

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2014

*Volume XV*

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# QUE SIGNIFIE LA PAIX EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ?

DES PERSPECTIVES LOCALES  
SUR LES STRATÉGIES INTERNATIONALES

PAR

SARA HELLMÜLLER (\*)

L'histoire de la République démocratique du Congo (RDC) semble être une succession de conflits violents et de négociations de paix : peu après qu'un conflit éclate, des pourparlers sont engagés, des accords sont signés et le pays semble retrouver le calme. Toutefois, ce dernier n'est souvent qu'apparent et les troubles recommencent dans d'autres parties du pays, parfois même alors que les négociations sont encore en cours. Qu'est-ce qui fait que la RDC ne semble pas trouver la paix ? Pourquoi des accords de paix deviennent-ils souvent caducs peu de temps après leur signature ? Et pourquoi la violence continue-t-elle dans de nombreux endroits alors même qu'on ne peut affirmer que le pays dans son ensemble est en guerre ? Une multitude d'auteurs ont écrit sur la crise en RDC. Ils avancent des explications diverses sur les raisons qui font que la RDC ne semble pas trouver la paix : ces contributions analysent la

(\*) Doctorante à l'Université de Bâle (Suisse), affiliée à l'Université de Bunia (République démocratique du Congo). L'auteur remercie Séverine Autesserre, Julie Bernath, Rachel Gasser et Alexandra Novosseloff pour leurs commentaires aux versions préliminaires de cet article. Elle remercie aussi les nombreuses personnes qui l'ont aidée dans ses recherches sur le terrain, notamment Jean-Louis Bamuhiga, Camilla Dogliotti, Cyprien Gangnon, Eric Mongo Malolo et Pacifique Musaghi Kubota Freddy, ainsi que le Fonds national suisse de la recherche scientifique et la Freie Akademische Gesellschaft Basel, pour leur soutien à cette recherche. Le contenu de cet article n'engage que son auteur.

faiblesse de l'Etat (1), l'exploitation des ressources naturelles (2) ou les causes et dynamiques locales de la violence (3). Chacun de ces aspects explique une partie des racines de la guerre en RDC. La crise actuelle ne peut cependant s'expliquer par une seule cause, mais en analysant l'interaction entre ces différentes causes.

Ce qui demeure souvent absent de ces analyses, ce sont les perspectives locales sur le conflit en RDC, c'est-à-dire ce que les personnes au niveau des communautés – qui ne font ni partie de l'élite politique, sociale ou intellectuelle ni des groupes combattants – perçoivent. Ces perspectives sont très diverses, mais on peut y déceler un certain nombre de traits communs. A partir de sources littéraires ainsi que d'entretiens menés sur place en 2011, 2012 et 2013, cet article essaie d'intégrer ces perceptions locales dans les récits actuels de la crise. Après un bref aperçu historique du conflit, il considère les explications basées sur la faiblesse de l'Etat, puis l'exploitation des ressources naturelles, en analysant leurs fondements théoriques et leurs différences par rapport aux lectures faites par la population locale. L'article montre, enfin, comment les réponses données aux crises en RDC se sont souvent concentrées sur les acteurs armés et les élites politiques, d'avantage qu'on a écouté les populations locales et traité des causes et perspectives locales de la guerre. Il plaide ainsi pour une stratégie qui rende le processus de paix plus local afin de trouver une solution durable à ces crises récurrentes.

#### APERÇU HISTORIQUE

On peut situer l'origine de la crise actuelle à l'est du Congo au premier conflit qui commença en 1996 et se termina avec la chute du président Mobutu Sese Seko. Laurent Désiré Kabila remplaça ce dernier en tant que chef d'Etat en 1997, notamment grâce aux soutiens du Rwanda et de l'Ouganda. Un an plus tard, Kabila rompit ses relations avec ces deux pays, lesquelles créèrent en représailles un groupe armé contre lui : le Rassemblement congolais pour

(1) René LEMARCHAND, « The Democratic Republic of Congo : from collapse to potential reconstruction », Occasional Paper, Centre of African Studies, University of Copenhagen, 2001 ; Denis TULL, « A reconfiguration of political order ? The state of the state in North Kivu », *African Affairs*, vol. CII, n°408, 2003, pp. 429-446 ; Thomas TURNER, *The Congo Wars : Conflict, Myth and Reality*, Zed Books Ltd, Londres, 2007 ; Stein Sundstol ERIKSEN, « The liberal peace is neither: peacebuilding, state building and the reproduction of conflict in the Democratic Republic of Congo », *International Peacekeeping*, vol. XVI, n°5, 2009, pp. 652-666 ; Pierre ENGLEBERT / Denis M. TULL, « Postconflict reconstruction in Africa : flawed ideas about failed states », *International Security*, vol. XXXII, n°4, 2008, pp. 106-139 ; Theodore TREFON, « Uncertainty and powerlessness in Congo 2012 », *Review of African Political Economy*, vol. XL, n°135, 2013, pp. 141-151.

(2) Ola OLSSON / Fors Heather CONGDON, « Congo : the prize of predation », *Journal of Peace Research*, vol. XLI, n°3, 2004, pp. 321-336 ; Thomas TURNER, *op. cit.* ; Dan FAHEY, *Guns and Butter : Uganda's Involvement in Northeastern Congo*, African Studies Association, New Orleans, 2009 ; Thomas TURNER, *Congo*, Polity Press, Cambridge, 2013.

