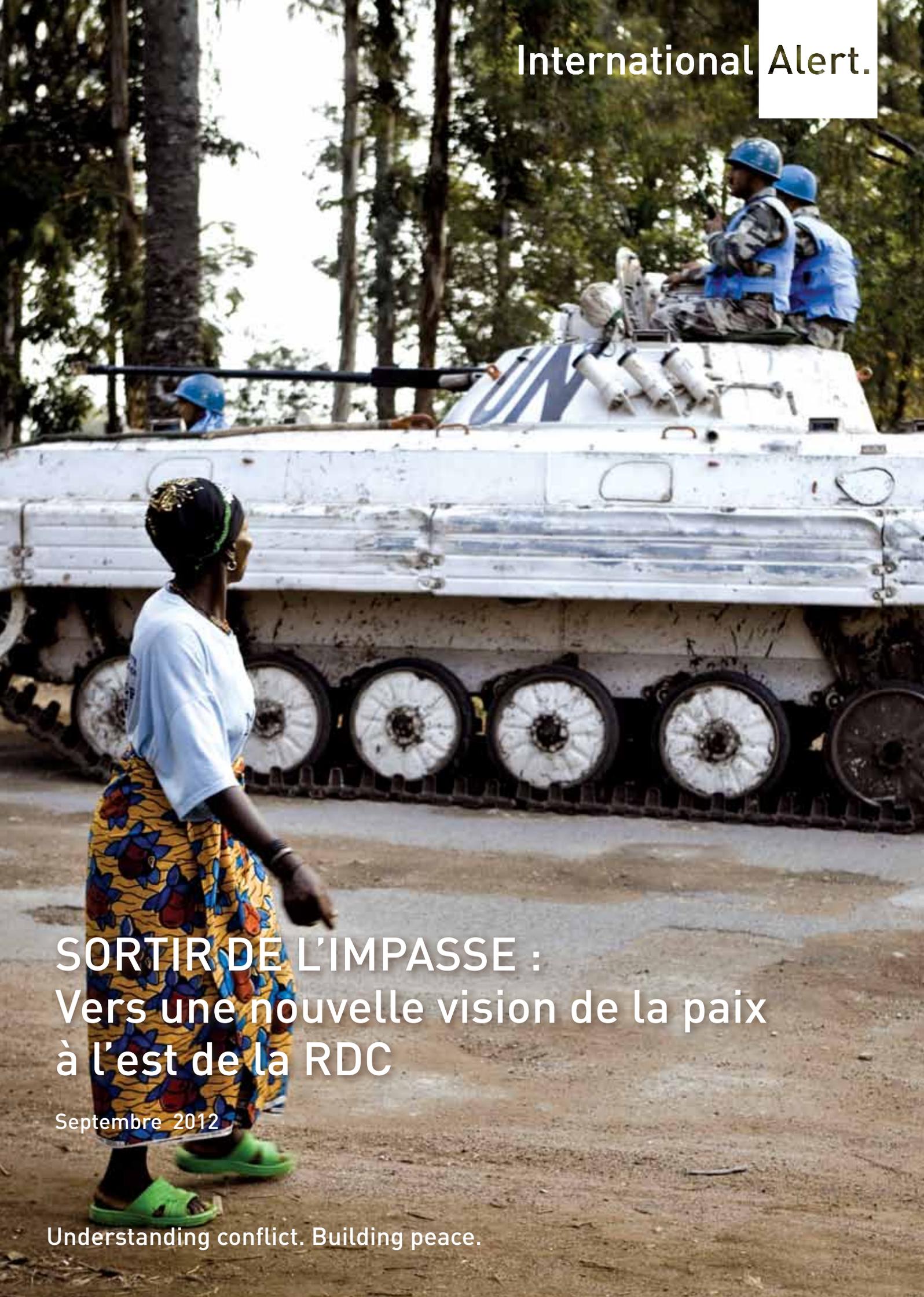


International Alert.

A woman in traditional African attire, including a white t-shirt and a colorful patterned skirt, is walking past a white UN military tank. The tank has several soldiers on top wearing blue helmets and vests. The scene is set outdoors with trees in the background.

SORTIR DE L'IMPASSE :
Vers une nouvelle vision de la paix
à l'est de la RDC

Septembre 2012

Understanding conflict. Building peace.

À propos d'International Alert

International Alert est une organisation indépendante qui, depuis 26 ans, travaille dans le domaine de la consolidation de la paix. Nous travaillons avec les populations directement touchées par des conflits violents afin d'améliorer leurs perspectives de paix. Nous cherchons également à influencer les politiques et les méthodes de travail des gouvernements, des organisations internationales comme l'ONU et des entreprises multinationales afin de réduire le risque de conflit et de renforcer les perspectives de paix.

Nous sommes présents en Afrique, dans plusieurs régions d'Asie, dans le Caucase du Sud, au Proche-Orient et en Amérique latine, et nous avons récemment commencé à travailler au Royaume-Uni. Notre travail thématique se focalise sur plusieurs axes clés directement liés aux perspectives de paix et de sécurité : l'économie, le changement climatique, le genre, le rôle des institutions internationales, l'impact de l'aide au développement et l'effet de la bonne et de la mauvaise gouvernance.

Nous sommes l'une des ONG les plus importantes au monde dans le domaine de la consolidation de la paix, avec plus de 159 employés basés à Londres et dans nos 14 bureaux à travers le monde. Pour un complément d'information sur notre travail et les pays où nous sommes présents, veuillez visiter www.international-alert.org

© International Alert 2012

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, déposée dans un système de recherche ni transmise sous toute autre forme ou moyen – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre – sans pleine attribution.

Mise en page : D. R. ink, www.d-r-ink.com

Photo de couverture : © Gwenn Dubourthoumieu

SORTIR DE L'IMPASSE :
Vers une nouvelle vision
de la paix à l'est de la RDC

Avant-propos

Tout au long des dix dernières années de violence dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC), une série d'accords de paix soutenus par des interventions internationales a donné aux Congolais l'espoir que leur souffrance allait prendre fin. À ce jour, ces espoirs restent vains.

La communauté internationale a investi des milliards de dollars pour tenter de stabiliser et de renforcer la paix, mais elle sait que les résultats de ces efforts sont décevants. Cela fait dix ans que l'ONU déploie une mission de maintien de la paix de grande envergure, mais il n'y a pas de paix à maintenir. Les groupes armés continuent à contrôler de larges portions des Kivus et de l'Ituri, créant une situation d'insécurité et terrorisant la population, et plus particulièrement les femmes et les filles. L'économie n'arrive pas à se développer, et les jeunes n'ont pas de travail. Les routes et autres infrastructures restent dans un état délabré, et des millions d'habitants n'ont aucun accès aux services publics de base. On compte 1,8 million de personnes déplacées dans les Kivus et la Province Orientale, et des centaines de milliers de Congolais ont fui dans les pays voisins. L'inventaire de la souffrance n'en finit pas.

Il est clair que de nouvelles idées doivent voir le jour si l'on veut trouver une issue au cauchemar que vivent les populations de l'est de la RDC.

Cela fait plus de dix ans qu'International Alert travaille avec ses partenaires congolais pour consolider la paix. Ce rapport se fonde sur nos consultations et interactions avec la société civile, le personnel politique, le milieu des affaires et les agences internationales. Il se base sur nos 25 ans d'expérience de la consolidation de la paix dans d'autres régions d'Afrique et d'ailleurs.

Il est impossible d'apporter une solution rapide et simple à ce problème. Nous ne prétendons pas connaître toutes les réponses, et notre expérience de la consolidation de la paix dans le monde entier suggère que certaines réponses restent à définir. Il faut élaborer non pas un nouveau modèle, mais une nouvelle *approche*, en adoptant de nouvelles méthodes de réflexion, de travail, de suivi, d'évaluation et, si nécessaire, procéder à des ajustements.

Nous estimons que l'une des grandes raisons de l'échec des efforts réalisés par les Congolais et les partenaires internationaux pour amener la paix est un diagnostic erroné des problématiques, qui entraîne une gestion incorrecte des problèmes. L'approche d'Alert consiste à remettre en cause certaines des hypothèses sous-jacentes aux efforts de consolidation de la paix mis en œuvre à ce jour, surtout les approches de la stabilisation. Cela veut dire qu'il faut adopter une approche stratégique, à plus long terme, plus patiente et incrémentale. Cela veut dire qu'il faut s'attaquer aux questions politiques qui divisent les populations et les incitent à prendre les armes. Cela veut dire qu'il faut rassembler toutes les parties prenantes au sein d'un vaste dialogue visant à définir les stratégies pour la paix au niveau local, provincial, national et régional. Cela veut dire qu'il faut accepter que le renforcement de l'État congolais prendra de nombreuses années, et que le soutien fourni à Kinshasa doit donner lieu à un accompagnement équivalent des efforts de paix et de reconstruction.

Avant tout, cela veut dire deux choses : qu'il faudra travailler avec le peuple congolais afin d'identifier et de renforcer les mécanismes existants pour la résolution de conflits et le développement, de manière à l'aider à préparer son propre avenir ; et qu'il faudra persister aussi longtemps qu'il le faudra.

La paix en RDC est possible, mais elle devra se fonder sur des efforts soutenus et une réflexion éclairée. Ce rapport marque une nouvelle étape de la contribution d'International Alert à cet objectif.

Dan Smith,
Secrétaire général,
International Alert

Remerciements

Les principaux auteurs de ce rapport sont Alexis Bouvy, consultant indépendant, et Maria Lange, directrice pays, International Alert RDC. Différents collègues d'International Alert à Londres et en RDC ont offert une précieuse contribution au processus de préparation des recherches et de rédaction. Parmi eux se trouvaient des personnes qui ont participé à la programmation d'Alert en RDC au cours des dernières années : Annie Bukaraba, Judy El-Bushra, Aurélien Tobie et Bill Yates, et d'autres qui participent toujours aux programmes d'Alert en Afrique, et qui appliqueront donc les recommandations du rapport au cours de leur travail : Jessie Banfield, Bertin Bisimwa Kabomboro, Massimo Fusato, Ndeye Sow, Phil Vernon et Zahed Yousef. Les collaborateurs et partenaires d'Alert à Goma et à Bukavu ont fourni un soutien logistique inestimable au processus de recherche, tandis que les collègues de Londres ont pris en charge la publication du rapport. Les ateliers de consultation à Bukavu, à Goma et à Bunia ont été conçus et dirigés par Sarah Hughes, consultante indépendante, et animés par Raphaël Wakenge, Jean-Pierre Lindiro Kabirigi et Rodolphe Mbale Myango, respectivement. Ce rapport a aussi bénéficié des conseils d'expert des réviseurs externes Chris Huggins et Hélène Morvan. Alert souhaite particulièrement adresser ses remerciements aux nombreux représentants d'organisations de la société civile et des autorités provinciales et nationales ainsi qu'aux ONG internationales, à l'ONU et aux agences donatrices bilatérales et multilatérales qui ont soit participé aux ateliers de consultation, soit accepté de se faire interviewer pour ce rapport. Leurs perspectives et idées ont grandement contribué à l'analyse globale des auteurs.

Le travail d'Alert en RDC au cours de la décennie qui vient de s'écouler, et sur lequel s'appuie ce rapport, a bénéficié du soutien de plusieurs donateurs, dont l'Agence suédoise pour le Développement international, l'Agence des États-Unis pour le Développement international, l'Union européenne, la Coopération britannique (DFID), le ministère norvégien des Affaires étrangères, ONU Femmes et la Banque mondiale. Nous souhaitons remercier tous nos bailleurs de fonds, et en particulier le soutien donné à International Alert par la Coopération britannique par le biais du programme de l'accord de partenariat, que nous avons en partie utilisé pour financer la préparation de ce rapport.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Sigles | 5 |
| Résumé exécutif | 6 |
| Introduction : pourquoi une « nouvelle vision de la paix » | 12 |
| 1. État des lieux de la crise à l'est de la RDC | 14 |
| 1.1 Facteurs structurels de l'instabilité | 14 |
| L'État congolais : patrimonialisme et prédation | 15 |
| Organisation spatiale, politique et foncière des communautés à l'est de la RDC : causes fondamentales et structurelles des tensions intercommunautaires | 18 |
| Les guerres congolaises : entre tensions locales et dynamiques régionales | 23 |
| 1.2 Une guerre sans fin ? Évolutions récentes des conflits à l'est de la RDC (2008-2012) | 27 |
| Évolutions sécuritaires : la persistance des groupes armés | 27 |
| Évolutions politiques : la marche contre la démocratisation du jeu politique | 30 |
| 2. Stabilisation de l'est de la RDC : les limites de la réponse | 32 |
| 2.1 Des partenaires internationaux en perte de vitesse | 32 |
| 2.2 Stratégies internationales et nationales de stabilisation : STAREC et ISSSS | 34 |
| Faiblesses du plan de stabilisation | 37 |
| 2.3 Comprendre et rompre le lien entre le secteur minier et les conflits | 40 |
| 2.4 DDR, retour des réfugiés et médiation foncière | 42 |
| Réinsertion des anciens combattants | 42 |
| Retour et réinsertion des réfugiés | 43 |
| Médiation foncière | 44 |
| 2.5 La société civile, acteur de changement ? | 45 |
| Faiblesses de la société civile | 45 |
| Solutions alternatives clés émanant de la société civile | 47 |
| 3. Sortir de l'impasse : vers une nouvelle vision de la paix | 49 |
| 3.1 Recommandations | 51 |

Sigles

| | |
|--------------------|--|
| ADEPAE | Action pour le développement et la paix endogènes |
| AFDL | Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo |
| APC | Action pour la paix et la concorde |
| CLPC | Comités locaux permanents de conciliation |
| CNDP | Congrès national pour la défense du peuple |
| DDR | Désarmement, démobilisation et réinsertion |
| FARDC | Forces armées de la République démocratique du Congo |
| FDLR | Forces démocratiques pour la libération du Rwanda |
| HCR | Haut-commissariat pour les réfugiés |
| ISSSS | International Security and Stabilization Support Strategy (Stratégie internationale d'appui à la sécurité et la stabilisation) |
| IVP | Institut Vie et Paix |
| M23 | Mouvement du 23 mars |
| MONUC | Mission d'observation des Nations Unies en RDC |
| MONUSCO | Mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONGI | Organisation non gouvernementale internationale |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| ONU Femmes | Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes |
| ONU-Habitat | Programme des Nations Unies pour les établissements humains |
| PARECO | Patriotes résistants congolais |
| PDI | Personnes déplacées internes |
| PNC | Police nationale congolaise |
| PNDDR | Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion |
| RCD | Rassemblement congolais pour la démocratie |
| RDC | République démocratique du Congo |
| RIO | Réseau d'innovation organisationnelle |
| SSU | Stabilization Support Unit (Unité d'appui à la stabilisation) |
| STAREC | Programme gouvernemental pour la Stabilisation et la Reconstruction de l'est de la RDC |
| VSBG | Violences sexuelles et basées sur le genre |

Résumé exécutif

Historique

Dix ans après la signature des accords de paix de Sun City, qui ont tenté de mettre un terme à sept ans de conflit armé en République démocratique du Congo (RDC), les armes n'ont toujours pas cessé de retentir à l'est du pays. Dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu, ainsi que dans le district de l'Ituri, des opérations militaires peinent à démanteler des groupes armés. Depuis avril 2012, une nouvelle rébellion se déclare parmi les anciens membres de l'armée, qui vient encore aggraver le cycle des violences. Malgré la présence de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO), la sécurité reste extrêmement problématique. Les réformes démocratiques se sont à peine concrétisées, les institutions nationales ne s'intéressant guère aux droits des citoyens congolais, et la plupart des observateurs déclarant que les élections présidentielles et législatives récentes manquaient de crédibilité.

Tout au long de 2012, la situation sécuritaire et politique a été critique, faisant ressortir l'échec des différents programmes de consolidation de la paix mis en œuvre jusqu'ici, parmi lesquels le programme gouvernemental pour la Stabilisation et la Reconstruction de l'est de la RDC (STAREC) et la Stratégie internationale d'appui à la sécurité et la stabilisation (*International Security and Stabilization Support Strategy*, ou ISSSS). Les partenaires internationaux et les bailleurs de fonds se trouvent dans une période de réflexion, s'interrogeant résolument sur les voies et moyens à mettre en œuvre pour réorienter leur action et avoir un impact plus positif sur le terrain. Plusieurs importantes ambassades occidentales sont ainsi engagées dans un processus de redéfinition de leur stratégie et des priorités à mettre en œuvre dans le cadre du plan de stabilisation. Cette réflexion s'est également matérialisée par une réévaluation, depuis mars 2012, du rôle politique joué par la MONUSCO.

Vue d'ensemble des constats du rapport

Le principal objectif du présent rapport est de tirer parti de la décennie d'expérience dont jouit International Alert dans le domaine de la consolidation de la paix en RDC, et de proposer une nouvelle démarche propice à l'instauration des bases nécessaires à une paix durable. Ce rapport démontre la manière dont les conflits qui déchirent l'est du pays sont enracinés dans l'histoire congolaise et de nature politique. Ils concernent principalement la répartition du pouvoir et des ressources économiques entre différents groupes d'acteurs et sont fortement influencés par l'identité ethnique des protagonistes. Du fait de leurs origines historiques, les conflits sont consubstantiels au fonctionnement des structures sociales et politiques congolaises. Ils mélangent des aspects locaux avec des dynamiques de guerre régionales en rapport avec les conséquences du génocide au Rwanda et les deux guerres congolaises (1996-97 et 1998-2002), d'où un paysage conflictuel particulièrement complexe. Ce rapport analyse aussi les différents programmes qui ont visé à rétablir la paix à l'est du pays. Il s'interroge sur les raisons pour lesquelles ceux-ci n'ont guère produit de résultats, en concluant que cela est dû à un facteur dominant, à savoir le fait qu'ils n'ont pas véritablement abordé les causes profondes des conflits. S'appuyant sur une compréhension superficielle des réalités locales, les interventions ont eu tendance à se focaliser fortement sur des aspects techniques, en négligeant les problèmes politiques sous-jacents.

Compte tenu de la disparité entre la nature politique et structurelle des conflits dans l'est de la RDC d'un côté, et de la réponse principalement technique qui a pour l'instant été proposée de l'autre, le rapport argumente qu'une nouvelle génération d'initiatives de pacification et de stabilisation est requise.

Proposer une « nouvelle vision de la paix »

Le manque de réponse réellement spécifique aux contextes des conflits et les difficultés rencontrées par la consolidation de la paix dans l'est de la RDC risquent d'avoir des effets pernicieux. Les interventions post-conflit standard des agences ne fonctionnent tout simplement pas. La responsabilité de ces échecs est à imputer non seulement aux agences elles-mêmes, mais aussi au gouvernement congolais, qui encourage de manière délibérée une conversation technique, et non pas politique, avec ses partenaires de la consolidation de la paix. Afin de renforcer sa souveraineté, maintenant que les élections ont confirmé sa légitimité, le gouvernement rechigne de plus en plus à offrir aux agences la chance d'influencer les orientations politiques du pays, au premier rang desquelles les réformes de la gouvernance. Dans d'autres cas, les programmes sont mis en œuvre par une société civile congolaise divisée et dont la légitimité ne cesse de s'effriter. Une éthique d'intervention technocratique ne peut pas faire espérer une transformation en profondeur, car elle a tendance à s'attaquer aux conséquences des problèmes.

Compte tenu de l'impasse actuelle, il est urgent d'élargir la gamme des interventions possibles et d'élaborer de nouvelles approches pour établir la paix dans l'est de la RDC. Elles doivent se fonder sur une base réaliste et empirique, à la fois inventive et qui exploite les dynamiques sociales et politiques favorables mises en place par des acteurs congolais. Les parties prenantes doivent être prêtes à réaliser une analyse franche des causes réelles et des dynamiques sous-jacentes aux conflits afin d'élaborer des stratégies de consolidation de la paix ayant une chance de réussir. Celles-ci doivent comprendre un renforcement de la capacité des acteurs détenant un pouvoir réel et tenant à promouvoir la paix, et leur fournir les incitations et l'aide dont ils ont besoin.

Ce rapport ne prétend pas avoir trouvé une « formule magique » pour régler les problèmes qui touchent la RDC ; ses auteurs sont parfaitement conscients du fait qu'une telle solution n'existe pas. Il n'a pas non plus pour mission de proposer des recommandations détaillées pour chaque secteur spécifique (sécurité, justice, foncier, etc.), bien que certaines priorités soient mises en lumière ci-dessous. Au lieu de cela, il vise à proposer une approche qui permettra de réorienter les interventions vers une nouvelle vision de la paix dans l'est du pays et, c'est à espérer, de mener à une nouvelle génération de programmes et de stratégies plus à même d'apporter des résultats positifs à long terme.

i. Une définition correcte du problème basée sur une analyse solide

Le manque d'impact de la consolidation de la paix en RDC à ce jour est avant tout dû à une analyse incorrecte du contexte. Parmi les erreurs d'analyse courantes qui entravent l'efficacité de la consolidation de la paix dans l'est de la RDC : la description de la RDC comme un État « faible » au lieu de s'interroger sur la complexité de son caractère patrimonial ; l'acceptation de la description officielle de la situation de la sécurité dans l'Est comme étant « post-conflit » ; et une tendance à ignorer l'importance des dynamiques des conflits locaux. Si les acteurs de la consolidation de la paix dans l'est du pays sont incapables ou refusent de décrire correctement les problèmes et leurs causes, ils ne peuvent espérer trouver des solutions, et ils seront susceptibles de continuer à mettre en œuvre des actions dont les effets positifs sur le terrain sont limités. Dans ce contexte, ce rapport émet les recommandations suivantes :

- Les agences promulguant la paix dans l'est de la RDC doivent reconnaître les réalités qui influencent la formation de l'État dans la RDC, et passer d'idées reçues sur sa faiblesse à une compréhension plus nuancée du système patrimonial. Cela permettrait d'identifier plus précisément les points d'entrée pouvant mener à un changement constructif.
- De gros efforts mis en œuvre par les acteurs internationaux pour améliorer le suivi et l'analyse fondés sur des preuves de l'évolution de la sécurité, et pour encourager le gouvernement congolais à assumer ses responsabilités dans ce domaine, devraient être initiés et amplifiés. Cela permettrait de mieux définir les problèmes et les solutions et de s'éloigner des concepts fictifs et confus qui ont dominé la période récente.

- Il est urgent de mener des actions délibérées afin d'enrichir les connaissances empiriques relatives à toute une gamme de problématiques et de perceptions pertinentes à la transformation des conflits et à la consolidation de la paix au niveau local dans l'est de la RDC.
- Les agences devraient s'efforcer de mettre les preuves et l'analyse au cœur de la planification stratégique des agences et entre les agences, afin de garantir des liens solides entre les interventions locales, nationales et régionales.

ii. Adopter une approche résolument politique de la consolidation de la paix

La consolidation de la paix cherche à influencer l'évolution politique, économique et culturelle de la société. Des initiatives menant à un changement durable dépendront entièrement de l'émergence d'une volonté parmi les acteurs internationaux et locaux de travailler sur les aspects politiques de leurs efforts de consolidation de la paix. La nature prédatrice, corrompue et clientéliste du pouvoir en RDC, et la concurrence politique intense et fondée sur des bases ethniques, sont des problèmes qui doivent être attaqués de front. Ce jeu politique à somme nulle, qui a des implications profondes pour l'économie politique et la distribution de la richesse dans le pays, aggrave la frustration des « petites » communautés et attise régulièrement les tensions intercommunautaires. Les élections et les limites administratives actuelles continuent à marginaliser certaines communautés, causant un sentiment de frustration qui peut mener à l'utilisation de la violence armée afin de s'attribuer un pouvoir politique et économique. Aucun mécanisme n'est encore en place pour prendre en charge la dimension communautaire du jeu politique. Pour pallier cette lacune, ce rapport émet les propositions suivantes :

- Les agences doivent intégrer la redevabilité à *l'ensemble* des interventions et des programmes dans tous les secteurs, qui doivent être alimentés par une analyse détaillée de l'économie politique par les parties prenantes.
- Le système congolais de représentation politique doit être réformé afin qu'il soit adapté aux réalités sociales, communautaires et historiques du pays.
- Les questions renvoyant à l'identité et à la politique doivent être intégrées aux programmes de résolution des conflits fonciers, en allant au-delà d'une approche purement juridique.
- La concurrence entre les communautés locales et les centres du pouvoir provincial et national pour la gestion des ressources naturelles doit être prise en compte pendant le développement d'interventions visant à améliorer la transparence du secteur minier.

iii. Développer une vision collective, claire et à long terme de la paix en RDC

Une autre étape critique menant à une nouvelle génération d'initiatives de consolidation de la paix dans l'est de la RDC, fondée sur une compréhension plus empirique des « problèmes », doit être la définition d'une vision commune de la forme que doit prendre une paix durable. Une vision aussi large et à long terme doit incorporer le potentiel du pays vis-à-vis du développement d'un système de gouvernance stable et efficace, d'une société plus ouverte et inclusive, et d'une économie dynamique et équitable profitant à tous les citoyens congolais, à tous les niveaux. Elle mettrait en lumière les dividendes positifs en termes d'unité nationale et de coopération régionale qui découleraient aussi de la paix en RDC.

L'un des piliers de cette nouvelle vision de la paix consistera à fonder les actions sur ce qui est actuellement disponible, et donc à exploiter les pratiques déjà en place et jugées utiles par les acteurs congolais. Il est important d'inclure toutes celles qui ont eu un impact concret, qu'il soit positif ou négatif, sur les conflits et les dynamiques du changement social, politique et sécuritaire. Ainsi que les autorités politiques et administratives locales, il faudra encourager la participation des leaders coutumiers, des leaders communautaires, des opérateurs économiques, des représentants de la société civile et des leaders religieux. Il est également essentiel de réaliser une analyse approfondie du rôle des femmes au sein de ces rapports de force, en allant au-delà de la place centrale qu'elles occupent sur le plan social et économique.

Un processus structuré de dialogue ascendant, impliquant le gouvernement, ses partenaires internationaux et tous les principaux segments de la population, visera à élaborer un cadre décrivant les grandes lignes d'une paix durable et qui pourrait servir de tremplin vers la paix. Ce cadre serait défini, approuvé et validé par toutes les parties à l'issue d'un processus de dialogue structuré démarré dans les territoires, puis révisé et retravaillé au niveau provincial (dans les deux Kivus et dans le district de l'Ituri), avant de culminer en un dialogue national. Il pourrait même être élargi afin de stimuler le dialogue avec les pays voisins afin que sa mise en œuvre repose sur une collaboration à l'échelle de la région entière. Dans l'idéal, tous les partenaires internationaux de la RDC, y compris la Chine, y participeraient afin d'éviter les influences externes contradictoires et semant la discorde.

Le processus menant à une vision partagée de la paix favoriserait dans la pratique des niveaux plus élevés de convergence et de conviction entre des parties prenantes partageant des objectifs communs. En plus de cela, le processus de dialogue et l'articulation d'une feuille de route plus claire pourraient suffire à générer une meilleure cohésion sociale, tout en responsabilisant les autorités congolaises, dont le manque d'engagement politique aux efforts de stabilisation a constitué un obstacle significatif à ce jour. Le gouvernement national transférerait aux gouvernements provinciaux des Kivus et de la Province Orientale la responsabilité d'initier et de gérer le dialogue au niveau des territoires et des provinces.

Il s'agirait d'un processus complexe et sans issue clairement définie, en dents de scie, et cherchant à parvenir à un accord entre des acteurs clés à l'égard de la meilleure voie à suivre pour mettre fin aux conflits, et pour mettre la pression sur les acteurs qui rechignent à trouver une solution durable.

Des feuilles de route focalisées sur la réforme de secteurs spécifiques (justice, sécurité, administration publique et gouvernance) pourraient être produites sur la base de cette vision nationale. Elles devraient aussi se baser sur des recherches empiriques détaillées, comme il est indiqué ci-dessus. Ce processus devrait adopter une approche montante : chaque feuille de route locale devrait être approuvée par le niveau le plus élevé (provincial et national). Dans l'ensemble, ce processus permettrait d'identifier des solutions innovatrices et d'aider les différentes communautés (considérées comme des « ennemis ») à se comprendre et même à compatir au sort des unes et des autres. À cet égard, la recherche et le dialogue se transforment en outils de consolidation de la paix actifs et associés à des processus, et font partie intégrante de la dynamique de rapprochement et de réconciliation.

Les efforts de participation à un dialogue structuré devraient être menés par des acteurs congolais activement impliqués dans les dynamiques du changement positif. En impliquant les acteurs jouant un rôle direct dans la gouvernance, cette approche peut remédier à la nature fragmentée et négociable du pouvoir en RDC. Elle rassemblerait les nombreux individus qui constituent les différents « espaces gouvernables », tant sur le plan horizontal (au même niveau hiérarchique et partageant les réalités de l'autorité) que vertical (comptant différents niveaux de pouvoir). Ce faisant, elle contribuerait à la mise en place d'espaces publics plus inclusifs et à un « contrat social » plus solide. Ce processus permettrait aussi aux membres de la société civile de participer à un dialogue constructif avec les personnes au pouvoir, ce qui contribuerait ainsi à renforcer les capacités de la société civile à obtenir l'engagement des autorités vis-à-vis d'un changement positif. Cela favoriserait une dynamique de participation civique au sein de la population, et de redevabilité des dirigeants du pays. Il serait par conséquent pertinent d'envisager les recommandations suivantes :

- Les agences travaillant à l'émergence de la paix doivent prendre le temps d'identifier et de soutenir les individus qui ont un impact positif à leur propre niveau/dans leur propre secteur, qu'il s'agisse d'organisations privées, de décideurs politiques ou de membres de la société civile.
- Les principales parties prenantes devraient poursuivre leurs discussions afin de concevoir et d'administrer (avec les acteurs congolais au premier plan) un processus vaste, inclusif et structuré de dialogue national ciblant deux objectifs : l'articulation d'une vision collective, claire et à long terme pour l'atteinte de la paix en RDC, et l'amélioration de la gouvernance et de la cohésion sociale.

