

International Alert.

# LA PAIX À PETITS PAS

Inventaire et Analyse des Pratiques Locales de Paix à  
l'Est de la République Démocratique du Congo

Cas du Nord et du Sud-Kivu

Hélène Morvan et Jean-Louis Kambale Nzweve

Novembre 2010

Understanding conflict. Building peace.



CETTE RECHERCHE A ÉTÉ  
FINANCÉE PAR L'UNION  
EUROPÉENNE

### **À propos d'International Alert**

International Alert est une organisation indépendante de consolidation de la paix qui travaille depuis plus de vingt ans pour établir les fondations d'une paix et sécurité durables au sein des communautés touchées par les conflits violents. Notre approche est polyvalente : nous travaillons à la fois au niveau local, régional et transfrontalier, avec pour objectifs d'influencer les politiques et les pratiques touchant à la consolidation de la paix et de renforcer les capacités à travers la formation.

Notre travail se concentre sur l'Afrique, l'Asie du Sud, le Sud Caucase, l'Amérique Latine, le Liban et les Philippines. Nos projets thématiques sont menés aussi bien au niveau local, régional qu'international et se concentrent sur des thèmes étroitement liés, essentiels à la consolidation d'une paix durable, notamment le lien entre l'économie et le conflit, les questions sexo-spécifiques, la gouvernance, l'aide au développement, la sécurité et la justice. Nous sommes l'une des ONGs les plus importantes au monde dans le domaine de la consolidation de la paix, avec plus de 125 employés basés à Londres et dans nos 13 bureaux à travers le monde.

La présente publication a été produite avec l'apport financier de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité d'International Alert et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.

© International Alert 2010

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 par D. R. Ink, [info@d-r-ink.com](mailto:info@d-r-ink.com)

Photo sur la page de couverture © Gwenn Dubourthoumieu

# LA PAIX À PETITS PAS

Inventaire et Analyse des Pratiques Locales  
de Paix à l'Est de la République Démocratique  
du Congo

Cas du Nord et du Sud-Kivu

## À propos des auteurs

### Hélène Morvan

Hélène Morvan travaille depuis 2002 dans la région des Grands Lacs où elle combine une expérience dans la recherche et dans la gestion de projet. Elle s'intéresse principalement à la transformation des conflits, à la justice post-conflit et à la gouvernance locale.

### Jean-Louis Kambale Nzweve

Jean-Louis Kambale Nzweve est attaché au Département d'économie rurale de l'Université du Graben à Butembo et a conduit des travaux de recherche-action au sein d'organisations de la société civile. Ses travaux portent sur la dynamique associative et le développement rural.

## Remerciements

Ce travail de recherche a été réalisé à la demande d'International Alert dans le cadre de son programme « Amélioration du dialogue à l'est de la République démocratique du Congo ». Les auteurs voudraient remercier les membres de l'équipe d'International Alert pour leurs commentaires durant la phase de rédaction de ce rapport. Nous remercions particulièrement l'équipe de Goma pour son accueil et son accompagnement dans la conduite de ce travail de recherche.

La richesse de ce travail doit surtout beaucoup à la disponibilité et à la confiance des personnes qui ont accepté de nous rencontrer et de partager leurs expériences.

Enfin, cette recherche n'aurait pas été possible sans la contribution des personnes qui, d'Uvira à Beni, ont facilité l'organisation des rencontres que nous avons tenues avec les acteurs de la société civile. Merci à Romuald Amani Adili, Jack Kahora, Denis Kaluba, Stanislas Lubala, Alphonse Mugisha Mugabo.

# Table des matières

Résumé exécutif	4
Liste des abréviations	7
<b>Introduction</b>	<b>8</b>
1. Contexte, justificatif et objectifs	8
2. Méthodologie et limites de la recherche	9
<b>Première partie La société civile comme actrice de paix en RDC</b>	<b>14</b>
1. L'inventaire des structures locales de paix	14
a. Le nombre d'organisations	14
b. L'organisation des structures	15
c. Types de structures	16
2. Thématiques, méthodologies et zones d'intervention	18
a. La spécialisation des organisations ?	18
b. Hétérogénéité des thématiques et stratégies d'intervention	19
<b>Deuxième partie : Les initiatives de paix</b>	<b>23</b>
1. Les modes négociés de gestion des conflits	23
a. La création de nouveaux espaces entre stabilité et changement	24
b. Le « médiateur » manière d'être et manière de faire	27
c. La pérennité des décisions et des structures	30
d. Les limites de la médiation	31
2. De la recherche à la gouvernance participative	33
a. La connaissance à la base du dialogue	33
b. Des expériences de gouvernance locale participative	39
3. Plaidoyer l'expérience du Forum des amis de la terre	43
a. La fragmentation et l'opacité du système de régulation étatique	43
b. Accéder au pouvoir	44
c. Assurer l'application des décisions	48
<b>Conclusion, constats et recommandations</b>	<b>51</b>
1. Conclusion : réunifier les « espaces gouvernables »	51
2. Principaux constats et recommandations	53
a. L'inventaire des acteurs de paix	53
b. Les modes négociés de gestion des conflits	54
c. La recherche-action participative	55
d. Le plaidoyer	57
Bibliographie	59
Annexe	62

## Résumé exécutif

Depuis 1996, la République démocratique du Congo, et particulièrement les provinces du Nord et du Sud-Kivu, sont le théâtre de conflits armés internes et internationaux. Ces violences s'enracinent dans l'histoire politique du Congo et se nourrissent d'un contexte régional particulièrement instable. Le coût humain de ces années de conflit s'exprime en millions de morts, de déplacés et d'exactions. Il s'exprime aussi dans une instabilité politique et sécuritaire chronique qui continue à menacer les avancées diplomatiques et sécuritaires que la RDC a connues ces dernières années.

Dans ce contexte, la Commission européenne a demandé à International Alert de la seconder dans son programme d'appui à la paix et à la stabilisation dans l'est de la RDC. Ce programme de 18 mois intitulé « Amélioration du dialogue à l'est de la République démocratique du Congo » s'est donné pour objectifs le support aux processus de paix, le suivi de la situation sécuritaire et la promotion des initiatives de paix et de dialogue intercommunautaire.

L'étude présentée ici s'intéresse aux initiatives locales de paix en essayant d'appréhender en quoi et comment elles contribuent à la paix.

La recherche dont les résultats sont exposés dans le présent rapport est articulée autour de deux activités :

- Une cartographie des structures locales de paix intervenant au Nord et Sud-Kivu (partie 1).
- Une documentation détaillée d'initiatives de paix (partie 2).

Les trois chapitres qui présentent les résultats du travail de documentation des initiatives locales de paix s'intéressent aux stratégies d'intervention. Ces stratégies sont : les mécanismes non judiciaires de gestion des conflits, la recherche-action et le plaidoyer. Le choix de structurer ce travail autour de modes d'intervention permet d'offrir une perspective opérationnelle et concrète des initiatives locales de paix.

171 organisations de la société civile ont été recensées au Nord et au Sud-Kivu comme travaillant dans le secteur de la paix, de la gouvernance et des droits humains. 43,9 % des organisations enquêtées ont un mandat exclusif dans un ou plusieurs de ces trois secteurs.

Ces organisations interviennent principalement dans la gestion des conflits locaux. La cartographie montre trois zones de concentration : les territoires de Beni-Lubero, de Fizi-Uvira et de Kalehe. Les critères qui semblent favoriser cette concentration sont les dynamiques de conflit et les dynamiques associatives. Bien que les violences dans l'est de la RDC soient largement analysées comme la répercussion des dynamiques régionales de conflit, les organisations sont moins de 10 % à avoir des initiatives au niveau régional (Burundi, Ouganda et Rwanda).

Pour offrir une alternative face à la crise de la justice et à l'augmentation des conflits, les acteurs de la société civile ont mis en place des mécanismes extra-juridictionnels de gestion des conflits. Les conflits traités au sein de ces structures sont majoritairement fonciers et familiaux. Ces mécanismes se réfèrent à une logique coutumière de conciliation qui est en adéquation avec l'imaginaire juridique des populations. Toutefois, la multiplicité de ces cadres favorise le développement de pratiques clientélistes.

En intervenant de manière préventive, les cadres locaux de gestion peuvent faire obstacle au risque de récupération politique. Cependant, ils ont un impact limité dans la gestion de conflits avec des dimensions politiques et/ou identitaires notamment parce que les acteurs impliqués et les enjeux dépassent le niveau local.

En RDC, les positions partisans, les tracts, les préjugés et les rumeurs limitent la capacité des acteurs à se fédérer et à faire des propositions cohérentes. En produisant des analyses approfondies, les travaux de recherche permettent d'éclairer les enjeux et acteurs multiples des conflits.

La participation des acteurs touchés par les conflits dans la production de la recherche permet d'ouvrir des espaces de dialogue dépassant les aprioris et la langue de bois, et de concevoir des solutions appropriées. Toutefois, l'appropriation des résultats de recherche par les autorités/décideurs reste liée à l'urgence d'agir, ce qui limite la prise en compte des causes structurelles des violences.

Le modèle politique congolais est caractérisé par des réseaux de pouvoir informel qui font obstacle au développement et à la mise en œuvre de politiques publiques. Si beaucoup d'acteurs disent mener des actions de plaidoyer (72,5 % des organisations enquêtées), les actions menées en direction des autorités nationales s'avèrent limitées. Bien que le chapitre sur le plaidoyer ne s'intéresse qu'à l'expérience d'une organisation, les leçons apprises ont une portée générale.

La réussite du plaidoyer mené par FAT (Forum des amis de la terre) s'inscrit dans un va et vient permanent entre la base et le sommet. La base lui donne la légitimité de faire des propositions, et le sommet l'espace institutionnel pour les faire adopter. Cependant, ces actions restent soumises à l'incertitude des dispositions légales et des agendas politiques, les lois et les politiques servant les alliances du moment.

Les recommandations s'adressent aux structures qui vont les mettre en œuvre. Cependant pour chacune d'elles, et même si cela n'est pas explicitement mentionné, les organisations qui financent et définissent les politiques devront être informées et impliquées.

- Pour réduire les pratiques opportunistes et les logiques de sous-traitance, les ONG internationales d'appui doivent favoriser une approche de partenariat qui s'inscrit sur le long terme et inclut la conception de politiques et de stratégies en concertation. Par ailleurs, l'analyse des conflits, la conception des projets et le choix des partenaires doivent se faire en tenant compte des différentes sensibilités qui traversent la société congolaise et particulièrement des différentes appartenances ethniques.
- Pour répondre à la complexité et la diversité des conflits, les organisations locales de la société civile doivent imaginer des réponses souples associant des mécanismes de gestion des conflits à des outils de monitoring. La structuration de ces mécanismes devra notamment permettre de choisir les méthodes d'intervention et les intervenants en fonction de la nature des conflits et des relations entre les parties.
- La participation des femmes dans la gestion des conflits reste marginale et nécessite que les organisations locales de la société civile fixent des mesures contraignantes et développent parallèlement des mécanismes d'accompagnement pour faciliter cette participation.
- La diversité des principes et des pratiques qui régissent les populations des différents territoires et provinces du Congo mérite que les acteurs congolais de la société civile s'investissent pour enrichir la connaissance des décideurs sur ces réalités. Parallèlement à cette approche locale, les acteurs de la société civile devront construire des espaces nationaux et provinciaux pour favoriser un dialogue et une réflexion concertée, mais aussi renforcer leur pouvoir de pression sur les décideurs politiques.

- La pérennité des décisions prises par les structures de la société civile n'est possible que si ces actions s'accompagnent d'une volonté des autorités administratives et politiques. Cette volonté politique peut se concrétiser par une reconnaissance officielle/légale des décisions prises, une institutionnalisation des structures mises en place, une institutionnalisation de la complémentarité de ces structures avec les structures étatiques ou encore la capitalisation des expériences de la société civile dans le développement de structures étatiques plus démocratiques.



## Liste des abréviations

<b>AAP</b>	Aide et action pour la paix
<b>ADEPAE</b>	Action pour le développement et la paix endogènes
<b>ADF/NALU</b>	Alliance of Democratic Forces/National Army for the Liberation of Uganda
<b>AFDL</b>	Alliances des forces démocratiques pour la libération du Congo
<b>APC</b>	Action pour la paix et la concorde
<b>CARG</b>	Conseil agricole de gestion
<b>CDJP</b>	Commission diocésaine justice et paix
<b>CNDP</b>	Congrès national pour la défense du peuple
<b>COTEDER</b>	Conseil technique pour le développement rural de Beni-Lubero
<b>CPAP</b>	Cellule provinciale d'appui à la pacification
<b>FAT</b>	Forum des amis de la terre
<b>FARDC</b>	Forces armées de la République démocratique du Congo
<b>FDLR</b>	Forces démocratiques pour la libération du Rwanda
<b>FEC</b>	Fédération des entreprises du Congo
<b>FOPAC</b>	Fédération des organisations de production agricole du Congo
<b>FRF</b>	Forces républicaines fédéralistes
<b>HCR</b>	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
<b>ICCN</b>	Institut congolais pour la conservation de la nature
<b>IFDP</b>	Innovation et formation pour le développement et la paix
<b>MONUC</b>	Mission des Nations unies en République démocratique du Congo
<b>MONUSCO</b>	Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
<b>OCHA</b>	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau de coordination des affaires humanitaires)
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PARECO</b>	Patriotes résistants congolais
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>RCD</b>	Rassemblement congolais pour la démocratie
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo
<b>RFDA</b>	Réseau des femmes pour un développement associatif
<b>RIO</b>	Réseau d'innovation organisationnelle
<b>STAREC</b>	Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés
<b>SYDIP</b>	Syndicat de défense des intérêts paysans
<b>UPDI</b>	Union paysanne pour le développement intégral

# Introduction

## 1. Contexte, justificatif et objectifs

Depuis 1996, la République démocratique du Congo est déchirée par des conflits qui s'enracinent dans son histoire et se nourrissent d'un contexte régional particulièrement instable. Luttés pour le contrôle de zones d'influence politique et économique au niveau international, conflits entre groupes armés pour le contrôle politique au niveau national, conflits fonciers et conflits d'autorité entre communautés locales se développent, s'entrecroisent, les acteurs se multiplient, les alliances se recomposent.

Le coût humain de ces années de conflits s'exprime en millions de morts, de déplacés et d'exactions. Il s'exprime aussi dans une instabilité politique et sécuritaire chronique qui continue à menacer les avancées diplomatiques et sécuritaires que la RDC a connues ces dernières années<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, la Commission européenne a demandé à International Alert de la seconder dans la mise en œuvre de son programme d'appui à la paix et à la stabilisation dans l'est de la RDC et notamment dans la mise en œuvre et le suivi des actes d'engagement de la conférence de Goma et du programme Amani. Ce programme de 18 mois intitulé « Amélioration du dialogue à l'est de la République démocratique du Congo » s'est donné pour objectifs le support aux processus de paix, le suivi de la situation sécuritaire au Nord-Kivu, au Sud-Kivu et en Ituri et la promotion des initiatives de paix et de dialogue intercommunautaire.

L'étude présentée ici s'intéresse à ce dernier aspect en offrant une analyse descriptive et critique des initiatives locales de paix et notamment de celles qui ont apporté une contribution jugée significative au processus de paix à l'est de la RDC. Cette étude s'inscrit aussi dans un contexte marqué par la reprise des affrontements armés au Nord-Kivu entre le CNDP et les FARDC en octobre 2008 et la signature d'un second accord de paix entre le gouvernement congolais et les groupes armés en mars 2009, l'accord d'Ihusi. Le rôle de la communauté internationale dans la conduite de ce processus sera très limité, la Commission européenne se voyant retirer son rôle dans le suivi des accords. Face à ce changement de contexte et à l'échec du programme Amani, International Alert a réorienté ses activités à la faveur des acteurs locaux de paix.

L'objectif de cette étude est d'enrichir la connaissance des pratiques locales, et d'aider à mieux appréhender en quoi et comment elles contribuent à la paix.

La recherche dont les résultats sont exposés dans le présent rapport est articulée autour de deux activités :

- Une cartographie des structures locales de paix intervenant au Nord et Sud-Kivu (partie 1).
- Une documentation détaillée d'initiatives de paix qui montre le rôle spécifique joué par ces acteurs et capitalise les leçons apprises de leurs expériences (partie 2).

Les trois chapitres qui présentent les résultats du travail de documentation des initiatives locales de paix sont structurés autour des stratégies d'intervention des acteurs dont nous avons analysé les actions. Ces trois stratégies sont : les mécanismes non judiciaires de gestion des conflits (partie 2, chapitre 1), la recherche-action (partie 2, chapitre 2) et le plaidoyer (partie 2, chapitre 3).

---

<sup>1</sup> L'accord de Lusaka en 1999, l'accord de Pretoria sur la transition en 2002, la Constitution de la transition en 2003, les élections présidentielles et législatives de 2006, l'acte d'engagement de Goma en 2008 suppléé en 2009 par les accords d'Ihusi.

Le choix de structurer ce travail autour de modes d'intervention a pour objectif d'offrir une perspective opérationnelle et concrète sur les acteurs de la paix. En focalisant l'attention sur leurs « manières de faire », cette approche permet de déterminer :

- les conditions nécessaires pour dupliquer ces initiatives en appréhendant les dynamiques et enjeux locaux qui freinent ou au contraire facilitent la mise en œuvre et la réussite de ces actions ;
- la manière dont ces acteurs gèrent voire contournent les contraintes imposées par le contexte d'intervention.

Cette approche évite de figer les acteurs dans un rôle pour permettre d'appréhender les solutions innovantes qu'ils développent dans le contexte fluctuant de la RDC.

## 2. Méthodologie et limites de la recherche

La méthodologie d'enquête combine des outils permettant de collecter des données quantitatives et qualitatives afin de répondre à la double exigence de ce travail de produire une cartographie large des acteurs de paix au Nord et au Sud-Kivu d'une part, et de documenter de manière spécifique certaines initiatives menées par ces acteurs d'autre part.

**L'inventaire des structures et initiatives locales de paix :** Cet inventaire s'est fait en référence aux répertoires et inventaires préexistants. Les principales sources d'information consultées sont le répertoire des ONG locales produit par la division provinciale du plan et le répertoire des ONG et agences des Nations unies mis à jour par OCHA<sup>2</sup> en juin 2010, ainsi que le rapport produit par CPAP<sup>3</sup> (Cellule provinciale d'appui à la pacification) en 2009 et le rapport *Concertation des initiatives de paix au Nord-Kivu* produit par CPP<sup>4</sup> en 2001 pour le Nord-Kivu, et le recensement des acteurs de paix réalisé par l'ONG RIO<sup>5</sup> datant de 2003 pour le Sud-Kivu.

Une fois les organisations locales actives dans le secteur de la paix au Nord et au Sud-Kivu identifiées, cinq rencontres ont été organisées avec l'appui d'un facilitateur local choisi pour sa connaissance de la société civile locale.

Ces rencontres ont réuni près de 150 organisations : 23 participant à Goma (10 juillet), 30 à Butembo (20 juillet), 28 à Beni (23 juillet), 55 à Bukavu (27 juillet) et 25 à Uvira (6 août). Un questionnaire leur a été remis, qui comprenait des questions touchant à l'identité organisationnelle de leur structure et à leur travail dans le secteur de la paix. L'objectif principal de ces rencontres était d'accompagner les organisations dans le remplissage des fiches signalétiques afin de limiter les erreurs et incompréhensions. Elles ont aussi permis d'échanger avec les acteurs de la société civile sur leur perception des enjeux actuels en matière de paix et le rôle qu'ils s'attribuent dans ce processus. Par ailleurs, cela nous a donné l'opportunité d'observer et de mieux comprendre les dynamiques et les relations entre les acteurs de la société civile.

**Les limites de l'inventaire :** L'ampleur de la zone à couvrir pour une période d'enquête limitée à quatre mois n'a pas permis d'inclure dans l'inventaire les initiatives menées en dehors des structures formelles et les initiatives des organisations communautaires de base (qui ne sont pas légalisées au niveau provincial). Par ailleurs, plus de 150 organisations ont été recensées comme intervenant dans le secteur de la paix. L'inventaire reste limité par l'absence de données permettant de déterminer la valeur quantitative et qualitative des activités menées par chacun de

2 OCHA. *Qui Quoi Où*, répertoire trimestriel des acteurs humanitaires par province.

3 CPAP et PNUD. *Exercice participatif d'analyse des conflits et capacités de paix pour la planification du développement dans la province du Nord-Kivu*. Rapport, PNUD. Avril 2009.

4 Campagne pour la Paix. *Concertation des initiatives de paix au Nord-Kivu*. Rapport d'activité, Goma. Août 2001.

5 Réseau d'innovation organisationnel. *Recensement des acteurs de paix en préparation d'un symposium sur l'éducation à la paix*. Rapport d'activité, Bukavu. 2003.

ces acteurs. En réponse à cette limite, il a été complété par des entretiens individuels avec quelques organisations consultées pour leur notoriété dans le secteur de la paix pour certaines, d'autres parce que nous avons pris connaissance de leur travail lors des visites sur le terrain ou pour leur caractère inclusif (collectifs d'acteurs intervenant dans la paix).

**La documentation des initiatives locales de paix :** Parallèlement au travail d'inventaire, une grande partie du temps passé sur le terrain a été consacré à la documentation des initiatives locales de paix. Le choix des initiatives à documenter n'a pas été fait dans le but d'être représentatif des initiatives menées à l'est de la République démocratique du Congo mais afin d'aider à montrer le rôle spécifique joué par certains acteurs locaux dont les initiatives ont été jugées particulièrement pertinentes par International Alert.

Les initiatives ciblées qui ont été l'objet de cette documentation sont :

- Pour le Nord-Kivu :
  - les paillottes de paix d'Alpha Ujuvi ;
  - l'édit foncier et le plaidoyer sur le Code foncier du FAT (Forum des amis de la terre) ;
  - les noyaux de résolution des conflits fonciers d'AAP (Aide et action pour la paix).
- Pour le Sud-Kivu :
  - la recherche sur le phénomène rasta et les CCP (Centres permanents de paix) d'UPDI (Union paysanne pour le développement intégral) ;
  - la recherche et le dialogue intercommunautaire sur les conflits en territoire de Fizi et d'Uvira de ADEPAE (Action pour le développement et la paix endogènes), RIO (Réseau d'innovation organisationnelle) et Arche d'alliance ;
  - les groupes de réflexion foncière d'IFDP (Innovation et formation pour le développement et la Paix) ;
  - les comités villageois de paix de RFDA (Réseau des femmes pour un développement associatif) ;
  - le cadre de concertation civils-militaires d'APC (Action pour la paix et la concorde).

Quatre axes généraux ont structuré le travail de documentation : historique/évolution des initiatives, choix stratégiques et méthodologique (pertinence), ancrage dans le contexte (relations avec les autres acteurs et perception) et perspective/leçons apprises. Les analyses ont été faites par croisement de différentes sources d'information : données écrites (publication de recherches, rapports d'évaluation, documents de projet, supports didactiques...), entretiens (auprès des initiateurs des projets et des bénéficiaires directs et indirects) et participation en tant qu'observateurs aux activités menées par ces organisations. L'équipe de recherche a travaillé sans grille d'entretiens préétablie. Pour chaque nouvel entretien, les orientations étaient redéfinies en fonction de l'initiative à étudier et des informations déjà recueillies.

De mi-juin à fin septembre 2010, l'équipe de recherche a conduit des entretiens dans les territoires de Walungu, Kalehe, Uvira, Fizi au Sud-Kivu et de Masisi, Lubero et Beni au Nord-Kivu, ainsi que dans les villes de Bukavu, Uvira, Goma, Butembo, Beni et Bunia. Les lieux de recherche ont été définis en fonction des zones de mise en œuvre des initiatives analysées dans le cadre de ce travail. Plus de 120 entretiens (d'une durée moyenne d'une heure et demie) ont été réalisés. Ils se sont concentrés sur les acteurs de la société civile incluant les églises (trois quarts des entretiens) et les autorités locales (autorités coutumières, autorités politico-administratives et forces de sécurité) et se sont déroulés de façon individuelle pour la majorité, les entretiens collectifs ayant l'inconvénient de produire des résultats souvent biaisés par les enjeux de pouvoir et les rapports hiérarchiques qui tendent à imposer les opinions d'une minorité dominante sur la majorité.

Les entretiens ont été complétés par une participation aux activités organisées par les organisations dans la période de notre enquête : séances de médiation de conflits locaux à Goma et Minova/Kalehe (Alpha Ujuvi), à Masisi-centre/Masisi (la Commission justice et paix) et à Bunyuka/Beni

(AAP) ; atelier de sensibilisation sur le désarmement civil en territoire à Bulambika/Kalehe (APC) ; et atelier sur la gestion des conflits liés à la transhumance à Baraka/Fizi (ADEPAE, RIO et Arche d'alliance).

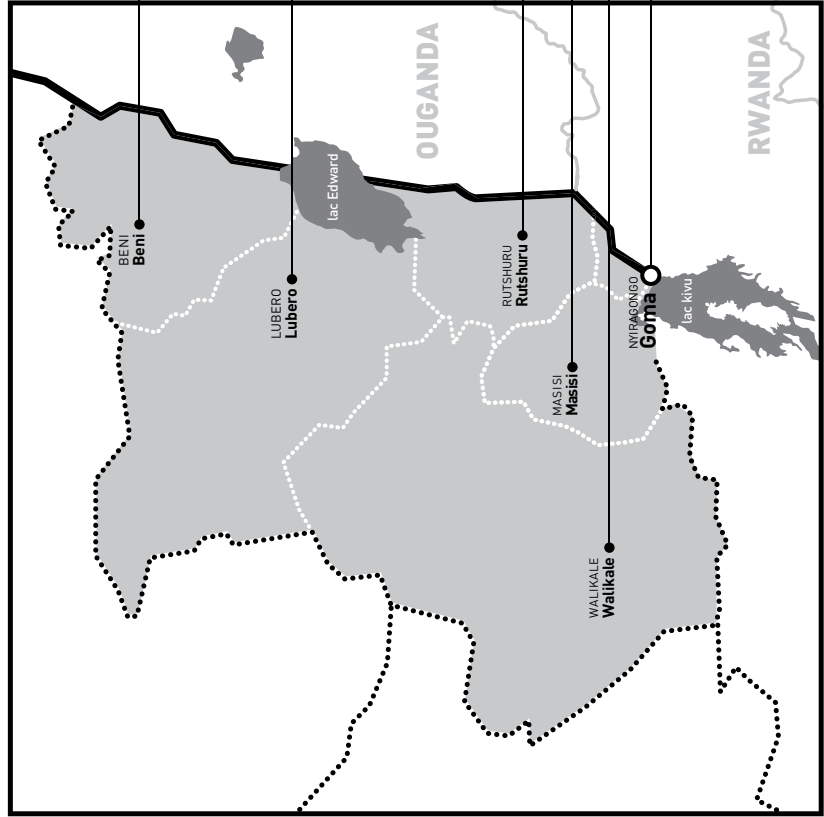
À la mi-septembre 2010, un atelier de deux jours a été organisé avec les représentants de ces organisations pour discuter et valider les résultats préliminaires de l'étude.

**Les limites de la documentation :** Au cours du travail de documentation, nous n'avons pu observer qu'un nombre limité d'initiatives et, en conséquence, nos analyses sont largement basées sur les entretiens que nous avons conduits. Pour combler cette lacune, nous avons utilisé le principe de triangulation en multipliant les sources d'informations et en s'assurant d'interroger des personnes reflétant les différentes opinions ou catégories d'acteurs intéressés ou affectés par la thématique étudiée. Par ailleurs, faute de disponibilité, le Réseau Haki Na Amani (organisation partenaire d'Alert en Ituri) n'a pas pu nous accueillir pour mener le travail de terrain dans cette zone.