(3) Emeric ROGIER, « Cluttered with predators, godfathers and facilitators : the labyrinth to peace in the Democratic Republic of Congo », Working Paper, vol. 23, 2003 ; Koen VLASSENROOT / Timothy RAEYMAEKERS, *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Academia Press, Gent, 2004 ; Séverine AUTESSERRE, *The Trouble with the Congo : Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge University Press, New York, 2010.

la démocratie (RCD). En parallèle, l'Ouganda soutint également la formation d'un autre groupe, le Mouvement de libération du Congo (MLC), dans la province de l'Équateur. Ces deux groupes relancèrent la rébellion. Peu après le début de cette seconde guerre en RDC, les négociations de paix débutèrent à Lusaka en 1999 : les parties signèrent un accord de cessez-le-feu dans lequel était décidé, *inter alia*, de demander le déploiement d'une mission de maintien de la paix et de tenir un dialogue national. La même année, le Conseil de sécurité des Nations Unies créa la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC, puis MONUSCO à partir de 2010), par la résolution 1 279 (30 novembre 1999). Le dialogue national fut tenu et les parties se réunirent, après quelques rencontres de préparation, à Sun City en Afrique du Sud. Un accord de paix fut signé par les parties en décembre 2002, suivi d'un acte final en avril 2003, prévoyant la réunification du pays, la réconciliation nationale et un gouvernement transitoire. Les élections de 2006, remportées par Joseph Kabila (4) mirent formellement fin à la transition.

Cependant, la paix – quoique maintenue au niveau national – ne fut pas stable au niveau local (5). Dans le district de l'Ituri, par exemple, le conflit arriva à son point culminant après la signature de l'accord de Sun City. Les massacres furent tellement atroces qu'ils menacèrent de déclencher une autre guerre au niveau national. En réponse, le Conseil de sécurité des Nations Unies demanda le déploiement d'une « force multinationale intérimaire d'urgence », qui, menée par l'Union européenne (opération Artémis), fut habilitée à utiliser la force si nécessaire pour assurer la protection des civils (6). Le mandat de la MONUC fut également renforcé, puisqu'on lui permit d'« *utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat dans le district de l'Ituri* » (7). En outre, se tinrent des négociations de paix spécifiques pour le district.

Dans les deux provinces des Kivus, la création par Laurent Nkunda, le 26 juillet 2006, d'un groupe rebelle, le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), provoqua le retour de la violence massive, principalement entre le CNDP et l'armée congolaise. Nkunda signa le 23 janvier 2008 l'acte d'engagement pour une cessation des hostilités dans les Kivus avec le gouvernement et d'autres groupes armés. La même année, fut également conclu un accord entre le Rwanda et la RDC. Pourtant, la violence éclata de nouveau, rendant nécessaire l'ouverture d'une autre phase de négociations, qui se termina le 23 mars 2009 avec un accord de paix entre le CNDP et le gouvernement congolais. Ces divers accords entre les gouvernements congolais et rwandais et le CNDP créèrent un cadre prévoyant l'intégration politique et militaire du CNDP, des clauses spécifiques pour l'amnistie et la libération de prisonniers

(4) Son père, Laurent Désiré Kabila, fut assassiné en 2001.

(5) Séverine AUTESSERRE, *op. cit.*.

(6) Résolution 1 484 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 2003.

(7) Résolution 1 493 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 2003.

politiques, une action militaire contre les milices (8), ainsi que la reconstruction et la stabilisation afin de restaurer l'autorité de l'État (9).

Ce cadre visant à la pacification de la région ne réussit pourtant pas à stabiliser le Congo. Au contraire, les élections de 2011, entachées de plusieurs fraudes, furent le prélude à un nouveau cycle de violence. Les pays occidentaux en profitèrent pour accentuer la pression sur Kabila afin d'arrêter Bosco Ntaganda, accusé de crimes contre l'humanité en Ituri et sous mandat d'arrestation de la Cour pénale internationale (CPI). Ayant fui l'Ituri sous la pression de la MONUC et des gouvernements congolais et ougandais, Ntaganda s'allia à Nkunda en 2006 et joua un rôle important au sein du CNDP (10). Il fut réintégré dans les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) par l'accord du 23 mars 2009. Alors que Kabila s'opposait à l'arrestation de Ntaganda par la CPI en invoquant la contribution de ce dernier à la stabilité de la région, après les élections en 2011, il ordonna son arrestation afin de regagner en légitimité auprès des pays occidentaux. Suite à ce tournant politique initié par Kabila, les premiers soldats commencèrent à désertre l'armée nationale. Le Président congolais réagit de façon dure, menaçant tout déserteur de tomber sous le coup de la justice militaire. Il déclara aussi que des ex-CNDP pourraient désormais être déployés en dehors des Kivus, allant ainsi à l'encontre des garanties données auparavant aux officiers du CNDP d'être basés dans leurs zones d'origine (11). Ce changement fâcha le Rwanda, qui commença à soutenir le M23 créé en mai 2012 par Bosco Ntaganda et Sultani Makenga. La revendication principale de ce mouvement est le respect de l'accord signé le 23 mars 2009 (12).

Suite à la publication de divers rapports par le Groupe d'experts des Nations Unies (13) et Human Rights Watch (14) démontrant la participation du Rwanda à la création du M23, l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas suspendirent leur aide financière au Rwanda. En outre, un accord-cadre de paix, de sécurité et de coopération pour la RDC et la région fut signé le 24 février 2013 par onze États de la région et quatre organisations internationales et régionales (15). Dans cet accord, les acteurs promirent entre autres de ne plus soutenir des groupes armés sur le territoire d'un autre État. Le fait

(8) Principalement les Forces démocratique pour la libération du Rwanda (FDLR).

(9) International Crisis Group, « Eastern Congo : why stabilisation failed », *Africa Briefing*, vol. I, 2012, p. 2.

(10) Jason STEARNS, « From CNDP to M23 : the evolution of an armed movement in Eastern Congo », Rift Valley Institute – Usalama Project, Rift Valley Institute, Londres, 2012, p. 26.

(11) *Ibid.*, p. 35.

(12) Dans des déclarations officielles, les membres du M23 accusèrent Kinshasa de ne pas avoir tenu ses engagements, en particulier de garder pratiquement tout le contrôle sur l'armée et de n'avoir intégré le CNDP qu'au niveau provincial (cf. International Crisis Group, *op. cit.*, p. 2) et non dans les positions-clefs promises (cf. Jason Stearns, *op. cit.*, p. 35).

