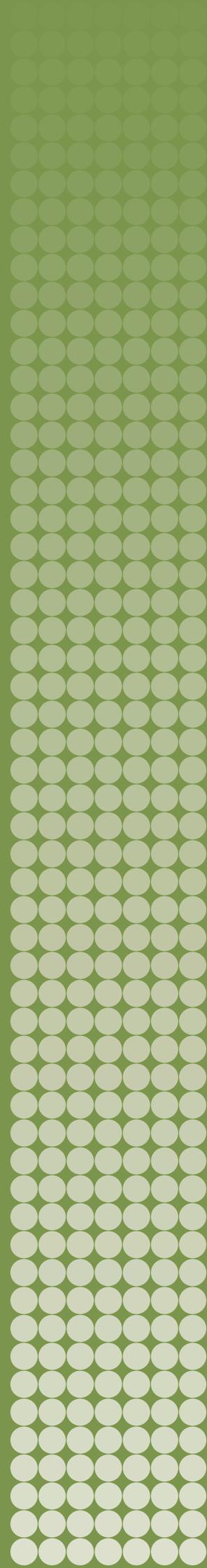


GARANTIR LA STABILITÉ LÉGITIME EN RDC : HYPOTHÈSES EXTÉRIEURES ET PERSPECTIVES LOCALES

Étude de politique

HANS HOEBEKE, JAIR VAN DER LIJN, TIM GLAWION
ET NIKKI DE ZWAAN



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

SIPRI is an independent international institute dedicated to research into conflict, armaments, arms control and disarmament. Established in 1966, SIPRI provides data, analysis and recommendations, based on open sources, to policymakers, researchers, media and the interested public.

The Governing Board is not responsible for the views expressed in the publications of the Institute.

GOVERNING BOARD

Ambassador Jan Eliasson, Chair (Sweden)
Dr Dewi Fortuna Anwar (Indonesia)
Dr Vladimir Baranovsky (Russia)
Espen Barth Eide (Norway)
Jean-Marie Guéhenno (France)
Dr Radha Kumar (India)
Dr Patricia Lewis (Ireland/United Kingdom)
Dr Jessica Tuchman Mathews (United States)

DIRECTOR

Dan Smith (United Kingdom)



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

Signalistgatan 9
SE-169 70 Solna, Sweden
Telephone: +46 8 655 97 00
Email: sipri@sipri.org
Internet: www.sipri.org

GARANTIR LA STABILITÉ LÉGITIME EN RDC : HYPOTHÈSES EXTÉRIEURES ET PERSPECTIVES LOCALES

Étude de politique

HANS HOEBEKE, JAIR VAN DER LIJN, TIM GLAWION
ET NIKKI DE ZWAAN

Septembre 2019



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**



Note des auteurs

Le présent document s'inscrit dans une série de trois articles comprenant deux études de politiques et un rapport sur ces politiques qui synthétise les deux études. Les deux autres documents de cette série s'intitulent : *Garantir la stabilité légitime en République centrafricaine : hypothèses externes et perspectives locales* (étude de politique) et *Vers une stabilité légitime en RCA et en RDC : hypothèses externes et perspectives locales* (rapport sur les politiques).

La recherche pour ce travail a été réalisée en coopération avec Cordaid, une organisation humanitaire et de développement œuvrant pour l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion. Cordaid intervient dans les régions les plus fragiles et les plus touchées par le conflit, dont la République centrafricaine et la République démocratique du Congo. Le programme Sécurité et justice de Cordaid est axé sur l'amélioration de l'accès à des services de justice et de sécurité efficaces, responsables et inclusifs (par des approches de financement axées sur les résultats), en veillant à ce que les femmes et les jeunes puissent participer de manière significative aux processus de paix et de gouvernance, et en renforçant la capacité de la société civile à faire pression et à plaider pour un changement positif.

Ce projet a bénéficié du soutien financier de NWO-WOTRO, à la demande du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, et a été mis au point en étroite collaboration avec la plateforme de connaissances Sécurité et État de droit.

Table des matières

<i>Abréviations</i>	iv
I. Introduction	1
II. Méthodologie	2
III. Efforts internationaux en cours	3
IV. Quel est le rôle de l'État ?	4
Attentes socio-économiques	5
Gouvernance et décentralisation	6
V. Comment la sécurité et la justice devraient-elles être assurées ?	7
Acteurs de la sécurité	7
Coordination de la sécurité	9
Services de justice	10
VI. Qui devrait faire partie du contrat social ?	11
VII. Résumé	12
VIII. Conclusions et recommandations	14
Aux acteurs internationaux	14
Au gouvernement congolais	15

Abréviations

ANR	Agence nationale des renseignements
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CHESD	Institut supérieur d'études de sécurité et de défense
CLSP	Comités locaux pour la sécurité de proximité
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DGM	Direction Générale de Migration
FARDC	Forces armées de la RDC
HHI	Harvard Humanitarian Initiative (Initiative humanitaire d'Harvard)
ISSSS	Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation (I4S)
MONUSCO	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
PNC	Police Nationale Congolaise
PNDDR3	Troisième phase du plan du programme national
RDC	République démocratique du Congo
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SCF	Fonds de cohérence pour la stabilisation
SSAPR	Réforme relative à la responsabilité du secteur de sécurité et de la police
SSU	Unité d'appui à la stabilisation
STAREC	Programme national de stabilisation et de reconstruction
UE	Union Européenne
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (agence de coopération internationale de l'association des communes néerlandaises)

I. Introduction

Le présent rapport examine l'hypothèse selon laquelle le renforcement de la capacité d'un État à assurer la sécurité et la justice donne lieu à un contrat social plus fort et plus inclusif, grâce auquel les gouvernements acquièrent la légitimité populaire, ce qui contribue à une stabilité accrue et plus légitime. La notion de « stabilité légitime » fait référence à une stabilité fondée sur des politiques et des services inclusifs, une gouvernance responsable, des processus politiques inclusifs et un contrat social entre l'État et ses citoyens, ainsi que la cohésion sociale entre les groupes de la société.

La recherche et le travail de terrain ont été menés à un moment particulier de l'histoire de la République démocratique du Congo (RDC). En dépit d'une controverse considérable, les élections nationales ont marqué le premier transfert de pouvoir pacifique en 59 ans d'histoire du pays. Les quatre dernières années du régime du président Joseph Kabila (2001-2019) ont été frustrantes et tendues pour la communauté internationale, et pour la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) en particulier. L'administration du président des États-Unis, Donald J. Trump, s'est efforcée de mettre en avant le coût d'une des plus grandes missions de maintien de la paix de l'ONU à l'approche du vingtième anniversaire de sa présence dans le pays. La MONUSCO a vu sa présence réduite au cours des dernières années et un examen stratégique indépendant de la mission est en cours. Le personnel local de l'ONU et la présence internationale dans son ensemble se concentrent sur cet examen, qui éclairera la réflexion du Secrétariat des Nations Unies à New York et constituera un élément important à prendre en compte par le Conseil de sécurité de l'ONU. Parallèlement, le président Felix Tshisekedi, qui a pris ses fonctions le 24 janvier 2019, a récemment déclaré que la mission devrait rester en place.¹ Cela ouvre une nouvelle fenêtre d'opportunité pour soutenir les dynamiques locales de changement.

Depuis la passation de pouvoir en janvier 2019, plusieurs évolutions positives ont été observées, notamment le retour de la RDC en tant qu'acteur sur la scène régionale et internationale, des tentatives visant à changer les mentalités dans le secteur de la sécurité et une approche résolument plus compatissante vis-à-vis de la souffrance sociale et de l'insécurité. Ceci est symbolique et suscite un espoir de changement, mais cet espoir ne durera pas indéfiniment. Un changement devra être ressenti pour gagner les cœurs d'une population prudente et sceptique.

Parmi ces évolutions, les instruments politiques testés de 2003 à 2014, tels que la réforme du secteur de la sécurité et la justice, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) et l'appui à la décentralisation, ont suscité une réflexion renouvelée. Le nouveau gouvernement pourrait offrir un terrain plus fertile pour traiter ces problèmes de manière plus structurée et pour obtenir un engagement de haut niveau.² Cependant, les forces d'inertie sont fortes et bien enracinées dans toutes les structures. En outre, l'attachement à la stabilité régionale s'est heurté à des projets ambitieux de réforme démocratique, tandis que la souveraineté s'est heurté à une forte dépendance à la présence d'acteurs étrangers.³

¹ Felix Tshisekedi sur RFI et France 24, « Je ne pense pas que je suis une marionnette », RFI, le 29 juin 2019.

