USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

TUFAIDIKE WOTE

International Alert.

AU-DELÀ DE LA STABILISATION : COMPRENDRE LES DYNAMIQUES DE CONFLIT DANS LE NORD ET LE SUD KIVU EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

FÉVRIER 2015

À propos d'International Alert

International Alert aide les populations à trouver des solutions pacifiques aux conflits. Nous sommes l'une des plus importantes organisations de consolidation de la paix au monde et nous bénéficions de près de 30 ans d'expérience dans ce domaine. Nous travaillons avec les populations locales du monde entier et les aidons à bâtir la paix. Nous conseillons également les gouvernements, les organisations et les entreprises sur la façon dont leurs politiques et activités peuvent soutenir la paix. Nous nous concentrons sur les questions qui affectent la paix, dont le changement climatique, l'économie, le genre et la gouvernance ainsi que le rôle des entreprises et des organisations internationales dans les régions à haut risque. Pour un complément d'information sur notre travail et les pays où nous sommes présents, veuillez visiter www.international-alert.org

A propose de Tufaidike Wote

Le projet *Tufaidike Wote* (« travaillons ensemble pour le bénéfice de tous ») est financé par USAID et mis en œuvre par un consortium sous le lead de CARE international en collaboration avec International Alert et l'agence de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Ce projet vise à apporter une réponse combiné aux problèmes de pauvreté et d'instabilité à l'Est de la RD Congo, en renforçant la stabilité socio-économique dans 15 communautés dans les provinces du Nord et du Sud Kivu. La théorie de changement du projet est que la paix et la stabilité sont promus par la création d'espaces, de capacités et d'opportunités pour les membres des communautés à prendre part dans un ensemble d'actions de réconciliation et de relèvement communautaire. Le projet fait recours à *une approche combinée à assise communautaire* avec trois piliers : la consolidation de la paix, la gouvernance et l'appui aux moyens de subsistance. Le projet applique des thèmes transversaux sur la participation des femmes, la sensibilité aux conflits, et la bonne gouvernance.

La rédaction de ce rapport a été possible grâce au généreux soutien du peuple américain par l'intermédiaire de l'USAID, l'Agence américaine pour le développement international projet « Tufaidike Wote »

Le contenu du présent rapport relève de la responsabilité d'International Alert et ne reflète pas forcément les avis de l'USAID ou du Gouvernement des États-Unis.

© International Alert 2015

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 et illustration : Nick Purser

Remerciements

Ce rapport est le fruit des efforts conjugués de tous ceux qui sont impliqués dans la mise en œuvre du projet Tufaidike Wote, des bénéficiaires du projet au consultant en passant par les organisations partenaires et le staff d'International Alert. Alert remercie l'auteur, Alexis Bouvy, qui a accepté d'exploiter les centaines de pages qui existaient et qui, sans lui, n'auraient pas pu être lu aisément. Nous remercions tous ces hommes et ces femmes qui, comme membres de structures communautaires de paix, se sont donné corps et âmes en collectant les premières informations qui ont servi de base à ce rapport. Bien d'efforts ont été fournis par les animateurs des trois organisations partenaires, Action pour la Paix et la Concorde (APC), la Commission Diocésaine Justice et Paix (CDJP) et Solidarité des Femmes pour la paix et le développement intégral (SOFEPADI). Nous les remercions et nous les encourageons à poursuivre leur mission auprès de communautés déchirées par les conflits violents. Accompagnée par la Directrice Nationale d'International Alert en RDC, Maria Lange, une équipe d'International Alert a aussi contribué à la collecte, aux premières analyses et à la rédaction de ce rapport. Nous remercions le Chef de Projet Emmanuel Sebujangwe, le Chargé de Suivi et Evaluation Patient Keendja et les chargés de projet Alain Mbusa, Alexis Bashushana et Amos Ruhundaza pour leur appui technique inestimable. Nous remercions les organisations partenaires et les membres du consortium Tufaidike Wote (FAO et CARE) pour leur soutien et collaboration.

Ce rapport a été réalisé grâce à un appui financier d'USAID sans lequel les activités du projet Tufaidike Wote n'auront pas été possibles. Nous les remercions pour leur soutien.

TABLE DES MATIÈRES

Entités administratives et coutumières en RDC 4
Sigles 5
Résumé exécutif 7
Introduction 11

I. LES CONFLITS DE GRANDE AMPLEUR 15

1) Territoire de Beni 15
1a) Bingo : Le conflit foncier autour de la plantation de Pole Pondo 15

1b) Communauté de Mavivi 17
1b.1) Les agriculteurs et chefs coutumiers contre l'ICCN et le Parc des Virunga 17
1b.2) Le conflit de pouvoir entre la ville de Beni et les chefs coutumiers du secteur Beni Mbau 17

1c) Les conflits de pouvoir coutumier dans le groupement Bambuba Kisiki (communauté Liva) 17
1c.1) Le conflit de pouvoir autour du contrôle du groupement Bambuba Kisiki 17
1c.2) Le conflit de pouvoir autour de la capitation Liva 2 18

1d) Communauté d'Eringeti 19
1d.1) Le conflit (foncier) entre Pygmées et agriculteurs 20
1d.2) L'opposition larvée entre Nande du Sud et Nande du Nord 20

2) Territoire de Kalehe 21
2a) Communauté de Bulenga : le conflit foncier entre propriétaires terriens pour les plantations de Kagarama et Kageyo 23

2b) Communauté de Bwisha : le conflit de pouvoir coutumier pour le contrôle de la localité de Bwisha 24

3) Territoire de Walungu 25
3a) Communautés de Kaniola et Mwirama 25
3a.1) Trauma sécuritaire, Rasta et comités de vigilance 25
3a.2) Le conflit de pouvoir coutumier autour du groupement de Kaniola 26

3b) Communautés de Madaka et Muzinzi : Le problème d'accès à la terre en groupement de Mulamba 27

4) Territoire de Mwenga : Communautés de Bulende et Kabalole 27
4a) Le conflit entre la société minière Banro, les creuseurs artisanaux et la communauté locale 27
4a.1) Brève description du conflit entre Banro et la communauté de Luhwindja 28

II. ANALYSE TRANSVERSALE : CAUSES PROFONDES ET STRUCTURELLES DES CONFLITS 30
1) Le pouvoir : une gouvernance patrimoniale et clientéliste 31
2) Le foncier en crise : dualité foncière et insécurité de la paysannerie 32
3) L'identité — des appartenances ethniques manipulées 33
4) La crise du pouvoir coutumier 35
5) Une insécurité endémique 37

III. PERSPECTIVES ET RÉFLEXIONS POUR UNE TRANSFORMATION POSITIVE ET DURABLE DES CONFLITS 38
1) ISSSS 2 : « dialogue démocratique » et redevabilité 38
2) Pour des processus bottom-up de construction de la paix 41
3) Inclusivité des institutions et défense des intérêts des groupes sociaux de base 43
4) La gouvernance, première des priorités 44
5) Le rôle clé de la société civile et des mouvements sociaux 46

ANNEXE
Localisation des comités de paix *Tufaidike Wote* au Nord- et au Sud-Kivu 48

ENTITÉS ADMINISTRATIVES ET COUTUMIÈRES EN RDC

Capitation : entité coutumière établie sous la localité. Les « capita » équivalent à des chefs de collines qui gèrent les terres et redevances coutumières au nom du chef de localité.

Chefferie (ou collectivité chefferie) : entité coutumière qui dépend directement du territoire. Chaque territoire est subdivisé en plusieurs chefferies (ou secteurs). A la tête de la chefferie se trouve le Mwami ou chef de chefferie, issu de la famille royale. La chefferie est une entité territoriale décentralisée.

Groupement : entité coutumière qui dépend directement de la chefferie ou du secteur. Le chef de groupement est un chef coutumier issu de la famille royale.

Localité : entité coutumière qui dépend directement du groupement (un groupement est composé de plusieurs localités). Le chef de localité est un chef coutumier.

Mwami : chef coutumier situé au niveau de la chefferie. Le Mwami est l'équivalent du roi de la communauté.

Poste d'encadrement d'Etat : entité administrative dépendant directement du territoire et qui sert à encadrer administrativement les différentes entités coutumières (chefferies en particulier).

Secteur (ou collectivité secteur) : entité territoriale décentralisée qui dépend directement du territoire. A la différence de la chefferie, le secteur n'est pas dirigé par un chef coutumier issu de la famille royale mais par un chef de secteur nommé. Les secteurs ont été établis dans les zones multi-ethniques.

Territoire : entité administrative en milieu rural qui dépend directement de la province. Chaque province est découpée en territoires. Par exemple : le territoire de Kalehe ou le territoire de Beni. Un territoire est sous la responsabilité de l'Administrateur de Territoire (AT).

SIGLES

ADF-NALU : Forces démocratiques alliées – Armée nationale pour la libération de l'Ouganda

AFDL : Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo – mouvement insurrectionnel dirigé par Laurent-Désiré Kabila qui, avec le soutien militaire des pays voisins (Rwanda et Ouganda), renversa le Président Mobutu le 17 mai 1997

ANR : Agence nationale de renseignements

APC : Action pour la paix et la concorde

CDJP : Commission diocésaine justice et paix

CNDP : Congrès national pour la défense du peuple – groupe armé du général mutin Laurent Nkunda créé à la suite des accords de paix vers 2004. Le CNDP fut intégré à l'armée congolaise début 2009, après l'arrestation, au Rwanda, de Laurent Nkunda

DGDP : Direction générale des dettes publiques

DGM : Direction générale de migration

FAO : Food and Agriculture Organization (ONU)

FARDC : Forces armées de la République démocratique du Congo – armée nationale congolaise.

FDLR : Forces démocratiques pour la libération du Rwanda – groupe armé hutu rwandais actif aux Sud et Nord-Kivu. Les FDLR rassemblent de nombreuses personnes impliquées dans le génocide des Tutsis qui eut lieu au Rwanda en 1994

FEC : Fédération des entreprises du Congo

FOPAC : Fédération des organisations paysannes du Congo

FPR : Front patriotique rwandais (RPF en anglais)

ICCN : Institut congolais de conservation de la nature

ISSSS : Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation

M23 : Mouvement du 23 mars, groupe armé créé à la suite du CNDP sous prétexte de non-respect des accords signés le 23 mars 2009 entre le gouvernement congolais et le CNDP. Le M23 fut vaincu militairement par l'armée nationale en novembre 2013

Maï-Maï : Constellation de combattants armés se revendiquant comme « autochtones » et défendant à ce titre l'intégrité nationale contre d'éventuels « envahisseurs ». Les Maï-Maï s'opposèrent à la rébellion du RCD entre 1998 et 2003

MONUSCO : Mission d'observation des Nations Unies pour la stabilisation du Congo – la plus grande mission de maintien de la paix de l'histoire des Nations Unies, avec 20 688 hommes en uniforme (dont 18 751 militaires)

OGP : Observatoire de gouvernance et paix

ONG : Organisation non gouvernementale

PARECO : Patriotes résistants congolais

PNVi : Parc national des Virunga

RCD : Rassemblement congolais pour la démocratie – la rébellion qui occupa une importante partie de l'est du Congo de 1998 à 2003. Le RCD bénéficia du soutien des pays voisins, en particulier le Rwanda et l'Ouganda

RCD – KML : Rassemblement congolais pour la démocratie – Kisangani Mouvement de libération. Rébellion dissidente du RCD qui occupa la zone de Beni-Butembo dans la partie nord du Nord-Kivu

RDC : République démocratique du Congo

SOFEPADI : Solidarité des femmes pour la paix et le développement intégral

STAREC : Programme gouvernemental pour la Stabilisation et la Reconstruction de l'est de la RDC

SYDIP : Syndicat pour le développement des initiatives paysannes

USAID : United States Agency for International Development

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Ce rapport analyse 13 conflits de grande ampleur qui prennent place dans quatre zones géographiques du Nord et du Sud-Kivu, en territoires de Beni, Kalehe, Mwenga et Walungu en République démocratique du Congo (RDC), dans l'objectif de mieux comprendre les dynamiques locales des conflits et leurs causes structurelles. Il s'agit plus précisément de proposer des pistes de réflexion et d'intervention susceptibles de renforcer l'impact des actions de construction de la paix, en particulier la nouvelle phase de la Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation (ISSSS 2013–2017). Ces conflits de grande ampleur portent essentiellement sur des enjeux fonciers et de pouvoir et présentent souvent une dimension identitaire plus ou moins forte, selon qu'ils opposent des familles, des clans, ou des communautés ethniques. Cette analyse se base sur le travail de documentation des conflits locaux réalisé par 15 comités de paix mis en place (ou renforcés) dans 15 localités dans le cadre du projet *Tufaidike Wote*,[1] ainsi que sur des visites de terrain et rencontres avec les membres de ces comités, des acteurs de la société civile et les autorités locales. Les localités concernées par cette analyse sont les suivantes :

- Territoire de Beni, province du Nord-Kivu : Bingo, Eringeti, Liva, Mavivi ;
- Territoire de Kalehe, province du Sud-Kivu : Bulenga, Bwisha et Kalungu ;
- Territoire de Mwenga, province du Sud-Kivu : Bulende et Kabalole ;
- Territoire de Walungu, province du Sud-Kivu : Kaniola, Lugo, Madaka, Mukama et Muzinzi

Types de conflits

Les 13 conflits de grande ampleur analysés dans ce rapport ont été identifiés parmi 151 conflits sur lesquels les 15 comités de paix ont réalisé un travail de documentation et de médiation. Ils ont été sélectionnés à partir de leur importance en termes de gravité et d'ampleur : chacun de ces conflits affecte la communauté locale dans son ensemble. A l'exception de la localité d'Eringeti en territoire de Beni, qui reste marquée par les opérations militaires contre les rebelles ougandais des Forces alliées démocratiques – Armée nationale pour la libération de l'Ouganda (ADF-Nalu), ces conflits prennent place dans des zones déjà stables sur le plan sécuritaire et desquelles les groupes armés sont absents. Ils illustrent en ce sens les importants défis qui demeurent pour la consolidation de la paix et la résolution des conflits dans des zones qui sont déjà sous contrôle des autorités étatiques. S'ils portent principalement sur des enjeux fonciers, économiques et de pouvoir, le nœud commun à tous ces conflits réside dans un problème structurel de gouvernance dans le chef des institutions congolaises. En effet, si les institutions locales, territoriales, provinciales et nationales remplissaient leur mandat de manière responsable, active, transparente et fonctionnelle, la grande majorité de ces conflits seraient rapidement réglés ou n'auraient jamais vu le jour. L'existence et la perpétuation de ces conflits soulignent donc sur le rôle clé des autorités et du caractère prioritaire de la gouvernance comme secteur d'intervention pour la résolution durable des conflits.

1 Ce projet a été mis en œuvre par un consortium dirigé par CARE International, en partenariat avec International Alert et la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et avec le soutien d'USAID (US Agency for International Development).

Ces conflits de grande ampleur affectent l'ensemble de la communauté locale. Les plus importants d'entre eux mettent en branle des réseaux d'acteurs allant de la base (la localité) jusqu'aux niveaux les plus élevés du pouvoir à Kinshasa et/ou au niveau de la province. A titre d'exemple, à Bingo en territoire de Beni, un important conflit foncier oppose plusieurs centaines d'agriculteurs à un grand propriétaire qui menace de chasser les premiers en cherchant à agrandir (illégalement selon les paysans) sa concession de 50 à 500 hectares, notamment en recourant à des hommes armés. Un autre conflit foncier important à Bulenga, en territoire de Kalehe, oppose deux grands propriétaires fonciers autour des droits de propriété de deux plantations, illustrant comment différents réseaux d'alliance et d'intérêts sont mobilisés par deux grands propriétaires dans le but de défendre leurs intérêts respectifs. Ces jeux d'influences s'étendent de la base (les agriculteurs qui cultivent ces plantations et la population villageoise) jusqu'aux plus hautes sphères du pouvoir à Kinshasa et contribuent à détourner les institutions étatiques pour servir des intérêts personnels. Ils divisent enfin la communauté locale qui s'enferme dans un cycle de violences : par exemple, en 2013 et 2014, plusieurs affrontements à l'arme blanche se sont produits entre agriculteurs. Un autre conflit porte sur les ressources aurifères à Twangiza en territoire de Mwenga : il oppose les creuseurs artisanaux et l'ensemble de la communauté locale à la société minière canadienne Banro, les premiers accusant Banro de leur retirer la première source d'emploi et de développement du milieu sans suffisamment indemniser la population pour ces pertes directes. Les autorités locales sont elles aussi accusées d'avoir utilisé leur position d'intermédiaires entre la population et Banro pour défendre leurs intérêts personnels plutôt que ceux de la communauté.

Une grande partie de ces conflits porte sur le pouvoir coutumier, qu'il s'agisse de conflits entre chefs de différents niveaux de pouvoir (essentiellement des chefs de localités opposés à un chef de groupement ou de chefferie) ou des conflits entre deux personnes prétendant être les chefs coutumiers légitimes d'une localité ou d'un groupement. Ces conflits qui déchirent le pouvoir coutumier illustrent la nature particulièrement conflictuelle et opaque du pouvoir coutumier, et ce, dans les différentes zones abordées par l'analyse. D'autres conflits de pouvoir opposent des chefs coutumiers aux institutions politico-administratives, ces deux catégories d'acteurs se disputant les prérogatives du pouvoir et les bénéfices y afférent. Il s'agit par exemple de l'opposition entre les chefs coutumiers de la périphérie de la ville de Beni, qui vont perdre leur statut de chef en raison de l'extension des limites de la ville. Un autre conflit important oppose les chefs coutumiers et les agriculteurs à l'Institut congolais de conservation de la nature (ICCN) sur les limites du Parc national des Virunga en territoire de Beni.

Enfin, deux conflits dont la dimension identitaire est prégnante prennent place dans la localité d'Eringeti en territoire de Beni. Il s'agit tout d'abord d'un conflit foncier opposant la population pygmée aux agriculteurs Mbuba et Nande, les seconds accusant les premiers de leur voler leurs cultures ou leurs terres en usant de menaces voire de violences. Par ailleurs, les Pygmées tentent de s'adapter aux profonds bouleversements de leur mode de vie de chasseurs-cueilleurs nomades. Le second conflit renvoie à une tension historique entre les Nande du Nord (Nande Kaïnama) et les Nande du Sud, sur fond d'inégalités politiques et économiques entre les deux groupes.

Dynamiques structurelles

Quatre types de dynamiques structurelles et transversales à ces conflits sont identifiés. Ces causes agissent en interconnexion les unes aux autres, sont inscrites dans le long terme de l'histoire du Congo et peuvent

se résumer par les mots suivants : le pouvoir, la terre, l'identité et l'insécurité[2]. Le pouvoir fait référence au mode de gouvernance patrimonial et clientéliste qui vide les institutions congolaises (à tous les niveaux) de leur substance, rend leur fonctionnement particulièrement opaque et exclut de larges pans de la population des instances de décision. La terre désigne l'insécurité foncière structurelle dans laquelle se trouve l'ensemble de la paysannerie congolaise du fait de la dualité existant entre la règle coutumière et la loi foncière et des dysfonctionnements internes aux institutions foncières causé par le mode de gouvernance patrimonial. Des dynamiques identitaires négatives viennent encore compliquer nombre des conflits : au cours du conflit, les identités (familiales, claniques, ethniques selon le conflit) deviennent de plus en plus rigides et opposées, parfois sous l'effet de l'instrumentalisation directe de certains acteurs. Ces dynamiques identitaires négatives renvoient le plus souvent au discours de l'autochtonie, qui ne reconnaît que les droits des « autochtones » (les soi-disant « premiers habitants d'un territoire »), stigmatisent les « étrangers » (même lorsqu'il s'agit de Congolais) et visent à remettre en cause leurs droits (sociaux, économiques fonciers, politiques, etc.). Enfin, le contexte de violence et d'insécurité qui dure depuis 20 ans à l'Est renforce et nourrit les sentiments de peur, de haine et de rejet, et par là les dynamiques de stigmatisation identitaire. Le recours à la violence constitue un instrument de contrôle politique et économique. Il insécurise les populations locales dans leur accès aux moyens de subsistance (champs, mines et autres) ainsi qu'au niveau de leur intégrité physique.