(13) Rapport de mi-mandat du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo conformément au paragraphe 5 de la résolution 2 078 (2012), S/2013/433 (2013).

(14) Human Rights Watch, *DR Congo : War Crimes by M23, Congolese Army – Response to Crisis in East Should Emphasize Justice*, 2013.

(15) L'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union africaine (UA), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL).

que Ntaganda se tourna vers des officiers rwandais après une division avec Sultani Makenga, mais sans obtenir d'aide, montre que le Rwanda tint dans un premier temps ses promesses. C'est ainsi que Ntaganda se réfugia dans l'ambassade américaine à Kigali en mars 2013 (16).

Au même moment, suite à la marche sur Goma par le M23 en novembre 2012, des négociations entre ce dernier et le gouvernement congolais furent entreprises, conduisant à la signature d'un cessez-le-feu. Le M23 se retira ensuite de Goma, mais continua à entraîner des forces et à développer son aile politique (17). Le déploiement d'une brigade d'intervention au sein de la MONUSCO avec des soldats d'Afrique du Sud, de Tanzanie et du Malawi fut autorisé par la résolution 2 098 du Conseil de sécurité le 28 mars 2013 (18). Cette dernière, ainsi qu'une armée nationale restructurée permirent au gouvernement de faire des avancées militaires importantes. Conjointement à une baisse du soutien de la part du Rwanda, ces développements conduisirent le M23 à déclarer qu'ils cessaient le combat armé et poursuivraient dorénavant leurs objectifs par des moyens politiques. Des déclarations signées à Nairobi par le gouvernement et le M23 dans la nuit du 12 au 13 décembre 2013 mirent formellement fin à la lutte armée du M23. Pourtant, alors que ce processus est prometteur, le pays reste dans un équilibre fragile.

#### UN ETAT TROP FAIBLE ?

A travers l'histoire, de la possession privée du roi Léopold II à la colonisation belge, de l'indépendance au règne du maréchal Mobutu, l'Etat congolais n'a jamais été organiquement lié à sa population (19). Dans les années 1990, le contexte de la crise économique et d'un pouvoir politique ayant du mal à s'assurer de la loyauté de ses sujets permit à ses voisins, surtout l'Ouganda et le Rwanda, d'intervenir en RDC (1996). Depuis, l'absence d'un Etat responsable envers sa population a permis les incursions constantes en RDC de ses voisins jusqu'à aujourd'hui, ainsi que le soutien plus récent du Rwanda et de l'Ouganda au M23. Répondant à cette crise d'autorité, les acteurs internationaux ont promu un Etat selon leurs propres standards, ne tenant pas toujours compte des perceptions locales de la légitimité étatique.

Cette focalisation sur la reconstruction de l'Etat est basée sur la théorie des Etats « faillis ». Cela se démontre dans le fait que la RDC, aussi connue sous l'appellation de « cœur des ténèbres », occupe une place centrale dans une

(16) Ilona AUER-FREGE, « Länderbericht DR Kongo 2013 », *Ökumenische Netz Zentralafrika Länderberichte*, 2013, pp. 1-2.

(17) Jason STEARNS, *op. cit.*, p. 45.

(18) Ilona AUER-FREGE, *op. cit.*, p. 2 ; Denis TULL, « Demokratische Republik Kongo : fehlgeleitete Interventionspolitik », *FriEnt Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung*, vol. V, 2013, p. 8 ; Alexandra NOVOSSELOFF / Mélanie CATHELIN, « La brigade d'intervention de la MONUSCO », Réseau de recherche sur les opérations de paix, 2013.

(19) Miles LARMER / Ann LAUDATI / John F. CLARK, « Neither war nor peace in the Democratic Republic of Congo (DRC) : profiting and coping amid violence and disorder », *Review of African Political Economy*, vol. XL, n° 135, 2013, p. 2.

multitude de publications consacrée aux Etats « déliquescents » (20). L'aspect problématique de cette approche est que ces Etats sont perçus comme faillis non pas en raison de ce qu'ils sont, mais de ce qu'ils ne sont pas, eu égard au modèle occidental de l'Etat wébérien rationnel-légal (21). Au lieu de voir comment les différentes transformations de l'autorité de l'Etat influencent les conditions locales, l'Etat congolais a donc été mesuré par rapport à un idéal – une comparaison par laquelle chaque différence avec ce modèle jugé parfait est considérée comme une insuffisance (22). Ces discussions suggèrent comme solution une reconstruction de l'Etat et la promotion des élections selon des principes libéraux basés sur la théorie de la paix démocratique (23). Par conséquent, la réponse donnée par les acteurs internationaux a été la reconstruction de l'Etat congolais principalement à travers l'organisation d'élections (24).

Ainsi, les élections de 2006 et 2011 furent menées avec un soutien massif des bailleurs de fonds et organisations bi- et multilatérales. Alors qu'en 2006, elles furent considérées comme un grand succès par les observateurs extérieurs, les défis de la gouvernance devinrent plus visibles avec les élections de 2011. Caractérisées par des fraudes massives commises par le gouvernement, elles ont fondamentalement sapé la légitimité externe de Kabila (25). Pour ce qui est de sa légitimité interne, elle s'était érodée bien avant ; aux yeux de la population, les bases mêmes de la légitimité étatique furent construites sur des fondations faibles : cela vient du fait que, localement, l'Etat a une signification autre que celle définie par les théories occidentales fondées sur le credo de la paix démocratique. Ce fait s'observe à deux niveaux : dans la perception de la situation à laquelle la reconstruction de l'Etat devrait répondre et dans la perception de l'instrument même que sont les élections.

### *Un Etat absent ?*

Dans leurs interventions en RDC, les acteurs internationaux semblent souvent avoir l'impression de répondre à un vide en raison de l'absence de structures étatiques visibles selon des perceptions internationales. Fréquemment, ces acteurs parlent d'une absence de l'Etat à l'est de la RDC, impliquant aussi

(20) Kevin C. DUNN, *Imagining the Congo - the International Relations of Identity*, Palgrave Macmillan, New York, 2003, p. 5 ; Ola OLSSON / Fors Heather CONGDON, *op. cit.*, pp. 321-336 ; Thomas TURNER, *op. cit.*, pp. 180-183.