- Des feuilles de route basées sur la « vision » devraient être élaborées et s'attaquer aux priorités de la sécurité et de la paix afin de développer des interventions sur le plan local, national et international.
- Tous les acteurs doivent reconnaître que la consolidation de la paix dans l'est de la RDC est un processus historique, qui doit suivre un calendrier d'une ou deux décennies prenant en compte les opérations de l'État à tous les niveaux, la relation entre l'État et le peuple, le sentiment d'appartenance nationale, un réel désir de la part des citoyens congolais de vivre ensemble, et le niveau d'intégration des territoires nationaux et régionaux.

iv. Points clés devant être pris en compte par le processus de dialogue sur la « nouvelle vision pour la paix »

Parmi les questions clés devant être analysées par le biais d'un tel processus de dialogue, et que ce rapport considère comme des priorités probables, citons les suivantes :

a) L'accès à la terre et la gestion foncière dans les zones rurales. Les problèmes fonciers sont dus à la fois à une forte insécurité foncière et aux tensions inter et intracommunautaires découlant de la compétition pour l'accès au pouvoir, d'institutions administratives dysfonctionnelles (cadastres, etc.) et des conflits entre la législation foncière officielle et les coutumes locales. Les différentes parties doivent s'attaquer activement à ces problématiques dans le cadre du processus de développement d'une vision de la paix. Le traitement par le biais d'un processus de dialogue inclusif pourrait servir de base pour la révision de la législation, y compris le code foncier.

b) La division et la gestion du pouvoir politique. Dans une société où l'appartenance à une tribu est un référent d'identité clé, et où les méthodes de gouvernance de l'État sont patrimoniales et clientélistes, le « jeu démocratique » prend avant tout la forme d'une compétition exclusive entre les différentes communautés, ce qui prive le processus démocratique de toute substance. La manipulation de l'identité ethnique devient donc une stratégie très efficace dans la lutte pour le pouvoir. En vue de promouvoir des liens plus étroits entre l'État et ses citoyens, objectif clé pour la mise en place d'une paix durable en RDC, un accord conçu pour instaurer de nouvelles règles facilitant un partage du pouvoir plus équilibré et plus inclusif pourrait servir de base à une bonne transition vers la décentralisation. Il est essentiel que ce processus de décentralisation soit au cœur de tout dialogue sur la paix.

c) Le retour des réfugiés et des personnes déplacées. Il s'agit d'une question particulièrement sensible qui, si elle n'est pas gérée de manière transparente, pourrait raviver des conflits armés et exacerber les tensions intercommunautaires. Afin de gérer les tensions, les différents acteurs locaux devraient chercher à se mettre d'accord sur la meilleure manière de faciliter la réintégration des personnes revenant au pays. Ces accords viendraient en complément des accords tripartites déjà en place entre le Haut-commissariat pour les réfugiés (HCR) et les pays concernés. En particulier, ils devraient renforcer l'engagement actif des autorités locales vis-à-vis de la résolution de cette question.

d) La reconnaissance du rôle central de la sécurité. Sans amélioration de la sécurité (y compris la mise en place du monopole étatique de la violence), les progrès dans d'autres domaines resteront fragiles. Trois grands problèmes de sécurité doivent être pris en charge à l'aide de solutions non militaires :

- **La présence de groupes armés locaux, leurs relations avec les populations civiles et leur usage des armes à feu.** Les limites d'une stratégie purement militaire sont évidentes, tant en termes de résultats tangibles que de risques posés à la sécurité des populations civiles. La voie militaire sous-estime aussi les dimensions politiques, économiques, régionales, foncières et identitaires de ce problème. Des stratégies non militaires basées sur la négociation et le dialogue doivent être développées afin d'éliminer les causes profondes de l'émergence, de la persistance et du renforcement des groupes armés. Ces stratégies doivent impliquer de manière active des membres clés de la communauté et les autorités locales, et elles doivent viser à mettre en place les conditions nécessaires à un désarmement définitif et volontaire. Une telle approche,

qui serait forcément à long terme, doit être reliée à un processus plus large de réconciliation intercommunautaire s'attaquant aux différents problèmes (fonciers, politiques, etc.) qui divisent les communautés et contribuent à expliquer la présence continue des groupes armés. Il est aussi nécessaire d'évaluer et de renforcer les capacités de persuasion de certains représentants des communautés dialoguant avec les groupes armés, d'autant que la plupart d'entre eux cherchent à asseoir leur légitimité, arguant du fait qu'ils défendent leurs communautés.

- **La présence de groupes armés étrangers, principalement les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR).** Les opérations militaires ont un effet limité sur la capacité opérationnelle des FDLR, car les faiblesses inhérentes des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) empêchent une victoire militaire définitive, et pourtant les opérations militaires contribuent à l'aggravement de la situation sécuritaire des populations civiles. D'autres stratégies plus exhaustives, mais pas exclusivement militaires, devraient donc être (re)développées. Elles pourraient inclure une pression militaire et politique exercée sur les troupes des FDLR afin d'éroder leur loyauté envers leurs leaders, le renforcement des stratégies de désarmement et de rapatriement, ou l'option de s'installer dans d'autres provinces de la RDC une fois désarmées, etc. Ici aussi, le problème des FDLR nécessite des solutions adaptées aux réalités propres à chaque contexte local, et non pas une réponse générique.
- **Le dysfonctionnement et le manque de cohésion interne de l'armée nationale.** Une approche résolument politique de la réforme du secteur de la sécurité doit être développée. Sa priorité devrait être de s'attaquer aux problèmes de cohésion interne et de gouvernance, autrement dit le vol du salaire des soldats par les officiers supérieurs, l'implication des troupes dans les questions de fiscalité, d'exploitation minière et de litiges fonciers, et les relations entre les FARDC et les groupes armés. Une telle approche devrait comprendre une évaluation des dynamiques politiques qui ont bloqué la réforme du secteur de la sécurité par le passé.

e) La promotion d'une vision positive de la coopération régionale. Il est essentiel de reconnaître les liens économiques solides qui existent et continueront à exister entre l'est de la RDC et les pays voisins, tout en aidant le gouvernement congolais à mieux gérer les dynamiques économiques et politiques de cette coopération au profit du peuple congolais. Cette interdépendance économique est trop souvent considérée uniquement à la lumière négative du commerce des « minerais du sang », sans reconnaître le rôle central qu'elle joue dans la survie de milliers de foyers pauvres (dont un grand nombre sont représentés par de petites commerçantes). Ces échanges commerciaux transfrontaliers apportent une preuve visible du côté *positif* de l'interdépendance économique entre les pays de cette région, et ils représentent un facteur important de la croissance économique et du rapprochement entre les différentes populations. Une approche positive de l'intégration régionale doit aussi se focaliser sur le développement de relations positives entre la RDC et le Rwanda. Après une période de diplomatie courtoise entre 2009 et 2012, les relations entre les deux pays sont à nouveau tendues depuis l'émergence du groupe rebelle Mouvement du 23 mars (M23), que certains accusent Kigali de soutenir. En plus de l'amélioration des relations entre les deux capitales, priorité doit également être donnée à la consolidation des liens entre les groupes de la société civile de la RDC et du Rwanda afin d'encourager un rapprochement, et même une réconciliation, au niveau régional. Des échanges et un processus de réflexion collaborative sur les conflits touchant l'est de la RDC et leurs ramifications pour la région dans son ensemble devraient être organisés sur une base plus fréquente et plus systématique par ces groupes. Une telle approche favoriserait l'émergence d'une perspective commune, et contribuerait à développer une stratégie de plaidoyer régionale menée par les groupes de la société civile. Les cibles économiques servent d'incitation supplémentaire au développement de liens de collaboration bénéfiques entre les institutions, entrepreneurs et citoyens des différentes régions. L'industrie pétrolière dans l'est de la RDC et en Ouganda offre l'opportunité d'y parvenir, mais elle doit être gérée de manière transparente et responsable. Dans ce cadre, il est important de pallier l'absence d'une approche réellement régionale de la transformation des conflits par les partenaires internationaux, qui est fragilisée par les relations bilatérales entre les acteurs extérieurs et les gouvernements dans la région.

Introduction : pourquoi une « nouvelle vision de la paix » ?

Dix ans après la signature des accords de paix de Sun City, qui ont tenté de mettre un terme à sept ans de conflits armés en RDC, les armes n'ont toujours pas cessé de retentir à l'est du pays. Dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu, ainsi que dans le district de l'Ituri, des opérations militaires peinent à démanteler des groupes armés retranchés dans d'inaccessibles forêts. Depuis avril 2012, une nouvelle rébellion se déclare parmi les anciens membres de l'armée, qui vient encore aggraver le cycle des violences. Malgré la présence de la MONUSCO, la sécurité des populations civiles reste extrêmement problématique. Les gens continuent de mourir, d'être déplacés, exilés, pillés, violés ou massacrés. Les réformes démocratiques, entamées avec la mise en place de la nouvelle Constitution et les premières élections démocratiques de 2006, se sont à peine concrétisées, les institutions nationales fonctionnant toujours selon un modèle prédateur et patrimonial qui ne s'intéresse guère aux droits des citoyens congolais. Les élections présidentielles et législatives du mois de novembre 2011, dont la plupart des observateurs ont déclaré qu'elles « manquaient de crédibilité », ont donné une indication très claire de ce dysfonctionnement. En outre, ce contexte sape tous les espoirs de voir un processus de décentralisation mis en œuvre tel que le stipule la Constitution de 2005.

Tout au long de 2012, la situation sécuritaire et politique a été critique, faisant ressortir l'échec des différents programmes de consolidation de la paix mis en œuvre jusqu'ici, parmi lesquels le programme gouvernemental pour le STAREC et ISSSS. Les partenaires internationaux et les bailleurs de fonds se trouvent dans une période de réflexion, s'interrogeant résolument sur les voies et moyens à mettre en œuvre pour réorienter leur action et avoir un impact plus positif sur le terrain. Plusieurs importantes ambassades occidentales sont ainsi engagées dans un processus de redéfinition de leur stratégie et des priorités à mettre en œuvre dans le cadre du plan de stabilisation. Cette réflexion s'est également matérialisée par une réévaluation, depuis mars 2012, du rôle politique joué par la MONUSCO.

Ce contexte de crise en RDC met en évidence la nécessité de réviser l'approche de stabilisation en partant d'une meilleure compréhension des causes et de la dynamique du conflit. La réflexion généralisée parmi les bailleurs offre une opportunité d'élaborer de nouvelles approches de la consolidation de la paix, basées sur les enseignements tirés des démarches qui, à ce jour, ont fonctionné ou non.

Le principal objectif du présent rapport est donc de tirer parti de la décennie d'expérience dont jouit International Alert dans le domaine de la consolidation de la paix en RDC, et de proposer une nouvelle démarche propice à l'instauration des bases nécessaires à une paix durable.

Ce rapport est en trois parties :

La **section 1** propose une analyse synthétisée des différentes causes complexes des conflits qui affectent l'est de la RDC. Elle démontre la manière dont les conflits qui déchirent l'est du pays sont avant tout enracinés dans l'histoire congolaise et de nature politique. Ces conflits concernent principalement la répartition du pouvoir et des ressources économiques (notamment foncières) entre différents groupes d'acteurs et sont fortement influencés par l'identité ethnique des protagonistes. Du fait de leurs origines historiques, les conflits sont consubstantiels au fonctionnement des structures sociales et politiques congolaises. Ils mélangent notamment des aspects locaux avec des dynamiques de guerre régionales en rapport avec les conséquences du génocide au Rwanda et les deux guerres congolaises (1996-97 et 1998-2002), d'où un paysage conflictuel particulièrement complexe. La compréhension de cette complexité constitue une base cruciale pour élaborer des interventions de consolidation de la paix plus fructueuses et plus stratégiques à l'avenir.

La **section 2** analyse les différents programmes qui ont visé à rétablir la paix à l'est du pays, ainsi que les initiatives visant à promouvoir des réformes de gouvernance au niveau national, en s'interrogeant sur

les raisons pour lesquelles ceux-ci n'ont guère produit de résultats et en concluant que cela est dû à un facteur dominant, à savoir le fait qu'ils n'ont pas véritablement abordé les causes profondes des conflits. S'appuyant sur une compréhension superficielle des réalités locales, les interventions ont eu tendance à se focaliser fortement sur des aspects techniques, en négligeant les problèmes politiques sous-jacents. Cette partie du rapport met plus spécifiquement l'accent sur la révision du STAREC et d'ISSSS, en plus des autres programmes de pacification tels que le Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion (PNDDR) des anciens combattants congolais, la réinsertion des rapatriés dans leur communauté d'origine, ainsi que la médiation foncière. Là encore, nous identifions les principales faiblesses de ces programmes.

La **section 3** met en évidence les difficultés rencontrées à ce jour pour combler l'écart important entre la nature des conflits et la réponse apportée, en concluant sur la nécessité de découvrir une nouvelle génération d'initiatives de pacification et de stabilisation dans l'est de la RDC. Les conceptions erronées des réalités de terrain et des dynamiques de changement social, politique et sécuritaire du pays constituent l'un des problèmes majeurs. Les conceptions internationales sont fortement liées à des considérations d'ordre politico-diplomatique inhérentes au fonctionnement des institutions et acteurs internationaux et à leurs relations avec les gouvernements. Afin d'engendrer un impact à la hauteur de leur rhétorique et de leurs objectifs, les programmes de pacification et de stabilisation doivent se fonder sur une appréciation des réalités des conflits et sur les dynamiques de changement portées par les acteurs congolais (et régionaux) aux différents niveaux. Le rapport préconise l'adoption d'une nouvelle vision de la paix dans l'est de la RDC qui s'enracine dans la réalité empirique. Elle se veut résolument inclusive et participative et doit être portée par les acteurs congolais, dans un processus de réflexion et de dialogue devant permettre aux participants d'identifier des solutions palliatives, structurelles et durables au conflit violent à court et long terme. Cela renvoie ainsi à la construction lente mais fondamentale d'une gouvernance plus inclusive et équilibrée, basée sur une dynamique de redevabilité des acteurs du pouvoir envers les gouvernés, et vice versa.

Méthodologie et contexte

Ce rapport s'inscrit dans une démarche de réflexion interne à International Alert sur sa propre stratégie d'intervention en RDC après dix ans de programmes menés dans le pays.

Une série de 84 entretiens approfondis ont été réalisés avec des acteurs clés issus des autorités congolaises, des partenaires internationaux et de la société civile à Uvira, Bukavu, Goma, Bunia et Kinshasa courant mars 2012. Trois ateliers ont également été organisés en mars à Bukavu, Goma et Bunia. Chacun de ces ateliers a duré deux jours et rassemblé plus de 70 membres d'organisations de la société civile. Ces acteurs représentaient les ONG locales engagées dans la consolidation de la paix et la résolution des conflits, ainsi que dans la promotion et la défense des droits humains. Des participants issus des médias, des Églises et de certaines institutions universitaires y ont aussi assisté. Les ateliers ont permis un échange d'idées et de points de vue sur les dynamiques actuelles des conflits et les succès et/ou échecs des initiatives de paix entreprises à tous les niveaux, et se sont conclus en proposant des orientations stratégiques pour la paix à l'est de la RDC. Le présent rapport s'appuie aussi sur ces échanges. Enfin, le processus de recherche employé pour les besoins du rapport a également inclus un examen plus large des publications et des propres analyses d'Alert réalisées à ce jour, ce afin d'enrichir ses conclusions.

1. État des lieux de la crise à l'est de la RDC

De 1996 à 2003, le Congo plonge dans la spirale des guerres et des rébellions. En l'espace de sept années, neuf armées nationales s'affrontent sur son sol. Plusieurs rébellions, soutenues par les pays voisins (essentiellement le Rwanda et l'Ouganda), fragmentent le pays et des millions de personnes meurent des suites des violences¹. Le constat de la grande complexité de la crise que traverse la RDC depuis le milieu des années 1990 sonne depuis longtemps comme une évidence. Cette complexité n'a pas joué en la faveur d'une résolution durable des conflits, tant elle a rendu difficile l'établissement d'une compréhension commune de la situation et d'un accord entre tous les acteurs sur les problèmes prioritaires à traiter. Dans une crise aussi généralisée sur les plans sécuritaires, politiques, économiques et sociaux, *tout* est problématique, et *tout* est prioritaire, ce qui complique grandement l'identification et l'instauration d'un plan opérationnel partagé par tous.

Sans retracer dans le plus grand détail la longue histoire du conflit en RDC, la première section du présent rapport apporte un peu de clarté à cette complexité. Nous tentons en ce sens d'identifier les principaux facteurs qui ont concouru aux conflits et la manière dont ceux-ci sont interconnectés. Nous distinguons de cette manière certains facteurs structurels d'instabilité, que l'on situe essentiellement au niveau local (à l'Est) et national, et des dynamiques régionales qui ont plongé le pays dans les guerres et la violence et ont réagencé, en les aggravant, les tensions locales. Ces facteurs structurels locaux et nationaux, les dynamiques régionales et les liens complexes qui les unissent sont l'objet de la première sous-partie de cette partie du rapport. Nous abordons dans la sous-partie suivante certains facteurs qui ont exacerbé et fait perdurer la situation. Nous ciblons surtout ici l'exploitation illégale des richesses naturelles et d'autres ressources économiques qui ont conféré aux groupes armés et aux rébellions un apport financier non négligeable dans le maintien de l'effort de guerre, et qui sont devenues l'une des principales raisons de sa poursuite. Nous dressons ensuite le bilan de la situation actuelle, en passant en revue les événements clés qui se sont produits sur la période 2008-2012, et la manière dont ces événements ont pu avoir un impact positif ou négatif sur les différents facteurs d'instabilité, que ceux-ci soient locaux, nationaux ou régionaux.

1.1 Facteurs structurels de l'instabilité

Les conflits congolais sont souvent décrits comme des guerres « importées » des pays voisins. Cette vision met l'accent sur les dynamiques régionales qui ont emporté le Zaïre dans la spirale de la violence à la faveur du génocide au Rwanda en 1994 et à l'arrivée consécutive de près de deux millions de réfugiés hutus rwandais dans les Kivus. Il est clair que des dynamiques régionales ont joué un rôle clé dans les conflits congolais (celles-ci sont décrites plus loin dans cette section). Toutefois, il convient de noter que ces dynamiques violentes ont trouvé au Zaïre un terrain particulièrement propice à leur propagation. Le régime de Mobutu a déjà amorcé son déclin. Le vieux dictateur, isolé sur le plan international, s'accroche au pouvoir en jouant les pompiers pyromanes. La gabegie et la corruption atteignent des sommets ; l'armée, non payée, s'abandonne aux pillages ; la transition démocratique initiée en 1991 par la Conférence nationale souveraine ne semble apporter aucune voie de sortie. Sur le plan national, la situation est déjà particulièrement critique et propice à une détérioration vers la violence.

En effet, à l'est du pays, dès 1993, dans les territoires de Walikale, de Masisi, puis de Kalehe, suite à l'exacerbation de sentiments d'insécurité foncière et juridique de différentes communautés, des milices

¹ L'ONG américaine *International Rescue Committee* évalue à 5,4 millions le nombre de personnes décédées des suites des conflits armés entre 1998 et 2007 en RDC. La plupart de ces personnes ne seraient pas décédées lors de combats mais plutôt de causes indirectes, à savoir de maladies telles que malaria, diarrhée, pneumonie ou malnutrition qui auraient pu être facilement soignées dans un contexte de paix. Pour plus d'informations, voir le rapport IRC (2007). *Mortality in the Democratic Republic of Congo. An Ongoing Crisis*. Disponible sur http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/2006-7_congoMortalitySurvey.pdf.

ethniques s'organisent et des affrontements interethniques font des milliers de morts². Avant même le génocide rwandais, et avant que le Congo ne soit emporté dans la tourmente des guerres régionales, l'est du Congo constitue déjà une poudrière. Nous passons ici en revue les principaux facteurs, d'ordre structurel et interne au Congo/Zaire, qui ont permis à cette situation de crise durable de s'installer.

Parmi ces facteurs, il convient en particulier de citer les suivants :

- a) Le mode de gouvernance patrimonial et prédateur qui sévit au Congo depuis sa création par le roi Léopold II et qui s'est renforcé sous Mobutu après la colonisation ;
- b) L'organisation spatiale et politique des populations de l'est du pays par le colonisateur belge, qui a imprimé localement, de manière durable, une dynamique conflictuelle entre de nombreuses communautés ethniques ;
- c) La problématique foncière qui est rapidement devenue l'un des enjeux fondamentaux des conflits en raison de plusieurs facteurs. Parmi ceux-ci, on note la dualité juridique (l'opposition coutume / loi écrite) qui a permis nombre de manipulations ; les dysfonctionnements des services étatiques cadastraux ; le renforcement de la compétition foncière au niveau local ; et, enfin, des conceptions identitaires ethniques (et politiques) particulièrement fortes de la question foncière.

L'État congolais : patrimonialisme et prédation

Le premier facteur structurel d'instabilité en RDC concerne le mode de gouvernance qui prévaut parmi les institutions étatiques et des acteurs politiques congolais. Il convient de rappeler que ce mode de gouvernance politique s'inscrit dans le long terme de l'histoire du pays et est le fruit d'une évolution longue et complexe, mais aussi brutale et violente. De son histoire coloniale et postcoloniale (soit en près de 130 ans), le Congo n'a jamais connu un mode de gouvernance qui ait veillé à promouvoir la chose publique, l'État de droit et le bien-être de ses citoyens³. Après s'être résumé, durant la période coloniale, à une vaste entreprise d'exploitation économique, outrancière, raciste et brutale⁴, le Congo indépendant s'est caractérisé par le renforcement d'un pouvoir extrêmement personnalisé et centralisé. Le pouvoir mobutiste se fondait en effet sur des réseaux de relations clientélistes construits autour de la personne du dictateur et sur des logiques d'accaparement et de redistribution des richesses nationales au sein de ces réseaux⁵.

Ce mode de gouvernance clientéliste, patrimonial et prédateur reste aujourd'hui de mise en RDC, malgré les efforts de démocratisation soutenus par les partenaires internationaux et l'organisation de deux scrutins présidentiels et législatifs (2006 et 2011). Cette gouvernance cannibalise littéralement les fonds publics, qui sont souvent détournés pour alimenter les différentes clientèles des hommes au pouvoir. Elle vide les institutions de leur substance en favorisant l'établissement de systèmes de gouvernance de l'ombre, privés, où les décisions principales ne se prennent pas dans les cabinets des ministres compétents mais plus souvent dans les coulisses, entre les tenants « réels » du pouvoir et les membres influents de leurs clientèles respectives⁶.

2 P. Mathieu et J.C. Willame, s.dir. (1999). « Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs. Entre tensions locales et escalade régionale », *Cahiers Africains*, n°39-40, Institut Africain/Centre d'études et de documentation africaines (CEDAF), L'Harmattan, Tervuren-Paris.

3 Vlassenroot et Romkema notent à ce titre à quel point une conception démocratique du pouvoir est étrangère et inconnue des populations (mais aussi des élites) locales, ce qui ne constitue pas le moindre des défis en matière de réforme des institutions et de promotion d'un pouvoir inclusif, démocratique et soucieux du bien-être de la base. K. Vlassenroot et H. Romkema (2007). *Local Governance and Leadership in Eastern DRC*, recherche commissionnée par Oxfam Novib.

4 Voir, entre autres, A. Hochschild (1999). *King's Leopold Ghosts. A Story of Greed, Terror and Heroism in Colonial Africa*. New York : Mariner Book.

5 À titre d'exemple, Georges Nzongolo-Ntalaja mentionne l'importance de l'argent comme instrument de pouvoir pour les élites zairoises sous le régime de Mobutu. G. Nzongolo-Ntalaja (2002). *The Congo. From Leopold to Kabila. A People's History*. Londres/New York : Zed Books. p. 157-160.

6 Le désordre et les polémiques soulevés par la mort de Katumba Mwanke, conseiller du Président, au mois de février 2012 illustrent ce phénomène : alors qu'il n'avait plus de poste officiel au sein des institutions congolaises, Katumba Mwanke était considéré comme le personnage central du pouvoir à Kinshasa, la personne sans qui aucune décision ne pouvait être prise. Katumba Mwanke avait ainsi la main haute sur tous les dossiers économiques majeurs, tels que les contrats miniers (notamment les contrats chinois) et pétroliers.

Chaque personnage clé du pouvoir devant satisfaire sa propre clientèle (laquelle peut s'étendre de Kinshasa, au cœur du pouvoir, jusque dans les localités provinciales les plus reculées) afin de se maintenir en place, la compétition entre les acteurs du pouvoir est permanente. Cette dynamique aboutit dès lors à l'établissement d'un pouvoir opaque (il est difficile de savoir qui prend les décisions), fragmenté, sujet aux conflits et en constante négociation. Elle implique notamment une multitude d'acteurs non étatiques, qui participent de près ou de loin au mode réel de gestion du pouvoir et remplissent peu ou prou le rôle de prestataires de services publics (éducation, santé, sécurité, etc.) traditionnellement dévolu à l'État, ce dernier n'ayant ni la volonté ni les moyens financiers, humains et techniques d'assumer ce rôle.

Avec l'érosion de son pouvoir dans les années 1980, le réseau clientéliste mis en place par Mobutu s'est fragmenté, donnant naissance à des « centres autonomes (de pouvoir et) d'accumulation », phénomène qualifié de « patrimonialisme décentralisé⁷ ». Ces nouveaux centres de pouvoir affaiblissent l'État en même temps qu'ils se nourrissent de lui : l'occupation d'un poste de fonctionnaire est en effet le meilleur moyen pour établir un réseau informel de prédation des ressources locales, essentiellement à travers l'imposition de différentes taxes (dans les marchés, sur les routes, dans les sites miniers, etc.). Le processus de paix entamé en 2002 n'a pas modifié fondamentalement la nature de ce système de gouvernance instauré sous Mobutu.

Un « État failli » ?

Suite aux guerres et à la décomposition des structures étatiques qui en a été la conséquence directe, le Congo a été qualifié d'« État failli » (*failed state*) ou d'« État fragile ». Ce cadre conceptuel est problématique car il définit les institutions et leur mode de gouvernance non pas par ce qu'ils *sont*, mais plutôt par l'*absence* de certains attributs associés à un modèle d'État idéal d'inspiration occidentale. Le paradigme de l'« État failli » est utilisé comme le postulat de départ des actions et programmes des différentes agences et bailleurs en matière de bonne gouvernance et de restauration de l'autorité étatique en RDC. De récentes recherches signalent à juste titre qu'il est important de s'éloigner de ce modèle théorique pour plutôt baser les programmes de réforme sur le mode de gouvernance réel tel que pratiqué par les acteurs du pouvoir dans un secteur donné⁸. Le paradigme de la « gouvernance réelle » insiste ainsi sur le fait que le pouvoir (ainsi que la prestation de certains services publics) n'est pas l'apanage des seuls acteurs étatiques mais bien plutôt le fruit d'une négociation permanente entre acteurs étatiques et non étatiques (qu'il s'agisse de l'Église catholique, d'organisations de la société civile, d'ONGI, d'agences de l'ONU, d'opérateurs économiques privés ou de groupes armés). Il aboutit dès lors à la conclusion de la nature fondamentalement négociée de l'État⁹.

Ces négociations se réalisant entre des groupes hétérogènes d'acteurs disposant chacun de capitaux/ressources variables (tant économiques, politiques que culturels et symboliques), le résultat obtenu en termes de gouvernance n'a lui-même rien d'homogène mais varie profondément en fonction des acteurs impliqués et du lieu et du temps considérés¹⁰. Les arrangements trouvés dans un lieu et à un moment donnés peuvent donc être différents de ceux établis à un autre moment et/ou dans un autre lieu, malgré l'existence de lois, de décrets et d'institutions censés s'appliquer uniformément à l'ensemble du pays. Une telle conclusion est centrale car elle a des répercussions directes sur la manière de réformer la gouvernance, et souligne l'importance des arrangements locaux, et donc des résistances locales qui surgissent face aux réformes initiées par l'État¹¹. Elle montre en outre qu'il est important d'appuyer les interventions sur les pratiques réelles des acteurs du pouvoir plutôt que sur des considérations théoriques.

7 K. Vlassenroot et H. Romkema (2007). Op. cit.

8 Un excellent exemple du paradigme de la « gouvernance réelle » (*Real Governance*) dans le secteur de l'éducation est donné par K. Titeca et T. De Herdt (2011). « Real Governance Beyond the 'Failed State': Negotiating Education in the Democratic Republic of Congo », *African Affairs*, 110/439. p. 213-231. D'autres références sont mentionnées par les auteurs, notamment J.P. Olivier De Sardan (2008). « Researching the Practical Norms of Real Governance in Africa », Discussion Paper 5, Africa, Power and Politics Programme. Londres : Overseas Development Institute.