# IMPLANTATION DES ONGs DANS LES TERRITOIRES DE LA PROVINCE DU NORD KIVU



SITUATION DES KIVU DANS LE CONGO



BENI	AAP, ADDF, AFPSC, AIOD, ASPD, ASSADHO, AVIGUITURI, BCSC, Barza des Femmes pour la Paix, BOAD, CADERCO, CADIMR, CAF, CBNRM, CDJP, CEJA, CEPAC, CEPROSSAN, CIP/FAB, CRAD/ISDR, CRC, FAT, FEPSI, FIP/Nord-Kivu, FJDF, FOPAC, FOPRADI, FPA, FYDHO, GADHOP, GLHRP, GRACE, HDW, IFED, IJAD, IPHAD, JEDHO, La Colombe, LLB, LOFEPACO, LPC, PAP, PARDE, Pax Christi, PDH, PEAC, PPSSP, Réseau WIMA, SAFDF, SOFEPADI, SPAR, SYDIP, UWAKI.
------	--

LUBERO	ADDF, AFPSC, AIOD, APDEV, ASPD, ASSADHO, BOAD, CACUDEKI, CADERCO, CDJP, CEJA, CEPROSSAN, CIP/FAB, CRC, FAT, FEPSI, FJDF, FOCV, FOPAC, Forever Peace Africa, FYDHO, GADHOP, GLHRP, GRACE, FED, IJAD, IPHAD, JEDHO, La Colombe, LOFEPACO, LPC, PAP, Pax Christi, PDH, PEAC, PPSSP, PREPPYB, Réseau WIMA, RFEDI, SAFDF, SAPIN, SPAR, SYDIP, UWAKI.
--------	---

RUTSHURU	AJERH, ANAMAD, ASPD, BOAD, CAU, CDJP, DEJ, DGPA, ETN, FAT, GEAD, GRACE, La Colombe, LOFEPACO, PDH, PENDE, RACID, REID, SYDIP, UWAKI.
----------	--

MASISI	AAP, AHDI, AJERH, DDE, ANAMAD, ASP, ASPD, BOAD, CADERCO, CDJP, COPADI, COWADER/CECANAD, DJD/GPA, ETN, FAT/GL, GEAD, La Colombe, LOFEPACO, PAREVIC, PDH, PFNDE, PFSSP, REID, SAFEDI, STDIP.
--------	--

WALIKALE	AHDI, AJERH, DDE, ASPD, BOAD, CADERCO, CAU, CDJP, COPADI, DEJ, DGPA, ETN, FAT, GEAD, GRACE, La Colombe, LOFEPACO, PFNDE, PFSSP, REID, RFEDI, SAFEDI.
----------	--

NYIRAGONGO	APD, BOAD, CDJP, DEJ, DGPA, FAT, FOPAC, GEAD, GRACE, La Colombe, LOFEPACO, PDH, RACID.
Goma	AAP, ANUD, ANAMAD, APDEV, APRODEFED, ASMA, ASP, ASPD, ASSODIP, BEDE/CELFA, BOAD, CAREED, CAREF/ULPCL, CAU, CDJP, CEFAD, CJP/COMICO, CJP-SC, CODECO-Advocacy, CPD/C, CPDI, CFP, CRONG, DEJ, ETN, FAT/GL, FOPAC, FPA, GEAD, GIDNKI, GRACE, La Colombe, LINAJEUN, LOFEPACO, OLPD, Pax Christi, PFNDE, Pôle Institute, RACID, SAJ, SPYS, SOPROP, SPR, TPD, UJADP, UPDHEGL, UWAKI.

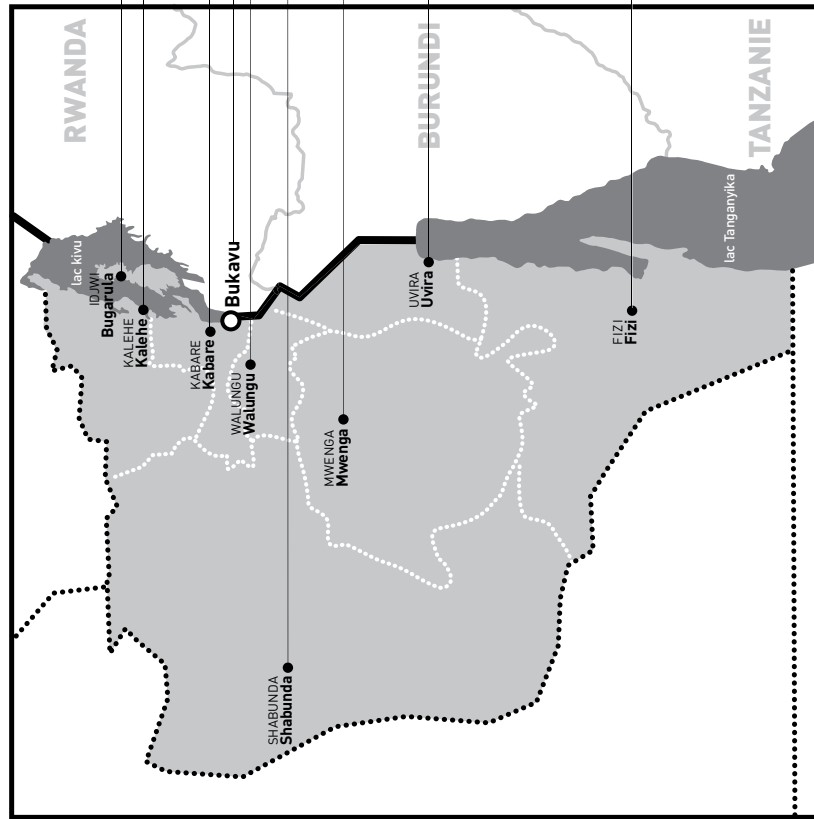
Veuillez trouver en Annexe à la page 62 - 64 la liste nominative des organisations

# IMPLANTATION DES ONGs DANS LES TERRITOIRES DE LA PROVINCE DU SUD KIVU

———— frontière de la RDC  
 Lacs  
 ..... limites provinciales  
 - - - - - limites territoriales  
 ○ chef-lieu provincial  
 NOM DU TERRITOIRE  
 ● chef-lieu territorial



SITUATION DES KIVU DANS LE CONGO



ID./WII	ADJ-Kivu, AFECEF, AFEM/ISK, BVES, CADERCO, CDJP, CENADEP, Groupe Jérémie, GRACE, MSV, Héritiers de la Justice, PEAC, RADHOSKI.
KALEHE	ADEPAE, ADI-Kivu, AFECEF, AFEM/ISK, ANAMAD, APC, Arche d'Alliance, BVES, CADERCO, CAFEJUCO, CAMPS, CAU, CDJP, CEDAC, CENADEP, EMI, ETN, GEAD, Groupe Jérémie, GRACE, Héritiers de la Justice, LAV, OLAME, PDH, PPSSP, PRODES, RADHOSKI, SARCAF, SYDIP.
KABARE	ADI-Kivu, AFECEF, AFEM/ISK, Arche d'Alliance, BVES, CADERCO, CAFEJUCO, CAMPS, CDJP, CEDAC, Groupe Jérémie, Héritiers de la Justice, JFDP, MSV, OLAME, PAD, RACID, RADHOSKI, RFPD, SARCAF, UWAKI.
Bukavu	3Tamis, ADEPAE, AFEM/ISK, A.JD, APC, APRODEPED, ASSK, BVES, CAFEJUCO, CAMPS, CDJP, CEDAC, CERPRU, CERUMI, CJPSC, OMLC, COPARE, CPDH, CUP, Dauphins, EK'Abana, EMI, ICJP, JFDP, INECOM, LAV, LINAJEUN, Emo-ya-Mbondo, MSV, OGP, OLAME, PAD, Pax Christi, PEAC, PEDER, Pole Institute, RACID, RADHOSKI, SAMPGL, SOS Villages d'Enfants, SPR, SYNECAT, SYNEP, TPD.
WALUNGU	ADI-Kivu, AFECEF, AFEM/ISK, APADER, Arche d'Alliance, ASEFEM, BVES, CADI, CAFEJUCO, CAMPS, CDJP, CENADEP, Centre Olanie, Groupe Jérémie, Héritiers de la Justice, INECOM, LAV, MESEP, MSV, OGP, Pax Christi, RADHOSKI, RFPD, SARCAF, UWAKI, VICO.
SHABUNDA	BVES, CAMPS, CDJP, Héritiers de la Justice, MESEP, RADHOSKI.
MWENGA	ADI-Kivu, AFEM/ISK, Arche d'Alliance, BVES, CAMPS, CDJP, CEDAC, COPAH, Héritiers de la Justice, INECOM, LAV, MESEP, OGP, Pax Christi, RADHOSKI, SARCAF, SYFED, UWAKI.
UVIRA	ADECOP, ADEPAE, ADIF, ADI-KIVU, AFDI, AFEC, AFEM/ISK, AFIP, Arche d'Alliance, BVES, CADI, CAMPS, CCAF, CDJP, COPAH, DSF, EMI, GASAP, GEAD, Héritiers de la Justice, MJAS, Pax Christi, RADHOSKI, RFDA, SEDI, SOC000DEFI, SOFIBEF, SYFED, UCPDDH, UGEAFI, UWAKI.
FIZI	ADECOP, ADEPAE, ADIF, AFDI, AFEC, AFEM/ISK, AFIP, Arche d'Alliance, BVES, CADI, CAMPS, CCAF, CDJP, COPAH, DSF, EMI, GASAP, GEAD, Héritiers de la Justice, MJAS, Pax Christi, RADHOSKI, RFDA, SEDI, SOC000DEFI, SOFIBEF, SYFED, UCPDDH, UGEAFI, UWAKI.

Veuillez trouver en Annexe à la page 62 - 64 la liste nominative des organisations

## Première partie : La société civile comme actrice de paix en RDC

Les définitions de « société civile » et d'« actions de paix » sur lesquelles se base ce travail d'inventaire se veulent les moins prescriptives et les plus inclusives possibles. La société civile désignera donc ici toutes les formes organisées en dehors du gouvernement, incluant notamment les syndicats, les ONG, les organisations caritatives, les mutualités tribales, les centres de recherche et les organisations religieuses. Par ailleurs, dans le travail de recensement, nous avons décidé d'assimiler la paix, la gouvernance et les droits humains car les trois secteurs sont souvent associés dans l'entendement des bailleurs comme des organisations.

Cette approche non prescriptive permet d'inclure l'ensemble des acteurs qui se définissent comme organisation de la société civile et l'ensemble des initiatives que ces organisations appellent « initiatives de paix ». De ce fait, elle aide à construire une définition pratique de ce que sont les acteurs et les initiatives de paix à l'est de la RDC, et non de ce que l'on voudrait qu'ils soient.

### 1. L'inventaire des structures locales de paix

#### a. Le nombre d'organisations

171 organisations (81 actives au Nord-Kivu, 69 actives au Sud-Kivu et 21 opérant simultanément au Nord et au Sud-Kivu) ont été recensées comme travaillant dans le secteur de la paix, la gouvernance et les droits humains. Toutefois, avant de présenter les analyses tirées de l'exploitation des résultats de ce recensement, plusieurs limites doivent être soulignées :

- 7 organisations que nous avons recensées au Nord-Kivu et 16 au Sud-Kivu n'ont pas complété la fiche signalétique. Les informations les concernant ne seront donc pas prises en considération. Les motifs avancés sont le manque de temps, l'absence du responsable habilité à remplir la fiche, l'impossibilité à localiser les bureaux de l'organisation ou la méfiance (certaines organisations ont rapporté craindre qu'on leur vole leurs idées de projet).
- Comme nous l'avons mentionné dans la méthodologie, le recensement des organisations s'est fait à partir de cinq centres urbains que sont Bukavu, Goma, Butembo, Beni et Uvira excluant *de facto* les organisations communautaires de base qui n'ont pas de représentation provinciale.
- L'identification des réseaux a parfois occulté les organisations membres.
- La visibilité des églises dans le recensement est limitée proportionnellement à leur importance sur le terrain. Ce constat est dû au fait que la dynamique des églises s'inscrit largement en marge de la dynamique associative. Les églises, et notamment l'Église catholique, bénéficient de leurs propres sources de financement et d'une large tribune publique et n'ont pas besoin des ONG pour se faire entendre et pour agir. Ainsi l'Église catholique dispose à travers de la Commission justice et paix<sup>6</sup> d'un réseau d'intervenants qui s'étend depuis Kinshasa jusqu'à chaque paroisse et secteur de la RDC<sup>7</sup>. Par ailleurs, il faut noter que certaines organisations qui ne se présentent pas comme « église » sont affiliées à des confessions religieuses comme Alpha Ujuvi ou Pax Christi (et les groupes et associations qui sont affiliées à Pax Christi comme RFDA ou Groupe Jérémie).

Malgré ces limites, ce recensement établit l'importance des acteurs qui interviennent dans le secteur de la paix, de la gouvernance et des droits humains au Nord et au Sud-Kivu.

<sup>6</sup> Le Conseil Pontifical "Justitia et Pax" a été créé à l'initiative du Concile Vatican II afin de promouvoir la justice et la paix. Au niveau national, la Conférence Episcopale est en charge d'établir des structures relais. La Conférence Episcopale de la République Démocratique du Congo (ex-Zaïre) a mise en place la Commission Episcopale Justice et Paix (CEJP) en 1978. En RDC, la CEJP a pour but de sensibiliser les fidèles à leur responsabilité dans le domaine de la justice et de la paix et initier des actions pour résoudre les problèmes vécues par les populations congolaises. En RDC, la Commission Justice et Paix intervient sur les thématiques suivantes : bonne gouvernance et éducation civique, lutte contre les violations des droits humains et soutien aux initiatives de réconciliation communautaire. (<http://www.cejp-rdc.org>).

<sup>7</sup> Avec 47 % de fidèles, le catholicisme est la confession dominante en République démocratique du Congo in Gouzou (J.) et Van der Schoot (Y.). *Analysis of Civil Society during the Transition Period in DRC*. Rapport commissionné par ASDI/SIDA, Stockholm. 2006.



L'explication la plus couramment avancée (par les organisations de la société civile elles-mêmes) pour expliquer la multitude d'acteurs intervenant dans le secteur de la paix est l'opportunisme, un opportunisme qui s'appuie sur la disponibilité des financements. Dans un contexte où les opportunités économiques sont réduites, la création d'une ONG est devenue pour de nombreux congolais un moyen de survie. En 2006, Life & Peace Institute dénombrait 4700 ONG en RDC alors qu'elles n'étaient que 450 en 1990<sup>8</sup>.

Depuis les années 80, face à l'incapacité du gouvernement congolais à répondre aux besoins de ses populations, les gouvernements occidentaux ont développé une politique d'aide s'appuyant sur les acteurs non étatiques. Cette politique a favorisé la création d'ONG qui sont devenues un pilier essentiel de la provision de services de base (éducation et santé) aux populations.

La guerre et ses conséquences, l'insécurité, le déplacement massif de populations, le pillage et la violence, ont entraîné un retrait des principaux bailleurs de fonds engagés dans le développement. Face à cette pénurie de travail et à la dégradation de la situation humanitaire, des membres de ces anciennes associations ont réajusté leurs stratégies pour répondre aux effets de la guerre dans leur zone d'intervention. Sans moyens, sans compétences et malgré l'insécurité, l'engagement de ces acteurs locaux dans la paix répond d'abord à l'absolue nécessité d'assurer leur survie et la survie des membres de leur communauté<sup>9</sup>.

À la faveur des nouveaux financements, les acteurs locaux vont peu à peu se structurer ou se reconvertir dans le secteur de la paix et le secteur humanitaire.

## b. L'organisation des structures

### Âge des organisations

Le classement des 171 organisations recensées en fonction de leur date de création montre trois grandes périodes d'émergence d'organisations de défense des droits humains, de gouvernance et de paix.

- 36 organisations (21,1 %) ont vu le jour entre 1990 et 1994. Cette période est caractérisée par l'ouverture de la RDC au multipartisme, le lancement du processus démocratique matérialisé dans l'organisation de la Conférence nationale souveraine<sup>10</sup> en 1992 et, parallèlement, par la montée de la contestation contre le régime de Mobutu ainsi que les violences ethniques en Masisi, au Burundi et au Rwanda.
- De même, la période allant de 1995 à 1999 qui a été marquée par les guerres de 1996 et de 1998 a vu la création de 36 organisations (21,1 %).
- Enfin, 60 organisations (35,1 %) ont été créées dans la période allant de 2000 à 2004 caractérisée par le processus de paix, la transition, la préparation des élections mais aussi par la perpétuation des violences à l'est du pays.

### Statut légal

Sur les 171 organisations recensées, une majorité est enregistrée au niveau national<sup>11</sup> soit 48 % contre 44,4 % au niveau provincial<sup>12</sup>.

La faible proportion des organisations non enregistrées (3,5 %) ou enregistrées au niveau local<sup>13</sup> (3,5 %) reflète les limites de notre échantillon qui s'est focalisé sur l'inventaire des organisations basées ou ayant une représentation en milieu urbain.

8 Gouzou (J.) et Van der Schoot (Y.). *Analysis of Civil Society during the Transition Period in DRC*. Rapport commissionné par ASDI/SIDA, Stockholm. 2006. p. 28.

9 Morvan (H.). *Réinventer le quotidien : la cohabitation de la population civile et des combattants mai-mai au Kivu*. Life & Peace Institute, Uppsala. 2005.

10 A suite de la fin de la guerre froide, les bailleurs internationaux introduiront l'idée d'obligation réciproque : aide au développement contre démocratisation. Dans ce contexte, Mobutu initiera en 1990 un processus de démocratisation introduisant le multipartisme et l'organisation d'un large débat national. D'août 1991 à décembre 1992, la *Conférence Nationale Souveraine* (CNS) réunira 2.850 Congolais délégués des institutions gouvernementales, des partis politiques et de la société civile. L'objectif de la CNS était d'élaborer une proposition de constitution, de calendrier électoral et de donner l'opportunité aux participants d'exprimer leurs opinions et de faire des propositions quant au développement du pays. Cependant, les propositions issues de la CNS ne seront pas suivies d'effets.

11 Agrément par le ministère de tutelle ou reconnaissance de la personnalité juridique par le ministère de la Justice.

12 Agrément par le gouverneur.

13 Autorisation de fonctionnement délivrée par le chef de chefferie/secteur ou l'administrateur du territoire.

La forte proportion d'organisations enregistrées au niveau national est étonnante, entendu la complexité et le coût que ces démarches nécessitent. Cette tendance peut être analysée comme un argument dans la recherche de financement (une organisation enregistrée au niveau national apparaît plus crédible aux yeux des bailleurs) mais aussi au regard de la sensibilité du domaine d'intervention. Depuis 2005 jusqu'à aujourd'hui, la RDC a connu 6 cas d'assassinat de défenseurs des droits humains et de journalistes ainsi que de nombreux cas d'intimidation<sup>14</sup>. L'enregistrement au niveau national, s'il n'empêche pas les assassinats, permet de limiter les tracasseries administratives dont ces organisations pourraient faire l'objet.

### Taille des structures

Le classement des organisations en fonction de leur taille et notamment du nombre de salariés montre une grande hétérogénéité : 10,5 % n'ont pas de salariés, 22,8 % ont de 1 à 5 salariés, 41,5 % entre 6 et 20 salariés et 17,5 % plus de 20 salariés<sup>15</sup>.

S'agissant des membres, les organisations se répartissent en deux catégories :

- les réseaux composés d'associations membres ;
- les associations dont les membres sont des individus.

Pour les réseaux et plateformes, les chiffres indiquent que : 63,3 % des plateformes et réseaux recensés comptent entre 20 et 100 organisations membres dont une majorité (40 %) entre 20 et 49 associations membres. 26,7 % (soit 8 plateformes) ont moins de 20 associations membres.

Les associations dont les membres sont des individus en comptent pour 39 % moins de 25, 17,7 % de 25 à 50 et 36,2 % plus de 50 membres. Toutefois, certains chiffres très élevés résultent manifestement d'une confusion entre les membres de l'organisation et les membres des structures communautaires que ces organisations accompagnent. Enfin, il faut noter que 10 organisations n'ont pas précisé le nombre de leurs membres.

### c. Types de structures

L'analyse des résultats du classement des organisations par type de structure permet de montrer l'importance des réseaux. Sur 171 organisations recensées, 30 sont des réseaux ou plateformes, ce qui signifie un ratio de 5,7 organisations pour un réseau. Parallèlement, les données recueillies montrent que la majorité des organisations recensées, soit 49,1 %, ne sont dans aucun réseau ou plateforme.

La mise en place de plateformes et de réseaux est souvent encouragée par les bailleurs internationaux. La volonté de rassembler et de coordonner répond à un besoin d'ordonner une réalité complexe et fragmentée dans un cadre fédérateur et une volonté d'organiser les actions souvent disparates et parfois redondantes des acteurs. Cependant, en voulant organiser les initiatives multiples autour d'un programme unifié, les consortiums et plateformes empêchent l'expression des tensions et divisions qui traversent la société. Selon Béatrice Pouligny, « La recherche d'un consensus n'est ni nécessaire ni souhaitable pour remédier à des conflits structurels qui nécessitent un processus long et contradictoire pour redéfinir un nouvel ordre social ».<sup>16</sup>

Dans le contexte congolais, la volonté de structurer coïncide avec la volonté politique d'organiser et structurer la société civile. Cette volonté de formaliser et d'organiser la société civile congolaise s'inscrit dans l'histoire du pays, notamment la Conférence nationale souveraine de 1991-1992<sup>17</sup> et le processus de paix allant des premiers pourparlers à la fin de la transition (de 2001 à 2006).

14 Human Rights Watch. *On va vous écraser : La restriction de l'espace politique en République démocratique du Congo*. New-York. Novembre 2008.

15 13 organisations n'ont pas répondu.

16 Pouligny (B.). *Civil Society and Post-Conflict Peace Building: Ambiguities of International Programs Aimed at Building 'New Societies' in Post-conflict peace building: How to gain sustainable peace? Lessons learnt and future challenges*. Actes de conférence, Graduate Institute of International Studies, Geneva. Octobre 2004.

17 Sur les 2 850 participants à la Conférence nationale souveraine, 1 100 étaient des délégués de la société civile.

Durant ces deux périodes, la société civile a joué un rôle primordial sur la scène politique congolaise, rôle qui l'a profondément affaiblie et divisée. Les principales raisons qui ont conduit à la division de la société civile sont d'une part les positionnements politiques divergents des acteurs de la composante « société civile » qui représentaient la société civile à ces deux événements et, d'autre part, la cooptation politique de délégués de la société civile dont certains ont, en 2003, rejoint le gouvernement de transition et intégré le Parlement au titre de « représentants de la société civile »<sup>18</sup>.

Si la définition que nous avons adoptée en début d'analyse marque la distinction entre la société civile et le gouvernement, il est nécessaire ici de relever les liens qui unissent, dans la pratique, les organisations de la société civile congolaise et la sphère politique.

Ces liens sont de deux ordres :

- La société civile est un tremplin pour accéder au pouvoir, nous venons de le montrer avec le cas de la Conférence nationale souveraine et du processus de paix qui a conduit à la cooptation de certains leaders. Si la pratique n'est pas unique à la RDC, elle prend dans ce contexte une dimension spécifique par son importance et sa nature : la société civile est une composante politique au même titre que les partis politiques.
- La société civile est une base de mobilisation pour les acteurs politiques. Certains ont créé leur propre organisation, et notamment dans le secteur de la paix. Au Nord-Kivu, Eugène Serufuli, gouverneur du Nord-Kivu de 2000 à 2007, avait son organisation Tous pour la paix et le développement (TPD). De même, lors de nos entretiens, un responsable de la Commission pacification et réconciliation du programme STAREC<sup>19</sup> a très naturellement indiqué que les trois organisations qui avaient été retenues pour la mise en œuvre des activités de ce programme étaient des organisations proches ou présidées par l'actuel vice-gouverneur de la même province, Maître Feller.

Au-delà des politiques et des bailleurs, la volonté de coordination a gagné la société civile elle-même. En 1992, à la suite de la Conférence nationale souveraine, des bureaux de coordination de la société civile ont été mis en place dans les différentes provinces du pays, le Sud-Kivu devenant la première province dotée d'un bureau de coordination. Ces structures sont organisées autour d'une dizaine de représentants élus par les membres des organisations qui composent la société civile selon leur secteur d'intervention ou leur identité (les confessions religieuses, les organisations de développement, féminines, de droits humains, les syndicats, les jeunes...).

Ces structures ont été largement critiquées car elles sont marquées par de profondes divisions (au niveau national, quatre différentes composantes se disputaient encore récemment la représentation des organisations féminines<sup>20</sup>). Elles sont considérées comme servant les intérêts politiques de leurs membres plutôt que les intérêts des organisations qu'elles représentent mais restent malgré tout une structure de référence pour une majorité des organisations rencontrées.

Toutefois, selon nos observations, la multiplicité des réseaux contraste avec les échanges réalisés avec ces organisations qui ignorent très largement le travail des autres intervenants, même s'ils interviennent dans le même secteur et dans la même zone. Cette observation semble refléter une tendance, qui a été soulignée par de nombreux intervenants (et notamment des membres des réseaux) : la tendance de certains réseaux à se transformer en association autonome, dotée de statuts, d'un conseil d'administration et agissant en dehors des structures qui la composent. La mise en place d'un réseau devient alors un nouveau moyen d'attirer des financements en s'appropriant les réussites de ses organisations membres.

18 Gouzou, [J.] et Van der Schoot [Y.]. *Analysis of Civil Society during the Transition Period in DRC*. Étude commissionnée par ASDI/SIDA, Stockholm. 2006, p. 52-53.

19 Le programme STAREC (Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés) vise à consolider la situation sécuritaire, contribuer à la restauration de l'autorité de l'Etat, aider le retour des populations déplacées et réfugiés ainsi que la relance de l'économie locale. Le STAREC a été conçu par les autorités congolaises et est soutenu par la communauté internationale selon la stratégie de stabilisation des Nations-Unies.

20 World Bank. *Civil Society and Extractive Industries in the Democratic Republic of Congo*. Washington. Mai 2010, p. 6.

## 2. Thématiques, méthodologies et zones d'intervention

### a. La spécialisation des organisations ?

Parmi les organisations recensées, 43,9 % ont un mandat spécifique dans les droits humains, la paix et la gouvernance. Parmi les organisations ayant un mandat spécifique, les organisations travaillant uniquement dans le secteur des droits humains et celles actives dans les trois secteurs sont les plus nombreuses avec respectivement 22,7 %, suivies des organisations actives dans la paix (16 %). La gouvernance comme secteur exclusif d'intervention est plus marginale (10,7 %) et regroupe principalement des organisations syndicales. Les autres organisations recensées ont parallèlement aux activités de paix, gouvernance et défense des droits humains, des activités dans le secteur du développement et de l'humanitaire<sup>21</sup>. Par ailleurs, il faut noter que de 43,9 % d'organisations ont un mandat spécifique en terme de catégories d'acteurs auprès desquels ils interviennent dont 49,3 % qui interviennent en faveur des femmes.

Beaucoup d'organisations rencontrées dans le cadre de cette étude revendiquent agir à la fois pour la paix et la défense des droits humains. Lors de l'atelier de restitution<sup>22</sup> que nous avons tenu, un participant a déclaré que notre nomenclature qui énumérait toutes sortes de conflits (fonciers, familiaux, armés, liés à l'accès aux ressources naturelles et à l'accès au pouvoir...) pouvait être résumée en une seule catégorie « conflits liés aux abus et violations des droits humains ».

Cette assertion pose un certain nombre de questions quant aux implications d'une vision de paix qui s'appuierait sur les préceptes des droits humains. Peut-on concilier dénonciation et négociation ? Est-ce que le statut de défenseur des droits humains s'accorde à la position du médiateur qui ne se veut « ni juge ni parti » ? Est-ce qu'une approche axée sur les violations des droits humains ne risque pas de focaliser sur les conséquences des conflits en négligeant les causes structurelles de violence et les injustices socio-économiques ?

Par ailleurs, l'absence de spécialisation de près de la moitié des organisations recensées peut être analysée comme opportuniste : en multipliant les secteurs d'intervention, on multiplie par autant les sources potentielles de financement.

Toutefois, l'absence de mandat clair de nombreuses organisations doit aussi se lire au regard des contraintes multiples auxquelles ces acteurs doivent faire face.

