'association apparaît comme une question centrale pour les membres. Une dame, membre d'une association à Kindu explique ainsi avoir quitté l'association dont elle était précédemment membre,

parce que le comité directeur avait confisqué les bénéfices de la caisse commune⁸³.

b. La pratique : élections et répartition des responsabilités, une approche pragmatique

Bien que les questions de transparence et de gouvernance interne préoccupent les membres d'associations, en pratique, les responsabilités au sein des associations sont souvent réparties de manière pragmatique. Ainsi, dans 3/5^{ème} des focus groups⁸⁴ où il a été possible d'obtenir des réponses claires concernant la répartition des rôles au sein des associations, les membres des associations ont déclaré avoir organisé des élections, mais dans 2/5^{ème} des cas⁸⁵, ils ont annoncé avoir réparti les rôles à l'amiable, selon les compétences de chacun. Le fondateur de l'association, qu'il y ait eu élection ou que les rôles aient été repartis à l'amiable est devenu, dans la grande majorité des cas, le président.

Il est également important de noter qu'il n'y a généralement eu qu'un seul vote : la personne remportant le plus de voix se voyant attribuer le poste de président, puis la personne ayant recueilli le deuxième meilleur score, devenant vice président, et ainsi de suite pour les postes de trésorier, secrétaire, et conseillers. Par exemple, dans une association de couturiers⁸⁶, trois candidats se sont présentés au poste de président. Les deux candidats déçus sont finalement devenus respectivement Vice Présidente et Conseiller. Ils expliquent qu'ils étaient dans un premier temps mécontents d'avoir perdu les élections, mais ont accepté les résultats parce qu'ils ont pu accéder à d'autres postes. Cette méthode, bien que non optimale d'un point de vue de gouvernance interne qui voudrait qu'on réalise un vote pour chaque poste, permet toutefois de simplifier le processus, de satisfaire les candidats et d'éviter de potentiels conflits interne au sujet de la répartition des responsabilités.

81 FG 14, Kalemie

82 FG 2, Kinshasa

83 FG 12, Kindu

84 12 sur 18

85 6 sur 18

86 FG 13, Kindu

Dans certains cas, même s'il n'a pas été organisé d'élections au départ, l'association a pris le temps de se consolider puis a introduit un processus électoral par la suite. Par exemple, l'association Missekwa à Kindu⁸⁷ a, au départ, réparti les rôles à l'amiable, selon les compétences de chacun et leur rôle dans la création de l'association. Après trois ans de fonctionnement des élections ont été organisées. On note d'ailleurs que ces élections ont donné lieu à une répartition équilibrée des rôles entre combattants démobilisés et membres de la communauté.

Dans certains cas en revanche, les membres du comité semblent inamovibles, soit parce qu'aucune élection n'a lieu, soit parce qu'une fois la première élection achevée, on ne prévoit pas de mandat à durée déterminée. Par exemple une association d'éleveurs à Kalemie⁸⁸ a expliqué avoir organisé des élections en 2007, et ne pas prévoir d'élections dans le futur, à moins qu'il n'y ait des problèmes et que les membres du comité ou le président ne remplissent pas les attentes des membres. Il n'est toutefois pas décidé, comment leur travail sera évalué, qui est droit de décider que leur travail est mal fait, et qui peut décider de la nécessité de la tenue ou non d'élections.

D'une manière générale, il est difficile d'obtenir des informations précises sur la tenue de réunions, leur fréquence et le contenu des débats. Bien que la plupart des associations aient déclaré se réunir formellement une semaine sur deux, ou une fois par mois, il semble que la majorité des décisions liées à la gestion de l'association et aux mécanismes d'entraide, se prennent après des discussions informelles sur le lieu de l'activité principale de l'association. En effet, les associations, en particulier celles qui comportent une vingtaine de membres expliquent souvent qu'elles n'ont pas besoin d'organiser des réunions formelles parce que les membres de l'association travaillent ensemble chaque semaine, et peuvent discuter des décisions à prendre cette occasion.

En raison de l'approche par groupe et de l'usage d'une méthode essentiellement qualitative, cette étude ne permet pas de dresser de conclusions sur la gouvernance interne des associations. Les mécanismes pragmatiques et relativement informels mis en place dans certaines associations ne sont en effet pas nécessairement des entraves à la gouvernance interne ou à

l'efficacité de l'association. Il serait intéressant d'étudier ces questions plus en profondeur, afin d'avoir une idée plus précise sur la manière dont ces mécanismes se mettent en place, mais surtout sur la perspective des membres de l'association sur la manière dont ils se sentent entendus et pris en compte. Il serait également utile de mieux comprendre les liens entre mécanismes internes de répartition des rôles et de prise de décision et efficacité de l'association en termes de création de revenus et d'entraide sociale. Il est possible que les mécanismes les plus pragmatiques, qui ne sont pas nécessairement les plus démocratiques sur le papier, se révèlent utiles et efficaces. Les conclusions d'une telle étude pourraient alors utilement éclairer les ONG locales ou agences exécutives qui travaillent l'appui de ces associations, et orienter leurs conseils.