² Nations Unies, Conseil de sécurité, « Le nouveau chef de mission a déclaré au Conseil de sécurité que la République démocratique du Congo gagne du terrain face à une nouvelle violence à l'est du pays », SC/13897, Communiqué de presse, 24 juillet 2019.

³ Pour d'autres réflexions sur ces questions, consulter Shephard, B., *Beyond Crisis in the DRC: The Dilemmas of International Engagement and Sustainable Change* (Chatham House: London, 30 décembre 2014) ; Carayannis, T. et al., *Competing Networks and Political Order in the Democratic Republic of Congo: A Literature Review on the Logics of Public Authority and International Intervention* (LSE Conflict Research Programme: London, 18 juillet 2018) ; et de Vries, H., *Going Around in Circles: The Challenges of Peacekeeping and Stabilization in the Democratic Republic of the Congo*, CRU Report (Clingendael Institute: The Hague, août 2015).

Toute réforme efficace – rattachant l'État aux attentes de la population, comme cela a été exprimé lors des travaux sur le terrain menés pour ce projet ainsi que dans des enquêtes plus vastes – ne sera pas sans risque considérable. Plus que de mauvaises politiques en soi, les mauvaises pratiques des donateurs, telles que le paiement de toutes sortes de frais, ainsi que la durée de la crise ont sérieusement entravé le développement de l'« appropriation locale » ou du sens de la responsabilité parmi les élites locales, nécessaire à une réforme efficace. De plus, la démocratie locale, bien qu'essentielle, est une entreprise extrêmement complexe et potentiellement explosive. Les discours sur l'identité sont omniprésents et restent puissants alors que les structures de pouvoir décentralisées dépendent des chefs traditionnels, dont l'autorité découle en grande partie de leur rôle en tant que protecteurs de l'identité.

II. Méthodologie

La recherche a été menée dans la province du Sud-Kivu. Comme le Nord-Kivu voisin, le Sud-Kivu est l'épicentre de conflits violents et d'instabilité en RDC depuis le milieu des années 1990. Un mélange toxique de dynamiques et de facteurs locaux et nationaux centrés sur la gouvernance, le territoire et l'identité a nourri un ensemble complexe de conflits. Cette dynamique interne est alimentée par les retombées du conflit politique interne et par les ambitions politiques et économiques des acteurs régionaux – l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi. Les régimes en place dans ces pays ont montré peu d'intérêt pour une stabilité effective en RDC.

Cette étude a été menée dans quatre localités : Bushwira, Kanyola, Sange et Kipupu. Dans chaque localité, une soixantaine de personnes ont été interrogées, chacune sélectionnée au hasard dans la rue, en ville et dans des contextes plus ruraux. Outre des questions sur leurs propres antécédents et une enquête de contrôle sur la situation actuelle en matière de sécurité et de justice, les personnes ont été interrogées avec une série de questions ouvertes sur la gouvernance, la sécurité et la justice, ainsi que sur le contrat social dans leur « village idéal ». Alors que ces questions cherchaient à révéler les désirs et les souhaits des personnes interrogées pour l'avenir, celles-ci répondaient souvent aux questions en gardant à l'esprit la situation actuelle.

Les quatre localités ont été sélectionnées en fonction de la diversité de leurs contextes de conflit et du niveau de présence de l'État. Bien qu'elles ne soient pas représentatives du Sud-Kivu, et encore moins de la RDC, elles reflètent un large éventail d'expériences dans l'est de la RDC. Bushwira, dans le territoire de Kabare et proche de Bukavu, est une région généralement calme qui n'a pratiquement pas connu de conflit. Kanyola, sur le territoire de Walungu, est une zone post-conflit. Sange est une ville située sur la route principale reliant Bukavu à Uvira. Elle a été touchée par le conflit au Burundi, et des rebelles burundais et leurs troupes gouvernementales sont régulièrement actifs dans la région. Les groupes armés congolais y sont également toujours actifs. Kipupu, situé sur les Hauts Plateaux en territoire Mwenga, est une zone contestée. L'État est présent mais les groupes armés opèrent à proximité. Dans les quatre localités, la présence internationale sous la forme de la MONUSCO ou d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI) est très limitée, tout comme la présence de la société civile locale.

Aux fins de cette étude, 28 entretiens ont également été menés avec des membres de haut rang de la MONUSCO et d'ONGI en janvier et juin 2019, ainsi que 12 entretiens avec des membres locaux de la société civile et des chercheurs. Les équipes de recherche congolaises ont interrogé plus de 250 habitants et 39 acteurs locaux dans les quatre localités de février à mars 2019. Enfin, une réunion communautaire s'est tenue

à Bushwira et les résultats préliminaires ont fait l'objet de discussion avec les principales parties prenantes à Goma en juin 2019.

III. Efforts internationaux en cours

Les conflits en RDC ont attiré l'attention de la communauté internationale et mobilisé des efforts considérables pour établir la stabilité. L'initiative la plus visible a été la présence de la MONUSCO.⁴ Depuis le début de la transition d'après-guerre en 2003, l'ONU et un large éventail d'acteurs, y compris l'Union européenne (UE) et des donateurs bilatéraux, ont investi dans des tentatives de rétablissement de l'autorité de l'État, notamment en faveur de la décentralisation. Parmi ces programmes figurent un certain nombre de programmes de réforme du secteur de la justice et de la sécurité.⁵ Les réformes structurelles et la réforme du secteur de la sécurité ont été sérieusement perturbées par la tourmente politique lorsque les élections prévues pour la fin de 2016 ont été retardées et que les États-Unis et l'UE, les principaux donateurs, ont imposé des sanctions à de hauts responsables dans les domaines politique et de la sécurité.

Dans la plupart des cas, ces projets ont contribué à l'adoption d'une législation de grande qualité. Certains se sont concentrés sur des programmes concrets aux niveaux provincial et local. La mise en œuvre des nouveaux cadres législatifs et le développement durable de l'appropriation aux niveaux national, provincial et local ont toutefois fait défaut. Le gouvernement de la RDC est au mieux un partenaire réticent dans toute tentative de réforme structurelle depuis les élections de 2006. L'absence de volonté politique de modifier le statu quo est une conclusion récurrente de plusieurs évaluations de politique.⁶ Au mieux, cela peut être interprété comme une volonté d'accepter une réforme uniquement dans la mesure où cela ne perturbe pas l'équilibre des forces existant. Au-delà de l'État central et de ses pratiques en matière de gouvernance, un manque d'appropriation du programme de réformes sévit également au niveau local et parmi la plupart de la société civile en RDC. Une grande partie de la société civile et la plupart des élites locales font désormais partie du système.

Le principal cadre politique de stabilisation dans l'est de la RDC est la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation (ISSSS ou I4S), élaborée en 2008 pour soutenir la mise en œuvre du Plan national de stabilisation et de reconstruction (STAREC). La phase initiale consistait principalement en des réponses techniques, telles que la construction ou la réhabilitation d'infrastructures. L'I4S a été fondamentalement révisé en 2013. La politique révisée vise à traiter les dynamiques de conflit spécifiques dans l'est de la RDC : l'interaction entre les dilemmes de sécurité, la mobilisation autour du territoire et de l'identité, l'exploitation des ressources naturelles et les dynamiques régionales. L'I4S implique également des accords avec les autorités provinciales.⁷ La stratégie révisée vise à soutenir le rétablissement du contrat social entre l'État et la société. La stratégie est gérée par une petite unité de la MONUSCO, l'Unité d'appui à la stabilisation (SSU), et repose sur deux mécanismes :

⁴ Pour une analyse récente, consulter EPON, *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC/MONUC MONUSCO* (Institut norvégien des affaires internationales: Oslo, 2019).