Recommandations

Plusieurs recommandations ressortent de l'analyse. Celles-ci concernent autant les autorités congolaises, les organisations de la société civile et différents mouvements sociaux que les bailleurs de fonds et les agences internationales. Ces recommandations ne sont pas sans lien avec le contenu de la nouvelle Stratégie internationale de soutien aux efforts de sécurité et stabilisation (ISSSS). Les plus importantes sont :

1. **Placer la gouvernance et les dynamiques de redevabilité comme première priorité à l'agenda des autorités congolaises, de la société civile, des bailleurs de fonds et des agences internationales.**

La plupart des conflits analysés dans ce rapport trouveraient rapidement une solution (ou n'auraient jamais vu le jour) si les autorités congolaises aux différents niveaux remplissaient leur mandat de manière active, responsable et transparente. Une grande partie des fonds des bailleurs sont dépensés dans des projets qui ne ciblent pas (ou que trop peu) la problématique de la gouvernance en RDC, alors même que le système de gouvernance patrimoniale et clientéliste qui caractérise le pays réduit très fortement l'impact et la durabilité des projets destinés aux populations. Les fonds devraient prioritairement être (ré)orientés vers des programmes de long terme visant à modifier durablement et structurellement le système de gouvernance congolais en favorisant des dynamiques de redevabilité et de réciprocité entre les citoyens et les autorités congolaises.

2. **Promouvoir des processus de dialogue *bottom-up* partant de la base et incluant les différents niveaux de pouvoir et d'autorité (territorial, provincial et si nécessaire national) comme principale stratégie de résolution des conflits de grande ampleur et de promotion du processus de redevabilité entre les autorités et les citoyens congolais.**

2 Ce constat rejoint de nombreuses autres analyses ainsi que les conclusions de la nouvelle Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS – 2013-2017).

Trop souvent, les projets de construction de la paix se limitent à des activités de médiation réalisées localement par des noyaux de paix. Si le rôle de ces comités est essentiel au niveau local, il faut que les stratégies de construction de la paix puissent impliquer les différents niveaux de pouvoir et d'autorités qui ont une influence sur les conflits de grande ampleur affectant les communautés locales. Pour cela, des processus de dialogue participatif et *bottom-up*, partant de la base et incluant les différents niveaux de pouvoir, doivent être promus comme la principale stratégie de construction de la paix. Ces processus, bien que complexes à mettre en œuvre, s'inscrivent à 100 % dans les orientations de la nouvelle Stratégie internationale de soutien aux efforts de stabilisation, et en particulier de son pilier « Dialogue démocratique ».

3. **S'assurer que l'opérationnalisation de la nouvelle phase d'ISSSS accorde une place centrale aux communautés et acteurs locaux dans l'analyse et la définition des priorités, dans le respect des principes présentés dans le pilier « Dialogue démocratique » de ladite Stratégie.**

La manière dont la nouvelle phase d'ISSSS a été définie constitue une importante fenêtre d'opportunité pour la mise en place de processus de dialogue inclusifs et *bottom-up*, notamment dans l'analyse et la définition des priorités stratégiques pour une résolution durable des conflits. Cependant, pour saisir cette fenêtre d'opportunité, la Stratégie doit être mis en œuvre dans une manière qui respecte les principes d'inclusion et de participation des communautés et des parties prenantes locales, tels qu'inclus dans le pilier 'dialogue démocratique' de l'ISSSS.

Inclure les communautés locales et les acteurs congolais dans la définition des orientations stratégiques du Plan de stabilisation (ISSSS et Programme gouvernemental pour la Stabilisation et la Reconstruction de l'est de la RDC – STAREC) est essentiel pour la résolution durable et structurelle des conflits. Ce principe d'inclusivité exige des agences internationales et des bailleurs de revoir leur logique d'intervention et leur mode de fonctionnement, ce qui ne semble pas se produire pour l'instant.

4. **Promouvoir des programmes à long terme visant à renforcer l'inclusivité des institutions congolaises en structurant et en renforçant les organisations et mouvements sociaux et socio-professionnels congolais dans l'objectif de mieux relayer les préoccupations des populations auprès des instances de décision.**

Dans un système de gouvernance clientéliste et patrimoniale, la prise en compte des attentes et préoccupations par les autorités congolaises aux différents niveaux ne se réalise que très difficilement. Certaines actions visant à renforcer (structurellement) les capacités des citoyens congolais à relayer leurs préoccupations et intérêts auprès des instances de pouvoir gagneraient à être mises en place. Ces actions vont de la structuration et du renforcement de syndicats socioprofessionnels d'envergure nationale (en premier lieu desquels un syndicat paysan dans un contexte économique où plus de 75 % de la population vit de l'agriculture), jusqu'à la promotion des organisations locales actives dans la bonne gouvernance, en passant par la promotion d'une presse indépendante et professionnelle et des mouvements sociaux organisant des campagnes de plaidoyer envers les autorités pour accroître la redevabilité.

INTRODUCTION

A travers l'analyse des dynamiques locales de certains conflits prenant place dans différentes localités des Nord et Sud-Kivu, ce rapport propose une contribution aux réflexions en cours dans le cadre de l'opérationnalisation de la Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS) de l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Il ne s'agit pas ici de définir un nouveau plan de stabilisation « bis » ou « alternatif » mais plutôt de tirer des leçons sur la manière dont les dynamiques locales des conflits se présentent dans différents territoires, ce afin d'ancrer le plan de stabilisation dans les réalités de terrain.

L'analyse et les réflexions présentées dans ce rapport trouvent leurs origines dans le travail des 15 comités de paix mis en place (ou redynamisés) par Alert et ses partenaires dans le cadre du projet multi-sectoriel *Tufaidike Wote* (« travaillons ensemble pour le benefice de tous »), exécuté par un consortium dirigé par CARE International en partenariat avec Alert et la FAO sur financement d'USAID. Le point de départ de ce rapport se situe donc à un niveau très local, à savoir celui de 15 localités/communautés[3] des territoires de Beni, Kalehe, Mwenga et Walungu et des multiples conflits qui s'y déploient. Les leçons tirées de l'analyse de ces conflits et du travail des 15 comités de paix sont mises en parallèle avec la stratégie révisée de stabilisation pour 2013-2017 afin d'illustrer comment un travail de paix au niveau local et communautaire peut alimenter positivement la stratégie de stabilisation dans son ensemble.

Depuis deux ans, dans le cadre du volet « consolidation de la paix » du projet, 15 comités de paix ont été mis en place et/ou renforcés en matière d'identification, de documentation et de médiation des conflits afin de contribuer positivement à la consolidation de la paix et à la réduction des tensions dans leurs milieux respectifs. Avec l'accompagnement des organisations congolaises Solidarité des femmes pour la paix et le Développement intégral (SOFEPADI, Beni), Action pour la paix et la concorde (APC, Kalehe) et la Commission diocésaine justice et paix (CDJP, Mwenga et Walungu), les 15 comités de paix[4] ont recensé, documenté, et parfois médié, quelque 151 conflits dans les quatre différents territoires. Bien qu'important, ce chiffre ne représente pas nécessairement tous les conflits à l'œuvre dans les localités concernées.

La majorité des conflits documentés par les comités de paix sont liés à des questions foncières (74, soit près de la moitié) ou de pouvoir (25). Les autres conflits renvoient à de petits conflits sociaux ou économiques ou encore à des conflits se déroulant au sein même d'une famille. La distinction opérée entre conflits fonciers et conflits de pouvoir est rarement nette et tranchée : très souvent, les conflits fonciers comportent une dimension de gouvernance et de pouvoir, tout comme les conflits de pouvoir sont souvent liés à des enjeux fonciers.

---

3 Dans cette introduction, le terme « communauté » fait référence aux groupes cibles du projet Tufaidike Wote, à savoir un groupe d'approximativement 4000 personnes rassemblées dans ou autour d'une localité. Dans le reste de notre analyse toutefois, le terme « communauté » ne se réfère plus aux groupes cibles du projet, mais bien aux communautés ethniques ou villageoises, qui correspondent à une réalité sociologique plus tangible.

4 Nous utilisons ici le terme générique de « comité de paix » bien que ces comités puissent porter d'autres noms en fonction des zones et des organisations congolaises partenaires du projet. S'il s'agit bien de comités de paix en territoires de Mwenga et de Walungu (avec CDJP), on parle de comités de dialogue en territoire de Beni (avec SOFEPADI) et de « sous-comité de dialogue et de médiation » (sous-CDM) en territoire de Kalehe (avec APC).

Ces conflits sont de nature et de dimension très variées. Nombre d'entre eux sont des micro-conflits qui opposent deux individus ou plus sur des questions touchant aux limites de champs, à des disputes d'héritage, à des dettes, à la divagation de bêtes dans des champs, à des disputes entre épouses et maris au sein d'un même foyer, à un abus de confiance, etc. La majorité des conflits documentés par les comités de paix sont donc des conflits limités en termes d'échelle et de gravité, mais leur grand nombre n'est pas sans impact sur le tissu social local.

Outre ces micro-conflits, d'autres conflits renvoient par contre à des enjeux majeurs, divisent l'ensemble de la communauté, ou encore plusieurs communautés entre elles, et dépassent souvent le seul cadre de la localité pour se ramifier au niveau du groupement, de la chefferie, du territoire voire encore au niveau provincial et national. Ces conflits de grande ampleur sont pour la plupart liés à la gestion du pouvoir et à la gestion des terres ou des ressources du sous-sol et peuvent présenter une dimension identitaire plus ou moins forte en fonction des zones considérées. Les conflits de grande ampleur font eux aussi l'objet d'un travail de documentation par les comités de paix, mais demeurent en grande partie hors de leur portée lorsqu'il s'agit de travailler à leur résolution durable. Un des objectifs de ce rapport est de développer des propositions stratégiques pour favoriser la résolution pacifique de ces conflits de grande ampleur tout en tirant parti du travail de documentation et de médiation réalisé par les comités de paix.

Les principales questions soulevées par ce rapport visent donc à savoir quelles stratégies mettre en place de manière complémentaire au travail des comités pour un réel impact en termes de transformation durable des conflits et de construction de la paix. Comment faire pour dépasser le niveau local et s'assurer l'implication et l'engagement des élites au niveau territorial, provincial et national dans le cadre d'un réel processus *bottom-up* ? Quelles sont les leçons que l'on doit tirer de l'analyse de ces conflits pour alimenter l'opérationnalisation de la nouvelle stratégie de stabilisation ?

Structure du rapport

Ce rapport se présente en trois parties. Une première partie décrit de manière détaillée certains des conflits de grande ampleur qui divisent les communautés dans leur ensemble et sur lesquels les comités de paix ont aussi fourni un travail de documentation. La deuxième partie propose une analyse transversale de ces conflits de grande ampleur, identifie leurs différences mais aussi leurs causes et dynamiques communes et structurelles. Enfin, une troisième partie tire les leçons de cette analyse pour orienter la phase opérationnelle de la stratégie révisée de stabilisation et, au-delà d'ISSSS, proposer des pistes pour une stratégie à long terme et durable de résolution des conflits qui minent l'est de la RDC depuis plus de deux décennies.

Remarque méthodologique : portée et limite de l'analyse

Ce rapport est le fruit d'un travail de documentation réalisé par 15 comités de paix dans 15 localités de 4 territoires, travail qui a ensuite été complété par une recherche de terrain de trois semaines menée dans les différents sites avec les membres de ces comités de paix, des acteurs de la société civile et les représentants des autorités locales.

Lorsque les conflits analysés par les comités de pays concernent des individus, seules les initiales de ceux-ci ont été retenues dans le présent rapport, ce afin de protéger leur identité.

Deux importantes remarques doivent être faites sur le plan méthodologique.

La première est en rapport avec l'aire géographique concernée par la présente analyse. Les comités de paix sont en effet répartis dans le territoire de Beni (localités de Bingo, Eringeti, Liva et Mavivi) au Nord-Kivu et, au Sud-Kivu, dans les territoires de Kalehe (localités de Bulenga, Bwisha et Kalungu), de Mwenga (localités de Bulende et Kabalole) et de Walungu (localités de Kaniola, Lugo, Madaka, Mukama, Muzinzi et Mwirama). Ces zones géographiques ne sont pas nécessairement représentatives de l'ensemble du Nord et du Sud-Kivu. Il s'agit en fait de zones relativement stables sur le plan sécuritaire : à l'exception d'Eringeti en territoire de Beni, qui demeure encore affectée par une forte présence de l'armée nationale dans le cadre des opérations militaires contre les rebelles des ADF/Nalu, aucune des autres localités concernées par notre analyse n'était en proie à la présence de groupes armés au moment où nous étions sur le terrain, alors même que l'on dénombrait quelque 49 groupes armés actifs dans les deux provinces au second semestre 2013[5].

Sur le plan des relations entre communautés ethniques, les zones ciblées sont aussi relativement stables : à Mwenga et Walungu, il s'agit de zones homogènes sur le plan ethnique par exemple. Dans le territoire de Kalehe, les relations ethniques sont plus problématiques, mais là encore, les localités ciblées par Tufaidike Wote sont essentiellement des localités habitées par la communauté Havu, à l'exception de Kalungu, majoritairement Hutu. Il est donc parfois nécessaire d'aller au-delà des localités ciblées pour englober l'ensemble du territoire afin de prendre correctement en compte le contexte (sécuritaire, historique, ethnique) de la zone et d'évaluer la manière dont ce contexte influe sur les conflits locaux.

L'analyse aurait été différente si elle avait ciblé les territoires de Masisi et Rutshuru (Nord-Kivu) où les tensions intercommunautaires sont vives et où de nombreux groupes armés demeurent actifs, ou encore le territoire de Shabunda au Sud-Kivu, très enclavé et en proie à la présence des Raïa Mutomboki, ou de Walikale, riche en minerais et confronté aux miliciens de Cheka, ou encore les territoires de Fizi et Uvira dans la partie sud du Sud-Kivu. L'analyse proposée ici n'est donc pas exhaustive et ne prétend pas résumer à elle seule l'ensemble des conflits et problématiques que l'on retrouve dans les deux provinces du Nord et du Sud-Kivu.

Toutefois, les zones ciblées ici n'en sont pas moins intéressantes, en ce sens qu'elles constituent déjà des zones relativement stabilisées, c'est-à-dire des zones dans lesquelles les autorités étatiques ne sont pas gênées ou empêchées d'exercer leur mandat à cause de l'insécurité ou de groupes armés. Notre analyse fait donc un constat particulièrement clair : même nettoyées des groupes armés, les zones de l'est de la RDC demeurent extrêmement conflictuelles et problématiques, en grande partie à cause du mode de gouvernance à l'œuvre dans le pays, comme nous le verrons plus loin. Les groupes armés, s'ils constituent un défi majeur au niveau sécuritaire, sont loin d'être le seul problème pour le rétablissement de la paix et la stabilité de l'est du Congo.

5 Un rapport du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) mentionne 10 groupes armés principaux dans les Nord et Sud-Kivu, plus 20 « autres » groupes armés au Nord-Kivu et 22 autres au Sud-Kivu. Trois autres groupes sont encore actifs dans les deux provinces. Voir Berghezan, G. (2013), *Groupes armés actifs en RDC. Situation dans le « Grand Kivu » au 2ème Semestre 2013.* Bruxelles : GRIP. Disponible sur : http://www.grip.be/sites/grip.org/files/RAPPORTS/2013/Rapport%202013-11.pdf

La seconde remarque méthodologique concerne la méthode de travail utilisée dans le cadre de ce rapport : celui-ci se base essentiellement sur le travail de documentation réalisé par les comités de paix. Nous avons amplement utilisé les différents rapports produits par les comités de paix et les organisations partenaires du projet dans le cadre de cette analyse. Nous avons rencontré 13 des 15 comités de paix avec qui nous avons eu des échanges prolongés sur les conflits prioritaires dans leur entité respective. Nous avons encore approfondi les informations récoltées par les comités à travers des échanges avec des représentants de la société civile et des autorités locales. Néanmoins, nous n'avons pas rencontré les différentes parties prenantes aux nombreux conflits analysés dans ce rapport. Il s'agissait ici avant tout de capitaliser sur le travail des comités de paix du projet *Tufaidike Wote,* plutôt que de fournir une présentation détaillée des différents conflits, y compris des perspectives des différentes parties. Ce travail d'analyse a donc une valeur, à un niveau général, d'identification de problématiques prioritaires et des causes profondes, structurelles et sous-jacentes à ces problématiques ; il ne prétend pas fournir un exposé complet et indiscutable des différents conflits abordés.

I. LES CONFLITS DE GRANDE AMPLEUR

Parmi les 151 conflits enregistrés par les comités de paix, 13 sont ressortis comme des conflits de grande ampleur, divisant l'ensemble de la communauté locale et ayant parfois entraîné des violences. Il s'agit de conflits identifiés comme prioritaires par les comités de paix mais qui dépassent leurs compétences étant donné leurs ramifications à des niveaux de pouvoir plus élevés.

Ces conflits de grande ampleur sont là encore des conflits fonciers ou de pouvoir, et mélangent souvent ces deux dimensions de manière inextricable. Ainsi, tous les conflits liés au pouvoir coutumier présentent une dimension foncière, puisque la gestion de la terre est l'attribut premier du pouvoir coutumier en milieu rural. Si leur enjeu premier concerne la terre, les conflits fonciers renvoient très souvent à des problèmes de gouvernance et de pouvoir liés aux dysfonctionnements (et à la manipulation) des institutions foncières étatiques et coutumières et à la gestion d'intérêts particuliers dans un contexte de faiblesse de l'Etat. Les conflits fonciers de grande ampleur mettent en branle des réseaux d'intérêts élargis, ces réseaux s'opposant à travers des jeux d'influences clientélistes dont la dimension politique apparaît clairement. Certains de ces conflits fonciers montrent aussi que la terre est une ressource économique mais aussi politique : la possession de terres confère du pouvoir en permettant la création de relations d'allégeance à travers la redistribution de terrains (locations ou ventes) à des particuliers ou des agriculteurs. Comme nous le verrons, les conflits de grande ampleur décrits ici montrent qu'il est souvent illusoire de distinguer foncier et pouvoir dans l'analyse de ce type de dynamiques.

Certains de ces conflits présentent aussi une dimension identitaire importante. Lorsqu'ils opposent des groupes ou des collectifs, qu'il s'agisse de familles, de clans, de communautés ethniques ou de villages, les conflits ont presque toujours pour conséquence de déclencher des mécanismes identitaires négatifs tels que le développement de discours de rejet, de préjugés, de stigmatisation d'un groupe par l'autre.

Nous présentons ici les principaux conflits de grande ampleur identifiés et documentés par les comités de paix.

1) Territoire de Beni

1a) Bingo : Le conflit foncier autour de la plantation de Pole Pondo

Le conflit foncier autour de la plantation de Pole Pondo oppose un grand propriétaire terrien dénommé Faustin, qui est aussi un ancien dignitaire de la rébellion du RCD-KML (Rassemblement congolais pour la démocratie – Kisangani Mouvement de libération) et compte parmi les responsables du groupe armé Maï-Maï Rwenzori, à des centaines de familles agricultrices. Celles-ci accusent Faustin de chercher à agrandir illégalement la plantation coloniale de Pole Pondo, initialement d'une superficie de 50, à 500 hectares, dans le cadre d'une grande opération de spéculation foncière d'une valeur approximative de 500 000 USD. Plusieurs centaines de familles paysannes risquent de se voir ravir leurs champs, soit leur principal moyen de subsistance dans un contexte économique essentiellement agricole.

Les agriculteurs accusent Faustin d'avoir fait fabriquer de faux documents de délimitation de la plantation coloniale de Pole Pondo et authentifier ces documents par le greffe à force d'influence, dans l'objectif de s'approprier les champs des agriculteurs qui entourent la plantation. En 2008, Faustin fait venir des hommes armés des Maï-Maï Rwenzori sur la plantation litigieuse : selon les paysans, il s'agit d'intimider, voire de chasser de force les réfractaires. Selon Faustin, il s'agit non pas d'intimider qui que ce soit mais bien de rassembler ses hommes pour les désarmer et les démobiliser dans le cadre du Programme Amani. Selon les agriculteurs, ces hommes armés déplacent les bornes de la plantation pour l'étendre à 500 hectares.