B. Les associations : au-delà des fonctions économique et d'entraide

Les associations de combattants démobilisés remplissent en priorité des fonctions sociales d'entraide, mais peuvent aussi être une source de crédit et générer des revenus pour leurs membres. Nous soulignons ici que les associations jouent aussi des rôles secondaires importants, notamment en réglant les conflits entre membres, mais aussi parfois entre combattants démobilisés et membres de la communauté. En outre, faire partie d'une association semble conférer un certain statut aux démobilisés, et comme l'indiquent plusieurs éléments, les aident à contribuer à la vie de la communauté.

1. Gestion des conflits

a. Résolutions des conflits internes

Les associations rencontrées, si elles ont des structures variables, ont en revanche en commun d'avoir un comité des sages ou des conseillers, chargés de gérer les conflits internes à l'association. Les conseillers, parfois aussi appelés « sages », sont souvent choisis pour leur expérience et le respect qu'ils inspirent aux autres membres. En cas de conflit interne, ce sont le plus souvent ces sages qui interviennent et jouent un rôle

87 FG 12, Kindu

88 FG 15, Kalemie

de médiateurs. Ces conseillers règlent ainsi les conflits liés à l'activité économique des membres. Par exemple, un pêcheur membre de l'association de pêcheurs de Tschengue-Masina⁸⁹ explique qu'il avait pris et utilisé pendant deux semaines la pirogue d'un autre pêcheur de l'association, sans son consentement, privant ce dernier de son outil de travail. Le fautif explique que le conseiller de l'association lui a demandé de verser une amende de 10 USD à la victime, ce qu'il a accepté reconnaissant les conséquences de son acte. Dans les associations de maraîchers par exemple, les conseillers jouent également un rôle central dans le règlement des disputes liées à la délimitation des champs, évitant ainsi une escalade des tensions.

Dans certains cas, comme nous le rapporte un membre de cette même association de pêcheurs, les conseillers aident également à régler des conflits d'ordre plus personnel. Ainsi, un pêcheur explique lors du focus group qu'il a saisi le comité des sages après avoir découvert parce qu'un autre membre de l'association avait une liaison avec son épouse. Les conseillers ont alors convoqué l'autre membre, lui demandant de mettre un terme à cette liaison. De même, à Lubumbashi⁹⁰, un conseiller dans une association de boulangers explique être intervenu pour régler une vive dispute entre deux membres de l'association, en désaccord sur des questions de football.

b. Médiation entre combattants démobilisés et membres de la communauté

La majorité des associations rencontrées ont insisté sur le fait que leurs interventions en cas de conflits se limitent au cadre de leur association et que les conseillers ou président de l'association s'en remettent aux autorités locales en cas de conflit impliquant un non membre de l'association. Ces associations insistent sur le fait qu'elles ne cherchent en rien à se substituer aux autorités locales.

Bien que ne se substituant pas à ces autorités locales, les associations de combattants démobilisés jouent parfois un rôle d'atténuation de tensions potentielles entre combattants démobilisés et membres de la communauté. C'est par exemple le cas du CDDE à Kisangani, ainsi que des associations qui sont membres de cette plateforme⁹¹. Par exemple un membre d'une association d'éleveurs à Kisangani⁹² était en conflit avec un membre de la communauté au sujet de la vente

d'une bête. Finalement, l'association, dans le souci de maintenir de bonnes relations avec la communauté, a donné raison au membre de la communauté.

De manière plus générale, le président de cette plateforme à Kisangani est aussi l'interlocuteur privilégié des autorités locales en ce qui concerne les questions liées aux anciens combattants. Lors d'un entretien individuel, le président a ainsi expliqué que son rôle de leader au sein de l'association lui a permis de jouer un rôle de médiateur entre les combattants démobilisés de la région, notamment dans les premiers temps de l'arrivée des démobilisés à Kisangani, reprenant par exemple à l'ordre certains démobilisés créant des troubles à l'ordre public. Plus récemment, comme expliqué plus haut, le président de cette association joue un rôle important dans la négociation de ressources pour les activités de l'association, à qui l'État a livré des terres agricoles.

