



DECEMBRE  
2022

## République démocratique du Congo : à l'est rien de nouveau



Marc-André LAGRANGE  
Thierry VIRCOULON

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-0634-0

© Tous droits réservés, Ifri, 2022

Couverture : Goma, North Kivu/Democratic Republic of Congo, October 25, 2019,  
Streetview city of Goma © Ben Houdijk/Shutterstock.com

### **Comment citer cette publication :**

Thierry Vircoulon et Marc-André Lagrange, « République démocratique du Congo : à l’est rien de nouveau », *Études de l’Ifri*, Ifri, décembre 2022.

### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# Auteurs

**Thierry Vircoulon** est chercheur associé à l’Ifri. Ancien élève de l’École nationale d’administration (ENA) et titulaire d’un master en science politique de la Sorbonne, il a travaillé pour le Quai d’Orsay et la Commission européenne et a été directeur Afrique centrale pour International Crisis Group. Il a vécu en Afrique du Sud, au Kenya et en République démocratique du Congo.

**Marc-André Lagrange**, diplômé en développement (ISTOM) et en gestion des crises (Sorbonne), travaille sur les conflits en Afrique centrale depuis plus d’une décennie. Après dix ans passés dans l’action humanitaire au sein d’ONG internationales dans la région des Grands Lacs ainsi qu’au Tchad, Soudan et Liban, il a travaillé sur la République démocratique du Congo pour International Crisis Group et pour les Nations unies. Spécialiste de la région des Grands Lacs, ses travaux portent principalement sur l’action humanitaire en zone de conflit et la gouvernance.

# Résumé

Alors que l'état de siège a été proclamé il y a un an dans deux provinces congolaises et que les autorités kenyanes ont organisé à Nairobi une rencontre entre le gouvernement congolais et les groupes armés, il convient d'analyser la politique de pacification de l'Est congolais du gouvernement Tshisekedi depuis 2019. Le bilan de cette politique est jusqu'à présent négatif, la donne sécuritaire n'ayant pas changé : l'insécurité s'est pérennisée et banalisée dans les mêmes territoires qui sont des abcès de fixation de la violence depuis 20 ans. Les Congolais et les organisations de défense des droits de l'homme dénoncent l'état de siège.

Malheureusement, les réponses des autorités au « problème de l'Est » sont identiques à celles apportées durant les mandats de Joseph Kabila. Le gouvernement de Tshisekedi n'a fait que recycler des solutions inefficaces (campagnes militaires, coopération sécuritaire régionale, programme de démobilisation, désarmement et réinsertion) et la politique de pacification tourne en rond. Cet échec s'explique par l'approche sécuritaire d'un problème de gouvernance. La conflictualité dans l'Est congolais repose sur une économie de guérilla qui s'est enracinée avec succès, comme le montre la stabilité des réseaux de prédation et des routes de trafics. Cette économie de guérilla est le prolongement de l'économie de guerre qui prévalait pendant l'occupation des armées rwandaise et ougandaise. Elle a été facilitée par l'impunité qui a régné, et règne toujours, depuis 2006 et par une forte coalition d'intérêts locaux, nationaux, régionaux et internationaux.

Par ailleurs, les partenaires internationaux ont aussi développé une mauvaise approche en proposant des solutions techniques au problème politique de la gouvernance. Le meilleur exemple de cette approche est la tentative de policer le commerce des minerais dans les Grands Lacs qui n'a pas réduit la conflictualité dans l'Est congolais. De ce fait, la pacification de l'Est congolais est dans l'impasse et pourtant aucun acteur ne paraît prêt ni à changer d'approche ni à faire son *mea culpa*.

# Abstract

As the state of siege in two Congolese provinces has been implemented for one year now and the Kenyan authorities have set up a meeting in Nairobi between the Congolese government and the armed groups, it is high time to analyze the Tshisekedi government policy in Eastern Congo since 2019. The assessment of this policy is negative, as the security context remains the same: violence has been going on in the same territories for the past 20 years and the Congolese and human rights organizations are criticizing the state of siege.

Unfortunately the responses to the “Eastern Congo problem” are the same as those implemented by the Kabila governments. The Tshisekedi government is recycling the same ineffective solutions (military operations, regional security cooperation, demobilization, disarmament and reintegration program) and the conflict management policy is going around in circles. This failure is due to the fact that the Congolese government wants to solve a governance problem with a security approach. The conflict system in Eastern Congo is based on a stable guerilla economy. The elites network at the core of this economy are stable and the trafficking routes as well. This guerilla economy is the legacy of the war economy that existed during the Rwandan and Ugandan armies occupation in Eastern Congo. This guerilla economy has been facilitated by the impunity that has been prevailing in Congo since 2006 and by a strong coalition of local, national, regional and international interests.

In addition, international partners have developed technical solutions to deal with the political governance problem. The best example of this approach is the failed international attempt to end the conflict minerals trade in the Great Lakes. This policy has not ended or even reduced the conflict in Eastern Congo. Although the conflict management policy in Eastern Congo is stuck in a stalemate, nobody seems ready to look for a new approach or do a bit of soul-searching.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>PÉRENNISATION ET BANALISATION DE L'INSÉCURITÉ.....</b>	<b>8</b>
<b>Une violence durable et localisée.....</b>	<b>8</b>
<b>La résurgence de la guerre ethnique en Ituri .....</b>	<b>10</b>
<b>Du soulèvement patriotique à la criminalisation de la conflictualité..</b>	<b>10</b>
<b>LA POLITIQUE DE PACIFICATION DANS L'IMPASSE .....</b>	<b>12</b>
<b>La vaine tentation de l'option militaire .....</b>	<b>13</b>
<b>Le chemin de la coopération régionale sécuritaire .....</b>	<b>15</b>
<b>L'inefficacité des DDR.....</b>	<b>17</b>
<b>POURQUOI N'Y A-T-IL RIEN DE NOUVEAU À L'EST ? .....</b>	<b>21</b>
<b>L'économie politique de la conflictualité .....</b>	<b>21</b>
<b>La stabilité des réseaux affairistes et de la géoéconomie des trafics</b>	<b>24</b>
<b>La lassitude des acteurs internationaux.....</b>	<b>29</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>34</b>

# Introduction

Pour les Congolais, la nomination de Felix Tshisekedi le 24 janvier 2019 à la tête de l'État dans le cadre d'une cohabitation insolite avec le mouvement de l'ex-président Kabila devait ouvrir la possibilité d'un changement<sup>1</sup>. La fin de l'insécurité à l'est du pays et l'amélioration des conditions de vie de la population constituaient et constituent toujours les deux grandes attentes de la population.

Concernant la première attente, plusieurs mois d'atermoiements et de pressions de la société civile ont précédé à une véritable mise en chantier du « problème de l'Est » et au développement d'une approche par la présidence congolaise. Cette dernière consiste à relancer la coopération sécuritaire avec les voisins ougandais et rwandais, proposer un programme de démobilisation, désarmement et réinsertion (DDR) aux groupes armés et proclamer l'état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri le 3 mai 2021<sup>2</sup>.

De fait, aussi bien au Nord-Kivu qu'en Ituri, l'état de siège n'a pas permis de mettre fin aux violences qui continuent aussi au Sud-Kivu<sup>3</sup>. Cet état d'exception, qui donne le pouvoir aux militaires, a été prorogé sans que d'importants progrès aient pu être observés dans la lutte contre les groupes armés locaux et régionaux dans les deux provinces emblématiques de l'insécurité dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC)<sup>4</sup>.