Prises entre les attentes d'une population et la volonté de leur(s) bailleur(s), les organisations de la société civile développent des identités hybrides et parfois mal assumées, fruit d'un compromis entre les attentes d'une population préoccupée par l'amélioration de leurs conditions de vie (au niveau économique, social et sécuritaire), la spécificité du mandat des organisations internationales qui les appuient et les opportunités financières du moment.

L'éparpillement des initiatives menées par la majorité des acteurs rencontrés reflète aussi la diversité et la sporadicité de leurs sources de financement. En effet, les informations recueillies quant aux actions menées se référaient à des actions passées, certaines datant de plus de 5 ans comme les actions liées à la préparation des élections.

21 Beaucoup de répondants n'ont pas su spécifier clairement leur mandat. Le classement que nous proposons est un croisement des résultats obtenus aux questions suivantes : secteur d'intervention, mandat, activités réalisées, et des informations que nous avons en notre possession.

22 En septembre 2010, un atelier de deux jours a été organisé avec les organisations enquêtées pour discuter et valider les résultats préliminaires de l'étude.

## b. Hétérogénéité des thématiques et stratégies d'intervention

Les initiatives menées par les organisations de la société civile dans le secteur de la paix traitent, par ordre de priorité, des thématiques suivantes :

Conflits liés aux abus et violations des droits humains	129 organisations soit 75,4 %
Conflits familiaux (héritage, succession, conflits conjugaux)	84 organisations soit 49,1 %
Conflits fonciers	83 organisations soit 48,5 %
Conflits intercommunautaires	80 organisations soit 46,8 %
Conflits intracommunautaires	53 organisations soit 31 %
Conflits liés à l'accès au pouvoir (exclusion, contestation du pouvoir, conflits coutumiers...)	53 organisations soit 31 %
Conflits liés au retour des réfugiés et des déplacés	50 organisations soit 29,2 %
Conflits sociaux (conflits intergénérationnels, conflits du travail...)	47 organisations soit 27,5 %
Conflits liés à l'accès aux ressources économiques (exploitation des mines, du bois...)	44 organisations soit 25,7 %
Conflits liés à la gestion du pouvoir (prélèvement des taxes...)	39 organisations soit 22,8 %
Conflits armés	33 organisations soit 19,3 %

En plus des initiatives proposées dans le questionnaire, les organisations ont mentionné des initiatives dans le secteur de la sécurité (démobilisation et prévention du recrutement des enfants dans les groupes armés, réinsertion des ex-combattants), de la gouvernance (éducation électorale, promotion de la participation des femmes dans la construction de la paix) et des droits humains (lutte contre les violences faites aux femmes, monitoring des prisons et des chambres foraines).

Si nous excluons les initiatives relatives aux violations des droits humains (catégorie qui s'inscrit à la marge des pratiques de paix), les données montrent que la grande majorité des acteurs de la société civile interviennent dans la gestion des conflits fonciers et familiaux et minoritairement dans la gestion des conflits économiques et armés. Cette tendance est l'inverse du constat fait par Séverine Autesserre quant aux domaines d'intervention des acteurs internationaux qui focalisent leurs analyses et interventions sur les dimensions nationales et régionales du conflit et notamment les questions militaires et économiques<sup>23</sup>. Cette division des tâches entre les acteurs internationaux et les acteurs nationaux peut aussi se lire comme une division entre les conflits jugés « mineurs » et les conflits jugés « majeurs », les mineurs étant gérés par la société civile locale et les majeurs revenant aux acteurs internationaux, et principalement aux agences des Nations unies.

Cette division opérationnelle semble toutefois oublier ou négliger les ramifications étroites qui existent entre les enjeux locaux, nationaux et régionaux mais aussi les dimensions locales, nationales et internationales de chacune de ces questions. Nous pouvons citer à titre d'exemple les conséquences de la décision de suspendre l'exploitation minière artisanale au Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu<sup>24</sup> sur l'économie des zones où les activités économiques, sociales et financières sont très dépendantes de l'exploitation minière. Là où les adultes travaillent dans les mines, certains parents ont retiré leurs enfants de l'école car ils ne pouvaient pas payer les frais scolaires. Par ailleurs, de nombreuses activités dépendent du commerce des minerais (les compagnies aériennes locales, les restaurants, les hôtels). Enfin, le secteur minier est une source importante de devises, le dollar étant la principale monnaie d'échange en RDC.

23 Autesserre (S.). *The trouble with the Congo: local violence and the failure of international peacebuilding*. Cambridge University Press, New-York. Juin 2010.

24 Arrêté ministériel n°705 du 20 septembre 2010 portant suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu.

En ordre de fréquence décroissant, les stratégies et méthodes d'intervention des acteurs sont :

Éducation et sensibilisation	141 organisations soit 82,5 %
Formation et renforcement des capacités	136 organisations soit 79,5 %
Plaidoyer	124 organisations soit 72,5 %
Gestion des conflits (médiation, arbitrage, conciliation...)	98 organisations soit 57,3 %
Analyse et recherche sur les dynamiques de conflits et de paix	82 organisations soit 48 %
Initiatives de dialogue entre groupes/communautés en conflit	78 organisations soit 45,6 %
Production/diffusion médiatique	45 organisations soit 26,3 %

Les deux stratégies ou méthodes d'intervention les plus communément citées sont : l'éducation/la sensibilisation et la formation/le renforcement de capacités.

La sensibilisation regroupe un ensemble d'actions menées en vue d'informer la population ou les décideurs sur une thématique donnée. Les pratiques observées sur le terrain en matière de sensibilisation montrent une disparité tant au niveau des thèmes traités (la lutte contre les violences sexuelles, la loi foncière, la cohabitation interethnique), des cibles (les jeunes, les autorités coutumières, la population en général) que des outils utilisés (distribution de fascicules, causerie-débat, émission radio). Toutefois, ce terme générique recouvre souvent des actions mal définies et donnant des informations superficielles ou inadaptées au public cible comme par exemple la distribution de textes de loi en français à des populations swahiliphones et largement analphabètes.

De même les activités de formation et renforcement des capacités peuvent se dérouler sur une période allant d'une demi-journée à plusieurs mois, attestant encore une fois de la disparité des pratiques d'un point de vue méthodologique et qualitatif.

La mise en relation des thématiques et stratégies d'intervention semble attester d'une grande dispersion des acteurs. Cette dispersion tant au niveau des thématiques que des méthodologies d'intervention doit se lire en relation avec les politiques des bailleurs multilatéraux, des coopérations bilatérales, des ONG internationales et des gouvernements en matière de paix.

Le secteur de la paix, contrairement à d'autres domaines comme la santé, l'éducation, l'agriculture ou l'aide humanitaire a des contours mal définis. On retrouve des actions de paix en complément à des activités agricoles comme les mécanismes de gestion des conflits fonciers, dans le secteur éducatif à travers les programmes d'éducation à la paix et à la citoyenneté ou encore de manière transversale dans l'aide humanitaire à travers les principes du « Do no harm<sup>25</sup> ».

La difficile implication des bailleurs dans ce secteur est aussi due au caractère politique et sensible de telles interventions, à la difficulté de mesurer l'impact des actions menées et aux résultats très mitigés des interventions des organisations locales mais aussi internationales (et notamment des missions de maintien de la paix des Nations unies). Cet ensemble de facteurs contribue à dessiner des politiques en pointillés qui reflètent les hésitations et la prudence des bailleurs. Le contexte de la RDC, caractérisé par un contexte politique et sécuritaire volatile, un conflit multidimensionnel impliquant beaucoup d'acteurs, un État faible, un territoire vaste et un réseau de communication limité, complique encore davantage les interventions des bailleurs en matière de paix.

Le manque de cohérence des programmes et des activités des organisations de la société civile en matière de paix est aussi renforcé par le fait que leurs actions s'inscrivent dans une organisation pyramidale dont ils sont souvent le dernier maillon. Au sommet, nous trouvons les bailleurs internationaux (coopération bilatérale ou bailleurs multilatéraux), puis les intermédiaires internationaux (ONG ou agences des Nations unies), l'organisation nationale partenaire qui,

25 Le principe du « do no harm » fait référence aux stratégies à développer par les acteurs humanitaires pour permettre l'élaboration de programmes atténuant les conflits ou évitant de les exacerber.



parfois, s'appuie sur des structures communautaires de base pour la mise en œuvre. Le nombre élevé d'acteurs multiplie d'autant les principes, politiques et méthodes qui interviennent dans la définition des actions.

En complexifiant la chaîne de prise de décision, cette structure pyramidale réduit la capacité de décision et d'innovation des acteurs locaux qui deviennent des « sous-traitants ». En conséquence, les capacités des acteurs locaux à adapter leurs actions aux attentes des communautés qu'elles entendent servir sont réduites. Les « partenaires » locaux deviennent les maîtres d'œuvre des politiques des acteurs gouvernementaux ou internationaux ou le relais de messages auxquels ils n'adhèrent pas. « Il est prévisible que STAREC ne nous appellera que lorsque la population va boudier son programme<sup>26</sup> ».

Enfin, cette organisation pyramidale doit aussi s'analyser dans les rapports complexes qui unissent (ou désunissent) les organisations de la société civile basées en ville et les organisations communautaires de base qu'elles mettent en place. Ces relations sont souvent teintées d'une certaine distance qui caractérise les relations entre le milieu urbain majoritairement instruit et le milieu rural faiblement instruit. Les tensions qui existent entre les organisations locales d'appui et les organisations communautaires sont aussi liées au fait que les membres des organisations d'appui reçoivent un salaire alors qu'ils demandent généralement aux membres des organisations communautaires de travailler bénévolement.

### Zone et niveau d'intervention

Au Nord-Kivu, le territoire de Beni (53 organisations), suivi du territoire du Lubero (44), compte le plus grand nombre d'intervenants. Le territoire de Masisi vient à la suite avec 25 organisations, puis Walikale (21), Rutshuru (20) et Nyiragongo (13).

Au Sud-Kivu, ce sont les territoires d'Uvira (33), de Fizi (31) et de Kalehe (29) qui rassemblent le plus d'acteurs actifs dans le secteur de la paix, la gouvernance et les droits humains. Ces deux territoires sont suivis de Walungu avec 25 organisations, Kabare (21), Mwenga (17), Idjwi (13) et Shabunda (6).

Les données relatives aux villes de Goma (37) et de Bukavu (43) doivent être traitées à part. En tant que chef-lieu de province, ces dernières sont le lieu d'installation et de rayonnement de la plupart de ces organisations qui, même si elles n'y ont pas d'activités palpables en matière de paix, y mènent des actions de plaidoyer, de coordination et de représentation.

Ces résultats montrent trois zones de concentration des organisations actives dans le secteur de la paix, de la gouvernance et des droits humains : une zone à l'extrême sud du Sud-Kivu, une zone limitrophe entre le Nord et le Sud-Kivu et une zone à l'extrême nord du Nord-Kivu.

Au Nord-Kivu, les territoires de Beni et Lubero reflètent une dynamique associative forte qui s'articule d'une part autour de l'Église catholique, particulièrement influente dans ces deux territoires<sup>27</sup> et d'autre part autour du mouvement paysan. Par ailleurs, ces zones sont très densément peuplées. Enfin, les territoires de Beni et Lubero ont été des territoires d'accueil des déplacés de la guerre de l'Ituri entre 2002 et 2005 et la région est marquée par la présence de nombreux groupes armés, notamment les FDLR (Forces démocratiques pour la libération du Rwanda) dans le Sud Lubero, les ADF/NALU (Alliance of Democratic Forces/National Army for the Liberation of Uganda) au pied du Mont Ruwenzori mais aussi les Maï-Maï, PARECO et Vurundo.

26 Entretien association locale. Goma. Juin 2010.

27 Romkema (H.). *An analysis of the civil society and peace building prospects in the North and South-Kivu*. Étude commissionnée par Life & Peace Institute, Uppsala. Novembre 2001. p. 47.

Au Sud-Kivu, les territoires d'Uvira et Fizi sont caractérisés par des violences récurrentes depuis les années 60 et la présence actuelle de nombreux groupes armés congolais et étrangers. Par ailleurs, les affrontements armés qui marquent ces deux territoires en font une zone de déplacement et de retour des réfugiés. Enfin, la dynamique créée autour du réseau CCAP (Comité de coordination pour les actions de paix<sup>28</sup>) regroupant 28 organisations actives dans le secteur de la paix à Fizi (et par répercussion à Uvira, la plupart des organisations du CCAP intervenant sur les deux zones) peut expliquer la forte concentration d'acteurs dans cette zone qui n'a pas de tradition associative et où la densité est faible.

Enfin, à la limite entre le Nord et le Sud-Kivu, le territoire de Kalehe est marqué par des tensions intercommunautaires qui opposent les nombreuses communautés qui y vivent (bahavu, batembo, barongeronge, batwa, hutu et tutsi). Ces tensions interethniques ont favorisé le développement de groupes armés locaux auxquels sont venus s'ajouter les éléments étrangers FDLR<sup>29</sup> depuis 1996. Accessible de Goma et de Bukavu, ce territoire bénéficie des interventions d'organisations du Nord comme du Sud-Kivu.

Les difficultés d'accessibilité au territoire de Shabunda, pourtant affecté par le conflit, expliquent le nombre réduit d'acteurs.

Par ailleurs, la composition de la société civile est marquée par les appartenances ethniques qui influencent le choix des zones d'intervention, la préférence étant d'intervenir dans sa zone d'origine. Au Nord-Kivu, la société civile est largement partagée autour d'une ligne ethnique qui oppose les populations dites originaires aux populations rwandophones tandis qu'au Sud-Kivu les structures de la société civile sont dominées par les Bashi<sup>30</sup>. Cette préférence est accentuée par les populations elles-mêmes qui ont exprimé de manière parfois violente leur refus de voir embaucher des travailleurs non originaires par les organisations intervenant dans leur milieu.

Si 88,9 % des organisations disent avoir des actions au niveau local (localités, groupements et territoires), elles sont 19,9 % à intervenir au niveau national et 9,9 % au niveau régional (Rwanda, Burundi et Ouganda).

Le fait que les acteurs de la société civile disent tous avoir des activités au niveau local et très peu au niveau national et régional rencontre le constat fait précédemment d'une division des tâches entre les organisations internationales et les organisations locales : l'un gérant le niveau macro et l'autre le niveau micro.

Le nombre limité d'actions nationales peut largement s'expliquer par la taille du pays et la faiblesse des réseaux de communication qui rendent difficiles des interventions à l'échelle nationale. Toutefois, il est étonnant de constater que peu d'intervenants ont des actions régionales alors même que les conflits et les violences dans l'est de la RDC sont très largement analysés par les acteurs locaux comme la répercussion des dynamiques régionales de conflit. Le manque d'action dans ce sens paraît être le résultat de la profonde méfiance et des tensions qui continuent à caractériser les relations entre les populations de la RDC, du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda<sup>31</sup>.

28 L'initiative du CCAP prend son origine dans la dynamique de rapprochement des communautés banyamulenge et babembe à travers les activités menées par deux organisations actives à Fizi, SOCODEFI et UGEAFI. En 2002 un cadre informel de concertation et d'analyse commune a été créé sous l'impulsion de Life & Peace Institute, qui regroupe aujourd'hui 28 organisations. Initialement cadre de concertation, il est devenu cadre de coordination structuré en association et bénéficiant d'un appui institutionnel de l'organisation allemande EIRENE (<http://www.eirene-deutschland.org>).

29 Sur une estimation de 6 000 à 7 000 combattants FDLR pour les deux Kivu, en juin 2007, le territoire de Kalehe comptait à lui seul 2 000 éléments. Rapport confidentiel d'une ONG.

30 Romkema (H.). *An analysis of the civil society and peace building prospects in the North and South-Kivu*. Étude commissionnée par Life & Peace Institute, Uppsala. Novembre 2001. p. 43-54.

31 International Alert. *Les mots qui tuent : rumeurs, préjugés, stéréotypes et mythes parmi les peuples des Grands Lacs d'Afrique*. Londres. 2007.



## Deuxième partie : Les initiatives de paix

Après avoir présenté les organisations de la société civile menant des activités dans le secteur de la paix, de la gouvernance et des droits humains, cette seconde partie va s'intéresser aux initiatives de paix menées par certaines d'entre elles.

L'analyse de ces initiatives s'articule autour de trois stratégies d'intervention : les mécanismes non judiciaires de gestion des conflits (chapitre 1), la recherche-action participative (chapitre 2) et le plaidoyer (chapitre 3). Comme expliqué dans l'introduction, le choix de ces trois stratégies d'intervention n'a pas été fait dans le souci d'être représentatif des actions menées par la société civile mais plutôt avec la volonté de présenter des initiatives réussies ou jugées innovantes par Alert.

Les trois chapitres se complètent en offrant une perspective sur des initiatives de paix menées à trois niveaux d'intervention différents :

- Le chapitre 1 présente des expériences de gestion de conflits au niveau local. Les conflits traités sont pour la plupart des conflits fonciers ou familiaux qui intéressent deux parties (individus ou familles) au sein d'une entité géographique réduite (village ou groupement).
- Le chapitre 2 traite de conflits avec des enjeux multiples au niveau d'un ou plusieurs territoires et qui impliquent plusieurs communautés.
- Le chapitre 3 s'intéresse à deux initiatives, l'une au niveau national et l'autre au niveau provincial, qui impliquent des actions spécifiques en direction des autorités politiques nationales et provinciales.

Toutefois, les trois chapitres forment un ensemble hétérogène. Le premier chapitre s'appuie sur l'analyse croisée d'une quinzaine d'initiatives de la société civile tandis que le deuxième analyse de manière comparée trois expériences de recherche-action participative conduites avec l'appui technique de Life & Peace Institute. Enfin le troisième chapitre s'intéresse à deux expériences de plaidoyer menées par une seule organisation.

Alors que nous souhaitons présenter l'expérience de trois organisations (une expérience sur les mécanismes extra-juridictionnels de gestion des conflits, une sur la recherche-action participative et une sur le plaidoyer), l'approche finalement adoptée a été guidée par les contraintes du terrain et les attentes des partenaires de ce projet. En l'occurrence, pour le chapitre 1, l'organisation dont nous souhaitons présenter le travail n'a pas été en mesure de nous accueillir et, pour le chapitre 2, le choix d'une analyse comparée a été guidé par Life & Peace Institute. Toutefois, si cela n'a pas été réfléchi, le nombre d'initiatives présentées pour chacun des chapitres reflète assez bien la distribution des acteurs en fonction du niveau d'intervention : beaucoup d'acteurs au niveau local et très peu au niveau national.

### 1. Les modes négociés de gestion des conflits

Les modes négociés de gestion des conflits se réfèrent ici aux mécanismes extra-juridictionnels (encore appelés modes alternatifs) de résolution des conflits. Si ce chapitre entend analyser les initiatives de la société dans ce domaine, il traitera aussi des structures traditionnelles de gestion des conflits qui ont inspiré largement celles de la société civile d'une part et celles mises en place (ou en voie d'être mises en place) par les acteurs étatiques et institutions internationales d'autre part.

Ce chapitre s'appuie sur les résultats d'entretien et d'observation des initiatives suivantes :

- Organisations de la société civile ayant mis en place des structures locales de gestion des conflits : noyau de résolution des conflits fonciers (AAP), paillote de paix (Alpha Ujuvi), groupe de réflexion foncière (IFDP), chambre arbitrale (UPDI), comité de paix de la Commission justice et paix, paillote de paix (RFDA), bureau de résolution pacifique des conflits (CEJA), parajuristes des centres d'accompagnement agricole (SYDIP), chambre de conciliation (FEC) et barza intracommunautaire<sup>32</sup> (mutualités ethniques).
- Structures gouvernementales : Comités locaux permanents de conciliation (STAREC) et Conseil agricole rural de gestion (Ministère de l'Agriculture).
- Structures coutumières de Masisi, Lubero et Kalehe.

Après avoir analysé les liens qui existent entre les structures mises en place par les acteurs de la société civile et les structures coutumières, ce chapitre présentera la manière dont fonctionnent les structures de la société civile à travers l'analyse du choix des médiateurs et leur méthodologie d'intervention. Enfin, le chapitre s'intéressera à la pérennité des décisions et aux limites de ces structures.

## a. La création de nouveaux espaces entre stabilité et changement

### L'appropriation des méthodes et des principes coutumiers

Face à la crise de la justice et à l'affaiblissement des structures coutumières de gestion des conflits mais aussi dans un contexte de déstructuration des liens sociaux et d'aggravation des conflits (en nombre et en amplitude) les acteurs de la société civile ont développé des nouveaux espaces de gestion des conflits.

Ces espaces créés à l'initiative de la société civile font largement référence à une logique coutumière de résolution des conflits basée sur la recherche d'une solution négociée et la restauration de la cohésion sociale. Cette méthode s'inscrit dans les principes et les pratiques des communautés pour lesquelles la conciliation prévaut sur la justice. Une personne qui va au tribunal sans passer par la voie de la conciliation est perçue comme malhonnête. Chez les Babembe au Sud-Kivu, intenter une action en justice contre un proche est perçu comme une malédiction<sup>33</sup>. « Ceux qui recourent vite à la justice sont ceux qui savent qu'ils ont tort et qu'ils peuvent acheter leurs droits en achetant la justice. Même la grande bourgeoisie du Lubero recourt au barza<sup>34</sup> ».

De même, la Fédération des entreprises du Congo (FEC)<sup>35</sup> qui réunit les entrepreneurs et grands commerçants et les mutualités tribales<sup>36</sup> qui réunissent les leaders communautaires ont recours à la conciliation dans la gestion de leurs différends.

32 Le terme Barza est emprunté au Swahili 'baraza' qui signifie 'veranda' ou lieu de rencontre. Traditionnellement, le Barza désigne un lieu où les anciens se réunissent, discutent et gèrent les problèmes de la communauté mais aussi un lieu pour invoquer les ancêtres. Actuellement, le terme Barza est utilisé pour définir des cadres non-juridictionnels de médiation des conflits. Le Barza intercommunautaire des mutualités tribales désigne un groupe de personnes élu pour représenter les intérêts et gérer les conflits au sein d'une communauté ethnique.

33 Candeias S. (sous la dir.). *Étude anthropologique. Les mécanismes extra-juridictionnels de réponses aux violences sexuelles à l'Est de la RDC*. Ministère de la Justice de la RDC et REJUSCO, Goma, Mars 2010, p. 68.

34 Entretien chef coutumier. Lubero. Septembre 2010.

35 La FEC est à la fois une chambre de commerce et un syndicat patronal. Elle regroupe en son sein des entreprises privées et d'économie mixte œuvrant sur toute l'étendue de la République démocratique du Congo. La FEC assure la défense des entreprises, notamment vis-à-vis des pouvoirs publics (<http://www.fec.cd/>). De par sa mission (assurer la promotion des affaires en RDC) et sa composition (acteurs du secteur privé), elle est difficilement assimilable à une organisation de la société civile. Toutefois de par sa mission syndicale (organisation professionnelle des employeurs), son statut d'ASBL et le fait qu'elle soit une des dix composantes du bureau de la société civile nous avons choisi de l'inclure parmi les organisations de la société civile.

36 La mutuelle est une association regroupant des ressortissants d'une même communauté tribale ou ethnique. Lieu de convivialité, d'échange et d'entraide, elles réunissent des ressortissants d'une même communauté mais de différentes appartenances et tendances : position politique, chefferie d'origine, clan, occupation professionnelle etc. Elles représentent un lieu unique de consultation et d'échange entre les leaders communautaires.

### Le chef coutumier : entre distanciation et intégration

Si les acteurs de la société civile reconnaissent la valeur des méthodes et des principes coutumiers de justice basés sur la recherche d'un consensus, ces structures s'inscrivent en marge des institutions traditionnelles. La relation qui unit les mécanismes traditionnels de gestion des conflits et les structures de la société civile est équivoque. Les acteurs de la société civile :

1. se réfèrent aux modes traditionnels de gestion des conflits ;
2. les remplacent par leurs propres structures ;
3. intègrent les autorités dans ses structures.

La référence aux modes et principes traditionnels de gestion des conflits répond largement à l'idée que nous venons d'exposer et selon laquelle les modes traditionnels de gestion des conflits correspondent aux valeurs et pratiques des communautés.

Cependant, la place ambiguë que les chefs coutumiers occupent dans ces structures révèle leur statut dans la société : ils sont affaiblis et ont perdu de leur légitimité mais demeurent pour les communautés la référence la plus crédible.

Leur perte de légitimité est liée à la cooptation des chefs coutumiers par les autorités politico-administratives. Sous le régime du Mobutu, ils ont vendu de manière illicite<sup>37</sup> les terres coutumières aux élites politiques et économiques pour se construire un réseau d'alliances. Cette perte de légitimité est aujourd'hui renforcée par l'installation des tribunaux de paix en lieu et place des tribunaux coutumiers et la perspective de la décentralisation selon laquelle les décisions des chefs coutumiers seront soumises à la validation des échevins<sup>38</sup>.

Parallèlement, la préférence des populations rurales pour le pouvoir coutumier doit aussi se lire comme un désaveu vis-à-vis des tribunaux. Cette résistance est le fait du dysfonctionnement et de l'éloignement des instances judiciaires. Les procédures judiciaires mobilisent une grande énergie et nécessitent des ressources sans aucune garantie d'aboutir à des solutions satisfaisantes, dans un contexte où les exigences de survie mobilisent le temps et les forces des plus pauvres. À la lenteur et au coût de la procédure s'ajoutent les pratiques de corruption au sein du système judiciaire qui permettent aux plus nantis d'avoir gain de cause au détriment des moins nantis.

En conséquence, la plupart des organisations de la société civile s'évertuent à inclure les autorités coutumières parfois en expliquant que c'est un moyen de canaliser leur pouvoir de nuisance. Certaines organisations ont développé des mécanismes pour limiter leur poids dans les prises de décisions tout en intégrant les autorités coutumières, qui sont alors nommées au titre de « conseiller ».

Par ailleurs, le rôle plus ou moins important accordé aux chefs coutumiers dans les structures mises en place par la société civile doit aussi se lire en fonction du contexte selon lequel le fonctionnement des structures traditionnelles et la légitimité du chef coutumier varient. Ces disparités sont liées à la stabilité des entités sociales et politiques où s'insèrent les structures et autorités coutumières.

L'analyse de la stabilité de ces structures doit prendre en considération différents éléments :

- l'impact de la période récente de conflit sur les communautés et les institutions qui les régissent ;
- la diversité des modes de fonctionnement du pouvoir coutumier en fonction des tribus ;
- l'impact de la colonisation, de l'urbanisation, du capitalisme rural et du système patrimonial sous le régime de Mobutu.

<sup>37</sup> La loi de 1973 a consacré la terre comme propriété de l'État mais a aussi introduit un système moderne d'acquisition de titres fonciers. Les chefs coutumiers traditionnellement en charge de la gestion des terres vont utiliser leur fonction pour monétiser la redistribution des terres coutumières (Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés).

<sup>38</sup> La loi sur le fonctionnement des entités décentralisées prévoit qu'aucune décision du chef de chefferie ne peut produire d'effet si elle n'est pas contresignée par un échevin. Les échevins, au nombre de trois, secondent le chef coutumier dans ses fonctions. Les échevins sont élus. Actuellement, le Conseil de chefferie n'existe pas car les élections locales n'ont pas eu lieu. (Loi n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'État et les provinces).

D'un territoire à un autre, on constate de grandes disparités dans la structuration du pouvoir coutumier et en conséquence dans son pouvoir d'influencer les décisions locales. Dans le Kivu montagnoux et notamment les chefferies de Ngweshe et de Kabare (Sud-Kivu), le pouvoir coutumier est fortement structuré. L'autorité des chefs s'exerce au sein d'une structure hiérarchique depuis les chefs de localité jusqu'au chef de chefferie coutumier en passant par les chefs de groupement<sup>39</sup> tandis que le pouvoir coutumier à Fizi est segmentaire, organisé autour de chefs de groupement (chefs de clan) qui règnent sur des espaces géographiques limités<sup>40</sup>.

Enfin, le pouvoir coutumier est affaibli par des luttes internes de succession (plusieurs prétendants se disputant l'accès au pouvoir) et leur subordination au pouvoir politique (les chefs coutumiers sont investis par le ministère de l'Intérieur). La « fonctionnarisation » du pouvoir coutumier s'exprime aussi par un manque de connaissance des rites et pratiques coutumières qui réduit la compétence des chefs dans la médiation des conflits<sup>41</sup>.