La partie litigieuse s'étend à la fois sur les localités de Bingo et de Mambabwanga. En 2009, au nom des paysans lésés, le chef de localité Mambabwanga porte plainte contre Faustin au Tribunal de Paix (TRIPAIX). Dans le même temps, plus de 130 paysans signent une lettre de protestation qu'ils adressent à l'Administrateur du Territoire, au cadastre et à l'Assemblée provinciale. Suite à ces démarches, une délégation du territoire est envoyée sur les lieux en présence des différentes parties, mais Faustin accuse la délégation de partialité, refuse de visiter la zone litigieuse, et en particulier le bornage contesté, et quitte les lieux. Le jugement du TRIPAIX tombe finalement en faveur de Faustin. Le chef de Mambabwanga fait appel au Tribunal de Grande Instance. Les paysans craignent que l'influence politique de Faustin ne les empêche d'obtenir gain de cause auprès des juridictions de Beni et souhaiteraient amener l'affaire à Goma ou à Kinshasa.

Jusqu'à aujourd'hui, Faustin arrive régulièrement à la plantation accompagné des agents du cadastre et de la police, afin de procéder au morcellement de la plantation en parcelles. Ces parcelles sont ensuite vendues à des particuliers et des titres de propriété sont délivrés par le cadastre. Un document de vente d'une de ces parcelles obtenu par le comité de paix indique un montant de 1200 USD pour une parcelle d'un hectare. Cette opération de spéculation foncière, et de dépossession des petits producteurs agricoles, pourrait donc rapporter plus de 500 000 USD à Faustin mais priverait des centaines de ménages des moyens de subsistance nécessaires à leur survie.

Ce conflit illustre tout d'abord l'insécurité foncière structurelle qui frappe les paysans en milieu rural en raison de la dualité entre la coutume et la loi foncière, mais aussi les rapports de force inégaux entre grands propriétaires terriens et petits paysans et les dysfonctionnements des services de cadastre. En milieu rural, les petits producteurs agricoles dépendent en effet des chefs coutumiers pour leur accès à la terre : ce sont les chefs coutumiers qui distribuent et répartissent les terres arables entre les sujets. Les agriculteurs s'en remettent donc entièrement à la coutume pour leur accès à la terre. Or la loi foncière disqualifie complètement la coutume en stipulant qu'une personne qui n'a pas de certificats d'enregistrement des terres n'est pas propriétaire et peut donc être chassée de la terre qu'elle occupe et exploite parfois depuis des générations. Les procédures d'obtention d'un tel certificat d'enregistrement auprès des services cadastraux sont d'un coût prohibitif pour les paysans : il faut ainsi débourser plus de 300 USD pour l'enregistrement d'une parcelle. Les paysans sont dès lors condamnés à demeurer dans une situation d'insécurité foncière permanente et durable, qui les rend particulièrement vulnérables.

Des dignitaires peuvent dès lors facilement profiter de cette situation pour obtenir des titres de propriété auprès des services de cadastre – même si des paysans exploitent les champs depuis des générations –, chasser les agriculteurs et revendre les terres à des particuliers[6]. Dans un contexte de gouvernance patrimoniale et

6 Avant de délivrer des titres fonciers, les agents du cadastre doivent réaliser une enquête publique pour s'assurer que les terres en question ne sont pas déjà occupées ou litigieuses. Cependant, ces enquêtes ne sont généralement pas réalisées.

clientéliste, l'argent, les relations et les jeux d'influence (voire le recours à des hommes armés) permettent généralement aux personnes influentes d'obtenir gain de cause, tandis que les petits producteurs agricoles ne disposent que de très peu de moyens pour se défendre. Dans certains cas, les petits agriculteurs se trouvent eux-mêmes instrumentalisés par des dignitaires afin de défendre leurs propres intérêts, comme nous le verrons plus loin dans le conflit foncier autour de la plantation de Kageyo et Kagarama en territoire de Kalehe.

1b) Communauté de Mavivi

1b.1) Les agriculteurs et chefs coutumiers contre l'ICCN et le parc des Virunga

Ce conflit foncier oppose les agriculteurs et chefs coutumiers locaux à l'Institut congolais de conservation de la nature (ICCN) sur les limites du Parc national des Virunga (PNVi) et l'occupation de certaines terres du Parc à des fins agricoles. Ce conflit opposant une institution publique aux populations (et autorités coutumières) locales illustre les difficultés auxquelles les institutions étatiques sont confrontées pour s'imposer vis-à-vis des populations et des autorités (coutumières) locales. Ce conflit démontre donc la conflictualité inhérente à la dualité entre institutions coutumières et institutions étatiques administratives, chacune de ces institutions défendant ses propres intérêts. Il révèle encore combien certaines institutions étatiques ont été affaiblies par les guerres et les difficultés et résistances auxquelles elles font face pour leur reconstruction.

Les remises en cause des limites du Parc national des Virunga datent de l'indépendance mais ont pris un nouveau tournant avec la seconde guerre congolaise (1998-2003) et l'occupation du territoire de Beni par la rébellion du RCD-KML : à partir de 2000, celle-ci autorisa les agriculteurs à défricher certaines parties du Parc pour les mettre en valeur. Plus de 2350 hectares de parc seront ainsi défrichés et transformés en champs au bénéfice d'agriculteurs et de chefs coutumiers de cinq groupements, les seconds recevant des premiers de l'argent et de nombreuses chèvres au titre de redevances coutumières pour l'occupation de ces nouvelles terres.

En 2005, le gouvernement congolais lance des opérations militaires contre les miliciens ougandais des ADF-Nalu qui occupent des parties du Parc, notamment dans le secteur de Rwenzori (entité territoriale décentralisée). Les agriculteurs doivent quitter les zones qu'ils occupent dans le Parc mais ont la possibilité de se faire enregistrer pour obtenir une indemnisation pour les champs qu'ils ont perdus. Mais beaucoup d'agriculteurs entendent simplement récupérer leurs champs une fois les opérations militaires terminées, ce que l'Institut congolais de conservation de la nature ne permettra pas. Le collectif de l'APAGRIMA (Association des producteurs agricoles de Mavivi) porte alors plainte contre l'ICCN au Tribunal de Grande Instance et obtient gain de cause pour une étendue de 124 hectares. Cette décision provoquera un nouveau conflit entre les membres de l'APAGRIMA qui ont cotisé dans le cadre du procès et les agriculteurs qui occupaient les champs dans cette étendue de 124 hectares. Suite à l'intervention des chefs coutumiers, les seconds auront gain de cause sur les premiers et pourront retourner dans leurs champs. Mais jusqu'à aujourd'hui, les membres de l'APAGRIMA demeurent mécontents. Par ailleurs, les remises en cause des limites du Parc par d'autres chefs coutumiers et agriculteurs persistent. Ces plaintes sont notamment instrumentalisées par les hommes politiques locaux pour asseoir leur popularité.

1b.2) Le conflit de pouvoir entre la ville de Beni et les chefs coutumiers du secteur Beni Mbau

Comme dans le cas du conflit autour du Parc des Virunga, ce conflit illustre la résistance des chefs coutumiers face à l'extension de l'autorité administrative de la ville de Beni sur des territoires qui relevaient jusque-là de la coutume. Il montre les dysfonctionnements et la conflictualité causée par la coexistence de deux systèmes de pouvoir concurrents en RDC : le pouvoir étatique administratif et le pouvoir coutumier.

En 2003, un décret présidentiel crée la ville de Beni et en fixe les limites. Cette nouvelle délimitation de la ville empiète sur plusieurs localités alentour qui appartiennent au secteur Beni Mbau. Des conflits naissent entre ces localités et la ville : les chefs coutumiers n'ont pas l'intention d'abandonner leur pouvoir à la mairie. Certaines localités, telles que Mavivi, sont en effet appelées à disparaître entièrement pour être incorporées dans la ville. En toile de fond, ce ne sont pas seulement les bénéfices des redevances coutumières qui sont en jeu pour les autorités coutumières, mais bien l'effritement à long terme du pouvoir des chefs coutumiers au profit du pouvoir étatique. A terme, la ville de Beni engloutira l'ensemble du secteur Beni Mbau et ses quatre groupements.

Si le décret présidentiel fixe les limites de la ville de Beni, une commission territoriale est nécessaire pour établir effectivement ces nouvelles limites, celles-ci demeurant théoriques jusqu'à aujourd'hui. Des mécanismes d'indemnisation des chefs coutumiers (groupements, localités, capitations) avaient été prévus pour la perte de leurs redevances coutumières et autres attributs coutumiers, mais, selon des sources locales, l'enveloppe aurait été détournée par la hiérarchie. Ces conflits risquent de devenir ouverts, voire violents, si les autorités de la ville cherchent à s'imposer de manière unilatérale et sans tenir compte des sensibilités et frustrations des chefs coutumiers.

Ce conflit de pouvoir a aussi une dimension foncière importante : les terres rurales qui étaient jusque-là occupées par des agriculteurs en suivant la règle coutumière sont devenues des terres urbaines qui relèvent de la compétence du cadastre. Les services du cadastre en profitent pour forcer les agriculteurs à morceler leurs terres et à les faire enregistrer argent comptant, ce qui n'est pas légal puisque les procédures d'enregistrement des terres doivent se réaliser sur une base volontaire. Les agriculteurs ayant été enregistrés refusent dès lors de continuer à payer les redevances coutumières, ce qui provoque encore de nombreux conflits avec les autorités coutumières. De nombreux dossiers de ce type sont en cours d'instruction au niveau du Parquet.

1c) Communauté de Liva: Les conflits de pouvoir coutumier dans le groupement *Bambuba Kisiki*

De nombreux conflits de pouvoir coutumier divisent les chefs de localités et les notables du groupement de Bambuba Kisiki. Parmi ces conflits, deux ont été documentés par le comité de paix de Liva : il s'agit d'une part des contestations dont le chef de groupement fait l'objet de la part de nombreux chefs de localités et de notables. D'autre part, et en relation avec ce premier conflit, un conflit oppose le chef de groupement au chef de la localité Liva autour de la nomination d'un capita pour la capitation de Liva 2. Nous expliquons brièvement ces deux conflits.

1c.1) Le conflit de pouvoir autour du contrôle du groupement *Bambuba Kisiki*

Ce conflit au niveau du groupement Bambuba Kisiki oppose les différents clans Bambuba depuis l'époque coloniale, à savoir les Mamba, les Ombi et les Bohio. Les deux premiers clans accusent en effet le troisième

d'avoir profité de ses accointances avec le pouvoir colonial pour usurper le pouvoir coutumier à la famille royale (Mamba) qui l'exerçait jusqu'alors. Ce conflit est demeuré latent jusqu'à la mort du chef de *groupement* en 2012, les débats autour de la succession du chef l'ayant ravivé. Le fils du chef décédé a finalement été nommé chef de groupement mais un membre de la famille royale du clan Mamba continue de se revendiquer comme le seul chef légitime. Sur les neuf localités que compte le *groupement*, au moins quatre chefs de localités sont opposés à l'actuel chef de groupement. Ces dissensions empêchent le fonctionnement normal des institutions coutumières et ont un impact direct sur la gestion foncière coutumière dans l'entité.

Par ailleurs, ce conflit de pouvoir présente une forte dimension identitaire, à la fois clanique (au sein de la communauté Mbuba), mais aussi intercommunautaire, en opposant les communautés Mbuba et Nande. En effet, les clans Mamba et Ombi accusent l'actuelle famille régnante (Bohio) d'être des « étrangers » étant donné qu'ils proviennent de la Province Orientale si l'on suit l'histoire du peuplement du territoire de Beni. D'autre part, les clans Mambo et Ombi reprochent aussi à l'actuelle famille régnante d'avoir favorisé l'implantation de nombreux agriculteurs Nande dans leur *groupement*, qui sont aujourd'hui majoritaires et économiquement forts. En retour, les Nande ont tendance à soutenir l'actuelle famille régnante. Ces oppositions au niveau du pouvoir coutumier recoupent donc fortement des clivages claniques et ethniques, ce qui peut facilement aggraver la situation.

1c.2) Le conflit de pouvoir autour de la capitation Liva 2

Le conflit autour de la capitation de Liva 2 entre le chef de localité de Liva et le chef de groupement montre les fortes interconnexions qui existent entre les différents niveaux de pouvoir au sein de la coutume. Alors que le chef de groupement entendait remettre en fonction un capita qui avait été limogé par le passé par le chef de localité, ce dernier s'est directement opposé à cette remise en fonction et a simplement bloqué le nouveau capita, ce qui lui valut des accusations d'insubordination de la part de son chef de groupement. Ce conflit au niveau de la capitation de Liva 2 vient donc renforcer les contestations dont le chef de groupement est l'objet.

Là encore, et même s'ils se déroulent au sein d'une même communauté ethnique, ces enjeux de pouvoir coutumier prennent une dimension identitaire et mettent en jeu des discours clanistes et d'exclusion du type « autochtones » Vs « étrangers ».

Les conflits de pouvoir coutumier dans le *groupement* Bambuba Kisiki affectent fortement la gouvernance au niveau local et illustrent le manque d'implication et la faiblesse des autorités supérieures dans la résolution de ce type de conflits. Au risque de prendre de nouvelles proportions et de devenir réellement ingérables ou violents, ces conflits ont dès lors tendance à traîner en longueur alors qu'ils pourraient être rapidement résolus.

1d) Communauté d'Eringeti

Dans la localité d'Eringeti, les conflits de grande ampleur sont liés à des relations conflictuelles entre différentes communautés ethniques qui se trouvent en concurrence, voire en opposition, pour l'accès et le contrôle des terres, et plus largement des ressources économiques et politiques au niveau local. Ces conflits opposent d'une

part les agriculteurs Mbuba aux Pygmées, et d'autre part les Nande du Nord au Nande du Sud. Dans chacun de ces conflits, les catégories « autochtones » et « étrangers » sont utilisées dans un discours visant à délégitimer les droits de certaines franges de la population.

1d.1) Le conflit (foncier) entre Pygmées et agriculteurs

Ce conflit montre les difficultés d'adaptation des populations Pygmées dans un environnement où leur mode de vie traditionnel n'est plus possible. Les stratégies d'adaptation qu'élaborent les Pygmées se réalisent aux dépens des agriculteurs Mbuba et Nande, parfois de manière violente, ce qui provoque des conflits entre les membres des deux communautés et renforce encore les nombreux préjugés dont les Pygmées sont l'objet de la part des autres communautés. Ce conflit illustre encore les remises en question du pouvoir coutumier Mbuba par les Pygmées et la manière dont la communauté Pygmée reprend à son compte le discours de l'autochtonie traditionnellement développé par les autres communautés pour asseoir leur pouvoir coutumier. Opposant deux communautés entre elles, ce conflit présente une forte dimension identitaire.

Confronté à l'insécurité liée à la présence des ADF-Nalu dans le Parc national des Virunga (PNVi) et à la diminution du gibier, les Pygmées n'ont eu d'autre choix que de quitter la forêt du PNVi pour se sédentariser autour des agglomérations villageoises. De nombreux conflits fonciers ont éclaté entre les Pygmées et les agriculteurs, soit du fait que les Pygmées ont installé leur camp dans des parcelles ou des champs d'agriculteurs, soit encore que des particuliers se sont réappropriés et ont revendu des terres traditionnellement réservées aux Pygmées.

Plus généralement, les Pygmées ont fait leur le discours de l'autochtonie ou du « premier occupant » que les chefs coutumiers Mbuba utilisent pour légitimer leurs droits coutumiers sur la terre. Comme le note Jean-Louis Nzweve, « [Les Pygmées] *ont procédé à une réplication de la structure sociale de base en nommant parmi eux capita de village, chefs de localité et chefs de groupements. […] Les Pygmées, non sans menaces, se sont ainsi appropriés des terres habituellement gérées par des chefs coutumiers Mbuba et perçoivent désormais les redevances coutumières auprès de petits fermiers Nande*[7]. » Les exploitants Nande ne se plaignent pas de cette évolution, les redevances demandées par les Pygmées étant souvent inférieures à celles exigées par les chefs coutumiers Mbuba.

Au-delà de cette évolution foncière et sociale à travers laquelle les Pygmées cherchent à se sédentariser tout en se ménageant des moyens de subsistance, les agriculteurs d'Eringeti se plaignent surtout de l'agressivité qu'ont récemment manifestée les Pygmées, ceux-ci s'étant rendus coupables d'agressions violentes sur des agriculteurs. En outre, les Pygmées sont accusés de voler les récoltes des agriculteurs et de les revendre à bas prix aux femmes des militaires qui restent à Eringeti pendant que leur mari est au front.

7 Jean-Louis Nzweve, *La dynamique des conflits fonciers en Territoire de Beni. Analyse de contexte à partir de quatre études de cas*, SOFEPADI, 2009.

1d.2) L'opposition larvée entre Nande du Sud et Nande du Nord

Cette tension entre deux clans d'une même communauté illustre la manière dont des dynamiques identitaires négatives se mettent en place suite à des différences d'expérience sur les plans migratoire, historique, politique et économique. Ces différences sont liées à l'histoire de peuplement du territoire, à l'existence d'inégalités socio-économiques recoupant souvent des différences claniques ou ethniques, et enfin au recours à la coutume ou au droit moderne comme mode d'accès préférentiel à la terre. Si la tension entre Nande du Sud et du Nord demeure latente, les membres du comité de paix de Liva craignent qu'elle ne puisse un jour dégénérer en violences dans le long terme.

La première différence qui distingue les Nande du Nord (ou Nande Kaïnama) des Nande du Sud est liée à la période à laquelle chaque clan est arrivé dans le groupement Bambuba Kisiki : les Nande Kaïnama y sont installés depuis les années 1920, soit en même temps que les Bambuba. A ce titre, les Nande Kaïnama ont tendance à être assimilés aux « autochtones » Mbuba et disposent même de chefs terriens au niveau des capitations. Les Nande du Sud sont arrivés plus tardivement dans la zone et sont de ce fait souvent taxés d'« étrangers » par les autres communautés. Ils ne disposent pas de chefs terriens sur le plan coutumier dans le groupement Bambuba Kisiki. Cependant, au fil du temps, les Nande du Sud sont devenus majoritaires, et exercent donc une plus grande importance et influence politique que les autres communautés : la plupart des députés élus proviennent ainsi de leur communauté.

Les Nande du Sud comptent ensuite de nombreux grands commerçants et grands exploitants fonciers. Les inégalités économiques recoupent ainsi des différences claniques et renforcent les discours polarisés sur les catégories d'« autochtones » et d'« étrangers ». Des discours stigmatisants du type « les Nande du Sud nous volent notre pouvoir d'achat » sont monnaie courante parmi les Nande Kaïnama. De manière générale, la collaboration entre les membres des deux clans n'est plus bonne : cela se manifeste par exemple par le boycott des initiatives économiques ou de développement par les membres de l'autre clan. Enfin, ces tensions sont encore aggravées par les conflits de pouvoir coutumier qui existent dans le groupement, les Nande du Sud ayant tendance à soutenir le chef de groupement tandis que les Nande du Nord et certains clans Mbuba ont plutôt tendance à soutenir son concurrent.

2) Territoire de Kalehe

Le contexte du territoire de Kalehe est important pour comprendre les différents conflits à l'œuvre dans les localités de Bulenga, Bwisha et Kalungu. Il est marqué par des tensions récurrentes entre communautés ethniques autour du contrôle de la terre et du pouvoir. Ces tensions trouvent leur origine dans l'histoire du peuplement de la zone et l'organisation administrative du territoire héritée de l'époque coloniale[8]. Elles ont été amplement renforcées par les guerres et conflits armés qui déchirent l'est du Congo depuis 20 ans.

En premier lieu, ces tensions mettent en prises la communauté Tembo et la communauté Havu autour de la répartition du pouvoir coutumier et administratif dans l'ensemble du territoire. Ces tensions trouvent

8 Pour une mise en contexte plus détaillée du territoire de Kalehe et de ses principaux conflits autour du foncier et du pouvoir, voir Action pour la Paix et la Concorde, *Conflits fonciers et dynamiques de cohabitation en territoire de Kalehe*, 2012, réalisé en partenariat avec Life & Peace Institute.

leurs racines à l'époque coloniale et se sont traduites par la revendication de la communauté Tembo d'un territoire de Bunyakiri comme entité autonome du territoire de Kalehe, estimant ne pas être suffisamment représentée dans les entités administratives et coutumières du territoire de Kalehe. Cette revendication a toujours rencontré l'opposition de la communauté Havu qui tire un avantage du statu quo. Le territoire de Bunyakiri a connu une existence éphémère à l'époque de la rébellion du RCD (Rassemblement congolais pour la démocratie), d'août 1998 à 2003, avant d'être annulé par le gouvernement de transition. Toutefois, l'annulation du territoire de Bunyakiri a pris plusieurs années avant de se concrétiser tant les résistances des populations et notables de Bunyakiri furent fortes. L'autre contentieux territorial et coutumier entre les Tembo et Havu, toujours d'actualité, concerne les limites entre les groupements de Ziralo (Tembo) et de Buzi (Havu), et en particulier l'appartenance administrative de cinq collines riches en minerais. Ce conflit n'a toujours pas trouvé de solution définitive et continue d'opposer les chefs de groupements entre eux et de diviser les communautés Havu, Tembo et Hutue.