⁵ Si de nombreuses initiatives sont davantage orientées vers la formation, l'UE, les Nations Unies et certains donateurs bilatéraux ont tenté de travailler sur la RSS. L'UE a maintenu deux missions de RSS distinctes axées sur la police et l'armée. Elle disposait également de programmes étendus en faveur de l'état de droit et de la réforme du secteur de la justice.

⁶ ECI et al., *The Democratic Republic of Congo: Taking a Stand on Security Sector Reform*, Apr. 2012; and de Vries (note 3).

⁷ Un pacte provincial sur le Sud-Kivu a été signé en juin 2017. Il porte sur l'entretien des routes, l'accès aux terres, la fiscalité illégale, le déploiement d'agents de l'Etat, la coordination des programmes de stabilisation et le STAREC.

le Fonds multidonateurs de cohérence pour la stabilisation (SCF) et l’alignement des projets financés de manière bilatérale.⁸

À la suite de l’offensive du M23 de 2012, la RDC et plusieurs gouvernements de la région ont signé un accord-cadre de paix, de sécurité et de coopération en février 2013.⁹ Cet accord contient des engagements détaillés du gouvernement de la RDC, de la région et de la communauté internationale. En RDC, la mise en œuvre et le suivi sont assurés par un mécanisme national de suivi. Un mécanisme de supervision régional se réunit également chaque année. La mise en œuvre et le soutien de l’ONU sont gérés par l’Envoyé spécial des Nations Unies pour la région des Grands Lacs. Les engagements nationaux les plus importants sont la RSS, la consolidation de l’autorité de l’État dans l’est de la RDC, la décentralisation, la fourniture de services sociaux de base et la promotion du programme de réconciliation, de tolérance et de démocratisation.

La Réforme relative à la responsabilité du secteur de la sécurité et de la police (SSAPR), financée par les Britanniques, était un important programme de réformes visant à promouvoir un maintien de l’ordre responsable et à améliorer les relations entre la police et la communauté.¹⁰ La SSAPR a été créé en 2009 dans trois provinces pilotes, dont le Sud-Kivu. Bien que destiné à durer cinq ans, le programme a pris fin à la suite de violences policières à Kinshasa et à Bukavu. Le but était de créer une collaboration entre les communautés, les autorités locales et la police nationale congolaise (PNC). Cela a été organisé par le biais de forums de quartier et de comités locaux pour la sécurité communautaire.

L’un des rares programmes d’appui à la RSS encore maintenu est l’Institut supérieur d’études de sécurité et de défense (CHESD) de Kinshasa, créé en 2016 avec le soutien de la France. L’institut forme des officiers supérieurs ainsi que des participants et des civils régionaux travaillant dans le domaine de la sécurité.

Depuis les élections de 2011, les initiatives de DDR ne bénéficient que d’un soutien international tacite. La MONUSCO et la Banque mondiale ont maintenu leur engagement, mais la troisième phase du plan de programme national (PNDDR3) n’a pas été entièrement financée.

IV. Quel est le rôle de l’État ?

Les niveaux de participation aux élections nationales, organisées depuis 2006, offrent un aperçu du niveau de confiance des citoyens de la RDC envers les autorités.¹¹ L’élection présidentielle de 2006 s’est déroulée dans un climat d’immense espoir de changement. Au moment où la désillusion s’est installée, le niveau de participation populaire aux élections a considérablement diminué, passant de 70,5 % en 2006 à 58 % en 2011, et à 47,5 % en 2018.¹² Signe supplémentaire de désenchantement, une grande partie des parlementaires nationaux n’ont pas été réélus aux élections de 2011 et 2018.¹³ Les gens veulent clairement un changement, mais la baisse du taux de participation montre également qu’ils manquent de confiance dans le système. Malgré la baisse

⁸ Les principaux donateurs sont l’Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Fonds de consolidation de la paix des Nations Unies (PBF).

⁹ Nations Unies, ‘Peace, Security and Cooperation Framework Agreement for the Democratic Republic of the Congo and the region’, Addis Ababa, 24 février 2013.

¹⁰ UK Aid et al., *Independent Evaluation of the Security Sector Accountability and Police Reform Programme: Final Evaluation Report* (Palladium: London, décembre 2015).

¹¹ En 2011, il y avait de grandes disparités entre les provinces. Les données électorales pour les élections de 2011 ne sont pas fiables et les résultats détaillés pour les élections de 2018 ne sont pas disponibles.

¹² Les résultats des élections, et ceux de 2018 en particulier, sont contestés et la Commission électorale n’a pas encore publié les résultats détaillés. Carter Center, *International Election Observation Mission to Democratic Republic of Congo, Final Report* (Carter Center: Atlanta, GA, 2011) ; et Carter Center, *Presidential and Legislative Elections in the Democratic Republic of Congo, Final Report* (Carter Center: Atlanta, GA, 2011).

¹³ Les élections locales ont eu lieu dans le cycle électoral de 2006.

évidente de la participation, l'intérêt considérable suscité par les exercices successifs d'inscription des électeurs avant les élections, peut être considéré comme un reflet à la fois du degré d'attachement à l'État et de l'importance des pratiques administratives, car la carte d'électeur sert également de carte d'identité et est donc essentielle pour les citoyens.¹⁴

En dépit de son bilan médiocre en matière de prestation de services, l'État reste au centre des aspirations populaires dans les domaines de la sécurité, de la justice, de la fourniture de services de base et du développement économique. Les enquêtes menées dans le Sud-Kivu ont confirmé les conclusions de la recherche selon lesquelles les acteurs non étatiques, tels que les groupes armés, ne sont généralement pas considérés comme de bonnes alternatives au rôle principal de l'État et de ses organes. La confiance dans les services de sécurité, en particulier les Forces armées de la RDC (FARDC) et l'Agence nationale du renseignement (ANR), est assez faible, mais considérablement plus élevée que dans les acteurs non étatiques tels que milices de défense et groupes armés, ou dans la MONUSCO. Selon un commerçant de Rutanga, « *la MONUSCO peut partir une fois la paix établie. Pour le moment, ils dépensent beaucoup d'argent que les Congolais pourraient utiliser pour leur développement et pourtant ils ne font rien pour nous protéger* ». ¹⁵

L'étude dans les quatre régions a révélé certaines différences dans les attentes populaires envers l'État. Les régions ayant récemment connu des actes de violence armée avaient clairement espéré que l'État serait le fournisseur de services de sécurité. Les zones plus sûres ont mis davantage l'accent sur l'administration de la justice, la fourniture de services sociaux dans les domaines de l'éducation et des soins de santé, et la création d'emplois.

Attentes socio-économiques

Les personnes interrogées dans les quatre régions aspirent à la création d'emplois et à la fin de l'isolement de leurs communautés et y voient une condition préalable à la paix et au bien-être. Un travailleur humanitaire local a déclaré : « *Le rôle exact de l'État est de donner des emplois, une éducation et des soins de santé aux jeunes. Beaucoup de jeunes sont au chômage, c'est pourquoi ils s'engagent dans des groupes armés. Si l'État leur donne du travail, je pense qu'il peut réduire l'insécurité* ». ¹⁶ D'autres enquêtes, telles que celles menées par l'Initiative humanitaire de Harvard (HHI), ont révélé que le développement socioéconomique était une préoccupation semblable qui conditionnait la paix. ¹⁷

En conséquence, les gens recherchaient avant tout des emplois et du développement. Ils ont estimé que les ONGI avaient un rôle important à jouer dans la construction d'écoles et de centres de santé. En conséquence, les gens voulaient être mieux informés sur les actions des ONGI travaillant dans leur région et avoir leur mot à dire dans la définition de leurs priorités. Ces organisations travaillent souvent par l'intermédiaire de dirigeants locaux, mais ceux-ci ne sont souvent pas considérés comme légitimes, car ils ont tendance à privilégier leurs propres intérêts. ¹⁸

¹⁴ Entretien avec un chercheur congolais, à Goma, en juillet 2019.

¹⁵ Commerçant âgé de 35 à 44 ans, Rutanga, traduction des auteurs. Les entretiens ont été transcrits en français par des chercheurs locaux. Toutes les interviews ont été anonymisées. Tous les entretiens avec la population locale ont eu lieu entre janvier et juin 2019. Les dates ne sont pas données pour éviter l'identification de personnes interrogées spécifiques.