(21) Jean-Germain GROS, « Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti », *Third World Quarterly*, vol. XVII, n°3, 1996, p. 457 ; Susan WOODWARD, « Peacebuilding and 'failed states' : some initial considerations », in Manuel José PUREZA / Marc DUFFIELD, Robert MATTHEWS / Susan WOODWARD / David SOGGE, *Peacebuilding and Failed States: Some Theoretical Notes*, Oficina do CES, 2006, p. 26 ; Patience KABAMBA, « 'Heart of darkness' : current images of the DRC and their theoretical underpinning », *Anthropological Theory*, vol. X, 2010, pp. 265-301.

(22) *Ibid.*, p. 276.

(23) Roland PARIS, « Peacekeeping and the constraints of global culture », *European Journal of International Relations*, vol. IX, n°3, 2003, p. 442 ; Pierre ENGLEBERT / Denis TULL, *op. cit.*, pp. 115-118 ; Edward NEWMAN / Roland PARIS / Oliver RICHMOND, *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, United Nations University Press, New York, 2009, p. 3.

(24) Séverine AUTESSERRE, *op. cit.*, pp. 103-114, et « Dangerous tales : dominant narratives on the Congo and their unintended consequences », *African Affairs*, vol. CXI, n°442, 2012, pp. 17-20.

(25) Miles LARMER *et. al.*, *op. cit.*, p. 5.

une absence d'autorité et de gouvernance. Pourtant, cette conception est erronée, puisque l'Etat n'est ni absent ni le seul agent d'autorité.

Tout d'abord, l'Etat existe « *bel et bien dans l'esprit de l'opinion publique* » (26). Les personnes se réfèrent à l'Etat et ont des revendications politiques. De même, les différents groupes armés, comme le M23, demandent leur intégration dans l'armée étatique, montrant ainsi leur acceptation générale de cette structure. En outre, les forces de l'ordre étatique sont bien présentes dans la vie quotidienne des personnes, mais souvent non comme un facteur protecteur, mais comme un facteur prédateur. La police nationale congolaise (PNC) et les FARDC sont souvent perçues par la population comme des menaces supplémentaires plutôt que comme des acteurs de sécurité. La PNC est crainte pour ses harcèlements. Le plus souvent, quand il y a des vols, les gens ne l'appellent pas, car ils risquent de devoir donner aux policiers le peu que les voleurs leur ont laissé. Pour ce qui est des FARDC, elles sont très dysfonctionnelles. Le processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) ayant été défaillant, il n'a souvent pas pu satisfaire les attentes des ex-milices, suscitant ainsi la dissidence de certaines unités, comme le M23 (27). Les FARDC sont caractérisées par des conditions de vie déplorables et des salaires non payés, ce qui fait que souvent ses soldats se nourrissent en pillant la population (28). De manière régulière, elles commettent des violations graves des droits humains. De ce fait, les zones de leur présence deviennent souvent des zones d'insécurité et d'extorsion pour la population. Parler d'une absence de l'Etat dans un climat pareil semble une aberration selon les perceptions locales.

Ensuite, dans les situations dans lesquelles l'Etat a de faibles capacités, des structures d'autorité ne sont pas simplement absentes. Les communautés affectées par l'instabilité s'organisent très vite en institutions et reproduisent des structures de gouvernance locale. Dans les camps de réfugiés, par exemple, elles élisent souvent un chef, un greffier ou un adjoint pour organiser leur vie et interagir avec l'extérieur. En outre, le système d'autorités coutumières, même s'il a été affaibli par la guerre, demeure important et le premier point de référence et l'instance de résolution de conflits pour la plupart de personnes. Les acteurs internationaux ont souvent ignoré ces initiatives et structures d'autorité locale du fait qu'elles se dissocient des théories occidentales de l'Etat. Cela leur fait rater des occasions de construire la légitimité gouvernementale sur des bases locales.

### *Un gouvernement légitime ?*

L'instrument des élections nationales a rarement réussi à créer un gouvernement légitime selon les perspectives locales. Cela, pour deux raisons principales.

(26) Pierre ENGLEBERT / Denis TULL, « Contestation, négociations et résistance : l'Etat congolais au quotidien », *Politique africaine*, vol. CXXIX, 2013, p. 9.

(27) Miles LARMER *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

(28) International Crisis Group, *op. cit.*, pp. 6 et 11.



En premier lieu, la majeure partie de la population n'associe pas automatiquement les élections à une amélioration de son sort. Six tours d'élections furent tenues sous le règne de Mobutu, mais ceux qui ne votaient pas pour le maréchal étaient menacés de mort (29). En outre, même si les élections en 2006 furent vécues comme un événement majeur sur la route vers la paix, Kabila est souvent perçu comme étant soutenu quasi inconditionnellement par les acteurs occidentaux. Cette perception a clairement été renforcée par les élections de 2011, hautement falsifiées mais sans grande conséquence au niveau international (30). C'est pour cette raison que les élections sont souvent perçues localement comme une manière d'imposer l'autorité du gouvernement plutôt que de fonder un gouvernement légitime (31).

Le second facteur affaiblissant le poids des élections est lié à la taille du pays : dans un pays aussi grand que le Congo, l'établissement de la légitimité gouvernementale est un processus forcément local. Or, les élections locales qui devaient se tenir juste après les élections nationales n'ont pas encore eu lieu à ce jour. Ainsi, au niveau du district et des territoires, les personnes nommées par Kinshasa ne disposent souvent pas de légitimité locale. Cet état de fait entraîne « *un manque de leadership responsable au niveau local et national et une centralisation extrême du pouvoir formel à Kinshasa* » (32). Cette centralisation est aussi conditionnée par le fait que le gouvernement n'a pas mis en œuvre la loi sur la décentralisation qui aurait dû entrer en vigueur le 15 mai 2010.