La logique adoptée par les organisations de la société civile semble rejoindre la logique adoptée par le gouvernement qui, à travers son programme STAREC déclare :

1. vouloir restaurer l'autorité de l'État qui inclut notamment l'appui à la résolution des conflits coutumiers<sup>42</sup> et qui, selon le rapporteur de la Commission technique pacification et réconciliation du STAREC vise à restaurer l'autorité « des vraies autorités coutumières<sup>43</sup> ».
2. appuyer la mise en place des comités locaux permanents de conciliation (CLPC) dont la mission inclut des fonctions traditionnellement dévolues aux chefs coutumiers comme la prévention et la résolution des conflits fonciers.

### Les paillottes de paix : rupture avec les logiques traditionnelles du pouvoir

Dans les territoires de Fizi et Uvira, les réseaux associatifs RFDA (Réseau des femmes pour un développement associatif) et DSF (Dynamique synergie des femmes), appuyés par International Alert, ont développé des structures de gestion des conflits, les paillottes de paix, où les femmes sont plus nombreuses que les hommes.

Dans un premier temps, des structures non mixtes ont été créées pour offrir aux femmes un espace de discussion et de rencontre où, entre elles, elles pourraient gagner en confiance et en expérience pour s'exprimer en public (la coutume interdisant aux femmes de prendre la parole en présence d'hommes). Au cours du projet, ce lieu d'apprentissage s'est transformé en un comité mixte de gestion des conflits. Le projet a permis de renforcer le leadership de quelques femmes (qui occupent une place de choix dans les comités) mais aussi a offert une tribune d'expression pour des questions qui étaient négligées du fait de l'exclusion des femmes des sphères de décision.

Leur inclusion a permis de faire entendre les conflits silencieux dont sont victimes les femmes et notamment les conflits d'héritage ou les violences conjugales. En RDC, dans la majorité des coutumes, la femme n'a pas de droit foncier. Cette situation est particulièrement dramatique dans un contexte de conflit marqué par la dissolution de nombreux foyers et où la femme qui perd son statut d'épouse se retrouve ainsi dépourvue de tout<sup>44</sup>.

Toutefois cette initiative, en rivalisant avec les logiques et rapports de force qui prévalent dans les communautés, se heurte à des résistances. En effet, de par leur identité « une structure émanant

39 Vlassenroot (K.) et Huggins (C.). *Land, migration and conflict in eastern DRC* in Huggins (C.) et Clover (J.) (eds.) *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*. ACTS Press/Institute for Security Studies, Nairobi/Pretoria. 2005. p. 124.

40 Sango Alo-I-Bya (S.). *Les modes traditionnels de résolution des conflits chez les Babembe*. Travail de fin de graduat (non publié). Centre Universitaire de Paix/Bukavu. Septembre 2001. p. 23-29.

41 CPAP et PNUD. *Exercice participatif d'analyse des conflits et capacités de paix pour la planification du développement dans la province du Nord-Kivu*. Rapport de recherche, Goma. Avril 2009. p. 43.

42 Plan opérationnel de la Commission technique pacification et réconciliation. Programme STAREC. Mars 2010.

43 Entretien rapporteurs de la commission technique pacification et réconciliation du programme STAREC. Goma. Juin 2010.

44 Gouzou (J.), Eriksson-Baaz (M.) et Olsson (A.-M.). *Gender Country Profile: The Democratic Republic of Congo*. Étude commissionnée par ASDI/SIDA, Stockholm. Juin 2009. p. 27.

d'organisations féminines et gérée par des femmes », ces cadres sont largement relégués à la gestion des conflits familiaux et aux petits conflits fonciers. Selon un notable rencontré à Luvungi (territoire d'Uvira), on ne peut pas confier le secret de la coutume à une femme qui est étrangère<sup>45</sup> à la communauté. D'autre part, le contexte socio-économique (particulièrement en milieu rural) limite très fortement la participation des femmes dans la sphère publique et politique. Le rôle social de la femme s'inscrit au sein de sa famille puis de celle de son mari dont elle est dépendante et auquel elle est soumise. Économiquement, elle est responsable de la subsistance de la famille. En ce sens, la guerre a renforcé le rôle économique des femmes tout en les appauvrissant. La réduction des opportunités de commercialisation des cultures industrielles<sup>46</sup> réservées aux hommes a augmenté la responsabilité des femmes, en charge des cultures de subsistance, dans l'économie familiale.

## b. Le « médiateur » manière d'être et manière de faire

Nous adoptons ici le terme médiateur car celui auquel les organisations se réfèrent majoritairement, même si, et nous allons le voir par la suite, il ne correspond pas aux pratiques des organisations dont nous avons observé le travail.

### Le choix des médiateurs : élection et représentation

Dans les mécanismes traditionnels de règlement des conflits, les médiateurs étaient choisis de par leur fonction (les personnes qui sont traditionnellement investies et formées en matière de coutume), leur crédibilité et leur engagement (les personnes reconnues dans la communauté en qualité de sage) ou leur connaissance du conflit.

Dans les structures de la société civile que nous avons observées, le choix des médiateurs se fait selon deux principes qui sont : les élections et la représentativité. Toutefois, un certain nombre de critères sont fixés pour orienter le choix des « électeurs », qui recoupent très largement ceux qui prévalaient traditionnellement. Si ces critères varient en fonction des organisations, nous pouvons cependant citer : la disponibilité, l'engagement, l'intégrité, la sagesse, la connaissance des règles de droit et de la coutume ou encore la crédibilité de la personne dans sa communauté.

À cela, toutes les organisations ajoutent un critère de représentativité en s'efforçant d'intégrer dans leurs comités des représentants des principales composantes de la communauté (selon l'âge, le sexe, l'occupation professionnelle, l'appartenance ethnique), des représentants des autorités mais aussi des personnes traditionnellement exclues de la décision politique (les femmes, les jeunes, certaines minorités ethniques comme les pygmées). Si la constitution congolaise consacre le principe de la parité, les structures s'efforcent plutôt de respecter la pratique en RDC qui fixe à 30 %<sup>47</sup> le quota minimum de participation des femmes aux instances politiques. Par ailleurs, ces structures qui ne s'inscrivent pas dans la logique du pouvoir coutumier (le pouvoir appartenant aux premiers occupants de la zone) intègrent les différents groupes ethniques et leurs coutumes.

Dans le cas des mutualités tribales, l'instance chargée de gérer les conflits est constituée de membres élus ou cooptés qui respectent la représentativité des différentes sensibilités existantes au sein des communautés (origine géographique, appartenance clanique et politique). Si les femmes étaient traditionnellement exclues, elles sont actuellement représentées dans ces structures.

45 La femme mariée est perçue comme une étrangère dans sa famille d'origine car en se mariant elle a rejoint la communauté de son mari, et dans la famille de son mari car elle n'en est pas originaire.

46 La détérioration des opportunités de commercialisation s'inscrit dans un long processus qui prend sa source avec la zaïrianisation de 1973 (nationalisation des entreprises à capitaux étrangers dans un contexte politique caractérisé par le népotisme et la corruption) et a été aggravée avec la dégradation de la situation sécuritaire.

47 Le chiffre de 30 % se réfère à la pratique des pays voisins (le Burundi, l'Ouganda et le Rwanda) qui contrairement à la RDC ont assorti les dispositions relatives à la participation des femmes de mesures de discrimination positive incluant un système de cooptation et de quotas. EASSI et International Alert. *Participation politique des femmes dans les pays sortant d'un conflit dans la région des Grands Lacs en Afrique*. Rapport de l'Atelier de consultation, Kampala, Ouganda. 28-30 Août 2007. p. 37-41.

## Les qualités d'un médiateur : neutralité et proximité

### *La partialité de la loi en RDC*

En théorie, le médiateur aide les acteurs à comprendre le conflit qui les divise en garantissant un espace de dialogue équitable et en accompagnant les parties dans la recherche d'un compromis négocié. Dans sa recherche d'une justice négociée, la médiation se garde de faire du droit en privilégiant le bon sens et l'équité.

Toutefois, selon les observations faites sur le terrain, beaucoup de ces cadres sont initiés par des organisations de défense des droits humains, placés sous la supervision de juristes et souvent combinés avec des actions de sensibilisation sur la loi foncière.

Si la gestion des conflits locaux nécessite la connaissance des normes et des règles qui régissent la société congolaise, la prédominance de la référence à la loi est préjudiciable dans la recherche d'une solution équitable alors même que le contexte congolais a été marqué par l'utilisation clientéliste de la loi. En effet, le système patrimonial et prédateur qui s'est imposé sous le régime de Mobutu (et se perpétue) a placé les autorités coutumières sous l'allégeance des autorités politico-administratives. Le chef ne tient alors plus sa légitimité de ses sujets mais de sa capacité à mobiliser l'élite qui va le soutenir<sup>48</sup>. L'introduction du droit de propriété dans le système foncier à la faveur de la loi de 1973<sup>49</sup> a permis aux chefs d'établir et de renforcer leurs réseaux patrimoniaux en vendant des terres aux élites qui les soutiennent au détriment de leurs communautés<sup>50</sup>. Les élites qui peuvent justifier leurs droits de propriété sur base d'un certificat d'enregistrement ont alors la primauté sur les communautés locales qui n'ont pas de preuves écrites.

### *La médiation : une pratique endogène*

D'un point de vue méthodologique, les différentes structures visitées suivent une procédure très similaire : écoute des parties, confrontation, descente sur le terrain (si nécessaire), recherche d'une solution consensuelle et, bien souvent, signature d'un acte écrit constatant la conciliation. Par ailleurs, la médiation est toujours menée de manière collégiale par deux médiateurs ou plus. Dans certains cas observés, les médiateurs étaient plus nombreux que les parties en conflit. Cette situation découle de l'application du principe de représentativité.

Cependant, si la procédure est la même, les pratiques varient. L'élément principal qui influe sur la conduite de la médiation est la familiarité des médiateurs avec le contexte et les acteurs. Cette familiarité détermine la capacité du médiateur à reconstituer les différents éléments du conflit, à mettre les parties en confiance et à connaître et gérer les différentes formes de régulation (loi, coutume et pratique) ainsi que leurs discordances.

Dans de nombreux cas observés, la complexité et les multiples ramifications et acteurs engagés dans le conflit rendaient extrêmement compliquée la compréhension du problème. À cela il faut ajouter qu'à plusieurs reprises les médiations ont révélé des blocages liés à des non-dits et des tabous<sup>51</sup> qui entravaient la pleine compréhension du problème par les médiateurs. Il va sans dire que, traditionnellement, le fait que les mécanismes traditionnels de gestion des conflits étaient confondus avec les structures sociales (famille, sous-clan et clan) permettait aux médiateurs d'avoir une meilleure connaissance des conflits.

48 Entretien avec le Professeur Mugangu. Bukavu. Août 2010.

49 La loi foncière de 1973 consacre le certificat d'enregistrement comme le seul mode de preuve de la propriété.

50 Vlassenroot (K.) et Huggins (C.). *Land, migration and conflict in eastern DRC* in Huggins (C.) et Clover (J.) (eds.) *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*. ACTS Press/Institute for Security Studies, Nairobi/Pretoria. 2005. p. 136.

51 À Beni, un conflit de parcelle a révélé un conflit foncier lié à la violation d'un tabou. Il y a vingt ans, une femme avait été enterrée avec son fœtus alors que la coutume nande demande qu'une femme qui meurt alors qu'elle est enceinte soit enterrée séparément de son fœtus. L'infraction commise par le mari a entraîné son expulsion, vingt ans plus tôt, de la terre où il habitait, terre qui a été réallouée par les chefs coutumiers. Observation d'une séance de médiation à Bunuyka, territoire de Beni. Juillet 2010.



En conséquence, la participation des notables et des gardiens de la coutume est essentielle. Plus largement, le choix des médiateurs doit absolument tenir compte de leur connaissance des acteurs et du milieu dans lequel ils interviennent, une connaissance qu'ils doivent être capables d'actualiser en permanence. En ce sens, le travail d'inventaire des conflits fonciers en Ituri (1 318 conflits recensés) réalisé par le Réseau Haki na Amani et IKV Pax Christi<sup>52</sup> est une contribution remarquable pour la documentation et l'information des initiatives de médiation.

### Manière de faire : médiation ou conciliation ?

Dans la tradition, la gestion des conflits se fait dans le respect des principes qui fondent la justice coutumière : la restauration de la cohésion sociale. La négociation est centrale dans ce processus qui s'efforce de réconcilier les protagonistes en conflit mais aussi les différents enjeux et intérêts qui les divisent<sup>53</sup>.

Les méthodes de gestion des conflits varient en fonction de la gravité du problème. Ceux qui ne mettent pas en danger l'harmonie du clan sont traités au sein de la famille, tandis que ceux touchant au respect des règles coutumières sont traités au niveau du tribunal coutumier.

Le règlement des conflits intra et interfamiliaux s'appuie sur une démarche de conciliation entre les parties en conflit qui doit aboutir à un compromis, tandis que le tribunal coutumier présidé par le chef coutumier a le pouvoir de trancher les litiges sur base de la loi coutumière mais aussi sur base du pouvoir du chef comme légataire du pouvoir des ancêtres<sup>54</sup>. Traditionnellement, la décision ou l'acte de conciliation est assorti d'un acte symbolique de réconciliation et parfois d'une réparation.

La majorité des organisations de la société civile définissent leur démarche comme poursuivant un objectif de réconciliation qui s'appuie sur l'utilisation de la médiation.

Dans un contexte marqué par une crise de confiance et de profondes divisions, le principe de la médiation qui doit aboutir à un accord sincère basé sur la volonté des parties et leur participation à l'élaboration commune d'une solution rencontre des difficultés dans son application. La conciliation, en permettant aux conciliateurs de proposer une solution, répond mieux aux attentes des parties qui veulent être conseillées et orientées dans la recherche d'une solution. En réponse, les médiateurs adoptent une position de conciliateur<sup>55</sup>.

Par ailleurs, la présence des chefs dans ces structures tend à donner à leurs propositions un caractère contraignant, renforcé par le fait que ces autorités conservent une attitude de chef même lorsqu'elles remplissent une fonction de médiateur<sup>56</sup>.

La mutation des médiateurs en conciliateurs réoriente les objectifs de médiation vers la recherche d'un accord plutôt que vers la réconciliation des parties. En effet, la principale distinction qui existe entre conciliation et médiation est le fait que la première est orientée vers la recherche de solution à un conflit alors que la seconde est un processus centré sur la reconstruction de la communication et des liens entre les parties divisées par un conflit.

52 Mongo (E.), Nkoy Elela (A.) et Van Puijenbroek (J.). *Conflits fonciers en Ituri : Poids du passé et défis pour l'avenir de la paix*. Haki na Amani et IKV Pax Christi, Bunia. Décembre 2009.

53 Candeias (S.) (sous la dir.). *Étude anthropologique. Les mécanismes extra-juridictionnels de réponse aux violences sexuelles à l'Est de la RDC*. Ministère de la Justice de la RDC et REJUSCO, Goma. Mars 2010. p. 67-68.

54 Idem. p. 74-75.

55 La médiation est comprise comme le recours à un tiers pour aider les parties à aboutir à une solution négociée tandis que la conciliation se réfère à l'intervention d'un tiers chargé de proposer une solution aux parties. Enfin, les deux termes se distinguent de l'arbitrage où l'arbitre apporte une solution qui s'impose aux parties.

56 Une femme a eu trois enfants avec un homme à qui elle n'était pas légalement mariée. La femme avait quitté le domicile du père de ses enfants car ce dernier était atteint de troubles neuropsychologiques. Aujourd'hui, la femme s'est remariée et voudrait confier la garde de ses enfants à leur père naturel qui jusque-là ne les a jamais pris en charge. La séance de médiation faisait suite à une décision administrative qui confiait la garde au père. Le chef de village qui avait pris la décision administrative était présent lors de la séance de médiation. Il a pris la parole à multiples reprises pour réaffirmer la décision tandis que la famille du père, elle, s'est plainte de ne pas avoir l'espace pour s'exprimer. À la fin de la séance, les enfants (en pleurs) ont été confiés à la famille de leur père. Observation d'une séance de médiation à Bujovu. Goma. Juin 2010.

Par ailleurs, on peut penser que la conciliation en s'orientant vers la recherche d'un accord entre les parties répond mieux aux attentes des intervenants et des bailleurs qui mesurent la réussite de leurs actions selon des indicateurs souvent quantitatifs. Cette tendance semble se révéler dans la précipitation qu'affichent certains médiateurs (ou conciliateurs) dans la recherche d'une solution. Cette précipitation apparaît toutefois se heurter aux réalités : sur les douze médiations auxquelles nous avons assisté, onze ont été renvoyées à une séance ultérieure, les parties n'arrivant pas à trouver un compromis (la seule médiation ayant abouti à une solution est la médiation de Bujovu où le chef de village a largement contribué à imposer la décision).

En abordant la transaction foncière sous une dimension normative et une dimension sociale, l'initiative de l'IFDP (Innovation et formation pour le développement et la paix) offre des perspectives intéressantes pour dépasser ces lacunes. Cette organisation associe dans son programme des activités favorisant la restauration des liens de confiance entre les acteurs à travers l'utilisation d'une méthode dite de sociothérapie et le développement de pratiques foncières négociées. Les GRF (Groupes de réflexion foncière) réunissent des représentants des populations et des autorités au sein de cadres de concertation où les participants réfléchissent ensemble sur les pratiques et normes foncières mais aussi proposent des solutions aux conflits qui se présentent dans la communauté.

### c. La pérennité des décisions et des structures

Comme mentionné précédemment, la médiation aboutit à un accord sans autre force coercitive que le respect de la parole donnée. La pérennité de l'accord dépend largement de la satisfaction des parties quant à la solution.

Or, selon les propos recueillis auprès du coordonnateur de la CDJP (Commission diocésaine justice & paix) de Butembo, un tiers des médiations conduites par la commission à Butembo échouent. Pour le coordonnateur de la CDJP, ces échecs révèlent une mise en concurrence par les acteurs des différents mécanismes juridiques et non juridiques de résolution des conflits mais aussi la concurrence qui oppose une logique basée sur la restauration des liens communautaires et une logique individuelle basée sur la défense, par chacune des parties, de ses propres intérêts.

La fragilité des décisions issues de la médiation, basée sur le libre engagement des parties, encourage de nombreux acteurs de la société civile à chercher des moyens de pérenniser les décisions prises. Ces moyens sont la formalisation de la décision dans un document signé par les deux parties et les médiateurs et parfois l'authentification de ce document par une autorité (coutumière ou administrative). UPDI a mis en place un système de validation des décisions par le tribunal de grande instance de Kavumu (territoire de Kalehe).

Cette volonté de formaliser les décisions s'inscrit dans un contexte de forte insécurité institutionnelle caractérisée par une multiplicité d'institutions et de mécanismes de gestion des conflits qui favorise une clientélisation de la justice. La dualité juridique consacrée par la législation congolaise a favorisé la mise en concurrence des normes et des institutions qui les gèrent. La population subit et utilise ces contradictions.

En situation de litige, les justiciables étudient les meilleures stratégies pour obtenir gain de cause au moindre coût. La première motivation qui pousse les populations à s'adresser aux cadres mis en place par la société civile est la gratuité. En conséquence, « si les gens ont un peu de moyens, qu'ils veulent corriger l'adversaire, ils vont au tribunal<sup>57</sup> ».

---

57 Entretien chef coutumier. Masisi. Juillet 2010.



La question de la pérennisation des décisions issues des structures extra-juridictionnelles affecte pareillement les autorités coutumières et les structures de la société civile qui demandent la reconnaissance des structures et des décisions de médiation par les institutions judiciaires. Certaines personnes interrogées souhaitent que le recours à la médiation en première instance soit obligatoire. « La sentence, juste soit-elle, peut être invalidée par la justice corrompue. La population foule au pied les structures de médiation en ne répondant pas aux convocations, en sautant les étapes ou en confiant aux tribunaux des dossiers civils alors que la procédure était encore en cours. Dès que le tribunal est saisi, les structures civiles sont sommées de se dessaisir du dossier<sup>58</sup>. »

Si les organisations de la société civile qui interviennent dans une même localité se connaissent, il n'existe pas de méthode pour éviter le « vagabondisme » des populations. Une même personne peut tour à tour soumettre un conflit à la Commission justice et paix, à Arche d'alliance, à AAP (Aide et action pour la paix). Cette situation est aussi vraie pour les organisations internationales et pour les structures gouvernementales. Le programme STAREC installe les comités locaux permanents de conciliation incluant une instance de médiation des conflits fonciers tandis que le ministère de l'Agriculture à travers le conseil agricole rural de gestion s'apprête à mettre en place dans les mêmes localités des comités fonciers agricoles.

Dans certaines localités visitées, les structures administratives et coutumières collaborent mais, encore une fois, cette collaboration dépend uniquement du bon vouloir des uns et des autres. Dans le Lubero, certains chefs de village recourent à l'expertise de parajuristes du SYDIP en les intégrant dans les structures traditionnelles de gestion des conflits. Mais si généralement les autorités coutumières et administratives acceptent les initiatives de la société civile, pour la police, les tribunaux ou encore les services du cadastre, ces initiatives sont largement perçues comme un manque à gagner (et cela même si la loi prévoit le recours à la conciliation). La résistance des fonctionnaires de l'État et notamment des magistrats s'inscrit dans une culture professionnelle marquée par le principe qui établit la primauté du droit positif sur les autres sources normatives mais aussi les pratiques de corruption.

La pérennité des décisions issues de ces médiations se heurte aussi à la fragilité des cadres de la société civile qui les mettent en place. La plupart de ces structures locales sont des satellites d'organisations de la société civile qui évoluent au niveau provincial. Bien souvent, les cadres locaux de gestion des conflits ne sont ni initiateurs ni gestionnaires des projets. Ce système tutélaire fait que ces structures sont largement perçues par les populations comme les structures de l'organisation initiatrice et non de la communauté. La durabilité de ces initiatives est donc souvent dépendante de la durabilité des financements qui les font vivre. Quelle est alors la valeur d'un accord conclu par une structure qui n'existe plus ?

#### d. Les limites de la médiation

Si les dispositifs de médiation ont toujours existé, la période actuelle est caractérisée par la prolifération des dispositifs de médiation. L'intérêt croissant pour les mécanismes extra-juridictionnels de règlement des conflits semble aller de pair avec une plus grande prise en considération par les acteurs gouvernementaux et internationaux des dynamiques locales de conflit<sup>59</sup>.

58 Entretien gardien de la coutume. Lubero. Septembre 2010.

59 Une « plus grande considération » qui doit toutefois se lire dans le contexte particulier de la gestion des conflits fonciers en période post-conflit. Dans le cas de la RDC, cette approche implique notamment la concentration des initiatives des acteurs internationaux sur la réinstallation des populations déplacées et des réfugiés.

Les résultats du recensement des acteurs et des initiatives de paix établissent que la majorité des organisations de la société civile interviennent dans la gestion des différends quotidiens en matière foncière et familiale : vente et occupation illégales de terres, conflits liés au retour des déplacés et des réfugiés, conflits entre éleveurs et agriculteurs, conflits de succession et d'héritage, abandon de famille, séparation conjugale et infidélité.

La concentration des initiatives de gestion de conflits fonciers et familiaux s'explique par l'importance (en quantité et en intensité) de ces conflits mais aussi par le manque de compétence ou de ressources des acteurs de la société civile pour s'attaquer à des conflits plus complexes.

Dans le Masisi, les conflits fonciers s'inscrivent à la jonction d'une dynamique politique et identitaire. Les conflits sont principalement liés à l'attribution par l'État de grandes concessions au détriment des petits exploitants. Cette attribution a elle-même fait suite à une pratique d'exclusion de l'accès à la terre pour les populations dites « allochtones », les chefs coutumiers donnant la primauté aux populations qui appartiennent à leur groupe ethnique et reconnaissent leur autorité. En conséquence, l'attribution de la terre a été un moyen pour le pouvoir de créer de nouvelles allégeances tandis que le recours à la loi a été un moyen pour les populations « allochtones » d'accéder au foncier.

Si la gestion des conflits à la base peut faire obstacle à la récupération politique de certains conflits ou à une évolution violente, la contribution que peuvent apporter les mécanismes locaux de gestion des conflits dans la prise en charge des aspects plus structureux de la violence s'avère limitée. Pire encore, la médiation en offrant une solution « acceptable » peut contribuer à légitimer des rapports inégalitaires qui ne le sont pas. Le plus fort (qui a le droit pour lui, le soutien des autorités ou l'assise sociale et économique) s'impose sur le plus faible. Au cours d'une préparation de médiation à laquelle nous avons assisté en Ituri, l'une des deux parties a sollicité le recours aux politiciens de sa communauté ethnique vivant à Bunia en expliquant que seule, elle n'aurait pas suffisamment de poids pour mener la médiation.

La complexité et la multitude des enjeux et des acteurs inscrivent le conflit au-delà des cadres locaux de médiation avec des acteurs ne vivant pas dans la communauté et des questions dépassant les enjeux locaux.

Cependant, les enquêtes sur le terrain ont montré qu'à côté des structures locales de gestion des conflits, il existe des expériences de médiation auxquelles les décideurs participent. La chambre de conciliation de la FEC (Fédération des entreprises du Congo) à Butembo affirme résoudre plus de cas que la justice<sup>60</sup>. Par ailleurs, les mutuelles tribales<sup>61</sup> ont permis aux groupes armés d'entrer en négociation pendant la guerre<sup>62</sup>. Enfin, au Nord-Kivu, dans un contexte urbain marqué par une forte mixité ethnique, des barzas intercommunautaires qui réunissent des délégués des différents groupes ethniques ont permis le rapprochement des communautés en conflit après les graves violences ethniques qui ont secoué la province du Nord-Kivu en 1993<sup>63</sup>.

Cependant ces espaces n'échappent pas aux rapports de force qui traversent la société, et apparaissent largement pervertis par des conflits de pouvoir. Et même si les mutualités tribales et la FEC sont respectées et écoutées, si elles ont l'autorité pour imposer des décisions à leurs membres, les logiques qui guident leurs prises de décision sont dominées par la défense d'intérêts corporatifs, tribaux et politiques plutôt que par une logique d'équité et de réconciliation. À Butembo, les vieux commerçants qui président les conseils des sages de la chambre de conciliation de la FEC s'inscrivent dans le cadre d'un capitalisme familial marqué par les

60 Entretien représentant de la FEC, Butembo. Septembre 2010.

61 Les mutuelles tribales ont été instaurées sous Mobutu avec l'idée de réunir des personnes influentes afin qu'elles défendent les intérêts de leur communauté auprès des instances politiques mais aussi d'aider à la gestion des conflits communautaires.

62 Morvan (H.). *Réinventer le quotidien : la cohabitation de la population civile et des combattants mai-mai au Kivu*. Life & Peace Institute, Uppsala. 2005.

63 Clark (P.). *Ethnicity, Leadership and Conflict Mediation in Eastern Democratic Republic of Congo: The Case of the Barza Inter-Communautaire*. *Journal of Eastern African Studies*, Oxford, vol 2, n°1. 2008. p. 1-17.

relations d'allégeance que les jeunes doivent aux aînés qui les ont parrainés et financés pour le lancement de leur activité.

## 2. De la recherche à la gouvernance participative

Ce chapitre s'appuie sur la présentation de trois expériences de recherche de trois partenaires de Life & Peace Institute<sup>64</sup> : Action pour la paix et la concorde (APC<sup>65</sup>), Union paysanne pour le développement intégral (UPDI<sup>66</sup>) et l'initiative conjointe de ADEPAE, Arche d'alliance et RIO<sup>67</sup> (initiative dénommée TRIO).

Après une brève présentation de ces trois initiatives (les trois encadrés), ce chapitre analysera de manière comparée leur mise en œuvre. L'analyse s'intéressera particulièrement au processus d'appropriation des résultats par les acteurs en conflit et au fonctionnement des structures mises en place pour assurer l'opérationnalisation des résultats.