¹⁶ Travailleur humanitaire de 25 à 34 ans, traduction des auteurs.

¹⁷ USAID et al., 'Peace and social cohesion mixed methods research: eastern Democratic Republic of the Congo', non publié, janvier 2019.

¹⁸ Entretien avec un chercheur local à Bukavu, le 26 juin 2019.

La notion de « Salongo », ou travail communautaire, a été mentionnée par plusieurs personnes au cours des travaux sur le terrain. De telles initiatives ont des racines profondes en RDC et dans la région. Il est courant au Rwanda et au Burundi et faisait partie de l'ère Mobutu (1965–97). Le système présente également un aspect plus complexe car il est souvent imposé à des individus – souvent à leur détriment.

Gouvernance et décentralisation

La Constitution de 2006 de la RDC prévoyait la décentralisation du pouvoir politique afin de renverser la tendance antérieure à un État fortement centralisé. La mise en œuvre a toutefois fait défaut. Les élections locales n'ont pas été organisées et les transferts de ressources financières et de capacités aux niveaux locaux ont été limités. La révision de la constitution de 2011 a permis à l'État central de récupérer un certain contrôle sur les pouvoirs exécutifs provinciaux. Au-delà des provinces, les entités décentralisées (ETD) sont les villes, les communes, les secteurs et les chefferies, qui ont tous une personnalité juridique, peuvent lever des impôts et sont supposés avoir des conseils élus. Jusqu'à présent, toutefois, les élections locales n'ont pas été organisées à ces niveaux et les responsables locaux – à l'exception des chefs coutumiers sélectionnés selon des arrangements traditionnels – sont tous nommés. Les élites politiques nationales et provinciales interviennent régulièrement directement dans la nomination des chefs traditionnels, ce qui a contribué à de nombreux conflits locaux.¹⁹

La MONUSCO, le Programme des Nations Unies pour le développement et d'autres donateurs ont essayé d'initier la décentralisation mais l'État de la RDC fait semblant de s'intéresser et n'a guère tenu à organiser des élections locales, abandonnant ainsi l'un de ses principaux vecteurs permettant d'exercer un contrôle au niveau local.²⁰ Les bailleurs de fonds s'inquiètent également du risque de conflit au niveau local, car les politiques d'identité peuvent être extrêmement explosives. Une réponse à cet argument est que l'absence d'organisation des élections n'a pas évité le conflit et que des responsables locaux plus légitimes pourraient contribuer de manière positive aux efforts de stabilisation. Cependant, il est clair que la communauté internationale soutiendra les élections locales si elles sont organisées mais elle ne fera pas activement pression pour leur tenue.

De nombreuses personnes interrogées ont appelé à la tenue d'élections locales. Un homme de Rukana a déclaré : « *Laissez-les nous donner le droit de voter pour notre chef local car [actuellement] ils sont nommés* ». ²¹ Un enseignant de Maperu a ajouté : « *Qu'est-ce qui devrait être changé pour transformer notre village actuel en notre village idéal ? Le plus important, c'est que nous recevions le bourgmestre d'abord, car nous avons reçu la commune, puis il nous dira quoi faire, il planifiera la manière de faire le travail communautaire et notre communauté s'épanouira très bien* ». ²²

Malgré l'absence d'élections locales, le niveau de confiance envers les dirigeants locaux du Sud-Kivu, notamment les chefs coutumiers, est supérieur à celui de l'État central. Une étude récente de l'Initiative humanitaire de Harvard montre que la perception des efforts déployés par les autorités pour instaurer la paix s'améliore plus la proximité à la population est grande. Cependant, même le plus haut niveau d'approbation – pour les chefs de village – n'était pas élevé.²³

¹⁹ Une telle ingérence de la part des dirigeants politiques nationaux a été à l'origine du conflit dans la région du Kasai, qui a provoqué le déplacement de plus d'un million de personnes et fait des milliers de victimes. Hoebeke, H., 'Kamuina Nsapu insurgency adds to dangers in DR Congo', International Crisis Group, 21 mars 2017.

²⁰ Entretien avec un représentant d'ONG à Bukavu, le 27 juin 2019.

²¹ Homme âgé de 44 à 54 ans, Rukana, traduction des auteurs.

²² Enseignant de 25 à 34 ans, Maperu, traduction des auteurs.

²³ Harvard Humanitarian Initiative, 'Peace and social cohesion: Eastern DRC', Jan. 2019, p. 20.

Dans les zones urbaines, la société civile exerce une certaine influence et peut se mobiliser contre les dirigeants locaux. Ceci est beaucoup plus difficile dans les zones rurales où les autorités coutumières assument différents rôles en tant que « responsables » administratifs et dirigeants communautaires. Elles jouent un rôle important dans le contrôle de l'accès à la terre, qui affecte directement les moyens de subsistance. Les chefs traditionnels considèrent souvent les membres de leurs communautés comme des sujets plutôt que comme des égaux, ce qui réduit l'efficacité du contrôle exercé par les conseils élus localement. Un jeune gardien de troupeau de Tulambo a résumé la situation : « *Ce qu'il faut changer, c'est la gouvernance de notre village* ». ²⁴

V. Comment la sécurité et la justice devraient-elles être assurées ?

Acteurs de la sécurité

Les relations entre civils et militaires – et dans une large mesure entre les civils et la police – ont longtemps été difficiles en RDC. La continuité avec les FARDC et ses prédécesseurs est importante. À l'époque coloniale, la « force publique » était la branche nationale de la répression dans la colonie, érigée en État au sein d'un État ayant sa propre langue, le lingala. L'expérience d'un État colonial fort appelé « bula matari » (le briseur de roches) s'est poursuivi sous Mobutu. Cependant, dans certaines parties du pays, telles que le Sud-Kivu, l'État avait rarement le monopole de l'usage de la force, des poches de la province demeurant en dehors du contrôle de l'État. ²⁵ Cette situation s'est généralisée dans l'est de la RDC depuis le début de la guerre de 1998-2003.

Aujourd'hui, l'État à travers les FARDC est l'acteur le plus puissant, mais la relation entre lui et la myriade de groupes armés est complexe et variée. Il y a des alignements réguliers entre l'armée congolaise et les groupes armés, mais lorsque les intérêts changent ou que l'équilibre des forces nécessite un réajustement, ceux-ci peuvent rapidement se transformer en confrontation. La présence de la MONUSCO est essentielle car elle a assuré la domination de l'État et des FARDC sur les acteurs armés, tels que le M23 et plus récemment, une coalition de groupes armés dirigée par l'ancien général William Amuri Yakutumba, qui risquait de bouleverser l'équilibre national. ²⁶

Dans ses relations directes avec le peuple, l'armée congolaise maintient une « tradition » consistant à vivre de la terre, c'est-à-dire s'imposer à la population locale. C'est ce que dit le dicton « *Civil aza bilanga ya soldat* » (le civil est le champ agricole de l'armée). La recherche effectuée dans le Sud-Kivu fait écho à des recherches antérieures, selon lesquelles la population comprenait les problèmes sociaux des soldats et de leur famille, qui s'exprime dans une aspiration à ce que l'État prenne mieux soin du personnel militaire (et de la police), notamment par le biais d'une rémunération décente. Les gens pensent que cela réduira le harcèlement et la corruption parmi les membres des FARDC, de la PNC et de l'ANR. Un agriculteur de Bwagara a déclaré : « *L'État doit payer correctement ses agents, y compris l'ANR et la police, qui dérangent la population* ». ²⁷ Un jeune homme de Musenyi a déclaré : « *Le rôle exact de l'État dans notre ville idéale consiste à neutraliser tous les groupes armés présents ici et à renforcer les capacités de l'armée nationale, mais nous disons que l'État nous a quittés et nous soupçonnons qu'il contribue également à l'insécurité, car il a le pouvoir de mettre fin à ces troubles, mais il ne fait rien* ». ²⁸

²⁴ Gardien de troupeau de 15 à 24 ans, Tulambo, traduction des auteurs.

²⁵ Pendant la rébellion de Laurent-Desiré Kabila, le PRP est resté actif sur le territoire de Fizi.

²⁶ Tout comme les partenaires occidentaux de Mobutu l'ont fait pendant la guerre froide.