Un plan congolais de stabilisation et de reconstruction (STAREC), soutenu par la stratégie internationale d'appui à la sécurité et la stabilisation (ISSSS), devait fournir d'autres éléments de reconstruction de l'État, au-delà des élections. Pourtant, l'effet de ces efforts s'est surtout ressenti au niveau de l'infrastructure, avec des investissements dans la construction de bureaux administratifs, prisons et autres, sans que cela s'accompagne de réformes et de la formation professionnelle nécessaires (33). Ainsi, la légitimité locale des structures étatiques n'a souvent pas été établie.

#### UN TERRITOIRE TROP RICHE ?

Presque aucun récit sur la RDC n'omet de mentionner combien les ressources naturelles sont devenues un facteur important de la violence qui secoue le pays. Des auteurs divers montrent comment l'exploitation de ces ressources est consi-

(29) International Crisis Group, « Congo's elections : making or breaking the peace », *Africa Report*, 2006, p. 1.

(30) Cela n'implique pas que les acteurs internationaux aient ignoré les fraudes, mais, par manque d'alternative, l'acceptation des élections fut aussi une stratégie pour promouvoir d'autres réformes.

(31) Denis M. TULL, « Troubled state-building in the DR Congo : the challenge from the margins », *Journal of Modern African Studies*, vol. XLVIII, n°4, 2010, p. 657.

(32) Emily PADDON / Guillaume LACAILLE, « Stabilising the Congo », *Forced Migration Policy Briefing* (Oxford Department of International Development Refugee Studies Centre), University of Oxford, Oxford, 2011, p. 19.

(33) International Crisis Group, « Eastern Congo... », *op. cit.*, pp. 8-9.

dérée comme une cause première de la violence dans le discours public (34). Ce fait peut être relié à la théorie de l'avidité (« *greed theory* ») développée à l'origine par Paul Collier et Anke Hoeffler (35). Ces derniers affirment que les guerres civiles sont principalement motivées par les tentatives des groupes armés de piller les ressources naturelles, plutôt que par des griefs (*grievance*) d'ordre identitaire, social ou encore de classe. Cette théorie a été bien accueillie par les décideurs politiques, étant donné qu'une telle simplification du conflit en réduit aussi le défi politique, puisqu'il semble moins complexe qu'un conflit ayant des causes identitaires, religieuses, historiques ou autres (36). Ainsi, une analyse basée sur la lutte pour les ressources naturelles indique des points d'entrée précis pour des acteurs de consolidation de la paix (37).

La RDC semble illustrer de manière exemplaire la théorie de Collier et Hoeffler, avec ses milices et réseaux économiques transnationaux (38). Pendant la guerre, les groupes armés à l'Est développèrent des stratégies extractives en exploitant des ressources naturelles et en collectant des taxes aux aéroports, aux sites miniers et aux frontières. La compétition pour le contrôle des territoires et, avec ces derniers, les ressources naturelles, reste féroce. Thomas Turner soutient que la menace de Kabila de transférer des ex-CNDP intégrés dans la FARDC hors des Kivus, donc loin de leurs zones de contrôle sur les mines, a été à l'origine de la mutinerie du M23 (39). La stratégie des Nations Unies semble également reposer sur la supposition que la constitution des milices aussi bien que l'interférence des pays voisins sont presque exclusivement motivées par le souci de piller les ressources (40). Comme le dit le premier rapport du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la RDC, « *les principaux motifs du conflit en République démocratique du Congo sont devenus l'accès à cinq ressources minérales de première importance – colombo tantalite, diamant, cuivre, cobalt et or –, ainsi que le contrôle et le commerce de ces matières* » (41). Ces aspects montrent que, pour les observateurs internationaux, le conflit se joue autour de l'exploitation des ressources naturelles (42). Cependant, ces analyses et stratégies ne prennent

(34) Jeroen CUVELIER, « Linking the local to the global : legal pluralism in the DRC conflict », in Koen VLASSENROOT / Timothy RAEYMAEKERS, *op. cit.*, pp. 197-215 ; Laura E. SEAY, « What's wrong with Dodd-Frank 1502 ? Conflict minerals, civilian livelihoods, and the unintended consequences of Western advocacy », *Working Paper* (Center for Global Development, Washington), n° 284, 2013.

(35) Paul COLLIER / Anke HOEFFLER, « Greed and grievance in civil war », *The World Bank Policy Research, Working Paper*, n° 2 355, 2000.

(36) Mats BERDAL, « Beyond greed and grievance – and not too soon. A review essay », *Review of International Studies*, vol. XXXI, 2005, p. 689.

(37) Séverine AUTESSERRE, *op. cit.*, pp. 9-12.

(38) Koen VLASSENROOT / Timothy RAEYMAEKERS, « Le conflit en Ituri », *L'Afrique des Grands Lacs*, 2003, p. 211.

(39) Thomas TURNER, *op. cit.*, p. 163.

(40) Thierry VIRCOULON / Florence LIÉGEAIS, « Violences en brousse : le 'peacebuilding' international face aux conflits fonciers », *Note de l'Ifri*, 2010, p. 214.

(41) Rapport du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo, S/2001/357 (2001), p. 44.

(42) Johan POTTIER, « Emergency in Ituri, DRC : political complexity, land and other challenges in restoring food security », *FAO International Workshop on Food Security in Complex Emergencies: Building Policy frameworks to Address Longer-Term Programming Challenges*, 2003, p. 2.

souvent pas en compte les perspectives locales. Cela s'observe à deux niveaux : dans les réponses données à l'exploitation des ressources naturelles et dans le fait que d'autres ressources naturelles, comme le foncier, sont souvent ignorées.