En second lieu, des tensions existent aussi entre les communautés qui se présentent comme les « autochtones », à savoir les Tembo et les Havu, et les communautés d'origine rwandaise, à savoir les Hutu et les Tutsi qui sont arrivés dans la partie nord du territoire de Kalehe à la faveur de migrations organisées par le pouvoir colonial belge du Rwanda vers l'est du Congo. L'intégration locale des populations tutsies et hutues sur le plan foncier et coutumier est rapidement devenue problématique après l'indépendance du Congo. Maintenues sous la coupe de chefs coutumiers havu ou tembo, les populations hutues et tutsies développèrent des revendications d'autonomisation foncière et coutumière qui furent très mal accueillies par les Tembo et les Havu. La révision de la loi sur la nationalité de 1981, qui retira la nationalité zaïroise à de nombreuses personnes d'ascendance rwandaise, renforça le sentiment de marginalisation et d'insécurité des populations rwandophones. L'ouverture au multipartisme et à la démocratie aggrava encore la situation au début des années 1990 : les revendications politiques locales se cristallisèrent autour de revendications ethniques exclusivistes. Des milices ethniques se mirent en place au Nord-Kivu (en territoires de Masisi et Walikale) et gagnèrent rapidement la partie nord du territoire de Kalehe. Les affrontements entre ces milices firent des milliers de morts.

L'arrivée des réfugiés (et génocidaires) hutus rwandais à l'est du Zaïre en 1994 et les guerres congolaises de l'AFDL (Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo) et du RCD aggravèrent encore les violences et renforcèrent la haine et les dynamiques de rejets entre communautés ethniques locales, en particulier sur le clivage « autochtones » Vs « rwandophones », les seconds étant considérés comme des agents de la rébellion du RCD. Les différents groupes armés qui se multiplièrent après les accords de paix de 2003 recoupèrent encore en partie ces clivages ethniques, à l'instar du PARECO (Patriotes résistants congolais, Hutu) et des Raïa Mutomboki (Tembo dans la zone de Bunyakiri). Jusqu'à aujourd'hui, les coutumiers et populations havus et tembo reprochent aux Hutu qui occupent les Hauts Plateaux de Kalehe de disposer d'armes et d'empêcher les chefs coutumiers d'exercer leur autorité dans ces zones, ce que les intéressés démentent.

Dans cette partie du territoire de Kalehe, le retour des réfugiés tutsis congolais qui avaient fui au Rwanda en 1994[9] demeure problématique au niveau foncier. Dans leur fuite, ces réfugiés ont généralement abandonné ou vendu leurs terres à vil prix à des membres des autres communautés. La question de savoir dans quelle mesure les réfugiés ont le droit de récupérer ces terres à leur retour est particulièrement sensible et risque de provoquer de nombreux et violents conflits si elle n'est pas correctement anticipée et prise en charge par les autorités et les différents intervenants.

9 Ou qui avaient rejoint volontairement les rangs du FPR (Front patriotique rwandais) avant 1994.

2a) Communauté de Bulenga : le conflit foncier entre propriétaires terriens pour les plantations de Kagarama et Kageyo

Ce conflit foncier illustre comment différents réseaux d'alliance et d'intérêts sont mobilisés par deux grands propriétaires dans le but de défendre leurs intérêts respectifs. Ces jeux d'influences clientélistes s'étendent de la base (les agriculteurs qui cultivent dans ces plantations, la population villageoise) jusqu'aux plus hautes sphères du pouvoir à Kinshasa (Primature, ministère des Finances). Ils contribuent à détourner/instrumentaliser les institutions publiques pour des intérêts personnels et divisent profondément la communauté locale qui s'enferme dans un cycle de violences. Ce conflit constitue un cas exemplaire de mauvaise gouvernance foncière et de conjonction entre foncier et politique.

Le conflit oppose VN,[10] un ancien dignitaire du RCD et fils d'une grande famille de Goma, à SH, un ancien proche du MS (le chef du groupement) et natif de Bulenga. Le point de départ du conflit provient, selon les membres du comité de paix, de la double « vente » de la plantation de Kagarama à SH d'abord et à VN ensuite par le MS. Il n'est toutefois pas clair si SH a reçu des titres fonciers en bonne et due forme de la part du Mwami pour lui garantir la propriété de cette plantation. SH cherchera à asseoir ses droits sur la terre en offrant en cadeau 30 ares de la plantation à la communauté ainsi qu'en vendant à bas prix des parcelles de 30 mètres sur 20 à des agriculteurs locaux. Il vendra aussi 15 hectares (dont 3 offerts en cadeau) à un député provincial de Bulenga, dans l'espoir d'avoir son soutien. Mais le député finira par se retourner contre SH pour soutenir VN.

Dans ses démarches pour obtenir des documents de propriété inattaquables, SH découvre auprès de la DGDP (Direction générale des dettes publiques) à Kinshasa que les baux d'emphytéose de 25 ans de plusieurs plantations de Bulenga n'ont jamais été renouvelés, et notamment celui de la plantation de Kageyo, qui appartient, ou appartenait, à VN. Les droits de propriété des anciens acquéreurs sont donc nuls et ces plantations sont à nouveau la propriété de l'Etat congolais (cf. Loi foncière de Bakajika). SH obtient de la DGDP des « contrats de réattribution » pour certaines de ces plantations, dont celle de Kageyo. Il autorisera plusieurs familles à s'installer dans la plantation de Kageyo et à y exploiter les terres. Or, sur une autre partie de la plantation vit la famille KA, qui travaille depuis longtemps comme ouvriers agricoles pour le compte de la famille VN. A force d'instrumentalisation par des proches des deux propriétaires et craignant d'être chassées des terres qu'elles occupent, ces différentes familles vont s'affronter à trois reprises à l'arme blanche en 2013, faisant un mort et plusieurs blessés. Un dernier cas de pillage et de destruction de maisons date du 19 janvier 2014 ; des membres de la famille KA ont ainsi ciblé deux maisons d'agriculteurs « pro-SH ».

Avant ces violences, en juin 2012, des militaires issus du M23 qui gardent les plantations pour le compte de VN ont assassiné un homme en pleine réunion à Bulenga en pensant qu'il s'agissait de SH.

Au mois d'avril 2014, VN a obtenu du vice-ministre des Finances plusieurs lettres annulant les lettres de réattribution des terres que SH avait obtenues de la DGDP en raison de « vices de procédure ». En réponse à ces lettres, SH aurait fait référence à une lettre du Premier ministre Matata M'ponyo interdisant aux ministres nationaux de prendre des mesures au nom du gouvernement de la RDC dans l'attente du remaniement gouvernemental annoncé (mais non encore effectué) par le Président Joseph Kabila.

---

10 Comme expliqué précédemment, les noms de certains individus ont été remplacés par leurs initiales.

Une délégation du gouvernement provincial du Sud-Kivu s'est rendue sur les lieux fin mai 2014 pour rendre compte de la situation sans apporter solution. Les membres de la délégation ont affirmé qu'il fallait attendre que le ministère des Affaires foncières puisse trancher la question à partir de Kinshasa et reconnaître le « vrai » propriétaire des plantations litigieuses. Le dossier demeure donc en suspens.

Ce conflit illustre la prédominance des relations clientélistes et des jeux d'influences politiques dans la gestion des rapports de force : d'une part, la logique des réseaux vide les institutions étatiques de leur substance en les détournant au profit d'intérêts particuliers. C'est le cas dans ce conflit de la DGDP, du bureau du Premier ministre et du vice-ministre des Finances, qui signent des lettres officielles dont les bases légales sont douteuses puisqu'elles ne respectent en aucun cas les procédures d'attribution des terres telles que définies dans la loi foncière. D'autre part, cette logique de réseaux et d'alliances touche aussi les populations locales : certaines familles en viennent à partager les intérêts des parties en conflit, se voient instrumentalisées de cette manière et s'enferment à leur tour dans la spirale de la violence.

Comme on le constate, dans un contexte de clientélisme généralisé, l'acquisition de vastes concessions n'a pas seulement une dimension économique mais est aussi politique par nature, puisqu'à travers la redistribution de ces terres se créent de nouvelles relations d'alliance et d'allégeance. La terre permet ainsi à SH de se positionner sur l'échiquier politique local en se créant de nouvelles allégeances et une certaine popularité à travers des dons et ventes de terre à la communauté et à des agriculteurs. Face à cette montée en puissance, d'autres acteurs politiques (ici le député) se sentent menacés dans leurs intérêts et commencent à s'opposer à la montée en puissance d'une personne perçue comme concurrente, aggravant davantage encore le conflit foncier. Foncier au départ, celui-ci acquiert une dimension politique qui le rend de plus en plus violent.

2b) Communauté de Bwisha : le conflit de pouvoir coutumier pour le contrôle de la localité de Bwisha

Ce conflit qui oppose deux personnes qui se revendiquent toutes deux chefs de la localité de Bwisha illustre là encore la faiblesse et les dysfonctionnements internes au pouvoir coutumier, qui est traversé de nombreuses intrigues et jeux de pouvoir dans lesquels les relations interpersonnelles prévalent sur les règles établies. Il montre aussi le manque d'implication des niveaux supérieurs d'autorité pour la résolution de ce type de conflits ainsi que les divisions entre les différents niveaux d'autorité. Ce conflit montre lui aussi que des conflits de pouvoir coutumier cachent très souvent des enjeux fonciers. Enfin, les similarités avec les conflits de pouvoir en territoire de Beni sont évidentes, ce qui montre que la problématique du pouvoir coutumier n'est pas limitée à une zone en particulier mais constitue un problème généralisé à l'ensemble du Kivu, et sans doute au-delà.

Fin 2011, HA succède à son père, qui vient de décéder, comme chef de localité de Bwisha. La succession s'est déroulée sur demande des notables de la localité et est avalisée par le secrétaire du groupement qui fait l'intérim du chef de groupement titulaire, MS, ce dernier résidant à Liège, en Belgique. Suite à d'autres dossiers, le secrétaire du groupement est destitué par le MS et remplacé par MaS. Le secrétaire du groupement refuse sa destitution et garde avec lui le sceau du groupement. Le chef de chefferie, Mwami Ntale, qui a compétence pour la nomination des chefs de groupement, ne valide pas la destitution du secrétaire.

Malgré ces oppositions à la nomination de MaS, celui-ci va nommer un autre chef de Bwisha sous prétexte que HA réside à Goma où il enseigne dans un institut. Pour des raisons d'intérêts fonciers, certaines familles notables de Bwisha vont soutenir le nouveau chef, espérant ainsi faire main basse sur une étendue de 10 hectares qui appartient à la famille HA mais dont certaines parties sont litigieuses. Des jeux d'influences se mettent en branle entre les familles notables favorables au nouveau chef et les pro-HA, qui coûteront à un proche de HA son poste de conseiller d'un député provincial. Des menaces de mort sont échangées entre certaines familles. Un réel malaise s'installe dans tout le village, le conflit divisant de plus en plus l'ensemble de la communauté en se transposant par exemple au niveau des églises, HA fréquentant l'Eglise catholique tandis que le nouveau chef est membre de l'Assemblée chrétienne, une église protestante. Des discours stigmatisants visant l'une ou l'autre des parties en conflit apparaissent.

Finalement, pour des raisons sans liens avec ce conflit, le chef de groupement, MS, décide de limoger son secrétaire MaS et rédige par la suite une lettre remettant HA dans son droit. Mais le nouveau chef de Bwisha refuse de lâcher le pouvoir : les deux chefs et deux administrations coexistent dès lors pendant un temps dans le village. Une réunion du conseil de sécurité local tente une médiation et conseille au nouveau chef d'accepter de devenir l'adjoint de HA, mais avec peu de succès. La situation reste pendante, bien que le nouveau chef soit actuellement isolé.

3) Territoire de Walungu

3a) Communautés de Kaniola et Mwirama

3a1) Trauma sécuritaire, Rasta et comités de vigilance

La population de Kaniola a été particulièrement traumatisée par les violences et massacres perpétrés par le groupe Rasta, un groupe armé ultraviolent composé d'une quinzaine de dissidents des Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR) rejoints par quelques Congolais, et coupable de plusieurs massacres particulièrement violents dans la zone de Nindja et Kaniola entre 2004 et 2007[11]. Les violences et l'émoi provoqués par le groupe furent tels que le gouvernement provincial accéda à la demande des notables du milieu de distribuer des armes aux jeunes rassemblés dans des comités de vigilance. Ces comités jouent un rôle d'alerte en cas de menaces sécuritaires et assistent ainsi les militaires Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) dans leur tâche de protection des populations. En plus des armes pour les comités de vigilance, le gouvernement provincial déploya le colonel Albert Kahasha, aussi appelé Foka Mike, pour démanteler les Rasta. Celui-ci parvint à affaiblir le groupe de criminels et devint un héros jouissant d'une grande popularité dans le groupement de Kaniola. Il fut par la suite déployé au Nord-Kivu dans le cadre des opérations Kimia 2[12]. Si la collaboration entre les hommes de Foka Mike et les jeunes des comités de vigilance

11 Pour plus d'informations sur le groupe armé Rasta, voir le rapport de l'Union paysanne pour le développement intégral (UPDI), *Le phénomène Rasta*, 2009, en partenariat avec Life & Peace Institute.

12 Les opérations Kimia 2 visaient au démantèlement des FDLR. Elles faisaient suite aux opérations Umoja Wetu menées par les FARDC et l'armée rwandaise contre le même groupe armé.

fut bonne, ce ne fut plus le cas avec les FARDC de la 18ème brigade qui furent déployés à Kaniola après Foka Mike. Ces derniers cherchèrent à désarmer de force les comités de vigilance, ce qui entraîna des affrontements entre les deux forces et la mort d'un jeune des comités de vigilance. Les éléments de la 18ème brigade furent redéployés suite à cet incident, tandis que les comités de vigilance restèrent actifs et armés. Ces comités existent toujours aujourd'hui. Aucun cas d'exactions sur les civils n'a été enregistré dans le chef de ces comités : les armes dont ils disposent sont gardées par les chefs de localité qui les donnent aux membres des comités pour leur patrouille et les récupèrent une fois celles-ci terminées. Les comités de vigilance jouissent d'un grand soutien de la population locale qui y voit un mécanisme efficace de protection de la communauté.

L'existence de ces comités illustre toutefois la faiblesse des autorités étatiques et de l'armée nationale qui, sur demande de la population, sous-traitent partiellement la sécurisation du milieu à des acteurs civils et non étatiques. Il s'agit d'un cas emblématique de gouvernance sécuritaire à l'est du Congo.

3a.2) Le conflit de pouvoir coutumier autour du groupement de Kaniola

Ce conflit de pouvoir coutumier est en grande partie lié à la présence des comités de vigilance (et des armes) dans le groupement de Kaniola et à la popularité de Foka Mike dans ce milieu. Il illustre la capacité de résistance populaire face à un chef coutumier non apprécié, mais aussi la faiblesse du pouvoir local et l'absence de transparence et de prise en compte des attentes des populations locales par la chefferie.

Le chef de la chefferie de Ngweshe décida de limoger le chef de groupement de Kaniola, le vieux CH, sans pour autant donner aucun motif justifiant ce limogeage et alors même que CH était un chef apprécié de sa population. Le nouveau chef de groupement fut néanmoins installé. Quelques mois plus tard, suite à l'existence de comités de vigilance armés, mais aussi aux désertions de Foka Mike de l'armée nationale et à sa volonté de créer un nouveau groupe armé à proximité du groupement de Kaniola, le chef de groupement commença à accuser les jeunes de Kaniola de créer une milice ou de vouloir se joindre à la milice de Foka Mike, ce dernier étant particulièrement populaire dans le milieu. La société civile de Kaniola réagit à ces accusations en écrivant une lettre au Mwami Ngweshe (le chef de la chefferie du même nom) en lui demandant de rappeler le chef de groupement à l'ordre. Par la suite, le chef de groupement rédigea une liste de 15 notables de Kaniola qu'il accusa auprès des autorités d'être les complices de Foka Mike. Sept de ces personnes furent arrêtées et transférées à la prison centrale de Bukavu, et l'une d'entre elles fut transférée à la prison de Makala à Kinshasa.

Suite à ces arrestations, la population se ligua contre le chef de groupement. Celui-ci se sentit menacé et quitta Kaniola pour s'installer à nouveau à Bukavu. Au moment de la rédaction des présentes, le chef de groupement n'arrive qu'occasionnellement à Kaniola et sans jamais y passer la nuit. La société civile de Kaniola a initié une pétition à l'attention du Mwami Ngweshe afin qu'il puisse limoger le chef de groupement mais sans résultat. D'une manière plus générale, la société civile locale se plaint de l'absence de transparence de la gestion du Mwami Ngweshe et lui reproche de rester sourd aux demandes des populations. Le groupement de Kaniola n'est pas le seul groupement où le chef de chefferie a récemment installé un nouveau chef qui n'est pas apprécié des populations. Sur les 16 groupements de la chefferie de Ngweshe, sept chefs de groupements sont massivement rejetés par les populations et les chefs de localité. La possibilité d'élire les chefs de groupement est une demande récurrente des chefs de localité mais dont le chef de chefferie ne veut pas entendre parler.

3b) Communautés de Madaka et Muzinzi : le problème d'accès à la terre en groupement de Mulamba

Ce problème d'accès à la terre illustre l'insécurité permanente et structurelle dans laquelle se trouve la paysannerie de l'est du Congo suite à la dualité entre droit foncier et coutume comme modes concurrents (et souvent conflictuels) d'accès et de gestion de la terre. Face aux coûts prohibitifs des procédures d'obtention de titres fonciers légaux, la paysannerie se retrouve prisonnière d'un système coutumier qui ne lui garantit aucune sécurité foncière.

Dans le groupement de Mulamba, les chefs coutumiers ont vendu la plus grande partie des terres à des particuliers qui en ont fait des plantations privées désormais hors de portée des agriculteurs, sauf moyennant location de champs contre paiement annuel. Ainsi, la majorité du groupement est désormais constituée de concessions privées qui sont souvent laissées en jachère : les membres du comité de paix ont dénombré quelque huit concessions pour une superficie totale approximative de plus de 2000 hectares. Les petits producteurs bénéficient encore de parcelles de terres coutumières qu'ils exploitent selon un contrat coutumier et contre le paiement de redevances coutumières, mais ces parcelles sont depuis longtemps insuffisantes pour subvenir aux besoins des familles. Chaque ménage est donc obligé de louer une portion de terre aux grands propriétaires terriens, généralement des espaces de 30 mètres sur 40 pour le prix d'une chèvre par an à payer en avance, en plus d'un jour par semaine de travail pour le compte du propriétaire. Ces contrats de location sont oraux et ne garantissent aucune sécurité foncière à long terme pour les petits producteurs.

Ce système privatisé de location de la terre est appelé à se généraliser à tous les agriculteurs face à la forte croissance démographique, alors même qu'il se réalise à leur désavantage. Vu la force des inégalités foncières, les petits producteurs réclament une redistribution des terres, et ce d'autant plus qu'une grande partie des concessions privées demeurent en jachère, c'est-à-dire non exploitées.