Au Nord-Kivu, en dépit d'une coopération militaire avec l'Ouganda, le groupe islamiste Allied Democratic Forces (ADF), affilié à Daesh<sup>5</sup>, continue de terroriser les communautés à la frontière entre l'Ouganda et la RDC<sup>6</sup>. En Ituri s'opère une reprise de la spirale de la violence ethnique : les tueries à base ethnique se multiplient sous l'œil impuissant des casques bleus de la Mission des Nations unies pour la stabilisation de la République

---

1. T. Vircoulon et M.-A. Lagrange, « RDC : le changement à pas feutrés », *Notes de l'Ifri*, Ifri, mai 2020.

2. « Ordonnance n° 21/015 du 3 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la République démocratique du Congo », Cabinet du Président de la République, 3 mai 2021.

3. T. Vircoulon, « Ituri, Résurgence du conflit et échec de la politique de consolidation de la paix », *Études de l'Ifri*, Ifri, juin 2021.

4. « RDC : Félix Tshisekedi proroge à nouveau l'état de siège en Ituri et au Nord-Kivu », *Actualite.cd*, 4 février 2022.

5. « State Department Terrorist Designations of ISIS Affiliates and Leaders in the Democratic Republic of the Congo and Mozambique », communiqué de presse, US Department of State, 10 mars 2021.

6. « RDC : de nouveaux massacres font une cinquantaine de morts dans l'est du pays », *Le Monde*, 16 novembre 2021.

démocratique du Congo (MONUSCO)<sup>7</sup>. Quant au Sud-Kivu, la province est toujours un théâtre de conflits multidimensionnels entre l'armée congolaise, des groupes armés congolais et burundais et des communautés<sup>8</sup>.

En dépit de la « nouvelle approche » de la présidence congolaise, de la présence de la plus grande mission de maintien de la paix des Nations unies (17 783 personnels à la fin 2021<sup>9</sup>) et d'une multitude de programmes d'aide humanitaire et d'appui à la bonne gouvernance, force est de reconnaître qu'à l'Est il n'y a rien de nouveau. L'impossible pacification de l'Est de la RDC depuis le retrait des armées étrangères en 2003 et la mise en place d'un gouvernement élu en 2006 interroge. Cette note vise à comprendre la persistance du système de conflits dans les provinces orientales en replaçant la politique actuelle dans son contexte historique et en montrant à quel point la « nouvelle approche » a un air de déjà-vu.

L'absence de progrès dans la pacification de l'Est de la RDC résulte à la fois de la répétition des fausses solutions par les autorités congolaises et de la lassitude silencieuse mais profonde des acteurs internationaux. La conjonction d'un répertoire de solutions usées et du désintérêt international interdit toute remise en cause de l'économie de guérilla mortifère qui profite à une minorité et nuit à la majorité dans cette région.

---

7. « RDC : l'ONU redoute des représailles après le massacre de 63 déplacés par des miliciens en Ituri », ONU, 8 février 2022.

8. J. Battory et T. Vircoulon, « La province du Sud-Kivu : un champ de bataille multidimensionnel méconnu », *Notes de l'Ifri*, février 2019.

9. « Monusco Fact Sheet », United Nations Peacekeeping, disponible sur : <https://peacekeeping.un.org>.

# Pérennisation et banalisation de l'insécurité

Si les majorités politiques changent, l'insécurité à l'Est de la RDC persiste. De fait, le transfert de pouvoir de Kabila à Tshisekedi n'a pas modifié la donne sécuritaire dans les provinces du Nord et Sud-Kivu et de l'Ituri. Le nombre de groupes armés est passé de 30 en 2008 à 122 en 2022<sup>10</sup>. En Ituri, le conflit entre Hema et Lendu est de retour, l'armée (les FARDC) est toujours la seconde source de violations des droits de l'homme après les groupes armés et ces deux types d'acteurs restent largement impliqués dans l'économie illicite (en particulier l'exploitation illégale des minerais). De plus, depuis quelques années, le kidnapping est devenu la forme dominante de l'insécurité et affecte toutes les couches sociales, y compris les plus pauvres. Si depuis la fin de la transition en 2006 il y a eu des cycles de crises dans l'Est congolais (la crise du CNDP 2006/09, la crise du M23 2012/13), les violences subies par les communautés ont été permanentes.

## Une violence durable et localisée

Le Nord et le Sud-Kivu comptent environ 14 millions d'habitants avec une superficie cumulée qui représente 4 fois celle de la Belgique. Les violences ne concernent donc pas l'ensemble de ces provinces mais sont concentrées depuis plusieurs décennies dans certains territoires qui sont les abcès de fixation de la conflictualité. Le Nord-Kivu est en tête du palmarès de la violence, comme l'indiquent le suivi des incidents sécuritaires et l'évolution du nombre de déplacés internes<sup>11</sup>. En 2021, sur 2 357 incidents impliquant des porteurs d'armes recensés dans les 3 provinces de l'Est de la RDC, 1 127 incidents ont été commis au Nord-Kivu<sup>12</sup>. En janvier et février 2022, 168 incidents sécuritaires ont été enregistrés uniquement dans la province du Nord-Kivu<sup>13</sup>.

Au Nord-Kivu, les abcès de fixation de la conflictualité sont : le Grand Nord (c'est-à-dire les territoires de Beni et Lubero) où les ADF continuent à semer la terreur. La MONUSCO a attribué aux ADF 850 victimes en 2020, principalement dans les territoires de Beni au Nord-Kivu et les territoires mitoyens d'Irumu et Mambasa dans la province d'Ituri<sup>14</sup>. L'offensive menée

---

10. « Groupes armés », Kivu security tracker, disponible sur : <https://kivusecurity.org> (consulté le 21 février 2022).

11. Voir le graphique à la fin de ce chapitre.

12. Kivu security tracker, disponible sur : <https://kivusecurity.org>, (consulté le 1er mars 2022).

13. *Ibid.*

14. « RDC : l'ONU consternée par le meurtre de près de 850 civils dans l'est du pays en 2020 », ONU, 2 février 2021.

par les FARDC d'octobre 2019 à octobre 2020 a permis de diviser les ADF en plusieurs groupes, mettre à mal leurs chaînes logistiques et les affaiblir<sup>15</sup>, sans toutefois avoir une incidence significative sur leur capacité de nuisance. Le 20 octobre 2020, les ADF ont attaqué la prison de Beni, où étaient incarcérés la majorité des 70 membres des ADF capturés par les FARDC et permettant l'évasion de 1 300 détenus. Entre novembre 2020 et avril 2021, 73 incidents faisant 359 victimes ont été imputés aux ADF dans les territoires de Beni et du Lubero au Nord-Kivu, faisant d'eux le groupe armé le plus meurtrier<sup>16</sup>.