### *Des réponses appropriées ?*

L'exemple de l'acte « Dodd Franck » adopté en 2010 aux Etats-Unis illustre quelques risques inhérents aux réponses établissant des liens trop simplistes entre les ressources naturelles et les causes du conflit (43). D'après une clause de ce texte, les Etats-Unis doivent entreprendre tout effort possible afin d'assurer que le gouvernement de la RDC tienne pour responsables ceux qui exploitent illégalement les ressources naturelles du pays ; il est également prévu que les entreprises cotées en bourse aux Etats-Unis peuvent marchander des produits composés de minéraux congolais uniquement si elles peuvent prouver que le profit ne bénéficie pas à des groupes armés illégaux. Une telle sensibilisation est fortement louable et la pression ainsi engendrée sur le gouvernement congolais est sûrement un aspect positif.

Pourtant, le Dodd Franck Act a aussi eu deux conséquences problématiques au niveau local. Tout d'abord, il a entraîné un embargo *de facto* sur les mines congolaises puisqu'il est presque impossible de prouver que les minéraux ne passent pas par un groupe armé illégal (44). On oublie souvent que s'il est vrai que l'exploitation des mines ou la taxation du commerce des minéraux par des milices et les FARDC font partie d'une économie de guerre, pour un agriculteur pauvre en ressources, cette même exploitation fait partie de sa stratégie de survie. En fait, la majorité des personnes impliquées dans l'exploitation des ressources naturelles en RDC est motivée par des raisons de survie plutôt que d'avidité (45). De ce fait, suite à la proclamation du Dodd Franck Act, beaucoup de travailleurs ont perdu leur emploi (46) et d'autres ont été détournés vers l'exploitation et l'exportation illégales, notamment vers des marchés asiatiques (47).

La seconde conséquence non intentionnée est liée au fait que la législation Dodd Franck ne parle que des groupes armés non étatiques. Le fait que beaucoup de mines soient contrôlées par les FARDC, également impliquées dans de nombreuses violations de droits humains, est souvent ignoré. Des mines abandonnées par les groupes armés non étatiques en raison de législations comme le Dodd Franck Act peuvent être reprises par les FARDC, ce qui ne réduit donc pas nécessairement les violences subies par les populations et peut même les accroître. Ainsi, il est important de ne pas faire de liens trop simplificateurs : le traitement de la violence en RDC ne peut pas se réduire à une législation

(43) Cf. également Séverine AUTESSERRE, *op. cit.* ; Thomas TURNER, *op. cit.* ; Laura SEAY, *op. cit.*

(44) Laura SEAY, *op. cit.*, p. 5.

(45) Miles LARMER *et. al.*, *op. cit.*, p. 6.

(46) *Id.*

(47) Ilona AUER-FREGE, *op. cit.*, p. 5; OENZ, « Der Rahmenvertrag für Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit zur DR Kongo von Addis Abeba – Auftakt zum nachhaltigen Frieden in der Region der Grossen Seen ? », 2013, p. 7.

telle que le Dodd Franck Act (48). Des mesures contre l'exploitation illégale des ressources naturelles sont donc louables, mais il ne faudrait pas oublier les conséquences problématiques qu'elles peuvent avoir au niveau local. Afin d'être véritablement efficaces, des réformes plus fondamentales et holistiques sont nécessaires. Elles devraient aussi faire profiter les populations locales des ressources abondantes de leur pays.

### *Des réponses holistiques ?*

La focalisation des acteurs internationaux sur la compétition régionale autour des ressources minières conduit souvent à ignorer les conflits locaux autour de la thématique foncière (49). Depuis le règne de Léopold II, la problématique des terres est caractérisée par une dualité basée sur le droit écrit et le droit coutumier. En 1973, Mobutu déclara que toutes les terres appartenaient à l'Etat, lequel pouvait se les approprier à sa guise (50). Dans le même temps, la loi prévoit que les terres occupées par les communautés rurales restent régies par la coutume jusqu'à l'adoption d'une ordonnance, qui n'est en réalité jamais intervenue (51). Compte tenu de ce vide juridique, il existe, pour nombre de terres, deux titres valables : un titre officiel et un titre coutumier selon le premier occupant (52). Ce système a rendu le statut des terres coutumières extrêmement incertain : toute terre possédée sous le droit coutumier pouvait être accordée à quelqu'un d'autre si une commission d'enquête avait établi qu'elle était vacante (53). De ce fait, la problématique foncière est devenue aujourd'hui une des raisons principales des conflits à l'est de la RDC. Pourtant, dans les analyses internationales, cet aspect est souvent ignoré, malgré l'attention accrue qu'y portent les auteurs académiques (54). Les Nations Unies, par exemple la considèrent pas comme relevant non pas de leur responsabilité, mais plutôt de celle des autorités nationales (55).

Récemment, on a prêté plus d'attention à certains aspects des conflits fonciers, pas tant à leurs causes, qu'à leurs conséquences, cela, en raison notamment des flux de réfugiés et de déplacés internes qui retournent dans leurs régions d'origine (56). Cela transparaît dans les rapports du Secrétaire général

(48) Thomas TURNER, *op. cit.*, p. 167.

(49) Par exemple, les conflits entre communautés, entre migrants et autochtones, entre missions religieuses et communautés, entre concessionnaires et communautés, entre éleveurs et agriculteurs, les conflits de jouissance, les conflits autour des concessions ou encore autour des pâturages collectifs. Cf. Eric MONGO / Arthur Désiré NKOY ELELA / Joost van PULJENBROEK, « Conflits fonciers en Ituri – Poids du passé et défis pour l'avenir de la paix », *IKV Pax Christi*, Bunia, 2009, p. 6.

(50) *Ibid.*, p. 18.

(51) Thierry VIRCOULON / Florence LIÉGOIS, *op. cit.*

(52) Jeswald W. SALACUSE, *The National Land Law System of Zaire*, University of Wisconsin Land Tenure Center/USAID, Kinshasa, 1985, pp. 29 et 31.

(53) Johan POTTIER, *op. cit.*, p. 4.