9 K. Titeca et T. De Herdt. Op. cit. p. 219.

10 Ibid.

11 Cette absence de prise en compte des « structures informelles de gouvernance qui se développent au niveau local » par les programmes établis par les bailleurs de fonds a aussi été soulignée par K. Vlassenroot et H. Romkema (2007). Op. cit. p. 8. Ce constat rejoint d'une certaine manière celui établi par ailleurs par Séverine Autesserre en matière de construction de la paix : le fait que les dynamiques locales des conflits sont largement sous-estimées par les programmes de construction de la paix en RDC (et ailleurs) : S. Autesserre (2010). *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. New York : Cambridge University Press.

Gouvernance et appartenances ethniques : crise de la notion congolaise de citoyenneté ?

Dans ces jeux clientélistes et patrimoniaux, les appartenances ethniques demeurent d'une grande importance, car elles constituent un premier niveau de relations et d'interconnaissances. Les réseaux clientélistes du pays s'organisent très souvent autour d'appartenances locales, notamment dans l'objectif (ou l'espoir) que les personnes du pouvoir redistribuent localement une partie des richesses accaparées. La compétition intercommunautaire qui s'est une fois de plus mise en branle à l'approche des élections législatives de 2011 illustre avec force l'importance politique des appartenances ethniques. La notion de citoyenneté congolaise se trouve donc en tension profonde et même en conflit avec les notions de « citoyenneté ethnique¹² ». La question consistant à définir qui est légitimement congolais, et qui est habilité à trancher sur ce point, reste au cœur de la violence, alors que des notions exclusives et polarisées de l'identité prospèrent et sont encouragées¹³.

Pour les communautés ethniques du pays, les élections législatives se conçoivent souvent comme une opportunité d'envoyer « leurs » dirigeants dans les hautes sphères du pouvoir à Kinshasa, à savoir à l'Assemblée nationale. La stratégie est dès lors d'organiser au mieux la communauté pour faire passer un maximum d'élus. L'enjeu est d'éviter à tout prix un éparpillement trop important des voix de la communauté, qui risquerait de compromettre toute possibilité de représentation dans les instances nationales. Les leaders communautaires (c'est-à-dire les notables coutumiers et certains membres influents de la communauté tels qu'infirmiers, directeurs d'école, préfets, agents de la société civile, acteurs économiques importants, etc.) jouent un rôle clé dans ces dynamiques. Ils tentent d'une part de dissuader, souvent avec peu de succès, les candidats qui n'ont a priori aucune chance de l'emporter. D'autre part, ils essaient de se coordonner (à nouveau, souvent avec peu de succès) autour d'une consigne de vote en faveur d'un, de deux ou de trois candidats selon le nombre de sièges que la communauté peut espérer obtenir¹⁴. De leur côté, les candidats jouent souvent sur la fibre ethnique pour mobiliser leur électorat, recourant à des discours communautaristes, voire haineux.

Les appartenances communautaires jouent donc un rôle important dans la structuration du pouvoir politique et s'intègrent pleinement dans la logique globale de gouvernance clientéliste et patrimoniale qui prévaut au Congo. Vu son mode de fonctionnement, le système politique actuel tend à mettre directement en concurrence les communautés dans la course au pouvoir, au risque de renforcer les tensions et d'engendrer de la violence. L'analyse des résultats des élections législatives de 2011 à l'est du pays révèle que les communautés majoritaires, à savoir celles qui ont le plus grand poids démographique dans une circonscription donnée, s'imposent largement sur les communautés démographiquement moins importantes. À titre d'exemple, les trois sièges de députés attribués au territoire de Fizi ont tous été obtenus par des membres de la communauté Bembe, tandis qu'en territoire d'Uvira, tous les sièges sont revenus à des membres de la communauté Fulero. De tels résultats alimentent les frustrations des communautés qui se voient exclues du pouvoir au niveau national.

Si une telle concurrence entre communautés peut dans une certaine mesure être considérée comme le moteur sain de la compétition politique dans un système réellement démocratique, l'existence de garde-fous est nécessaire pour éviter de violents débordements. Or, dans le cas de la RDC, ces garde-fous manquent cruellement. Atténuer les tensions qui découlent de la compétition ethnique autour du pouvoir nécessite de prendre des mesures pour protéger les droits politiques des minorités ethniques.

12 International Refugee Rights Initiative et The Social Science Research Council (2010). *Who belongs Where? Conflict, Displacement, Land and Identity in North Kivu, Democratic Republic of Congo*.

13 International Alert (2007). *Peacebuilding in Eastern DRC: Improving EU Support for Economic Recovery*. Londres. Disponible sur <http://www.international-alert.org/fr/resources/publications/peacebuilding-eastern-drc>.

14 Un article posté sur le site web Local Voices illustre les dilemmes rencontrés par la mutualité Tembo de Bunyakiri face au grand nombre de candidats issus de la communauté lors des législatives de 2011 : <http://localvoicescongo.com/2011/11/10/kalehe-5-communautas-4-sieges-et-120-candidats/>.

Organisation spatiale, politique et foncière des communautés à l'est de la RDC : causes fondamentales et structurelles des tensions intercommunautaires

Pour comprendre les dynamiques du conflit actuellement à l'œuvre à l'est de la RDC, il faut tenir compte de l'histoire du peuplement et de l'organisation politique et foncière des populations de la région¹⁵. En remontant à la période coloniale, on constate que la conjugaison de plusieurs facteurs clés provoque l'instauration durable de tensions structurelles entre les différentes communautés des Kivus et d'Ituri. Il s'agit d'abord de l'organisation politique des communautés locales telle qu'établie par le colonisateur (découpages administratifs, fixation des collectivités, groupements, etc.), ainsi que de la migration organisée des Rwandais vers le Kivu pour répondre aux besoins de main-d'œuvre agricole du colonisateur. L'introduction progressive du principe de marchandisation de la terre, dès le départ en opposition à celui de la gestion coutumière de la terre, jouera également un rôle clé dans les tensions foncières. Enfin, l'introduction du principe démocratique en tant que mode de représentation politique au moment de l'indépendance participera aussi au renforcement des tensions entre communautés.

La conjugaison de ces facteurs a plusieurs répercussions, à savoir :

- un malentendu entre « migrants rwandais ou Banyarwanda¹⁶ » et communautés « autochtones » sur le statut de l'occupation des terres communautaires par les migrants, et une montée des tensions entre migrants et « autochtones » autour des revendications d'autonomisation foncière, coutumière et administrative des migrants ;
- la remise en cause, depuis l'indépendance, des découpages administratifs coloniaux par certaines communautés qui se sentent en marge du pouvoir politique ;
- l'établissement d'une insécurisation foncière structurelle des paysanneries du Kivu et de l'Ituri par l'introduction de lois foncières largement favorables aux élites zaïroises et la spoliation des populations rurales, qui continuent de faire référence aux règles coutumières basées sur des traditions orales abrogées par le droit foncier. Ces dernières continuent à se rapporter à des règles coutumières relevant de l'oralité qui se voient disqualifiées par le code foncier écrit. Cette insécurisation foncière aggravera d'autant plus les tensions entre populations « autochtones » et « Banyarwanda » aux Kivus et entre populations Hema et Lendu en Ituri ;
- l'instauration d'une compétition politique suivant des règles « démocratiques » dans laquelle les appartenances communautaires et le poids démographique de chaque communauté constituent un élément clé de la structuration du pouvoir à tous les niveaux ;
- la remise en cause de la nationalité zaïroise et congolaise aux communautés considérées comme allochtones, comme stratégie de délégitimation de leurs droits politiques et fonciers.

Ces facteurs et dynamiques, comme on pourra le constater dans la deuxième section du rapport, n'ont jamais été ciblées de manière directe par les différents accords de paix et programmes de pacification et de stabilisation des provinces de l'est de la RDC, ce qui explique en partie le manque d'impact et d'effectivité que ces initiatives ont eu sur le terrain.

15 Les arguments avancés dans cette section s'appuient principalement sur les travaux suivants : P. Mathieu et J. C. Willame, s. dir. (1999). Op. cit. ; J.C. Willame (1997). « Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu », *Cahiers Africains*, n°25, Institut Africain - CEDAF, L'Harmattan, Bruxelles, Paris ; voir également International Alert (2010a). *Terre, Pouvoir et Identité. Les causes profondes des conflits violents dans l'est de la République démocratique du Congo*. Londres. Disponible sur <http://www.international-alert.org/fr/resources/publications/terre-pouvoir-et-identite>.

16 Bien qu'elles soient fréquemment utilisées par les acteurs locaux, les appellations « autochtones », « rwandophones » ou encore « Banyarwanda » portent toutes une forte charge politique et identitaire. Elles participent de discours idéologiques visant à légitimer les droits de tels ou tels groupes. Ces appellations manquent donc de neutralité et doivent nécessairement inviter à la prudence. Elles sont toutefois utiles car elles renvoient directement à des représentations locales qui sont particulièrement significatives. Certains auteurs insistent aussi sur le fait que ces catégories englobent des réalités très diverses. À titre d'exemple, l'ethnonyme « Banyarwanda » possède un caractère très englobant : il fait référence à des réalités très variables, tant sur le plan de la période d'arrivée au Kivu que sur le plan socioéconomique et ethnique (à la fois hutu et tutsi). Voir à ce propos P. Mathieu et T.S. Mafikiri (1999). « Enjeux fonciers, déplacements de populations et escalades conflictuelles » dans *Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs*. Op. cit. Le même constat peut également s'appliquer à la catégorie « communautés 'autochtones' », qui rassemble différentes communautés dont les relations n'ont rien d'évident ni d'automatique.

L'héritage colonial

Lors de la période précédant la colonisation belge, aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles, l'organisation politique de l'est du Congo se caractérise par l'existence d'un nombre relativement important de petits royaumes plus ou moins structurés, cherchant à étendre les territoires sous leur contrôle et se livrant donc à des guerres de conquête les uns les autres. Ces royaumes ne recouvrent pas nécessairement les appartenances ethniques actuelles : à titre d'exemple, on dénombre onze royaumes pour les seules communautés des Bafulero, Bashi et Bahavu, la communauté Shi étant elle-même divisée en sept ou huit principautés¹⁷. Les royaumes voisins du Burundi et surtout du Rwanda ne sont pas en reste dans ces dynamiques de conquêtes et d'extension du pouvoir, ceux-ci intervenant dans les guerres opposant les royaumes locaux ou tentant eux-mêmes d'annexer certaines parties du Bushi ou de l'île d'Idjwi¹⁸. En Ituri, des conflits d'occupation des terres opposant agriculteurs Lendu et éleveurs Hema datent aussi d'avant la colonisation¹⁹. Ces conflits renvoient, de manière plus générale, à des processus migratoires qui s'inscrivent dans le long terme de la région et impliquent des populations d'origines diverses arrivées en Ituri et dans les Kivus à des périodes différentes.

La période coloniale marquera plus ou moins la fin de ces litiges, le colonisateur interdisant les guerres de conquête. Il fixera de nouvelles frontières administratives, tant intérieures qu'extérieures, et s'ingérera directement dans les dynamiques politiques locales en favorisant certaines communautés et en nommant des leaders coutumiers qui acceptent son autorité. Le nouveau découpage administratif imposé par le colonisateur, en réaménageant de manière arbitraire les pouvoirs locaux au profit de certaines communautés et au détriment d'autres, n'a pas manqué d'accentuer les tensions intercommunautaires. Comme le note J.C. Willame, « cette territorialisation coloniale va contenir les premiers germes des conflits et crises futurs²⁰ ». Ces tensions, bien que souvent latentes, se sont en effet maintenues jusqu'à ce jour : certaines communautés du Sud-Kivu, du Nord-Kivu et de l'Ituri continuent ainsi de vouloir remettre en cause les découpages administratifs qui leur sont politiquement défavorables. Ces tensions se manifestent soit par la volonté de créer de nouveaux territoires, chefferies et groupements²¹, soit par la remise en cause pure et simple du pouvoir de certains leaders coutumiers, et donc de certaines communautés, sur certaines entités. Une enquête de 2009 a ainsi recensé, pour le seul district de l'Ituri, 327 conflits portant sur les limites d'entités administratives²².

Encadré 1 : Le cas de la chefferie des Barundi

Un exemple de tensions intercommunautaires autour du pouvoir coutumier est celui de la chefferie des Barundi (aussi dénommée chefferie de la Plaine de la Ruzizi) en territoire d'Uvira, au Sud-Kivu. Cette chefferie a été attribuée par le colonisateur à la communauté Barundi, population historiquement issue du Burundi voisin, au grand dam de la communauté Bafulero qui contrôlait jusqu'alors le pouvoir coutumier sur cette entité. En 2004, le leader Maï-Maï Nakabaka (un Muvira proche du Maï-Maï Zabuloni, lui-même Fulero, et qui est actuellement commandant en second de la dixième Région militaire du Sud-Kivu), qui contrôlait alors cette zone, remplace le leader de la chefferie Barundi (qui est alors député à Kinshasa) par un leader Fulero.

17 J.P. Chrétien (2000). *L'Afrique des Grands Lacs. Deux mille ans d'histoire*. Flammarion, Paris. p. 252.

18 Ibid. p. 140-141.

19 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005). « Conflicts over access to land in Ituri district », en C. Huggins et J. Clover (éd.). *From the ground up: land rights, conflict and peace in sub-Saharan Africa*. Nairobi/Pretoria : ACTS Press/Institute for Security Studies. p. 164.

20 J.C. Willame (1997). Op. cit. p. 40.

21 L'un ne va généralement pas sans l'autre, la création de nouveaux territoires s'accompagnant de la création de nouveaux groupements et chefferies. Cela a par exemple été le cas lors de la création des territoires de Minembwe et de Bunyakiri par la rébellion du RCD entre 1999 et 2003, qui ont répondu respectivement aux préoccupations déjà anciennes des populations Banyamulenge de Fizi et Batembo de Kalehe mais ont rencontré une farouche opposition de la part des autres communautés locales (Bembe et Havu essentiellement). Pour le cas de Bunyakiri, voir Action pour la Paix et la Concorde (avril 2009), *Analyse de Contexte du Territoire de Kalehe*, Bukavu, en particulier les pages 10 à 23. Disponible sur <http://www.apcasbl.org/publication.ws>.

22 E. Mongo, A.D. Nkoy Elela et J. van Puijtenbroek (2009). *Conflits fonciers en Ituri. Poids du passé et défis pour l'avenir*, rapport du Réseau Haki Na Amani et de IKV Pax Christi. p. 12-13. Parmi ces conflits, 108 portent sur des limites de collectivités, 85 sur des limites de groupement et 109 sur des limites de localité. Enfin, 15 portent sur des limites de territoires.

Plusieurs tentatives et demandes officielles visant à réinstaller le leader Murundi, le Mwami Ndagoye, restent lettre morte, aucun des administrateurs du territoire d'Uvira n'osant prendre le risque de voir les populations Bifulero, majoritaires dans la chefferie, se soulever. Alors que le leader Fulero en poste accepte finalement de remettre l'autorité coutumière au leader Murundi en début d'année 2012, ce dernier est brutalement assassiné à son domicile le 26 avril 2012, même semaine où il devait reprendre ses fonctions. Cet assassinat a contribué à aggraver les tensions entre les communautés Barundi, Bifulero et Bavira dans le territoire d'Uvira. Il illustre aussi l'importance des conflits de pouvoir qui opposent les communautés entre elles, bien que ceux-ci puissent demeurer à l'état latent pendant une longue période.

Le colonisateur ne s'est pas contenté d'organiser les populations locales sur le plan administratif et politique, mais il s'est aussi ingéré dans les processus migratoires de la région. Il a initié de manière autoritaire des mouvements de populations rwandaises (et, dans une moindre mesure, burundaises) vers les Kivus, et plus particulièrement dans les territoires actuels de Masisi et Rutshuru, ainsi que dans les hauts plateaux du territoire de Kalehe, dans l'objectif d'utiliser ces migrants comme main-d'œuvre dans les plantations. Ce sont plus de 85 000 paysans rwandais qui sont transférés dans les collines de Masisi entre 1937 et 1955²³. En dehors de ces migrations organisées par le colonisateur, d'autres migrants quittent à de nombreuses reprises le Rwanda pour s'installer au Kivu, à la suite de famines ou de conflits politiques, entre 1905 et 1974, sans parler des réfugiés de 1994.

Dans le Kivu, des mécanismes traditionnels d'intégration des migrants et étrangers existent au sein des communautés locales, pour lesquels les liens de parenté et le rapport à la terre jouent un rôle essentiel. Ces mécanismes reposent sur un principe d'inclusion des migrants dans le système de parenté local, par l'attribution de nouveaux noms, la conclusion de liens de mariage et l'attribution de terres. Dans les systèmes de croyances locales, la terre est le lieu du rapport – sacré – aux ancêtres et donc un élément de matérialisation des liens de parenté (réels ou fictifs). La terre, outre sa grande importance économique dans une société agraire, constitue un puissant facteur de « production d'identité²⁴ ». Ces mécanismes locaux permettent ainsi aux migrants d'acquérir une nouvelle identité et de faire partie intégrante de la communauté d'accueil. Cette intégration se matérialise notamment par la logique de dons/contre-dons à laquelle renvoient les redevances coutumières qu'offrent annuellement les sujets qui jouissent de la terre au leader coutumier de la communauté d'accueil.

Insécurisation foncière et révision de la nationalité : vers la mise en place de milices ethniques

Le caractère massif des migrations imposées par le colonisateur, cumulé avec la marchandisation de la terre (surtout à partir de 1973, suite à l'introduction du principe d'étatisation des terres par le code foncier déqualifiant le principe coutumier), va porter un coup fatal à ces mécanismes traditionnels d'intégration des migrants. Il favorisera l'émergence de l'idéologie de l'autochtonie comme stratégie de délégitimation de la présence des populations issues du Rwanda. C'est en effet à partir du moment où, grâce au principe de marchandisation des terres, les leaders coutumiers se muent en vendeurs de terres et les migrants en acheteurs « qu'il devient légitime d'utiliser les notions d'autochtonie et d'allochtonie pour qualifier les relations qui se mettent en place entre les groupes de paysans dans le Kivu²⁵ ». Le nouveau « marché de la terre » introduit une nouvelle polarisation des acteurs (vendeurs contre acheteurs) qui contraste fondamentalement avec l'intégration des migrants dans les systèmes de parenté locaux qui prévalaient dans le système coutumier.

23 Mafikiri Tsongo, « Foncier, mouvements des populations, questions de nationalité, luttes ethniques dans les régions des Grands Lacs africains », mimeo, 1996, cité par J.C. Willame (1997), « Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu », *Cahiers Africains*, n°97, Institut Africain - CEDAF, L'Harmattan, Bruxelles, Paris. Toutefois, P.J. Laurent mentionne qu'il est officiellement question de 175 000 migrants pour cette même période. P.J. Laurent (1999). « Déstabilisation des paysanneries du Nord-Kivu : migrations, démocratisation et tenures » en P. Mathieu et J.C. Willame, s.dir. (1999). Op. cit.

24 P.J. Laurent (1999). Op. cit.

25 Ibid. p. 69-70.

Mais cette dualisation des principes de gestion du foncier, ballotés entre les coutumes locales et la loi moderne, introduit surtout une insécurisation foncière structurelle des populations paysannes, tant « autochtones » que migrantes, au profit des élites zairoises urbaines. L'élite est désormais libre de manipuler à souhait la loi, les leaders coutumiers et les services étatiques cadastraux dysfonctionnels et corrompus dans le but d'acquérir de larges portions de terres et d'en chasser les populations paysannes. La nouvelle loi foncière ne reconnaît à celles-ci qu'un simple droit de jouissance sur les terres rurales²⁶. Cette étatisation des terres, tout comme la nationalisation des biens des Européens (la fameuse *Zairianisation* de 1973-74) dont le code foncier de 1973 est en quelque sorte le prélude²⁷, aggravera davantage encore les relations entre communautés « autochtones » et rwandophones.

Des membres de l'élite rwandophone, à cette époque mieux placés dans les rouages du pouvoir que leurs homologues, tirent mieux parti de ces changements politico-fonciers. D'après Mathieu et Mafikiri, « [d]ans les zones de Masisi et de Rutshuru, les immigrés vont acquérir plus de 90 % des plantations coloniales. Ceci leur permettra de contrôler plus de 45 % des terres disponibles à Masisi. En 1989, plus de 58 % des terres faisant l'objet de titres fonciers à Masisi appartenaient à 512 familles (503 familles immigrées et 9 autochtones)²⁸ ». En outre, les populations Banyarwanda et Banyamulenge, exclues du pouvoir coutumier local, n'ont d'autre choix que de recourir à la nouvelle loi foncière pour acquérir des terres. En ce sens, la loi foncière est utilisée par eux à la fois comme moyen d'acquisition de terres, mais aussi comme moyen de s'émanciper de la tutelle coutumière des autres communautés.

Parallèlement à leur perte de pouvoir dans la gestion et l'occupation des terres, les communautés autochtones se voient de plus en plus minorisées sur le plan démographique, ce qui, dans le cadre d'élections locales/provinciales, a une incidence directe sur leur place dans les instances du pouvoir. Les Hunde se sentent particulièrement marginalisés et désormais dominés par ceux qu'ils perçoivent toujours comme des étrangers. Dans le même temps, à partir de 1981, avec la révision de la loi sur la nationalité, la nationalité zairoise de la grande majorité des rwandophones est remise en question, ce qui constitue une attaque directe de leurs droits d'occuper des terres et des postes politiques. La polémique sur la nationalité des rwandophones durera tout au long des années 1980 et empêchera notamment l'organisation des élections de 1987, conditionnée à une impossible identification des nationaux²⁹. Cependant, c'est surtout avec l'introduction du multipartisme, l'ouverture de la Conférence nationale souveraine (à laquelle nombre de représentants rwandophones ne sont pas invités pour cause de « nationalité douteuse ») et la perspective d'élections démocratiques que les tensions entre communautés « autochtones » et rwandophones vont dégénérer en violences armées.

Au début des années 1990, les nouveaux partis politiques s'organisent sur des bases ethniques et les hommes politiques en quête de soutien populaire exacerbent davantage encore les sentiments identitaires. Surtout, il est décidé, dans le cadre de l'organisation des élections, de procéder à un recensement des nationaux dont les rwandophones se voient exclus. Dès 1993, ce regain de tension mène à la mise en place de milices ethniques par les Banyarwanda (essentiellement Hutus dans le cadre de la MAGRIVI, la Mutuelle agricole des Virunga) et les « autochtones » (Hunde, Nyanga et Tembo). Les violences éclatent dès 1993 dans le territoire de Walikale et se répandent rapidement aux territoires de Masisi, de Rutshuru et de Kalehe. Pour la seule année 1993, ces affrontements interethniques feront près de 20 000 victimes et provoqueront le déplacement de 200 000 personnes³⁰. Fin 1993, un atelier

26 P.J. Laurent constate encore que le nouveau code foncier de 1973, en demeurant très vague sur le statut des terres paysannes mais en étant en revanche très précis sur les procédures d'enregistrement des terres, renvoie plus à un mode particulier de conflits de pouvoir et d'intérêts entre groupes d'acteurs qu'à une réelle volonté de moderniser le monde rural par l'introduction de la propriété privée. La loi favorise en effet les élites urbaines, lettrées et bénéficiant de moyens financiers au détriment des populations rurales qui continuent de se situer dans la sphère de l'oralité. Désormais, « tout se passe comme si les trois quarts de la population tirant leur subsistance de l'agriculture n'étaient pas concernés par les questions relatives à la création de nouvelles procédures d'enregistrement, celles-ci étant dès lors implicitement réservées à une élite qui y voit un lieu stratégique d'investissement ». Ibid. p. 76.

27 Entretien avec le Professeur Thomas Lwango, Bukavu, mars 2012. Ancien conseiller de Mobutu, Thomas Lwango a activement participé à la rédaction de la loi foncière de 1973.

28 P. Mathieu et T.S. Mafikiri (1999). Op. cit.

29 J.C. Willame (1997). Op. cit. p. 61-62.

30 Médecins sans frontières, Populations en danger, cité par P. Mathieu et T.S. Mafikiri (1999). Op. cit.

de dialogue entre les communautés viendra mettre un terme provisoire aux violences. À partir de juin 1994, avec l'arrivée au Sud et Nord-Kivu de près de deux millions de réfugiés hutus rwandais qui fuient la prise de pouvoir du Front patriotique rwandais (FPR), parmi lesquels de nombreux ex-Forces armées rwandaises (ex-FAR) et *Interahamwe*³¹, ces conflits locaux entrent dans la spirale des guerres régionales.

Aucune analyse de l'insécurité foncière à l'est de la RDC ne saurait être complète sans aborder, même brièvement, la dimension genre de la question foncière et sans faire ressortir le fait que les femmes, tous groupes ethniques confondus, sont parmi les premières victimes de la dualisation (coutumes locales *versus* loi moderne) des principes de gestion du foncier analysés précédemment. Les femmes assurent entre 70 et 75 % de la production vivrière en milieu rural et jouent un rôle central dans l'économie de subsistance. En théorie, le code foncier de 1973 accorde le droit de jouissance sur les terres rurales à tous les individus sans distinction de sexe. Cependant, les coutumes et pratiques traditionnelles discriminatoires envers les femmes, encore très vivaces, excluent celles-ci de l'héritage et de la succession. Les plus pénalisées par ces pratiques sont les nombreuses veuves et orphelines de guerre. En 2008, l'Association des femmes des médias du Sud-Kivu (AFM-SK) a identifié pour la ville de Bukavu et ses environs 600 veuves en milieu rural et 345 veuves en milieu urbain accompagnées de 924 orphelins qui tous se sont retrouvés sans terre et sans logement, ces femmes ayant été chassées par la famille de leur défunt époux³². La dimension genre – et les relations que celle-ci entretient avec la dimension ethnique dont il est question ci-dessus – est très peu abordée dans les analyses des conflits fonciers à l'est de la RDC et nécessite un examen plus approfondi.

Tensions structurelles au Sud-Kivu et en Ituri

Les tensions intercommunautaires du Sud-Kivu suivent largement les mêmes logiques que celles développées au Nord-Kivu. Elles concernent les mêmes problèmes, à la différence qu'elles se situent entre la communauté Banyamulenge, population tutsie rwandaise installée de longue date dans les hauts plateaux de Minembwe et d'Itombwe, et les communautés « autochtones », essentiellement les Babembe des territoires de Fizi et Mwenga et les Bafulero du territoire d'Uvira. Là aussi, les tensions structurelles concernent la gestion des terres et les pouvoirs coutumiers des Banyamulenge, considérés comme des « sujets » par les leaders des communautés « autochtones » étant donné leur arrivée plus tardive et leurs liens d'allégeance avec les leaders locaux. Répartis entre trois entités territoriales (Mwenga, Uvira et Fizi), les Banyamulenge deviennent une minorité politique du fait des frontières entre entités administratives qui les empêchent d'unir leurs voix au sein d'une même circonscription électorale. Les Banyamulenge, vivant en plus dans une zone particulièrement inaccessible, développent assez logiquement un profond sentiment de marginalisation.

Au fil du temps, leur désir d'émancipation de la tutelle coutumière Babembe et leur recherche d'une place dans les institutions politiques se traduiront par l'émergence de la revendication d'un territoire propre, celui de Minembwe, qui couvrirait certaines parties des territoires de Fizi, de Mwenga et d'Uvira, à savoir les zones où les Banyamulenge se trouvaient majoritaires. Un tel projet rencontre depuis le début l'opposition farouche des autres communautés, qui considèrent que cela constituerait une trahison de la part de personnes qu'elles ont accueillies sur leurs terres coutumières et ancestrales. Le terrain a été propice au développement de l'idéologie de l'autochtonie qui a retiré toute légitimité foncière et politique aux Banyamulenge.

Il convient toutefois de noter, dans le cas du territoire de Fizi, que des violences entre Babembe et Banyamulenge avaient déjà éclaté pendant les années 1960 dans le cadre de la rébellion muleliste³³. La

31 Les ex-FAR sont les Forces armées rwandaises, soit l'armée nationale sous le régime d'Habyarimana. Les Interahamwe désignent les milices de jeunes organisées par le parti du Président Habyarimana. FAR et Interahamwe ont constitué le fer de lance du génocide des Tutsis et Hutus modérés en 1994.

32 F. Triest (2010). *L'accès aux ressources naturelles et leur contrôle en Afrique centrale : le cas de l'accès des femmes à la terre au Sud-Kivu*. Bruxelles : Commission Justice et Paix belge francophone.

33 En 1964, Pierre Mulele, ancien ministre du gouvernement de Patrice Lumumba en 1960, déclenche dans la région du Kwilu (actuelle province du Bandundu) la première rébellion armée contre le gouvernement central. En 1968, il trouve refuge au Congo-Brazzaville. Il sera par la suite arrêté par Mobutu, condamné par une cour martiale, torturé et exécuté.

présence de milices armées dans les montagnes de Hewa Bora, qui a surtout été le fait de la communauté Bembe, s'est poursuivie de l'indépendance à la rébellion de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) en 1996³⁴. En outre, le poids démographique de la communauté Banyamulenge est beaucoup moins important que celui des populations Banyarwanda au Nord-Kivu, ce qui a un impact direct sur les dynamiques de la compétition politique entre les communautés.