La comparaison de ces trois initiatives offre aussi une perspective sur les étapes de formalisation de la méthodologie d'intervention : la recherche-action participative. Si l'expérience d'UPDI en 2008 s'appuie sur les résultats d'une enquête qualitative impliquant une dizaine d'enquêteurs issus des organisations partenaires, le travail présenté par le TRIO en 2010 est le résultat de deux ans de recherches auxquelles les acteurs en conflit et notamment les groupes armés ont largement contribué.

### a. La connaissance à la base du dialogue

Dans le contexte congolais, l'accès (ou non) à l'information est un enjeu majeur<sup>68</sup>. Les positions partisans, les tracts, les préjugés ou les rumeurs dominent les analyses du conflit. En conséquence, la capacité des acteurs à faire des propositions cohérentes et concrètes doit passer par une meilleure compréhension des problèmes vécus par la population.

En plaçant les communautés en conflit et leurs expériences au centre de la production du savoir, ces trois expériences visent à améliorer la connaissance des dynamiques de conflit par les acteurs en conflit eux-mêmes et, en conséquence, à favoriser l'appropriation et la responsabilisation de ces acteurs dans l'élaboration de solutions idoines.

64 **LPI** (Life & Peace Institute, <http://www.life-peace.org>) est un institut international et œcuménique de recherche et d'action dans le domaine de la paix. Établi en Suède, il a été fondé en 1985 par le Conseil œcuménique suédois.

65 **L'APC** (Action pour la paix et la concorde) est une organisation non gouvernementale qui intervient dans la transformation des conflits.

66 **L'UPDI** (Union paysanne pour le développement intégral) est un syndicat paysan qui regroupe 33 collectifs qui eux-mêmes sont composés de 598 organisations de base ayant 15 000 membres. L'UPDI est active dans le Sud-Kivu et est elle-même membre de FOPAC/Sud-Kivu qui regroupe 10 unions paysannes.

67 **ADEPAE** (Action pour le développement et la paix endogènes) est une ONG de paix et de développement. Son siège est établi à Bukavu et elle travaille dans les territoires de Fizi, Kalehe et Uvira. **Arche d'alliance**, dont le siège est établi à Uvira, est une ONG de protection et promotion des droits humains, active dans les territoires de Fizi et Uvira. **RIO** (Réseau d'innovation organisationnelle) est un service de l'Église du Christ au Congo (ECC) qui intervient dans le renforcement organisationnel des services de l'ECC et la transformation des conflits. L'organisation est active à Uvira, Fizi, Kabare et Mwenga. Son siège est à Bukavu. La collaboration de ces trois organisations, dénommée TRIO, répond à la nécessité de donner à cette initiative une identité multiple, notamment pour éviter d'être assimilée comme l'initiative d'un groupe ethnique

68 International Alert. *Les mots qui tuent : rumeurs, préjugés, stéréotypes et mythes parmi les peuples des pays des Grands Lacs d'Afrique*. Londres. 2007.

### Table ronde sur la violence et l'insécurité à Nindja/Kaniola

La recherche menée par UPDI sur les exactions commises par les « Rastas »<sup>69</sup> dans les localités de Kaniola et Nindja au Sud-Kivu répond à la volonté d'apporter une réponse aux souffrances des membres d'UPDI victimes de ce groupe. Cette volonté a coïncidé avec la demande du Cluster Protection<sup>70</sup>, préoccupé par la récurrence des violences dans cette zone et soucieux de mieux en comprendre les causes.

UPDI, avec l'appui de Life & Peace Institute, s'est alors lancée, pendant huit mois, dans une recherche de terrain qui l'a amenée à interviewer plus de 200 personnes aux niveaux local et provincial. Cette recherche de terrain approfondie lui a permis d'acquérir une connaissance précise du mouvement rasta dans ses dimensions politiques, sociales et économiques, d'appréhender les différentes perceptions de ce « phénomène »<sup>71</sup> et le rôle joué par les différents acteurs (population, autorités locales et provinciales, hommes d'affaires et représentants nationaux et internationaux) dans la perpétuation des violences.

En janvier 2008, une table ronde réunissant tous les acteurs identifiés (représentants des communautés locales, autorités coutumières, autorités politiques et militaires au niveau provincial et MONUC) a été organisée à Bukavu.

### Table ronde pour la paix et la sécurité en territoire de Kalehe

En mars 2009, les autorités congolaises ont annoncé leur décision de mener des opérations militaires contre les FDLR, opérations appelées Kimia II. À Bunyakiri au Sud-Kivu, 5 brigades ont été déployées. L'importance des effectifs militaires déployés (sans logistique), les tensions internes liées à la coexistence (sans processus d'intégration) de brigades appartenant à des groupes armés qui étaient encore récemment en guerre et le manque de préparation stratégique des opérations militaires ont entraîné de graves abus des FARDC sur les populations civiles. Parallèlement, la traque des FDLR et leur fuite se sont accompagnées d'exactions contre les populations civiles, qui ont provoqué un déplacement massif des populations vers les centres commerciaux et la route principale.

Cette période a coïncidé avec la finalisation par APC d'une analyse approfondie du contexte sécuritaire en territoire de Kalehe<sup>72</sup>. Réalisée dans la période allant d'octobre 2008 à février 2009, cette analyse basée sur des entretiens avec la population et les autorités s'est intéressée aux dynamiques de cohabitation entre les civils et les groupes armés mais aussi aux conflits fonciers et identitaires.

Consciente des risques sécuritaires majeurs liés au déploiement des éléments FARDC mais aussi de la nécessité d'agir pour ne pas perdre la confiance des populations consultées pendant ses recherches, APC a décidé d'organiser une table ronde sur la situation sécuritaire. Si la nécessité d'intervenir s'est rapidement imposée à ses membres, le processus qui a abouti à l'organisation d'une table ronde a nécessité un plaidoyer important auprès des bailleurs comme des autorités militaires et politiques provinciales, qui craignaient de s'engager sur une question aussi sensible.

69 Les Rastas sont un groupe armé qui s'est illustré au Sud-Kivu par une série de massacres particulièrement violents dans la période allant de 2005 à 2007. La recherche menée par UPDI montre que les Rastas sont d'anciens FDLR déserteurs, (n'ayant aucun lien ni militaire ni économique avec les FDLR) qui se sont associés à d'anciens Mai-Mai congolais. Au moment de l'enquête, les enquêteurs ont estimé l'effectif de ce groupe à 8 éléments in *Violence et Insécurité à Nindja/Kaniola : Le phénomène Rasta*. Life & Peace Institute, Uppsala. 2009. p. 32-35.

70 L'approche « Cluster » est un mécanisme de coordination humanitaire mis sur pied dans le cadre de la réforme humanitaire en 2006. Le Cluster Protection réunit les agences des Nations unies et les organisations non gouvernementales (nationales et internationales) qui interviennent dans le secteur de la protection.

71 La recherche propose le vocable « phénomène rasta » pour insister sur les conséquences multidimensionnelles de la présence de ce groupe mais surtout pour mettre en évidence les conditions sociales, politiques et sécuritaires qui ont permis l'émergence et la perpétuation de ces violences. UPDI. *Violence et Insécurité à Nindja/Kaniola : Le phénomène Rasta*. Life & Peace Institute, Uppsala. 2009. p. 9-11.

72 L'analyse du contexte était une étape introductive à un processus plus large, la recherche-action participative, qui est actuellement en cours de finalisation.

Cette table ronde qui s'est déroulée sur trois jours au mois de juillet 2009 a permis de réunir autour d'une même table autorités politiques, militaires, coutumières et acteurs de la société civile. L'objectif de cette rencontre était d'informer les populations sur les objectifs et les évolutions des opérations Kimia II, de contribuer à l'amélioration des relations entre civils et militaires et de favoriser l'implication des différents acteurs dans la protection des populations civiles.

### Le dialogue intercommunautaire des communautés d'Uvira et Fizi

De 2007 à 2009, ADEPAE, Arche d'alliance et RIO, avec l'appui technique et financier du Life & Peace Institute, se sont associées autour d'un projet commun de recherche-action participative visant à mieux comprendre les causes et les dynamiques conflictuelles dans les territoires d'Uvira et Fizi au Sud-Kivu (territoires touchés par des violences récurrentes depuis les années 1960) et à encourager les différentes communautés à s'investir dans la recherche de solutions locales.

De 2007 à 2009, les chercheurs de ces trois organisations ont mené des entretiens avec les membres des communautés de Fizi et d'Uvira. La première série d'entretiens incluait les acteurs vivant à Fizi et Uvira mais aussi des acteurs « délocalisés », vivant à Kinshasa, Goma, Kigali, Bujumbura et en Tanzanie. Afin de mieux appréhender les dynamiques locales des conflits incluant la présence endémique de groupes armés locaux, l'équipe de recherche a alors décidé de se focaliser sur la plaine de la Ruzizi, les moyens et hauts plateaux de Fizi et d'Uvira où sont localisés ces groupes armés et les communautés en conflit.

Le recentrage de la recherche sur les acteurs et les dynamiques locales a donné aux communautés enquêtées une occasion unique de s'exprimer sur leur expérience du conflit, permettant de retracer les trajectoires locales des acteurs mais aussi de les aider à envisager des pistes d'action.

Le processus de recherche-action participative s'est clôturé par l'organisation en mars 2010 du dialogue intercommunautaire (DIC) dont les objectifs étaient de créer un espace de rencontre entre les quatre principales communautés en conflit dans les territoires d'Uvira et Fizi, à savoir les communautés Babembe, Bafulero, Banyamulenge et Bavira<sup>73</sup>, et d'aider à trouver des mécanismes pour dépasser leurs conflits.

### Les conditions pour le dialogue : Le savoir face à l'action

#### *La participation des populations à la recherche*

Pour les cinq organisations, la présentation des résultats de la recherche a été un déclencheur de discussion en permettant d'aller au-delà des évidences et idées préconçues. Lors de la table ronde organisée par APC sur les relations entre civils et militaires, la réappropriation et la reformulation par les chercheurs des opinions exprimées par la population, a permis à cette même population de gagner en assurance et crédibilité pour engager un dialogue équilibré face aux autorités militaires.

Par ailleurs, le caractère participatif de la production des résultats présentés par UPDI « a donné à ce travail une crédibilité et une légitimité décisive à l'appropriation des résultats par les autorités<sup>74</sup> ». Toutefois, ce caractère participatif était limité du fait de la sensibilité du thème de recherche qui a parfois contraint les enquêteurs à dissimuler aux personnes enquêtées les objectifs de leur travail

<sup>73</sup> Chaque communauté était représentée par 15 personnes (choisies par leur communauté en fonction de leur influence et de leur participation à la recherche). À ces 60 personnes sont venus s'ajouter quelques représentants des pouvoirs publics, de la société civile et de la communauté internationale.

<sup>74</sup> Bilak (A.) *La société civile face à l'État : vers une transformation positive des conflits* in Tréfon (T.) (sous la dir.) *Réforme au Congo : attentes et désillusions*. Cahiers Africains, L'Harmattan, Paris n°76. Septembre 2009. p. 165.

d'une part, et du fait du caractère violent et clandestin du groupe rasta qui a empêché la conduite d'entretiens avec ses membres d'autre part.

La participation des populations et acteurs en conflit au processus de recherche a été menée de la manière la plus systématique par TRIO, dans le cadre de la recherche sur les conflits à Uvira et Fizi.

À la suite de la collecte des données et avant l'organisation du dialogue intercommunautaire, 16 restitutions intermédiaires ont été organisées auprès de groupes d'acteurs homogènes, animées par des personnes-relais (les modérateurs) issues des communautés et formées en techniques de facilitation et de médiation. Elles ont permis la validation des résultats provisoires de la recherche au niveau local. Dans l'optique de réduire les risques de blocages liés aux conflits existants au sein des communautés, des rencontres intracommunautaires réunissant les groupes armés et les communautés ethniques (dont les groupes armés prétendent revendiquer la défense des intérêts) ont aussi été organisées. Elles ont abouti à l'élaboration par chaque communauté de revendications et doléances à adresser aux autres communautés.

L'objectif de l'étape de restitution qui a précédé l'organisation des tables rondes n'était pas simplement de récolter des données, mais aussi de gagner la confiance des différents acteurs et de s'assurer de l'inscription de la table ronde dans la dynamique d'un dialogue déjà amorcé au sein des communautés<sup>75</sup>.

Toutefois et malgré ce processus long et participatif, la validation et l'appropriation des résultats de ce travail par les participants au dialogue intercommunautaire a connu d'importants blocages.

#### *Entre l'urgence d'agir et le changement des perceptions*

La coïncidence de la fin du travail de recherche avec la résurgence de l'instabilité et des exactions à Bunyakiri a créé les circonstances pour mener une discussion tournée vers l'action. À l'inverse, la recherche sur les dynamiques du conflit dans les territoires d'Uvira et Fizi, en s'intéressant aux causes profondes des conflits et notamment aux aspects politiques et identitaires, s'est heurtée à la difficulté de trouver un terrain d'entente.

La connaissance des dynamiques locales de conflit par APC et sa longue expérience dans la zone ont donné à l'organisation une légitimité pour aborder les autorités. Le contact avec les autorités provinciales a notamment été facilité par le fait que déjà en 2003, l'organisation (qui faisait alors partie de PADEBU<sup>76</sup>) s'était impliquée dans la conduite d'un accord de paix local entre la RCD (Rassemblement Congolais pour la Démocratie) et les Maï-Maï (accord dit de Kashewe). Par ailleurs, devant la détérioration de la situation sécuritaire et la multiplication de rapports condamnant les exactions commises par les FARDC contre les civils<sup>77</sup>, les autorités avaient besoin d'une intervention.

Dès le soir du jour de clôture de la table ronde, le commandant brigade a organisé des descentes pour interpellier les militaires fréquentant les lieux publics avec leurs armes.

Contrairement à l'expérience d'APC, lors du dialogue intercommunautaire (DIC), la recherche est devenue un obstacle au dialogue. Les organisations se sont heurtées au refus de certains participants de valider le rapport de recherche, considéré par des leaders de la communauté Banyamulenge<sup>78</sup> comme étant partiel, en défaveur de leur communauté.

75 Entretien chef de mission de Life & Peace Institute. Bukavu. Octobre 2010.

76 Plateforme des associations de développement de Bunyakiri.

77 Rapport hebdomadaire de situation humanitaire. Avril, mai et juin 2009. <http://www.rdc-humanitaire.net>

78 Il faut noter ici qu'à part la communauté banyamulenge qui était représentée par deux leaders politiques nationaux, seuls les babembe avaient un délégué de Kinshasa.

Ce refus peut être interprété comme le refus de leaders politiques qui voient leurs intérêts menacés par la publication d'un rapport qui révèle les violences commises par le mouvement qu'ils représentent et donc, dans un contexte pré-électoral, qui ne veulent pas endosser la responsabilité. Il est aussi l'expression par ces leaders du sentiment que leur histoire a été tronquée. En effet, dans l'étude réalisée par le TRIO<sup>79</sup>, si les causes et dynamiques récentes des conflits sont largement commentées, les origines plus lointaines et notamment les vagues migratoires restent très peu connues et font objet de débat<sup>80</sup>.

Le déséquilibre historique que l'on note entre les deux périodes résulte du mode de production du savoir qui s'appuie sur des entretiens avec les témoins directs des événements mais aussi par le fait que la population enquêtée a une connaissance limitée de l'histoire. Ceci est particulièrement vrai pour les populations vivant dans des localités enclavées où l'accès à l'information et à l'éducation est limité.

Cette mémoire courte des acteurs peut avoir des répercussions importantes dans l'appréhension des dynamiques de conflit. Pour les politiciens banyamulenges, leur implication dans des mouvements armés (AFDL, RCD et FRF) est la conséquence d'une politique de marginalisation qui s'inscrit dans cette histoire longue. En tronquant cette histoire, on leur retire la légitimité de leur lutte.

Enfin, l'analyse de l'expérience d'UPDI s'inscrit à la jonction de ces deux expériences. La recherche était motivée par une urgence d'agir face aux exactions perpétrées contre les populations de Nindja et Kaniola. Toutefois, la table ronde s'est déroulée en février 2008 dans une période d'accalmie, les populations n'ayant pas été l'objet de violences depuis une dizaine de mois.

La première journée de discussion, consacrée à l'analyse des causes et conséquences du phénomène rasta a provoqué d'intenses débats sur la responsabilité des uns et des autres dans la perpétuation de la violence. Les débats ont été particulièrement virulents sur la qualification du groupe rasta.

Pour la majorité des participants, la focalisation sur l'épiphénomène des Rastas occulte les causes plus profondes de l'insécurité à l'est de la RDC que sont, pour eux, la présence d'éléments armés étrangers et l'exploitation illégale des richesses minières. La recherche est ainsi perçue comme un moyen de relativiser les violences commises par les FDLR et, implicitement, d'appuyer leur sédentarisation en RDC. Cette lecture est renforcée par le contexte de la tenue de la table ronde qui coïncide avec le communiqué conjoint de Nairobi et la conférence sur la paix, la sécurité et le développement dans les Kivu mettant au premier plan la question FDLR<sup>81</sup>.

Les organisateurs de la table ronde sur le phénomène rasta comme les organisateurs du dialogue intercommunautaire (DIC), ne parvenant pas à trouver un consensus sur les résultats de la recherche, ont décidé de focaliser l'attention sur les points de convergence<sup>82</sup>. Cette solution a permis de rouvrir des espaces de discussion et de focaliser les travaux sur la recherche de solutions opérationnelles.

Le caractère exhaustif des informations recueillies, l'identification des rôles et responsabilités des différents acteurs, le caractère spécifique du problème traité ont posé les bases pour un dialogue

79 ADEPAE, Arche d'alliance et RIO. *Au-delà des groupes armés : conflits locaux et connexions sous-régionales : l'exemple d'Uvira et Fizi/Sud-Kivu*. Rapport provisoire. Life & Peace Institute, Bukavu. Novembre 2009. Les résultats de la recherche-action participative réalisée par ADEPAE, Arche d'alliance et RIO ont été présentés lors du dialogue intercommunautaire en mars 2010. A l'issue de cette rencontre, un rapport provisoire de recherche a été transmis aux représentants des différentes communautés afin qu'ils puissent proposer des modifications ou ajouts avant la publication de la version finale. En l'absence d'un rapport définitif, nous nous référons à la version qui a été transmise pour révision aux participants au dialogue.

80 Dans le rapport provisoire, 4 pages sont consacrées à la période allant de 1918 à 1992 (incluant la question de la migration, la rébellion de 1964 et les controverses autour de la nationalité) tandis que la période allant de 1993 à 2009 est traitée sur plus de 50 pages.

81 UPDI. Compte rendu de la table ronde sur *La violence et l'insécurité à Nindja/Kaniola : le phénomène Rasta*. Rapport interne, Bukavu. Février 2008.

82 Le facilitateur de la table ronde sur les Rastas mentionne aussi comme élément de déblocage des discussions : l'interpellation directe des intellectuels en invoquant leur responsabilité dans la recherche de solutions et le dépassement des discours divisionnistes et de conspirations.



ouvert orienté vers la recherche de solutions opérationnelles. Pour le DIC, les échanges et travaux en carrefour ont permis notamment d'élaborer des pistes d'action pour la gestion des conflits liés à la transhumance mais aussi le projet de création d'un observatoire de l'action gouvernementale dans les territoires de Fizi et d'Uvira<sup>83</sup>.

Cependant, la difficulté à trouver un terrain d'entente atteste de la persistance d'interprétations cloisonnées des événements. « *Chaque communauté tend à ressasser les violences que ses membres ont pu subir. Seules existent les victimes de la communauté ; les brutalités dont ont souffert les autres groupes sont éludées de façon systématique. Chaque communauté construit une interprétation cloisonnée des événements. Ces mémoires parallèles deviennent à la fois un symptôme et un facteur de ce repli communautaire, une entrave considérable à l'élaboration de plates-formes de discussion*<sup>84</sup> ». D'un point de vue opérationnel, cela pose la question de la manière dont la recherche (et les initiatives de dialogue issues de ces recherches) peut aider au processus long de changement des perceptions. Comment, au-delà d'un contexte d'urgence qui oblige les acteurs à chercher des solutions immédiates, peut-on traiter des causes profondes des conflits ?

#### *Les constructions des savoirs : rapprocher ou dissocier les analyses ?*

Au-delà de la question de la validation du rapport de recherche sur les conflits en territoires de Fizi et Uvira, la difficulté à trouver un compromis autour de ce rapport de recherche illustre la fracture des intérêts et la fracture sociale qui séparent l'élite congolaise (urbaine et instruite) de sa base (rurale et largement analphabète). Aujourd'hui, les leaders des différentes communautés vivant à Kinshasa se sont emparés du rapport pour y intégrer les éléments qui selon eux manquent, allant jusqu'à vouloir avoir recours aux archives conservées en Belgique. La récupération de ce rapport par les leaders des différentes communautés introduit le risque de le voir devenir un instrument politique plutôt qu'un outil pour la transformation des conflits.

Toutefois, avant même la réappropriation de la recherche par les politiciens, le processus de rédaction et de validation du rapport de recherche avait déjà posé les prémisses d'une mise à distance de la recherche et de la communauté en le soumettant à la validation de trois professeurs d'université et en y incluant des références bibliographiques venant compléter les « lacunes » des communautés.

De même, lors de la table ronde sur le phénomène rasta, l'absence de consensus sur la nature du groupe a été analysée par les organisateurs comme la résistance des victimes des violences FDLR à accepter le discours des chercheurs. Les résistances à l'appropriation des résultats de la recherche menée par UPDI sont l'expression du fossé qui sépare le discours vécu et douloureux du ton neutre et distancié des chercheurs<sup>85</sup>.

Parce que la recherche fige l'oralité des entretiens dans l'écrit, qu'elle traduit les langues des communautés dans la langue du chercheur, qu'elle tente de concilier la diversité des perceptions et qu'elle rationalise les souffrances vécues par les populations, elle crée une distance entre les acteurs et les victimes des conflits et les chercheurs. Pour UPDI, il est intéressant de noter qu'en coulisse, la plupart des participants ont validé les résultats de la recherche.

Quelle est alors la meilleure stratégie pour aborder l'hétérogénéité des communautés ? Peut-on concilier la diversité des intérêts et des expériences des acteurs en conflit ? Et si oui, comment ? À partir de ces perceptions et connaissances fragmentées, comment accompagner les différents groupes qui composent les communautés à construire des stratégies communes pour dépasser les conflits qui les déchirent ?

83 ADEPAE, Arche d'Alliance et RIO. *Rapport du dialogue intercommunautaire entre les communautés des territoires d'Uvira et Fizi*. Rapport interne, Bukavu. Mars 2010.

84 Barnes (W.). *Kivu : L'enlèvement dans la violence* in Politique Africaine, Karthala, Paris, n°73. Mars.1999. p. 134.

85 UPDI. Compte rendu de la table ronde sur *La violence et l'insécurité à Nindja/Kaniola : le phénomène Rasta*. Rapport interne, Bukavu. Février 2008.

## b. Des expériences de gouvernance locale participative

Si le premier point de ce chapitre a montré les opportunités de dialogue créées par la recherche, ce point s'intéresse à la manière dont les acteurs locaux essayent de pérenniser les acquis de ces espaces de dialogue par la mise en place de cadres permanents de concertation.

À l'issue des discussions menées lors des dialogues<sup>86</sup>, les participants aux trois initiatives se sont accordés sur la mise en place de commissions de suivi des recommandations :

- les commissions thématiques puis les centres permanents de paix (CPP) d'UPDI ;
- la commission mixte de protection et de médiation entre civils et militaires d'APC ;
- les cadres de concertation intercommunautaires (CCI) du TRIO.

Pour ces différentes initiatives, le rôle des commissions est d'aider à l'opérationnalisation des recommandations et le suivi de la bonne exécution de ces actions.

### Le choix des membres : une légitimité au masculin

Le critère principal qui a guidé le choix des membres est la représentativité, les critères de représentativité variant en fonction des objectifs de l'activité.

Pour APC et UPDI dont le mandat des commissions s'attachait principalement à la réduction de l'insécurité, les principaux acteurs jugés comme représentatifs étaient les services de sécurité, les autorités administratives et coutumières, la MONUC<sup>87</sup> ainsi que des représentants de la population (victimes de l'insécurité). Au-delà de la représentativité, il s'agit aussi d'identifier des acteurs décisionnaires capables d'engager l'institution qu'ils représentent. Pour cette raison, les organisations insistent pour que les personnes identifiées ne se fassent pas représenter. Pour APC, ce point est assorti de mesures pour assurer la transmission des informations en cas de mutation (mesures de remises-reprises).

S'agissant des cadres de concertation intercommunautaires (CCI)<sup>88</sup>, les organisateurs ont mis l'accent sur le caractère inclusif des commissions et la légitimité des membres. Ces commissions intègrent des représentants de chaque communauté ethnique, légitimes au sein de la communauté qu'ils représentent. Dans le cas d'Uvira, le choix semble s'être orienté vers des personnes influentes (anciens dignitaires) capables de représenter les intérêts des communautés. Parmi les treize personnes choisies à Uvira on retrouve deux anciens députés, un ancien administrateur et des représentants des mutuelles tribales. Pour les communautés qui ont deux représentants, le choix montre une volonté d'équilibrer les différentes sensibilités, notamment politiques, qui traversent la communauté.

Enfin, il est frappant de constater la quasi-absence des femmes. Ce constat reflète le fait que malgré les campagnes et actions menées en faveur de leur participation, en l'absence de mesures incitatives ces dernières restent écartées des sphères de décision.

L'absence des femmes dans les commissions mises en place par UPDI et APC s'explique par le fait qu'elles occupent rarement des postes à responsabilité (et notamment dans le secteur de la sécurité). Pour les CCI du DIC (dont la sélection des membres a été faite sur la base de la légitimité), cette absence montre que les femmes ne sont pas considérées comme légitimes ou capables de défendre les intérêts de la communauté<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> Les « dialogues » font ici référence aux tables rondes organisées par UPDI et APC ainsi qu'au dialogue intercommunautaire organisé par ADEPAE, Arche d'alliance et RIO.

<sup>87</sup> La mission des Nations unies pour le maintien de la paix en RDC était appelée MONUC jusque juillet 2010, date à laquelle elle a changé de mandat pour devenir une mission de stabilisation et de protection des populations civiles, changement qui s'est accompagné d'une nouvelle dénomination : MONUSCO. Nous utiliserons l'un ou l'autre terme en fonction de la période concernée.

<sup>88</sup> Quatre cadres de concertation ont été mis en place, dont les lieux d'implantation sont fonction des lieux de vie des communautés en conflit (Uvira, Baraka, Minembwe et Bukavu).

<sup>89</sup> Il faut toutefois noter que les organisateurs du DIC envisagent d'organiser un deuxième dialogue pour les femmes afin de rééquilibrer la composition des CCI.

## L'opérationnalité : les leçons apprises de l'expérience d'UPDI

À l'issue de l'atelier organisé par UPDI en janvier 2008, cinq commissions ont été mises en place, chacune répondant à une problématique spécifique, analysée comme un facteur de la perpétuation des violences commises par les Rastas contre les populations de Kaniola et Nindja.

Ces commissions avaient notamment pour fonction d'aider à l'éradication des complicités entre les Rastas et les communautés locales, l'amélioration de l'impact des opérations militaires contre les groupes armés, le renforcement des actions de protection des civils par la MONUC mais aussi la restauration du leadership des dirigeants locaux.

L'évaluation du travail réalisé par les commissions d'UPDI a montré que malgré l'existence d'un plan de travail clair, ces structures ont rencontré d'importantes difficultés de fonctionnement du fait surtout qu'elles étaient tributaires de la bonne volonté des membres.

En décembre 2008, soit dix mois après la mise en place des commissions, UPDI et les membres des commissions ont décidé de restructurer les commissions de suivi<sup>90</sup>. Cette restructuration s'est appuyée sur les difficultés liées à la participation des autorités. Si l'absence ou l'irrégularité des autorités aux réunions empêchait les autres membres de prendre des décisions, leur participation était aussi un frein au fonctionnement des commissions. En effet, certains acteurs éprouvaient des difficultés à s'exprimer en présence des autorités qui parfois étaient leurs supérieurs hiérarchiques. En réponse, il a été décidé de remplacer les cinq commissions thématiques par des comités locaux appelés centres permanents pour la paix (CPP). Les CPP sont des comités restreints réunissant les leaders locaux et basés dans les zones où les communautés victimes des Rastas vivent. Cette réorganisation avait pour objectif de pallier les blocages liés à la participation des chefs mais aussi de favoriser la pérennisation et l'appropriation par la communauté locale de la dynamique de paix.