(54) Koen VLASSENROOT / Timothy RAEYMAEKERS, *op. cit.* ; Séverine AUTESSERRE, *op. cit.* ; Thierry VIRCOULON / Florence LIÉGOIS, *op. cit.*

(55) Thierry VIRCOULON, « L'Ituri ou la guerre au pluriel », *Afrique contemporaine*, vol. III, n°215, 2005, p. 143 ; Thierry VIRCOULON / Florence LIÉGOIS, *op. cit.*, p. 213.

(56) Sara HELLMÜLLER, « The power of perceptions : localizing international peacebuilding approaches », *International Peacekeeping*, vol. XX, n°2, 2013, p. 226.

des Nations Unies au Conseil de sécurité, ainsi que dans les mandats successifs de la MONUC/MONUSCO et leurs renouvellements. Les deux séries de textes ne mentionnent que très rarement les conflits fonciers (57) et s'ils le font, c'est uniquement par rapport aux conflits dus au retour des réfugiés et des déplacés (58). De même, UN Habitat qui travaille sur la médiation des conflits fonciers a commencé à s'occuper de l'aspect foncier au Nord Kivu et en Ituri en 2009 suite à l'appel du HCR, donc pour traiter des conflits fonciers dus aux retours massifs de la population plutôt qu'en réponse aux perceptions locales selon lesquelles ces problématiques constituent une des causes majeures des conflits dans cette région.

#### UNE POPULATION MAL ECOUTÉE ?

Se focaliser sur la faiblesse de l'Etat et sur les ressources naturelles conduit, souvent, à ne pas intégrer de manière systématique les perceptions locales dans les stratégies internationales de consolidation de la paix. Diverses données locales (comme par exemple les conflits autour de la contestation du pouvoir local, les relations interethniques ou le statut des minorités immigrantes du Rwanda dans les années 1920) n'ont jamais été traités (59), mais repoussés d'une phase de négociations à l'autre depuis Sun City (60). Cela est explicable par le fait que les négociations actuelles comme celles passées se sont focalisées sur les acteurs les « plus bruyants » et les priorités des élites politiques plutôt que sur les populations locales.

#### *L'accent mis sur les acteurs les « plus bruyants »*

Les négociations de paix en RDC se sont tenues avec des acteurs qui attireraient l'attention internationale au lieu de ceux qui créaient une insécurité quotidienne pour la population. Actuellement, le gouvernement négocie uniquement avec le M23. Pourtant, celui-là est loin d'être le seul mouvement à l'est de la RDC. Toutefois, par sa prise de Goma, il a réussi à choquer la « conscience internationale » et à s'assurer une place à la table des négociations. L'exclusion de groupes comme le Raia Mutomboki, le FRPI (61), le FDC (62) et le Pareco (63), entre autres, et, plus largement, la réticence à élargir le nombre des parties aux négociations sont liées au souci de ne pas inciter d'autres acteurs à prendre les armes pour être inclus à la table de négociation. Cependant, le prix à payer par la population pour une telle posture n'est-il pas la persistance de l'existence de tels groupes et l'éventualité que ces derniers décident de se faire entendre par les armes pour obtenir un siège à la table des

(57) Thierry VIRCOULON / Florence LIEGOIS, *op. cit.*

(58) Par exemple, la résolution 2 053 (2012) mentionne le problème foncier seulement par rapport aux réfugiés et aux déplacés internes.

(59) Séverine AUTESSERRE, *op. cit.*

(60) Iona AUER-FREGE, *op. cit.*, p.2.

(61) Forces de résistance patriotiques en Ituri.

(62) Forces de défense congolaises.

(63) Patriotes résistants congolais.

négociations à Kampala ? Au-delà de ces considérations, force est de constater que la société civile et la population en général sont souvent insuffisamment considérées.

L'attention portée sur les belligérants – les acteurs « les plus bruyants » – vient du fait que ce sont ces derniers qui ont le pouvoir de faire échouer le processus de paix et de recourir à la violence. Cela relève donc aussi d'un choix stratégique : ces acteurs doivent être inclus pour que la violence s'arrête (64). Puisque ce sont eux qui sont en mesure d'influencer la prise de décision politique à ce stade, leur contribution est nécessaire afin de faire taire les armes (65). Dans le même temps, les négociations pour la RDC se sont souvent achevées avec une division du pouvoir qui récompense ceux qui ont pris les armes plutôt que de renforcer aussi le pouvoir de la société civile (66). Ainsi, ce choix risque de donner l'impression que les belligérants sont considérés plus sérieusement que les personnes non armées. Comme il a été dit par rapport à Lusaka et Sun City, « *ils ont clairement montré que le comportement violent est une formule très profitable : leaders et mouvements rebelles se basant sur l'usage de la violence ont constamment été récompensés et gratifiés à travers l'offre de postes politiques* » (67). Cela montre qu'un dialogue avec les belligérants est indispensable pour commencer, mais qu'il ne peut pas être considéré comme suffisant puisque la paix ne signifie pas seulement l'absence de violence (68) et ne doit pas seulement inclure les acteurs qui sont en mesure de la menacer, mais aussi ceux nécessaires pour la construire.

Ainsi, les négociations se sont souvent tenues principalement avec les élites politiques au lieu d'inclure les populations de manière plus active. Les acteurs qui sont censés donner vie à ces perspectives locales à la table des négociations sont les différents représentants de la société civile. Pourtant, cette dernière ne peut pas être perçue comme jouant pleinement ce rôle, du fait de son manque d'inclusion dans les négociations depuis Sun City (69). Et cela pour deux raisons principales. Premièrement, les membres de la société civile ont, pour la plupart, des professions en dehors de leur engagement dans la société civile ; par suite, ils n'ont souvent pas assez de ressources pour quitter leur travail pour des longues périodes, surtout si les négociations se tiennent hors du pays. Deuxièmement, les décisions principales sont souvent prises sans elle, car elles sont adoptées non pas en séance plénière, mais de manière plus informelle, dans des réunions secrètes ; ces délibérations sont ensuite présentées comme finales, sans que la société civile ne puisse intervenir. L'accord-cadre signé à

(64) Marie-Joëlle ZAHAR, « Norm transmission in peace- and statebuilding : lessons from democracy promotion in Sudan and Lebanon », *Global Governance*, vol. XVIII, n°1, 2012, p. 80.