Le Petit Nord (c'est-à-dire les territoires de Walikale, Masisi, Nyragongo et Rutshuru) marqué par la prédation économique des FARDC et les affrontements entre groupes armés à base ethnique. Dès octobre 2020, les militaires du 3 404<sup>e</sup> régiment ont collaboré avec la faction Bwira du Nduma Defence of Congo-Rénové (NDC-R Bwira) et se sont opposés au NDC-R Guidon (une branche dissidente du NDC) pour le contrôle de la mine de Matungu<sup>17</sup>. À partir de novembre 2020, le NDC-R Guidon s'est allié aux Mayi-Mayi Mandaima, à l'Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain (APCLS) et aux Nyatura Abazungu, afin de combattre les groupes armés alliés aux FARDC – le NDC-R Bwira, les Forces patriotiques populaires/Armée du peuple (FPP/AP), le Collectif des mouvements pour le changement (CMC) et le mouvement Hutu rwandais des Forces démocratique de libération du Rwanda (FDLR-FOCA)<sup>18</sup>.

Au Sud-Kivu, les abcès de fixation sont : les territoires de Fizi et d'Uvira où les affrontements entre milices locales et étrangères continuent selon des logiques d'alliances fluctuantes. Ces affrontements ont débuté avec l'implantation de l'opposition armée burundaise dans ces territoires après la crise politico-sécuritaire de 2015 au Burundi<sup>19</sup>. Dans ces zones, la politique des FARDC consiste à laisser les milices des Banyamulenges, les Mayi-Mayi et les groupes armés burundais s'affronter et à soutenir logistiquement les Mayi-Mayi<sup>20</sup>.

---

15. « Letter dated 23 December 2020 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2020/1283, 23 décembre 2020, para. 9-11, p. 6.

16. Kivu security tracker, disponible sur : <https://kivusecurity.org> (consulté le 7 mars 2022).

17. « Letter dated 10 June 2021 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2021/560, 10 juin 2021, para 54-56, p. 16.

18. « Letter dated 10 June 2021 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2021/560, 10 juin 2021, para 45-46, p. 14-15.

19. J. Battory, T. Vircoulon, « La province du Sud-Kivu : un champ de bataille multidimensionnel méconnu », *op. cit.*

20. « Sud-Kivu : violents combats entre miliciens dans les hauts plateaux d'Uvira, l'armée contrainte à se replier dans un village », *Actualite.cd*, 30 mai 2021. « Letter dated 10 June 2021 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2021/560, 10 juin 2021, para 144-145, p. 32.

## La résurgence de la guerre ethnique en Ituri

Après une décennie de paix relative de 2007 à 2017, la province de l'Ituri est victime de la résurgence de son conflit intercommunautaire historique entre les Hema et les Lendu. Depuis cinq ans, ce conflit rural, mélange de brigandage, de cycles d'attaques de villages et de représailles, s'étend malgré les interventions de l'armée, les efforts d'inclusivité politique et les négociations engagées à l'été 2020<sup>21</sup>. Les groupes armés à base ethnique Lendu sont regroupés au sein de la Coopérative de développement du Congo (CODECO), qui compte plusieurs factions et affronte la communauté Hema.

Le conflit Hema/Lendu a repris en 2017 exactement là où il avait commencé en 1999 : le territoire de Djugu. Depuis, il s'est étendu au territoire d'Irumu et, comme durant le conflit de 1999-2006, le jeu des alliances et des animosités ethniques a conduit à la création de milices ethniques hema (les Zaïrois) et bira (la Force patriotique et intégrationniste du Congo, FPIC) à la fin 2019. À cela s'ajoute la guérilla ultra-locale menée par la Force de résistance patriotique de l'Ituri (FRPI) de la communauté Ngiti (les Lendu du sud de la province) – le FRPI étant un groupe armé résiduel du conflit d'Ituri (1999-2006) solidement implanté dans les chefferies ngiti du territoire d'Irumu depuis 2006<sup>22</sup>.

## Du soulèvement patriotique à la criminalisation de la conflictualité

Si à la fin des années 1990 le soulèvement des groupes armés Mayi-Mayi s'est fait au nom de la lutte contre une force d'invasion (l'armée rwandaise), la conflictualité a depuis lors beaucoup évolué. Après s'être ethnicisée autour d'enjeux de pouvoir et de contrôle des terres<sup>23</sup>, elle s'est très largement criminalisée.

Ainsi, dans les provinces de l'Est de la RDC, une nouvelle forme de criminalité organisée s'est développée depuis quelques années et aggrave le climat d'insécurité structurelle dans lequel vit la population : les kidnappings. Depuis environ quatre ou cinq ans, les kidnappings sont devenus une menace permanente et paradoxale dans ces deux provinces de l'Est congolais. En

---

21. La conflictualité en Ituri est dominée depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle par l'antagonisme entre Hema et Lendu, les deux ethnies dominantes politiquement. Plusieurs épisodes d'affrontements, dont les plus importants ont eu lieu en 1911, 1923, 1966, 1979, 1992 et 1999-2006, ont rythmé l'histoire de cette région. T. Vircoulon, « Ituri : résurgence du conflit et échec de la politique de consolidation de la paix », *Notes de l'Ifri*, Ifri, juin 2021.

22. *Ibid.*

23. Il existe une littérature très abondante sur les conflits fonciers dans l'Est congolais. On pourra lire notamment : S. Mugangu Matabaro, « La crise foncière à l'est de la RDC », *Annuaire L'Afrique des Grands Lacs*, 2007-2008 ; « Les conflits fonciers en Ituri : de l'imposition à la consolidation de la paix », *RCN*, 2009 ; C. Huggins, « Land, power and identity », *International Alert*, 2010.

effet, alors qu'ailleurs cette forme de criminalité vise habituellement l'élite, c'est-à-dire les personnes ayant des revenus confortables, dans ces deux provinces elle vise toutes les couches de la population.

Dans les Nord et Sud-Kivu, le kidnapping est un crime qui s'est à la fois généralisé et banalisé. Si les statistiques criminelles qui permettraient d'appréhender l'ampleur de cette forme de crime font défaut, tous les organismes locaux et internationaux chargés de monitorer la situation sécuritaire et les violations des droits de l'homme dans les deux provinces s'accordent sur sa généralisation. Bien que les données de ces organisations ne soient pas harmonisées et que les familles des victimes dissimulent parfois ces crimes par peur des représailles, un kidnapping est signalé chaque jour dans cette région.

Si les kidnappings n'épargnent personne, les enfants et les employés des organismes internationaux (organisations non gouvernementales, agences de l'ONU, compagnies privées) sont des cibles privilégiées. Des kidnappings en série d'enfants ont lieu dans les villes de la région et, pendant l'été 2021<sup>24</sup>, une série de kidnappings d'enfants a suscité un fort mécontentement populaire à Uvira au Sud-Kivu<sup>25</sup>. L'assassinat de l'ambassadeur d'Italie le 21 février 2021, sur la route entre Goma et Rutshuru, un des axes les plus fréquentés de la province, est la macabre illustration de cette généralisation du kidnapping. Il aurait, en effet, été victime d'une tentative de kidnapping qui aurait mal tourné<sup>26</sup>.

Le business du kidnapping révèle la criminalisation des groupes armés et des forces de sécurité ainsi que leur collusion. Les motivations politiques locales des groupes armés congolais ont fait place à un racket permanent des communautés dont le kidnapping est le dernier avatar. Par ailleurs, la généralisation de ce délit met en évidence la criminalisation des militaires et leur coopération avec les gangs de ravisseurs. Comme l'indiquent de nombreuses sources, les kidnappings sur l'axe Goma-Rutshuru sont le fait d'un cartel de militaires, de groupes armés (notamment les FDLR) et de bandits.