²⁷ Agriculteur de 45 à 54 ans, Bwagara, traduction des auteurs.

²⁸ Homme de 25 à 34 ans, Musenyi, traduction des auteurs.

Actuellement, les citoyens doivent rechercher le fournisseur de sécurité le plus efficace pour protéger leurs intérêts. Cela nécessite beaucoup de ressources. Ils doivent se frayer un chemin parmi les dirigeants politiques et communautaires à tous les niveaux, toutes les agences de sécurité – les FARDC, la PNC, la Direction générale de la migration (DGM) et l'ANR – et la réalité locale importante des sorciers et des « sociétés secrètes ». Les enquêtes menées dans le Sud-Kivu montrent que, là où les FARDC sont absentes, de nombreuses personnes interrogées souhaitent la voir s'établir afin d'éliminer les groupes armés. Un agriculteur de Bwagara a déclaré : *« Nous ne sommes dirigés par personne. Actuellement, nous avons trois gouvernements ici : le gouvernement, les Mai-Mai et le Gumino [milices Banyamulenge]. Ces gens du Gumino et les Mai-Mai sont ceux qui sèment les divisions. Seule la présence de l'État peut nous donner la sécurité en neutralisant tous ces groupes »*.²⁹

Lorsque les FARDC sont présents, les personnes interrogées accordent la priorité à la rotation des forces armées et au paiement effectif des salaires. La capacité et la visibilité de la PNC dans les zones rurales sont très limitées. La police dispose de peu de moyens de transport ou de communication et ne joue pratiquement aucun rôle en matière de sécurité. Elle est également en concurrence avec l'ANR, présente dans tout le pays. Cependant, la plupart des personnes interrogées souhaitaient que l'état de droit soit appliqué par les institutions appropriées, à savoir les juges et la police.

La plupart des groupes armés actuels, tels que la multitude opérant sous les étiquettes Mai-Mai ou Raia Mutomboki (citoyens en colère), ont pour origine la cause et le discours nationalistes de « protection du pays contre l'agression étrangère » ou d'une protection plus étroite de leurs communautés contre d'autres communautés considérées comme non autochtones ou « étrangères ». La présence continue de groupes armés étrangers et l'inquiétude suscitée par la poursuite des opérations des armées voisines – avec ou sans le consentement du gouvernement national – contribuent à maintenir en vie le discours nationaliste. Seuls quelques-uns justifient leur lutte par des moyens politiques ou institutionnels en combattant le régime tout en se référant à la constitution.³⁰ La plupart ne sont pas des forces anti-systémiques.

En tant que groupes essentiellement communautaires, ils entretiennent également une relation ambiguë avec les chefs traditionnels, respectant leur autorité tout en défiant potentiellement l'autorité traditionnelle en tant que puissance parallèle dans l'économie politique locale.³¹ Pour de nombreux combattants, l'intégration dans les forces armées reste une demande clé et un motif possible pour rejoindre un groupe armé.³² La plupart des groupes armés se sont transformés en gangs semi-criminels exploitant les ressources naturelles et exerçant une pression considérable sur les populations locales par le biais de la fiscalité. Leur légitimité populaire est très faible.

Depuis la passation de pouvoir au président Tshisekedi, les combattants de plusieurs groupes armés ont manifesté un intérêt considérable pour la participation à un programme de DDR. Ceci est motivé par plusieurs facteurs identifiés dans un rapport du Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC : épuisement, désillusion, opérations

²⁹ Membre des services de santé de 25 à 34 ans, Mikenge, traduction des auteurs.

³⁰ Plus récemment, c'était le récit de l'alliance de Yakutumba opérant dans le Sud-Kivu et dans les régions limitrophes des provinces du Maniema et du Tanganyika. International Crisis Group, *Time for Concerted Action in DR Congo*, Africa Report no. 257, 4 Déc. 2017. Les rebelles ont cité l'article 64 de la Constitution congolaise de 2005 : « Tout Congolais a le devoir de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou qui l'exerce en violation des dispositions de la présente Constitution. »

³¹ Stearns J., Verweijen J. et Baaz, M. E., *The National Army and Armed Groups in the Eastern Congo: Untangling the Gordian Knot of Insecurity* (Rift Valley Institute, Usalama Project: London, 2013).

³² Sur les 1 200 combattants ayant adhéré au programme de DDR depuis le début de 2019, plus de 350 ont opté pour l'intégration des FARDC. Ceux-ci ont été transférés dans un camp d'entraînement des FARDC dans la province centrale de Kongo. Entretien avec un responsable de la MONUSCO à Bukavu, le 28 juin 2019.

des FARDC contre des groupes armés et changement de gouvernement.³³ L'ampleur du mouvement est importante, mais l'absence de cadre politique commun entre les autorités de la RDC et les acteurs internationaux entrave la réponse à cette dynamique. Cette évolution est globalement conforme aux souhaits de la population concernant l'avenir des groupes armés. Quant aux combattants, sur les 1 000 combattants qui ont rejoint le processus de DDR au Kivu dans les premiers mois de 2019, 300 ont décidé de rejoindre les FARDC.³⁴

Coordination de la sécurité

De nombreuses initiatives nationales et internationales ont été mises en œuvre pour coordonner les mesures de sécurité et contribuer au dialogue entre les représentants de l'État, la société civile et la population dans le domaine de la sécurité.³⁵ À tous les niveaux de l'État, le chef de l'administration civile a le pouvoir d'organiser des comités de sécurité. Ceux-ci comprennent des représentants de tous les services de sécurité présents dans une zone administrative donnée. Dans de nombreux endroits, ces comités se réunissent régulièrement, souvent tous les mois. Des représentants de la société civile peuvent également être présents. La MONUSCO soutient les Comités locaux pour la sécurité de proximité (CLSP), qui ont été créés par décret gouvernemental en 2013. CORDAID et Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) étayent le soutien de la MONUSCO qui est lié aux assistants de liaison communautaire avec la MONUSCO et aux réseaux d'alerte communautaires. Les CLSP sont directement impliqués dans les projets de police locale. Les CLSP établissent des plans de sécurité locaux. Dans le cadre des projets de police de proximité, des « forums de quartiers » ont été créés. L'Église catholique, par l'intermédiaire de sa Commission Paix et Justice, a mis en place des comités locaux de gouvernance participative. Ils surveillent les questions de gouvernance et discutent des problèmes de sécurité.

L'efficacité de ces structures dépend du contexte politique, sécuritaire et socioculturel général dans lequel elles opèrent.³⁶ L'État congolais fonctionne dans une large mesure par le biais de structures d'autorité parallèles. Celles-ci faussent les frontières officielles entre les institutions.³⁷ Dans de nombreuses régions, il existe une proximité étroite entre les groupes armés non étatiques / les acteurs criminels et les dirigeants politiques, militaires ou communautaires.³⁸

Il n'y a que peu, voire pas d'appropriation locale des structures. Lorsque le Royaume-Uni s'est retiré du projet de police de proximité, par exemple, les réunions ont cessé. Les donateurs et la société civile reconnaissent que la participation à des réunions, à des sessions de formation, etc., dépend principalement du paiement de frais de participation – pour les responsables et les représentants de la société civile.³⁹

Les participants à la recherche dans les quatre localités n'ont pas discuté spontanément de ces structures. Au cours d'un groupe de discussion dans le district de Bushwira, auquel ont assisté des dirigeants communautaires et locaux, l'organisation régulière du comité de sécurité local n'a été mentionnée par les responsables que

³³ Nations Unies, Conseil de sécurité, Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2019/469, 7 juin 2019.

³⁴ Entretien avec un responsable de la MONUSCO DDRR à Bukavu, le 28 juin 2019.

³⁵ Entretiens avec des responsables de la MONUSCO, des représentants de la société civile et des chercheurs locaux à Bukavu, les 24-28 juin 2019.

³⁶ Entretien avec un représentant de pays d'une ONG internationale à Bukavu, le 27 juin 2019.

³⁷ Jené, L. et Englebert, P., *Tangled! Congolese Provincial Elites in a Web of Patronage*, Secure Livelihoods Research Consortium, Working Paper no. 64 (Overseas Development Institute: London, Jan. 2019).