4) Territoire de Mwenga : Communautés de Bulende et Kabalole

4a) Le conflit entre la société minière Banro, les creuseurs artisanaux et la communauté locale

Le principal conflit ayant un profond impact sur l'ensemble de la communauté des localités de Bulende et Kabalole en territoire de Mwenga concerne l'implantation et l'exploitation des ressources aurifères du site minier de Twangiza par la société canadienne Banro. Il s'agit d'un conflit particulièrement complexe charriant des enjeux économiques (et donc aussi politiques) particulièrement importants. Ce conflit est double : d'une part, il fait référence aux mécontentements provoqués par une indemnisation non satisfaisante des creuseurs artisanaux et des ménages délocalisés et privés de leurs moyens de subsistance. En particulier, Banro fait face à une forte opposition de la part des creuseurs artisanaux qui estiment être en droit de continuer à exploiter artisanalement des carrés miniers situés dans la concession de Banro. D'autre part, le conflit est directement lié à des conflits de pouvoir au sein du pouvoir coutumier et des élites locales en rapport avec les nouveaux enjeux suscités par l'arrivée de Banro dans la zone. Alors que les populations attendaient des autorités et élites locales qu'elles défendent leurs intérêts face à Banro, ces élites s'imposèrent comme les seuls intermédiaires entre la communauté et la compagnie minière et profitèrent de cette position pour avancer leurs propres agendas et intérêts, au détriment des creuseurs et de la communauté. Enfin, les intérêts divergents entre les différentes élites aboutirent à créer ou renforcer les conflits existant au niveau du leadership local.

In fine, ce conflit renvoie aussi à la dualité entre droit et coutume, ou encore entre la règle formelle (la loi) et le secteur informel (la pratique) : alors que Banro se revendique de la légitimité du droit et d'un contrat signé avec le gouvernement congolais, les creuseurs mettent en avant leur légitimité coutumière. Ces derniers disposent en effet de contrats coutumiers passés avec les autorités coutumières locales ainsi qu'avec d'autres services étatiques à qui ils paient des taxes et des redevances leur donnant droit à exploiter les carrés miniers. Bien qu'illégaux en soi, ces contrats coutumiers constituent la pratique courante dans le secteur minier artisanal et sont avalisés par les autorités locales.

4a.1) Brève description du conflit entre Banro et la communauté de Luhwindja

L'arrivée de Banro à Luhwindja en 2005 se réalisa dans un contexte de guerre et de conflits entre leaders locaux, en particulier entre l'épouse (la Mwamikazi) et le frère (Justin) de Philémon Naluhwindja, le chef de chefferie assassiné en France en 2000 dans des circonstances peu claires. Dans ses tractations avec le gouvernement congolais, Banro dut faire face à la concurrence de la SOMICO, une société congolaise établie par Laurent-Désiré Kabila suite à un litige avec Banro en rapport avec la liquidation de l'ancienne société minière SOMINKI. Le Mwami Philémon fut nommé directeur de la SOMICO pour assurer l'établissement de la société à Luhwindja[13]. Après la mort de Philémon, son frère Justin reprit ce rôle et devint chef de la chefferie. Dans le contexte de guerre régional, Justin organisa les groupes armés Local Defence, s'allia aux FDLR présents dans la zone et reçut le soutien de Kinshasa pour combattre la rébellion du RCD. Il devint rapidement populaire.

Mais lorsque Joseph Kabila régla le conflit qui opposait le gouvernement congolais à Banro à travers un *gentleman's agreement*, c'est à la Mwamikazi qu'il fit appel pour aider Banro à s'installer à Luhwindja. Aux yeux des populations, et suite aux discours développés en ce sens par Justin, la Mwamikazi et Banro étaient perçus comme les alliés du RCD, alors que la SOMICO était la société défendue par Justin[14]. En 2005, des opérations militaires furent menées pour chasser les FDLR et démanteler les Local Defence, ce qui permit à Banro et à la Mwamikazi de s'installer à Luhwindja et força Justin à fuir à Kinshasa. Arrivés dans un tel contexte de guerre et perçus comme proches du RCD, Banro et la Mwamikazi firent face à l'hostilité de la population.

Les griefs contre Banro se renforcèrent lorsque la société voulut s'établir dans sa concession et en chasser les 10 000 creuseurs artisanaux (voire plus) qui vivaient depuis le début des années 1980 de l'exploitation artisanale de l'or. Banro dut aussi délocaliser plusieurs centaines de familles de son site. Les creuseurs offrirent une forte résistance, ce qui obligea Banro à négocier avec eux et à établir un forum communautaire chargé de négocier avec Banro les indemnités et projets de développement locaux que la société, à travers sa fondation, devrait mettre en œuvre au bénéfice de la communauté. Mais ce forum communautaire ne fut pas réellement représentatif de la communauté : au contraire, il fut pris en otage par les élites locales, et en particulier la Mwamikazi et ses proches qui, tous amis de Banro, profitèrent de leur position pour servir leurs propres intérêts au détriment de l'intérêt général. Dans un tel contexte, les mécanismes d'indemnisation établis par Banro suite aux discussions avec ce forum communautaire furent vécus par les creuseurs et les ménages délocalisés et l'ensemble de la communauté comme largement insuffisants face aux pertes encourues.

---

13 Voir aussi l'article de Geenen, S. & Claessens, K. (2013), « Disputed access to the gold sites in Luhwindja, eastern DRC », *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 51, Numéro 01, pp. 85-108.

14 Geenen & Claessens (ibid.) mentionnent aussi la proximité entre Banro et la rébellion du RCD.

Les différentes options offertes aux creuseurs ne leur permirent en aucun cas de maintenir une activité génératrice de revenus équivalente à leur ancienne activité minière. Les familles délocalisées furent placées dans un environnement froid et venteux, impropre à l'agriculture et au développement de bonnes conditions de vie. Récemment, l'ONG congolaise Observatoire Gouvernance et Paix a recensé au moins neuf ménages délocalisés souffrant d'un état de malnutrition extrême, tandis que beaucoup d'autres ménages fuirent leur nouvel environnement pour se réinstaller à Bukavu ou Luhwindja. De leurs côtés, la Mwamikazi et ses proches en profitèrent pour obtenir plusieurs importants contrats de sous-traitance avec Banro dans le cadre de la construction de la route, du transport de marchandises, de la construction des installations de la société, ou encore de projets de réinsertion socio-économiques des creuseurs. Quelque 850 creuseurs furent engagés par ces différents sous-traitants mais seulement de manière temporaire et pour un salaire inférieur à ce qu'ils gagnaient comme creuseur. Six ou huit mois plus tard, lorsque Banro se lança dans la phase d'exploitation, la majorité des creuseurs furent licenciés.

Aujourd'hui, les creuseurs et la population n'ont plus aucune confiance dans Banro : ils estiment que la société a cherché à les tromper en leur faisant croire à une possible amélioration de leurs conditions de vie pour mieux s'accaparer les sites miniers, alors même que les carrés miniers constituent une ressource économique vitale pour la communauté et le développement local. Les populations se sentent aussi profondément trahies par la Mwamikazi et les élites locales (il s'agit en particulier des membres du CODELU, le Comité de développement de Luhwindja, soit l'élite urbaine de Luhwindja installée à Bukavu). Pour elles, ces élites ont abusé de leur position d'intermédiaires entre la communauté et la société minière pour faire prévaloir leurs propres intérêts.

Suite à ce mécontentement et n'ayant pas trouvé d'activités économiques alternatives, entre 1500 et 3000 creuseurs ont réinvesti les carrés miniers de Kadomwa situés sur la concession de Banro. Banro a cherché à chasser ces creuseurs mais sans succès : les autorités provinciales ont demandé à la société de tolérer temporairement leur présence. Mais les creuseurs refusent catégoriquement de quitter ces carrés miniers qu'ils considèrent comme leur revenant de droit, puisqu'ils sont les enfants du milieu et exploitent les carrés sur base de conventions avec les chefs coutumiers locaux. Plusieurs témoignages de creuseurs laissent entendre qu'ils sont prêts à résister jusqu'à la mort plutôt que de quitter Kadomwa. De son côté, Banro estime que Kadomwa lui appartient de droit et n'envisage pas de céder la moindre partie de sa concession aux creuseurs artisanaux. Une telle cession entraînerait un changement de la valeur de son gisement, ce que les actionnaires de la société ne peuvent pas accepter[15].

15 Réponse faite par Banro suite au rapport d'une table ronde sur l'exploitation minière à Luhwindja organisée par l'ONG Observatoire Gouvernance et Paix à Bukavu.

II. ANALYSE TRANSVERSALE : CAUSES PROFONDES ET STRUCTURELLES DES CONFLITS

Pouvoir, terre, identité et insécurité — les fondements des conflits

La description des quelque 13 conflits de grande ampleur qui prennent place dans certaines localités des territoires de Beni, Kalehe, Mwenga et Walungu présentent certes des différences mais aussi beaucoup de points communs, en particulier au niveau de leurs causes et de leurs dynamiques. Cette partie propose une analyse transversale des causes profondes et structurelles de ces différents conflits. Rappelons toutefois que les 13 conflits décrits plus haut sont fortement situés sur le plan géographique et ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des conflits à l'est de la RDC. En particulier, la problématique de la présence des groupes armés ne se retrouve pas directement dans les différents conflits abordés, bien qu'il s'agisse d'une problématique essentielle de l'est de la RDC. La présente analyse se nourrit aussi d'autres rapports et articles académiques traitant du même sujet[16], et ce d'autant plus que les causes profondes des conflits présentés plus haut cadrent en très grande partie avec la plupart de ces analyses antérieures.

Quatre aspects fondamentaux constituent les causes profondes et structurelles des conflits à l'est de la RDC, et en particulier des 13 conflits abordés plus haut. Il s'agit de la terre (insécurité foncière structurelle), du pouvoir (gouvernance patrimoniale à tous les niveaux), de l'identité (dynamiques identitaires centrées sur des appartenances ethniques) et enfin de l'insécurité (violences inscrites dans le long terme, faiblesse de l'armée nationale et présence de nombreux groupes armés). Ces quatre causes structurelles des conflits sont profondément interconnectées et s'inscrivent toutes dans le long terme de l'histoire congolaise. Ces interconnexions provoquent une situation particulièrement complexe, avec des dynamiques conflictuelles qui se situent à différents niveaux, soit du niveau local au niveau régional et international. Les interconnexions entre les dynamiques de conflit à ces différents niveaux (local, provincial, national, régional, international) ont fortement compliqué la lecture des conflits violents et de leurs causes et empêché la mise en place d'une stratégie de construction de la paix efficace.

Nous détaillons ci-dessous ces quatre grandes causes fondamentales des conflits à l'est de la RDC.

16 En particulier, et parmi d'autres : Huggins, C. (2010), *Terre, pouvoir et identité. Les causes profondes des conflits violents à l'est de la RDC*, International Alert, Londres. Stearns, J. (2012), *The Background to Conflict in North Kivu*, Projet Usalama, Rift Valley Institute. Mathieu P. & Willame, J.P. (1999, s.dir.), *Conflits et guerre au Kivu et dans la région des grands lacs. Entre tensions locales et escalades régionales*, Cahiers Africains n°39-40. International Alert (2012), *Sortir de l'impasse. Vers une nouvelle vision de la paix à l'est de la RDC*. International Security & Stabilization Support Strategy 2013-2017 (version préliminaire, non publiée). Vlassenroot K. & Raeymakers T. (2004, s.dir.), *Conflict and Social Transformation in Eastern Congo.*

1) Le pouvoir : une gouvernance patrimoniale et clientéliste

La première cause fondamentale des 13 conflits documentés ci-haut renvoie au mode de gouvernance à l'œuvre en RDC, à savoir un mode de gouvernance clientéliste et patrimonial qui s'est enraciné comme la seule réalité du pouvoir depuis de nombreuses décennies. Ce mode de gouvernance produit des institutions étatiques faibles et dysfonctionnelles, aboutit à la mise en place de lois taillées sur mesure pour l'élite dirigeante et économique et grève toute possibilité de redevabilité des élites envers les populations congolaises. En même temps, il induit un sentiment de méfiance, voire de défiance, envers les autorités de la part des populations qui sont de moins en moins engagées, en tant que citoyens, vers des dynamiques de demandes de comptes aux autorités.

En RDC, la gestion des affaires passe moins par les institutions étatiques que par l'entremise de réseaux clientélistes qui traversent, englobent et dépassent les institutions elles-mêmes. Ces réseaux sont hiérarchisés de manière pyramidale, animés par les élites congolaises aux différents niveaux des pouvoirs et convergent vers le sommet situé à Kinshasa. Pour monter en puissance dans ces réseaux, les élites congolaises disposent de différentes ressources, à la fois économiques et politiques. Ces ressources sont accaparées par les individus qui les redistribuent au sein de leur propre réseau d'alliés afin de renforcer des allégeances, d'en créer de nouvelles et de monter dans la grande pyramide confusément tissée par ces multiples réseaux. L'argent est bien entendu la première des ressources utilisées dans ces réseaux. La terre en constitue une autre. Les postes politiques, à travers les avantages qu'ils confèrent, constituent eux aussi une ressource clé permettant à leur tour d'accaparer d'autres ressources à des fins privées. En ce sens, le mode de gouvernance clientéliste se nourrit de l'Etat, est reproduit par les tenants d'une position officielle dans les institutions et induit un affaiblissement structurel de l'Etat.

Certains conflits abordés dans ce rapport illustrent parfaitement les méfaits de ce type de gouvernance tant au niveau des élites locales que nationales. Ainsi, par exemple, le conflit opposant les deux grands propriétaires SH et VN autour de différentes plantations à Kalehe montre comment chacun des protagonistes cherche à se créer ou à mobiliser des alliés parmi les institutions étatiques, qu'il s'agisse du ministère des Finances ou de la Primature. Ce conflit montre encore comment ces jeux d'alliances vont du sommet jusqu'à la base : les populations locales se voient en partie « achetées » par les différents protagonistes (à travers la distribution de terres) et sont dès lors obligées de se montrer loyales vis-à-vis d'un protagoniste ou de l'autre, de peur d'être à leur tour victimes de la victoire du camp opposé.

Le conflit qui oppose Faustin à des centaines de petits producteurs à Beni montre lui aussi comment les services étatiques (ici du cadastre) se laissent facilement manipuler et corrompre, et se rendent coupables de pratiques illégales, comme par exemple cadastrer des terres litigieuses qui sont encore l'objet d'un jugement au tribunal de paix. Le conflit lié à l'exploitation aurifère par Banro à Mwenga montre là encore comment les élites locales (ici la Mwamikazi et ses proches) instrumentalisent les enjeux locaux liés à l'arrivée de la firme minière dans la zone pour avancer des agendas et intérêts personnels et outrepasser les attentes et désidérata de la communauté.

Les exemples de liens forts entre conflits, corruption, dysfonctionnements des services étatiques et gouvernance clientéliste sont nombreux dans les conflits de grande ampleur abordés plus haut. Cette forte interconnexion entre mauvaise gouvernance et conflit souligne l'importance de transformer en profondeur le mode de gouvernance en RDC si l'on veut aboutir à une pacification durable et pérenne des conflits à l'est de la RDC. La stratégie de stabilisation révisée insiste fortement sur cet aspect de gouvernance et l'importance de (re)créer des contrats sociaux entre les autorités étatiques et la société congolaise dans son ensemble afin de voir la mise en place d'un contexte politique favorable à la pacification durable du pays. On ne peut ici que souligner à nouveau l'importance fondamentale de la gouvernance dans la résolution durable des conflits à l'est du pays.

Malheureusement, les dernières évolutions politiques au niveau national sont particulièrement illustratrices des failles du processus de démocratisation amorcé avec les élections de 2006. La Constitution a été revue une première fois en 2011 ; les élections de 2011 n'ont pas été crédibles ni transparentes ; tout indique aujourd'hui que la Constitution sera à nouveau révisée en vue des prochaines élections de 2016-17 afin de maintenir l'actuelle classe dirigeante au pouvoir pour cinq ans (ou plus). La dynamique électorale qui devait permettre au peuple congolais de sanctionner des dirigeants incompétents et de favoriser l'alternance politique n'a pas été suffisante jusqu'ici pour changer le mode de gouvernance aux différents niveaux de pouvoir.

La question qui reste entière est donc celle-ci : comment faire pour que les élites soient à nouveau sous un certain contrôle des populations et agissent dès lors de manière responsable et dans le respect de l'intérêt général ? La réponse à cette question sera déterminante pour la résolution durable des conflits en RDC.

2) Le foncier en crise : dualité foncière et insécurité de la paysannerie

Dans ces relations clientélistes et ces rapports de force politiques, la petite paysannerie est particulièrement mal placée : elle ne dispose que de très maigres ressources à faire valoir dans les réseaux d'alliances et d'allégeances. Il en résulte qu'elle se trouve incapable de défendre ses propres intérêts et son bien le plus précieux : la terre.

Depuis 40 ans (Loi foncière de 1976), les petits producteurs font face à une insécurité foncière particulièrement forte à cause de la confusion juridique qui règne en la matière. Le foncier relève en effet de deux cadres normatifs basés sur des valeurs, des préceptes et des règles antagonistes, à savoir la coutume et la loi foncière. Mais, surtout, la loi foncière entérine de fait la suprématie du droit sur la coutume en matière foncière. Alors que les petits paysans sécurisent traditionnellement leurs terres au travers de contrats coutumiers oraux enchâssés dans des relations d'allégeance coutumière, la loi vient disqualifier la coutume comme mode d'accès à la terre et lui oppose les procédures d'enregistrement des terres par le cadastre et l'émission de titres fonciers. Rédigée dans le contexte politique précédant la zaïrianisation[17], cette loi foncière favorise les élites politiques et économiques urbaines et insécurise les petits producteurs agricoles.

Le résultat tangible de cette dualité foncière est que les élites, en connivence avec les chefs coutumiers qui leur vendent de grandes superficies souvent à très bas prix, ont pu s'approprier de larges concessions au détriment des petits producteurs qui n'ont désormais plus la possibilité d'accéder à ces terres, sauf en s'inscrivant dans un rapport de location monétarisée de la terre, qui constitue désormais une pratique fortement répandue à l'est du Congo. Dans le pire des cas, les paysans se sont vu purement et simplement chassés de terres qu'ils occupaient depuis plusieurs générations. Avec la montée démographique, les terres coutumières accessibles aux paysans sont dans bien des zones devenues trop exigües et les petits producteurs sont dès lors obligés de louer des terres aux grands propriétaires terriens. Cette dynamique a dans de nombreux cas transformé les paysans en simples ouvriers agricoles et renforcé la vulnérabilité des petits producteurs agricoles.

17 Initiée en 1974 par le gouvernement de Mobutu, la zaïrianisation consista à nationaliser les biens et propriétés appartenant aux ressortissants étrangers, c'est-à-dire à exproprier ces étrangers de leurs biens pour les redistribuer à des dignitaires zaïrois ayant les faveurs du régime. La zaïrianisation contribua grandement à mener le pays vers la faillite économique.

Ce processus de marchandisation et privatisation des terres qui se réalise au détriment des petits producteurs a été décrit et analysé par de nombreux chercheurs occidentaux et congolais[18]. Alors que l'insécurité foncière des petits paysans a été mise en exergue depuis plus de 20 ans, il est remarquable que celle-ci persiste encore jusqu'à aujourd'hui, comme le montrent certains des conflits fonciers analysés plus haut, qu'il s'agisse du conflit avec Faustin à Beni ou le manque de terres coutumières pour les paysans en groupement de Mulamba en territoire de Walungu. A la limite, le conflit opposant les creuseurs artisanaux à Banro pourrait lui aussi être considéré comme un cas particulier de conflit foncier. La persistance de cette insécurité foncière des paysans dans le temps est avant tout un signe de la faiblesse structurelle de la classe paysanne sur l'échiquier politique congolais. Alors même qu'elle représente entre 70 et 80 % de la population nationale et constitue de ce fait la première force politique du pays dans un contexte électoral, la paysannerie demeure largement incapable de faire entendre sa voix et de défendre ses intérêts dans les arènes de pouvoir, que ce soit au niveau provincial ou national.

Ce constat renvoie dès lors non plus seulement à un problème de gouvernance foncière ou de conflits fonciers, mais au mode de gouvernance des institutions étatiques de manière générale et à l'inclusivité des institutions vis-à-vis des populations et de leurs attentes. Ce constat est valable pour les agriculteurs comme pour tous les autres secteurs socio-professionnels et tous les groupes sociaux de base, ruraux comme urbains. La question que posent finalement les conflits fonciers est celle de l'ouverture des institutions aux groupes sociaux de base, de leurs intérêts et de leurs attentes, dans un contexte où ces institutions demeurent des instruments de pouvoir aux mains d'une élite.