Cette coopération signifie que les militaires ont inversé leur mission : au lieu de lutter contre les groupes armés, ils ont établi un *modus vivendi* avec eux et se sont greffés sur leurs activités criminelles. De ce fait, les affrontements entre les FARDC et les groupes armés sont bien moins nombreux que les exactions commises par ces deux acteurs sur la population, et les deux acteurs de la conflictualité se sont criminalisés au fil des années.

---

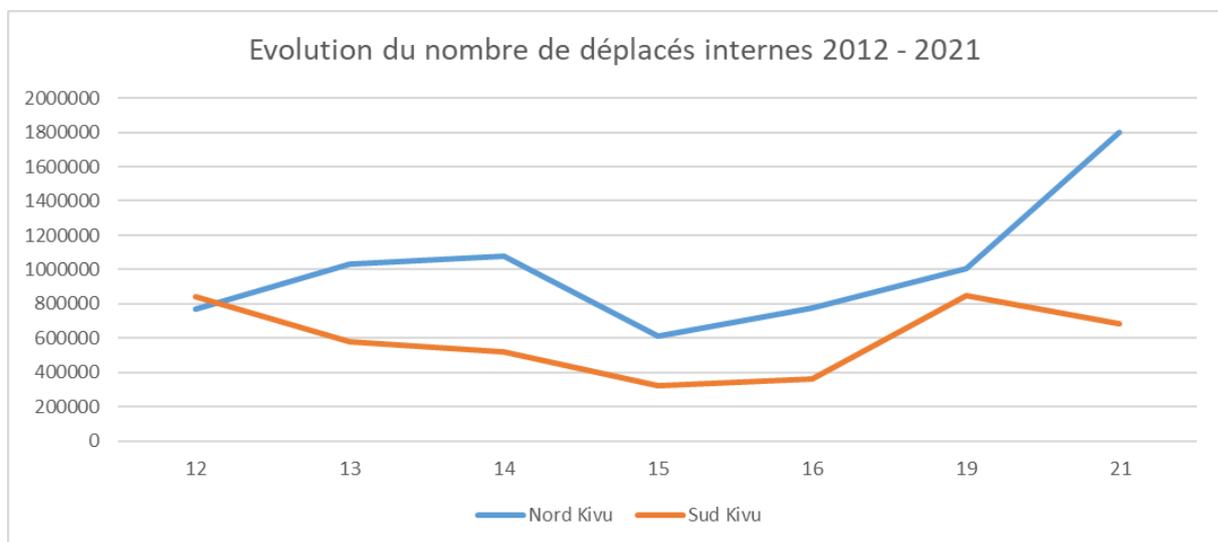
24. « Nord-Kivu : tentative d'enlèvement des élèves dans une école à Beni », Radio Okapi, 12 mai 2021.

25. « Sud-Kivu : recrudescence des cas d'enlèvement dans la ville d'Uvira », Agence Congolaise de Presse, 23 août 2021.

26. « RD-Congo : l'ambassadeur d'Italie tué dans une attaque armée », *La Croix*, 22 février 2021.

Face à ce climat d'insécurité chronique et à la passivité des autorités congolaises et de la MONUSCO, les populations sont exaspérées et expriment leur mécontentement. Ainsi le 7 avril 2021, les citoyens de Goma et Beni ont manifesté et décrété des actions de ville morte contre la politique du gouvernement et l'inaction de la mission des Nations unies<sup>27</sup>. À Goma, ce mouvement de frustration populaire a dégénéré en violences interethniques les 12 et 13 avril 2021<sup>28</sup>. Au fil des années, même si les alliances locales entre groupes armés et FARDC se font et se défont, le schéma de confrontation reste le même et la violence devient une habitude sociale.

### Graphique 1



Source : Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

27. « Nord-Kivu : Les manifestations anti-MONUSCO s'intensifient, deux journées ville morte décrétées à Goma », *7sur7.cd*, 7 avril 2021.

28. « RD Congo : des manifestations anti-insécurité tournent à la tuerie intercommunautaire à Goma », *France 24*, 14 avril 2021.

# La politique de pacification dans l'impasse

Après une mini-tournée dans les provinces de l'Est en 2019<sup>29</sup>, le président Tshisekedi a développé son approche de la pacification de cette région. Cette politique repose sur la coopération avec les pays frontaliers et le maniement de la carotte et du bâton à l'égard des groupes armés, c'est-à-dire l'offre de programmes de DDR et la menace d'opérations militaires. Cette politique a franchi un seuil inédit avec la proclamation de l'état de siège par le président le 3 mai 2021 dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu, qui sont par conséquent passées sous contrôle militaire<sup>30</sup>. Mais à part cette innovation, la « nouvelle » approche du président Tshisekedi ressemble à un recyclage d'anciennes solutions qui ont fait la preuve de leur inefficacité. À ce titre, l'ouverture d'un nouveau *round* de négociations avec les groupes armés à Nairobi en avril 2022 illustre l'impasse de la politique de pacification.

## La vaine tentation de l'option militaire

À l'instar du gouvernement de Kabila qui avait lancé plusieurs campagnes militaires contre les groupes armés (Umoja Wetu et Kimia II en 2009, Amani Leo en 2010/12 et Sukola I et II en 2014/15), le gouvernement de Tshisekedi a lancé de nouvelles « opérations d'envergure<sup>31</sup> » dès 2019 qui n'ont depuis pas cessé. Le 8 août 2021, les forces congolaises ont lancé, avec le soutien de la MONUSCO, une énième opération conjointe contre les ADF<sup>32</sup>. Outre le soutien logistique de la MONUSCO, les FARDC ont reçu le soutien des forces spéciales américaines lors de ces opérations, les États-Unis ayant classé les ADF dans la liste des groupes armés associés à l'État islamique le 10 mars 2021<sup>33</sup>.

---

29. « Fin de la mini-tournée du Président Félix Tshisekedi dans l'Est de la RDC », *Digital Congo*, 19 avril 2019.

30. « Ordonnance n° 21/015 du 3 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la République démocratique du Congo », Cabinet du Président de la République, 3 mai 2021.

31. « Dans l'Est de la RDC, l'armée débute des opérations contre les groupes armés », BBC, 31 octobre 2019.

32. « Nord-Kivu : 45 corps des ADF répertoriés, bilan des opérations des FARDC et FIB à Beni », *Radio Okapi*, 13 août 2021 ; « Ituri : affrontements entre les FARDC et les ADF à Malaya », *Radio Okapi*, 19 août 2021 ; « RDC : avec l'appui de l'aviation de la Monusco, les FARDC s'emparent d'un QG d'où les combattants ADF menaient des embuscades sur la route Beni-Kasindi », *Actualité.cd*, 19 août 2021.

33. « Des forces spéciales américaines associées à la traque des djihadistes dans l'est de la RDC », *Le Monde*, 16 août 2021 ; « Désignations par le département d'État de terroristes affiliés à Daech et de leurs dirigeants en république démocratique du Congo et au Mozambique », Communiqué de presse, Département d'État des États-Unis, 10 mars 2021.