La situation est relativement similaire en Ituri dans le sens où, là aussi, elle oppose au fil des années différentes communautés autour d'enjeux fonciers, politiques et économiques locaux. La différence la plus notable est que le colonisateur n'a pas initié de mouvements migratoires en Ituri, mais a favorisé une communauté par rapport à d'autres en lui conférant un meilleur accès à l'éducation et aux emplois dans l'administration coloniale. Il a ainsi contribué à profondément remodeler le paysage socio-politique local. Au fil du temps, les clivages communautaires se sont renforcés du fait de tensions relatives à l'accès à la terre, aux ressources économiques, aux postes politiques et à l'éducation. Ces clivages intercommunautaires ont conduit à des violences dès la fin du XVIII^{ème} siècle mais sont restés contrôlables grâce à des mécanismes locaux, jusqu'à l'éclatement de la guerre en 1999. Si les tensions ne dégénèrent pas en violences ethniques au début des années 1990, à la différence des Kivus, elles se renforcent néanmoins à cette même période, sous l'effet de l'introduction du multipartisme et du recours à un discours ethnique par les hommes politiques en quête de soutien populaire³⁵. Le foncier joue à nouveau un rôle fondamental dans ces tensions³⁶. En juillet 1999, les tensions entre communautés Hema et Lendu s'embraseront à la suite d'un conflit foncier opposant de grands concessionnaires Hema aux paysans Lendu.

Les guerres congolaises : entre tensions locales et dynamiques régionales

L'arrivée des réfugiés hutus rwandais, parmi lesquels de nombreux génocidaires, dans les Kivus, précipitera le Zaïre dans la guerre. En 1996, l'AFDL, une coalition congolo-rwando-ougandaise dirigée par Laurent-Désiré Kabila, démantèle brutalement les camps de réfugiés³⁷. Dans son élan, elle arrive jusqu'à Kinshasa et chasse Mobutu du pouvoir en 1997. Un an plus tard, la coalition se disloque : le pays devient le champ de bataille des armées de neuf pays voisins. Rapidement, la République démocratique du Congo est coupée en trois parties : l'Ouest reste sous contrôle gouvernemental, le Nord passe aux mains de la rébellion du Mouvement de libération du Congo (MLC), soutenue par l'Ouganda, et l'Est passe sous contrôle du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), une autre rébellion soutenue par le Rwanda.

Ces dynamiques engendrent une aggravation des tensions locales à l'Est et une complexification du paysage conflictuel kivutien et iturien. Alors que, dans son ensemble, la communauté tutsie congolaise (Banyarwanda, Banyamulenge et Barundi confondus) s'allie à la rébellion du RCD, notamment dans l'espoir de régler définitivement sa marginalisation du pouvoir et le problème de sa « nationalité douteuse », une multitude de groupes armés s'organisent pour contrer l'influence du RCD. Ces groupes armés maï-maï bénéficient d'un large soutien au sein des communautés « autochtones » et du gouvernement de Kinshasa. Ils s'allient notamment avec les génocidaires hutus rwandais qui se réorganisent au sein des FDLR. À la faveur des guerres, on assiste à une récupération des conflits et agendas locaux par les belligérants, désireux d'étendre leur base de soutien. Dans le même temps, on observe une instrumentalisation des dynamiques de la guerre par des acteurs locaux qui cherchent à profiter de la présence de nouveaux acteurs régionaux pour promouvoir leurs intérêts. Le même constat s'applique à l'Ituri où, au fil de la guerre, l'Ouganda et le Rwanda appuient diverses milices Hema, Lendu

34 Pour plus de détails sur l'histoire des conflits dans les territoires de Fizi, Mwenga et Uvira, voir ADEPAE, RIO et Arche d'Alliance (2011). *Au-delà des « groupes armés »*. *Conflits locaux et connexions sous-régionales*. L'exemple de Fizi et Uvira. Bukavu. Disponible sur <http://www.life-peace.org/resources/publications/research-reports/serie-des-grands-lacs/>.

35 K. Vlassenroot et T. Raeymaekers (2003). « Le conflit en Ituri », dans *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2002-2003*.

36 E. Mongo, A.D. Nkoy Elela et J. van Puijenbroek (2009). *Conflits fonciers en Ituri. Poids du passé et défis pour l'avenir*, rapport du Réseau Haki Na Amani et de IKV Pax Christi.

37 Le Front patriotique rwandais, qui chasse les génocidaires du Rwanda et met un terme au génocide en 1994, ne peut pas rester inactif face à la réorganisation des forces génocidaires dans les camps de réfugiés au Congo. Devant cette menace sécuritaire à ses frontières, et l'inaction de la communauté internationale, le Rwanda décide d'intervenir militairement pour démanteler les camps de réfugiés.

ou mixtes dans l'objectif de contrôler le district et ses ressources économiques. Cette logique provoquera des affrontements particulièrement sanglants entre les différentes milices, notamment pour le contrôle de la ville de Bunia, au point qu'une intervention militaire de l'Union européenne (mandatée par le Conseil de sécurité), l'opération Artémis, aura lieu à Bunia de juillet à septembre 2003 pour mettre un terme aux violences ethniques.

Les clivages entre pro-RCD et pro-Mai-Mai se renforceront au fil des violences qui visent directement les populations civiles. Par effet de globalisation, on assiste à des massacres de civils ciblés en fonction des appartenances ethniques, telle communauté autochtone étant considérée alliée des Mai-Mai et telle communauté rwandophone étant estimée alliée du RCD. Bien que ces clivages doivent être nuancés, ils auront comme conséquence d'aggraver dramatiquement les sentiments de haine et d'insécurité entre les communautés, et surtout entre « autochtones » et « rwandophones », la présence de telle communauté étant perçue par les membres des autres communautés comme une menace directe à leur existence³⁸. En ce sens, les deux guerres congolaises renforcent sans précédent les haines et clivages ethniques entre communautés de l'Est en fonction des alliances perçues ou réelles des unes et des autres soit avec le camp loyaliste/gouvernemental, soit avec la rébellion du RCD.

De profondes divisions apparaissent aussi au sein des communautés « autochtones » entre ceux qui acceptent de collaborer avec le RCD et ceux qui restent fidèles aux groupes mai-mai. Ces divisions vont essentiellement se marquer au niveau du leadership coutumier. Elles demeurent présentes aujourd'hui au sein de certaines familles royales, surtout dans les zones où le RCD a réagencé le statut administratif des entités, comme par exemple à Minembwe ou à Bunyakiri³⁹. Ces conflits de leadership coutumier ont un impact important sur la cohésion sociale des populations, ces dernières se trouvant divisées entre les différents leaders qui se revendiquent comme légitimes.

Enfin, il faut souligner le caractère profondément destructurant des guerres sur le plan social. En s'inscrivant dans le temps, la guerre et les manifestations intenses et quotidiennes de la violence participent à un profond remaniement des structures sociales traditionnelles, en remettant en cause la relation entre aînés et cadets (relation qui a toujours été au cœur de l'organisation sociale des communautés congolaises) et en entraînant une aggravation de la violence basée sur le genre, par exemple. Avec l'émergence des groupes armés, on assiste au développement d'un nouveau type d'organisation sociale, violente et émancipée des anciennes références coutumières, dans lesquelles les seigneurs de guerre, la possession d'une arme, l'invention de nouveaux rituels liés à la guerre, les jeunes et les enfants jouent un rôle prépondérant⁴⁰. Les anciens leaders traditionnels, à savoir les leaders coutumiers et les aînés, voient généralement leur autorité décliner au profit d'un nouveau type de leadership, plus violent et militarisé.

La persistance des violences sexuelles

Les violences sexuelles et basées sur le genre (VSBG) qui sévissent à grande échelle dans l'est de la RDC ont fait l'objet d'une forte attention internationale et nationale (de la part de la société civile) ces dernières années. En 2009, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) a répertorié 17 500 cas de victimes de violences sexuelles mais, selon certains observateurs, ce nombre pourrait être plus important car de nombreux actes de violences sexuelles sont commis dans des zones difficiles

38 Les rapports entre appartenance communautaire et soutien à tel ou tel belligérant sont loin d'avoir été aussi tranchés qu'on veut souvent l'entendre. En effet, certains leaders communautaires « autochtones » se sont rangés, pour des intérêts évidents, du côté du RCD, tandis que certains leaders rwandophones se sont opposés au RCD. Cela a par exemple été le cas de Pacifique Masunzu, de la communauté Banyamulenge, qui a organisé une résistance militaire contre le RCD dans les hauts plateaux des Minembwe. Masunzu a en ce sens collaboré avec des groupes mai-mai.

39 Les conflits de leadership coutumier ne se résument pas aux conflits introduits par les révisions administratives du RCD : dans de nombreuses zones à l'Est, le pouvoir coutumier est l'objet de dissensions entre différents membres de la famille royale suite à des successions conflictuelles. Ces conflits minent le leadership local et divisent les populations qui ne savent plus de quel côté se ranger.

40 Sur les changements sociaux introduits par les dynamiques armées, voir notamment H. Morvan (2005). *Réinventer le quotidien. La cohabitation des populations civiles et des combattants mai-mai au Kivu*, Série des Grands Lacs, Institut Vie et paix ; et K. Vlassenroot et T. Raeymaekers (2004). *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*. Gand : Academia Press.

d'accès et ne sont donc pas connus⁴¹. D'autres observateurs font par ailleurs état d'un problème de sur-déclaration des cas de viols, une victime recourant aux services médicaux, juridiques ou psychosociaux de plusieurs ONG locales, chacune de ces ONG en rendant ensuite compte⁴². Étant donné le nombre particulièrement élevé des violences sexuelles commises par les hommes armés, le viol est souvent perçu comme une arme ou une tactique de guerre employée par les différents belligérants dans l'objectif de briser les communautés sur le plan social et psychologique et de mettre un terme à toute forme de résistance locale.

Il ne fait aucun doute que l'ampleur des violences sexuelles envers les femmes, mais aussi, de plus en plus, envers les hommes et les enfants, demeure une grave réalité à l'est de la RDC. Le recours aux violences, massacres et violences sexuelles contre les civils a eu un effet particulièrement dévastateur sur la cohésion sociale, en s'attaquant directement à ce qu'il y a de plus fondamental sur le plan communautaire : les liens de parenté. Les massacres et violences sexuelles ont fait voler en éclats des milliers de familles, supposées être l'unité sociale la plus stable, à la base même de l'organisation sociale des communautés. Le degré de violence a été particulièrement traumatisant pour les populations civiles : parents décimés, multiplication des orphelins, enrôlements (plus ou moins) forcés d'enfants soldats, violences sexuelles menant à la désintégration des foyers. En même temps, l'attention accordée sur le plan international aux VSBG comme étant pratiquement le seul prisme au travers duquel la RDC est représentée a contribué à déformer et à limiter toute compréhension plus approfondie des causes et des moteurs du conflit. Cette perspective a été encouragée par certaines déclarations qui ont défrayé la chronique, telles qu'un commentaire récent d'une Envoyée spéciale de l'ONU pour qui la République démocratique du Congo est la « capitale mondiale du viol ». De tels monoprismes diminuent la capacité des agences et des acteurs internationaux à mieux comprendre les complexités du contexte sociopolitique, y compris de la dynamique du conflit, afin de formuler des interventions mieux adaptées et plus efficaces, aussi bien dans le secteur de la consolidation de la paix que dans d'autres domaines. L'autre problème est que les interventions sont généralement fortement axées sur l'individu qui a survécu au viol, et qu'aucun réel processus de détraumatisation collective n'a pour l'instant été mis en place en matière de VSBG.

Une recherche effectuée par International Alert en 2010 sur les perceptions que les communautés vivant à l'est de la RDC ont des violences sexuelles montre que la grande majorité d'entre elles considèrent la persistance des violences sexuelles comme l'un des principaux éléments indiquant que la guerre n'est pas encore finie⁴³. Cette recherche conclut que, si les groupes armés et des militaires de l'armée nationale demeurent les principaux auteurs, des violences et abus sexuels sont aussi commis par un nombre croissant de civils. Cette analyse est corroborée par d'autres recherches sur le sujet, qui concluent que l'argument du viol comme arme de guerre à l'est de la RDC est réducteur dans la mesure où le viol n'est pas commis uniquement par les hommes en armes⁴⁴. D'où la nécessité d'analyser les violences sexuelles dans le contexte d'une société où les violations des droits humains sont généralisées⁴⁵.

La dimension genre des conflits

Si l'ampleur des violences sexuelles constitue une grave réalité à l'est de la RDC, ce phénomène ne doit pas masquer la multiplicité et la complexité des liens qui existent entre genre et conflits. La

41 M. Teff et C. Olson (2010). *République démocratique du Congo : La réponse d'urgence aux violences sexuelles reste essentielle*. Field Report. Refugees International.

42 Pour accéder à différentes sources sur les sous- et sur-déclarations, voir International Alert (2010b). *La guerre n'est pas encore finie. Perceptions communautaires des violences sexuelles et leurs fondements à l'est de la RDC*. Londres. p. 52. Disponible sur <http://www.international-alert.org/resources/publications/la-guerre-nest-pas-encore-finie>. Il peut également arriver que des femmes se présentent comme des survivantes d'un viol pour prétendre à des services de santé dont elles ne pourraient autrement bénéficier du fait de ressources financières limitées. M. Erickson Baaz (2010). « The complexity of violence: A critical analysis of sexual violence in the Democratic Republic of Congo », The Nordic Africa Institute, mai 2010, p. 53.

43 International Alert (2010b). Op. cit.

44 Voir M. Erickson Baaz (2010). Op. cit. Voir aussi D. Lwambo (2011). *Before the war I was a man: Men and masculinities in Eastern DR Congo*. Goma : Heal Africa.

45 En avril 2010, l'Envoyée spéciale de l'ONU pour les violences faites aux femmes qualifiait la RDC et les Kivus en particulier de « capitale mondiale du viol ».

lecture dominante tend en effet à enfermer les femmes dans le rôle unique de victimes passives, alors qu'elles ont aussi joué des rôles actifs lors des conflits, que ce soit directement ou indirectement. Bien que minoritaires dans les groupes armés, de nombreuses femmes ont activement participé à l'effort de guerre, surtout du côté des Mai-Mai, en prenant elles-mêmes les armes (bien que cela soit plus rare), ou en apportant un soutien logistique essentiel aux hommes armés⁴⁶. Ces rôles des femmes dans les dynamiques de conflits continuent d'être occultés, ce qui a empêché par le passé une réelle prise en compte des besoins spécifiques des femmes dans certains programmes. Le programme de désarmement et démobilisation en offre un exemple particulièrement éloquent. En se basant sur la prémisse « un homme (une femme) = une arme », il a empêché des milliers de femmes qui avaient été impliquées dans les groupes armés (mais non dans des rôles de combattantes) de recevoir une assistance pour se réinsérer dans la vie civile. Pourtant, la stigmatisation sociale dont elles ont souvent été l'objet à leur retour dans leur communauté faisait d'elles des personnes ayant particulièrement besoin d'une aide à la réinsertion⁴⁷.

Les rôles joués par les femmes en temps de guerre reflètent fortement ceux qui leur sont traditionnellement dévolus en temps de paix. Or, si elles demeurent encore marginalisées des sphères du pouvoir, la contribution des femmes à la sphère économique et au maintien des ménages est primordiale et surpasse très souvent de loin celle des hommes. En ce sens, l'une des questions centrales posées dans la littérature sur le genre et le conflit est celle de savoir si les situations de conflits favorisent ou non une transformation des rapports sociaux de sexe. En RDC, il est indéniable que les conflits ont eu un impact sur la division sexuelle du travail et sur les rôles sexospécifiques traditionnels. Si les femmes, en particulier celles de l'est du pays, ont toujours joué un rôle pivot dans l'économie de subsistance et la production alimentaire en milieu rural, ce rôle est devenu encore plus crucial en temps de guerre, avec pour conséquences des changements dans la division sexuelle du travail au sein des communautés. En outre, les conflits ont produit de nombreuses femmes veuves, déplacées internes et réfugiées, qui sont devenues chefs de famille et ont dû assumer des rôles et responsabilités traditionnellement dévolus aux hommes. Cependant, ces changements, en RDC comme ailleurs, n'entraînent pas forcément une modification des fondements institutionnels ou idéologiques des rapports sociaux de sexe. En effet, si les rôles et les identités sexospécifiques peuvent évoluer ou être remis en question, ils ne sont pas fondamentalement modifiés⁴⁸. Cela provoque souvent des réactions contre ce rôle plus prééminent des femmes et peut mener à un regain de violence envers elles⁴⁹.

Les analyses portant sur les conflits à l'est de la RDC et les organisations locales et internationales œuvrant sur le terrain ne se penchent pas suffisamment sur ce phénomène particulièrement complexe de transformations sociales liées au genre et induites par les conflits armés. Elles ne s'intéressent pas non plus assez aux rôles activement joués par les femmes, que ce soit de manière directe ou indirecte, dans les dynamiques de conflits. Une compréhension plus fine et rigoureuse, basée sur des recherches empiriques sur ces aspects cruciaux, permettrait notamment de définir une réponse réellement sensible au genre à la question des conflits à l'est du pays.

46 En 2007, l'organisation Solidarité des femmes de Fizi pour le bien-être familial (SOFIBEF) basée au Sud-Kivu classait les femmes et filles associées aux bandes armées (FFAGA) dans la région de Fizi/Baraka en quatre catégories : 1) les femmes guérisseuses, souvent âgées. Pendant la guerre, elles ont été forcées à soigner les combattants blessés, y compris les militaires de l'armée congolaise. 2) Les filles soldats : soit elles ont pris les armes de leur plein gré, soit elles ont été enrôlées de force. 3) Les femmes et filles kidnappées par les groupes armés : pour nettoyer et porter les munitions, préparer les repas et servir d'esclaves sexuelles. La plupart d'entre elles ont été mariées de force à des combattants. 4) Les veuves des miliciens et des militaires de l'armée : elles continuent souvent de vivre dans le sillage des groupes armés et accomplissent des tâches multiples, notamment en faisant la cuisine. En 2007, la SOFIBEF avait recensé 1 737 FFAGA sur les axes Mboko, Ubwari et Fizi Centre, au Sud-Kivu.

47 Certaines ONG locales ont développé des programmes d'assistance et de réinsertion des FFAGA dans leurs communautés d'origine. La SOFIBEF mentionnée ci-dessus avait ouvert quatre maisons d'accueil à Mboko, Baraka et Kazimia pour y recevoir les FFAGA et leur procurer une assistance matérielle et psychologique. La SOFIBEF a aussi fait de la médiation entre les FFAGA et leurs communautés et familles respectives.

48 J. El Bushra (2006). « Power, agency and identity: turning vicious circles into virtuous ones », dans H. Yanacopoulos et J. Hanlon (Eds). *Civil war, civil peace*. Royaume-Uni : James Currey.

49 J. El Bushra. Op cit.

L'économie de guerre

L'inscription des guerres dans le temps a rapidement mené à l'instauration d'une économie de guerre par les différents belligérants, orientée sur les secteurs économiques les plus profitables, dont le secteur minier des Kivus. Suite à l'enlisement de la guerre, les motivations économiques ont parfois fini par prendre le pas sur des motivations d'ordre sécuritaire ou politique. Le contrôle des ressources minières (et autres) est devenu durant la guerre régionale le principal enjeu des affrontements et des retournements d'alliances.

Ce « pillage » des ressources naturelles en RDC a été amplement documenté par plusieurs rapports mandatés par le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui ont pointé du doigt les acteurs responsables, dont les autorités et les entreprises. Outre le récit du conflit axé sur le viol, celui des « minerais du sang » prévaut désormais dans les médias internationaux qui rendent compte de la situation en RDC, et il influence considérablement le discours politique international. Bien que plusieurs initiatives politiques aient été lancées dans le but de limiter les types d'exploitation minière qui alimentent le conflit, leur application et leur impact sur le terrain ont été mitigés. Aujourd'hui, plusieurs groupes armés nationaux et étrangers, ainsi que l'armée nationale, continuent de tirer profit de l'exploitation ou de l'imposition de taxes sur les ressources locales. Si l'attention internationale s'est essentiellement focalisée sur les ressources minières, d'autres secteurs fournissent aussi d'importantes sources de revenus aux acteurs armés, tels que le commerce du charbon de bois provenant du parc des Virunga, et la taxation sur les marchés locaux et les axes routiers⁵⁰. Certains observateurs ont critiqué le fait que la problématique des minerais du conflit est devenue l'une des principales images que donnent les institutions et les médias internationaux de l'est de la RDC. Ainsi, la lutte pour le contrôle des sites miniers constituerait une cause essentielle du conflit armé dans la région, et plus spécifiquement des violences sexuelles. Une telle représentation est simpliste et exagérée, et omet nombre des autres facteurs causaux et immédiats qui façonnent le conflit en RDC⁵¹.

Au-delà du secteur minier et des groupes armés, l'économie politique congolaise au sens large constitue également un aspect crucial des dynamiques de conflits violents, aspect qui, jusque-là, a été peu analysé et reste largement ignoré par les acteurs de la consolidation de la paix et du développement. En effet, le secteur économique formel est largement contrôlé par des élites liées au pouvoir qui parfois utilisent ou manipulent des groupes armés pour asseoir ou pérenniser ce contrôle. La grande majorité de la population de l'est de la RDC (et même ailleurs) survit cependant grâce à l'économie informelle souvent décrite par le terme « débrouillardise ». Ces activités économiques informelles permettent tout juste la survie mais n'engendrent pas un développement durable⁵². Cerner les facteurs et dynamiques de la violence au Congo nécessite une compréhension approfondie et collective de cette économie politique.

1.2 Une guerre sans fin ? Évolutions récentes des conflits à l'est de la RDC (2008-2012)

Évolutions sécuritaires : la persistance des groupes armés

Les accords de paix de 2002 ont permis de réunifier la RDC et d'installer des institutions d'unité nationale rassemblant, dans une alchimie pour le moins complexe, les anciens belligérants. Durant cette période de transition, 120 000 combattants des différentes rébellions ont été démobilisés et réintégrés soit à la vie civile, soit à la nouvelle armée congolaise FARDC. La transition a mené aux premières élections présidentielles, législatives et provinciales en 2006 : avec la mise en place d'institutions élues par le peuple, le pari de la paix et de la démocratisation semblait sur la bonne voie. Pourtant, malgré ces efforts considérables, les accords de paix et la transition ont laissé en suspens toute une série de problèmes clés ayant trait à la consolidation de la paix.

50 Les principales initiatives conçues pour lutter contre les « minerais de la guerre » sont étudiées de manière plus détaillée dans la deuxième section du présent rapport.

51 S. Autesserre (2010). Op. cit.

52 Sur l'économie informelle et l'économie politique en RDC, voir : K. Vlassenroot et T. Raeymaekers (2004). Op. cit.

L'intégration des anciens miliciens au sein de l'armée demeurait particulièrement problématique⁵³. Certains groupes maï-maï restaient réfractaires au désarmement et à l'intégration dans l'armée nationale. La question de la présence des combattants hutus rwandais FDLR dans les Kivus mettait à mal les relations entre Kinshasa et Kigali et posait un grave problème sécuritaire aux populations civiles. Le retour de milliers de réfugiés congolais qui avaient fui dans les pays voisins demeurait aussi problématique et risquait de relancer nombre de tensions entre les communautés, notamment autour des enjeux fonciers.

Ces différentes questions de fond n'ont été résolues ni pendant la transition, ni après, et continuent à engendrer des tensions et des violences à l'Est. En 2006, le général mutin tutsi congolais Laurent Nkunda, s'opposant à la manière dont le processus de paix évoluait, a initié une nouvelle rébellion, le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), dans le territoire de Masisi (Nord-Kivu). Son objectif affiché était de défendre les droits et les intérêts des populations tutsies congolaises, notamment de la menace présentée par les FDLR et les différents groupes maï-maï réfractaires. De 2006 à 2011, de nombreux autres groupes armés ont été créés ou se sont renforcés dans les deux Kivus. Les accords d'Ihusi signés en mars 2009 ont conduit à l'intégration d'une bonne partie d'entre eux au sein de l'armée nationale ; malgré cela, on comptait début 2012 plus d'une dizaine de groupes armés dans les deux Kivus.

Entre 2006 et 2009, de violents affrontements ont opposé à de multiples reprises les FARDC au CNDP. Bénéficiant du soutien de Kigali et d'une motivation supérieure aux soldats de l'armée régulière, le CNDP est systématiquement parvenu à mettre les FARDC en échec⁵⁴. Le gouvernement a tenté par deux fois d'intégrer le CNDP aux FARDC, en 2007 (le « mixage ») et en 2008 (à l'issue de la conférence de Goma), en vain. À chacun de ces échecs, la spirale de la violence resserrait son étreinte sur les populations de la partie sud du Nord-Kivu.

Retournement d'alliances de 2009 et intégration du CNDP

C'est en janvier 2009 que s'est produit un retournement d'alliances qui a surpris tous les observateurs. Alors que le processus de Goma avait presque complètement déraillé et que les FARDC subissaient un nouveau revers militaire de la part du CNDP, un accord secret conclu au plus haut niveau entre les Présidents congolais et rwandais a abouti à l'arrestation de Laurent Nkunda. Celui-ci a été remplacé à la tête du CNDP par Bosco Ntaganda et les hommes du CNDP, mais aussi des Patriotes résistants congolais⁵⁵ (PARECO), ont été intégrés à l'armée nationale. Enfin, des opérations conjointes entre les FARDC et l'armée rwandaise ont été menées contre les FDLR pendant 35 jours. Celles-ci ont été suivies d'autres opérations contre les FDLR menées par les FARDC avec un soutien logistique de la MONUSCO en 2009 (opérations Kimia 2) et en 2010 (opérations Amani Leo).

Les accords de paix d'Ihusi, qui ont scellé l'intégration du CNDP le 23 mars 2009, peuvent être résumés par les obligations suivantes : pour le CNDP, il s'agissait de remettre ses hommes de troupe au gouvernement en vue de les intégrer dans l'armée ; de permettre la restauration de l'autorité de l'État et de son administration dans les parties du territoire de Masisi qu'il occupait ; et, enfin, de se transformer en parti politique. Le gouvernement congolais a accepté d'intégrer les hommes du CNDP dans l'armée et de leur attribuer des grades ; de reconnaître le CNDP comme parti politique ; de permettre le processus de retour des réfugiés et déplacés ; d'intégrer les cadres politiques du CNDP dans l'administration ; et, enfin, de voter une loi d'amnistie⁵⁶. Entre 2009 et 2012, nombre de ces questions n'ont pas été traitées, notamment le rapatriement des réfugiés, tandis que celle du démantèlement de l'autorité parallèle du CNDP dans le territoire de Masisi n'a été traitée que partiellement.

53 Durant la transition, des tensions internes à l'armée ont conduit à la mutinerie en mai 2004 du colonel Mutebusi et à la prise de la ville de Bukavu, particulièrement brutale, par Laurent Nkunda. Suite à cet événement, la haine contre les Tutsis s'est une fois de plus renforcée, pour culminer en août 2004 lors du massacre des réfugiés (Banyamulenge, Tutsis congolais) du camp de Gatumba au Burundi. Pour plus de détails, voir International Crisis Group (2007). « Bringing Peace to North Kivu », *Rapport Afrique*, n°131. Nairobi/Bruxelles.

54 Le soutien direct de Kigali au CNDP sur les plans financier et militaire a été largement documenté par le rapport du Groupe d'experts de décembre 2008.

55 Un groupe armé local principalement composé de Hutus du territoire de Masisi.

56 Entretien avec un responsable politique du CNDP, Kinshasa, mars 2012.

En outre, l'intégration du CNDP a eu de nombreux effets pervers. La majorité des postes de commandement dans la structure militaire parallèle d'Amani Leo ont été attribués à des ex-CNDP, ce qui leur a permis d'étendre leur zone d'influence au Nord et au Sud-Kivu et a engendré de fortes tensions au sein des FARDC, provoquant la désertion de plusieurs officiers. Les groupes armés d'obédience maï-maï se sont renforcés, et de nouveaux se sont créés, pour contrer l'influence des ex-CNDP. Ce phénomène s'observe nettement dans les territoires de Masisi, de Walikale et de Kalehe et est directement lié aux enjeux locaux tels que l'occupation des terres, la perspective du retour des réfugiés tutsis congolais du Rwanda, le contrôle du pouvoir politique et le contrôle des ressources économiques (mines, taxes, etc.)⁵⁷. Cette concurrence a exacerbé les tensions existant entre les communautés « autochtones » et « rwandophones » dans les deux Kivus.

Début avril 2012, l'accord de paix du 23 mars s'est pour ainsi dire désintégré, après avoir longtemps été en veilleuse, le comité national de suivi chargé de la mise en œuvre de cet accord ne se réunissant plus. Après des manœuvres d'isolation de Bosco Ntaganda, celui-ci a fait défection, entraînant avec lui plusieurs centaines d'éléments ex-CNDP. Le Président a décidé dans le même temps de mettre un terme aux opérations contre les FDLR et de dissoudre la structure militaire d'Amani Leo, où la majorité des soldats ex-CNDP étaient placés⁵⁸. Les affrontements ont rapidement repris entre l'armée nationale et ce nouveau groupe armé qui, par la suite, serait connu sous le nom de M23 (Mouvement du 23 mars, en référence aux accords conclus ce jour-là), sous le commandement du colonel ex-CNDP Sultani Makenga. Une fois encore, les problèmes de fond sont demeurés non résolus et ont continué de provoquer des difficultés sécuritaires pour les populations civiles. La plupart des participants aux ateliers organisés par Alert à Bukavu, Goma et Bunia avec la société civile ont mis en évidence la détérioration de la situation sécuritaire depuis la conclusion des accords de paix d'Ihusi, notamment la multiplication et le renforcement des groupes armés et le mécontentement de nombreux militaires FARDC.