En réponse à cette restructuration, le rôle des comités locaux a été revu en fonction des compétences et des capacités d'influence et de décision des membres locaux.

Les CPP sont en charge de la restauration de la cohésion sociale entre les populations de Nindja et Kaniola (les deux localités se suspectant mutuellement de complicité avec les éléments rastas et les FDLR, responsables d'exactions dans la zone) mais aussi de développer des mécanismes de lutte contre l'insécurité<sup>91</sup>. Pour ce faire, les membres des CPP ont mené des actions de plaidoyer auprès des décideurs pour défendre les intérêts de la communauté et ont participé aux réunions de sécurité<sup>92</sup>. Leurs actions ont notamment aidé à réduire les tracasseries des militaires vis-à-vis des populations civiles. Enfin, les CPP, à la faveur d'une accalmie en matière sécuritaire, ont largement aidé au retour des chefs coutumiers et en conséquence à la diminution de la confusion créée par la présence sur le terrain de chefs coutumiers « intérim des intérim »<sup>93</sup>.

Toutefois les alliances qui se sont créées entre les CPP et les autorités ont favorisé chez certains une tendance à se mettre au service des autorités en se comportant comme des agents de renseignement<sup>94</sup>.

90 UPDI. *Rapport de l'atelier d'évaluation des commissions de suivi des recommandations de la table ronde*. Rapport interne, Bukavu. Décembre 2008.

91 On peut signaler à ce propos l'existence de comités locaux de vigilance, initiative du gouvernorat mais largement appropriée par la population. Ces comités, composés de civils, ont pour fonction d'alerter les militaires en cas d'attaque, grâce à des sifflets et des cloches. Pour les personnes rencontrées à Kaniola-Nindja, cette initiative était plus efficace que l'armée FARDC et la MONUC pour protéger les populations lors d'attaque des Rastas.

92 Les réunions de sécurité sont des cadres non institutionnalisés d'échange d'informations entre les acteurs de la sécurité (autorités politiques et militaires, et parfois représentants de la société civile). Ces rencontres se tiennent une fois par mois au niveau provincial et une fois par semaine au niveau local (chefferie et territoire). Cette initiative dépend du conseil national de sécurité qui lui-même dépend de la présidence de la république.

93 La recherche menée par UPDI a montré que le vide politique créé par le départ des chefs suite aux violences a profondément déstabilisé certaines communautés au sein desquelles ces derniers assuraient la gestion des tensions et participaient à l'information des autorités administratives et militaires sur la situation sécuritaire dans leur entité.

94 UPDI. *Rapport d'évaluation des CPP*. Rapport interne, Bukavu. Décembre 2009.

À partir de mai 2010, soit un plus d'un an après la mise en place de ces cadres, UPDI a amorcé un plan de désengagement<sup>95</sup> qui s'est concrétisé en juillet 2010 par l'élaboration de statuts et d'un plan d'action pour 2010-2012. Préparé par les membres des CPP, ce plan d'action a été présenté lors d'une réunion qui s'est tenue en juillet à Kaniola<sup>96</sup>. Il se focalise sur l'élaboration de textes de fonctionnement, les réunions du conseil d'administration et les modalités de fonctionnement d'une permanence en oubliant largement de définir les actions à mener.

L'expérience d'UPDI, si elle est la mieux documentée, n'est pas unique. Notre observation des cadres de concertation mis en place par APC et le TRIO<sup>97</sup> affichent les mêmes symptômes :

- la tendance à vouloir formaliser les cadres au détriment des actions.
- la difficile participation des autorités : le président de la commission mise en place par APC a été muté et depuis les membres déclarent que la tenue des réunions est devenue irrégulière. De même, le président du CCI de Baraka a quitté son poste pour des raisons de service.
- la difficulté pour les membres à connaître leur rôle et à initier des actions en autonomie. L'entendement du processus par les militaires ayant participé à l'initiative d'APC de rapprochement des militaires et des civils semble largement diverger de l'entendement que les organisateurs en ont. En effet, si pour APC il s'agissait de réduire les exactions commises par les militaires sur les civils, pour les militaires il s'agit avant tout de renforcer la collaboration entre civils et militaires pour des intérêts militaires. Lors des entretiens que nous avons eus à Bunyakiri, les militaires citaient comme exemple de « bonne collaboration » le fait que l'armée FARDC avec l'aide des autorités recrutait des civils pour servir d'éclaireurs dans les opérations de traque des FDLR<sup>98</sup>.

### Au-delà de la première impulsion : l'appropriation et la pérennisation

#### *Accompagner les commissions locales*

Les commissions mises en place à l'issue de ces trois initiatives de dialogue stimulent l'innovation, la prise de décision et la formulation d'actions concertées entre les gouvernants et les gouvernés. « Un représentant de l'autorité étatique au niveau local peut être un vecteur de changement bien plus stratégique qu'un dirigeant haut placé, jouissant quelquefois d'une capacité de mobilisation populaire plus large<sup>99</sup> ». Cette pratique s'inscrit dans une logique de débrouille, « favorisée » par le désengagement de l'État en matière de santé, d'éducation et même de sécurité qui a contraint les populations à penser et développer leurs propres solutions. Aujourd'hui, cette expérience acquise par les populations est une réelle opportunité à capitaliser dans le processus (encore hypothétique) de la décentralisation.

Les entretiens ont montré que les interventions de la société civile permettent d'envisager des actions dans des contextes où les autorités sont défaillantes. « La recherche a montré l'implication de tous dans la perpétuation des violences et en conséquence la nécessité de l'implication de tous dans la recherche de solutions. Avant l'action d'UPDI, il n'y avait pas d'actions, la population avait le sentiment d'être prise en otage<sup>100</sup> ». Ce sentiment est d'autant plus fort dans des zones comme Kaniola et Nindja où les autorités coutumières et les représentants de l'Église, principaux référents moraux pour la communauté, ont fui la zone pendant la période d'insécurité.

Toutefois, au-delà de cette première impulsion, les acteurs de la société civile rencontrent de grandes difficultés à créer une dynamique sur le plus long terme et à en favoriser l'appropriation par les autorités comme par les populations locales.

95 UDPI. *Rapport des activités de désengagement d'UPDI*. Rapport interne, Bukavu. Mai 2010.

96 Observation. Réunion de présentation du plan d'action des CPP. Kaniola. Juillet 2010.

97 Toutefois, il demeure encore précoce de tirer des conclusions quant au fonctionnement des CCI car ils ne totalisent que trois mois d'existence.

98 Entretiens avec les membres civils et militaires de la commission mixte. Bunyakiri. Juillet 2010.

99 Bilak (A.). *La société civile face à l'État : vers une transformation positive des conflits in Tréfon T. (sous la dir.) Réforme au Congo : attentes et désillusions*. Cahiers Africains, L'Harmattan, Paris, n°76. Septembre 2009. p. 167.

100 Entretien chef de village. Kaniola. Juillet 2010.

Une grande faiblesse se dégage de toutes ces initiatives, ainsi que le manque d'investissement en temps et en ressources financières et humaines pour accompagner ces structures dans l'appropriation et la pérennisation des dynamiques mises en œuvre. En conséquence, les organisations d'appui, pressées par le temps, tendent à se focaliser sur l'institutionnalisation des structures ou alors tentent de décrocher un nouveau financement pour perpétuer l'action.

Après quelques mois d'existence, la commission mixte civils-militaires a été reprise dans le cadre d'un programme du HCR, les commissions devenant des structures de médiation pour appuyer le processus de retour des réfugiés. En l'absence d'une communication claire, ce changement de statut risque de créer une confusion parmi ses membres à qui l'on demande de se « réapproprier » une nouvelle dynamique. Par ailleurs, la question du retour des réfugiés rwandophones à Kalehe s'inscrit dans un contexte de tensions interethniques qui risque d'affecter l'initiative d'APC, devenant aux yeux des populations (qui avaient soulevé cette crainte durant la table ronde<sup>101</sup>) un moyen d'appuyer la présence rwandaise dans l'est de la RDC.

La multiplicité des cadres mis en place par la société civile et l'absence d'appropriation de ces actions par les acteurs publics renforcent la fragmentation et la confusion au sein des espaces de décision mais aussi la mise en concurrence des acteurs et des décisions.

### *L'institutionnalisation d'un cadre de concertation local : le CARG*

L'institutionnalisation des cadres de concertation représente une opportunité unique pour les autorités politiques qui en s'appropriant les dynamiques et innovations initiées par la société civile ont les moyens de construire des institutions plus inclusives et adaptées aux besoins des populations.

Le Conseil agricole de gestion (CARG<sup>102</sup>), s'il ne s'inscrit pas directement dans l'approche de recherche-action participative que nous venons de présenter, est néanmoins un exemple intéressant d'institutionnalisation d'un cadre de concertation initié par la société civile. De plus, cet exemple érige un pont avec le chapitre suivant qui va, de manière plus précise, présenter le processus qui a conduit à cette institutionnalisation.

À l'issue du processus de rédaction du Code agricole, la FOPAC s'est vu confier la tâche de mettre en place le CARG. Cette expérience est l'institutionnalisation du cadre mixte de concertation agricole initié par la FOPAC en 2005.

Le CARG est un espace de régulation du secteur agricole animé par les intervenants du pouvoir public, du secteur privé et les organisations de la société civile incluant notamment l'Inspection de l'agriculture, les institutions d'enseignement et de recherche agronomiques, les syndicats paysans et la Fédération des entreprises du Congo (FEC).

Si cette structure s'inscrit dans le cadre du Code agricole, les initiateurs se battent pour sauvegarder son caractère neutre, en tant que cadre de concertation tripartite : pouvoirs publics, secteur privé et organisations de la société civile. « Les services publics le pensaient au départ comme un bureau de la division provinciale de l'agriculture ou du gouvernorat<sup>103</sup>. »

101 « N'est-ce pas une politique du gouvernement de nous amener à abandonner aux FDLR nos champs afin que demain ces derniers revendiquent la citoyenneté et la possession des champs que nous avons abandonnés ? » (propos d'un participant à l'atelier) in *Rapport de la table-ronde sur la paix et la sécurité en territoire de Kalehe*. Rapport interne, APC, Bukavu. Juillet 2009. p. 20.

102 Le Conseil Agricole de gestion est une structure de concertation associant les différents acteurs du monde rural, l'exécutif et le législatif (provincial), l'administration, le secteur privé, les associations et syndicats paysans, les universités et centres de recherche.

103 Entretien avec le directeur provincial du CARG au Nord-Kivu, Goma. Août 2010.

Il s'agira à présent d'observer si la reconnaissance de ce cadre au niveau du gouvernement national permettra de dépasser les difficultés rencontrées par les cadres mixtes de concertation de la FOPAC à savoir la « rigidité des pouvoirs publics et des exportateurs qui ne sont pas prêts à s'asseoir autour de la même table et partager l'information commerciale avec les paysans<sup>104</sup>. »

En effet, au-delà du caractère contraignant que confère l'institutionnalisation de cette structure, son fonctionnement dépendra de sa capacité à encourager une participation active des acteurs « forts » y compris les pouvoirs publics pour qui la régulation du secteur agricole peut représenter un manque à gagner.

### 3. Plaidoyer l'expérience du Forum des amis de la terre

Ce quatrième et dernier chapitre se concentre sur la présentation d'une unique expérience : l'expérience de plaidoyer du Forum des amis de la terre (FAT).

L'expérience de FAT que nous allons présenter ici s'intéresse à deux actions de plaidoyer, l'une au niveau national (l'élaboration du Code agricole) et l'autre au niveau provincial (l'élaboration d'un édit sur les principes coutumiers de gestion de la terre). En lien avec le chapitre précédent, la présentation de l'expérience du FAT montrera aussi comment ce plaidoyer a abouti à l'institutionnalisation du cadre mixte de concertation agricole initié par la FOPAC en 2005.

#### a. La fragmentation et l'opacité du système de régulation étatique

Le système de gouvernance patrimoniale qui prévaut en RDC est largement analysé comme responsable de l'apparition et de la perpétuation des conflits<sup>105</sup>. Ce système a abouti à la création d'un État paradoxal qui est à la fois fort et faible, potentiellement riche et effectivement pauvre<sup>106</sup>.

Le modèle politique congolais est caractérisé par une grande opacité où se confondent les sphères publiques et privées et où des réseaux de pouvoir informels échappent à tout contrôle étatique rationnel<sup>107</sup>. La faible institutionnalisation du pouvoir et la prévalence des modes informels de régulation font obstacle au développement et à la mise en œuvre de politiques publiques.

La politique s'organise autour de réseaux clientélistes qui s'appuient largement sur des loyautés ethniques. Dans un contexte où les guerres ont favorisé un repli identitaire des populations en quête de sécurité et de protection, l'appartenance ethnique s'est imposée comme une arme puissante de mobilisation.

Dans ce contexte et malgré les conséquences dramatiques de la mauvaise gouvernance en RDC, le rôle et les actions menées par la société civile en direction des autorités demeurent limités. La difficulté que rencontre la société civile pour intervenir dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques est largement due au morcellement des sphères de pouvoir. Par ailleurs, la société civile est traversée par les mêmes conflits et les mêmes maux que ceux qui affectent la société congolaise<sup>108</sup>. En reproduisant largement les divisions et polarisations qui divisent les populations, la conduite d'actions communes (nécessaire pour mener des actions de plaidoyer au niveau national) s'avère difficile.

104 Idem.

105 Bilak (A.). *La société civile face à l'État : vers une transformation positive des conflits* in Tréfon (T.) (sous la dir.) *Réforme au Congo : attentes et désillusions*. Cahiers Africains, L'Harmattan, Paris, n°76. Septembre 2009.

106 Médart (J-F.). L'État patrimonialisé in *Politique Africaine*, Karthala, Paris, n°39, octobre 1990. p. 25-36.

107 Chabal (P.) et Daloz (J-P.). *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*. Economica, Paris. 1999. p. 13-28.

108 Gouzou (J.) et Van der Schoot (Y.). *Analysis of Civil Society during the Transition Period in DRC*. Étude commissionnée par ASDI/SIDA. Juin 2006. p. 50-52.



En conséquence, pour beaucoup d'acteurs de la société civile en RDC, les initiatives de plaider se résument à la sensibilisation du grand public et des autorités et n'aboutissent jamais à des décisions politiques. En ce sens, l'expérience du FAT que nous allons présenter ici est remarquable.

## b. Accéder au pouvoir

Créé à la suite du forum social mondial de Porto Alegre de 2007, le FAT se définit comme « un espace de dialogue et d'établissement de la confiance entre les différents acteurs impliqués dans la gestion durable et responsable des ressources naturelles dont la terre, les forêts, les eaux et les minerais et les autres ressources naturelles ». Les actions du FAT se concentrent sur l'analyse, le dialogue et le plaidoyer sur la question foncière.

### Une expérience de plaidoyer au niveau national

Le travail d'élaboration du Code agricole a duré plus de deux ans. Il a associé des représentants de la société civile, parmi eux les organisations paysannes et la Fédération des entreprises du Congo (FEC), des représentants du gouvernement ainsi que des experts et des chercheurs spécialisés dans les questions agricoles et foncières.

Parmi les participants au processus d'élaboration du Code agricole, on trouve une coalition d'organisations paysannes, toutes originaires de Butembo : la Coalition réunissant FAT, FOPAC et SYDIP<sup>109</sup>.

La participation de ces trois organisations à la rédaction du code s'est faite à leur initiative après qu'elles eurent été informées du processus de réforme de code agricole engagé par le ministère de l'Agriculture et de l'absence des petits producteurs à la table de négociation.

À la quatrième phase des négociations, le coordinateur du FAT, l'ex-secrétaire exécutif du SYDIC (qui était à ce moment-là député provincial) et le secrétaire exécutif de FOPAC en RDC ont rejoint la table des négociations.

Au retour de cette négociation, les FAT, FOPAC et SYDIP ont organisé des rencontres dans chacune des chefferies du Nord-Kivu. En mettant en avant les risques liés à l'adoption d'un Code agricole largement en faveur des grands exploitants, les organisateurs ont récolté auprès des petits paysans des propositions d'amendement au projet de loi. Deux ateliers de restitution ont été organisés à Goma et à Butembo. À Goma, 120 personnes engagées sur la question foncière (services techniques administratifs, gouvernement provincial, chefs coutumiers, organisations de la société civile...) étaient présentes. Cette rencontre est à l'origine de la création de la Coalition.

Face à l'absence d'alternatives et grâce aux initiatives de diplomatie informelle menées par les membres de la Coalition, les propositions issues de ces consultations populaires ont trouvé une place de choix dans le processus de rédaction du Code agricole. Le processus participatif initié par la Coalition s'est notamment attiré les faveurs d'Alain Huart, conseiller technique au ministère de l'Agriculture, et a imposé la Coalition à la présidence de la sous-commission chargée du volet foncier du Code agricole.

109 Le **FAT** est un forum réunissant des individus et des structures (organisations de la société civile, chefs coutumiers, élus, églises...) qui interviennent sur les questions foncières. La **FOPAC** (Fédération des organisations de production agricole du Congo) réunit 62 organisations membres (associations villageoises de développement, coopératives agricoles, fédérations agricoles et syndicats paysans). C'est une plateforme de concertation et d'échange entre les organisations de producteurs agricoles. Le **SYDIP** (Syndicat de défense des intérêts paysans) est actif dans les provinces du Nord-Kivu, de l'Ituri et du Sud Kivu. Il encadre plus de 13 000 paysans producteurs organisés en filières agricoles (café, filière vivres, papaye, poisson, quinquina, pomme de terre, riz, élevage et palmier à huile). Il accompagne les producteurs de la sélection et la production des semences jusqu'à la transformation et la commercialisation des produits.



À l'issue de ses travaux, cette commission a donné mandat au FAT pour être l'interface technique du gouvernement dans la mise en place des comités fonciers agricoles<sup>110</sup> à l'échelon national et à la FOPAC pour structurer le mouvement national paysan et accompagner la mise en place des CARG.

### Une expérience de plaidoyer au niveau provincial

Parallèlement, le FAT a initié une proposition d'édit provincial. Cet édit vise à améliorer la sécurité foncière des petits producteurs tout en réaffirmant les responsabilités des chefs coutumiers en matière foncière. Il constitue un cadre général dans lequel chaque communauté doit inscrire les principes coutumiers spécifiques qui la régissent.

Cette initiative s'inscrit dans le programme du SYDIP qui depuis le début des années 2000 ambitionne de produire un recueil des principes coutumiers au Nord-Kivu. En 2000, l'initiative a échoué, notamment parce que le Nord et le Sud-Kivu étaient alors sous le contrôle de la rébellion RCD qui ne voyait pas d'un bon œil l'organisation de rencontres de chefs coutumiers, mais aussi parce que ces derniers ne parvenaient pas à s'entendre.

En 2004, le projet de codification des principes coutumiers a été relancé. Une série d'ateliers consultatifs avec la population et les chefs coutumiers a été organisée par le SYDIP dans les cinq chefferies des territoires de Beni et de Lubero (les chefferies Watalinga, Baswagha, Bamate, Bashu, Batangi).

En 2006, les élections qui ont conduit à l'installation du gouvernement provincial ont offert une opportunité de faire adopter par le parlement provincial un texte sur les principes coutumiers de gestion de la terre.

En août 2008 et en janvier 2009, deux ateliers ont été organisés avec les chefs coutumiers de Beni et Lubero puis de Rutshuru, de Masisi, de Walikale et de Nyiragongo afin de compléter et formaliser les principes coutumiers dans un édit.

À l'issue de ces rencontres, les propositions ont été reformulées et rédigées sous forme d'un texte de loi. Onze députés provinciaux ont été sensibilisés pour porter la proposition à l'assemblée provinciale, parmi lesquels quatre chefs coutumiers. Les onze députés ont participé avec FAT à la définition d'une stratégie de présentation et de défense de l'édit à l'assemblée mais à l'heure actuelle ce dernier, qui a été déposé à l'assemblée en décembre 2009, n'a toujours pas été soumis à examen.

### De la base au sommet : consultations locales et alliances nationales.

L'accès de la Coalition aux instances de pouvoir traduit le résultat d'une double stratégie qui s'inscrit dans un va et vient permanent entre les dirigeants (qui promulguent les lois) et les citoyens (qui « subissent » les lois) et qui s'appuie sur, d'une part des propositions basées sur une large consultation des populations, et d'autre part sur un réseau fort d'alliés.

« Il faut reconnaître que ce plaidoyer est une émanation de la population. On voit comment le SYDIP mobilise les paysans et les chefs coutumiers sur la question foncière depuis plus de dix ans déjà. Les textes rédigés ont été conçus par les paysans, du moins les représentants présents dans les différents ateliers et forums<sup>111</sup>. »

110 Le comité foncier agricole est une instance locale de conciliation pour la gestion des conflits fonciers. Il est intéressant de noter que le FAT a rebaptisé les comités fonciers agricoles en « commission foncière locale permanente » avec l'ambition de couvrir l'ensemble des questions foncières (terres agricoles et non agricoles).

111 Entretien société civile. Beni. Août 2010.

Alors même que le texte n'est pas encore promulgué, la Coalition a amorcé un travail d'information et de vulgarisation avec l'objectif que la population interpelle les députés lors des vacances parlementaires en leur demandant d'adopter rapidement le texte. De même, les chefs coutumiers ont signé un acte par lequel ils s'engagent à vulgariser et à faire respecter les clauses de l'édit.

Jugeant la question foncière suffisamment urgente dans la province du Nord-Kivu, Le FAT et la FOPAC n'ont pas attendu l'adoption du Code agricole pour commencer leurs activités. Le FAT et le CARG<sup>112</sup> ont organisé une tournée de sensibilisation sur ces deux instruments et envisagent l'installation des comités fonciers agricoles d'ici la fin de l'année 2010. Toutefois, sur le terrain, cette initiative se heurte au problème relevé dans le précédent chapitre : la multiplicité des cadres de concertation<sup>113</sup>, qui tous comptent sur les mêmes acteurs (les autorités coutumières), traitent de la même question (la résolution des conflits fonciers) et préconisent la même méthode (la médiation ou la conciliation).

La participation du FAT, du SYDIP et de la FOPAC à l'élaboration du Code agricole, si elle doit beaucoup au travail mené sur le terrain par ces organisations, s'est aussi largement appuyée sur un réseau d'alliés appelé « mécanisme d'alerte ».

Ces alliés présents à Kinshasa aident le travail de la Coalition en la tenant informée des échéances et évolutions du processus national mais aussi en soutenant son projet auprès des instances gouvernementales.

Ce réseau d'alliés compte notamment le conseiller technique au ministère de l'Agriculture, le professeur Alain Huart qui, intéressé par l'initiative, la soutient au niveau du ministère de l'Agriculture, l'abbé Malu-Malu (président de la Commission électorale indépendante) qui en tant que ressortissant de Butembo et personne d'influence dans le gouvernement, est une personne-ressource pour les membres de la Coalition et enfin, le plus actif, Vahamwiti Chrysostome, ancien secrétaire exécutif du SYDIP qui est aujourd'hui administrateur-délégué-général adjoint de l'OKIMO (entreprise étatique d'exploitation de l'or en Ituri).

Fin 2009, dans la continuité du travail amorcé par la Coalition, un comité national de plaidoyer autour du Code agricole et en faveur des petits producteurs agricoles a été mis en place. Il regroupe des représentants de sept provinces à savoir la Province Orientale, le Sud-Kivu, le Nord-Kivu, le Bas-Congo, le Bandundu, l'Équateur et la ville de Kinshasa. Les objectifs de ce comité national sont l'harmonisation des propositions des organisations paysannes pour l'amélioration du Code agricole mais aussi le renforcement de leur capacité à influencer les décisions politiques. Ce dernier point s'appuie principalement sur la création de nouvelles alliances avec en particulier les députés des sept provinces.

### **Le mouvement paysan de Beni-Lubero : une longue histoire**

La Coalition est le mariage du SYDIP, de la FOPAC et du FAT. Les liens qui unissent ces trois organisations et qui leur ont permis d'intervenir au niveau national doivent se lire au regard de l'histoire du mouvement paysan dans les territoires de Beni et du Lubero<sup>114</sup>.

Les coopératives agricoles y ont vu le jour dans les années 1950. Ces premières coopératives ont été stimulées par le gouvernement colonial autour des paysannats. Il s'agissait alors d'encadrer des paysans pilotes dans l'agriculture d'exportation.

112 Le CARG a été reconnu par un arrêté ministériel datant de février 2010.

113 Lors de notre entretien, le directeur provincial du CARG au Nord-Kivu mentionnait une liste d'initiatives rencontrées sur le terrain et toutes initiées par le gouvernement : les comités locaux de développement des chefferies qui s'inscrivent dans le programme national d'appui à la décentralisation, les centres de médiation foncière mis en place par UN-Habitat en collaboration avec le ministère national des Affaires foncières ou encore les comités de dialogue mis en place par le ministère de l'Environnement pour gérer les conflits entre les populations riveraines du parc et l'ICCN. Par ailleurs, le Code forestier prévoit la mise en place d'un Conseil consultatif national et provincial des forêts.

114 Nzweve (J.L.K.). *Commercialisation collective, mouvement paysan et transformation rurale au Nord-Kivu*. in *Initiatives de développement et transformation sociale en milieu rural au Sud-Kivu*. Cahier du CERPRU, Bukavu, n°19. Mars 2010. p. 61-75.

En 1960, le départ des colons a entraîné une chute des prix liée à l'effondrement d'un marché qui était principalement orienté vers les consommateurs européens, auquel s'est ajoutée la politique des bas prix pratiquée par le gouvernement en faveur des consommateurs urbains. Dans ce contexte, de nouvelles coopératives ont vu le jour dont le principal objectif était l'organisation de l'écoulement de la production vers les centres urbains. La Coopérative de vente des produits agricoles (COOVEPALA) du territoire de Lubero s'est illustrée auprès de la Société générale d'alimentation à Kinshasa.

Cependant, dans les années 1970, les initiatives de commercialisation ont subi les effets de la dégradation du réseau routier et de la crise économique. La démonétisation de décembre 1979 a marqué le point critique de cette dynamique et a conduit à la disparition des coopératives<sup>115</sup>.

Dans les années 1980, favorisées par la politique d'aide au développement des gouvernements occidentaux, de nouvelles structures ont vu le jour et notamment des fédérations et unions syndicales paysannes chargées de la commercialisation de la production agricole. En 1987 la COTEDER (Conseil technique pour le développement rural de Beni-Lubero) a été créée. Cette initiative née d'un groupe d'anciens étudiants de l'ISDR/Bukavu (Institut supérieur de développement rural) s'est développée autour de l'idée que l'échec des coopératives paysannes au Nord-Kivu était le résultat d'un manque d'expertise dans leur gestion. Les activités de COTEDER se sont organisées autour de deux volets : l'appui technique des producteurs agricoles et l'éducation civique et syndicale.

Le volet d'éducation civique et syndicale du COTEDER a donné naissance en 1997 au SYDIP. La structuration du SYDIP comme syndicat paysan répondait à la demande d'AGRITERRA et de VECO<sup>116</sup>, qui, en tant que représentants d'organisations paysannes, voulaient traiter directement avec les paysans.

Le SYDIP est organisé à partir de comités locaux (réunissant une cinquantaine de paysans dans un village) jusqu'au congrès qui réunit les délégués du Sud-Kivu (Nord-Kalehe), Nord-Kivu (Masisi/côté lac, Rutshuru, Beni-Lubero) et Ituri (Mambassa). Les consultations des paysans depuis la base jusqu'au sommet ont orienté les activités du volet syndical du SYDIP vers la question foncière, sujet particulièrement sensible dans le Beni-Lubero marqué par une forte pression foncière. Le SYDIP s'est alors placé en opposition avec les grands exploitants mais aussi avec les chefs coutumiers en dénonçant les contrats précaires d'allocation des terres (contrats qui n'offrent aux paysans qu'un droit d'exploitation limité à trois campagnes agricoles). La première activité menée par le SYDIP a été la formation de parajuristes qui s'est accompagnée du programme de codification des principes fonciers coutumiers.