Des opérations anti-ADF ont ensuite été organisées conjointement avec l'armée ougandaise (UPDF) et elles ont repoussé les ADF vers la province de l'Ituri en les délogeant de leurs bastions frontaliers au Nord-Kivu. En dépit des annonces victorieuses des FARDC, la situation sécuritaire n'a en réalité pas changé<sup>34</sup>. Ainsi, durant l'année 2021, selon le Bureau conjoint des droits de l'homme des Nations unies, les ADF ont tué 1 259 personnes et leurs exactions ont augmenté de 52 % par rapport à 2020<sup>35</sup>. Par ailleurs, les opérations militaires se traduisent toujours par une recrudescence des violences subies par les civils et ont parfois des intentions minières cachées.

Durant les opérations contre les groupes armés dans les territoires de Masisi, Walikale et Rutshuru en 2021, les exactions et atteintes aux droits de l'homme ont augmenté (le groupe armé des Nyatura s'est rendu coupable de 956 atteintes aux droits de l'homme dont 130 exécutions extrajudiciaires et les FARDC de 136 atteintes aux droits de l'homme<sup>36</sup>). Au Sud-Kivu en 2021, les FARDC ont été impliqués dans 182 incidents et ont fait 139 victimes, soit 30 % des incidents durant cette année<sup>37</sup>. En Ituri, ils ont été impliqués dans 219 incidents et fait 183 victimes dans la même période<sup>38</sup>.

Le constat des limites de l'approche militaire contre les groupes armés a donc été entériné par les Nations unies le 6 décembre 2021<sup>39</sup>. Jusqu'à présent, les seules victoires à l'actif des FARDC sont la neutralisation de Sylvestre Mudacumura – le leader des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) recherché pour crime de génocide au Rwanda – et le refoulement de la nouvelle offensive du M23 déclenchée au début de l'année 2022 au Nord-Kivu.

Certaines opérations militaires ont des objectifs plus économiques que stratégiques. En Ituri, les FARDC ont profité des opérations contre la CODECO pour prendre le contrôle de mines d'or dans les territoires de Djugu, Irimu et Mambasa<sup>40</sup>. Face à la dérive minière des FARDC, le gouvernement a dû établir une commission de démilitarisation des chantiers miniers le 12 février 2022<sup>41</sup>.

---

34. « Dans l'est de la RDC, trois mois d'opérations conjointes avec l'Ouganda et de maigres résultats », *Le Monde*, 14 mars 2022.

35. « Principales tendances des violations des Droits de l'Homme au cours de l'année 2021 », communiqué de presse, Bureau conjoint des Nations unies des droits de l'homme, 30 janvier 2022.

36. *Ibid.*

37. Kivu Security Tracker, disponible sur : <https://kivusecurity.org/graph#> (consulté le 12 mars 2022).

38. Kivu security tracker Kivu, disponible sur : <https://kivusecurity.org/graph#> (consulté le 10 mars 2022).

39. « L'approche militaire sera insuffisante pour relever les défis sécuritaires en RDC, s'accordent à dire la Cheffe de la MONUSCO et les membres du Conseil de sécurité », Conseil de sécurité, Nations unies, 8918 séance, CS/14719, 6 décembre 2021.

40. « Letter dated 10 June 2021 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2021/560, 10 juin 2021, para 126, p. 28-29.

41. « Ituri : mise en place d'une commission pour démilitariser les carrés miniers de Mungwalu (FARDC) », *Radio Okapi*, 12 février 2022 ; « Ituri : Début de l'opération de traque des officiers FARDC impliqués dans l'exploitation minière », *Politico.cd*, 13 février 2022.

De même au Nord-Kivu, en 2021 les FARDC et le NDC-R Bwira ont combattu le NDC-R Guidon pour le contrôle de la mine de Matungu<sup>42</sup>.

Le gouvernement de Tshisekedi a décidé d'aller plus loin que son prédécesseur dans l'option militaire en proclamant l'état de siège, c'est-à-dire en militarisant le pouvoir provincial au Nord-Kivu et en Ituri. Mais le transfert de pouvoir aux militaires n'a pas permis de faire baisser l'insécurité. À l'inverse, cela a provoqué une augmentation du nombre de groupes armés et des barrières illégales selon les élus locaux, qui ont demandé la levée de l'état de siège ou au moins sa requalification en état d'urgence<sup>43</sup>. Faute de résultats sécuritaires, l'état de siège est maintenant fortement contesté par les élus et leaders d'opinion de ces deux provinces – les députés du Nord-Kivu et de l'Ituri ayant même boycotté des sessions de l'Assemblée nationale pour exprimer leur mécontentement<sup>44</sup>.

## Le chemin de la coopération régionale sécuritaire

À l'inverse de Joseph Kabila qui entretenait des relations ombrageuses avec ses voisins<sup>45</sup>, en particulier le Rwanda, Felix Tshisekedi s'est attaché à bâtir dès le début de son mandat des relations de coopération avec les pays de la sous-région, notamment le Rwanda et l'Ouganda<sup>46</sup>. L'équation des conflits dans les provinces de l'Est étant transfrontalière, le président congolais a cherché à améliorer son image avec ses voisins et à relancer la coopération. Plusieurs rencontres présidentielles et ministérielles ont été organisées et des accords ont été signés afin d'impulser un nouvel élan à la coopération économique et sécuritaire<sup>47</sup>.

---

42. « Letter dated 10 June 2021 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2021/560, 10 juin 2021, para 54-56, p. 16.

43. « Ituri : pendant l'état de siège, les groupes armés sont passés de 8 à 11, les barrières illégales de perception d'argent sont passées de 27 à plus de 180, selon le député Gratien Iracan », *Actualite.cd*, 9 août 2021.

44. « "L'état de siège est un fiasco" : les massacres se poursuivent dans l'est de la RDC », *Le Monde*, 6 août 2021 ; « Nord-Kivu : les députés provinciaux plaident pour la requalification de l'état de siège en état d'urgence », *Radio Okapi*, 25 août 2021 ; « RDC : un an après son début, l'état de siège dans l'Est critiqué pour son bilan mitigé », Radio France International, 6 mai 2022 ; « Dans l'est de la RDC, "l'état de siège est une punition pour la population" », *Le Monde*, 6 mai 2022.

45. À l'exception du régime burundais avec lequel la coopération sécuritaire s'est poursuivie sans discontinuer de 2015 à nos jours. L'armée burundaise organise épisodiquement des opérations de traque des rebelles burundais au Sud Kivu. J. Battory et T. Vircoulon, « La province du Sud-Kivu : un champ de bataille multidimensionnel méconnu », *op. cit.*

46. T. Vircoulon et M.-A. Lagrange, « RDC : Le changement à pas feutrés », *op. cit.*

47. « Félix Tshisekedi rencontre Yoweri Museveni à la frontière entre la RDC et l'Ouganda », RFI, 16 juin 2021 ; « Félix Tshisekedi et Paul Kagame affichent leur nouvelle entente », RFI, 26 juin 2021.

Des projets d'intégration régionale ont été actés (construction de routes, formalisation des flux économiques transfrontaliers, etc.) et des opérations militaires conjointes ont été menées à partir de la fin de l'année 2021. Après une série d'attentats en Ouganda en octobre et novembre 2021 revendiqués par des mouvements djihadistes<sup>48</sup>, les gouvernements congolais et ougandais ont décidé de relancer une énième opération conjointe contre les ADF. Après autorisation officielle du gouvernement congolais<sup>49</sup>, le 30 novembre 2021, l'armée ougandaise a bombardé des camps des ADF et arrêté des combattants de ce mouvement<sup>50</sup>.