3) L'identité — des appartenances ethniques manipulées

L'identité constitue une troisième dimension clé des conflits à l'est de la RDC, en particulier les appartenances ethniques. Les catégories identitaires ne sont pas données une fois pour toutes, mais varient dans le temps, dans l'espace et en fonction des enjeux en question. Il s'agit d'une catégorie souple, mouvante, multiple, qui se rigidifie dans et à travers les conflits. La prégnance de certaines appartenances sur d'autres varie donc d'un conflit à l'autre : bien que les identités ethniques soient particulièrement marquées et jouent souvent un rôle important dans les conflits à l'Est, les 13 conflits décrits plus haut montrent que d'autres identités — appartenances claniques, villageoises, familiales, etc. — peuvent aussi être à l'œuvre dans certains conflits.

Certains conflits opposent ainsi des communautés et l'appartenance communautaire/ethnique devient le marqueur à travers lequel les différences et dynamiques d'opposition se construisent, comme dans le cas des conflits entre Mbuba et Pygmées, par exemple. Dans d'autres cas, ce sont les appartenances claniques, et donc intra-ethniques, autour desquelles les dynamiques identitaires s'articulent, comme on l'a vu entre Nande du Sud et Nande du Nord en territoire de Beni. Dans d'autres cas encore, c'est l'appartenance à telle famille ou à tel village qui est importante. Dans le cas des tensions intercommunautaires dans le territoire de Kalehe, on a pu voir l'émergence de catégories identitaires transcommunautaires sous les dénominations d'« autochtones » (qui rassemblent Tembo, Nyanga, Hunde, etc.) et de « rwandophones » (qui rassemblent à la fois Tutsis et Hutus), que ces catégories soient valorisantes ou stigmatisantes. Ainsi, on peut constater que la dimension identitaire est toujours présente dans les différents conflits, bien qu'avec plus ou moins de prégnance : au fur et à mesure qu'ils s'affrontent autour du foncier et/ou du pouvoir, les camps qui s'opposent en viennent à développer des catégories identitaires signifiantes autour desquelles les dynamiques de rejet et d'opposition

18 Une des premières analyses de la conflictualité liée à l'insécurité foncière du petit paysannat congolais a été réalisée par Mathieu P., Laurent P.J. et Willame J.C. (s.dir) en 1996 : *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Conflits, gouvernance et turbulence en Afrique de l'ouest et centrale*, Cahier Africain n°23-24.

se renforcent. Lorsque ces catégories identitaires ont déjà été mobilisées par le passé dans le cadre de conflits violents, le développement de dynamiques identitaires négatives (stigmatisation, globalisation à l'ensemble d'une communauté, etc.) n'en est alors que plus fort et plus rapide.

A l'est de la RDC, à la suite de 20 ans de conflits armés, l'appartenance ethnique est la catégorie identitaire qui a été le plus manipulée et instrumentalisée dans le cadre des conflits. Dans les 13 conflits de grande ampleur qui nous concernent, cette appartenance a une importance variable, généralement en fonction du milieu. Ainsi, à Beni et Kalehe, les dynamiques de conflit autour des appartenances ethniques sont importantes car on se trouve dans un contexte multi-ethnique. A Mwenga et Walungu, où l'on se trouve dans un contexte plus homogène sur le plan ethnique, les dynamiques identitaires sont moins prédominantes. Toutefois, comme on l'a vu, un conflit qui n'oppose pas des communautés ethniques peut toujours avoir une dimension identitaire importante, tel qu'illustré par le cas du conflit entre Nande du Sud et Nande du Nord autour d'Eringeti, en territoire de Beni.

Identité et pouvoir sont aussi très souvent liés : les appartenances identitaires (le plus souvent ethniques) constituent une ressource facilement instrumentalisable par les acteurs politiques et les acteurs d'un conflit pour opposer un camp contre un autre ou mobiliser des populations derrière un mot d'ordre ou certains intérêts particuliers. Dans un contexte de fortes inégalités, de pauvreté et d'insécurité généralisées, jouer sur la « fibre ethnique » est souvent porteur parmi des populations désœuvrées. Il permet aux hommes politiques de mobiliser les masses derrière des mots d'ordre simplistes, en désignant un bouc-émissaire porteur de tous les maux, et leur épargne la formulation de programmes politiques qui risqueraient de venir remettre en cause leurs intérêts dans le moyen à long terme. Discours ethniques et gouvernance clientéliste et patrimoniale vont ainsi souvent de pair. Cette logique n'a toutefois rien d'une fatalité : lors des élections de 2011, de nombreux votes sanctions contre d'anciens députés ont clairement démontré le ras-le-bol des populations de voir les élites se jouer d'elles en multipliant les fausses promesses.

Un des points communs à de nombreux conflits est le rôle joué par le discours de l'« autochtonie » comme discours visant à légitimer certains intérêts – et à en délégitimer d'autres. Il trouve son explication dans l'histoire de peuplement de la région qui est le fruit de vagues migratoires successives à partir de l'Est, en particulier du Rwanda, de l'Ouganda et du Burundi pour le cas des Kivus. Dans ce contexte, l'histoire migratoire a été récupérée par différents acteurs (hommes politiques, groupes sociaux issus des populations arrivées soi-disant les « premières ») pour ne pas reconnaître les mêmes droits à ceux arrivés plus tardivement. Ce discours de l'autochtonie, qui combine l'histoire migratoire avec les identités ethniques, est fondamentalement politique puisqu'il vise à dénier les droits (fonciers, sociaux, économiques, politiques) de certains segments de la population rassemblés sous la bannière stigmatisante d'« étrangers », qu'il s'agisse selon les cas des « Rwandophones », des Nande, des Nande du Sud ou de tel clan Mbuba qui vient de Province Orientale et non du territoire de Beni.

Ce discours, qui vise à rejeter ceux qui ne sont pas considérés comme les « vrais » habitants de la place, joue un rôle particulièrement négatif dans de nombreux conflits à l'est de la RDC, y compris des conflits documentés par les comités de paix, et ce, surtout à Kalehe et Beni. Le discours de l'autochtonie est aussi celui du pouvoir coutumier, qui fonde sa légitimité et son pouvoir dans la relation à « la terre des ancêtres » et cherche ainsi à faire correspondre l'identité ethnique avec le droit d'occupation et de gestion d'un territoire donné.

Les dynamiques identitaires à l'œuvre dans de nombreux conflits sous forme de discours stigmatisants et de rejet insistent sur l'importance d'élaborer des mécanismes ouverts et inclusifs de gestion de la diversité ethnique sur les plans politique et foncier. La gestion positive des identités renvoie là encore à un enjeu fondamental de gouvernance.

4) La crise du pouvoir coutumier

Le pouvoir coutumier se situe à cheval entre le pouvoir, le foncier et l'identitaire. Il constitue tout d'abord le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens vivant en milieu rural : l'autorité de l'Etat est en effet en grande partie exercée par les chefs coutumiers dans le cadre des collectivités chefferies, des groupements et des localités. Le pouvoir coutumier est néanmoins appuyé par (et parfois en concurrence avec) des postes d'encadrement d'Etat au niveau local et doit rendre des comptes au territoire, soit à un niveau de pouvoir administratif qui se situe en dehors de la coutume. Ce mélange des genres entre pouvoir coutumier et pouvoir administratif est apparu au Congo du fait que les chefs coutumiers, qui tirent d'abord leur pouvoir de leur communauté ethnique (appartenance à la famille royale de la communauté, relation particulière aux ancêtres de la communauté, etc.) sont devenus des agents de l'Etat au moment de l'indépendance[19]. Les collectivités (chefferies et secteurs) constituent en outre les nouvelles entités territoriales décentralisées et en principe verront en 2015 l'organisation des premières élections locales. En deuxième lieu, le pouvoir coutumier est avant tout un pouvoir foncier : la répartition de la terre entre les sujets d'une communauté est le premier attribut du pouvoir coutumier. Ce sont bien les chefs coutumiers qui décident qui a le droit d'exploiter quelles terres et pour quelle durée. Leur rôle foncier est donc fondamental. Enfin, le pouvoir coutumier se fonde sur une identité et une histoire communes et sur une ascendance (réelle ou imaginaire) à un ancêtre commun. Les chefs coutumiers tirent leur pouvoir de leurs relations privilégiés aux ancêtres de la communauté et c'est à ce titre qu'ils sont considérés comme les gardiens de la coutume. La dimension identitaire du pouvoir coutumier est par conséquent particulièrement forte. Le pouvoir coutumier intègre donc de manière indissociable pouvoir, foncier et identité.

Le pouvoir coutumier est toutefois un pouvoir en crise. Comme l'ensemble des institutions congolaises, il n'est pas épargné par le mode de gouvernance clientéliste décrit plus haut, dans lequel il constitue un niveau fondamental entre les populations à la base et les échelons supérieurs du pouvoir. Fondé sur le foncier, les chefs coutumiers ont vu leur pouvoir diminuer comme une peau de chagrin suite à la privatisation de vastes étendues de terres coutumières que permit la loi foncière de 1973. Dans le même temps que cette privatisation des terres réduisait leur pouvoir et leur influence, les chefs coutumiers s'enrichirent financièrement, puisqu'ils étaient eux-mêmes les auteurs de ventes de terres. Aujourd'hui très appauvris et ne disposant plus d'espaces vacants à mettre en vente, les coutumiers ont très souvent tendance à vendre une même terre à plusieurs reprises et à plusieurs personnes, provoquant ainsi des conflits fonciers souvent difficiles à résoudre. Une fois ces conflits ouverts, ce sont encore les coutumiers qui prodiguent une médiation entre les parties en conflit, contre paiement. Leur rôle sur le plan foncier est donc particulièrement ambigu, sinon clairement négatif.

Comme on l'a vu plus haut, nombre des conflits de grande ampleur impliquent directement le pouvoir coutumier. Les nombreux conflits de pouvoir qui agitent les coutumiers montrent à quel point il s'agit d'un pouvoir conflictuel, instable et dysfonctionnel. Les relations de pouvoir dans la coutume apparaissent particulièrement complexes au regard des différents conflits abordés plus haut et sont profondément enchâssées dans des relations interpersonnelles, interfamiliales, interclaniques, etc. Chaque succession est l'objet de nombreux conflits au sein des familles royales. Chaque remplacement de chef, qu'il s'agisse d'un capita, d'un chef de localité ou de groupement, voit différents prétendants s'opposer et mettre à leur tour en branle des réseaux de soutien élargis (familiaux, claniques), ce qui conduit à diviser l'ensemble de la communauté. Du fait de sa nature fortement hiérarchisée, les conflits de pouvoir coutumier sont très fortement interconnectés entre les différents niveaux de pouvoir : un conflit sur la nomination d'un capita peut avoir un grave impact sur les

19 Ce recours aux chefs coutumiers était déjà en grande partie de mise à l'époque coloniale.

relations entre chefs de village et chefs de groupement par exemple, à l'instar du conflit autour de la capitation de Liva 2 qui oppose le chef de village de Liva au chef de groupement de Bambuba Kisiki.

Certains des conflits au sein du pouvoir coutumier remontent jusqu'à l'époque coloniale, aux années 1930 ; ils sont demeurés latents durant une phase de règne bien établi mais ressurgissent trente ans plus tard au cours des discussions sur la succession d'un Mwami défunt. S'il est de la responsabilité de l'autorité de la chefferie ou de l'autorité territoriale de régler ces nombreux pouvoirs coutumiers, on constate que la tendance est plutôt à la passivité et à l'inaction des responsables hiérarchiques. La cohésion sociale se trouve gravement et durablement affectée par ces conflits de pouvoir sans que personne ne songe à agir.

Alors que les coutumiers étaient traditionnellement sous le contrôle d'un conseil de sages, le pouvoir coutumier est devenu aujourd'hui fortement opaque, et ce en particulier au niveau des chefferies, comme le montrent les conflits et critiques qui s'expriment dans les chefferies de Ngweshe ou de Luhwindja. Les chefs de chefferie rendent rarement des comptes sur les décisions qu'ils prennent, même lorsque des représentants des communautés leur en demandent de manière expresse, par l'intermédiaire de lettres, de mémos ou de pétitions.

La nature même du pouvoir coutumier peut expliquer cette absence de transparence et ce dédain pour les attentes des populations locales, car il s'agit d'un pouvoir héréditaire, à vie. Aucun chef de chefferie ne pourra être destitué de ses fonctions par sa base, aussi mauvais, corrompu et despote soit-il. Difficile dans ce contexte de promouvoir des dynamiques de redevabilité. Aussi, les chefs coutumiers (de chefferie) sont souvent devenus impopulaires auprès de leur base suite à des décisions contestées qu'ils n'ont jamais désiré corriger, ce qui est particulièrement vrai dans les chefferies de Ngweshe et de Luhwindja.

La décentralisation et les élections locales annoncées pour 2015 sont censées apporter des améliorations sur le plan de la gouvernance locale. Nous nous limiterons ici à constater que ces élections ne viendront pas remettre en cause le pouvoir des chefs de chefferie : ceux-ci resteront des chefs à vie, mais devront désormais composer avec des échevins élus. Dans les meilleurs cas, les échevins parviendront peut-être à canaliser les décisions du Mwami et à faire en sorte que la volonté des populations soit mieux entendue. Mais il y a fort à craindre que, dans la majorité des cas, les Bami continueront à agir comme ils l'entendent et n'auront aucunement l'intention de se laisser contrôler par les échevins. Ces derniers, d'ailleurs, n'oseront probablement pas remettre en cause les décisions du Mwami vu que les échevins demeureront les sujets du Mwami.

Sur le plan identitaire, le pouvoir coutumier contribue aussi à renforcer des dynamiques identitaires négatives entre les communautés locales. En se fondant sur la légitimité exclusive du premier occupant, le pouvoir coutumier tend à dénier tous droits fonciers et coutumiers aux individus et communautés arrivés sur les mêmes terres dans un second temps, même si ces communautés et individus sont présents sur un territoire depuis plusieurs générations. La conjonction qu'établit la coutume entre terre, pouvoir et identité pour les « premiers habitants » d'un territoire a été puissamment intériorisée par les populations locales et constitue depuis longtemps un leitmotiv pour revendiquer les droits de certains à la terre ou à des postes coutumiers et dénier les droits des autres. La logique de la coutume aboutit et renforce ainsi des logiques de rejet entre les différentes communautés locales.

Pour les différentes raisons évoquées ci-haut, le pouvoir coutumier exige une profonde réforme interne afin d'évoluer vers plus de transparence, de redevabilité, d'ouverture et d'inclusivité. Le pouvoir local devrait notamment se détacher de ses scories identitaires pour devenir un pouvoir non exclusif sur le plan ethnique.

La décentralisation constitue le cadre idéal dans lequel de telles réformes devraient prendre place. Celles-ci ne se dérouleront pas de manière automatique, elles provoqueront de fortes résistances et nécessiteront donc une réelle volonté politique des autorités mais aussi une forte implication de l'ensemble de la communauté. Le caractère conflictuel de telles réformes ne doit pas non plus être sous-estimé dans un contexte de fortes tensions intercommunautaires.

5) Une insécurité endémique

Les violences et l'insécurité endémique qui persistent à l'est du Congo depuis 20 ans constituent le dernier des quatre facteurs aggravant les dynamiques conflictuelles.

La faiblesse, les dissensions internes et l'indiscipline qui caractérisent l'armée nationale ainsi que la persistance des groupes armés congolais à l'est du pays sont des conséquences des guerres congolaises mais aussi du mode de gouvernance clientéliste et patrimonial qui prévaut dans les institutions et la société congolaises. Les guerres ont précipité l'effondrement de ce qui restait de l'Etat congolais et celui-ci n'a pas encore été capable de restaurer totalement son autorité ni de reconstruire des institutions fonctionnelles. Avant comme après les guerres, le mode de gouvernance clientéliste et patrimonial a maintenu et continue de maintenir les institutions dans un état de faiblesse structurelle. Jusqu'à aujourd'hui, celles-ci sont incapables d'assumer leurs mandats, ce qui est particulièrement grave et préoccupant lorsqu'il s'agit d'institutions chargées de la protection des populations, telles que l'armée et la police, et de la justice. A l'Est, la faiblesse de l'Etat et son incapacité à restaurer son autorité à la suite des guerres ont permis à de nombreux groupes armés, souvent à connotation ethnique, de se maintenir et de contrôler de vastes zones. Cette faiblesse structurelle de l'Etat est volontairement entretenue par les tenants du pouvoir afin de continuer à exploiter celles-ci à des fins personnelles et clientélistes[20]. En ce sens, la persistance des groupes armés comme la faiblesse de l'armée nationale peuvent être lues comme les produits directs du mode de gouvernance patrimonial qui prévaut au sein des institutions congolaises.

Les guerres congolaises et la généralisation de la violence ont fortement aggravé les dynamiques de rejet entre communautés ethniques. Tout comme les « faiseurs de guerre » instrumentalisent les appartenances ethniques comme moyen de mobilisation des hommes, certaines élites profitèrent de la régionalisation des guerres pour promouvoir des agendas politiques à caractère ethnique au niveau local et provincial, aggravant souvent les relations entre groupes ethniques. Durant les guerres, les différentes communautés étant généralement associées à l'un ou l'autre belligérant, les violences furent très souvent ciblées en fonction de clivages ethniques, ce qui reste largement vrai aujourd'hui en ce qui concerne les affrontements entre groupes armés. L'insécurité et la violence renforcent ainsi les dynamiques de rejet et de stigmatisation entre les différentes communautés ethniques. Le recours à la violence continue aussi d'être largement répandu comme stratégie pour imposer des intérêts particuliers au niveau foncier, économique ou politique.

20 ISSSS 2013-2017.

III. PERSPECTIVES ET RÉFLEXIONS POUR UNE TRANSFORMATION POSITIVE ET DURABLE DES CONFLITS

Dans tous les conflits de grande ampleur décrits dans ce rapport, qu'il s'agisse de conflits de pouvoir ou de conflits fonciers, la dimension fondamentale et transversale est liée à la gouvernance clientéliste et patrimoniale qui caractérise les institutions et la société congolaise, et ce, à tous les niveaux de pouvoir. Le constat tiré ici va dans le même sens que celui de la stratégie de stabilisation révisée (ISSSS) pour la période 2013-2017 : le problème fondamental pour pacifier et stabiliser l'est de la RDC relève de l'élaboration d'un nouveau contrat social entre les institutions et les populations congolaises, qui aille dans le sens d'une nouvelle redevabilité des institutions envers les citoyens et des citoyens envers les institutions. En particulier, la question du contrôle des élites et des institutions par les citoyens congolais est particulièrement importante afin que les populations les plus vulnérables puissent faire valoir leurs droits et ne soient plus les victimes des intérêts des élites dirigeantes et de certains dignitaires mal intentionnés.

Travailler à la construction d'une paix durable en RDC signifie dès lors de s'engager, en partenariat avec la société civile (au sens large : associations locales mais groupes sociaux de base tels que les étudiants, les jeunes, les femmes, les églises, les associations professionnelles, etc.) et les autorités, à la mise en place de nouveaux mécanismes de transparence et de redevabilité à tous les niveaux de pouvoir. Il s'agit d'un travail particulièrement politique et sensible, puisqu'il signifie de remettre en question de puissants intérêts au sein des élites congolaises.

Il n'y a certainement pas de solution simple et univoque pour transformer en profondeur et durablement le mode de gouvernance en RDC. Nous proposons ici quelques pistes de réflexions programmatiques qui devraient permettre d'avoir un impact sur les causes structurelles des conflits à l'est de la RDC.

1) ISSSS 2 : « dialogue démocratique » et redevabilité

La stratégie de stabilisation révisée pour la période 2013-2017 constitue une grande opportunité pour la résolution durable et à long terme des conflits à l'est de la RDC car elle accorde une place centrale aux communautés locales et aux processus de « dialogue démocratique ». Il est particulièrement important que les différentes étapes concourant à son opérationnalisation ne contribuent pas à la dénaturer, à lui ôter son originalité et, *in fine*, à refermer cette fenêtre d'opportunité pour les processus de paix *bottom-up* menés au travers de dialogues à partir de la base.

La nouvelle stratégie de stabilisation met en priorité l'accent sur le dialogue démocratique aux différents niveaux de pouvoir, et en particulier au niveau des communautés locales et des provinces, pour assurer

un changement profond et durable du mode de gouvernance en RDC et évoluer vers plus de transparence, d'inclusivité et de redevabilité. Elle insiste ainsi sur la primauté de la dimension politique du processus de stabilisation, de restauration de la paix et de rétablissement de la confiance dans les institutions. Elle place enfin les communautés locales au centre du processus de changement en insistant sur le soutien prioritaire aux initiatives locales et provinciales de dialogue dans le but de permettre aux populations d'« articuler une vision commune et à long terme de la paix » et d'atteindre, à partir de cette vision commune, « des accords en vue de la prise d'actions[21] ».