Bilan des opérations militaires menées contre les FDLR

Dans un rapport de novembre 2010, *International Crisis Group* (Groupe de crise international) a dressé un bilan particulièrement négatif des opérations militaires menées de 2009 à 2011 contre les FDLR⁵⁹. Les effectifs ont certes été réduits, mais le groupe n'a pas été démantelé. Il demeure actif, s'est dispersé dans des zones inaccessibles et se comporte de manière plus agressive vis-à-vis des populations civiles. Sur le plan humanitaire, la situation s'est considérablement dégradée. Les populations civiles se voient à nouveau prises dans la tourmente de la guerre : elles subissent régulièrement les exactions des groupes armés ou des FARDC en particulier⁶⁰. En conséquence, le nombre de personnes déplacées internes (PDI) augmente dans les Kivus ; début 2012, on en dénombrait 1 700 000.

Malgré l'arrêt des opérations militaires contre les FDLR en 2011, la situation sécuritaire et humanitaire a continué de se détériorer suite au retrait des différentes brigades FARDC en vue de leur formation et de leur restructuration en régiments⁶¹. Les FDLR en ont logiquement profité pour récupérer les positions qu'elles avaient perdues, tandis que d'autres groupes armés congolais se renforçaient afin de « protéger » leur communauté de la menace FDLR⁶².

57 À titre d'exemple, le dernier rapport du Groupe d'experts signale que des opérations militaires menées par le CNDP en 2009 ont fait fuir plus de 2 500 familles (hunde et hutues) de certaines zones de Masisi (à Bibwe en particulier). Les mêmes militaires CNDP y ont ensuite favorisé l'installation de 2 400 familles de réfugiés tutsis, alors même que les familles hunde et hutues qui ont été chassées se trouvent toujours dans des camps de déplacés.

58 Discours du Président Joseph Kabila à Goma le 11 avril 2012 à l'hôtel Ihusi.

59 International Crisis Group (2010). « Pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda », *Rapport Afrique*, n°165. Bruxelles/Nairobi.

60 Pour la période de janvier à septembre 2009, Human Rights Watch rapporte le massacre direct de 1 400 civils par les différentes parties en conflit, le doublement des actes de violences sexuelles par rapport à 2008 (7 500 cas recensés pour les neuf premiers mois de 2009) et le déplacement forcé de 900 000 personnes dans les deux Kivus. Human Rights Watch (2009). *You Will Be Punished. Attacks on Civilians in Eastern Congo*. Disponible sur <http://www.hrw.org/reports/2009/12/14/you-will-be-punished>.

61 Entretien avec un agent du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, bureau du Sud-Kivu, Bukavu, février 2012.

62 Ce phénomène a été particulièrement marqué dans les territoires de Shabunda et Kalehe avec le renforcement de la milice Raïa Mutomboki (essentiellement composée de Rega de Shabunda). Cette dernière entend s'attaquer elle-même aux FDLR. Plusieurs affrontements ont eu lieu entre les deux groupes, mais aussi entre les Raïa et les FARDC. Au mois de mars, les Raïa ont massacré une trentaine de réfugiés rwandais (civils dépendants des FDLR). Les FDLR ont riposté en massacrant à leur tour une quarantaine de civils. Voir à ce propos les articles de Radio Okapi : <http://radiookapi.net/actualite/2011/12/21/walikale-les-affrontements-entre-fdlr-groupe-dautodefense-font-des-milliers-de-deplacés/> et <http://radiookapi.net/actualite/2012/01/04/shabunda-les-fdlr-tuent-pres-dune-quarantaine-de-personnes/>.

Comme on peut le constater, la mauvaise intégration des éléments du CNDP dans l'armée et la traque militaire des FDLR n'ont pas contribué à résoudre durablement le problème de fond. Les groupes armés se sont renforcés, tandis que la cohésion interne à l'armée et le manque de structure de commandement singulier demeurent problématiques, et plusieurs ex-CNDP (pas tous) et d'autres militaires se mutinent. Les tensions entre les communautés « rwandophones » et « autochtones » s'aggravent. La crise sécuritaire actuelle est certainement aussi le produit d'une crise entre les gouvernements de Kigali et de Kinshasa étant donné que l'accord de rapprochement qu'ils ont signé en 2009 s'est effondré pour des raisons encore inconnues. Les allégations relatives au soutien fourni par le Rwanda aux groupes armés, dont le M23, contribuent davantage à aggraver la situation, et la voie militaire est devenue la seule prônée par le gouvernement congolais ainsi que par une certaine partie de la société civile, à tel point que la société civile du Nord-Kivu a lancé en juillet 2012 un appel à la population afin de mobiliser des fonds pour les troupes.

Évolutions politiques : la marche contre la démocratisation du jeu politique

Sur le plan politique, les évolutions depuis 2011 ont été plutôt négatives et ne permettent pas d'entrevoir d'améliorations vers une meilleure gouvernance. Année électorale, 2011 a particulièrement mal commencé, avec une révision de la Constitution de 2006 allant dans le sens d'un renforcement des pouvoirs présidentiels. Elle a limité l'élection présidentielle à un seul et unique tour, garantissant presque automatiquement la réélection du Président en place, et donné à celui-ci le pouvoir de dissoudre les assemblées provinciales élues et de limoger les gouverneurs. La réaction de la communauté internationale à cette révision de la Constitution a cependant été faible, pour ne pas dire négligeable.

Le second événement politique majeur de 2011 a été les élections présidentielles et législatives du 28 novembre, caractérisées par une organisation hâtive et désordonnée, avec des cas de fraude ainsi qu'un manque total de transparence dans la compilation des résultats. Pour ces raisons, plusieurs missions d'observation internationales (comme l'Union européenne et le Carter Center) et nationales (en particulier celle de l'Église catholique) ont souligné un manque de crédibilité. Quelques tentatives de protestation, notamment des marches organisées par l'Église catholique, ont vite été annulées. Malgré ces constats et les différentes déclarations, rien n'a pu être fait pour revoir les résultats : face à l'impossibilité (financière, logistique, mais aussi politique) de réorganiser les élections, la mission d'observation de l'Union européenne n'a pu qu'émettre des recommandations pour l'organisation des prochaines élections provinciales et locales⁶³.

Le manque de crédibilité de ces élections a affaibli la légitimité politique interne et externe du gouvernement et ne saurait être propice à l'instauration d'une relation positive entre les populations et les institutions nationales censées les représenter en RDC. Avec une légitimité érodée, les risques de dérives autoritaires de la part du pouvoir vis-à-vis des populations, de la société civile et de l'opposition politique sont d'autant plus importants⁶⁴. Si l'on cherche réellement à souligner un élément positif ressortant de cet épisode, c'est le fait que les élections de 2011 ont illustré pour la seconde fois la maturité politique des citoyens congolais, qui ont tenté de se servir de leur vote pour sanctionner des politiciens qui n'avaient pas tenu leurs promesses durant la première législature.

Deux observations peuvent être faites concernant le nouveau gouvernement établi fin avril 2012. Premièrement, il s'agit d'une équipe réduite (36 ministres, contre 48 auparavant) composée de nombreux technocrates, relativement peu connus, à l'image du Premier ministre Matata Ponyo⁶⁵. Seuls six anciens ministres ont été repris dans le nouveau gouvernement et de nombreux poids lourds ont été écartés.

⁶³ Pour un complément d'information, voir l'article de Radio Okapi : <http://radiookapi.net/actualite/2012/03/29/rdc-la-mission-dobservation-electorale-de-lue-plaide-pour-plus-de-transparence-lors-des-prochaines-elections/>.

⁶⁴ À ce propos, Human Rights Watch a documenté l'assassinat de 24 personnes par les forces de sécurité entre la période de proclamation des résultats présidentiels (9 décembre) et le 22 décembre, en rapport avec des attaques ciblant des manifestants de l'opposition dans le but d'empêcher toute contestation de grande ampleur de la part des partis d'opposition. Voir le rapport de Human Rights Watch du 22 décembre 2011 : <http://www.hrw.org/fr/news/2011/12/21/rd-congo-24-morts-depuis-l-annonce-du-r-sultat-de-l-lection-pr-sidentielle>.

⁶⁵ Matata Ponyo a dirigé le Bureau central de coordination (BCECO) de 2003 à 2010, avant de devenir ministre des Finances. Pour les biographies des membres du nouveau gouvernement, voir : <http://www.congoindependant.com/article.php?articleid=7260>.

Cela peut illustrer une volonté d'instaurer une gestion plus rigoureuse dans les affaires de l'État, ce qui constituerait un signe positif. Il faudra toutefois attendre que le nouveau gouvernement ait fait ses preuves avant de pouvoir tirer une telle conclusion. Deuxièmement, le gouvernement semble ne pas afficher la volonté politique de partager le pouvoir : les postes de ministres n'ont pas été ouverts à l'opposition et le parti présidentiel, le Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD), compte à lui seul huit ministres⁶⁶. Or, les relations entre l'opposition et les partis au pouvoir vont constituer un enjeu clé pour la prochaine législature ainsi que pour l'établissement d'une gouvernance démocratique et inclusive. Cependant, étant donné les tensions internes au sein de l'opposition (y compris de l'UDPS), sa capacité à contenir efficacement le gouvernement est contestable.

Du point de vue de la participation des femmes, la faible représentation féminine dans le nouveau gouvernement illustre également le manque de volonté politique d'associer les femmes à la gestion du pouvoir. À l'instar du précédent gouvernement, celui de Matata Ponyo continue d'exclure les femmes, qui ne sont qu'au nombre de 6, sur 36 ministres, soit environ 16 %. Ce pourcentage se situe bien en-deçà des 50 % de représentation paritaire inscrits dans la Constitution promulguée en 2006⁶⁷. De même, on ne dénombre que 8 % de femmes dans la nouvelle Assemblée nationale. Le principe de parité n'est ni reflété dans le code électoral, ni adopté par les partis politiques, notamment en ce qui concerne la composition de leurs listes électorales⁶⁸. Les femmes ne constituaient que 12 % des candidates aux législatures nationales, et 0 % des candidates à la présidentielle. Elles sont inscrites à hauteur de 49,68 % sur le fichier du cycle électoral 2011-2013. Ces chiffres constituent un net recul par rapport aux élections générales de 2006, où les femmes formaient la majorité du corps électoral, avec un pourcentage de 63 %. Le nombre de femmes candidates a également diminué : elles n'étaient que 9,5 % à se présenter à la députation nationale dans les deux provinces du Kivu réunies⁶⁹. Les organisations de défense des droits des femmes à l'Est craignent que le pourcentage de candidates aux élections provinciales et locales de 2013 et 2014 ne soit encore plus faible.

Sur le plan politique, les principaux enjeux demeurent l'organisation des élections provinciales et locales. Le calendrier réaménagé des prochaines élections prévoit la tenue d'élections sénatoriales en juin 2013. Les élections municipales et locales doivent se tenir en mars 2014. Mais ce calendrier pourrait se montrer difficile à respecter en raison de défis logistiques et financiers. La question clé est de savoir si des enseignements seront tirés des dernières élections en matière de bonne organisation et de transparence. À cet égard, l'un des défis demeure la restructuration de la Commission électorale nationale indépendante visant à conférer une plus grande neutralité, même si, à ce jour, le gouvernement ne s'est pas montré favorable à une telle restructuration. Au-delà des élections provinciales et locales, c'est la mise en place des institutions décentralisées et des moyens nécessaires à leur bon fonctionnement qui demande une attention accrue. Enfin, la question des relations entre pouvoir et opposition, comme de la capacité de l'opposition à jouer son rôle de manière unifiée et constructive, constitue aussi un aspect essentiel pour l'avenir du climat politique et le bon fonctionnement des institutions.

⁶⁶ Sur le nouveau gouvernement, voir Congo Siasa : <http://congosiasa.blogspot.com/2012/04/new-congolese-government.html>.

⁶⁷ Dans l'article 14 de la Constitution, l'État garantit la mise en œuvre de la parité dans les institutions dirigeantes nationales, provinciales et locales. Le projet de loi sur la parité a été adopté par l'Assemblée nationale mais les mécanismes devant permettre son institutionnalisation n'ont jamais été mis en place.

⁶⁸ International Alert et Eastern African Sub-Regional Support Initiative for the Advancement of Women (EASSI) (2012). *La participation des femmes dans les processus de paix et la prise de décision politique en République démocratique du Congo*. Londres. Disponible sur <http://www.international-alert.org/fr/resources/publications/la-participation-des-femmes>.

⁶⁹ Ce faible taux de candidatures féminines s'explique en grande partie par le refus de beaucoup de partis politiques d'aligner des femmes à des positions avantageuses sur leurs listes électorales.

2. Stabilisation de l'est de la RDC : les limites de la réponse

Cette section du rapport traite des grands axes de la réponse apportée ces dernières années aux conflits de l'est de la RDC par les acteurs internationaux et nationaux. Ce contexte étant complexe, la réponse est multiforme et portée par une multitude d'acteurs, allant de l'une des plus grandes missions onusiennes de maintien de la paix dans le monde (la MONUSCO) à de petites ONG locales, en passant par des agences gouvernementales, des agences onusiennes, des ONG internationales et des cabinets de consultance privés. La réponse ne peut donc être présentée comme un ensemble homogène et cohérent, malgré quelques efforts de coordination ; le présent rapport ne se veut par ailleurs pas exhaustif. En ce sens, cette section ne prétend pas couvrir la totalité des interventions de restauration de la paix et de la stabilité menées à l'Est, mais se concentre sur une analyse critique des axes les plus importants.

Nous commençons ici par présenter les relations entre le gouvernement congolais et les partenaires internationaux⁷⁰ pour ensuite aborder les stratégies de stabilisation portées par le gouvernement et les partenaires internationaux, plus spécifiquement le STAREC et ISSSS. Nous nous penchons notamment sur certains programmes plus spécifiques, tels que les initiatives de traçabilité des minerais du conflit, les programmes de réinsertion des démobilisés et des réfugiés, ainsi que les programmes de médiation foncière. Ces programmes figurent parmi les grandes interventions financées par les bailleurs internationaux, interventions qui charrient certains présupposés sur lesquels nous reviendrons et qu'il faudra remettre en question afin d'élaborer une réponse prenant réellement en compte les causes profondes du conflit.

On constate globalement que les principales solutions avancées ne traitent pas directement les causes structurelles des conflits, développées dans la section 1 de ce rapport. Elles se basent sur des conceptions relativement erronées des réalités de terrain et traitent de ce fait davantage les conséquences que les causes des problèmes qu'elles entendent résoudre. Elles renvoient à des approches techniques à court terme, et sont initiées et exécutées dans des logiques *top-down* (descendantes), largement portées par des acteurs extérieurs. À l'opposé, les conflits qui déchirent les provinces de l'Est sont d'une nature fondamentalement politique et structurelle. Ils demandent dès lors une approche politique axée sur le long terme afin de transformer les structures sociales et politiques, et portée par les acteurs congolais eux-mêmes.

En comparaison, nous traitons finalement d'une série d'initiatives mises en place par les ONG locales avec le soutien d'ONG internationales. Ces initiatives de plus petite envergure sont intéressantes car elles se fondent sur des postulats et des paradigmes (participatifs, ancrés localement, sensibles aux conflits, etc.) qui sont fondamentalement différents des principes à la base de la plupart des grands programmes de pacification et de stabilisation. Ces initiatives constituent dès lors des approches qui devraient inspirer plus largement les autres intervenants.

2.1 Des partenaires internationaux en perte de vitesse

Le mode d'action du système international en RDC qui promeut, conçoit et finance massivement un vaste ensemble de réformes institutionnelles dans un objectif de développement, de bonne gouvernance et, pour l'Est, de « stabilisation », est actuellement confronté à une crise profonde. Auparavant, malgré de grandes difficultés inhérentes au contexte politique et sécuritaire de la période de transition, l'implication

⁷⁰ Le terme « communauté internationale » se doit d'être remis en question étant donné qu'il ne renvoie pas à un ensemble homogène. La « communauté internationale » est plutôt composée de quelques grands acteurs internationaux (États-Unis, Royaume-Uni, France, Belgique, Nations Unies, Banque mondiale, Union européenne, etc.) qui n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts ni la même vision des priorités en RDC. Nous préférons par conséquent parler des *partenaires internationaux* du gouvernement congolais.

de la communauté internationale avait enregistré un certain succès (élections de 2006 et mise en place des institutions de la Troisième république). Petit à petit, cependant, les partenaires internationaux de la RDC ont assisté à une érosion de la marge de manœuvre qui leur permettait d'influencer l'agenda politique du gouvernement congolais.

L'évolution de la relation peut en partie être attribuée à l'impulsion des réformes de « rétablissement de l'État » promues par les partenaires internationaux eux-mêmes. Du fait de l'instauration de nouvelles institutions dotées d'un niveau accru de légitimité démocratique perçue, les gouvernants congolais se sont montrés de plus en plus soucieux d'exprimer la souveraineté de leurs institutions, leur pays ayant été trop longtemps qualifié d'« État sous tutelle » tant l'interventionnisme international y était prononcé⁷¹. Il s'agit là d'un élan général mais manifeste dans la manière dont le nouveau gouvernement congolais a traité avec la Mission d'observation des Nations Unies en RDC (MONUC), laquelle, bien qu'ayant été instaurée à l'invitation des autorités congolaises, a été à plusieurs reprises sommée d'entamer son processus de retrait du pays par les nouvelles autorités élues, dans un souci d'affirmation de la souveraineté nationale. Un compromis a finalement abouti à la redéfinition du mandat de la MONUC en mandat de « stabilisation » plutôt que de maintien de la paix. La MONUC a ainsi été rebaptisée MONUSCO (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC) le 1^{er} juillet 2010 et les Casques bleus ont en même temps été redéployés à l'est du pays.

En outre, de nouveaux « partenaires internationaux », à savoir la Chine, sont apparus. Tout comme ailleurs en Afrique, les autorités politiques congolaises se sont dans une certaine mesure distancées de leurs partenaires traditionnels européens et américains au profit de nouveaux partenariats avec la Chine, relation symbolisée par les contrats « minerais contre infrastructures⁷² ». Ce phénomène a de nouveau provoqué de l'incertitude et un certain remous au niveau des relations que le gouvernement entretenait avec les autres partenaires de développement.

Enfin, les partenaires internationaux ont été tenus à l'écart lors du rapprochement entre Kinshasa et Kigali, reposant notamment sur la décision d'arrêter Laurent Nkunda et d'initier des opérations militaires conjointes contre les FDLR. Alors que les médiateurs internationaux avaient joué un rôle important dans le processus qui avait conduit à la conférence de Goma en janvier 2008, et que les bailleurs internationaux avaient financé à la fois la conférence de Goma et le programme Amani qui s'en était suivi, ils n'ont pas été tenus informés des négociations qui se déroulaient entre Kinshasa et Kigali. La communauté internationale n'a pas eu son mot à dire sur l'opportunité des opérations militaires conjointes, se contentant d'apporter son soutien au rapprochement entre les deux pays. La fonction de la MONUSCO a par la suite été limitée à un rôle de soutien logistique aux opérations militaires menées par les FARDC contre les FDLR. Un soutien qui a coûté cher à la Mission sur le plan de sa légitimité, celle-ci ayant été accusée de soutenir des troupes coupables de graves abus sur les populations civiles. En outre, l'impact de la Mission sur la protection des populations civiles a été fortement mis en cause à la suite de plusieurs massacres perpétrés à proximité de ses bases militaires sans que les Casques bleus ne soient intervenus. Bien que la MONUSCO, par sa seule présence, constitue en général un gage de relative stabilité, de tels incidents ont renforcé le discrédit de la Mission auprès des populations congolaises, qui en ont généralement une image assez négative⁷³.

71 Voir à ce propos J.C. Willame [2007]. *Les 'faiseurs de paix' au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un État sous tutelle*. Paris : Éditions du GRIP/Complexe. Le caractère de mise sous tutelle des institutions congolaises durant la période de transition était essentiellement lié à l'existence du CIAT, le Comité international d'accompagnement de la transition, qui rassemblait des représentants des principaux pays occidentaux et africains engagés en RDC, ainsi que de certaines institutions internationales. Le CIAT faisait partie intégrante des institutions congolaises de l'époque. Chargé de « rappeler à l'ordre » les acteurs politiques congolais lors des moments de crise qui ont failli faire dérailler le processus de paix, le rôle du CIAT a été particulièrement important pour le succès de la transition, mais n'a pas toujours plu aux dirigeants congolais.

72 Sur cette réorientation stratégique des partenariats congolais, voir C. Breackman [2009]. *Vers la deuxième indépendance du Congo*. Bruxelles : Éditions Le Cri.

73 Le 14 mai 2012, à la suite d'un massacre commis par les FDLR qui aurait fait plusieurs dizaines de victimes (des sources locales parlent d'une quarantaine de morts) à quelques kilomètres d'une base de la MONUSCO, les populations, en colère, se sont rassemblées devant la base de l'ONU et ont jeté des pierres sur les Casques bleus. Radio Okapi rapporte que des miliciens des Raïa Mutomboki se seraient mêlés, armés, aux manifestants et auraient ouvert le feu sur les militaires pakistanais, blessant onze d'entre eux. Voir l'article de Radio Okapi : <http://radiookapi.net/actualite/2012/05/14/rdc-11-casques-bleus-de-la-monusco-blesses-a-kamananga/>.

Les partenaires internationaux ont de plus en plus de difficultés à engager avec succès les autorités congolaises dans les différentes réformes. Les autorités se montrent particulièrement peu disposées à mettre en œuvre certaines des réformes clés dont il a été convenu précédemment, notamment dans les secteurs de la sécurité ou de la justice. Ces réformes revêtent une forte dimension politique, d'où le manque de volonté gouvernementale envers leur mise en œuvre (voir sous-partie suivante). En ce qui concerne la réforme du secteur de la sécurité, primordiale pour la stabilité et donc pour le développement durable, le gouvernement a constamment résisté à toute tentative de coordination des bailleurs, retardé l'entrée en vigueur de législations essentielles et s'est abstenu d'élaborer un cadre stratégique global et cohérent pouvant guider cette réforme. En outre, la réduction de la marge de manœuvre des partenaires internationaux, imputable à la pression exercée par le gouvernement, explique en partie pourquoi les programmes portés par les partenaires internationaux se confinent de plus en plus à des interventions techniques. La qualité et la fonctionnalité de la relation entre le gouvernement congolais et ses partenaires internationaux demeurent extrêmement importantes pour l'efficacité des programmes de pacification et de stabilisation du pays – pourtant, il ne fait aucun doute que la situation se trouve désormais dans une impasse et qu'un nouveau chapitre doit tant bien que mal être écrit pour ces relations.

2.2 Stratégies internationales et nationales de stabilisation : STAREC et ISSS

Vu l'étendue des problèmes, la « stratégie » de reconstruction de la RDC soutenue par la communauté internationale est multisectorielle et implique forcément un grand nombre d'acteurs. Elle a été comparée à une sorte de « vaste laboratoire dans lequel une multitude de partenaires internationaux testeraient différentes alchimies dédiées au *statebuilding*⁷⁴ ». Dans un tel contexte politique, cette « stratégie » recouvre en fait un ensemble d'initiatives peu cohérentes qui ne sont souvent pas basées sur des analyses de terrain, et qui ne relèvent pas d'une direction stratégique commune des acteurs internationaux, d'autant moins des acteurs nationaux. Cette collection d'interventions recouvre les axes suivants :

- Réforme administrative, bonne gouvernance et démocratisation
- Réforme de la justice et lutte contre l'impunité
- Réforme de l'armée et de la police
- Désarmement et démobilisation des anciens combattants
- Construction et réhabilitation des infrastructures (routes, bâtiments publics, hôpitaux, marchés, etc.)
- Retour des réfugiés et des déplacés et relèvement communautaire
- Démantèlement des groupes armés et restauration de l'autorité de l'État
- Résolution des conflits fonciers
- Efforts visant à réduire les violences sexuelles
- Efforts visant à améliorer la transparence et la traçabilité dans le secteur minier.

Le concept de stabilisation, qui pour autant reste un concept mal défini, constitue depuis 2009 le terme utilisé tant par le gouvernement congolais que par les partenaires internationaux pour évoquer les différentes priorités identifiées pour sortir de la crise. Le paradigme de la *stabilisation* s'est traduit par la mise en place d'un plan national de stabilisation et reconstruction des zones affectées par les conflits, le STAREC (qui concerne les provinces de l'est du pays), qui s'inspire en partie d'un plan international, la stratégie internationale d'appui à la sécurité et la stabilisation (*International Security and Stabilization Support Strategy*, ou ISSS⁷⁵). Le STAREC est l'héritier du programme Amani mis en place à la suite de la conférence de Goma de janvier 2008, qui visait principalement à démobiliser et intégrer les différents groupes armés congolais dans l'armée nationale.

74 T. Trefon (2011). *Congo Masquerade. The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*. Londres-New York : Zed Books. p. 1.

75 Notons qu'ISSS a repris en grande partie ce qui se trouvait dans la Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation de l'ONU (SSSSNU).

La vision portée par la « stratégie de stabilisation » dans sa première phase (2009 à 2012) était chronologique et se déployait en trois temps :

1. Nettoyer les zones des groupes armés et y maintenir une présence militaire et/ou policière ;
2. Restaurer l'autorité de l'État à travers la réhabilitation des bâtiments étatiques et le déploiement des fonctionnaires dans les zones récupérées aux groupes armés ;
3. Initier des projets de relance socioéconomique et de relèvement communautaire.

Les axes d'intervention du STAREC et d'ISSSS se recoupent partiellement. Ils sont résumés dans le tableau ci-après⁷⁶ :

Objectifs d'ISSSS et du STAREC

| ISSSS (Stratégie internationale d'appui à la sécurité et la stabilisation) de 2009 à 2012 | STAREC (Programme gouvernemental pour la Stabilisation et la Reconstruction de l'est de la RDC) |
|---|---|
| <p>1. Améliorer la sécurité</p> <p>Réduire les menaces à la vie, la propriété et la liberté de mouvement en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforçant les forces de sécurité. • Soutenant le désengagement et le démantèlement des groupes armés. • Améliorant les systèmes opérationnels et internes des FARDC afin de réduire les taux d'abus, y compris les violences sexuelles, dont font l'objet les civils. | <p>1. Sécurité</p> <p>Renforcement des gains dans les zones évacuées par les opérations militaires en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Restaurant le pouvoir de l'État (déploiement de la police, de l'autorité judiciaire et de l'administration civile). • Renforçant les moyens des FARDC. • Empêchant la résurgence des groupes armés. • Empêchant les exactions sur la population civile. • Assurant le paiement régulier et le logement temporaire des FARDC et de la Police nationale congolaise (PNC). <p>Instauration d'un mécanisme de contrôle pour les ressources minérales et forestières afin de prévenir leur exploitation illégale.</p> |
| <p>2. Soutenir les processus politiques</p> <p>Soutenir la progression des gouvernements nationaux et provinciaux dans les processus de paix en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aidant à améliorer les relations diplomatiques entre la RDC et ses voisins. • Identifiant et sanctionnant les saboteurs, les responsables d'abus sérieux des droits de l'homme, etc. • Encourageant les dirigeants politiques à respecter les engagements pris dans le cadre des accords fondamentaux. | <p>2. Humanitaire et social</p> <p>Assurer le retour volontaire des réfugiés et des déplacés internes congolais.</p> <p>Réintégration socioéconomique.</p> <p>Protection des civils.</p> |
| <p>3. Renforcer l'autorité de l'État</p> <p>Rétablir et renforcer l'État dans les domaines où celui-ci est faible ou non existant en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurant un accès routier fiable. • Mettant en place la police, des tribunaux et des prisons. • Rétablissant les services administratifs décentralisés. | <p>3. Reprise économique</p> <p>Rétablissement des activités économiques (réhabilitation de l'infrastructure routière, reprise des secteurs clés dont l'agriculture, la pêche, la petite industrie).</p> <p>Établissement de projets régionaux en vue d'harmoniser les relations économiques formelles, en particulier via la redynamisation de la Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL).</p> |

⁷⁶ Tableau issu de G. Lacaille et E. Paddon (2011). *Stabilizing the Congo. Forced Migration Policy Briefing 8*. Refugee Studies Center, Oxford Department of International Development, université d'Oxford. Repris dans Oxfam GB (2012). *For Me but Without Me is Against me: Why efforts to stabilize the Democratic Republic of Congo are not working*. Oxfam Lobby Briefing.

| | |
|---|--|
| <p>4. Aider au retour, à la réintégration et à la reprise économique</p> <p>Assurer le retour volontaire et sûr des réfugiés et des PDI, et leur réintégration socioéconomique durable dans leur région d'origine, en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Couvrant les besoins sociaux prioritaires, restaurant les services sociaux et l'infrastructure de base. • Promouvant la création d'emplois et la productivité agricole. • Facilitant la réconciliation au niveau local et la résolution des conflits liés aux problèmes de l'habitat, de la terre et de la propriété. | <p>4. Lutte contre la violence sexuelle (objectif ajouté en 2010)</p> |
| <p>5. Lutter contre la violence sexuelle</p> <p>Renforcer la prévention, la protection et les réponses à la violence sexuelle en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Luttant contre l'impunité et en améliorant l'accès à la justice. • Empêchant, atténuant les menaces et réduisant la vulnérabilité à la violence sexuelle. • S'occupant de la violence sexuelle dans les processus de réforme du secteur de la sécurité. • Améliorant l'accès des survivants aux services multisectoriels. • Améliorant la collecte de données et la cartographie des dossiers de violence sexuelle. | |

Un aspect important du plan de stabilisation tient dans sa dimension géographique : conçu comme un plan de consolidation des dynamiques de paix dans des zones déjà sorties des conflits armés, le plan de stabilisation a sélectionné six axes géographiques prioritaires dans les deux Kivus et en Ituri. L'idée générale sous-jacente à la stratégie était celle de l'« effet d'entraînement » (*trickle effect*) : en matérialisant les dividendes de la paix sur les plans sécuritaire, administratif (restauration de l'autorité de l'État) et socioéconomique (routes, marchés, etc.) dans les axes ciblés, le plan de stabilisation vise à étendre ses effets de manière indirecte sur les zones voisines à celles ciblées⁷⁷.