Si la relance de la coopération économique n'a pas suscité de résistance, il n'en est pas de même pour la coopération sécuritaire. En effet, celle-ci est mal acceptée dans des provinces qui ont subi l'occupation des armées rwandaise et ougandaise de 1997 à 2003, occupation dont le souvenir est encore vif dans la population. De ce fait, si la coopération militaire ougando-congolaise contre les ADF a été formalisée officiellement<sup>51</sup>, la coopération congolo-rwandaise initialement encouragée par le président Tshisekedi a dû se faire discrète. En 2019, la révélation de la planification d'opérations conjointes avait suscité un fort mécontentement au Nord et Sud-Kivu<sup>52</sup> où les mémoires sont encore marquées par les exactions de l'armée rwandaise commises à la fin du XX<sup>e</sup> et au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Depuis lors, bien que cette éventualité ressurgisse ponctuellement et que le président rwandais se soit rendu à Goma en 2021<sup>53</sup>, aucune opération conjointe n'a été officialisée par les deux gouvernements et la coopération militaire congolo-rwandaise s'efforce de rester discrète. Ainsi, la signature d'un accord de coopération entre les polices du Rwanda et de la RDC à Goma, en décembre 2021, a immédiatement été rejetée par l'ensemble de la classe politique et de la société civile congolaises<sup>54</sup>.

La relance de la coopération sécuritaire avec les voisins de la frontière orientale intervient d'autant plus à contretemps que la gestion judiciaire des guerres passées revient dans l'actualité. En effet, au début de cette

---

48. « En Ouganda, les islamistes des ADF dans le viseur des autorités », *Le Monde*, 27 octobre 2021 et « Ouganda : le double attentat-suicide à Kampala revendiqué par l'État islamique », *Le Monde*, 16 novembre 2021.

49. « La RDC autorise l'armée ougandaise à combattre les rebelles d'ADF sur son territoire », *France 24*, 29 novembre 2021.

50. « RDC : Les FARDC et l'UPDF annoncent l'arrestation de 35 rebelles ADF après des frappes aériennes », *Politico*, 19 décembre 2021 ; « Operation Shujaa Assault Forces Capture Kambi Ya Yua », communiqué de presse, Ministry of Defence and Veteran Affairs, 24 décembre 2021.

51. « La RDC signe un accord de coopération militaire avec l'Ouganda », *Actualité.cd*, 9 décembre 2021.

52. « Opérations conjointes en RDC : un projet qui ne fait pas l'unanimité », *RFI*, 24 octobre 2019.

53. « RDC-Rwanda : des interrogations sur la coopération militaire entre les deux pays », *RFI*, 2 avril 2021.

54. « RDC : la population s'oppose à l'accord entre les polices congolaise et rwandaise », *DW*, 21 décembre 2021.

année, le jugement de la Cour internationale de Justice sur les réparations de guerre dues par l'Ouganda à la RDC est venu rappeler l'invasion ougandaise<sup>55</sup>. De même, la campagne internationale pour faire appliquer les recommandations du rapport du Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme sur les crimes les plus graves commis en RDC entre 1993 et 2003 bat son plein, avec à sa tête le docteur Denis Mukwege, Prix Nobel de la paix 2018<sup>56</sup>. Les dénégations du président rwandais relatives aux crimes documentés dans ce rapport ont suscité la colère dans les Kivus et embarrassé son homologue congolais<sup>57</sup>.

La coopération sécuritaire régionale et l'admission de la RDC dans l'East African Community (EAC) au début de 2022 ont toutes deux un air de déjà-vu. D'une part, il y a déjà eu des opérations conjointes contre les ADF (avec l'Ouganda) et contre les FDLR (avec le Rwanda) durant le mandat de Joseph Kabila. La crise du CNDP avait notamment pris fin avec un accord secret congolo-rwandais, qui s'était traduit par l'arrestation du leader de ce groupe armé par le Rwanda et des opérations anti-FDLR menées par l'armée rwandaise au Nord-Kivu.

D'autre part, l'adhésion rapide à l'EAC ressemble à l'adhésion à la SADC en 1997. Il s'agissait alors pour Laurent-Désiré Kabila de trouver de nouveaux alliés pour contrebalancer la tutelle de ses alliés rwandais et ougandais. L'adhésion à l'EAC a été immédiatement suivie d'une rencontre entre les groupes armés et le gouvernement congolais à Nairobi sous médiation kenyane et de l'annonce de la formation prochaine d'une force régionale pour lutter contre les mouvements armés<sup>58</sup>. Après l'Afrique australe, les autorités congolaises se tournent désormais vers l'Afrique orientale dans leur quête d'une solution sécuritaire.

## L'inefficacité des DDR

La stratégie du bâton et de la carotte à l'égard des groupes armés s'est traduite par des négociations centrées sur une offre de DDR. Afin de mettre fin aux violences en Ituri, les autorités congolaises ont enclenché des négociations avec la FRPI dès 2019 et avec la CODECO en 2020. Dans ce

---

55. Le 9 février 2022, la Cour internationale de Justice a fixé les réparations de guerre dues par l'Ouganda à la RDC à 325 millions de dollars payables en cinq versements annuels, le premier étant dû le 1<sup>er</sup> septembre 2022. Cour internationale de Justice, activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), 9 février 2022.

56. « RDC : dix ans après sa publication, l'autopsie du rapport Mapping », RFI, 30 septembre 2020.

57. « Rwanda : tollé en RDC après les propos du président Paul Kagame sur RFI », RFI, 18 mai 2021 ; « Rapport Mapping : réaction de Félix Tshisekedi au propos de Paul Kagame », *Radio Okapi*, 19 mai 2021.

58. « East African Nations Agree on Force to Fight Congo Armed Groups », *Bloomberg*, 21 avril 2022 ; « Bilan de consultations de Nairobi entre les groupes armés locaux de la RDC et le Gouvernement », *Radio Okapi*, 28 avril 2022.

dernier cas, constatant l'échec des tentatives de médiation des autorités provinciales, de religieux, de la MONUSCO et de certaines organisations non gouvernementales, le président Tshisekedi a nommé d'anciens seigneurs de guerre lendus qui ont ravagé l'Ituri durant le conflit de 1999 à 2006 comme négociateurs avec la CODECO<sup>59</sup>.

Bien qu'une série d'actes d'engagement avec diverses factions de la CODECO et des accords avec la FRPI aient été signés en 2020, aucun DDR ne s'est concrétisé et la MONUSCO n'a pu que constater l'échec du DDR en raison du manque de fonds et des mauvaises conditions de vie accordées aux ex-combattants<sup>60</sup>. En 2021, les factions de la CODECO ont été impliquées dans au moins 349 incidents sécuritaires qui ont fait 702 victimes<sup>61</sup>. Alors que les négociateurs lendus essayaient de relancer les discussions sur le DDR, le 16 février 2022 les 8 membres de la délégation gouvernementale ont été pris en otage par des combattants de la CODECO<sup>62</sup>.