³⁸ Vogel, C. et Stearns, J. K., 'Kivu's intractable security conundrum, revisited', *African Affairs*, vol. 117, no. 469 (Oct. 2018), pp. 695-707.

³⁹ Entretien avec un dirigeant de la société civile à Bukavu, le 25 juin 2019 ; et entretien avec un responsable de la MONUSCO à Bukavu, le 28 juin 2019.

lorsque des questions à ce sujet leur ont été directement posées. Selon ces responsables, les réunions sont utiles pour discuter des problèmes de sécurité, mais il a été reconnu que les institutions de l'État ne disposent actuellement pas des capacités ni des ressources nécessaires pour mettre en œuvre leurs décisions.

L'expérience de ces structures de coordination varie. Les conseils de sécurité officiels aux niveaux national et provincial sont importants et c'est à ces niveaux-là que sont concentrées la plupart des ressources. Dans les zones urbaines, la société civile ou des groupes d'activistes peuvent également exercer une surveillance et une pression. En revanche, dans les zones rurales, ces réunions ne semblent pas offrir beaucoup de garanties pour établir un dialogue avec la population.⁴⁰ Les observateurs ont également l'impression que ces réunions ont tendance à confirmer la prédominance des FARDC. Malgré ses faiblesses, les FARDC disposent de plus de ressources et ont souvent les représentants les plus compétents. Lorsque les réunions sont organisées dans le cadre d'une initiative de bailleurs de fonds, l'appropriation de l'initiative semble très faible.⁴¹ La MONUSCO est en train de quitter de nombreuses régions et il reste à voir si certaines des initiatives de sécurité mises en place perdureront. La population locale a généralement critiqué la MONUSCO affirmant que même lorsque la MONUSCO est présente et est prévenue d'un incident par un réseau d'alerte précoce, une réaction dans les temps est hautement improbable. Un responsable de Rutanga a déclaré : « *Personnellement, je ne vois pas ce que fait la MONUSCO. Son rôle est censé être de protéger la population, mais nous mourons en sa présence. Et lorsque nous demandons de l'aide, elle réagit 30 minutes ou une heure après le départ de l'ennemi* ». ⁴²

Services de justice

Les recherches ont confirmé que les efforts actuels de la communauté internationale et du gouvernement de la RDC ont peu contribué à améliorer l'accès à la justice des citoyens congolais. Les tribunaux formels sont souvent éloignés et le coût d'accès au système est élevé. De plus, on estime généralement que les tribunaux sont corrompus. Les amendes sont considérées comme trop élevées, de même que les frais de justice, ce qui oblige les personnes à passer de longues périodes dans le système pénitentiaire souvent épouvantable.⁴³ Les initiatives soutenues par les donateurs, telles que les tribunaux mobiles et les tribunaux de paix, manquent de ressources.

Pour rechercher la justice, les gens se tournent vers un certain nombre d'acteurs. La PNC, l'ANR et les FARDC sont toutes utilisées pour gérer des conflits qui devraient autrement être portés devant les tribunaux. Les autres sources d'assistance juridique identifiées par l'enquête sont les chefs traditionnels, les responsables locaux, les églises et les prophètes locaux. Une telle pluralité d'acteurs, la corruption et les échanges monétaires contribuent à créer un contexte dans lequel la justice est soit inaccessible, soit elle renforce la structure sociale de la société. Certaines formes de justice, telles que l'utilisation d'un prophète local, Maman Mujakazi à Kabare, peuvent également entraîner une justice populaire violente. Les institutions formelles sont impuissantes à contenir de tels phénomènes car ils sont également liés aux dirigeants politiques. Les personnes interrogées dans toutes les localités ont clairement indiqué que les citoyens souhaitaient que le système de justice de l'État ait le contrôle.

⁴⁰ Groupe de discussion à Bushwira, le 26 juin 2019.

⁴¹ Entretien avec un dirigeant de la société civile à Bukavu, le 25 juin 2019 ; et entretien avec un responsable de la MONUSCO, le 28 juin 2019.

⁴² Agent d'État âgé de plus de 55 ans, Rutanga, traduction des auteurs.

⁴³ Groupe de discussion à Bushwira, dans le Sud-Kivu, le 26 juin 2019.

VI. Qui devrait faire partie du contrat social ?

Le « tribalisme » ou identité ethnique est un facteur omniprésent en RDC, au centre des notions sur la relation entre le citoyen, l'État et la société.⁴⁴ Cela se reflète dans les discours incontournables sur l'autochtonie en géopolitique : l'idée que les positions d'autorité ne peuvent être occupées que par des personnes originaires d'une région donnée. Un commerçant de Citunga a déclaré : « *Je veux que les habitants nés dans le pays nous dirigent pour que nous puissions vivre ici dans notre village entre nous et non avec des étrangers* ». ⁴⁵

L'autochtonie est également étroitement liée à la propriété foncière et donc aux droits économiques, mais aussi au droit de vote. Au début des années 90, Mobutu a joué cette carte pour contrecarrer la démocratisation. Cela reste une force puissante, comme le montre le conflit actuel entre les Banyamulenge et les communautés Bafuliro et Babembe dans les Hauts Plateaux du Sud-Kivu.⁴⁶

Dans les provinces du Kivu, cette situation est aggravée par la présence de populations ayant une association culturelle avec le Rwanda et la complexité des relations avec le Rwanda, en particulier depuis le génocide rwandais de 1994. La densité de population élevée, la dépendance à la terre pour la subsistance et la tension entre les communautés pastorales et agricoles sont d'autres facteurs de complication. Les ONG internationales et la MONUSCO ont investi dans plusieurs cycles de dialogue communautaire et un grand nombre de travaux de ces acteurs et du monde universitaire permettent de mieux comprendre cette dynamique.

Il ressort clairement de la grande majorité des entretiens que l'appartenance ethnique reste l'élément prédominant de la vision du monde de la population. Cette question est régulièrement liée à des problèmes en matière de moyens de subsistance, tels que la coexistence de communautés d'éleveurs et d'agriculteurs, et oblige les autorités judiciaires et administratives à gérer le conflit inévitable. La relation la plus tendue est celle qui existe entre la communauté banyamulenge et les autres.⁴⁷ Cela a été largement noté dans les entretiens menés à Sange et à Kipupu. Une personne interrogée à Sange a déclaré que les Banyamulenge sont les bienvenus, à condition qu'ils reconnaissent qu'ils sont étrangers et n'ont donc aucun droit politique. La plupart des personnes interrogées ont exprimé le besoin de réconciliation et de vivre ensemble, mais on peut se demander comment, ou même si, cela pourrait être possible.⁴⁸ Un étudiant de Karhuliza a expliqué comment : « *Je veux que nous vivions tous ensemble, mais les personnes du pays doivent assumer les responsabilités car ils connaissent les problèmes de la région* ». ⁴⁹ Un enseignant de Nabinde a ajouté : « *À mon avis, nous avons beaucoup de travail à faire sur les attitudes de la population et sur le rétablissement de la confiance entre les différentes communautés* ». ⁵⁰

⁴⁴ Le terme « tribu » est largement utilisé par les Congolais. La population du Sud-Kivu est très diversifiée. Dans une étude récente, les groupes ethniques les plus importants étaient les Shi (34 %), les Lega (27 %), les Bembe (14 %) et les Fulero (12 %). Les Hutu / Tutsi rwandophones constituent une petite minorité représentant environ 0,4 % de la population. Cela contraste nettement avec le Nord-Kivu voisin, où les Nande (57 %) et les Rwandophones (15 %) constituent les deux groupes les plus importants. Consulter Calderon, A.B. et Englebert, P., 'Tribulations tribales: estimations démographiques commentées des Ethnies Congolaises par Nouvelles provinces', eds S. Geenen et al., *Conjonctures de l'Afrique Centrale 2019* (Cahiers Africains, L'Harmattan: Paris, 2019).

⁴⁵ Commerçant âgé de 15 à 24 ans, Citunga, traduction des auteurs.

⁴⁶ Entretien avec un chercheur local à Bukavu, le 27 juin 2019.