Durant la première phase du plan de stabilisation (2009-2012), les efforts déployés dans le cadre du STAREC et d'ISSSS ont essentiellement été orientés vers la composante Restauration de l'autorité de l'État (86,6 millions de dollars américains de projets financés au 31 décembre 2011, marquant la fin de la première phase d'ISSSS). Cela s'est traduit par des investissements en matière de réhabilitation des infrastructures étatiques et autres, telles que les bureaux des administrations locales, des commissariats de police, des casernes, des tribunaux de paix ainsi que des routes et autres infrastructures socioéconomiques. Pour le reste, le gros des financements a été alloué aux composantes Retour et relèvement communautaire (91,14 millions de dollars américains), Sécurité (51,26 millions de dollars américains) et Lutte contre les violences sexuelles (45,12 millions de dollars américains). L'appui au Processus politique, dont l'objectif était de soutenir le dialogue politique dans le contexte de la mise en œuvre des accords d'Ihusi de 2009, a été la composante la moins développée, avec seulement 1,6 million de dollars américains⁷⁸. Ce volet n'a pas été repris dans le plan STAREC, le gouvernement congolais ne le considérant pas comme une priorité, et ce, pour plusieurs raisons : premièrement, le gouvernement espérait qu'un rapprochement avec le Rwanda serait gage de stabilité et ne voyait pas l'intérêt de maintenir un dispositif international dédié au processus de paix. Deuxièmement, le gouvernement

77 Entretien avec un responsable Stabilisation de l'Agence des États-Unis pour le Développement international (*United States Agency for International Development*, ou USAID), Kinshasa, mars 2012, ainsi qu'ISSSS, *Integrated Programme Framework (2009-2012)*, DR Congo.

78 Rapport trimestriel d'ISSSS, octobre à décembre 2012.

congolais associait le « dialogue politique » à l'intégration de groupes armés dans l'armée, processus qui à ce moment-là était considéré comme achevé.

Du côté du STAREC, la mise en place des Comités locaux permanents de conciliation (CLPC) se référait aux accords d'Ihusi et aux Accords tripartites Rwanda-Congo-HCR (2011) sur le retour des réfugiés. Les CLPC sont décrits comme « responsables du suivi de la situation sécuritaire dans les cités ou groupements au sein de leurs juridictions administratives » afin de permettre au gouvernement provincial d'évaluer la sécurité et de prendre des décisions sur la possibilité de retour vers ces groupements. Les CLPC, qui comprennent des représentants des communautés et les autorités locales au niveau des groupements cibles, sont censés siéger à la fois comme : 1. Organe de prévention et de résolution des conflits entre les membres des communautés ethniques ; 2. Comité d'accueil, de réinsertion sociale et de réintégration des déplacés et réfugiés ; 3. Organe de prise de décisions communautaires en matière de stabilisation de la paix et de développement ; et 4. Organe de participation à la gouvernance locale⁷⁹. Les CLPC sont supposés être instaurés au niveau de chaque groupement dans le Nord-Kivu. En mars 2012, les CLPC se trouvaient toujours en phase pilote, seuls sept d'entre eux ayant été mis en place.

La mise en place des CLPC pose plusieurs questions. La première est celle de la coordination entre les CLPC et les nombreux comités de développement et de résolution des conflits qui existent déjà et ont soit été établis de manière spontanée par les habitants, soit été mis en œuvre par des ONG. Les liens et le type de complémentarité qui pourraient se créer entre ces différents comités n'ont pour l'instant pas été clarifiés. En second lieu, le fait que les CLPC sont placés sous l'autorité du chef de groupement constitue à la fois un avantage (ils impliquent directement les autorités locales et leurs décisions sont dès lors plus officielles) et un risque. Les autorités coutumières locales ne sont en effet pas nécessairement neutres par rapport aux dynamiques de conflit locales, notamment pour ce qui est de la problématique foncière et du retour des réfugiés, et peuvent en outre faire l'objet de pressions politiques. La question de l'impartialité des CLPC devra donc être suivie de près.

Faiblesses du plan de stabilisation

Il est essentiellement reconnu que la première phase du plan de stabilisation n'a pas eu l'impact escompté. Certains progrès ont été réalisés au niveau des infrastructures socioéconomiques, des investissements dans les routes et les marchés ayant entraîné une diminution notable du prix des denrées alimentaires et d'autres produits de première nécessité et permis une certaine relance économique au niveau local⁸⁰. Hormis cet impact positif certes significatif mais limité, le plan de stabilisation n'a pas atteint ses objectifs originaux. Une évaluation externe a par conséquent été réalisée de mars à novembre 2012 dans le cadre d'une démarche destinée à réviser la stratégie. Le nouveau mandat de la MONUSCO publié fin juin 2012 appuie cette révision. Il la prie en effet « d'entreprendre un examen stratégique de la mise en œuvre de la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation, de définir clairement les objectifs de stabilisation en ce qui concerne l'est de la République démocratique du Congo et d'établir une stratégie et un calendrier pour atteindre ces objectifs⁸¹ ».

Le manque d'impact affiché jusque-là par le plan de stabilisation s'explique de plusieurs manières – à la fois théoriques et opérationnelles. Le plan de stabilisation repose en effet sur deux hypothèses de base : la première est que ses zones d'intervention ne soient plus insécurisées par la présence de groupes armés (en d'autres termes, que l'est de la RDC constitue une zone « post-conflit »). Or, la situation qui y prévaut est bel et bien une situation de conflit armé ouvert et non pas une situation post-conflit⁸². La définition d'axes géographiques prioritaires est censée répondre à cette contradiction. Mais là encore, la stratégie pêche

79 Termes de référence des CLPC au Nord-Kivu, mars 2011.

80 Entretien avec un agent de l'Unité de stabilisation, MONUSCO, mars 2012. Cette affirmation n'a toutefois pas été vérifiée sur le terrain par nos soins.

81 Résolution n°10687 du 27 juin 2012.

82 Depuis la clôture du programme Amani, le gouvernement congolais cherche à faire valoir que les Kivus ne constituent plus une zone de conflit ouvert et que les groupes armés qui s'y trouvent toujours ne sont plus des groupes armés à caractère politique mais plutôt des bandes résiduelles de criminels. En ce sens, les différents programmes de désarmement et de démobilisation ont été fermés. Les partenaires internationaux du gouvernement soutiennent cette position, alors même qu'elle est en flagrante contradiction avec la réalité sur le terrain.

certainement par excès d'optimisme : la situation actuelle est tellement mouvante que des affrontements armés ont régulièrement lieu dans les zones ciblées par le STAREC et ISSSS. Le rétablissement durable de la sécurité présuppose aussi que l'on dispose d'une armée qui soit capable de contenir les menaces posées par les groupes armés – ce dont l'armée nationale n'est justement pas capable.

La seconde hypothèse du plan de stabilisation, sans doute encore plus problématique, postule l'impact nécessairement positif de la restauration de l'autorité de l'État sur le bien-être des populations locales. Cette hypothèse ne prend pas en compte la nature (patrimoniale et prédatrice) des institutions étatiques. Considérer les institutions étatiques comme naturellement légitimes quel que soit leur comportement est en contradiction avec les nombreux éléments d'appréciation disponibles sur le caractère de l'État, ainsi qu'avec le vécu et les perceptions des populations locales. En vertu de ce plan, les projets réalisés au titre de la composante Restauration de l'autorité de l'État se sont limités à la construction ou à la réhabilitation de bâtiments publics ainsi qu'à des formations pour les fonctionnaires. Les interventions n'ont pas cherché à générer des réformes plus profondes du mode de gouvernance des institutions. Certains observateurs vont plus loin encore en affirmant : « ISSSS/STAREC vise l'expansion de l'autorité d'un État central qui résiste aux réformes de gouvernance et à la décentralisation du pouvoir qui est nécessaire pour la paix⁸³. » Dans un tel contexte, c'est le fondement même de la stratégie qui est problématique, et pas seulement sa mise en œuvre.

Une partie du problème est donc qu'ISSSS et le STAREC proposent des solutions purement techniques à des problèmes profondément politiques. Le peu d'investissements réalisés durant la première phase au titre de la composante Dialogue politique est dû au manque de volonté du gouvernement, mais il illustre aussi l'absence de volonté des différents intervenants de traiter les problèmes de fond. À ce titre, la communauté internationale a dans une certaine mesure *choisi* d'éviter de s'impliquer dans des questions sensibles sur le plan politique auprès des autorités⁸⁴ qui, quant à elles, cherchent à réduire au maximum l'implication des partenaires internationaux dans leurs affaires politiques intérieures.

Sur un plan plus opérationnel, d'autres faiblesses et difficultés peuvent être identifiées. Les autorités congolaises en particulier ont été perçues par certaines personnes interrogées pour les besoins de cette recherche comme ne désirant pas réellement stabiliser l'est du pays, soit parce que cela ne les intéressait pas assez, soit parce qu'elles ne se sentaient pas vraiment concernées. Quelques exemples cités lors des entretiens illustrent parfaitement ces blocages : les 490 magistrats qui devaient faire fonctionner les tribunaux de paix construits dans le cadre du STAREC n'ont jamais été déployés, de même qu'une grande partie des agents de la police qui devaient occuper les nouveaux commissariats, par exemple. Quatre centres de négoce de minerais ont été construits dans l'objectif de renforcer la traçabilité des minerais, mais ils ne fonctionnent plus depuis plusieurs mois, le gouvernement tardant à définir les sites miniers qui sont jugés « propres ». Concernant la réforme du secteur de la sécurité, les entraînements des FARDC et tous les projets liés à la réforme de l'armée se discutent sur une base bilatérale avec le gouvernement, ce dernier refusant par principe toute initiative multilatérale susceptible d'aboutir à une meilleure coordination des activités mais aussi à une plus grande effectivité de leur impact. L'absence de stratégie gouvernementale claire en matière de réforme du secteur sécuritaire et d'intégration des groupes armés congolais (et même la fermeture du programme de désarmement et de démobilisation) a également un impact négatif.

Le gouvernement explique parfois cette absence d'efficacité et de volonté politique par le manque de consultation des autorités par les partenaires internationaux lors de la conception du plan de stabilisation. Ce manque de consultation aurait conduit de nombreux acteurs à estimer qu'il s'agissait soit d'un agenda international (à Kinshasa), soit d'un agenda kinois conçu sans réelles connaissances des problèmes des provinces de l'Est. Cet argument a une certaine validité. Bien que la MONUSCO ait consulté certaines autorités congolaises, les discussions avec les acteurs politiques provinciaux ont été moins nombreuses et pratiquement aucune n'a été organisée avec des acteurs de la société. De ce fait,

83 G. Lacaille et E. Paddon (2011). Op. cit.

84 Ibid.

le plan de stabilisation se caractérise par un manque d'appropriation de la part des acteurs congolais, bien que, pour certains, ce manque de consultation serve davantage d'excuse pour ne pas s'engager dans des réformes allant à l'encontre de certains intérêts.

Le problème du manque d'appropriation du plan – et d'efficacité de sa mise en œuvre – concerne aussi de nombreux intervenants internationaux. Il s'agit en effet d'un problème qui est plus généralement lié à la définition particulièrement vague et globale du concept de stabilisation. La majorité des acteurs impliqués dans la stabilisation ont la plupart du temps leur propre conception de la stabilisation, généralement comprise comme « des interventions qui ne constituent ni une aide humanitaire d'urgence, ni une aide au développement ». L'absence de compréhension commune du concept de stabilisation parmi les acteurs internationaux ainsi qu'un désaccord sur le détail de la mise en œuvre ont également contribué au manque d'impact du plan. Ces facteurs ont empêché une coordination efficace des nombreux acteurs impliqués dans la stabilisation, d'autant plus que la stabilisation implique des acteurs de différentes natures (institutions étatiques, agences onusiennes, ONG internationales et locales, différentes sections de la MONUSCO, etc.) dont les logiques institutionnelles sont parfois fondamentalement différentes. Le problème de la coordination se pose aussi au sein même de la MONUSCO, entre les différentes sections de la MONUSCO et l'Unité d'appui à la stabilisation (*Stabilization Support Unit*, ou SSU). ISSSS a provoqué une certaine confusion au niveau de la répartition des rôles et des mandats entre les différentes sections de la MONUSCO. La coordination entre la SSU, chargée de coordonner ISSSS, et les autres sections (État de droit, Droits humains, Réforme du secteur sécuritaire, VSBG, etc.) ne s'est pas déroulée sans encombre. Un autre facteur qui nuit à la cohérence et à l'efficacité du plan de stabilisation est le décalage entre la MONUSCO et ISSSS, cette première ayant un mandat de stabilisation dans le long terme et sur l'ensemble du pays, tandis que le second renvoie à un plan stratégique de stabilisation de l'est du pays dans un horizon court de trois ans. Or, plusieurs composantes d'ISSSS nécessitent une approche à long terme, à l'instar de la réforme de l'armée et de la justice, par exemple, qui dépasse la durée de son mandat⁸⁵.

La lourdeur bureaucratique de certaines agences d'exécution a parfois réduit l'efficacité de la stratégie. Par exemple, lors de la première phase, les financements ISSSS étaient ouverts aux seules agences onusiennes, d'autres agences dont la spécialisation aurait apporté une contribution appréciable se retrouvant donc exclues (cette disposition a depuis été modifiée).

En outre, une forte pression politique en faveur d'un « impact rapide » sur le terrain des projets STAREC et ISSSS au moment de leur conception a abouti à un manque de réflexion et d'évaluation préalable à la mise en œuvre des différents projets. Ceux-ci ayant été réalisés à la hâte, des erreurs ont parfois été commises. Citons notamment le cas de la construction de logements pour la Police nationale congolaise (PNC) au même emplacement qu'un camp de déplacés, ce qui pose ensuite le problème de la relocalisation des déplacés, ou encore celui d'une prison construite au milieu d'une route. De manière générale, les projets ont manqué d'une sensibilité au conflit, et leur mise en œuvre ne tient pas suffisamment compte des dynamiques politiques et sécuritaires au niveau local et provincial, le risque étant d'aggraver plutôt que d'améliorer certaines situations.

Les mêmes remarques peuvent être faites concernant les interventions de lutte contre les VSBG. Si l'intégration de la stratégie de lutte contre les violences sexuelles constitue une avancée importante, l'impact sur le terrain a de nouveau été mis en doute. Le programme est critiqué pour son incapacité à fournir une assistance médicale aux victimes des violences sexuelles qui se trouvent dans les zones reculées. L'accès aux soins médicaux est beaucoup plus facile dans les capitales provinciales, mais la plupart des victimes continuent d'être obligées de parcourir de longues distances, souvent pendant plusieurs jours ou semaines, avant d'atteindre un poste de santé⁸⁶.

85 Entretien avec des agents de la SSU.

86 M. Teff et C. Olson (2010). Op. cit.

2.3 Comprendre et rompre le lien entre le secteur minier et les conflits

Cela fait longtemps que la question des minerais de conflit se trouve au cœur du débat international sur les mesures prioritaires devant mener à la paix dans l'est de la RDC. Les liens entre l'exploitation des minerais et le financement des groupes armés ont été officiellement établis par le Groupe d'experts des Nations Unies en 2001. Cependant, la traçabilité de l'exploitation minière et les initiatives de diligence raisonnable ont commencé à prendre de l'ampleur⁸⁷ avant l'adoption en juillet 2010 de la loi Dodd-Frank/section 1502 sur les « minerais de conflit⁸⁸ », qui vise à mettre un terme à l'exploitation et au commerce des minerais qui alimentent les conflits et les abus des droits humains. La section 1502 exige des compagnies sous le contrôle de la Securities and Exchange Commission (SEC, l'organisme fédéral américain de réglementation et de contrôle des marchés financiers) qu'elles divulguent toute utilisation de minerais provenant de la RDC ou des pays voisins. Elles doivent donc réaliser des audits très coûteux afin de garantir que les minerais de leur chaîne d'approvisionnement ne sont pas issus de la RDC⁸⁹. S'ils proviennent de ce pays, elles doivent fournir des preuves qu'elles ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour éviter que ces minerais financent des groupes armés.

Il est utile de rappeler qu'en septembre 2010, six mois avant l'adoption de la loi Dodd-Frank, le Président Joseph Kabila a interdit pour une période de six mois l'exploitation minière dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu et de Maniema. L'objectif avoué était de priver les groupes armés de ressources⁹⁰. Cette interdiction présidentielle et l'adoption de la loi Dodd-Frank ont mené à une réduction spectaculaire du commerce officiel de minerais dans l'est de la RDC. Bien qu'un rapport récent de Global Witness donne des exemples de réduction du financement des groupes armés, la législation américaine n'est pas en mesure de stopper la totalité du financement des groupes armés (y compris de l'armée nationale), car ceux-ci tirent leurs revenus de nombreuses sources autres que le secteur des minerais⁹¹.

En effet, les groupes armés résistent bien aux sanctions imposées par la loi Dodd-Frank (comme le montre l'accroissement de leurs activités en 2012), et ils ont diversifié leurs sources de financement. Par exemple, les FDLR tirent des revenus non seulement du commerce de minerais, mais aussi d'une vaste gamme d'autres activités économiques, allant du commerce de bétail à la vente de charbon de bois en passant par la location de motos-taxis. En fait, il a été prouvé qu'à peine 8 % de tous les conflits en RDC sont liés aux ressources minérales⁹², et que la majorité de la violence découle des tensions locales exacerbées par un taux de pauvreté élevé.

Une autre conséquence majeure inattendue de la section 1502 a été la réduction des revenus des personnes vivant du commerce de minerais (creuseurs artisanaux, transporteurs et négociants) et d'autres secteurs économiques dépendant des flux de ressources générés par le secteur minier, composant crucial de l'économie des provinces du Nord et du Sud-Kivu, tant du point de vue des

87 Parmi ces initiatives : en 2010, l'ONU et l'OCDE ont élaboré des normes de diligence raisonnable afin d'aider les entreprises à identifier et à évaluer les risques posés à la chaîne d'approvisionnement et, plus spécifiquement, les risques de financement des rebelles ou des unités de l'armée ; l'Electronic Industry Citizenship Coalition et le groupe de travail Global e-Sustainability Initiative Extractives - le programme d'audit du Conflict-Free Smelter en 2009 ; le projet Solutions for Hope 2011, une initiative pilote lancée par Motorola ; la Tin Supply Chain Initiative (iTSCI) de l'International Tin Research Institute (ITRI) ; la Regional Certification Initiative de l'ICGLR ; et la Certified Trading Chains Initiative (CTC) de l'Institut fédéral allemand pour les géosciences et les ressources naturelles (BGR).

88 Minerai de conflit : selon la loi américaine Dodd-Frank, ce terme peut décrire soit (A) la colombite-tantalite (coltan), la cassitérite, l'or, le wolframite ou leurs produits dérivés ; soit (B) tout autre minerai ou ses dérivés, qui, selon le Secrétaire d'État, finance le conflit en République démocratique du Congo ou dans un pays limitrophe. Le label « minerai de conflit » est appliqué en tant que terme générique à tous les minerais décrits par la loi, quelle que soit leur origine. Par exemple, tout produit contenant de l'étain est jugé contenir un minerai de conflit, quelle que soit la manière dont l'étain a été obtenu.

89 Rapport de Green Research parrainé par Global Witness (2012). *The Costs and Benefits of Dodd-Frank Section 1502 - A Company-Level Perspective*.

90 Le 22 août 2012, la Securities and Exchange Commission a enfin publié les règles relatives au mode d'application de la disposition sur les minerais du conflit de la loi Dodd-Frank.

91 Les groupes armés ne sont pas les seuls bénéficiaires de l'exploitation minière, qui compte aussi les troupes de l'armée nationale. Pour un complément d'information sur la militarisation du secteur minier dans l'est de la RDC, voir le rapport de Global Witness de juillet 2009, *Face à un fusil, que peut-on faire ? La guerre et la militarisation du secteur minier dans l'est du Congo*, http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/report_fr_finaL_0.pdf.

92 Bureau intégré des Nations Unies, « Termes de référence : analyse des conflits » (document interne, Kinshasa, 2011), p. 3.

taxes provinciales⁹³ que des moyens de subsistance des populations. Même quand les revenus sont insignifiants, la majorité des personnes qui travaillent dans ce secteur ne disposent pas d'autres sources de revenus ou moyens de subsistance. En effet, l'insécurité continue à empêcher le développement du secteur agricole qui, par le passé (tout du moins dans le Nord-Kivu), était un secteur économique plus important que l'exploitation minière. Au lieu de mettre un terme au financement des groupes armés, la conséquence fortuite de la loi pourrait être le renforcement des réseaux de contrebande et des activités économiques illicites, entravant par la sorte la mise en œuvre des initiatives de traçabilité et de certification.

À ce jour, l'impact des initiatives de traçabilité et de certification sur la rupture du lien entre les minerais et les conflits reste incertain, et c'est le sujet de nombreux débats d'experts⁹⁴. Quatre grandes initiatives sont en cours de mise en œuvre en RDC. La première est l'initiative de certification de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), qui promulgue la mise en œuvre des normes de diligence raisonnable de l'OCDE. La deuxième est celle de l'Institut fédéral allemand pour les géosciences et les ressources naturelles (BGR) qui, en 2009, a commencé à travailler avec le gouvernement de la RDC et le Rwanda afin de développer une chaîne de surveillance pour les acheteurs. La troisième est l'initiative EICC-GeSI, lancée en 2004, qui vise à améliorer les conditions sociales, économiques et environnementales en élaborant un code de conduite standard. Enfin, le projet iTSCi lancé en 2009 se focalise sur la traçabilité de l'étain en fonction de sa « constitution géologique », et travaille avec le ministère des Mines et le Service d'assistance et d'encadrement du small scale mining (l'exploitation minière artisanale) afin de renforcer les capacités du gouvernement.

Actuellement, la majorité de ces projets en est toujours à la phase initiale, et l'on craint qu'ils n'impliquent pas suffisamment les acteurs clés de l'industrie minière, comme les creuseurs artisanaux et les négociants. Qui plus est, les capacités des institutions d'État au niveau local, de même que celles des acteurs de la société civile responsables de la mise en œuvre de ces projets, sont insuffisantes et nécessitent des ressources supplémentaires⁹⁵. De nombreuses voix s'élèvent pour dire que les difficultés rencontrées dans le secteur minier doivent être prises en compte dans le contexte plus large de la gouvernance et du besoin urgent de réforme, notamment dans l'administration publique et l'armée⁹⁶.

La principale difficulté revient à garantir que le secteur minier devienne une source de développement et profite aux citoyens congolais. Pour cela, il faudra mieux comprendre la manière dont le secteur des minerais contribue au conflit (directement, mais sans en être une cause sous-jacente), sans pour autant simplifier ce lien. Comme le montre ce rapport, le conflit violent en RDC a des causes nombreuses et complexes, dont un grand nombre n'a rien à voir avec le secteur minier. Bien que l'exploitation minière alimente la violence, il est nécessaire, pour régler la question du conflit, de prendre en compte l'économie politique au sens large du conflit, en allant au-delà du secteur minier et en insistant sur les aspects de gouvernance⁹⁷. L'impact de ces différentes initiatives sur la démilitarisation du secteur minier n'est pas encore clair.

93 Le Nord-Kivu tire les deux tiers de ses revenus de l'exploitation minière, soit plus de 30 millions de USD par an. Pole Institute, *Rules for Sale: Formal and Informal Cross Border Trade in Eastern DRC* (2007) et *The impact of the suspension of artisanal mining in eastern DRC* (2010).

94 Un exemple de ces débats est donné dans un article de juillet 2010 sur le blog de Jason Stearns : <http://congosiasa.blogspot.com/2010/07/more-thoughts-about-due-diligence-in.html#comment-form>.

95 R. Perks et K. Vlassenroot (2010). « Du discours à la pratique : une perspective plus pointue de la relation entre les minéraux et la violence en RDC », en International Alert. *La complexité de la gestion des ressources dans un contexte de fragilité de l'État : le cas de l'est de la RDC*. Londres. p. 67-73. Disponible sur <http://www.international-alert.org/fr/resources/publications/la-complexite-de-la-gestion-des-ressources-dans-un-contexte-de-fragilite>.

96 Pour un complément d'information, voir : <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/derriere-le-probleme-des-minerais-des-conflits.aspx>.

97 R. Perks et K. Vlassenroot (2010). Op. cit. Dans un article publié dans African Monitor en avril 2011, Laura Seay met en perspective l'importance des minerais de conflit : <http://www.csmonitor.com/World/Africa/Africa-Monitor/2011/0429/Is-Congo-s-mineral-trade-really-the-key-to-the-country-s-conflict>.

2.4 DDR, retour des réfugiés et médiation foncière

Certains programmes financés par la communauté internationale avant la mise en place du STAREC et d'ISSSS, ou d'autres programmes spécifiques mis en place par le STAREC, ont à ce jour joué un rôle primordial dans l'effort global de consolidation de la paix et constituent à ce titre des cas d'études intéressants pour une meilleure compréhension des défis liés à la situation qui règne actuellement dans l'est du pays. Nous proposons ici une lecture critique de trois programmes importants, à savoir le Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion (PNDDR) dans la vie civile des anciens combattants, qui a permis de désarmer quelque 120 000 combattants de 2003 à 2011, les programmes de réinsertion des rapatriés congolais qui avaient fui leur pays durant la guerre et, enfin, un programme de médiation foncière.

Sans rentrer dans le détail de chacun de ces programmes, l'objectif de cette partie est de mettre en évidence une faiblesse fondamentale des approches communément adoptées par les intervenants internationaux dans l'élaboration et l'exécution de ce type de programmes. En effet, ces intervenants s'appuient la plupart du temps sur une méthodologie d'intervention standard, exclusivement technique et basée sur une conception purement individualiste des problèmes à traiter. Ils ne prennent pratiquement pas en compte, ou pas suffisamment et trop tardivement, les dimensions politiques et collectives des problèmes qu'ils entendent traiter, offrant de ce fait une réponse très partielle, peu efficace et souvent critiquée par les bénéficiaires et les acteurs locaux. Pour cette raison, nous faisons le constat que ces interventions se basent sur des conceptions erronées des réalités des conflits congolais et des dynamiques de changement propices à leur transformation durable. Une réflexion générale sur des approches orientées sur les causes structurelles et politiques des conflits, plus inclusive des acteurs communautaires et mieux adaptée aux différents contextes locaux, devrait être initiée par les différents intervenants.

Réinsertion des anciens combattants

À la suite des accords de paix de 2003, un des problèmes prioritaires à régler était lié au démantèlement des différents mouvements armés et à leur intégration au sein d'une armée nationale unifiée. Les hommes qui s'étaient retrouvés membres d'un mouvement armé à cause de la guerre et ne désiraient pas entreprendre une carrière militaire avaient la possibilité de réintégrer la vie sociale, soit dans leur milieu d'origine, soit ailleurs. C'est ainsi qu'entre 2004 et 2011, la Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion, la CONADER (et ensuite le PNDDR), a désarmé, démobilisé et réinséré quelque 120 000 anciens combattants (hommes, enfants et femmes confondus) dans la vie civile sur l'ensemble du pays. Le précepte de base adopté pour être candidat à la démobilisation était « un homme (ou une femme) = une arme », la remise de l'arme permettant de bénéficier des kits de réinsertion individuels. Ces kits étaient constitués d'une somme d'argent, d'outils et d'une formation professionnelle correspondant au choix de la filière du démobilisé. Le programme a rencontré un certain succès en matière de désarmement et de démobilisation des anciens combattants, mais un succès beaucoup plus relatif en matière de réinsertion, comme c'est souvent le cas des programmes de ce type dans d'autres contextes. Il a notamment dû faire face à de grandes difficultés surtout liées à la gestion de ses fonds.