Au Nord-Kivu, le 4 juillet 2021, le président Tshisekedi a lancé un nouveau programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS) pour inciter les combattants des groupes armés à déposer les armes. En réponse, le 20 juillet 2021, une partie des troupes de l'APCLS a annoncé sa reddition<sup>63</sup>. Néanmoins, comme en Ituri, le succès n'est pas au rendez-vous pour le P-DDRCS. Au moment de l'écriture de ce rapport, les consultations ayant lieu à Nairobi entre le gouvernement et les groupes armés portent sur la question du DDR et rappellent en cela la conférence de paix de Goma en 2008<sup>64</sup>.

Au fil du temps, le DDR est devenu le principal enjeu de négociation entre le gouvernement et les groupes armés congolais, ce qui illustre sa dérive en RDC. Les nouvelles offres de DDR faites par le gouvernement de Félix Tshisekedi aux groupes armés ont une faible crédibilité en raison du bilan des DDR passés. En effet, bien que le P-DDRCS soit le 4<sup>e</sup> programme de DDR depuis 2003, les leçons des échecs précédents ne semblent pas

---

59. Il s'agissait de Germain Katanga condamné par la Cour pénale internationale (CPI), Ngudjolo Chui acquitté par la CPI, Floribert Ndjabu, responsable de l'ex-mouvement armé FNI, Pichu Iribi de la milice FRPI et Mateso Nyinga.

60. « rapport du Secrétaire général », Mission des Nations unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo, Conseil de sécurité, S/2021/807, 17 septembre 2021, para 16, p. 4.

61. Kivu security tracker, disponible sur : <https://kivusecurity.org/graph#> (consulté le 10 mars 2022).

62. S. Bujakera Tshiamala, « RDC : Thomas Lubanga et Germain Katanga pris en otage, les miliciens posent leurs conditions », *Jeune Afrique*, 22 février 2022.

63. J. Kombi, « État de siège au Nord-Kivu : une centaine de miliciens de l'APCLS se rendent aux FARDC à Masisi », *Actualité.cd*, 22 juillet 2021.

64. « Safari Park Hotel confidentiel : au cœur des négociations avec les rebelles congolais à Nairobi », *Africa Intelligence*, 4 mai 2022. Une grande rencontre de tous les groupes armés de l'Est avec le président Kabila avait été organisée en 2008 afin de s'accorder sur un accord de paix dans lequel le DDR jouait un rôle central.

avoir été assimilées<sup>65</sup>. Pourtant, de nombreuses évaluations ont mis en lumière les principaux problèmes qui ont rendu inefficaces les DDR précédents :

- ▀ absence de suivi politique du programme ;
- ▀ divisions dans le leadership des groupes armés ;
- ▀ absence de création d'emplois pour la réintégration économique durable des anciens combattants ;
- ▀ inadaptation des packages de réintégration ;
- ▀ intégration des anciens combattants dans des forces de sécurité dysfonctionnelles ;
- ▀ détournement de fonds ;
- ▀ complexité et opacité bureaucratique de la gestion du programme ;
- ▀ contradictions entre le DDR et la réforme du secteur de la sécurité.

Les initiatives de DDR en Ituri et au Nord-Kivu ont réitéré les erreurs précédentes. Le P-DDRCS est une usine à gaz interministérielle et son responsable a un problème de réputation en raison de son passé<sup>66</sup>. En RDC et ailleurs, les DDR sont devenus un contrat qui est la plupart du temps un marché de dupes. D'un côté, les leaders des groupes armés s'engagent officiellement à démobiliser leurs troupes mais ils négocient officieusement un bonus de signature et cachent des troupes et des armes ou maintiennent le contrôle sur leurs troupes tout en intégrant l'armée<sup>67</sup>. De l'autre, le gouvernement s'engage officiellement à intégrer ces seigneurs de guerre et

---

65. Parmi les nombreuses évaluations des DDR congolais, lire : M. Thill, *À la recherche d'une formule gagnante : leçons sur le DDR et la réintégration communautaire en République démocratique du Congo*, Social Science Research Council, 12 mai 2021 ; H. Boshoff, « Demobilisation, Disarmament and Reintegration in the Democratic Republic of Congo: A Never-Ending Story », *Africa Security Review*, 2007, vol. 16, n° 2, p. 59-64 ; C. Clément, « Security Sector Reform in the DRC. » in H. Born et A. Schnabel (dir.), *Security Sector Reform in Challenging Environments*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009, p. 89-117 ; S. Perazzone, « Reintegrating Former Fighters in the Congo: Ambitious Objectives, Limited Results. », *International Peacekeeping*, 2016, vol. 24, n° 2, p. 254-79 ; T. Bouta, « Assessment of the Ituri Demobilization and Community Reinsertion Program (DCR) », Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2005 ; L. Guy, N. Alusala, G. Mthemba-Salter et J. -M. Gasana, *Rumours of Peace, Whispers of War: Assessment of the Reintegration of Ex-Combatants into Civilian Life in North Kivu, South Kivu and Ituri, Democratic Republic of Congo*, Transitional Demobilization and Reintegration Program report, Banque mondiale, 2012.

66. Tommy Tambwe, le coordonnateur du P-DDRCS, est un ancien membre du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD-Goma) et d'un mouvement proche de la rébellion du M23, l'Alliance pour la Libération de l'Est du Congo — deux mouvements combattus par la plupart des groupes armés résiduels du Nord Kivu. « RDC : polémique après la nomination d'un ex-rebelle à la tête du nouveau programme DDR », Radio France internationale, 10 août 2021.

67. Comme l'a fait le CNDP après avoir été intégré dans l'armée après l'accord de 2008. Ce groupe armé est parvenu à maintenir sa cohésion, à ne pas être affecté hors des Kivus et a fini par former une armée dans l'armée. Le résultat de cette fausse intégration a été l'émergence du M23 et la crise de 2012.

leurs miliciens dans les services de sécurité et/ou à œuvrer à leur réintégration dans la vie civile, mais officieusement il s'efforce de les marginaliser et de détourner une part de la contribution financière des bailleurs.

Les DDR ayant donné lieu à ce marché de dupes répétitif, ils ont abouti à des phases de dé- et remobilisation des groupes armés et des va-et-vient des combattants entre la vie civile, l'armée et les milices<sup>68</sup>. Cette instrumentalisation du DDR par le gouvernement et les groupes armés a fini par laisser les bailleurs : le DDR annoncé en 2015 n'a pas été appliqué faute de financement et les bailleurs n'ont pas trouvé les propositions de DDR du gouvernement Tshisekedi suffisamment crédibles pour les financer<sup>69</sup>.

---

68. K. Vlassenroot, E. Mudinga, J. Musamba Bussy, « The in-between of being a civilian and combatant – circular return in eastern DR Congo », *#LSEReturn series*, Africa at LSE blog, 5 juin 2018.

69. « RDC : un nouveau dispositif DDR, des questions sur son coût », Radio France Internationale, 31 août 2021 ; « RDC : le programme DDRCS toujours pas effectif, un rapport sur les besoins logistiques sera tout de même remis à Sama Lukonde cette semaine », *Actualité.cd*, 27 octobre 2021.