⁴⁷ Plusieurs personnes interrogées ont insisté pour appeler les Banyamulenge «Banyarwanda», car l'expression Banyamulenge relie la communauté à une zone du Sud-Kivu que les Banyamulenge revendiquent comme leur chefferie. Le conflit entre les Banyamulenge et d'autres communautés est profondément enraciné dans l'histoire de la province et constitue un facteur de conflit important. Au cours des guerres des dernières décennies, les aspirations des Banyamulenge ont été manipulées par diverses parties telles que le Rwanda et le gouvernement de la RDC à Kinshasa.

⁴⁸ Entretien avec un enseignant de 35 à 44 ans, à Mikenge.

⁴⁹ Étudiant de 25 à 34 ans, Karhuliza, traduction des auteurs.

⁵⁰ Enseignant, Nabinde, traduction des auteurs.

Les personnes interrogées estiment que l'État et les ONG ont un rôle à jouer pour stimuler le dialogue. Selon un agriculteur de Sange : « *le rôle des acteurs internationaux sera d'aider l'État à rétablir la paix et la sécurité ; la MONUSCO n'a aucun rôle à jouer, mais les ONG peuvent contribuer à la coexistence pacifique, au développement et au soutien de la sécurité et de la justice dans notre ville* ». ⁵¹ Un travailleur humanitaire, également de Sange, a ajouté : « *En ce qui concerne les conflits communautaires pouvant affecter la sécurité de la ville entière, les ONG apprennent aux gens à résoudre ces conflits eux-mêmes de manière pacifique en soutenant la médiation* ». ⁵² Ce sont toutefois des processus extrêmement sensibles. L'expérience récente a montré que les acteurs nationaux et internationaux peuvent rapidement être perçus comme partisans. ⁵³

Les initiatives de dialogue intercommunautaire dirigées par des ONG exigent une compréhension détaillée des dynamiques fortement locales, nationales et souvent régionales. Dans plusieurs régions du Sud-Kivu, les auteurs de troubles sont omniprésents. Il y a aussi la question de savoir si la sélection des participants est robuste. Les biais de sélection peuvent servir à légitimer les facteurs de changement ou à renforcer les acteurs problématiques. Les citoyens locaux, bien que conscients de la complexité, ne sont pas nécessairement en mesure d'agir dans de tels contextes. ⁵⁴

L'importance de l'identité tribale est également reflétée dans la position des chefs traditionnels. Les recherches dans les quatre régions confirment que la confiance dans les autorités locales et traditionnelles dépasse celle dans l'État, les fournisseurs de sécurité ou les acteurs internationaux. Cependant, cette confiance n'est pas aussi forte et de nombreuses personnes interrogées auraient voulu élire des dirigeants locaux. Comme le dit un agriculteur de Sange : « *Nous préférons une personne compétente qui sera élue par le peuple car nous voulons un travail de qualité et un changement à tous les niveaux* ». ⁵⁵

Cela semble confirmer les recherches récentes menées dans le Sud-Kivu sur les élections controversées de 2018, qui ont identifié une diminution de l'influence des chefs traditionnels et de l'appartenance ethnique comme facteurs déterminants des préférences des électeurs. Selon les auteurs, le comportement politique a été individualisé, amenant les gens à suivre leurs convictions personnelles plutôt que la dynamique de groupe. Les auteurs notent néanmoins que le processus électoral a encore approfondi les clivages existants qui divisent les populations. ⁵⁶ Il est intéressant de noter que le rôle des églises dans le village idéal a été peu mentionné. Contrairement aux chefs souvent exploités, les églises se chargent généralement de fournir des services d'éducation et de santé de base. Les chefs et les églises sont également des acteurs de la justice locale.

VII. Résumé

Grâce à des initiatives telles que les enquêtes régulières menées par le HHI, la compréhension des perceptions locales s'est considérablement améliorée. ⁵⁷ À la plupart des niveaux, il semble exister une compréhension commune – et même plutôt réaliste – des principaux problèmes qui ont entravé le changement, tels que la corruption, le manque de décentralisation effective, la gouvernance à travers des systèmes parallèles de contrôle, d'exploitation et les politiques d'identité.

⁵¹ Agriculteur âgé de 35 à 44 ans, Sange, traduction des auteurs.

⁵² Agent humanitaire de sexe masculin âgé de 35 à 44 ans, Sange, traduction des auteurs.

⁵³ Entretien avec un chercheur local à Bukavu, le 23 juin 2019.

⁵⁴ Entretien avec un médiateur de conflit expérimenté à Kinshasa, le 6 juillet 2019.

⁵⁵ Paysan âgé de 45 à 54 ans, Sange, traduction des auteurs.

⁵⁶ Vlassenroot, K. et al., 'Tumukule, Tumukwepe: How 'Citoyenneté' reshaped the democratic space during Congo's 2018 elections', Conflict Research Programme Blog, LSE, 31 mai 2019.

⁵⁷ Entretien avec un responsable de la MONUSCO à Bukavu, le 28 juin 2019.

Les recherches effectuées dans le cadre de ce rapport ont mis en évidence une convergence significative des objectifs stratégiques des donateurs en matière de stabilisation et des aspirations de la population congolaise : a) un gouvernement démocratique, fonctionnel et responsable et l'organisation d'élections régulières conformes à la Constitution ; b) des forces de sécurité responsables et efficaces ; c) le désarmement et la neutralisation des groupes armés ; d) l'accès à la justice ; e) un système de gouvernement local légitime ; et f) le développement des infrastructures pour ouvrir le champ de possibilités des zones rurales.

Entre les élections de 2006 et l'élection du président Tshisekedi en janvier 2019, les donateurs et la communauté internationale au sens large ont été incapables d'établir un dialogue efficace avec le gouvernement de la RDC.

Le développement socioéconomique est l'un des principaux problèmes pour lesquels les attentes de la population dépassent de loin le cadre des efforts de stabilisation. Les gens voient dans les emplois, la scolarisation et les soins de santé non seulement une partie de la vision du village idéal, mais aussi un rôle essentiel pour l'État et une condition préalable à la stabilisation. S'il n'y a pas de travail, que feront les jeunes à part rejoindre un groupe armé ? L'État a été presque totalement absent dans ce domaine car la corruption généralisée, le manque d'infrastructures et le manque de vision sur le développement économique des dernières décennies ont paralysé l'activité économique. Les donateurs se sont concentrés sur la réforme de la gouvernance et des investissements considérables ont été réalisés dans certains projets d'infrastructure, notamment les routes, mais dans l'Est, l'accent a été mis sur la stabilisation, souvent par le biais d'initiatives à effet rapide, plutôt que sur le développement.

La politique d'identité est un autre domaine de tension. Cela reste l'un des problèmes les plus explosifs, complexes et profondément enracinés de toute la RDC. Dans leur vision d'un village idéal, la plupart des personnes interrogées aspiraient à la cohésion sociale et à l'inclusion, même s'elles n'acceptaient pas toutes la diversité. La politique d'autochtonie est une force puissante dans la politique locale et provinciale à travers la RDC. Alors que de nombreux citoyens expriment leur attachement à la cohabitation pacifique comme une valeur clé du village idéal, il s'avère souvent difficile de dépasser les intentions. Pour de nombreux acteurs, notamment les politiciens locaux, les dirigeants communautaires et les chefs de groupes armés locaux, la persistance de telles tensions intercommunautaires est souvent une source de pouvoir et une valeur constante. La poursuite des opérations militaires est également une source importante de revenus et de pouvoir pour les structures de commandement des FARDC.

Après plus de deux décennies de conflit et d'instabilité politique, la RDC se trouve à nouveau à un carrefour fondamental. Le nouveau gouvernement devrait permettre de nouer un nouveau partenariat avec des acteurs internationaux. En résumé, cette étude identifie certains éléments intéressants pour l'élaboration des politiques futures : a) aux yeux de la population, le développement économique est plus qu'une promesse post-conflit, c'est une nécessité pour parvenir à la stabilité ; b) les forces de sécurité de l'État devraient devenir les principaux fournisseurs de services de sécurité ; c) les groupes armés et la MONUSCO n'ont aucune place dans la vision de l'avenir ; d) la légitimité démocratique des dirigeants locaux doit être améliorée ; et e) les personnes aspirent à la cohésion sociale. Tout cela nécessite davantage de choix politiques, plutôt que des solutions techniques ou des programmes à court terme. Le développement de l'appropriation locale et nationale parmi les dirigeants politiques, les responsables et la société civile constituera le défi le plus important.