Cette nouvelle orientation de la stratégie de stabilisation s'inspire largement des processus de dialogues *bottom-up*, parfois basés sur des projets de Recherche Action Participative, et mis en place depuis plusieurs années par certaines ONG internationales de construction de la paix et leurs partenaires congolais[22]. Cette nouvelle orientation de la stratégie de stabilisation constitue une grande opportunité pour la paix, en ce sens qu'elle place les communautés locales au centre du processus d'orientation et de décision des actions à mettre en place pour une restauration durable de la paix. En promouvant une place centrale aux populations, les processus de dialogue doivent permettre de construire une nouvelle relation entre les autorités et les citoyens basée sur plus d'écoute, d'ouverture et de redevabilité.

Ces processus de dialogue, pour essentiels qu'ils soient, ne constituent toutefois pas une panacée. Les blocages et difficultés rencontrés dans leur mise en place sont nombreux et leur impact positif n'est pas toujours garanti. En particulier, la prise en compte et la capacité d'influer sur les rapports de force existants sont des points particulièrement complexes et sensibles dans ce type de processus. Au final, ce sont souvent les dynamiques inhérentes au processus de dialogue lui-même qui sont importantes, au-delà des résultats concrets et tangibles auxquels il peut ou non aboutir. A titre d'exemple, si un tel processus mené au niveau d'un groupement ou d'une chefferie aborde la question de la démobilisation d'un groupe armé en particulier et ne parvient pas à ce résultat, cela ne signifie pas qu'il n'aura pas positivement contribué à renforcer les relations de redevabilité entre autorités locales et populations. La nouvelle approche d'ISSSS demande donc aussi aux différents intervenants internationaux, et en particulier aux bailleurs de fonds, d'envisager leurs investissements, programmes et actions d'une toute autre manière. Premièrement, la priorité du pilier « dialogue démocratique » signifie que ce ne sont plus les bailleurs et les agences internationales qui déterminent les programmes à mener, mais les populations elles-mêmes, en dialogue avec les autorités et les différentes parties prenantes. Deuxièmement, ces processus de dialogue demandent aussi de cesser de se focaliser sur les résultats (outputs) et, plutôt, de monitorer les changements (qualitatifs et difficilement mesurables) induits par ces processus de dialogue (par exemple la qualité des relations entre populations et autorités).

La nouvelle stratégie nécessite donc d'importants changements dans les logiques d'intervention des agences. Or, ces changements rencontrent déjà de fortes résistances de la part des agences elles-mêmes, car ils induisent de leur retirer une partie importante de leurs prérogatives et leur demandent d'adopter une logique d'intervention fortement éloignée de leur propre culture institutionnelle et de se focaliser de manière importante sur les dynamiques locales et provinciales des conflits[23]. Autant d'aspects qui constituent autant de défis importants pour les agences onusiennes et ONG internationales.

---

21 ISSSS 2013-2017, p. 27.

22 Tels que Life & Peace Institute, International Alert et Interpeace par exemple.

23 Lire à ce propos Autessere, S. (2010), *The Trouble With the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge University.

Le contenu de la note de cadrage de la nouvelle stratégie de stabilisation et la manière dont les analyses visant à la mise en place des plans d'actions prioritaires provinciaux se déroulent illustre qu'il y a des limites à la place centrale donné aux populations et aux processus de dialogue dans la définition des actions prioritaires[24]. En premier lieu, la société civile locale est le parent pauvre de la composition des différents comités de pilotage qui vont coordonner la stratégie de stabilisation : ces comités sont composés de représentants du STAREC (soit les autorités provinciales et nationales), de l'unité de stabilisation de la MONUSCO et de différentes agences internationales. La société civile locale, pour ne pas parler des communautés locales elles-mêmes, risquent donc d'être marginalisé dès le départ des instances décisionnelles relatives aux orientations de la stratégie de stabilisation.

Malgré l'opportunité que représente la nouvelle stratégie de stabilisation, la manière dont elle est opérationnalisée va déterminer si elle maintient son originalité et sa force. Beaucoup d'agences internationales continuent à définir et exécuter leurs programmes de stabilisation largement sans tenir compte des attentes et perceptions des populations locales. Ces programmes risquent d'être vidés de toute dimension politique trop sensible pour s'orienter vers les programmes classiques déjà réalisés par le passé, peu d'acteurs internationaux étant prêts à risquer de mettre en cause ses (bonnes) relations avec les autorités congolaises. Au final, il y a risque qu'on passera ainsi à côté de l'opportunité d'apporter un changement dans les dynamiques de redevabilité entre populations et autorités, dynamiques qui sont les seules à permettre d'enclencher un changement dans le mode de gouvernance en RDC. Dans ce cas, le processus de révision de la stratégie de stabilisation aura été en vain.

Pour éviter ces risques, nous recommandons les actions suivantes :

- Les différents acteurs ayant promu et participé à la révision de la stratégie de stabilisation (SSU, bailleurs de fonds), ainsi que les organisations (congolaises et internationales) de consolidation de la paix ayant une expertise en matière de dialogue participatif, doivent demander des comptes aux agences sur la manière dont celles-ci sont en train d'opérationnaliser ladite stratégie de stabilisation, et en particulier s'assurer que les exigences du pilier « dialogue démocratique » sont bien respectées par les différents intervenants. Les bailleurs et intervenants doivent pousser à la mise en place d'un mécanisme conjoint de vérification de la cohérence entre les programmes définis par les intervenants et les différents piliers de la nouvelle ISSSS.

- La structure directrice du plan de stabilisation (les différents comités de pilotage et de coordination) doit inclure de manière systématique des représentants de la société civile et des communautés locales des zones définies comme prioritaires dans le cadre de l'ISSSS.

- Dans les zones prioritaires, des processus de dialogue communautaire doivent être menés afin d'assurer la participation des communautés locales dans la définition des grandes lignes directrices des programmes

24 ISSSS 2013-2017 mentionne en sa page 27 : « *The Dialogues will enhance people's understanding of the causes of conflict and their dynamics and provide them with the capacities to formulate concerted actions in favour of peace in their community […]. These discussions will provide the ISSSS with in-depth participatory analysis of the conflict environment and the involvement of the communities in the design of programmes.* » (souligné par nous).

à mettre en œuvre dans le cadre d'ISSSS et du STAREC. Ces initiatives doivent s'inspirer des expériences similaires déjà menées par différentes organisations internationales et congolaises. Des feuilles de route pour la stabilisation des entités locales doivent être le principal résultat de ces assises locales.

- Les bailleurs, les autorités et les différents intervenants doivent s'approprier ces feuilles de route, les intégrer aux différentes analyses qu'ils mènent déjà et les prendre en compte de manière prioritaire pour la définition de leurs orientations et programmes à mettre en œuvre dans le cadre d'ISSSS. Ces feuilles de route doivent constituer le point de départ pour le développement d'indicateurs précis (benchmarks) afin de mesurer l'action et l'impact du gouvernement et des autres intervenants dans le cadre du nouveau compact entre bailleurs et gouvernement congolais.

- Les bailleurs doivent s'assurer que la nouvelle phase du STAREC est réellement conforme, dans ses orientations stratégiques et dans la composition de ses structures internes, aux orientations de la nouvelle stratégie internationale de soutien aux efforts de stabilisation.

2) Pour des processus bottom-up de construction de la paix

Une des stratégies communes aux organisations de paix travaillant à l'est de la RDC a été de mettre en place des comités locaux de paix chargés de réaliser des médiations visant à résoudre les nombreux conflits, souvent fonciers, qui opposent des individus entre eux et prennent parfois une ampleur plus importante dans le village. Cette stratégie est aussi celle que l'on retrouve dans le cadre du volet de paix du projet Tufaidike Wote. Elle permet de résoudre de nombreux petits conflits à travers la réconciliation des parties prenantes. Elle permet aussi d'éviter aux parties en conflit de recourir à la justice, coûteuse, souvent éloignée et rarement satisfaisante pour les deux parties, et d'amener leurs griefs à la police ou encore aux chefs coutumiers, ce qui conduit souvent à des démarches onéreuses.

Ces médiations remplissent donc un rôle important au niveau local. Mais leur problème est que ces comités de paix se trouvent très souvent dépassés lorsqu'il s'agit de conflits de grande ampleur tels que les 13 conflits décrits dans ce rapport. Une question essentielle est donc de réfléchir à des stratégies complémentaires permettant de dépasser le seul niveau local et d'impliquer réellement tous les acteurs des conflits de grande ampleur dans un processus *bottom-up* de résolution durable, que ces acteurs se situent au niveau du groupement, du territoire, de la province ou même à Kinshasa. Plusieurs exemples de stratégies allant dans ce sens existent et doivent être capitalisées. Elles ont d'ailleurs été documentées par Alert par le passé[25].

Le premier exemple est celui de la défense des intérêts et préoccupations des petits producteurs agricoles dans le cadre des discussions sur le nouveau code agricole mené par le SYDIP (Syndicat pour le développement des initiatives paysannes), la FOPAC (Fédération des organisations paysannes du Congo) et quelques autres organisations de défense des droits des petits producteurs. Cette action de plaidoyer démontre qu'il est possible de relayer des enjeux et préoccupations locales aux niveaux provinciaux et nationaux.

25 Morvan H. & Nzweve J.L. (2010), *La Paix à petits pas. Inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'est de la RDC*, International Alert, Londres.

Un deuxième exemple positif est celui des Recherches Action Participatives (RAP) réalisées par le Life & Peace Institute et ses partenaires, mais aussi plus récemment par International Alert, et qui servent de fondement à des processus de dialogue entre acteurs concernés par les conflits sur base d'une analyse approfondie menée par des chercheurs expérimentés dans une approche fortement participative. Ces processus de RAP et de dialogue partent du local et tendent à inclure les élites locales, provinciales, voire parfois nationales. Ils constituent à ce titre des approches *bottom-up* qui parviennent, certes non sans difficultés, à aller au-delà du local et à impliquer les acteurs de changement qui se situent aux niveaux de pouvoir plus élevés.

Un troisième exemple est celui des activités de rencontre et de dialogue menées par l'Observatoire Gouvernance et Paix dans le secteur minier. L'OGP rassemble régulièrement les représentants des creuseurs artisanaux, des grandes entreprises minières (à l'instar de Banro) et des autorités et autres intervenants du secteur minier afin de résoudre les différents conflits et problèmes qui existent entre ces acteurs de manière ouverte, transparente et non violente. Le même type de concertations sont organisées par Pole Institute au Nord-Kivu et le Réseau Haki na Amani dans le district de l'Ituri. Les trois organisations se concertent régulièrement sur les avancées et blocages qu'elles rencontrent dans la mise en place de ces processus.

Ces différents exemples s'inscrivent totalement dans la philosophie de la nouvelle stratégie de stabilisation et doivent servir de sources d'inspiration pour les processus de dialogue démocratique à mettre en place dans ce cadre à l'horizon 2013-2017 et bien au-delà. Ces processus de dialogue et de plaidoyer permettent non seulement d'apaiser les tensions au niveau local, de résoudre de nombreux conflits et problèmes clés pour les communautés, mais ils concourent aussi positivement à l'établissement de relations de redevabilité entre les communautés et les autorités. Ils contribuent ainsi à la construction d'une certaine confiance entre les populations et les autorités, même s'il peut s'agir de processus souvent longs, fragiles et parfois incertains au niveau de leurs résultats. Ils participent néanmoins à la construction de ces nouveaux « contrats sociaux » visés par la nouvelle stratégie de stabilisation.

A partir de ces réflexions et exemples positifs, les recommandations suivantes doivent être mises en œuvre :

- Aux ONG actives dans le domaine de la paix (y inclus Alert) : Tirer parti du travail de documentation des conflits réalisé par les comités de paix locaux (du projet *Tufaidike Wote* mais aussi des autres projets de paix recourant à ce type de stratégie) pour initier des processus de Recherche Action participative encadrés par des chercheurs expérimentés et pouvant mener à des processus de dialogue inclusifs, *bottom-up*, visant à traiter les conflits de grande ampleur qui dépassent les comités locaux. A titre d'exemple, les informations concernant les conflits de grande ampleur contenues dans ce rapport doivent être exploitées pour initier des activités de dialogue incluant les différentes parties prenantes aux conflits, les autorités locales et provinciales (voire nationales) et les acteurs de la société civile.

- Aux ONG actives dans le domaine de la paix : Organiser un atelier d'échange d'expériences sur les stratégies de construction de la paix mises en place par les différentes organisations dans une perspective *bottom-up* et basée sur un dialogue inclusif. Un livre blanc reprenant les leçons apprises et établissant des lignes directrices à partir de ces expériences devrait être partagé avec les intervenants du STAREC et d'ISSSS.

- Aux bailleurs et agences internationales : Favoriser le financement de projets de dialogue présentant une réelle dimension *bottom-up*. Favoriser l'évolution des petits projets de médiation locale vers des processus de dialogue *bottom-up* ciblés sur des conflits de grande ampleur.

3) Inclusivité des institutions et défense des intérêts des groupes sociaux de base

Au-delà des processus de dialogue démocratique et de leur potentiel impact sur les conflits et sur les relations entre populations, autorités et acteurs des conflits, des actions complémentaires visant à modifier le mode de fonctionnement du pouvoir dans sa structure même doivent être mises en place. On pense ici en particulier à la question de la représentation réelle des groupes sociaux de base au sein des institutions afin que leurs préoccupations et intérêts soient pris en compte de manière systématique dans les différentes décisions prises dans les arènes de pouvoir.

Cette question renvoie en particulier à la structuration de syndicats socio-professionnels forts sur le plan national, et en premier lieu, dans un pays où plus de 75 % de la population vit de l'agriculture, d'un syndicat paysan national capable de défendre les intérêts des petits producteurs dans les enceintes du pouvoir. Structurer un syndicat paysan allant de la base, au niveau des organisations de petits producteurs, jusqu'à Kinshasa constitue un grand défi qui doit s'inscrire dans le long terme. Certaines organisations internationales s'investissent dans ce domaine, mais elles restent très peu nombreuses et les moyens investis demeurent insuffisants. Il y a quelques années, la FOPAC (Fédération des organisations paysannes du Congo) a été créée avec l'ambition de devenir le syndicat paysan du pays. Mais beaucoup reste à faire pour que cette structure soit réellement viable et forte et capable de valablement défendre les intérêts des petits producteurs.

Le monde agricole n'est pas le seul secteur dans lequel des syndicats pourraient jouer un rôle positif en tant qu'acteurs incontournables pour les autorités provinciales et nationales et participer aux dialogues démocratiques entre certains secteurs de la société et les autorités congolaises à différents niveaux. On pense notamment à un syndicat des transporteurs routiers, qu'il s'agisse des chauffeurs de camions qui font le transport de marchandises, des taximen ou des taxi-moto. Un syndicat des petits commerçants est lui aussi essentiel alors que le petit commerce est l'un des principaux secteurs d'activité et fait vivre de très nombreux foyers dans les villes et villages du Congo. Le secteur d'activité du petit commerce inclut par ailleurs un important petit commerce transfrontalier entre les pays de la sous-région sur lequel il est possible de capitaliser pour initier des dynamiques de rapprochement entre les pays et populations des Grands Lacs en insistant sur les importants bénéfices communs d'une intégration économique régionale[26].

A un autre niveau, la FEC (Fédération des entreprises du Congo) a aussi un rôle particulièrement important à jouer dans la transformation du mode de gouvernance en RDC : les entrepreneurs ont tout intérêt à ce que les autorités agissent de manière transparente et prévisible afin de sécuriser leurs investissements, mais cherchent

26 K. Titeca avec C. Kimanuka (2012). *Walking in the dark: Informal cross-border trade in the Great Lakes region*. Londres : International Alert.

en même temps à éviter de payer de trop lourdes taxes aux autorités. Les intérêts de ce groupe stratégique, ou du moins de ceux parmi ce groupe qui ne sont pas satisfaits par la situation actuelle, pourraient être canalisés pour promouvoir des changements positifs en matière de gouvernance économique.

A partir de là, la recommandation suivante doit être prise en compte :

- En priorité, aux autorités, bailleurs, agences internationales et ONG locales intervenant dans le secteur économique (agriculture, moyens de subsistance durables, lutte contre la pauvreté, etc.) : Développer de manière prioritaire un programme commun, concerté et coordonné de structuration, d'accompagnement et de renforcement des capacités d'organisations socio-professionnelles syndicales allant de la base (associations locales de travailleurs) jusqu'aux centres de pouvoir provinciaux et nationaux. Un tel programme doit être élaboré dans une optique de long terme et être inscrit comme tel à l'agenda des différents bailleurs.

4) La gouvernance, première des priorités

Dans un contexte où prévaut l'impunité et où les institutions de justice demeurent faibles et en cours de restauration, promouvoir des changements de gouvernance et lutter contre la corruption, les abus de pouvoir et autres conflits d'intérêts demeure particulièrement difficile. La restauration de la justice étant un processus long et complexe, d'autres types de sanction peuvent être encouragés en attendant que la justice soit capable de punir les élites coupables de mauvaise gestion. On pense ici à des sanctions symboliques, en grande partie portées par la société civile, et qui visent à décourager les mauvaises pratiques en les dénonçant et à encourager les bonnes pratiques en les plébiscitant.

A l'instar de l'indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine qui classe les pays africains en fonction de leurs résultats et efforts en matière de bonne ou mauvaise gouvernance, on pourrait ainsi imaginer l'établissement d'un classement annuel des entités territoriales décentralisées (collectivités) au sein d'une province. Ce classement récompenserait les collectivités les plus transparentes, inclusives et redevables et sanctionnerait les plus opaques, exclusives et autoritaires. Il serait établi par des experts nationaux en gouvernance selon une série de critères préalablement définis en partenariat avec des experts internationaux et les autorités congolaises.

L'établissement de centres provinciaux de la bonne gouvernance dans les provinces de l'est du pays constituerait aussi une avancée importante vers l'établissement de mécanismes de redevabilité et de transparence. Ces centres réaliseraient un monitoring permanent et rédigeraient des rapports annuels détaillant les avancées et faiblesses des institutions étatiques provinciales en matière de gouvernance. L'expérience de l'OGP (Observatoire Gouvernance et Paix) aux Sud et Nord-Kivu en la matière constitue un exemple qui demande à être renforcé et systématisé. Il faut veiller à ce que ces centres de monitoring des performances de gouvernance des autorités congolaises ne soient pas eux-mêmes rattrapés par le système clientéliste et patrimonial ou par des logiques politiciennes qui annuleraient totalement leur éventuel impact. Un accompagnement de proximité par des experts neutres et indépendants et la mise en place d'un mécanisme d'évaluation de ces centres lui aussi neutre et indépendant devraient permettre de gérer un tel risque.

En dénonçant les exactions commises sur les populations, les organisations de défense des droits humains contribuent elles aussi à demander des comptes aux institutions de défense et de sécurité telles que l'armée nationale, la police, l'ANR (Agence nationale de renseignements) et la DGM (Direction générale de migration). Elles poussent donc ces institutions à adopter des comportements de redevabilité envers les citoyens. Dans le même sens, la presse et les journalistes sont eux aussi appelés à jouer un rôle important en réalisant et diffusant des reportages et investigations sur les cas d'abus, de corruption et de mauvaise gestion dans le chef des institutions. La faiblesse et le manque d'indépendance et de neutralité du secteur journalistique congolais devraient dès lors être l'objet de programmes visant à professionnaliser ce secteur clé pour la vie démocratique d'un pays. Certains programmes existent déjà en ce sens (menés par exemple par l'Institut Panos Paris ou Info Sud), mais ils demeurent encore trop marginaux. La radio récemment mise en place par le Pole Institute semble être un exemple positif allant dans le sens de l'émergence de médias professionnels et focalisés sur des enjeux de gouvernance.