Parallèlement, en l'absence de fédération nationale, le SYDIP a reçu le mandat de l'Eastern African Farmers Federation (EAFB) et de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA) (initiatives auxquelles il participait en tant que représentant du Congo) de structurer le mouvement paysan au niveau national.

Cependant, face au constat du SYDIP et de ses partenaires (financiers et techniques) du manque d'amélioration des conditions de vie des paysans, son mandat s'est réorienté vers l'accompagnement technique des petits producteurs.

En 2002, la FOPAC a alors vu le jour, relayée en 2008 par le FAT : les deux organisations prenant la charge du volet syndical pour FOPAC et du plaidoyer sur la question foncière pour FAT.

115 Vahamwiti (J.M.C.). *Leadership associatif et autopromotion paysanne. Étude comparative des associations coopératives, des comités villageois de développement et des radio-clubs : Cas du Nord-Kivu/Zaire*. Mémoire, Université Lumière Lyon II, Lyon. Septembre 1996.

116 VECO avec Agriterra sont les deux bailleurs historiques du mouvement paysan dans les territoires de Beni et du Lubero. **VECO** (<http://veco.vredeseilanden.org/fr>) est une organisation belge d'aide au développement qui travaille dans le secteur agricole. Son objectif est de contribuer au développement de moyens de subsistance viables pour les exploitations agricoles familiales organisées, au Sud comme au Nord, par le biais de l'agriculture durable. **Agriterra** (<http://www.agriterra.org/fr/index>) est une organisation de coopération internationale dans le secteur agricole qui a été fondée par des organisations paysannes des Pays-Bas et qui appuie les organisations paysannes.

Les liens structurels et historiques qui existent entre ces différentes organisations représentent une force et une faiblesse :

- une force car l'initiative s'inscrit dans une dynamique longue et inclusive qui s'appuie sur une parfaite connaissance des dynamiques locales ;
- une faiblesse car cette dynamique s'est développée dans le contexte du Lubero et est dominée par les anciens étudiants de l'ISDR.

Le mouvement paysan à Beni-Lubero est précurseur et moteur sur beaucoup d'aspects. Toutefois, son expérience est aussi profondément marquée par les réalités du territoire du Lubero, qui est caractérisé par une rareté de la terre (principalement dans la zone des hautes terres où la concentration démographique est forte), une grande activité économique qui a favorisé l'émergence d'entrepreneurs ruraux au détriment des petits paysans, une extension des agglomérations rurales et urbaines qui viennent empiéter sur les terres coutumières mais aussi une forte homogénéité ethnique.

Au niveau institutionnel, les principaux leaders des trois organisations membres de la Coalition sont les initiateurs du COTEDER. Leur vision est marquée par un même parcours universitaire, la formation de l'ISDR qui prépare des techniciens du développement rural et se focalise sur les aspects socio-économiques. Lors d'entretiens, les agronomes se plaignaient du manque de prise en compte des questions agronomiques et notamment des techniques de production agricole par la Coalition.

Toutefois, il faut noter la volonté de cette initiative de s'ouvrir à de nouveaux acteurs et notamment de renforcer la participation des organisations féminines. En 2009, le FAT en a intégré deux : UWAKI (Union des groupements des femmes agricultrices du Nord-Kivu<sup>117</sup>) et CAF (Collectif des associations féminines de Beni). Structurellement, l'intégration d'organisations féminines s'est accompagnée de la mise en place d'une commission chargée des questions de « genre et accès aux ressources naturelles ».

### c. Assurer l'application des décisions

#### La fluidité des lois et la mobilité des acteurs politiques

L'histoire des lois et des règles en RDC est étroitement liée aux logiques patrimoniales qui caractérisent l'organisation de pouvoir, les lois promulguées servant les intérêts des groupes qui ont les faveurs des autorités à ce moment-là. La fragilité de ces liens de loyauté conduit à une précarité des dispositions légales. S'agissant de l'accès à la terre, l'introduction du droit positif à travers la loi foncière de 1973 a permis aux acteurs influents d'accéder à la terre via un système d'alliances entre les entrepreneurs, les politiciens, les administratifs et les représentants du pouvoir coutumier<sup>118</sup>.

Dans ce contexte mouvant, la capacité des acteurs de la société civile à influencer sur les décideurs politiques est étroitement liée à leur capacité à développer et utiliser leurs réseaux pour accéder aux décisionnaires mais aussi maîtriser les intérêts des différents acteurs concurrentiels dans les décisions. Cependant, même avec une parfaite maîtrise des canaux de prise de décision, ces dernières restent extrêmement précaires dû à la grande mobilité des acteurs du pouvoir, à l'évolution des règles en fonction des alliances et intérêts du moment et au manque de procédures pour assurer leur pérennité. Certains ministres quittent leur fonction avec leurs dossiers.

L'expérience fructueuse de plaidoyer du FAT est le résultat d'un travail long et fastidieux qui a dû faire face à de nombreuses contraintes : la lenteur des décisions administratives, la difficulté de concilier les chronogrammes des différents membres de la Coalition, l'incertitude des agendas politiques mais aussi les pressions politiques des tenants de l'agriculture industrielle.

<sup>117</sup> Depuis 2007, UWAKI a mis en place des commissions territoriales de médiation traitant des questions d'accès à la terre pour les femmes.

<sup>118</sup> Vlassenroot, (K.) et Huggins (C.). *Land, Migration and Conflict in Eastern DRC* in Huggins (C.) et Clover (J.) (eds) *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*. ACTS Press/Institute for Security Studies, Nairobi/ Pretoria. 2005. p. 133-136.

Si le projet de loi sur le Code agricole a été présenté et adopté par le Conseil des ministres le 28 août 2009 et voté au Sénat, le texte n'a toujours pas été adopté par le Parlement et une crainte subsiste quant à la possibilité de le voir remplacé par une proposition de loi concurrente.

En effet, en marge du projet défendu par la Coalition, un autre texte a été soumis à l'Assemblée par le député Bamanisa (homme d'affaire de la Province Orientale). Cette proposition en faveur de l'agriculture industrielle a été soumise pour adoption au Parlement. La préséance donnée aux projets de loi des députés a contraint les promoteurs du texte en faveur des petits paysans à entamer le processus d'adoption du texte à partir du Sénat, et non du Parlement.

Par ailleurs, au niveau provincial, la proposition d'édit a été déposée en décembre 2009 et inscrite à l'agenda des sessions parlementaires de mars et juin 2010. Le texte n'a cependant toujours pas été examiné par les députés provinciaux.

La tension qui dominait les relations entre l'exécutif et l'assemblée provinciale (suite à la publication du rapport de ladite « commission Nzangi » accusant le gouvernement provincial de malversations), l'abondance des matières inscrites à l'ordre du jour et la primauté de certaines questions comme l'élaboration et la validation du budget expliquent ce retard. Cependant, la non adoption du texte par les députés peut aussi s'expliquer comme une résistance de certains parlementaires à consacrer un texte qui va renforcer l'autorité des coutumiers ou encore comme la réaction de certains députés qui voient la proposition d'édit comme celle d'une famille politique qui n'est pas la leur. En effet, la question foncière était un des arguments électoraux dans la campagne de l'ancien secrétaire exécutif du SYDIP, candidat malheureux au poste de gouverneur du Nord-Kivu.

### Morcellement du pouvoir et logiques partisans

En attendant une réforme de la loi foncière, l'édit offre une réponse pragmatique et immédiate à l'insécurité foncière vécue par les petits producteurs agricoles. En effet, ce texte permet de clarifier les pratiques et les règles d'attribution des terres en faveur des petits paysans et de limiter l'arbitraire lié à l'oralité de la coutume.

Dans son application, l'édit s'appuie sur les structures coutumières qui sont le cadre de référence de la grande majorité des communautés rurales. Face aux procédures de sécurisation officielles lourdes et coûteuses, le chef coutumier garde la préséance dans la gestion des transactions foncières en milieu rural. En conséquence, la stratégie visant à l'adoption du texte s'est largement appuyée sur une alliance avec les chefs coutumiers. « Nous avons réussi à faire adhérer les autorités coutumières à notre projet : la nécessaire sécurisation des contrats fonciers, modernes ou traditionnels, écrits ou oraux<sup>119</sup> ».

Toutefois, cette initiative est limitée par les intérêts et les principes contradictoires qui marquent la société congolaise, et notamment les institutions et les lois qui « organisent » le pays.

Alors que pour les membres du FAT, l'édit est jugé salutaire car il contribue à réguler les rapports entre les communautés et des chefs coutumiers qui sont jugés comme « despotes », « pervertis par le goût de l'argent », « divisés par des conflits de succession », « avides », « manipulant l'oralité de la coutume », « arrogants »<sup>120</sup>. Les entretiens menés avec les chefs coutumiers montrent que leur principale motivation est que l'édit est pour eux un moyen de restaurer leur autorité.

Les motivations différentes qui semblent unir les autorités coutumières (qui veulent renforcer leur pouvoir) et les membres du FAT (qui veulent défendre les petits exploitants contre l'arbitraire des chefs) pourraient représenter une limite à l'application de l'édit. Toutefois, ce texte peut aussi se

119 Entretien avec un animateur du SYDIP. Butembo. Août 2010.

120 Focus group avec des membres de la Coalition et un représentant des affaires foncières. Butembo. Juillet 2010.

lire dans le contexte de la décentralisation qui, en consacrant la chefferie comme le premier niveau du processus, renforce l'institution coutumière mais, en plaçant l'autorité du chef sous contrôle de ses échevins, canalise son pouvoir.

Enfin, en se centrant sur la coutume, ce texte participe à consacrer des pratiques qui sont contestées et discriminatoires :

- Le principe de la redevance coutumière. Ce principe qui consiste au versement d'une redevance au chef, consacre le lien d'allégeance qui unit les usagers de la terre au chef coutumier. Cette allégeance est contestée par certaines populations non originaires mais aussi par une élite urbaine qui ne se reconnaissent pas dans l'autorité des chefs locaux. La contestation des pratiques coutumières reflète les conflits liés à la concurrence de deux systèmes de gestion de la terre : une gestion qui s'appuie sur la loi de 1973 (qui a permis aux investisseurs économiques de s'émanciper des chefs coutumiers en acquérant des terres) et une gestion coutumière qui est d'application pour la majorité des petits paysans.
- L'accès de la femme à la terre. L'édit en son article 22 affirme que « tout chef coutumier doit s'interdire et interdire toute mesure discriminatoire qui empêche les femmes à accéder aux ressources naturelles et notamment à la terre et doit prendre des mesures incitatives pour que les femmes accèdent à la terre ». Néanmoins, il est très probable que ce texte, en l'absence de proposition de mesures d'application pour faciliter l'accès des femmes à la terre, restera sans effet. Encore une fois, il est frappant de constater la quasi-absence des femmes dans ce processus alors même qu'elles remplissent un rôle central dans la production agricole. Cela peut s'expliquer d'une part par leur exclusion des sphères de décision mais aussi par la focalisation de la dynamique paysanne sur l'agriculture commerciale où elles sont encore largement absentes.

## Conclusion, constats et recommandations

### 1. Conclusion : Réunifier les « espaces gouvernables »

Si très peu d'organisations de la société civile déclarent être spécialisées dans le secteur de la gouvernance, cette thématique est récurrente en RDC. L'émergence et le développement de la société se sont faits parallèlement à l'ouverture d'espaces politiques au niveau national (la Conférence nationale souveraine et le Dialogue intercongolais). Les programmes actuels du gouvernement et des Nations unies s'inscrivent dans le paradigme de « la restauration de l'autorité de l'État ». Dans l'imaginaire politique de la population, l'identité congolaise est construite autour de l'idée de l'État-nation, et cela malgré la faillite de l'État dans la provision de services de base à cette même population<sup>121</sup>. Enfin, la question de la gouvernance est au cœur des actions des acteurs de la société civile que nous venons de présenter, chacun cherchant les autorités qui pourront entériner les décisions prises et pérenniser leurs initiatives.

« *Qui gouverne la RDC ?* ». Les réponses hétéroclites offertes à cette question reflètent la réalité fragmentée du pouvoir en RDC, un pouvoir qui s'est construit autour de réseaux de pouvoir échappant au contrôle étatique. « Il n'y a pas un déficit d'État mais un excès de pratiques étatiques : trop d'acteurs se disputent la fonction d'État<sup>122</sup> ». Cette situation de dispersion recouvre aussi des logiques de recompositions et d'alliances qui en RDC s'inscrivent dans les logiques patrimoniales et prédatrices héritées du régime de Mobutu mais aussi dans les espaces laissés vacants par un État démissionnaire.

Dans la pratique des acteurs de la société civile que nous avons présentés dans cette étude, la complexité et la fragmentation du pouvoir s'illustrent dans les efforts que ces derniers déploient pour identifier les membres des structures qu'ils mettent en place ou même pour identifier leurs alliés dans la conduite d'actions de plaidoyer.

La gouvernance locale doit se lire dans cet espace où les représentants de l'État, les chefs coutumiers, les acteurs de la société civile, les leaders religieux, les hommes d'affaires locaux, les groupes armés, les agents des organisations internationales se rencontrent, s'allient et réinventent des espaces négociés de pouvoir. À Butembo, la sécurité de la ville est assurée par des brigades mixtes civils-militaires<sup>123</sup> tandis que les taxes sont récoltées avec l'appui de la Fédération des entreprises du Congo (FEC) qui est aussi à l'initiative de la reconstruction de la mairie<sup>124</sup>. À Bunyakiri<sup>125</sup> et à Fizi, l'armée nationale congolaise recrute des jeunes civils pour servir d'éclaireurs dans les opérations militaires. À Luwindja<sup>126</sup>, la société minière Banro a développé des alliances avec la Mwami Kazi<sup>127</sup> pour asseoir ses activités commerciales.

Les dépendances réciproques et fragiles qui unissent l'État et les structures parallèles de pouvoir<sup>128</sup> composent des « espaces gouvernables »<sup>129</sup>. Toutefois, en s'appuyant sur une logique d'équilibre

121 Englebert (P.). *A research note on Congo's nationalist paradox*. Review of African Political Economy, Carfax publishing, Abingdon, n°93/94. 2002.

122 Aretxaga (B.) in *Gouvernance et ethnographie en temps de crise : De l'étude des ordres émergents dans l'Afrique entre guerre et paix*. Politique Africaine, Karthala, Paris, n°111. Octobre 2008. p. 6.

123 Entretien maire de Butembo. Butembo. Juillet 2010.

124 Raeymaekers (T.). *The power of protection: governance and transborder trade on the Congo-Uganda frontier*. Thèse de doctorat (non publié), Université de Gand, Gand. 2007. p. 140-144.

125 Poste d'encadrement administratif du territoire de Kalehe au Sud-Kivu.

126 Groupement de territoires de Mwenga au Sud-Kivu.

127 La Mwami Kazi désigne la femme du chef de chefferie qui assure la régence du pouvoir dans la période allant du décès de son époux à la majorité du nouvel héritier.

128 Arnaut (K.) et Højbjerg (C.) et Raeymaekers (T.) (sous la dir.). *Gouvernance et ethnographie en temps de crise : De l'étude des ordres émergents dans l'Afrique entre guerre et paix*. Politique Africaine, Karthala, Paris, n°111. Octobre 2008. p. 14.

129 Watts (M.). *The sinister political life of community economies of violence and governable spaces in the Niger Delta, Nigeria*. Working Paper n°3, Institute of International Studies, University of California. 2004.



des forces et des intérêts, ces espaces négociés contribuent à faire accepter des logiques inégalitaires. D'autre part, basés sur un équilibre fragile, ces « espaces de gouvernance » sont un facteur majeur d'insécurité institutionnelle pour les populations. Toutes les décisions (même les dispositions légales) peuvent être remises en cause en fonction des évolutions des « arrangements » entre les porteurs d'autorité.

Au-delà de la grande hétérogénéité des motivations et des compétences des acteurs de la société civile congolaise, l'étude montre que certaines organisations ont apporté des contributions significatives au processus de paix même si les avancées que nous avons constatées sur le terrain restent fragiles.

Les nouveaux espaces négociés (espaces de médiation, cadres concertés de prise de décision ou réseaux d'alliances pour le plaidoyer) s'inscrivent et « font avec » les espaces et les acteurs qui font la gouvernance en RDC. Toutefois, en y incluant les personnes exclues traditionnellement du pouvoir (et notamment les femmes) et en portant les revendications des populations, ils renouvèlent ces espaces en les rendant plus participatifs et démocratiques. Au Nord-Kivu, les chefs coutumiers s'investissent pour la reconnaissance d'un édit visant à renforcer la sécurité foncière des petits paysans. Dans le Lubero, les chefs de village ont recours aux parajuristes formés par la société civile pour les aider dans la gestion des conflits locaux. À Kalehe, les autorités militaires, à la demande des représentants de la population, interpellent des militaires fréquentant les lieux publics avec leurs armes. À Uvira, les hommes et les femmes siègent ensemble pour résoudre les conflits de la communauté.

Cependant, l'exercice n'est pas sans risque. En 2000, Pole Institut a mis en place des structures locales de gouvernance dites « noyaux de légitimité ». Ces noyaux avaient pour vocation de construire des espaces multiethniques et populaires de démocratie en favorisant la participation des populations dans les prises de décision. À Nyamilima en territoire de Rutshuru, le noyau de légitimité a connu en 2005 la mort tragique de l'un de ses membres survenue dans un contexte de violences interethniques montrant encore une fois la difficulté de dépasser les logiques partisans et divisionnistes.

Au-delà des blocages et des difficultés, les expériences innovantes de la société civile témoignent qu'il y a des solutions possibles aux problèmes rencontrés par la population. Cependant, en l'absence d'une structure de gouvernance plus unifiée, ces expériences demeurent précaires, l'application des décisions prises dépendant largement du « bon vouloir » des multiples autorités.

L'apparente incohérence des programmes de paix reflète les hésitations et les contraintes rencontrées par les acteurs locaux mais aussi internationaux dans la mise en œuvre de leurs activités, chacun cherchant des acteurs légitimes pour accéder aux espaces de prise de décision. La coopération britannique appuie le processus électoral au niveau national tout en donnant son appui à des « structures parallèles de gouvernance » au niveau local, les comités de développement villageois, à travers un financement à l'organisation internationale IRC (International Rescue Committee). Les acteurs étatiques déclarent vouloir restaurer l'autorité des chefs coutumiers tout en mettant en place des comités locaux de développement chargés de résoudre les conflits fonciers, tâche traditionnellement dévolue aux chefs coutumiers. Parfois encore, le gouvernement appuie simultanément UN-Habitat (à travers le ministère des Affaires foncières) et FAT (à travers le ministère de l'Agriculture) pour mettre en place des comités locaux de gestion des conflits fonciers.

Dans ce contexte, la décentralisation pourrait représenter une opportunité majeure pour dépasser cette course à la légitimité et appuyer l'émergence d'un système démocratique basé sur les expériences de ces acteurs de la société civile. Cependant, l'appui à l'émergence d'un nouveau leadership devra s'inscrire dans un processus long pour permettre de traiter les conflits structurels d'une part, et s'orienter autour d'objectifs modestes<sup>130</sup> prenant en considération l'histoire chaotique de la construction (et de la déconstruction) de l'État en RDC d'autre part.

130 Romkema (H.) et Vlassenroot (K.). *Local governance and leadership in DRC*. Étude commissionnée par Oxfam-Novib, La Haye. Mai 2007. p. 4-7.

## 2. Principaux constats et recommandations

### a. L'inventaire des acteurs de paix

171 organisations de la société civile ont été recensées au Nord et au Sud-Kivu comme travaillant dans le secteur de la paix, de la gouvernance et des droits humains. Ce nombre élevé recouvre une réalité hétéroclite tant par la structure et le mandat que par le champ et la zone géographique d'intervention de ces acteurs

Toutefois, malgré la diversité des acteurs que nous avons rencontrés quelques grands constats ou tendances se dégagent.

#### Principaux constats

L'émergence d'organisations actives dans le secteur des droits humains, de la gouvernance et de la paix coïncide avec l'ouverture de la RDC au multipartisme et le lancement du processus démocratique en 1992. Depuis cette période, on constate une progression régulière du nombre d'organisations actives dans ces trois secteurs.

Parmi les 171 organisations recensées, 30 sont des plateformes ou des réseaux. Toutefois, cette proportion importante de réseaux ne doit pas occulter le fait que 49,1 % des organisations recensées disent n'appartenir à aucun réseau ni aucune plateforme.

43,9 % des organisations enquêtées ont un mandat spécifique dans le secteur de la paix, de la gouvernance et des droits humains. Les autres organisations combinent des interventions dans le secteur de la paix avec des activités humanitaires et de développement.

Les activités menées par les organisations de la société civile s'intéressent particulièrement à la gestion des conflits locaux (conflits familiaux et fonciers) et les deux stratégies d'intervention les plus fréquemment citées sont la sensibilisation et le renforcement des capacités.

La cartographie des acteurs de paix montre trois zones de concentration : les territoires de Beni-Lubero, de Kalehe et de Fizi-Uvira. Les critères qui semblent favoriser cette concentration sont les dynamiques de conflit (présence de groupes armés, déplacements de populations, violations massives des droits humains) et les dynamiques associatives.

Bien que les conflits et les violences dans l'est de la RDC soient largement analysés comme la répercussion des dynamiques régionales de conflit, les organisations sont moins de 10 % à déclarer avoir des initiatives à l'échelle régionale (Burundi, Ouganda et Rwanda).

#### Recommandations

##### *Pour les bailleurs et organisations internationales d'appui*

- **Gérer le caractère inégalitaire mais complémentaire du « partenariat ».** Les relations financières qui unissent les organisations locales et leurs bailleurs/partenaires induisent des logiques de sous-traitance et des pratiques opportunistes. Sans nier les rapports de force liés à cette dépendance financière, il faut établir des partenariats sur le long terme favorisant le développement de relations de confiance et l'élaboration de politiques et stratégies d'intervention en concertation.
- **Questionner l'importance et le rôle des cadres de concertation.** La création de cadres de concertation est nécessaire pour une meilleure coordination des actions des différents intervenants, pour favoriser les échanges d'expériences ou des prises de position communes. Toutefois, lorsque ces cadres visent à produire des programmes unifiés ou des interventions standardisées, il y a un risque d'occulter les conflits structurels dont la transformation nécessite un processus long et contradictoire.

- **Équilibrer la diversité des perceptions et des analyses des conflits.** Les divisions et les logiques d'exclusion qui prévalent en RDC nécessitent que tous les intervenants (et particulièrement les intervenants extérieurs) soient vigilants à équilibrer, tant dans leurs analyses que dans la mise en œuvre des programmes, les lectures des différentes communautés ethniques.

## b. Les modes négociés de gestion des conflits

Pour offrir une alternative face à la crise de la justice, à l'affaiblissement des structures coutumières et à l'augmentation des conflits, les acteurs de la société civile ont mis en place des mécanismes extra-juridictionnels de gestion des conflits.

Les conflits traités au sein de ces structures sont très majoritairement des conflits fonciers et familiaux qui pour la plupart opposent deux individus ou deux familles.

Les constats et recommandations que nous présentons ici sont tirés de l'analyse croisée d'une quinzaine d'initiatives incluant des structures de la société civile mais aussi des structures étatiques et coutumières.

### Principaux constats

Ces mécanismes se réfèrent à une logique coutumière qui est en adéquation avec l'imaginaire juridique des populations pour qui la conciliation prévaut sur la justice.

La complexité et les multiples ramifications des conflits nécessitent, pour les organisations qui souhaitent intervenir dans la gestion des conflits, une connaissance aigüe de la zone d'intervention.

La pratique des acteurs de la société civile s'apparente à la conciliation (le conciliateur propose une solution) et non à la médiation (le médiateur facilite l'élaboration par les parties en conflit d'une solution négociée). La mutation du médiateur en conciliateur répond aux attentes des populations qui ont besoin d'être guidées mais, en focalisant sur la recherche d'une solution, ne permet pas de reconstruire les liens de confiance autour de la recherche d'une solution concertée.

Les cadres de gestion des conflits mis en place par la société civile ont permis la participation des femmes. Toutefois, elles restent marginales dans les débats et sont rarement représentées en tant que parties.

En l'absence de reconnaissance légale, la pérennité des décisions issues de ces initiatives dépend du « bon vouloir » des parties et des autres acteurs. Le pluralisme des cadres et des normes juridiques place les demandeurs de justice en situation d'insécurité et favorise le développement de pratiques clientélistes.

Dans un contexte marqué par l'utilisation clientéliste de la loi, la prédominance de la référence à la loi dans les cadres de médiation est préjudiciable à la recherche d'une solution équitable.

Les structures locales sont souvent des satellites d'organisations de la société civile qui évoluent au niveau provincial. Ce système tutélaire fait que ces structures sont largement perçues par les populations comme les structures de l'organisation initiatrice et non comme des structures appartenant aux communautés.

En intervenant de manière préventive, les cadres locaux de gestion peuvent faire obstacle au risque de récupération politique. Toutefois, dans le cas de conflits existants, ils ont un impact limité dans la gestion de conflits qui ont des dimensions politiques et/ou identitaires notamment parce que les acteurs impliqués et les enjeux dépassent le niveau local.

## Recommandations

### *Pour les organisations de la société civile*

- **Développer des structures souples et des mécanismes de monitoring des conflits.** Pour répondre à la complexité des conflits, les cadres locaux de gestion des conflits doivent pouvoir intégrer, en fonction des cas traités, des « médiateurs-ressources ». De plus, ces structures doivent adopter une démarche proactive en développant des stratégies de monitoring des conflits locaux afin d'intervenir avant que ces derniers ne dégèrent.
- **Promouvoir la participation des femmes.** Établir des mesures contraignantes pour assurer la participation des femmes (et particulièrement des femmes rurales) et parallèlement développer des mécanismes pour faciliter leur participation tels que des stratégies économiques pour limiter leur charge de travail, des activités de formation pour renforcer leur capacité à s'exprimer en public et des mécanismes d'accompagnement pour gérer les tensions et les résistances culturelles liées à leur participation à la sphère publique.
- **Combiner sans amalgamer la médiation, la conciliation et l'arbitrage.** En fonction de la nature des conflits, des relations entre les parties, des conséquences du conflit mais aussi de ses évolutions, on peut avoir recours à la médiation, à la conciliation ou à l'arbitrage. Cependant, il est important de savoir distinguer ces méthodologies d'intervention pour s'assurer que celle choisie correspond aux attentes des justiciables et permet d'atteindre les objectifs fixés.
  - Dans le cas d'une médiation (et en s'inspirant de la pratique de IFDP<sup>131</sup>), créer des espaces locaux de dialogue et de réflexion sur les normes et pratiques foncières et accompagner cette démarche d'activités pour favoriser la restauration des liens sociaux, qui doit s'appuyer sur la restauration de la confiance au sein des communautés et entre les communautés. La réussite de ce processus nécessite d'intervenir dans un rayon d'action limité.
  - Dans le cas de la conciliation, développer des mécanismes pour assurer la pérennité des décisions prises, notamment en faisant valider le procès verbal de conciliation par les autorités locales (coutumières, administratives ou judiciaires). Pour l'arbitrage qui doit aboutir à une décision contraignante, il est indispensable que les acteurs de la société civile identifient les autorités compétentes pour valider la décision et les associent à l'activité d'arbitrage.
- **Diversifier les réponses et les mécanismes de gestion des conflits.** La médiation, la conciliation et l'arbitrage apportent des réponses dans la gestion des conflits locaux. Toutefois, ces approches restent limitées et il est essentiel de réfléchir sur la manière dont elles peuvent être complétées par des initiatives comme la recherche, le dialogue entre groupes en conflit ou le plaidoyer.

### *Pour les autorités administratives et judiciaires au niveau national, provincial et territorial*

- **Institutionnaliser les décisions et/ou les structures.** Rechercher une complémentarité et une institutionnalisation de la collaboration entre les différents mécanismes judiciaires et non judiciaires de règlement de conflits.