(65) Rhys MACHOLD / Timothy DONAIS, « From rhetoric to practice : operationalizing national ownership in post-conflict peacebuilding », New York, 2011, p. 4.

(66) Miles LARMER *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

(67) Koen VLASSENROOT / Timothy RAEYMAEKERS, *op. cit.*, p. 227.

(68) Johan GALTUNG, « Violence, peace, and peace research », *Journal of Peace Research*, vol. VI, n°3, 1969, pp. 167-191.

(69) Laura DAVIS / Priscilla HAYNER, *Difficult Peace, Limited Justice : Ten Years of Peacemaking in the DRC*, International Center for Transitional Justice, New York, 2009, p. 37.

Addis-Abeba, par exemple, a largement exclu la société civile sur des thèmes substantiels malgré sa présence formelle (70).

Pourtant, il est indispensable d'inclure les perspectives locales dans les négociations de paix. Non pas seulement pour montrer les griefs locaux, mais aussi pour être conscient des perceptions des populations sur les décisions prises. L'envoyée spéciale des Nations Unies pour les Grands Lacs, Mary Robinson, joue un rôle important dans l'inclusion de voix diverses ; elle a déjà commencé ses consultations avec des représentants de la société civile. Il est important que ces vues soient incluses dans des processus futurs et que les appels à inclure les femmes et d'autres groupes marginalisés ne restent pas sans suite.

### ***La paix en RDC : quelles perspectives locales ?***

Ce suivi aurait pu inclure une participation de la société civile à la table des négociations. Cela étant, ce n'aurait pas été suffisant. Quand bien même la société civile aurait plus d'influence, il reste qu'il lui est souvent difficile de consulter sa base compte tenu des longues distances à parcourir dans la majeure partie de la RDC. De plus, la société civile est souvent politisée et, de ce fait, ne peut pas être considérée comme une représentante parfaite de la population en général. C'est pourquoi d'autres mesures d'inclusion des voix locales doivent être prises. Cela demande une connaissance approfondie du contexte et une capacité d'apprécier les nombreuses nuances au sein du pays, en lieu et place de la vue généralisante et focalisée sur le niveau national généralement adoptée par les acteurs soutenant le processus de paix actuel. Cette démarche suppose également un investissement de long terme afin de laisser le temps de consulter un grand nombre de personnes sur les aspects qui les concernent. De telles mesures peuvent contribuer à rassembler les informations sur d'autres groupes armés et à se rendre compte des priorités de la population locale.

Parallèlement, les processus de paix doivent aussi être engagés à un niveau plus local. Quelques développements dans cette direction sont déjà prometteurs. La section des Affaires Civiles de la MONUSCO a commencé à soutenir des processus de paix locaux en RDC depuis 2010 ; dans ce cadre, elle considère aussi les conflits fonciers comme une partie importante de la gestion des conflits et a initié un projet de cartographie et de priorisation de ces conflits pour une meilleure intervention. Comme décrit ci-dessus, UN Habitat a également commencé à s'engager dans la résolution des conflits fonciers locaux. En outre, des organisations non gouvernementales (ONG) internationales, comme International Alert, Search for Common Ground ou CARE International, soutiennent aussi la résolution des conflits locaux dans les Kivus. Ces initiatives montrent que les acteurs internationaux se sont rapprochés des perspectives locales sur les causes des conflits. Néanmoins, ils ne sont pas toujours assez attentifs au caractère sensible de ces conflits. Ainsi, ces acteurs externes manquent de légitimité s'ils imposent des méthodes de résolution de conflits aux populations

(70) OENZ, *op. cit.*, p. 4.

locales, s'ils sont poussés par des bailleurs de fonds à produire des résultats mesurables au lieu de donner assez de temps à des processus de médiation qui doivent s'inscrire nécessairement dans le long terme. Les acteurs internationaux devraient soutenir des processus de résolution de conflits locaux et les acteurs qui disposent de la légitimité pour les traiter, comme des ONG locales. Pour favoriser la paix au niveau local, il convient de soutenir les initiatives locales de consolidation de la paix au lieu de les dupliquer ou simplement de les ignorer, comme cela reste souvent le cas.

\* \*  
\*

Jusqu'à présent, la stratégie internationale en faveur de la paix en République démocratique du Congo s'est surtout focalisée sur des réponses diplomatiques et militaires à la crise, notamment les négociations entre élites et le déploiement de la brigade d'intervention de la MONUSCO. Cette concentration sur une résolution diplomatico-militaire de la crise démontre un manque de consultation locale. Certes, les populations demandent une fin de la crise et une protection : les violences dirigées contre les installations des Nations Unies en novembre 2012 et plus récemment témoignent de la frustration de la population vis-à-vis du manque de protection apportée par les Casques bleus. Toutefois, une simple augmentation de la force de la MONUSCO par une brigade d'intervention ne semble pas une réponse adéquate (71). Les opérations militaires dans le passé (à l'instar d'Umojo Wetu, Kimia II) ont clairement montré que c'est la population qui souvent en paie le prix et que les groupes armés ne peuvent être neutralisés par de simples mesures diplomatiques et militaires. Quand bien même les négociations se sont terminées par un accord politique et même si la brigade d'intervention pouvait aussi être utilisée pour une meilleure stratégie de protection de la population, il n'en est pas moins indispensable de trouver des solutions durables aux conflits récurrents. Cela doit passer par une meilleure inclusion des perspectives locales dans les analyses, afin d'assurer la résolution des conflits sur le long terme et pas seulement jusqu'à la prochaine crise. C'est seulement de cette manière qu'une solution pourra finalement être trouvée pour pacifier le Congo de manière durable.

(71) Denis TULL, « Demokratische Republik... », *op. cit.*