Un dernier bon exemple d'actions de plaidoyer visant à promouvoir la redevabilité des institutions est celui de la LuCha (Lutte pour le Changement), un groupe de jeunes Gomatraciens qui dénonce régulièrement les cas d'inaction et de mauvaise gestion dans le chef des autorités provinciales sur les plans du développement socio-économique et de la sécurité. Les jeunes de la Lucha organisent régulièrement des marches, sit-in, pétitions et mémos qu'ils adressent au gouvernement provincial. Au début de la saison sèche, en mai 2014, la Lucha a initié une campagne intitulée « #GomaVeutDeLeau » (« #GomaNeedsWater ») qui dénonçait le manque d'eau potable pour les habitants de la ville de Goma qui sont souvent obligés de passer plusieurs heures par jour pour trouver des points d'eau où ils peuvent remplir leurs bidons. Qu'il s'agisse du manque d'eau, de l'état calamiteux des routes de la ville de Goma ou encore de l'impunité et des problèmes de sécurité, la Lucha interpelle régulièrement les autorités et autres intervenants pour qu'ils sortent de leur passivité et jouent réellement leur rôle[27]. Les initiatives comme la campagne de la Lucha demandant aux autorités de remédier aux problèmes d'accès à l'eau à Goma, en tant que mouvement social et citoyen émanant directement de la population, comptent parmi les démarches pertinentes pour un changement positif vers une redevabilité accrue.

De manière générale, les demandes croissantes des populations locales envers le respect des droits humains, de la sécurité et l'accès aux services sociaux et économiques de base tels que l'eau, le transport, l'éducation ou les soins de santé constituent le fondement sur lequel les dynamiques de changement social positif et de dialogues démocratiques mises en place dans le cadre d'ISSSS doivent s'appuyer. La société civile et les mouvements sociaux constituent en effet des fers de lance de première importance pour la promotion d'un changement positif vers plus de démocratie, d'inclusivité et de redevabilité. Les nouvelles approches à mettre en œuvre doivent nécessairement capitaliser sur ces acteurs positifs du changement. C'est déjà le cas de nombreux projets impliquant des hommes et des femmes « leaders » pour renforcer leurs capacités et les engager plus avant dans des dynamiques de changement.

27 A propos de la Lucha, voir les articles de Kris Berwouts sur Afrik'Arabia (en français) : http://afrikarabia.com/wordpress/la-lucha-les-indignados-de-goma/ ; et African arguments pour la version anglaise : http://africanarguments.org/2014/01/13/la-lucha-gomas-own-brand-of-indignados-by-kris-berwouts/

Les recommandations suivantes peuvent être tirées de ces réflexions :

- Aux bailleurs, agences, ONG internationales et acteurs de la société civile congolaise : Prioriser les aspects de gouvernance et de redevabilité, et ce, dans tous les secteurs d'intervention (qu'il s'agisse de la sécurité, de l'accès aux services de base, du développement d'infrastructures, etc.). Le travail des agences doit participer directement à la responsabilisation des institutions congolaises à tous les niveaux pour que celles-ci remplissent leur mandat de manière plus proactive et transparente. Les projets mis en œuvre doivent tirer parti de toutes les forces sociales existantes allant dans le sens d'une demande de redevabilité envers les institutions. Pour ce faire, une évaluation des acteurs du changement doit être systématiquement réalisée comme étape préliminaire à tout projet. Les agences et ONG doivent veiller à ce que leurs actions ne déresponsabilisent pas les autorités en se substituant à leur mandat. Dans ce cadre, une approche « good gouvernance sensibility » devrait être développée et intégrée à tous les projets, à l'instar de l'approche « conflict sensibility ».

- Aux bailleurs, agences, ONG internationales et acteurs de la société civile congolaise : Prioriser les partenariats avec des acteurs du changement locaux, c'est-à-dire les acteurs (individus, mouvements, organisations) directement engagés dans des processus de demande de comptes envers les autorités. Il peut s'agir de journalistes, de militants et d'organisations de défense des droits de l'homme, de mouvements sociaux moins structurés demandant des comptes aux autorités sur des questions spécifiques, etc.

5) Le rôle clé de la société civile et des mouvements sociaux

L'établissement de mécanismes de redevabilité entre les populations et les autorités congolaises doit d'abord être le fruit de la volonté partagée de ces deux acteurs. Si les organisations et agences internationales ont un rôle à jouer dans ce processus, c'est d'abord en termes de soutien et de facilitation. Ce rôle central doit être joué à la fois par les mouvements sociaux et la société civile ainsi que par les autorités. Un axe important des programmes de pacification et de stabilisation devrait ainsi être consacré à la structuration et au renforcement des mouvements sociaux de base et de la société civile congolaise[28]. Cela signifie que les organisations internationales devraient prioriser des stratégies de renforcement des capacités de la société civile plutôt que de se contenter, comme c'est encore très généralement le cas aujourd'hui, de recourir aux ONG congolaises en tant que simples exécutants de projets et programmes définis par les bailleurs[29].

Le renforcement des capacités est un domaine d'intervention en soi mais n'a rien d'une panacée. En RDC, des initiatives passées visant à mieux structurer, organiser et renforcer la société civile n'ont pas nécessairement abouti aux changements escomptés : la société civile demeure faible et politisée. Le manque d'impact de ces initiatives ne doit toutefois pas signer l'abandon de ces approches mais au contraire souligner l'importance d'engager une profonde réflexion et évaluation de la société civile congolaise, de son rôle et des stratégies les plus adéquates et efficaces pour renforcer ses capacités.

28 La « société civile » mentionnée ici ne désigne aucunement les « bureaux de coordination » de la société civile tels qu'ils existent au Congo mais doit être entendue dans un sens beaucoup plus large, englobant les organisations locales (parmi lesquelles les « bureaux de coordination »), mais aussi les associations de femmes, d'étudiants, de jeunes, les églises et autres mouvements sociaux de base.

29 Le même constat s'applique aussi aux ONG internationales.

De nombreuses ONG et agences internationales affirment faire du renforcement de capacités alors qu'il s'agit de formations et d'ateliers isolés, exécutés le plus souvent en dehors d'une stratégie cohérente, durable et à long terme. Rares sont les ONG et agences internationales qui ont développé une réelle stratégie de partenariat avec les ONG congolaises dans un objectif de renforcement durable de leurs capacités, c'est-à-dire une stratégie de partenariat qui aille au-delà de la simple exécution d'un projet limité dans le temps. De même, vu le fonctionnement du système humanitaire, la plupart des ONG congolaises se comportent comme de simples récipiendaires de l'aide internationale et prennent rarement la peine de développer leurs propres priorités stratégiques et programmatiques[30]. Il en résulte une société civile faible, « donor driven » (menée par les bailleurs de fonds) et donc difficilement capable de se positionner comme une force initiatrice de changement. Les agences internationales devraient beaucoup plus prendre conscience de cet état de fait, qui compte parmi les effets pervers de leur propre logique d'intervention, et élaborer des stratégies innovantes, basées sur les leçons tirées des anciens programmes de renforcement de capacités, ainsi que fournir les moyens de renforcer durablement les acteurs de la société civile de manière à la fois individuelle (au niveau de chaque organisation), holistique (pour l'ensemble de la société civile au sens large) et coordonnée (chaque agence internationale jouant un rôle spécifique dans un plan global de renforcement de la société civile).

En ce sens, les recommandations suivantes doivent être suivies :

1. Aux bailleurs, agences et ONG internationales : Elaborer une stratégie innovante et à long terme de renforcement de la société civile congolaise qui s'appuie sur une évaluation participative des faiblesses structurelles des acteurs de la société civile et des limites des programmes passés de renforcement des capacités des organisations de la société civile congolaises.

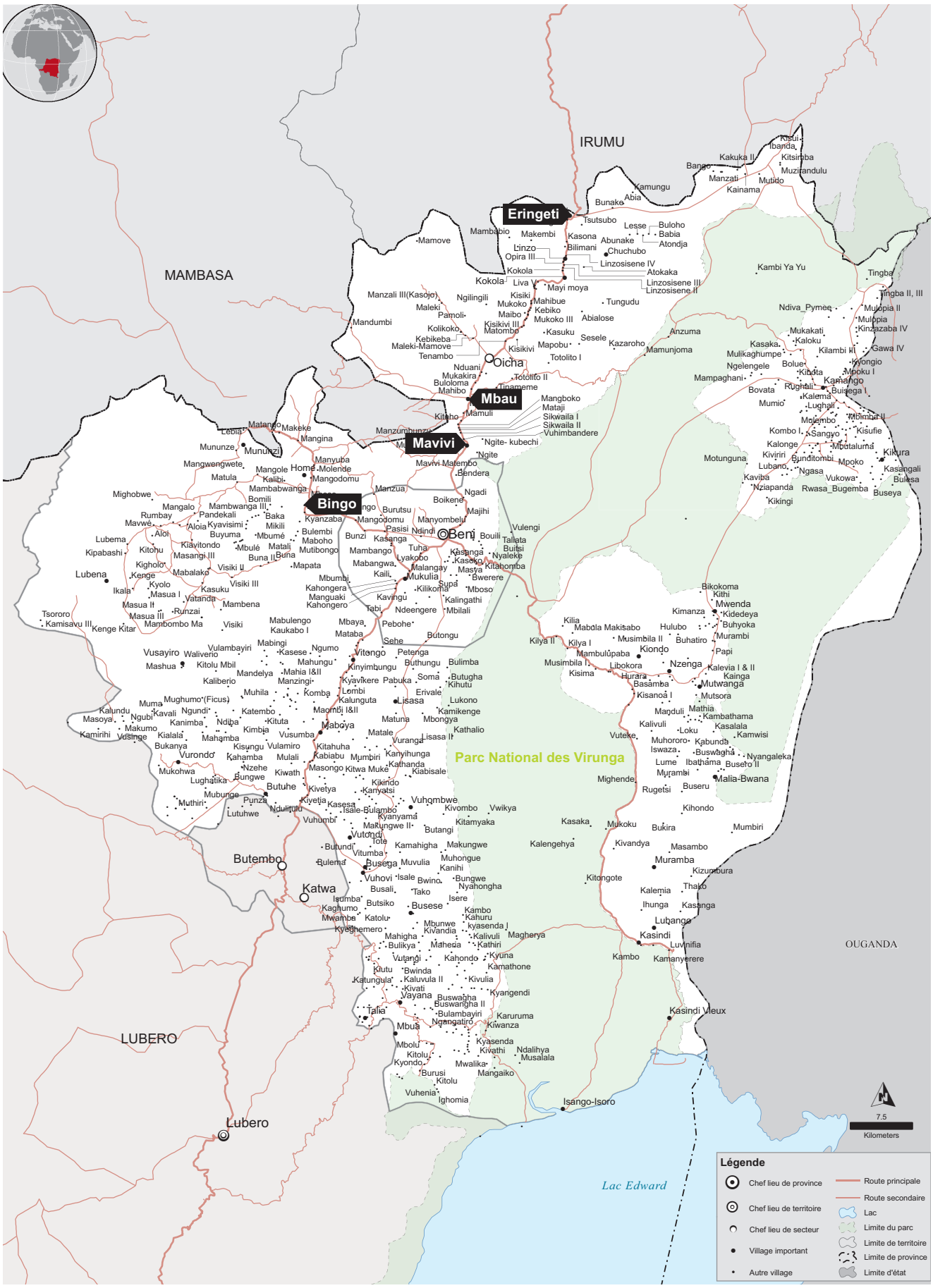
2. Aux acteurs de la société civile congolaise : Eviter de multiplier les domaines d'intervention dans une stratégie opportuniste de captation des fonds des bailleurs pour se spécialiser et se professionnaliser dans le long terme sur un domaine d'intervention spécifique. Elaborer des programmes stratégiques sur trois ou cinq ans et chercher à les faire financer par des bailleurs plutôt que de répondre aux appels d'offres provenant des bailleurs.

3. Aux acteurs de la société civile congolaise (et en particulier aux coordinateurs des ONG congolaises) : Organiser tous les trois ans des assises de la société civile permettant de fixer des objectifs stratégiques communs et coordonnés entre organisations et élaborer une feuille de route sur les priorités stratégiques de la société civile à moyen terme. Partager cette feuille de route avec les autorités et les bailleurs de fonds et engager avec ceux-ci un dialogue sur le contenu de ces priorités et les stratégies permettant de les réaliser. Parmi ces priorités et stratégies, une place centrale devrait être accordée à la problématique de la bonne gouvernance et de la redevabilité des autorités.

30 Le même constat peut largement s'appliquer aux ONG et agences internationales vis-à-vis des bailleurs.

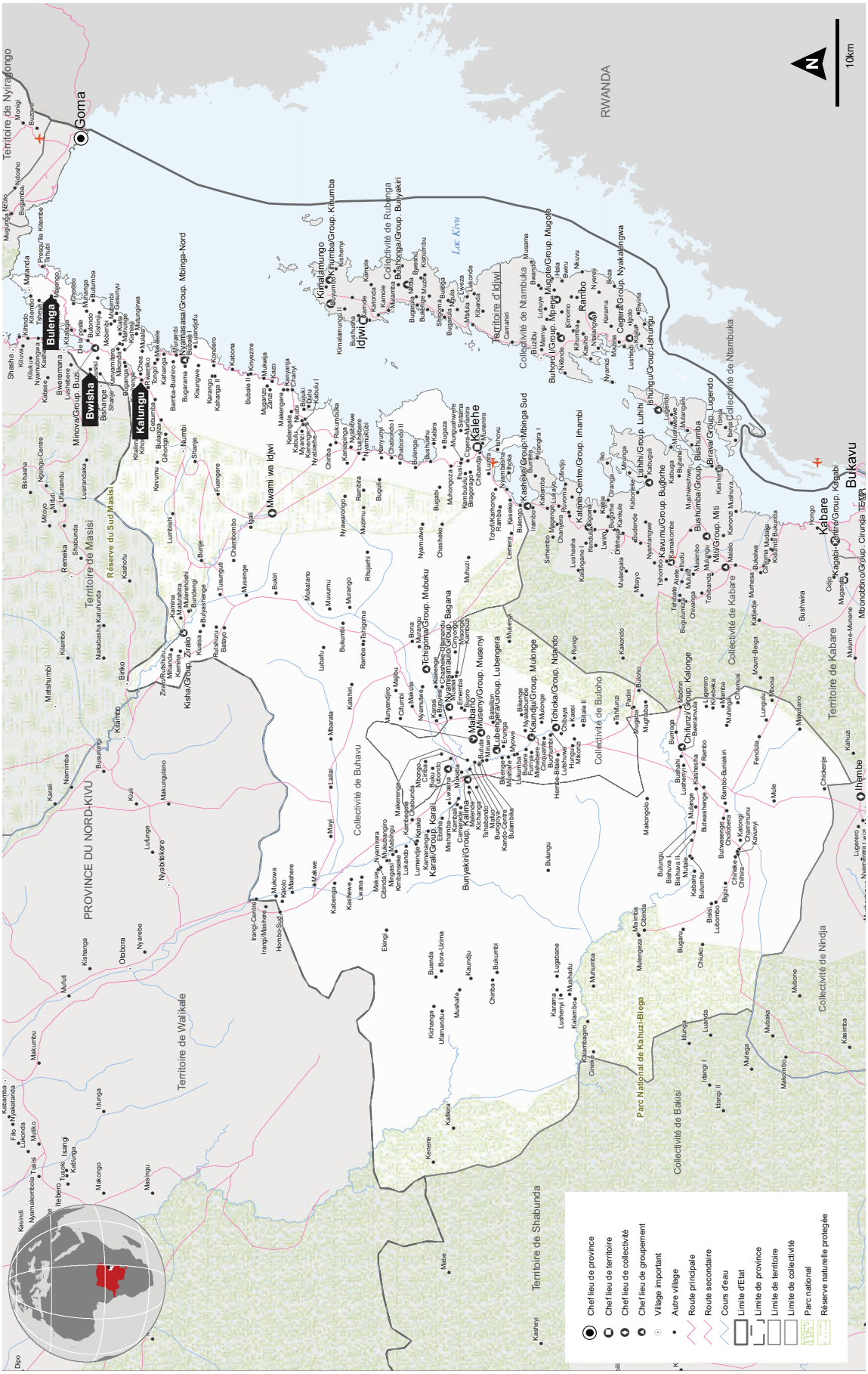
Localisation des comités de paix Tufaidike Wote

RD Congo - Nord-Kivu: Territoire de Beni: Carte administrative



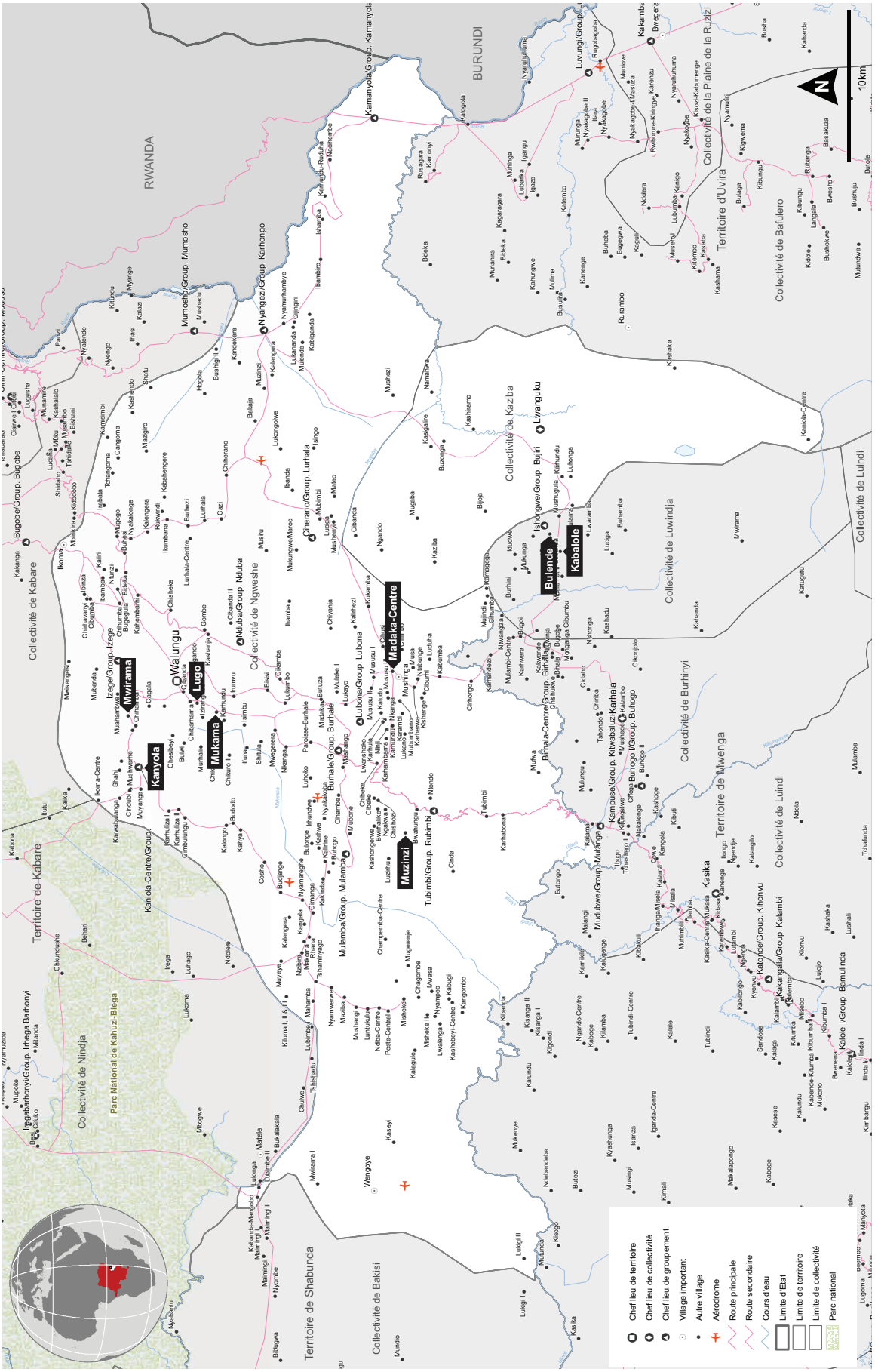
Carte avec la permission de bureau de la cordination des affaires humanitaires

RD Congo - Sud-Kivu: Territoire de Kalehe: Carte administrative



Carte avec la permission de bureau de la cordination des affaires humanitaires

RD Congo - Sud-Kivu: Territoire de Walungu: Carte administrative



Carte avec la permission de bureau de la cordination des affaires humanitaires

International Alert.
346 Clapham Road, Londres SW9 9AP, Royaumme-Uni
Tel +44 (0)20 7627 6800, **Fax** +44 (0)20 7627 6900
info@international-alert.org
www.international-alert.org

/InternationalAlert **@intalert**

ISBN: 978-1-909578-75-3