## c. La recherche-action participative

En RDC, les positions partisans, les tracts, les préjugés et les rumeurs limitent la capacité des acteurs à se fédérer et à faire des propositions cohérentes et concrètes. Dans ce contexte, l'accès à l'information est un enjeu majeur et la recherche peut devenir un outil de transformation des conflits. En produisant des analyses approfondies, ces travaux de recherche permettent de dépasser le niveau interindividuel pour éclairer les multiples enjeux et acteurs des conflits et de les replacer dans une perspective historique.

Les constats et recommandations que nous présentons ici sont issus de l'analyse comparée de trois expériences conduites avec l'appui technique et financier de Life & Peace Institute et utilisant une même méthode : la recherche-action participative.

### *Principaux constats*

La participation des différents acteurs en conflit dans la production de la connaissance donne aux résultats de la recherche la crédibilité nécessaire à l'ouverture d'un espace pour des discussions dépassant les aprioris et la langue de bois.

Les espaces de discussion permettent de concevoir des solutions appropriées qui répondent aux problèmes vécus par les communautés.

L'appropriation des résultats de la recherche par les autorités/décideurs est liée à la nécessité ou non d'agir et donc aux évolutions du contexte plus global.

Les initiatives ponctuelles de dialogue ne permettent pas d'offrir une réponse aux causes profondes des conflits et notamment aux questions qui touchent aux perceptions telles que la question identitaire. Par ailleurs, la production d'un savoir basé uniquement sur des entretiens directs avec les populations limite l'appréhension des causes profondes et lointaines des conflits.

En voulant respecter des critères académiques de recherche, le processus de rédaction des recherches met à distance les communautés et favorise le risque de récupération par l'élite urbaine et intellectuelle.

Les cadres de suivi des recommandations des initiatives de dialogue souffrent de symptômes similaires : une volonté de formaliser au détriment du travail sur le contenu, l'absence d'engagement des autorités et la tendance des membres à s'allier aux décisions des autorités.

La multiplicité des cadres mis en place par la société civile et l'absence d'appropriation par les acteurs publics renforcent la fragmentation et la concurrence au sein des espaces de décision.

## **Recommandations**

### *Pour les organisations de la société civile*

- **Soutenir la réalisation de recherches non prescriptives.** Promouvoir la conduite de recherches qui permettent d'identifier les points de convergence entre les acteurs en conflit sans occulter ou minimiser les points de divergence. Par ailleurs, en fonction des intérêts, des expériences et du niveau de connaissance des acteurs, distinguer les stratégies de production, validation et diffusion des recherches. Les résultats d'une recherche n'ont pas la même valeur et la même fonction pour un politicien ou un intellectuel que pour un paysan illettré.
- **Combiner recherche participative et recherche académique.** Si la recherche participative permet de placer les acteurs en conflit au cœur du processus de production de la connaissance, la recherche académique offre un savoir distancié et documenté qui peut être nécessaire pour dépasser les préjugés et les rumeurs.
- **Créer des mécanismes communautaires d'analyse et d'action.** Développer des mécanismes communautaires de réponse rapide basés sur un suivi des dynamiques de conflit et sur l'élaboration de pistes d'action opérationnelles en mettant notamment l'accent sur les rôles et responsabilités des acteurs locaux.

### *Pour les autorités politiques au niveau national et provincial*

- **Capitaliser les leçons apprises dans les structures décentralisées.** Les expériences acquises par la société civile dans le dialogue gouverné/gouvernant devraient être capitalisées pour informer et appuyer la mise en place du processus de décentralisation.

### **d. Le plaidoyer**

Le modèle politique congolais, caractérisé par des réseaux de pouvoir informels, fait obstacle au développement et à la mise en œuvre de politiques publiques. Si beaucoup d'acteurs disent mener des actions de plaidoyer (72,5 % des organisations recensées), les actions menées en direction des autorités nationales demeurent limitées. Dans ce contexte, l'expérience de FAT (Forum des amis de la terre) n'en est que plus remarquable.

Si le chapitre sur le plaidoyer ne s'est intéressé qu'à une expérience spécifique, le plaidoyer mené par le FAT sur la question foncière et les leçons apprises de cette expérience ont une portée générale.

#### **Principaux constats**

La réussite du plaidoyer mené par FAT s'inscrit dans un va et vient permanent entre la base et le sommet. La base lui donne la légitimité de faire des propositions et le sommet, l'espace institutionnel pour faire adopter ces propositions.

Les actions de plaidoyer sont soumises à la précarité des dispositions légales, précarité qui s'inscrit dans la logique patrimoniale où les lois servent les alliances politiques du moment.

L'incertitude des agendas politiques et la lenteur des décisions administratives contraignent les acteurs engagés dans le plaidoyer et ceux qui les soutiennent à inscrire leurs actions sur le long terme.

L'ancrage territorial de la dynamique qui a vu la création du FAT apporte une légitimité et une pérennité à cette dynamique. Toutefois, la volonté de définir des décisions à portée nationale à partir d'une expérience et d'une analyse locale comporte le risque de voir s'imposer des décisions qui ne prennent pas en compte les particularités des différents milieux d'application.

#### **Recommandations**

##### *Pour les organisations de la société civile*

**Penser les lois et leur application localement.** La diversité des principes et des pratiques qui régissent les populations des différentes provinces et territoires de la RDC produit des adhésions variables aux lois (voir des résistances). Pour permettre d'anticiper ou de prendre en considération ces spécificités, il est nécessaire d'enrichir la réflexion des législateurs d'analyses et de propositions prenant en compte les différentes réalités du pays.

La campagne internationale de plaidoyer sur les violences sexuelles a permis des avancées légales décisives. En 2006, le code pénal et le code de procédure pénal ont été révisés pour y inclure des dispositions spécifiques sur les infractions relatives aux violences sexuelles. Une des dispositions précise que tout acte contraire aux bonnes mœurs commis (avec ou sans consentement) sur une personne de moins de 18 ans est passible de 5 ans de prison (et jusqu'à 20 ans si l'enfant a moins de 10 ans). Cette disposition rendant illégaux les rapports sexuels avec une personne de moins de 18 ans se heurte aux pratiques et aux règles matrimoniales traditionnelles selon lesquelles la puberté marque la majorité sexuelle. S'ils ne sont pas accompagnés de mesures d'application, le décalage entre les textes promulgués et les réalités et pratiques locales laisse présager de grandes difficultés d'application, des difficultés qui se sont déjà exprimées violemment. « Les habitants de Shabunda

centre se sont soulevés contre l'arrestation de présumés auteurs des violences sexuelles dans ce territoire. Parmi ces derniers, figurent des hommes qui sont accusés d'avoir épousé des jeunes filles de moins de 18 ans, alors que de telles unions sont reconnues par la coutume. Ces habitants se sont ainsi attaqués aux ONG de défense des droits humains, les accusant de les traduire en justice de façon arbitraire. La situation est redevenue calme après que les autorités locales se soient entretenues avec les manifestants<sup>132</sup>. »

- **Établir des cadres inclusifs de plaidoyer au niveau provincial et national.** En fonction des thématiques, il est nécessaire de développer des stratégies pour mener des actions conjointes de plaidoyer au niveau provincial ou national. La mise en place de cadres inclusifs de plaidoyer doit aider à renforcer les capacités des acteurs de la société civile à influencer les décisions politiques mais aussi à construire des espaces nationaux et provinciaux de dialogue et de réflexion concertés. Par ailleurs, dans un contexte fortement politisé, les acteurs doivent être vigilants au risque de récupération politique et s'assurer qu'ils continuent à porter la voix des groupes qu'ils représentent.

*Pour les bailleurs et les organisations internationales d'appui*

- **Apporter un appui technique et politique au processus de plaidoyer.** L'appui technique inclut notamment l'identification des personnes clés, la collecte et l'analyse des données préalables au plaidoyer, la veille politique et législative, la préparation des propositions de politique ou de lois. Au niveau politique, les bailleurs et organisations internationales d'appui doivent s'investir pour assurer la protection des organisations de la société civile (notamment si le plaidoyer mené touche à des questions politiquement sensibles) et, par ailleurs, exercer leur pouvoir de pression sur le gouvernement afin de réduire la précarité des décisions politiques et juridiques et d'inciter les acteurs politiques à prendre part aux discussions.

---

132 Bulletin d'information humanitaire. OCHA, Sud-Kivu. 9 décembre 2009.



## Bibliographie

### Ouvrages et articles

Arnaut (K.) et Højbjerg (C.) et Raeymaekers (T.) (sous la dir.). *Gouvernance et ethnographie en temps de crise : De l'étude des ordres émergents dans l'Afrique entre guerre et paix*. Politique Africaine, Karthala, Paris, n°111. Octobre 2008.

Autesserre (S.). *The trouble with the Congo: local violence and the failure of international peacebuilding*. Cambridge University Press, New-York. Juin 2010.

Barnes (W.). *Kivu : L'enlèvement dans la violence*. Politique Africaine, Karthala, Paris, n°73. Mars 1999.

Bilak (A.). *La société civile face à l'État : vers une transformation positive des conflits* in Tréfon (T.) (sous la dir.). *Réforme au Congo : attentes et désillusions*. Cahiers Africains, L'Harmattan, Paris, n°76. Septembre 2009.

Chabal (P.) et Daloz (J-P.). *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*. Economica, Paris. 1999.

Clark (P.). *Ethnicity, Leadership and Conflict Mediation in Eastern Democratic Republic of Congo: The Case of the Barza Inter-Communautaire*. Journal of Eastern African Studies, Oxford, vol.2, n°1. Mars 2008.

CPAP et PNUD. *Exercice participatif d'analyse des conflits et capacités de paix pour la planification du développement dans la province du Nord-Kivu*. Rapport de recherche, Goma. Avril 2009.

Eastern African Sub-regional Support Initiative for the Advancement of Women (EASSI) et International Alert. *Participation politique des femmes dans les pays sortant d'un conflit dans la région des Grands Lacs en Afrique*. Rapport de l'Atelier de consultation, Kampala, Ouganda. 28-30 août 2007.

Englebert (P.). *A research note on Congo's nationalist paradox*. Review of African Political Economy, Carfax publishing, Abingdon, n°93/94. 2002.

Gouzou (J.), Eriksson-Baaz (M.) et Olsson (A-M.). *Gender Country Profile : The Democratic Republic of Congo (DRC)*. Recherche commissionnée par ASDI/SIDA, Stockholm. Juin 2009.

Gouzou (J.) et Van der Schoot (Y.). *Analysis of Civil Society during the Transition Period in DRC*. Recherche commissionnée par ASDI/SIDA, Stockholm. 2006.

Huggins (C.). *Land in Return, Reintegration and Recovery Processes: Some Lessons from the Great Lakes Region of Africa* in Sara Pantuliano (ed) *Uncharted Territory: Land, Conflict and Humanitarian Action*. Practical Action, Rugby. 2009.

Human Rights Watch. *On va vous écraser : La restriction de l'espace politique en République démocratique du Congo*. New-York. Novembre 2008.

International Alert. *Les mots qui tuent : rumeurs, préjugés, stéréotypes et mythes parmi les peuples des Grands Lacs d'Afrique*. Londres. 2007.

- Médart (J-F). *L'État patrimonialisé*. Politique Africaine, Karthala, Paris, n°39. Octobre 1990.
- Mongo (E.), Nkoy Elela (A.) et Van Puijenbroek (J.). *Conflits fonciers en Ituri : Poids du passé et défis pour l'avenir de la paix*. Réseau Haki na Amani et IKV Pax Christi, Bunia. Décembre 2009.
- Morvan (H.). *Réinventer le quotidien : la cohabitation de la population civile et des combattants maï-maï au Kivu*. Life & Peace Institute, Uppsala. 2005.
- Nzweve (J.L.K.) *Commercialisation collective, mouvement paysan et transformation rurale au Nord-Kivu in Initiatives de développement et transformation sociale en milieu rural au Sud-Kivu*. Cahier du CERPRU, Bukavu, n°19. Mars 2010.
- Paluku Mastaki (C.) et Kibambi Vake (C.). *Droit écrit et droit coutumier en RDC : principe d'articulation. Réflexions inspirées par une enquête foncière dans le Masisi*. Étude juridique, Aide et action pour la paix, Goma, n°3. Avril 2008.
- Pèlerin (E.). *Étude sur la problématique foncière au Nord-Kivu*. Rapport de recherche coordonné par CCFD et FAT. Janvier 2010.
- Poulligny (B.). *Civil Society and Post-Conflict Peace Building: Ambiguities of International Programs Aimed at Building 'New Societies' in Post-conflict peace building: How to gain sustainable peace? Lessons learnt and future challenges*. Actes de conférence, Graduate Institute of International Studies, Geneva. October 2004.
- Raeymaekers (T.). *The power of protection: governance and transborder trade on the Congo-Uganda frontier*. Thèse de doctorat (non publié), Université de Gand, Gand. 2007.
- Romkema (H.). *An analysis of the civil society and peace building prospects in the North and South-Kivu*. Étude commissionnée par Life & Peace Institute, Uppsala. Novembre 2001.
- Romkema (H.) et Vlassenroot (K.). *Local governance and leadership in DRC*. Étude commissionnée par Oxfam-Novib, La Haye. Mai 2007.
- Union Paysanne pour le Développement Intégral. *Violence et Insécurité à Nindja/Kaniola : Le phénomène Rasta*. Life & Peace Institute, Uppsala. 2009.
- Vahamwiti (J.M.C.). *Leadership associatif et autopromotion paysanne. Étude comparative des associations coopératives, des comités villageois de développement et des radio-clubs : Cas du Nord-Kivu/Zaire*. Mémoire, Université Lumière Lyon II, Lyon. Septembre 1996.
- Vlassenroot (K.) et Huggins (C.). *Land, migration and conflict in eastern DRC* in Huggins (C.) et Clover J. (eds.) *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*. ACTS Press/Institute for Security Studies, Nairobi/Pretoria. 2005.
- Watts (M.). *The sinister political life of community economies of violence and governable spaces in the Niger Delta, Nigeria*. Working Paper, Institute of International Studies, University of California, n°3. 2004.

## Rapports non publiés et documents internes

- Action pour la paix et la concorde. *Rapport de la table ronde sur la paix et la sécurité en territoire de Kalehe*. Rapport d'activité, Bukavu. Juillet 2009.

ADEPAE, Arche d'alliance et RIO. *Au-delà des groupes armés : conflits locaux et connexions sous-régionales : l'exemple d'Uvira et Fizi/Sud-Kivu*. Rapport provisoire. Life & Peace Institute, Bukavu. Novembre 2009.

ADEPAE, Arche d'alliance et RIO. *Rapport du dialogue intercommunautaire entre les communautés des territoires d'Uvira et Fizi*. Rapport d'activité, Bukavu. Mars 2010.

Budge-Reid (H.), Kabirigi, (J-P.), Bourque, (A.), Brittain (V.) et Tshionza (G.). *Civil society and peace building in the DRC : a review of contexts and donor challenges for support to civil society and peace building in the DRC*. Étude commissionnée par DFID. 2003.

Campagne pour la Paix. *Concertation des initiatives de paix au Nord-Kivu*. Rapport d'activité. Rapport d'activité, Goma. Août 2001.

Candeias (S.) (sous la dir.). *Étude anthropologique. Les mécanismes extra-juridictionnels de réponses aux violences sexuelles à l'Est de la RDC*. Ministère de la Justice de la RDC et REJUSCO, Goma. Mars 2010.

FAT, FOPAC et SYDIP. *Rapport de l'atelier sur le projet d'amendement de la loi foncière et contribution à l'élaboration d'un code agricole équitable en RDC : Propositions du Nord-Kivu*. Rapport d'activité. Goma. 2007

Réseau d'innovation organisationnelle. *Recensement des acteurs de paix en préparation d'un symposium sur l'éducation à la paix*. Rapport d'activité, Bukavu. 2003.

Sango Alo-I-Bya (S.). *Les modes traditionnels de résolution des conflits chez les Babembe*. Travail de fin de graduat, Centre universitaire de paix, Bukavu. Septembre 2001.

Union paysanne pour le développement intégral :

- *Compte-rendu de la table ronde sur la Violence et l'Insécurité à Nindja/Kaniola : le Phénomène Rasta*. Rapport d'activité, Bukavu. Février 2008.
- *Rapport de l'atelier d'évaluation des commissions de suivi des recommandations de la table ronde*. Rapport interne, Bukavu. Décembre 2008.
- *Rapport d'évaluation des Centres Permanents de Paix*. Rapport interne, Bukavu. Décembre 2009.
- *Rapport des activités de désengagement d'UPDI*. Rapport interne, Bukavu. Mai 2010.

World Bank. *Civil Society and Extractive Industries in the Democratic Republic of Congo*. Rapport non publié. Mai 2010.

## Sites Internet

<http://www.crisisgroup.org>

<http://monuc.unmissions.org>

<http://www.rdc-humanitaire.net>

<http://www.societecivile.cd>

<http://www.starec.cd>

## Annexe

### Liste nominative des organisations

1. 3TAMIS, Centre de production vidéo participative
2. AAP, Aide et action pour la paix
3. ADDF, Association pour la défense des droits de la femme
4. ADECOP, Action pour le développement des communautés paysannes
5. ADEPAE, Action pour le développement endogène et la paix
6. ADIF, Association pour le développement intégré et intégral de Fizi
7. ADIKIVU, Actions pour le développement intégré au Kivu
8. AFDI, Action des femmes pour le développement intégral
9. AFEC, Association des femmes chrétiennes
10. AFECEF, Association des femmes cadres pour l'épanouissement intégral de la femme
11. AFEM/SK, Association des femmes des médias du Sud-Kivu
12. AFIP, Action des femmes pour les initiatives de paix
13. AFPSC, Association féministe pour le progrès social et culturel
14. AHDI, Action humanitaire pour le développement intégral
15. AIOD, Action pour l'intégration de l'ouest (Beni-Lubero) au développement
16. AJD, Action jeunesse et développement
17. AJERH, Association des jeunes pour la défense des droits de l'enfant et la lutte contre le racisme et la haine
18. AMUD, Association des mamans unies pour le développement
19. ANAMAD, Association nationale de mamans pour l'aide aux déshérités
20. APADER, Alliance paysanne pour le développement rural
21. APC, Action pour la paix et la concorde
22. APD, alliance pour la paix et le développement
23. APDEV, Action pour la paix et le développement
24. APRODEPED, Action pour la promotion et la défense des droits des personnes défavorisées
25. Arche d'alliance, Association de défense des droits humains.
26. ASEFEM, Action socio-économique en faveur des femmes marginalisées
27. ASMA, Association de soutien aux mamans
28. ASP, Action solidaire pour la paix
29. ASPD, Action sociale pour la paix et le développement
30. ASSADHO, Association africaine de défense des droits humains
31. ASSK, Association des scouts du Sud-Kivu
32. ASSODIP, Association pour le développement des initiatives paysannes
33. AVIGUITURI, Association des victimes de la guerre de l'Ituri
34. BAP, Les Bâisseurs de la paix
35. BCSC, Bureau de la coordination de la société civile
36. BEDE, Bureau d'étude et de développement de l'Église 5e communauté CELPA
37. Barza des femmes pour la paix, association de promotion de la participation de la femme.
38. BOAD, Bureau œcuménique d'appui au développement
39. BVES, Bureau pour le volontariat au service de l'enfance et de la santé
40. CACUDEKI, Centre d'animation pour la culture et le développement de Kirumba
41. CADERCO, Centre d'appui pour le développement rural communautaire
42. CADI, Comité d'action pour le développement intégral
43. CADIMR, Centre d'appui pour le développement intégral en milieux ruraux
44. CAF, Collectif des associations féminines
45. CAFED, Collectif des associations féminines pour le développement
46. CAFEJUCO, Association des femmes juristes congolaises
47. CAMPS, Centre d'assistance médico-psychosocial
48. CAREP, Centre africain de recherche pour la paix
49. CAU, Collectif Alpha Ujuvi
50. CBNRM, Comité de base pour la gestion communautaire des ressources naturelles de Mwenga
51. CCAAP, Comité de coordination des actions de paix
52. CDJP, Commission diocésaine justice et paix

53. CEDAC, Centre d'étude, documentation et animation civique
54. CEFAD, Centre de formation et d'appui au développement durable
55. CEJA, Centre d'études juridiques appliquées
56. CENADEP, Centre national d'appui au développement et à la participation populaire
57. Centre Olame, coordination des activités féminines au sein de l'archidiocèse de Bukavu
58. CEPAC, 8e communauté de l'église pentecôtiste en Afrique centrale
59. CEPROSSAN, Centre de promotion socio-sanitaire
60. CERPRU, Centre de recherche pour la promotion rurale
61. CERUKI, Centre de recherche universitaire au Kivu
62. CIP/FAB, Centre d'intégration psychologique / Facultés africaines Bakhita
63. CJP/COMICO, Commission justice / Communauté islamique du Congo
64. CJPSC, Commission justice, paix et sauvegarde de la création
65. CMLC, 26e communauté méthodiste libre du Congo
66. CODEO-Advocacy, Comité d'observation des droits des enfants orphelins du VIH-SIDA
67. COPADI, Construisons la paix et le développement
68. COPAH, Commission œcuménique de pacification et d'assistance humanitaire
69. COPARE, Conseil pour la paix et la réconciliation
70. COWADER, Confédération des organisations coopératives de Walikale pour le développement intégral
71. CPDAC, Centre pour la paix et le développement en Afrique centrale
72. CPDH, Centre pour la paix et les droits de l'homme
73. CPP, Campagne pour la paix
74. CRAD/ISDR, Cellule recherche - action - développement / Institut supérieur de développement rural
75. CRC, Centre résolution conflits
76. CRONGD, Conseil régional des organisations non gouvernementales de développement
77. CUP, Centre universitaire de paix
78. Dauphins, association paix et réconciliation qui travaille dans la ligne d'action des archevêques Munzihirwa et Kaliko
79. DFJ, Dynamique des femmes juristes
80. DGPA, Dynamique des groupes des peuples autochtones
81. DSF, Dynamique synergie des femmes
82. Ek'Abana, Foyer d'accueil des « filles-sorcières ».
83. Elimu, Association de développement.
84. EMI, Eben Ezer Ministry International
85. Emo-ya-Mbondo, Mutuelle Babembe.
86. ETN, Equipe d'éducation et d'encadrement des traumatisés
87. FAT, Forum des amis de la terre/Grands-Lacs
88. FEPSI, Femmes engagées pour la promotion de la santé intégrale
89. FIP/Nord-Kivu, Fraternité internationale des prisons
90. FJDF, Femmes juristes pour les droits de la femme et de l'enfant
91. FOCV, Fight and Other Catastrophe's Victims
92. FOPAC, Fédération des organisations des producteurs agricoles du Congo
93. FOPRADI, Foyer pour la promotion paysanne et la redynamisation des actions pour le développement intégral
94. Forever Peace Africa
95. FYDHO, Fondation Yira des droits de l'homme
96. GADHOP, Groupe d'associations de défense des droits de l'homme et de la paix
97. GASAP, Groupe d'actions socio-agro-pastorales
98. GEAD, Groupe d'études et d'actions pour un développement bien défini
99. GIDNKI, Groupe d'Intérêt et de défense pour le développement du Nord-Kivu
100. Groupe Jérémie, association de défense des droits humains et d'éducation civique
101. GLHRP, Great Lakes Human Rights Program
102. GRACE, Groupe d'appui - conseil aux réalisations pour le développement endogène
103. Groupe Milima, association de développement
104. HDW, Human Dignity in the World
105. Héritiers de la justice, association de défense des droits humains.
106. ICJP, Initiative congolaise pour la justice et la paix
107. IFDP, Innovation et formation pour le développement et la paix
108. IFED, Intégration de la femme au développement
109. IJAD, Initiation des jeunes aux activités de développement
110. INECOM, Innovation d'évolution dans une communauté responsable
111. IPHAD, Intégration des Pygmées et des handicapés au développement
112. JEDHO, Juristes engagés pour la défense des droits de l'homme

113. La Colombe, réseau des organisations de paix au Nord-Kivu
114. LAV, Laissez L'Afrique vivre
115. LINAJEUN, Ligue nationale et d'appui aux initiatives des jeunes en RDC
116. LLB, Ligue pour la lecture de la Bible
117. LOFEPACO, Ligue des organisations des femmes paysannes du Congo
118. LPC, Let's Protect Children
119. MESEP, Messagers pour l'éducation et la sensibilisation à la paix
120. MIJAS, Mission de Jacobins sages
121. MSV, Monde sans violence
122. OGP, Observatoire gouvernance et paix
123. OLPD, Opération la paix pour le développement
124. PAD, Programme d'appui au développement durable
125. PAP/RDC, Programme d'assistance aux Pygmées
126. PARDE, Parlement d'enfants
127. PAVEFIC, Programme d'appui aux femmes victimes des conflits et catastrophes
128. Pax Christi, Groupe local affilié à Pax Christi International
129. PDH, Promotion de la démocratie et protection des droits humains
130. PEAC, Province de l'église anglicane du Congo / Programme de santé et VIH
131. PEDER, Programme diocésain d'encadrement des enfants de la rue
132. PFNDE, Plate-forme des femmes du Nord-Kivu pour un développement endogène
133. Pole Institute, Institut interculturel dans la région des Grands Lacs.
134. PPSSP, Programme de promotion des soins de santé primaire
135. PREPPYG, Association paysanne pour la réhabilitation et la protection des Pygmées
136. PRODES, Programme de développement social
137. RACID, Réseau d'actions citoyennes pour la démocratie
138. RADHOSKI, Réseau des associations des droits de l'homme du Sud-Kivu
139. REID, Réseau d'initiatives locales pour un développement durable
140. Réseau WIMA, Watu Imara kwa Maendeleo na Amani
141. RFDA, Réseau des femmes pour le développement
142. RFDP, Réseau de femmes pour la défense des droits et la paix
143. RFEDI, Réveil des femmes pour le développement intégré
144. SAFDF, Solidarité des associations féminines pour les droits de la femme et de l'enfant
145. SAFEDI, Syndicat des associations des femmes pour le Développement Intégré
146. SAJ, Synergie pour l'assistance judiciaire aux victimes des violations des droits humains
147. SAMPGL, Synergie des artistes musiciens pour la paix dans les Grands-Lacs africains
148. SAPIN, Solidarité agricole pour le progrès intégral
149. SARCAF, Service d'accompagnement et de renforcement des capacités d'autopromotion de la femme au Sud-Kivu
150. SEDI, Solidarité échange pour le développement intégral
151. SFVS, Synergie des femmes pour les victimes des violences sexuelles
152. SIPROFFA, Soutien aux initiatives promotionnelles de la femme et famille
153. SOCOODEFI, Solidarité et coopération pour le développement de Fizi
154. SOFEPADI, Solidarité féminine pour la paix et le développement intégral
155. SOFIBEF, Solidarité des femmes de Fizi pour le bien-être familial
156. SOPADI, Solidarité et paix pour le développement intégré
157. SOPROP, Solidarité pour la promotion sociale et la paix
158. SOS Village d'enfants, structures d'accueil des enfants orphelins.
159. SPAR, Syndicat Paysan et artisan
160. SPR, Synergie pour la paix et la réconciliation des peuples des Grands-Lacs d'Afrique
161. SYDIP, Syndicat de défense des intérêts paysans
162. SYFED, Syndicat des femmes défavorisées
163. SYNECAT, Syndicat national des écoles conventionnées catholiques
164. SYNEP, Syndicat national des écoles conventionnées protestantes
165. TPD, Tous pour la paix et le développement
166. UCPDDH, Union chrétienne pour le progrès et la défense des droits de l'homme
167. UGEAFI, Union des groupes d'études et d'actions pour le développement de Fizi
168. UJADP, Union des jeunes artistes dessinateurs et peintres
169. UPDDHEGL, Union pour la protection et la défense des droits humains et l'environnement
170. UWAKI, Umoja wa Wanawake wa Kivu (Union des femmes du Kivu)
171. VICO, Villages cobaye





**International Alert.**

346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom

Tel +44 (0)20 7627 6800, Fax +44 (0)20 7627 6900, Email [general@international-alert.org](mailto:general@international-alert.org)

[www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

ISBN: 978-1-906677-78-7