Le principal problème relatif à la bonne réinsertion des démobilisés, comme à celle des efforts de réintégration des réfugiés, est posé par le contexte socioéconomique particulièrement négatif et morose qui prévaut dans l'ensemble du pays. Bien que les kits de réinsertion aient constitué une aide essentielle, ils n'ont généralement pas été suffisants pour leur permettre une réintégration durable. Comme le résume bien un agent du PNDDR de Bunia, du fait des difficultés économiques environnantes mais aussi d'un manque certain de capacités de gestion parmi les démobilisés, « de nombreux démobilisés n'ont pas réussi leur réintégration⁹⁸. » Un rapport d'évaluation du PNDDR conclut : « Les ex-combattants ont encore besoin d'assistance pour améliorer une situation très précaire. Leur niveau d'emploi est toujours inférieur à celui des membres des communautés. (...) Leur retour à la vie civile doit encore être favorisé

98 Entretien avec un agent du Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion (PNDDR), Bunia, mars 2012.

par des actions en leur faveur et au bénéfice des civils vulnérables encore méfiants⁹⁹. » De par leur précarité économique et sociale, les démobilisés constituent encore un réservoir d'hommes facilement mobilisables par des seigneurs de guerre.

La conception d'une réinsertion individuelle (« un homme = un kit ») qui prévaut dans bon nombre de programmes d'assistance (aux déplacés, réfugiés, vulnérables, démobilisés, etc.) mériterait d'être profondément remise en question et plus inventive, et des stratégies plus adaptées aux différents contextes locaux devraient être étudiées. La stratégie actuelle est en effet porteuse d'un certain nombre de problèmes qui l'empêchent de se solder par un succès durable. Ceux-ci sont imputables au fait que la communauté locale n'est pas impliquée dans la définition de l'approche de réinsertion choisie, alors même que ses membres sont parmi les premiers concernés par le processus d'accueil des personnes démobilisées. Le retour des démobilisés dans la communauté constitue un moment clé, mais aussi un moment sensible, du processus de paix, puisqu'il renvoie à des questions de justice et de réconciliation. Aussi nombre de civils développent-ils l'idée que l'on récompense leurs bourreaux en leur offrant des kits de réinsertion¹⁰⁰. Leurs perceptions et leur disposition à accepter le retour des démobilisés seront cruciales pour la réussite des efforts de réintégration. Or, la plupart des programmes tendent à priver les communautés et leurs leaders de la capacité de jouer un rôle constructif en matière de réinsertion sociale et économique des démobilisés (ou des rapatriés).

Certains programmes pilotes de réinsertion communautaire qui associent les combattants démobilisés et d'autres civils vulnérables dans des projets socioéconomiques constituent certainement un pas positif vers une démarche moins individualisante de la réinsertion, mais ils ne répondent pas pleinement aux préoccupations soulevées ici. En effet, ces projets n'associent toujours pas les acteurs locaux dans leur définition et se réalisent souvent sans implication directe des membres influents de la communauté. Des stratégies alternatives, réellement communautaires, permettraient à la fois d'assurer une meilleure réinsertion des démobilisés, mais aussi de mieux faire le lien avec des programmes de relèvement communautaire et de gouvernance locale (en responsabilisant les acteurs locaux) ainsi que de résolution durable des conflits.

Retour et réinsertion des réfugiés

Le même type de constat peut s'appliquer aux programmes de réinsertion des rapatriés et des retournés, qui demeurent fortement tributaires d'une approche individualisante et technique. Le rapatriement des réfugiés congolais dans les Sud et Nord-Kivu constitue un problème majeur pour la résolution durable du conflit à l'est de la RDC. Le retour de plus de 50 000 réfugiés tutsis congolais vivant toujours dans des camps au Rwanda était d'ailleurs l'un des points clés de l'accord de paix conclu entre le CNDP et le gouvernement congolais¹⁰¹. La problématique demeure d'une sensibilité politique identitaire particulièrement forte, le retour de ces réfugiés rencontrant une farouche opposition de la part de plusieurs groupes armés (Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain (APCLS), Maï-Maï Nyatura, Yakutumba) comme de nombreux membres des communautés « autochtones ». Il s'agit là d'un problème à la fois social et politique qui semble fortement susceptible d'aggraver davantage les tensions entre communautés et le conflit armé à l'est du pays¹⁰².

Une étude récente sur les dynamiques de rapatriement dans les territoires de Fizi et d'Uvira au Sud-Kivu conclut à la nécessité d'une meilleure prise en compte des tensions et des conflits locaux dans les programmes de réinstallation des populations réfugiées dans leur communauté d'origine¹⁰³. Un tel

99 PNDDR (2011). *Rapport d'évaluation des bénéficiaires du PNDDR : Synthèse*, document non publié.

100 Cette préoccupation a également été soulevée lors des ateliers de consultation menés avec des acteurs de la société civile dans le cadre de la recherche réalisée pour les besoins du présent rapport.

101 De nombreux autres réfugiés congolais vivent en dehors des camps au Rwanda. Il est difficile d'en évaluer le nombre.

102 International Alert (2010c). *Refugees in Eastern DRC. A Discussion Document*. Londres. Disponible sur <http://www.international-alert.org/resources/publications/refugees-eastern-drc>.

103 Action pour le développement et la paix endogènes (ADEPAE) et Solidarité des volontaires pour l'humanité (SVH) (2011). *Refugiés congolais du Sud-Kivu : Enjeux du retour dans les territoires de Fizi et Uvira*. Étude réalisée en partenariat avec le Conseil danois pour les réfugiés. Bukavu/Nairobi. Disponible sur <http://www.drc.dk/relief-work/the-great-lakes-civil-society-project/>.

constat renvoie là aussi à une plus grande implication des acteurs communautaires et des autorités locales dans la définition des stratégies de réintégration des réfugiés.

Médiation foncière

Du fait de l'importance des conflits fonciers à l'est de la RDC, et de leur lien direct avec le retour des réfugiés/déplacés, plusieurs grands projets de médiation foncière ont été mis en place par différentes ONG et, dernièrement, par ONU-Habitat dans les deux Kivus et en Ituri¹⁰⁴. L'intérêt des projets de médiation est de fournir une solution directe, bien qu'encore insuffisante, aux centaines (voire aux milliers) de conflits fonciers qui surviennent à l'est du pays, dans un contexte où les instances coutumières comme juridiques sont souvent en perte de vitesse, inefficaces, coûteuses ou perçues comme illégitimes par l'une ou l'autre des parties en conflit. La plus-value de ces projets est donc importante et elle est d'autant plus forte lorsque ceux-ci réussissent à intégrer les autorités locales et coutumières dans les processus de médiation. Ils participent à la mise en place de structures locales qui se chargent de mener les médiations, mais aussi de sensibiliser et d'informer les populations locales sur la législation foncière, etc. Toutefois, ces structures demeurent fortement dépendantes des financements externes et risquent fort de se désagréger après le retrait des partenaires internationaux¹⁰⁵. Ces projets ont formalisé des pratiques qui existaient néanmoins déjà à l'échelon local, le recours à la médiation faisant partie des pratiques locales bien rodées visant à résoudre les conflits entre individus, même si l'ampleur et le mode de fonctionnement des pratiques plus informelles de médiation demeurent assez peu documentés.

Ces médiations ciblent essentiellement des conflits interindividuels entre deux parties se disputant une même terre. Plus rarement, elles peuvent intervenir sur des conflits fonciers de dimension collective, comme par exemple des conflits opposant deux communautés ou encore des petits agriculteurs face à des concessionnaires. Les difficultés rencontrées dans les médiations collectives sont plus complexes que dans les médiations interindividuelles et les succès sont dès lors moins garantis¹⁰⁶. Afin d'inscrire les médiations foncières dans la durabilité et de traiter certaines des causes structurelles des conflits fonciers, ces programmes ont intégré de nouvelles dimensions au fil du temps. Certains de ces programmes consistent par exemple à fournir une assistance technique aux institutions publiques afin de réconcilier coutumes et droit légal dans ce domaine, conformément aux orientations des nouveaux codes agricoles et fonciers. Une autre stratégie est d'aider à l'obtention de titres fonciers ou à la reconnaissance de titres émis par les leaders coutumiers locaux par les autorités administratives.

Malgré l'intérêt de ces programmes, leur faiblesse commune est qu'ils ne prennent pas en compte les causes structurelles à la base même des conflits fonciers les plus déstabilisateurs, à savoir les conflits de pouvoir opposant des groupes (intra ou intercommunautaires) entre eux, ou encore les dysfonctionnements propres aux institutions foncières (cadastre, etc.). Ils travaillent en outre relativement peu sur la dualité juridique qui marque le secteur foncier : les contradictions entre la loi foncière et les coutumes locales liées à la terre sont importantes et rendent possibles de multiples abus. Ainsi les centaines de conflits résolus par ces programmes de médiation foncière, comme nous l'avons affirmé un des responsables locaux d'ONU-Habitat, ne constituent-ils « qu'un pansement temporaire ».

Pour prétendre à la durabilité, ces processus de médiation dédiés aux conflits fonciers doivent s'accompagner d'un dialogue de plus grande ampleur entre les acteurs et les autorités qui ont compétence ou ont une influence sur les dynamiques politiques locales à la base des conflits fonciers. Il s'agit en l'occurrence d'établir des accords entre les communautés sur la répartition et la gestion des

104 Ces projets ont été mis en place notamment par le HCR, le Conseil norvégien pour les réfugiés, Réseau Citoyens-Citizens Network Justice et Démocratie (RCN) en Ituri, et, plus tardivement, par ONU-Habitat.

105 Le cas de la Commission foncière de l'Ituri est frappant à cet égard. Institution étatique, cette entité a d'abord bénéficié du soutien de RCN, période à laquelle elle menait un travail positif de médiation sur le terrain. Suite au retrait de RCN faute de financements, la Commission n'a plus eu de partenaire international (et donc de financements) pendant plusieurs mois, jusqu'à ce qu'ONU-Habitat reprenne le projet avec des fonds du HCR. Durant cette période de transition, la Commission n'a plus fonctionné. Entretien avec le chef d'antenne ONU-Habitat, Bunia, mars 2012.

106 Pour plus de détails sur le recours à la médiation comme moyen de résolution de conflits, voir International Alert [2010d]. *La paix à petits pas. Inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'est de la République démocratique du Congo. Cas du Nord et du Sud-Kivu*. Londres. En particulier les pages 27 à 31. Disponible sur <http://www.international-alert.org/fr/resources/publications/la-paix-a-petits-pas>.

terres et du pouvoir local, notamment en rapport avec le retour des réfugiés et des déplacés. Faire de la médiation foncière, alors que, dans certaines parties des Nord et Sud-Kivu, de nouveaux conflits fonciers éclatent du fait de groupes armés qui chassent des familles, ne peut qu'aboutir à un cycle de conflits et de médiations. En outre, ces programmes de médiation peuvent se retrouver instrumentalisés par les agendas locaux¹⁰⁷. Dans la plupart des conflits fonciers collectifs, la distribution du pouvoir entre les communautés et les individus puissants se trouve au cœur du problème et grève toute possibilité de résolution durable des tensions foncières par le seul biais de petites médiations à caractère interindividuel.

Le point central pour la résolution des tensions locales est nécessairement lié à la mise en place d'un réel processus de réconciliation entre les différents acteurs et personnes touchées par les conflits, et ce, aux différents niveaux, local, provincial, national et régional. Tant qu'une telle réconciliation n'aura pas lieu, tant que le système judiciaire restera peu fonctionnel, et tant qu'il n'existera aucune politique foncière du gouvernement national et provincial, les initiatives de médiation ou de conciliation des conflits fonciers seront peu susceptibles de prétendre à la durabilité.

2.5 La société civile, acteur de changement ?

Faiblesses de la société civile

La société civile de l'est de la RDC constitue un acteur important du secteur de la consolidation de la paix : elle a joué un rôle de premier plan lors des grandes discussions politiques et accords de paix au niveau « Track II » (cf. sa participation à la Conférence nationale souveraine (CNS) en 1991-92, aux accords de Sun City en 2002 ou à la conférence de Goma en 2008) et elle continue de s'impliquer dans des initiatives sur le terrain à tous les niveaux des communautés¹⁰⁸. Quelque 171 organisations de la société civile – souvent des organisations locales œuvrant avec le soutien d'ONG internationales – sont actives dans le domaine de la paix pour les seules provinces du Nord et du Sud-Kivu¹⁰⁹. Leurs activités portent essentiellement sur la sensibilisation, l'éducation en matière de paix, le renforcement des capacités (formations), le plaidoyer ou la médiation, la conciliation et l'arbitrage. Les conflits abordés sont surtout des conflits locaux fonciers et/ou intrafamiliaux et plus rarement des conflits économiques ou armés¹¹⁰. Pas moins d'une trentaine d'initiatives de paix ont été analysées lors des ateliers menés pour les besoins du présent rapport avec les membres de la société civile. Celle-ci est donc impliquée dans de nombreuses initiatives de paix à l'est de la RDC, telles que, par exemple, les « Barzas » intercommunautaires qui promeuvent le dialogue entre les différentes communautés et s'enracinent dans les traditions locales, la mise en place de nombreux noyaux locaux de médiation, de conciliation ou d'alerte ou encore dans des activités de surveillance des exactions et d'amélioration des déclarations des actes de violence et de la réaction apportée à ceux-ci.

Malgré cette forte implication dans les activités de paix, la société civile congolaise s'efforce de remplir un rôle stratégique, pertinent et constructif pour engendrer un plus fort impact en matière de transformation durable des conflits et de paix. En particulier, sa capacité à dialoguer de manière constructive avec les autorités politiques et à engager celles-ci vers des actions de paix, de réforme et de redevabilité accrue envers les citoyens demeure faible. Ce constat est clairement ressorti des

107 Par exemple, à Fataki, en Ituri, les leaders Lendu affirment qu'ONU-Habitat n'a pas « tenu ses promesses » étant donné que, d'après eux (en s'appuyant néanmoins sur certains principes internationaux en rapport avec le droit des personnes déplacées de récupérer leurs terres), les médiations menées avec ONU-Habitat devaient forcément aboutir à la récupération des terres par les personnes déplacées Lendu et donc à « vider les Hema de leur Fataki natal » afin que les Lendu puissent récupérer le contrôle de la localité. Entretien réalisé avec un agent d'ONU-Habitat, Bunia, mars 2012.

108 Les participants aux ateliers de Bukavu et de Goma ont souligné l'importance de la conférence de Goma qui avait illustré la nécessité d'instaurer un dialogue pour résoudre durablement les conflits de l'est de la RDC, bien que le caractère très politisé de la conférence ait été reconnu par les participants.

109 International Alert (2010d). Op. cit.

110 Ibid.

échanges menés lors des ateliers avec des membres de la société civile à Bukavu, Goma et Bunia¹¹¹ pour les besoins du présent rapport. Cette faiblesse fondamentale de la société civile peut s'expliquer par sa difficulté à se positionner de manière cohérente, claire et constructive par rapport à trois types d'acteurs : « sa base », soit les populations locales dont la société civile tire (ou assure tirer) sa légitimité ; les autorités politiques du pays ; et les acteurs internationaux. Les relations qu'elle entretient avec ces trois types d'acteurs sont problématiques et empêchent de nombreuses organisations congolaises de se définir un rôle réellement pertinent et moteur de changement. Cette faiblesse se résume par trois grandes caractéristiques de la société civile congolaise : elle est fortement politisée et traversée par des enjeux de pouvoir ; elle est souvent organisée sur une base ethnique, les différentes organisations locales étant très souvent associées à telle ou telle communauté dont elles défendent les intérêts ; enfin, elle est fortement impulsée par les bailleurs, qui tendent à orienter les organisations de la société civile vers leurs propres priorités prédéterminées dans tel ou tel secteur d'intervention, sans appuyer leurs programmes sur des analyses rigoureuses de leur contexte d'intervention.

Le fait qu'elle soit politisée illustre la relation problématique que les acteurs de la société civile entretiennent avec les acteurs du pouvoir. Un observateur affirme à juste titre : « La société civile est un lieu de compétition politique, synonyme d'opportunité et de pouvoir, difficilement distinguable de la sphère politique¹¹². » Elle entretient des relations « incestueuses » avec les acteurs du pouvoir et sert souvent de tremplin à une carrière politique. Il n'est ainsi pas rare que certains de ses membres soient récupérés ou instrumentalisés par les acteurs politiques. La société civile est donc fortement perméable aux enjeux de pouvoir qui traversent la sphère politique, ce qui l'empêche de mettre en œuvre de réelles stratégies de plaidoyer ou de dialogue constructif avec les autorités et met à mal sa neutralité et sa légitimité.

La société civile tire en partie sa légitimité de « la base » (soit les populations locales de telle ou telle zone) qu'elle est supposée représenter ou défendre. Beaucoup d'organisations mettent ainsi en place des bureaux locaux qui leur permettent de maintenir un lien avec cette « base » et de se tenir informées de ce qui s'y passe. Cette « base » n'est toutefois pas neutre mais fait référence à une zone spécifique qui correspond très souvent à un « territoire ethnique ». Aussi, au moment de leur création, était-il très fréquent de voir naître telle association pour le développement du Bushi, telle autre pour le développement et la paix à Minembwe, à Bunyakiri ou à Fizi, etc. Les associations de la société civile sont donc souvent des représentants d'une « base ethnique » spécifique, dont elles défendent les intérêts particuliers. Cette caractéristique renforce la compétition et les enjeux de pouvoir qui traversent certaines parties de la société civile, chaque association ayant tendance à œuvrer prioritairement pour sa zone ou sa communauté.

Enfin, les acteurs de la société civile entretiennent encore des relations ambiguës avec les partenaires et organisations internationaux, vis-à-vis desquels ils se trouvent dans une relation de dépendance financière. Situées au bas de la hiérarchie qui caractérise les relations entre acteurs nationaux et internationaux, les associations locales se limitent souvent à un rôle de simple exécutant de programmes définis et conçus par des agences internationales. Cette relation de dépendance freine les organisations congolaises dans le développement de stratégies innovantes en matière de paix. Plus grave encore, elle empêche l'émergence d'organisations ayant un positionnement stratégique fort, cohérent et spécialisé, les organisations ayant tendance à multiplier leurs secteurs d'intervention en fonction des appels d'offres des bailleurs. Elle empêche aussi le maintien de l'expertise et des compétences au sein de la société civile, le personnel le plus compétent étant presque systématiquement absorbé par les organisations internationales. Cette relation de dépendance et de hiérarchie contribue à maintenir l'ensemble de la société civile dans une position de faiblesse structurelle, ce qui pose un réel problème quant à l'impact à long terme de la présence internationale. Les agences internationales devraient commencer à réfléchir à leur mode de fonctionnement et aux relations de pouvoir qu'elles entretiennent avec les acteurs de la société civile locale.

111 Le même constat est développé par Alexandra Bilak : A. Bilak (2009). « La société civile face à l'État : vers une transformation positive des conflits », dans T. Trefon (s.dir.). *Réformes au Congo (RDC). Attentes et désillusions*. Tervuren : L'Harmattan. p. 155-170.

112 Ibid. p. 157.

Solutions alternatives clés émanant de la société civile

Vu le contexte global décrit ci-dessus et son impact sur la société civile, cette partie met en évidence certaines des initiatives de la société civile qui se distinguent car elles évitent les écueils identifiés plus haut. Il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive. Ces projets proposent une démarche alternative et particulièrement intéressante en matière de consolidation de la paix qui offre un contraste intéressant par rapport aux interventions techniques menées au titre des cadres du STAREC et d'ISSSS¹¹³.

Il s'agit d'une part d'une activité de plaidoyer menée par le Syndicat de défense des intérêts paysans (SYDIP) et la Fédération des organisations de production agricole du Congo (FOPAC), en rapport avec les négociations qui ont abouti à l'élaboration du nouveau code agricole et, d'autre part, de processus de recherche-action participative et de dialogue mis en place par les partenaires de l'Institut Vie et Paix (IVP), à savoir l'Action pour la paix et la concorde (APC), le Réseau d'innovation organisationnelle (RIO) et l'Action pour le développement et la paix endogènes (ADEPAE)¹¹⁴. Enfin, le programme de détraumatisation et de réhabilitation des victimes du conflit à travers des activités artistiques élaboré par l'École de la Paix à Bunia est lui aussi d'un grand intérêt.

La première initiative était un plaidoyer autour du nouveau code agricole mené par une coalition de syndicats paysans et d'organisations de la société civile. Leurs doléances et recommandations liées au code agricole ont été définies dans le cadre de différentes consultations populaires au Nord-Kivu et portées auprès des décideurs par des représentants des trois organisations. De cette manière, certaines préoccupations clés des paysans ont pu être intégrées au code agricole, après d'intenses négociations. Les autres initiatives menées par APC, RIO et ADEPAE et soutenues par l'IVP sont des démarches de recherche-action participative qui aboutissent à la mise en place d'un processus de dialogue partant de la base et rassemblant des acteurs locaux et les autorités politiques. L'objectif de ces dialogues est de faire s'accorder les acteurs clés des problématiques abordées – en s'appuyant sur des informations et une analyse objective – sur des pistes de solutions à mettre en œuvre pour sortir du conflit. Les autorités et d'autres acteurs sont ainsi chargés du suivi de la mise en œuvre de ces solutions.

Ces deux démarches, bien que différentes, partagent certaines caractéristiques qui se retrouvent trop rarement dans les autres initiatives de paix menées à l'est de la RDC, à savoir :

- Elles se caractérisent toutes deux par une forte implication des acteurs locaux dans la définition du contenu et des solutions à mettre en œuvre pour résoudre durablement les problèmes abordés. Les acteurs locaux sont choisis sur base de leur légitimité, de leur influence et de leur expertise par rapport à la problématique abordée.
- Elles essaient, avec plus ou moins de succès, de faire remonter les préoccupations des acteurs locaux vers les autorités hiérarchiques des niveaux supérieurs, soit provinciales, soit nationales. Elles contribuent donc directement à l'instauration de « contrats sociaux » et d'une redevabilité gouvernementale en RDC.
- Elles visent à la mise en place de solutions adaptées localement, prenant directement en compte le vécu des acteurs locaux, et abordent les dimensions structurelles des tensions et conflits.
- Si le résultat final de ces actions est crucial, le processus par lequel elles aboutissent à ce résultat est tout aussi important car il permet de « réunifier des espaces gouvernables¹¹⁵ » de différents niveaux, de rapprocher gouvernés et gouvernants et de promouvoir des dynamiques de redevabilité. Elles favorisent de ce fait l'établissement progressif d'une gouvernance plus inclusive, transparente et démocratique. Ce processus n'a toutefois rien d'évident : il est fait d'avancées et de reculs et

113 D'autres initiatives auraient encore pu être abordées, telles que les programmes mis en place par Pole Institute au Nord-Kivu, par l'Observatoire de gouvernance et paix (OGP) au Sud-Kivu ou encore par le Réseau Haki Na Amani en Ituri. Notre objectif ici n'est pas de dresser un bilan exhaustif mais plutôt d'attirer l'attention sur l'existence de démarches alternatives, particulièrement pertinentes et malheureusement encore trop marginales.

114 Ces deux initiatives ont été décrites et analysées par International Alert (2010d). Op. cit. Sur le travail de l'Institut Vie et Paix en RDC, voir aussi A. Bouvy (2010). « Construire la paix par le bas : l'expérience de l'Institut Vie et Paix aux Kivu » dans T. Vircoulon (s.dir.), *Les coulisses de l'aide internationale en République démocratique du Congo*. Paris : L'Harmattan.

115 International Alert (2010d). Op. cit. p. 48.

n'est jamais assuré d'aboutir totalement. Il reflète en ce sens la nature profondément négociée des solutions à mettre en œuvre. En effet, seules des solutions négociées de manière inclusive entre tous les acteurs sont susceptibles d'être viables dans le long terme.

On peut encore noter que la démarche de l'IVP accorde une grande place à la recherche et à l'analyse, illustrant ainsi l'importance d'une compréhension fine et précise des conflits pour pouvoir les résoudre¹¹⁶. La principale difficulté qu'elle rencontre tient dans l'appropriation de la démarche de dialogue et de suivi des pistes de solutions par les acteurs et les autorités impliquées.

La troisième initiative menée par l'École de la Paix à Bunia est encore différente des deux autres mais partage néanmoins certaines caractéristiques. Elle consiste à détraumatiser et réhabiliter d'anciens enfants soldats ayant appartenu à des groupes armés opposés au travers d'activités créatrices telles que le chant, la bande dessinée et le théâtre. En élaborant et mettant en scène des histoires basées sur leur propre vécu, les enfants partagent leurs expériences, surmontent leur traumatisme et se rapprochent les uns des autres alors même qu'ils ont appartenu à des groupes ennemis. Les enfants sont ensuite appelés à présenter leur histoire à leurs parents et à les impliquer directement dans la dynamique de rapprochement. L'initiative, entièrement construite autour du vécu des enfants, transforme de manière ludique et créative le traumatisme des enfants en une force positive de changement social, aspect souvent déficient dans le cadre des initiatives plus classiques de prise en charge des victimes.

Ces quelques initiatives portées par les acteurs de la société civile constituent des alternatives particulièrement pertinentes et intéressantes aux grands programmes plus standard et classiques. Pourtant, ces initiatives demeurent très marginales dans l'ensemble de la réponse qui vise à mettre fin aux conflits à l'est de la RDC. Les principes sur lesquels se basent ces initiatives devraient inspirer l'ensemble du secteur de la consolidation de la paix, qu'il s'agisse d'acteurs gouvernementaux, internationaux ou locaux.

116 À titre d'exemple, les rapports de l'APC sur le territoire de Kalehe et de RIO, Arche d'Alliance et ADEPAE sur les conflits dans le sud du Sud-Kivu.

3. Sortir de l'impasse : vers une nouvelle vision de la paix

Il est clair que les différents programmes mis en œuvre par le gouvernement et les partenaires internationaux afin de ramener la paix dans l'est de la RDC ont échoué. Suite à des élections qui, selon de nombreux observateurs, ont été mal organisées et manquaient de crédibilité, et à la recrudescence du conflit armé dans l'Est, de nombreuses organisations ont entrepris de réévaluer leurs actions dans le pays, et d'examiner la meilleure manière de rediriger leurs efforts afin d'avoir un impact concret sur la stabilisation, la consolidation de la paix et la bonne gouvernance.

Compte tenu de la disparité entre les aspects politiques et structurels des conflits dans l'est de la RDC d'un côté, et de la réponse principalement technique qui a pour l'instant été proposée de l'autre, les acteurs désirant amener la paix et la stabilité dans cette région doivent élaborer une nouvelle génération de stratégies et d'interventions de consolidation de la paix. Les conflits qui continuent à ravager l'est de la RDC sont fondamentalement politiques, et prennent leurs racines dans la longue histoire de la région. Ils comptent plusieurs facettes et des acteurs variés, aux motivations aussi contradictoires et changeantes que les liens qui les unissent. Les conflits sont principalement alimentés par la manière dont le pouvoir, les terres et d'autres ressources sont gérés et distribués entre différents groupes qui revendiquent parfois des droits sur la base de différents facteurs normatifs opposant les pratiques coutumières à la législation formelle de la RDC. Cette dynamique de compétition pour l'accès au pouvoir et aux ressources est présente aux niveaux provincial et national, ce qui explique la tension continue entre les systèmes centralisés et décentralisés de gouvernance. Ces dynamiques de conflit locales et nationales se situent aussi dans le contexte des dynamiques régionales. Elles ont été aggravées par deux guerres régionales particulièrement sanglantes entre des groupes locaux, nationaux et régionaux cherchant à satisfaire leurs intérêts respectifs. La complexité des conflits congolais semblant en partie découler de ce lien entre les dynamiques locales, nationales et régionales, la réponse apportée doit suivre des axes différents, toucher plusieurs niveaux et se fonder sur une approche à long terme.

Ces caractéristiques font qu'il est impossible d'apporter une réponse rapide aux conflits dans l'est de la RDC, même avec des programmes multisectoriels ambitieux. Une solution durable ne sera possible qu'en transformant les structures sociales et politiques de la société congolaise : il s'agit d'un processus historique, qui doit suivre un calendrier d'une ou deux décennies prenant en compte les opérations de l'État à tous les niveaux, la relation entre l'État et le peuple, le sentiment d'appartenance nationale, un réel désir de la part des citoyens congolais de vivre ensemble, et le niveau d'intégration des territoires nationaux et régionaux.

L'une des contraintes posées à une consolidation de la paix efficace dans l'est de la RDC est l'incapacité des interventions à adopter une telle vision à long terme. Cela s'explique par des facteurs variés, notamment la nécessité pragmatique et politique dans les pays occidentaux d'afficher des résultats justifiant les ressources allouées au développement international. Cependant, le manque d'impact de la consolidation de la paix en RDC à ce jour est avant tout dû à une analyse incorrecte du contexte. Si les acteurs de la consolidation de la paix dans l'est du pays sont incapables ou refusent de décrire correctement les problèmes et leurs causes, ils ne risquent pas d'identifier des solutions, et ils auront tendance à persister à mettre en œuvre des actions ayant des effets positifs limités sur le terrain. Les stratégies futures doivent mieux prendre en compte la nature réelle des conflits qui touchent l'est du pays, en se focalisant sur leurs dimensions fondamentalement politiques et structurelles, et en se basant sur des analyses contextuelles détaillées et empiriques, et non pas sur de vagues hypothèses. Cependant, comme ce rapport l'a démontré, la majorité des opérations mises en œuvre depuis les accords de paix de 2002 ont pris la forme d'opérations principalement techniques et à court terme, sur deux ou trois ans, avec une approche descendante généralement menée par les organisations extérieures.