VIII. Conclusions et recommandations

La communauté des donateurs doit appuyer les missions consultatives stratégiques, la rédaction d'instruments législatifs, la formation et le soutien opérationnel à l'armée, à la police et aux services de renseignement, ainsi que la formation aux droits humains. Il est également nécessaire de combiner pression militaire – opérations conjointes contre les principaux groupes armés – et programmes de DDR pour les groupes armés nationaux et régionaux.

En outre, un soutien sera nécessaire pour la mise en place de systèmes judiciaires plus mobiles et du système de justice militaire, ainsi que pour la Commission électorale nationale indépendante (CENI), dont la direction doit être renouvelée dans les mois à venir, et pour la diffusion de législation et documents de bonnes pratiques aux autorités locales. Enfin, la construction ou la réparation de routes et d'infrastructures de base est une nécessité urgente dans de nombreuses régions du pays.

Aux acteurs internationaux

Réduction des risques stratégiques en améliorant les stratégies d'information.

Malgré les efforts déployés, entre autres, par Radio Okapi et les assistants chargés de la liaison communautaire de la MONUSCO, il existe un grave manque de compréhension de la part du peuple quant au rôle de la MONUSCO. Au moins deux problèmes clés se posent. Premièrement, aux yeux de la plupart des Congolais, la MONUSCO est complètement identifiée à sa composante militaire – la composante civile est presque invisible. Deuxièmement, la population ne comprend que peu ou pas le mandat de la mission en matière de recours à la force. Malgré quelques succès, la MONUSCO est souvent considérée comme impuissante – comme le reflètent de nombreuses enquêtes. Les ONGI sont confrontées au même problème : s'il n'y a pas d'avantage personnel direct, leur présence n'est pas jugée utile. Dans les quatre régions étudiées, la présence de la MONUSCO et des ONGI est très faible. Les attentes des ONGI sont principalement axées sur la construction d'infrastructures et l'offre de formation, d'éducation et de soins de santé.

Une politique d'information publique plus vigoureuse est nécessaire. L'approche actuelle basée sur les dirigeants de la communauté n'assure pas suffisamment de « retombées » et peut aussi être liée aux intérêts spécifiques de ces mêmes dirigeants. Les « acteurs externes » ont souvent une compréhension limitée de la dynamique locale et peuvent être une source de revenus directs ou indirects. Ce sont également des boucs émissaires faciles en raison du manque de suivi de la prestation des services. En outre, les représentants de l'État et les dirigeants communautaires ont souvent un intérêt dans le conflit en cours et peuvent jouer un double rôle. L'information publique doit donc s'accompagner d'un investissement considérable dans la compréhension de la dynamique de l'économie politique locale.

Renforcement de l'appropriation nationale et locale, et responsabilisation.

De nombreux interlocuteurs nationaux et internationaux ont reconnu et déploré le manque d'appropriation effective des processus de réforme dans les domaines de la sécurité et de la justice, et au-delà. La méthode d'engagement international, par le biais de projets assortis de calendriers répondant aux critères des donateurs indépendamment de l'évolution de la situation sur le terrain, s'est ancrée dans l'esprit des partenaires locaux tels que les représentants de l'État, la société civile et les principales églises. La participation aux processus est une source de revenus pour les acteurs à tous les niveaux, des ministres principaux aux gouverneurs de province et au-delà, par le biais du versement de frais de déplacement et de repas, y compris pour les fonctionnaires

réunis dans leur propre bâtiment de travail. Bien que peut-être justifié à des niveaux inférieurs où les salaires sont en réalité très bas, ces pratiques se sont enracinées dans la culture de la corruption et de la « gouvernance en libre service ». Tout cela se passe au grand jour et en toute impunité. Lorsque le financement cesse, l'intérêt pour ce que font les gens cesse également.

La pratique généralisée d'indemnités journalières et de toutes sortes d'autres paiements doit cesser. Le paiement de salaires adéquats est l'une des principales responsabilités de l'État envers ses fonctionnaires. Si les donateurs doivent travailler avec des projets à des fins administratives, ils doivent en règle générale être intégrés aux politiques ou au développement des capacités dans une perspective à long terme. La durabilité devrait être le critère clé. Les dirigeants politiques nationaux et provinciaux devraient donner l'exemple.

Prise de mesures concrètes pour améliorer la gouvernance locale. Treize ans après les premières élections démocratiques, il est nécessaire que les autorités nationales et provinciales nouvellement élues travaillent avec la CENI pour établir un cadre et un calendrier réalistes pour les élections locales. Les élections à ce niveau suscitent un intérêt local considérable et constituent un besoin urgent. En tant que première étape vers l'organisation d'élections locales, il conviendra de réaliser une évaluation de l'état actuel de la gouvernance locale, du rôle et des capacités des chefs traditionnels et des ressources à la disposition des entités décentralisées, en particulier de celles dotées de ressources naturelles. Au plus tard lors du prochain cycle électoral, qui commencera en 2023, il faudra élaborer une stratégie crédible et réaliste pour l'organisation des élections locales. La pratique consistant à nommer des dirigeants locaux n'a pas été considérée comme légitime par de nombreuses personnes interrogées qui aspirent à élire leurs propres dirigeants locaux.

En vue de l'organisation des élections locales, les institutions chargées d'enquêter et de régler les conflits liés au pouvoir coutumier doivent être élargies et leurs décisions exécutées. Dans le même temps, les responsables politiques devraient mettre fin à leur instrumentalisation des chefs traditionnels. Les ONGI et la MONUSCO devraient renforcer leurs initiatives de dialogue intercommunautaire.

Au gouvernement congolais

Engagement pour une réforme efficace des services de sécurité. Dans un premier temps, le gouvernement doit relancer le dialogue sur la RSS avec ses principaux partenaires internationaux. L'un des principaux moteurs de ce dialogue sera le lien entre le renforcement des capacités des forces de sécurité congolaises et la stratégie de sortie de la MONUSCO. La présence de la MONUSCO n'est pas populaire. Les gens ont peu de confiance en cette mission et ne veulent pas qu'elle reste dans le pays à long terme. Le retrait futur devrait être à un rythme qui oblige le gouvernement à assumer la responsabilité d'améliorer la sécurité.

Les FARDC devraient se concentrer sur la neutralisation des groupes armés, ce qui nécessitera un nouveau programme de DDR. Dans les zones stabilisées, l'armée devrait être rapidement remplacée par la police. À cette fin, les forces de police opérant dans les zones rurales devraient recevoir plus de ressources et une meilleure formation.

Préparation aux élections locales et renforcement de la responsabilité politique. Les personnes interrogées ont largement appelé à une gouvernance locale plus représentative et plus responsable. Les élections locales représentent un risque considérable pour la stabilité et des risques particuliers peuvent être anticipés, mais ces élections sont

également une étape nécessaire pour la mise en place de structures de gouvernance responsables.

Le gouvernement et ses partenaires internationaux doivent établir un calendrier viable pour l'organisation d'élections locales dans le cycle électoral de 2023.

Toute la politique peut être locale, mais les gens sont mobiles et la question de l'autochtonie est susceptible de générer des conflits, en particulier lors de l'organisation d'élections locales. L'étude a révélé une image confuse où les gens perçoivent le monde à travers un « spectre identitaire » mais semblent également aspirer à une acceptation de la diversité.

Réconciliation communautaire. Les gouvernements nationaux et provinciaux devraient travailler avec la société civile locale et les ONGI pour établir et améliorer le dialogue entre les communautés. Cela pourrait à terme conduire à repenser les structures décentralisées et leur direction.

Le programme d'urgence de 100 jours du nouveau président est un bon début, mais il était fortement axé sur les zones urbaines. Une vision plus large doit être élaborée une fois le nouveau gouvernement en place.

Développement socio-économique. Il est urgent que l'État congolais, à tous les niveaux – ainsi que ses partenaires internationaux – renoue le contact avec la population en mettant l'accent sur la reconstruction et le développement économiques.



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

Signalistgatan 9
SE-169 72 Solna, Sweden
Telephone: +46 8 655 97 00
Email: sipri@sipri.org
Internet: www.sipri.org