2. Participation à la vie de la communauté

a. Un souci de se rendre utile à la communauté pour améliorer l'image des démobilisés

Outre la volonté des associations de tisser des liens avec certains membres de la communauté en particulier pour accéder aux moyens de production, on note une volonté de certaines associations de contribuer pleinement à la vie de la communauté et d'améliorer l'image des combattants démobilisés.

Ainsi à Kindu, deux associations maraîchères expliquent que leur plus grande fierté est d'avoir réhabilité la route de desserte agricole, qui bénéficie à toute la communauté⁹³ et améliore l'image des combattants démobilisés auprès des autorités locales. Ainsi une dame explique : « *C'est avec notre propre argent que nous avons acheté le matériel pour améliorer la route. C'est une grande fierté: la communauté et le bourgmestre savent que nous avons refait la route pour tout le monde.* »⁹⁴ On trouve la même approche à Kale-

89 FG 1, Kinshasa

90 FG 18, Lubumbashi

91 FG 6, 7, 8 et 9, Kisangani

92 FG 7, Kisangani

93 FG 10 et FG 12, Kindu

94 FG 11, Kindu

mie⁹⁵ où une association d'éleveurs et agriculteurs explique faire des dons de sacs de riz qu'elle produit à la prison et l'hôpital local : « *Nous travaillons pour le développement, c'est comme ça que la communauté va nous accepter.* »⁹⁶

D'une manière générale appartenir à une association, y compris une association qui génère peu ou pas de revenus et qui apporte une aide limitée à ses membres reste malgré tout pour beaucoup une source de fierté. De nombreux combattants démobilisés semblent ainsi se sentir davantage membre de la communauté parce qu'ils sont membres d'une association. Un membre d'une association à Lubumbashi résume ainsi les propos de nombreuses personnes rencontrées : « Un des plus grands succès de notre association est que nous servons maintenant de modèle et d'exemple aux membres de la communauté. »

b. Les limites de la participation à la vie de la communauté: la réintégration politique incompatible avec la réintégration économique et sociale?

Redoutant d'être suspectés d'avoir des aspirations politiques, un certain nombre de membres d'associations ont spontanément souligné leur souci de ne s'impliquer d'aucune manière dans la vie politique locale ou nationale.

Les associations rencontrées à Kisangani, créées dans un contexte sensible de la campagne électorale de 2008, insistent sur le fait que leur association n'est pas politique et qu'ils refusent tout rôle politique ou de se laisser instrumentaliser. Le Président déclare ainsi qu'il est indiqué dans les statuts que les membres renoncent à avoir une activité politique.

Cette même préoccupation est mentionnée spontanément dans un focus group rencontré à Kindu⁹⁷. Plusieurs membres expliquent ainsi qu'il est important de rester en dehors de la vie politique, pour éviter de susciter la méfiance des gens. Comme l'explique un membre démobilisé de l'association « *le cadavre d'un serpent fait toujours peur.* » Toutefois, on note qu'un combattant démobilisé, membre de cette association a été élu chef de quartier. Il explique qu'il s'est fait connaître et apprécier dans son quartier en initiant des travaux d'assainissement des eaux usées, et a ainsi pu se faire accepter et occuper une position de leader dans sa communauté d'accueil. Il semble donc pos-

sible de surmonter la suspicion de la communauté, au moins pour des postes de proximité.

Conclusion

a. Les associations : de nombreux avantages pour la réintégration des combattants démobilisés

Cette étude met ainsi en lumière les avantages que présentent les associations de démobilisés pour leur réintégration. L'accès à un système d'entraide, et dans de rares cas à de plus importants revenus, sont autant d'éléments qui contribuent à la réintégration économique et sociale des combattants démobilisés. Les associations sont aussi des lieux de socialisation entre combattants démobilisés et membres de la communauté, des lieux de règlement des conflits internes, mais aussi externes, ainsi qu'un moyen pour les membres de se sentir utile, d'améliorer leur image et de contribuer à la vie de la communauté.

b. Vers une plus grande réalisation du potentiel des associations

Toutefois, il existe une marge de progression importante pour permettre à ces associations d'atteindre leur plein potentiel. Il existe en effet de réels besoins, selon les intéressés eux-mêmes en matière de formation en gestion des finances de l'association. Les associations montrent également un besoin d'accompagnement afin de faire face non seulement à la gestion quotidienne de leur activité, mais aussi aux différentes procédures administratives à entreprendre.