Encadré 2 : Erreurs d'analyse entravant l'efficacité de la consolidation de la paix dans l'est de la RDC

Trois erreurs d'analyse courantes peuvent être identifiées. Elles sont fréquemment recyclées par les acteurs de la consolidation de la paix dans l'est de la RDC, principalement au sein des organisations internationales, mais aussi dans les ONG locales qu'elles financent. Ces idées reçues concernent le fonctionnement de l'État ; l'état de la sécurité dans l'est du pays ; et les niveaux d'analyse prioritaires des conflits dans l'est de la RDC (local, national et régional).

- *État faible ou État patrimonial ?* L'une des pierres d'angle de la stratégie de stabilisation et de consolidation de la paix de la communauté internationale est le « renforcement de l'État », qui semble partir de l'hypothèse que l'État congolais est faible et doit être renforcé à l'aide d'un soutien technique et financier. Cette analyse sous-estime la nature structurelle d'un État qui, depuis sa création, est patrimonial, clientéliste et considéré par un grand nombre de ses citoyens comme étant prédateur, servant les intérêts politiques et économiques de l'élite, et s'appropriant des ressources qui devraient être consacrées au développement du pays. Cette description ne s'applique pas uniquement au régime actuel : il s'agit d'un aspect fondamental de ce système et de la culture politique du pays, dont le régime actuel a hérité. Dans un tel contexte, les élections, qui sont normalement considérées comme un jalon important du processus de renforcement de l'État, sont organisées afin de légitimer le régime aux yeux du monde, et non pas pour arriver à une gouvernance réellement démocratique¹¹⁷. C'est aussi en grande partie vrai de nombreuses réformes institutionnelles promulguées par les partenaires internationaux du pays, et que les autorités congolaises tardent à appliquer. Les citoyens congolais n'exigent pas la démocratie. Ils ne participent pas à la gestion des affaires publiques, et développent des stratégies pour pallier les défaillances de l'État et assurer leur survie¹¹⁸. Les efforts continus visant à renforcer l'État sans comprendre les motivations tactiques qui le poussent à participer à ce discours risquent d'avoir des effets négatifs.
- *Sécurité dans l'Est.* Depuis les accords de paix de mars 2009 qui visaient à mettre fin au conflit armé, qui a pourtant repris en avril 2012, le gouvernement affirme que l'Ituri et les Kivus sont entrés dans une phase « post-conflit ». Les accords de paix ont permis à un grand nombre d'anciens rebelles (du CNDP, du PARECO et d'autres groupes) de rejoindre l'armée nationale, et ils ont aussi mené au retour de milliers de personnes déplacées dans leurs villages. Cependant, le processus d'intégration avec les forces armées a été pour le moins tendu, car les ambitions politiques des groupes les plus importants n'ont pas été prises en compte, et les conditions dans les Kivus ont continué à permettre à une douzaine de groupes armés de tirer profit de la violence. La prédominance d'interventions d'urgence dans l'est de la RDC entre 2009 et 2012 illustre bien le contraste entre ce discours et la réalité sur le terrain : plusieurs nouveaux groupes armés se sont formés, et les groupes existants ont poursuivi leurs activités. Le conflit violent et tenace s'est poursuivi pendant cette période, surtout dans les régions éloignées des petites et grandes villes, en dépit de la relative stabilité constatée dans certaines régions suite au rapprochement entre les présidents de la RDC et du Rwanda en janvier 2009. Le refus du gouvernement de reconnaître non seulement les causes du conflit armé mais ses nombreux impacts durables (déplacement des populations, méfiance entre les différentes communautés, violences récurrentes, etc.) dans l'Ituri et les Kivus dissuade de nombreux acteurs internationaux de remettre en cause son opinion (et donc d'élaborer des interventions appropriées), même si certains d'entre eux la réfutent. La distance entre l'est du pays et les centres décisionnels/sièges des agences à Kinshasa explique en partie cet état de fait. Cette situation a sans doute mené à des opportunités ratées, par exemple après le rapprochement entre les Présidents congolais

117 En dépit de l'organisation d'élections, le désir des régimes au pouvoir de conserver le pouvoir à tout prix a été clairement démontré dans un rapport récent sur la démocratisation dans la région des Grands Lacs : K. Berwouts (2012). *L'ombre des urnes et des armes sur les Grands Lacs*. Bruxelles : Réseau européen pour l'Afrique centrale.

118 Par exemple, les parents qui paient les salaires des enseignants, et la mobilisation de la société civile pour contribuer aux salaires des troupes des FARDC. En juin 2012, pendant la crise de la sécurité qui a émergé dans le Nord-Kivu, le président de la société civile a fait appel à la population, en demandant que chaque personne donne un dollar pour contribuer au salaire des troupes.

et rwandais, qui a semblé présenter l'espoir d'actions s'attaquant aux causes profondes des conflits récurrents dans l'est du pays, mais en pure perte.

- *Ignorer le niveau « local » et les liens entre les différents niveaux d'analyse.* Les acteurs et institutions internationaux mettent souvent l'accent sur les questions régionales et nationales dans leur analyse des conflits violents dans l'est de la RDC, et ce faisant, ils ignorent le plan local, ou ne lui accordent qu'un examen rapide¹¹⁹. La majorité des acteurs internationaux se focalisent exclusivement sur les dynamiques régionales et nationales, qui sont plus faciles à déterminer, alors que la compréhension des dynamiques locales (moins visibles) nécessite une recherche empirique pour laquelle les capacités manquent souvent. Une autre raison expliquant cette focalisation sur les questions nationales et régionales est tout simplement liée au fonctionnement des institutions internationales : leur mandat les incite à s'adresser avant tout au gouvernement central, et pas aux représentants locaux (et encore moins aux communautés elles-mêmes). Pourtant, comme ce rapport l'a démontré, les conflits dans l'est de la RDC sont profondément enracinés dans les dynamiques des conflits locaux (provinces et sous-provinces) résultant des liens entre le pouvoir (gouvernance), la terre (et autres ressources) et l'identité communautaire. Même quand les agences interviennent au niveau local, les programmes sont souvent basés dans d'autres contextes, avec des adaptations minimales et des efforts limités de coordination avec les parties prenantes nationales ou provinciales. La complexité et la durée de la violence touchant l'est du pays peuvent en grande partie s'expliquer par la manière dont les intérêts et acteurs nationaux et régionaux se surimposent aux dynamiques de conflit locales préexistantes. Cela souligne le besoin de prendre en compte les trois niveaux pendant l'analyse des conflits et le développement de solutions appropriées¹²⁰. Les opérations se focalisant sur un niveau particulier doivent prendre en compte tout lien avec les deux autres niveaux afin de pouvoir « agir sur le plan local » tout en « menant une réflexion sur le plan mondial¹²¹ ».

Le manque de réponse réellement spécifique aux contextes des conflits et les difficultés rencontrées par la consolidation de la paix dans l'est de la RDC risquent d'avoir des effets pernicieux. Les interventions post-conflit standard des agences ne fonctionnent tout simplement pas. La responsabilité de ces échecs est à imputer non seulement aux agences elles-mêmes, mais aussi au gouvernement congolais, qui encourage de manière délibérée une conversation technique, et non pas politique, avec ses partenaires de la consolidation de la paix. Afin de renforcer sa souveraineté, maintenant que les élections ont confirmé sa légitimité, le gouvernement rechigne de plus en plus à offrir aux agences la chance d'influencer les orientations politiques du pays, au premier rang desquelles les réformes de la gouvernance. Dans d'autres cas, les programmes sont mis en œuvre par une société civile congolaise divisée et dont la légitimité ne cesse de s'effriter. Une éthique d'intervention technocratique ne peut pas faire espérer une transformation en profondeur, car elle a tendance à s'attaquer de manière souvent superficielle aux conséquences des problèmes.

3.1 Recommandations

Compte tenu de l'impasse actuelle, il est urgent d'élargir la gamme des interventions possibles et d'élaborer de nouvelles approches pour établir la paix dans l'est de la RDC. Elles doivent se fonder sur une base réaliste et empirique, à la fois inventive et qui exploite les dynamiques sociales et politiques favorables mises en place par des acteurs congolais. Les parties prenantes doivent être prêtes à réaliser une analyse franche des causes réelles et des dynamiques sous-jacentes aux conflits, et à oublier les hypothèses mal

119 Voir S. Autesserre (2010). Op. cit.

120 Pour plus d'informations sur l'importance relative des dynamiques locales, régionales et nationales, voir le débat entre Autesserre et Jason Stearns sur le blog de Congo Siasa, « So how do we help the Congo (Part III) », 15 juillet 2012. Disponible sur <http://congosiasa.blogspot.co.uk/2012/07/guest-post-so-how-do-we-help-congo-part.html>.

121 Voir le blog de Congo Siasa, blog du directeur de l'Institut Vie et Paix pour la RDC, Pieter Vanholder, et le coordinateur de l'ONG APC Deo Bumma, « So how do we help the Congo », 9 juillet 2012. Disponible sur <http://congosiasa.blogspot.co.uk/2012/07/guest-blog-so-how-do-we-help-congo.html>.

avisées décrites ci-dessus afin d'élaborer des stratégies de consolidation de la paix ayant une chance de réussir. Celles-ci doivent comprendre un renforcement de la capacité des acteurs détenant un pouvoir réel et tenant à promouvoir la paix, en leur fournissant les incitations et l'aide dont ils ont besoin.

Ce rapport ne prétend pas avoir trouvé une « formule magique » pour régler les problèmes qui touchent la RDC ; ses auteurs sont parfaitement conscients du fait qu'une telle solution n'existe pas. Il n'a pas non plus pour mission de proposer des recommandations détaillées pour chaque secteur spécifique (sécurité, justice, foncier, etc.), bien que certaines priorités découlant du rapport soient mises en lumière ci-dessous. Au lieu de cela, il vise à proposer une approche qui permettra de réorienter les interventions vers une nouvelle vision de la paix dans l'est du pays et, c'est à espérer, de mener à une nouvelle génération de programmes et de stratégies plus à même d'apporter des résultats positifs à long terme. Cette section va maintenant décrire plusieurs propositions visant à contribuer à l'élaboration d'approches pouvant mener à une nouvelle vision de la paix dans l'est de la RDC.

i. Une définition correcte du problème basée sur une analyse solide

Comme il est expliqué plus haut, un facteur important expliquant le faible impact des programmes existants est que les principaux éléments des réponses apportées à ce jour se fondent sur une compréhension généralement erronée des réalités congolaises et des dynamiques du changement social et politique à l'œuvre en RDC. Dans ce contexte, ce rapport émet les recommandations suivantes :

- Les agences promulguant la paix dans l'est de la RDC doivent reconnaître les réalités qui influencent la formation de l'État en RDC, et passer d'idées reçues sur sa faiblesse à une compréhension plus nuancée du système patrimonial. Cela permettrait d'identifier plus précisément les points d'entrée pouvant mener à un changement constructif.
- De gros efforts mis en œuvre par les acteurs internationaux pour améliorer le suivi et l'analyse fondés sur des preuves de l'évolution de la sécurité, et pour encourager le gouvernement congolais à assumer ses responsabilités dans ce domaine, devraient être initiés et amplifiés. Cela permettrait de mieux définir les problèmes et les solutions et de s'éloigner des concepts fictifs et confus qui ont dominé la période récente.
- Il est urgent de mener des actions délibérées afin d'enrichir les connaissances empiriques relatives à toute une gamme de problématiques et de perceptions pertinentes à la transformation des conflits et à la consolidation de la paix au niveau local dans l'est de la RDC.
- Les agences devraient s'efforcer de mettre les preuves et l'analyse au cœur de la planification stratégique des agences et entre les agences, afin de garantir des liens solides entre les interventions locales, nationales et régionales.

ii. Adopter une approche résolument politique de la consolidation de la paix

La consolidation de la paix cherche à influencer l'évolution politique, économique et culturelle de la société. Des initiatives menant à un changement durable dépendront entièrement de l'émergence d'une volonté parmi les acteurs internationaux et locaux de travailler sur les aspects politiques de leurs efforts de consolidation de la paix. La nature prédatrice, corrompue et clientéliste du pouvoir en RDC, et la concurrence politique intense et fondée sur des bases ethniques, sont des problèmes qui doivent être attaqués de front. Ce jeu politique à somme nulle, qui a des implications profondes pour l'économie politique et la distribution de la richesse dans le pays, aggrave la frustration des « petites » communautés et attise régulièrement les tensions intercommunautaires. Les élections et les limites administratives actuelles continuent à marginaliser certaines communautés, causant un sentiment de frustration qui peut mener à l'utilisation de la violence armée afin de s'attribuer un pouvoir politique et économique. Aucun mécanisme n'est encore en place pour prendre en charge la dimension communautaire du jeu politique. Pour pallier cette lacune, ce rapport émet les propositions suivantes :

- Les agences doivent intégrer la redevabilité à l'ensemble des interventions et des programmes dans tous les secteurs, qui doivent être alimentés par une analyse détaillée de l'économie politique par les parties prenantes.

- Le système congolais de représentation politique doit être réformé afin qu'il soit adapté aux réalités sociales, communautaires et historiques du pays.
- Les questions renvoyant à l'identité et à la politique doivent être intégrées aux programmes de résolution des conflits fonciers, en allant au-delà d'une approche purement juridique.
- La concurrence entre les communautés locales et les centres du pouvoir provincial et national pour la gestion des ressources naturelles doit être prise en compte pendant le développement d'interventions visant à améliorer la transparence du secteur minier.

iii. Développer une vision collective, claire et à long terme de la paix en RDC

Une autre étape critique menant à une nouvelle génération d'initiatives de consolidation de la paix dans l'est de la RDC, fondée sur une compréhension plus empirique des « problèmes », doit être la définition d'une vision commune de la forme que doit prendre une paix durable. Une vision aussi large et à long terme doit incorporer le potentiel du pays vis-à-vis du développement d'un système de gouvernance stable et efficace, d'une société plus ouverte et inclusive, et d'une économie dynamique et équitable profitant à tous les citoyens congolais, à tous les niveaux. Elle mettrait en lumière les dividendes positifs qui découleraient aussi de la paix en RDC en termes d'unité nationale et de coopération régionale.

L'un des piliers de cette nouvelle vision de la paix consistera à fonder les actions sur ce qui est actuellement disponible, et donc à exploiter les pratiques déjà en place et jugées utiles par les acteurs congolais¹²². Il est important d'inclure toutes celles qui ont eu un impact concret, qu'il soit positif ou négatif, sur les conflits et les dynamiques du changement social, politique et sécuritaire. Ainsi que les autorités politiques et administratives locales, il faudra encourager la participation des leaders coutumiers, des leaders communautaires, des opérateurs économiques, des représentants de la société civile et des leaders religieux. Il est également essentiel de réaliser une analyse approfondie du rôle des femmes au sein de ces rapports de force, en allant au-delà de la place centrale qu'elles occupent sur le plan social et économique.

Un processus structuré de dialogue ascendant, impliquant le gouvernement, ses partenaires internationaux et tous les principaux segments de la population, visera à élaborer un cadre décrivant les grandes lignes d'une paix durable et qui pourrait servir de tremplin vers la paix. Ce cadre serait défini, approuvé et validé par toutes les parties à l'issue d'un processus de dialogue structuré démarrant dans les territoires, puis révisé et retravaillé au niveau provincial (dans les deux Kivus et dans le district de l'Ituri), avant de culminer en un dialogue national. Il pourrait même être élargi afin de stimuler le dialogue avec les pays voisins afin que sa mise en œuvre repose sur une collaboration à l'échelle de la région entière. Dans l'idéal, tous les partenaires internationaux de la RDC, y compris la Chine, y participeraient afin d'éviter les influences externes contradictoires et semant la discorde.

Le processus menant à une vision partagée de la paix favoriserait dans la pratique des niveaux plus élevés de convergence et de conviction entre des parties prenantes partageant des objectifs communs. En plus de cela, le processus de dialogue et l'articulation d'une feuille de route plus claire pourraient suffire à générer une meilleure cohésion sociale, tout en responsabilisant les autorités congolaises, dont le manque d'engagement politique aux efforts de stabilisation a constitué un obstacle significatif à ce jour. Le gouvernement national transférerait aux gouvernements provinciaux des Kivus et de la Province Orientale (spécifiquement le district de l'Ituri) la responsabilité d'initier et de gérer le dialogue au niveau des territoires et des provinces.

¹²² Le paradigme de la réelle gouvernance, qui est mentionné dans la section 1 de ce rapport, offre un point de départ particulièrement pertinent pour développer des initiatives de paix basées sur les réalités sur le terrain, et non pas sur la théorie. Il souligne l'importance que revêt une meilleure compréhension des dynamiques de pouvoir réelles, et souvent informelles, à différents niveaux, ainsi que l'identification des personnages clés (représentants de l'État ou non) et les liens qui les unissent.

Il s'agirait d'un processus complexe et sans issue clairement définie, en dents de scie, et cherchant à parvenir à un accord entre des acteurs clés à l'égard de la meilleure voie à suivre pour mettre fin aux conflits, et pour mettre la pression sur les acteurs qui rechignent à trouver une solution durable.

Des feuilles de route focalisées sur la réforme de secteurs spécifiques (justice, sécurité, administration publique et gouvernance) pourraient être produites sur la base de cette vision nationale. Elles devraient aussi se baser sur des recherches empiriques détaillées, comme il est indiqué ci-dessus. Ce processus devrait adopter une approche montante : chaque feuille de route locale devrait être approuvée par le niveau le plus élevé (provincial et national). Dans l'ensemble, ce processus permettrait d'identifier des solutions innovatrices et d'aider les différentes communautés (considérées comme des « ennemis ») à se comprendre et même à compatir au sort des unes et des autres. À cet égard, la recherche et le dialogue se transforment en outils de consolidation de la paix actifs et associés à des processus, et font partie intégrante de la dynamique de rapprochement et de réconciliation.

Les efforts de participation à un dialogue structuré devraient être menés par des acteurs congolais activement impliqués dans les dynamiques du changement positif. En impliquant les acteurs qui jouent un rôle direct dans la gouvernance, cette approche peut remédier à la nature fragmentée et négociable du pouvoir en RDC. Elle rassemblerait les nombreux individus qui constituent les différents « espaces gouvernables », tant sur le plan horizontal (au même niveau hiérarchique et partageant les réalités de l'autorité) que vertical (comptant différents niveaux de pouvoir). Ce faisant, elle contribuerait à la mise en place d'espaces publics plus inclusifs et à un « contrat social » plus solide. Ce processus permettrait aussi aux membres de la société civile de participer à un dialogue constructif avec les personnes au pouvoir, ce qui contribuerait ainsi à renforcer les capacités de la société civile à obtenir l'engagement des autorités vis-à-vis d'un changement positif¹²³. Cela favoriserait une dynamique de participation civique au sein de la population, et de redevabilité des dirigeants du pays. Il serait par conséquent pertinent d'envisager les recommandations suivantes :

- Les agences travaillant à l'émergence de la paix doivent prendre le temps d'identifier et de soutenir les individus qui ont un impact positif à leur propre niveau/dans leur propre secteur, qu'il s'agisse d'organisations privées, de décideurs politiques ou de membres de la société civile.
- Les principales parties prenantes devraient poursuivre leurs discussions afin de concevoir et d'administrer (avec les acteurs congolais au premier plan) un processus vaste, inclusif et structuré de dialogue national ciblant deux objectifs : l'articulation d'une vision collective, claire et à long terme pour l'atteinte de la paix en RDC, et l'amélioration de la gouvernance et de la cohésion sociale.
- Des feuilles de route basées sur la « vision » devraient être élaborées et s'attaquer aux priorités de la sécurité et de la paix afin de développer des interventions sur le plan local, national et international.
- Tous les acteurs doivent reconnaître que la consolidation de la paix dans l'est de la RDC est un processus historique, qui doit suivre un calendrier d'une ou deux décennies prenant en compte les opérations de l'État à tous les niveaux, la relation entre l'État et le peuple, le sentiment d'appartenance nationale, un réel désir de la part des citoyens congolais de vivre ensemble, et le niveau d'intégration des territoires nationaux et régionaux.

iv. Points clés devant être pris en compte par le processus de dialogue sur la « nouvelle vision de la paix »

Parmi les questions clés devant être analysées par le biais d'un tel processus de dialogue, et que ce rapport considère comme des priorités probables, citons les suivantes :

- a) L'accès à la terre et la gestion foncière dans les zones rurales.** Les problèmes fonciers sont dus à la fois à une forte insécurité foncière et aux tensions inter et intracommunautaires découlant de la compétition pour l'accès au pouvoir, d'institutions administratives dysfonctionnelles (cadastres, etc.) et des conflits entre la législation foncière officielle et les coutumes locales. Les différentes parties

¹²³ Pour plus d'informations, voir A. Bilak (2010). Op. cit.

doivent s'attaquer activement à ces problématiques dans le cadre du processus de développement d'une vision de la paix. Le traitement par le biais d'un processus de dialogue inclusif pourrait servir de base pour la révision de la législation, y compris le code foncier.

b) La division et la gestion du pouvoir politique. Dans une société où l'appartenance à une tribu est un référent d'identité clé, et où les méthodes de gouvernance de l'État sont patrimoniales et clientélistes, le « jeu démocratique » prend avant tout la forme d'une compétition exclusive entre les différentes communautés, ce qui prive le processus démocratique de sa substance. La manipulation de l'identité ethnique devient donc une stratégie très efficace dans la lutte pour le pouvoir. En vue de promouvoir des liens plus étroits entre l'État et ses citoyens, objectif clé pour la mise en place d'une paix durable en RDC, un accord conçu pour instaurer de nouvelles règles facilitant un partage du pouvoir plus équilibré et plus inclusif pourrait servir de base à une bonne transition vers la décentralisation. Il est essentiel que ce processus de décentralisation soit au cœur de tout dialogue sur la paix.

c) Le retour des réfugiés et des personnes déplacées. Il s'agit d'une question particulièrement sensible qui, si elle n'est pas gérée de manière transparente, pourrait raviver des conflits armés et exacerber les tensions intercommunautaires. Afin de gérer les tensions, les différents acteurs locaux devraient chercher à se mettre d'accord sur la meilleure manière de faciliter la réintégration des personnes revenant au pays. Ces accords viendraient en complément des accords tripartites déjà en place entre le HCR et les pays concernés. En particulier, ils devraient renforcer l'engagement actif des autorités locales vis-à-vis de la résolution de cette question.

d) La reconnaissance du rôle central de la sécurité. Sans amélioration de la sécurité (y compris la mise en place du monopole étatique de la violence), les progrès dans d'autres domaines resteront fragiles¹²⁴. Trois grands problèmes de sécurité doivent être pris en charge à l'aide de solutions non militaires :

- **La présence de groupes armés locaux, leurs relations avec les populations civiles et leur usage des armes à feu.** Les limites d'une stratégie purement militaire sont évidentes, tant en termes de résultats tangibles que de risques posés à la sécurité des populations civiles. La voie militaire sous-estime aussi les dimensions politiques, économiques, régionales, foncières et identitaires de ce problème. Des stratégies non militaires basées sur la négociation et le dialogue doivent être développées afin d'éliminer les causes profondes de l'émergence, de la persistance et du renforcement des groupes armés. Ces stratégies doivent impliquer de manière active des membres clés de la communauté et les autorités locales, et elles doivent viser à mettre en place les conditions nécessaires à un désarmement définitif et volontaire. Une telle approche, qui serait forcément à long terme, doit être reliée à un processus plus large de réconciliation intercommunautaire s'attaquant aux différents problèmes (fonciers, politiques, etc.) qui divisent les communautés et contribuent à expliquer la présence continue des groupes armés. Il est aussi nécessaire d'évaluer et de renforcer les capacités de persuasion de certains représentants des communautés dialoguant avec les groupes armés, d'autant que la plupart de ces groupes cherchent à asseoir leur légitimité, arguant du fait qu'ils défendent leurs communautés.
- **La présence de groupes armés étrangers, principalement les FDLR.** Les opérations militaires ont un effet limité sur la capacité opérationnelle des FDLR, car les faiblesses inhérentes des FARDC empêchent une victoire militaire définitive, et pourtant les opérations militaires contribuent à l'aggravement de la situation sécuritaire des populations civiles. D'autres stratégies plus exhaustives, mais pas exclusivement militaires, devraient donc être (re)développées. Elles pourraient inclure une pression militaire et politique exercée sur les troupes des FDLR afin

¹²⁴ En plus de la protection des populations civiles, la réforme de la sécurité est au cœur du nouveau mandat de la MONUSCO, publié fin juin 2012, en dépit du fait que les contradictions apparentes entre les deux problématiques n'ont pas été résolues : tant qu'une importante section des forces armées continuera à agir de manière prédatrice et à représenter une source d'insécurité pour les populations civiles, le soutien apporté par la MONUSCO aux réformes de la sécurité (qui nécessitent aussi un engagement plus fort du gouvernement) court le risque de fragiliser leur protection.

d'éroder leur loyauté envers leurs leaders, le renforcement des stratégies de désarmement et de rapatriement, ou l'option de s'installer dans d'autres provinces de la RDC une fois désarmées, etc. Ici aussi, le problème des FDLR nécessite des solutions adaptées aux réalités propres à chaque contexte local, et non pas une réponse générique.

- **Le dysfonctionnement et le manque de cohésion interne de l'armée nationale.** Une approche résolument politique de la réforme du secteur de la sécurité doit être développée. Sa priorité devrait être de s'attaquer aux problèmes de cohésion interne et de gouvernance, autrement dit le vol du salaire des soldats par les officiers supérieurs, l'implication des troupes dans les questions de fiscalité, d'exploitation minière et de litiges fonciers, et les relations entre les FARDC et les groupes armés¹²⁵. Une telle approche devrait comprendre une évaluation des dynamiques politiques qui ont bloqué la réforme du secteur de la sécurité par le passé.

e) La promotion d'une vision positive de la coopération régionale. Il est essentiel de reconnaître les liens économiques solides qui existent et continueront à exister entre l'est de la RDC et les pays voisins, tout en aidant le gouvernement congolais à mieux gérer les dynamiques économiques et politiques de cette coopération au profit du peuple congolais. Cette interdépendance économique est trop souvent considérée uniquement à la lumière négative du commerce des « minerais du sang », sans reconnaître le rôle central qu'elle joue dans la survie de milliers de foyers pauvres (dont un grand nombre sont représentés par de petites négociantes). Ces échanges commerciaux transfrontaliers apportent une preuve visible du côté *positif* de l'interdépendance économique entre les pays de cette région, et ils représentent un facteur important de la croissance économique et des liens plus étroits entre les différentes populations¹²⁶. Une approche positive de l'intégration régionale doit aussi se focaliser sur le développement de relations positives entre la RDC et le Rwanda. Après une période de diplomatie courtoise entre 2009 et 2012, les relations entre les deux pays sont à nouveau tendues depuis l'émergence du groupe rebelle M23, que certains accusent Kigali de soutenir. En plus de l'amélioration des relations entre les deux capitales, priorité doit également être donnée à la consolidation des liens entre les groupes de la société civile de la RDC et du Rwanda afin d'encourager un rapprochement, et même une réconciliation, au niveau régional. Des échanges et un processus de réflexion collaborative sur les conflits touchant l'est de la RDC et leurs ramifications pour la région dans son ensemble devraient être organisés sur une base plus fréquente et plus systématique par ces groupes. Une telle approche favoriserait l'émergence d'une perspective commune, et contribuerait à développer une stratégie de plaidoyer régionale menée par les groupes de la société civile. Les cibles économiques servent d'incitation supplémentaire au développement de liens de collaboration bénéfiques entre les institutions, entrepreneurs et citoyens des différentes régions. L'industrie pétrolière dans l'est de la RDC et en Ouganda offre l'opportunité d'y parvenir, mais elle doit être gérée de manière transparente et responsable. Dans ce cadre, il est important de pallier l'absence d'une approche réellement régionale de la transformation des conflits par les partenaires internationaux, qui est fragilisée par les relations bilatérales entre les acteurs extérieurs et les gouvernements dans la région.

125 Cette vision de la réforme de l'armée reflète largement les conclusions plus détaillées du rapport d'avril 2012 publié par 13 ONG congolaises et internationales : FIDH et al (2012). *République démocratique du Congo. Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité*. Disponible sur http://www.fidh.org/IMG/pdf/rdc_rapport_fr.pdf.

126 Le programme « Trading for Peace », financé par la Coopération britannique (DFID), l'USAID et le Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), est un exemple de programme reconnaissant cette interdépendance, soulignant le rôle que peut jouer le commerce dans la consolidation de la paix, la stabilisation et la réduction de la pauvreté. Voir *An Agenda of Reform – Trading for Peace*, DFID, mars 2009, disponible sur <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/trading-for-peace-reform-agenda-en.pdf>. Voir aussi International Alert (2012). *Marcher dans l'Obscurité : Le commerce informel transfrontalier dans la région des Grands Lacs*. Londres. Disponible sur <http://www.international-alert.org/fr/resources/publications/marcher-dans-lobscurite>.

International Alert.

346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom

Tel +44 (0)20 7627 6800, Fax +44 (0)20 7627 6900

general@international-alert.org

www.international-alert.org

ISBN: 978-1-906677-30-5