La procédure d'enregistrement que les associations sont encouragées à suivre leur coûte très cher et est très complexe, et les associations ne semblent en tirer qu'un avantage limité. Il serait donc particulièrement utile soit de simplifier la procédure et limiter ses coûts, soit d'apporter une aide administrative et financière aux associations des combattants démobilisés souhaitant s'enregistrer. Les agences exécutives ne sont d'ailleurs pas nécessairement les mieux placées pour assurer cet accompagnement, leurs personnels n'ayant pas toujours les connaissances adéquates en

95 FG 16, Kalemie

96 FG 18, Lubumbashi

97 FG 11, Kindu

la matière. On peut à cet égard imaginer recourir à des ONG locales spécialisées dans l'appui aux associations, comme INADES, ou encore envisager de travailler avec certaines plateformes d'associations, ayant l'expérience d'appuyer les associations dans ces démarches.

En outre, il serait important de voir dans quelle mesure il est nécessaire d'encourager les associations à s'enregistrer au niveau national. Peut-être serait-il plus judicieux, au moins dans un premier temps, de se contenter d'un enregistrement local, moins onéreux et moins complexe.

On peut également regretter le faible recours au microcrédit, observé dans les associations rencontrées. On note souvent une attitude relativement attentiste, et une tendance à compter sur des dons des bailleurs. Nous avons constaté qu'un certain nombre d'associations sont considérablement freinées dans leur développement par le manque de matériel ou de matières premières. Il serait crucial d'encourager ces associations de combattants démobilisés à accéder au microcrédit afin de pouvoir développer leur activité et créer des revenus.

Les membres d'associations ont également souvent souligné leur manque de capacités en matière de gestion. Il serait à ce titre utile de proposer des formations de base en gestion et accès aux services bancaires de base. De même, afin de faciliter l'accès à un appui ponctuel, il serait important de mettre ces associations d'ex-combattants en relation avec le tissu associatif local (Conseil Régional des ONG de Développement, Confédération des Petites et Moyennes Entreprises, Fédération des ONG Laïques à Vocation Économique du Congo, etc.).

Un autre obstacle au développement économique de ces associations tiens parfois à un manque de prise en compte des besoins du marché. Il ne semble ainsi pas avoir été fait d'étude de marché avant la création de la plupart de ces associations, y compris celles créées par des agences exécutives comme Caritas. Des activités économiques sont ainsi créées sans avoir de réelle évaluation des besoins locaux. Il pourrait ainsi être utile d'encourager les accompagnateurs d'associations dans le futur, à avoir une connaissance plus poussée des besoins du marché.

c. Pistes de réflexion et futures recherches

Il existe encore de nombreux points d'ombre sur ces associations de combattants démobilisés, qu'il serait intéressant de clarifier. En outre, cette étude n'a pas permis d'apporter une vision d'ensemble sur les associations en RDC, leur efficacité ou leur longévité. Il serait particulièrement important, dans les projets à venir en RDC et ailleurs, d'inclure une composante suivi et évaluation, afin d'avoir les moyens de rassembler des données simples mais essentielles. Par exemple, combien de combattants démobilisés joignent une association dans l'année qui suit la fin de leur formation ? Combien de ces associations perdurent après un an, 3 ans, 5 ans ? Combien de ces associations sont la principale source de revenus pour leurs membres ? Combien de membres de la communauté font partie de ces associations ? Combien de ces associations ont recours au microcrédit ?

Il est aussi nécessaire de rassembler davantage d'informations sur les mécanismes de gouvernance interne. Dans le cadre des focus groups il n'a pas été possible, en présence des membres et du président de l'association, de mesurer pleinement la légitimité des mécanismes le plus souvent informels de répartition des rôles et de prises de décision. Un sondage auprès des membres, pourrait aider à déterminer dans quelle mesure ils considèrent le président et les autres membres du comité directeur comme légitimes, quel est le mandat moyen, s'il existe une alternance, comment les postes se répartissent entre démobilisés et membres de la communauté, etc.

Enfin, la question plus générale de l'appui à ces associations se pose. Dans quelle mesure faut-il privilégier les associations de combattants se formant de manière relativement spontanée (mais le plus souvent encouragée), et dans quelle mesure est-il utile de forcer le destin en créant des associations rassemblant un groupe de personnes se connaissant peu ou pas, en fonction de leur lieu de résidence ? On peut aussi se demander dans quelle mesure un appui futur doit se concentrer sur des associations déjà existantes et qui montrent des signes d'efficacité (ce qui tendrait à indiquer qu'elles remplissent un besoin du marché, et a une chance de se développer), ou alors sur des associations à leurs débuts, afin d'aider à la mise en place d'un grand nombre d'associations.