# Pourquoi n'y a-t-il rien de nouveau à l'est ?

Si tous les conflits de l'Est congolais n'ont pas de causes économiques, leur perpétuation depuis trois décennies suppose une économie politique particulière. Celle-ci a la capacité de financer le système de conflits et génère une kleptocratie qui a transformé l'insécurité en rente économique. Cela explique l'auto-financement et la durabilité de la conflictualité dont les indices les plus flagrants sont la stabilité de la classe kleptocratique issue de la guerre et des routes du commerce illicite. Cette stabilité est à l'origine des échecs des initiatives de pacification internationales et de la lassitude actuelle des « faiseurs de paix ».

## L'économie politique de la conflictualité

Dans le cadre de l'économie de rente minière congolaise, les trois provinces de l'Est sont caractérisées par un système de prédation par la violence. La kleptocratie extractive congolaise repose sur une économie rentière de prédation<sup>70</sup>. Le recours à la violence pour le contrôle des ressources naturelles est inscrit dans l'histoire du Congo depuis l'époque de l'État libre du Congo (violence coloniale liée à la collecte du caoutchouc et de l'ivoire). Mais la raison pour laquelle l'extraction des ressources naturelles par la violence ne concerne que quelques provinces et pas la grande zone minière du pays (le sud de l'ancien Katanga) tient à l'histoire et à la géographie (ressources minérales pillables car situées en surface dans les Kivus, sécurisation des mines katangaises par des intérêts industriels étrangers, inscription de la violence génocidaire dans l'histoire des Grands Lacs, etc.)<sup>71</sup>.

Dès 2002, un rapport de l'ONU fondateur jetait une lumière crue sur les causes économiques des conflits dans l'Est de la RDC<sup>72</sup>, c'est-à-dire l'exploitation militarisée des ressources naturelles (diamants, or, coltan,

---

70. S. Marysse et J. Omasombo (dir.), *Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RDC*, L'Harmattan, 2013.

71. Les Grands Lacs sont la seule région du monde dans laquelle deux génocides ont eu lieu dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle (le génocide de 1972 au Burundi, jamais reconnu comme tel, et le génocide de 1994 au Rwanda).

72. La conflictualité dans l'Est congolais résulte aussi de la contagion de la conflictualité de ses voisins. En effet, cet espace est historiquement une zone refuge pour les opposants des régimes voisins (ADF venus d'Ouganda, FDLR venus du Rwanda et plusieurs groupes armés venus du Burundi). Cette conflictualité importée est résiliente parce que ces groupes armés se sont greffés sur l'économie prédatrice dans l'Est de la RDC et agissent comme les autres acteurs de ce système de conflits.

civre, cobalt, bois d'œuvre, faune et flore sauvages) par des « réseaux d'élites » régionaux impliquant alors le Rwanda, l'Ouganda et le Zimbabwe<sup>73</sup>. Le monopole de la prédation par le gouvernement central s'étant effondré avec le mobutisme à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les ressources extractives de l'Est congolais ont été accaparées de manière anarchique par les armées occupantes, des seigneurs de guerre congolais et des communautés locales.

Le retrait des armées ougandaise et rwandaise n'a pas mis fin à leur mainmise sur ces ressources : elles ont continué à en tirer profit par le biais d'intermédiaires armés tandis que, de retour dans ces provinces, l'armée congolaise s'efforçait de prendre sa part des ressources naturelles. Au fil des années, des rééquilibres dans le partage de ces ressources ont eu lieu entre ceux qui les contrôlent. Née à la charnière des deux siècles, cette économie de guerre et de pillage s'est progressivement fossilisée. Les régimes voisins ont maintenu leurs réseaux de sous-traitance de l'exploitation des ressources naturelles d'autant plus facilement qu'ils sont le point de passage incontournable pour leur exportation.

De plus, le régime congolais s'est invité dans cette exploitation violente grâce à ses services de sécurité qui ont repris progressivement le contrôle de certaines zones et des flux commerciaux. De 2000 à nos jours, l'Est congolais est passé graduellement d'une économie de guerre partagée entre plusieurs armées étrangères à une économie de guérilla partagée entre groupes armés et FARDC. Dans une large mesure, le comportement et les techniques d'extorsion des groupes armés ne font qu'imiter les pratiques des forces de sécurité (par exemple, la fameuse pratique d'extorsion de la « barrière » qui consiste à ériger un péage illégal et à taxer personnes et marchandises<sup>74</sup>).

Cette économie de guérilla a généré son élite, a son propre « business model » et s'est insérée avec succès dans l'économie mondiale. Beaucoup des membres de l'élite kivotienne actuelle ont émergé après la seconde guerre du Congo (1998-2002) grâce aux profits de l'économie de guerre à cette époque et ils poursuivent leur stratégie d'accumulation. Habituee aux pratiques de l'économie de guerre, cette élite prolonge celle-ci par une économie de pillage en utilisant des groupes armés et des forces de sécurité qui servent leurs intérêts, en même temps qu'ils se servent. Le « business model » de cette élite est : extraction par la violence et commercialisation par la fraude.

Ce business model est partagé par les cercles dirigeants des pays voisins (Rwanda, Ouganda et Burundi), comme le soulignait le concept de

---

73. C. Braeckman, *Les nouveaux prédateurs, Politique des puissances en Afrique centrale*, Éditions Aden, 2009 ; « Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo », Conseil de sécurité, 24 octobre 2002. Ce rapport a fait date et est appelé par le nom du président du groupe d'expert à l'époque, le rapport Kassem.

74. Une recherche a identifié 798 péages au Nord et Sud Kivu en 2017. « Roadblock rebels: IPIS maps important mechanism of conflict funding in Central Africa », IPIS, 6 décembre 2017.

réseaux d'élite transnationaux dans le rapport Kassem. Commerçants, militaires, politiciens, fonctionnaires ou ministres, ces « Big Men<sup>75</sup> » qui forment l'élite provinciale ont créé des réseaux prédateurs transnationaux et sont des entrepreneurs de violence. En jouant le rôle de donneurs d'ordres, ces derniers acquièrent et maintiennent leur autorité à travers des relations complexes de réciprocité asymétrique avec un ensemble de clients, qui sont simultanément liés à une pluralité d'autres réseaux, basés par exemple sur la parenté, des liens professionnels, une attache géographique, des solidarités diverses, etc.

À l'intérieur des réseaux de Big Men, le pouvoir se fonde principalement sur la distribution de bénéfices ou l'octroi d'un accès à des opportunités de génération de revenus. Appelés localement les « millionnaires du chaos » ou « les pompiers pyromanes », ces Big Men tirent les ficelles derrière les conflits locaux dans une logique de profit, les amplifient et en perdent souvent le contrôle. Ils sont à l'intersection des intérêts des voisins et des cercles dirigeants de Kinshasa et sont donc la base de cette économie violente qui s'est parfaitement insérée dans la mondialisation.

En effet, la principale ressource naturelle exploitée pendant la guerre dans l'Est de la RDC a été les « minerais des conflits » (or, coltan, cassitérite et wolframite). Les Kivus ont connu une véritable ruée vers le coltan au début du siècle qui a aiguisé les appétits et ensuite une ruée vers l'or. L'évolution des cours mondiaux de ces minerais a permis de financer les belligérants (le prix du coltan passant de 10 à 380 \$ le kg de 2000 à 2001 et celui de l'or connaissant une tendance haussière depuis la crise de 2008). Les minerais aisément exploitables de manière artisanale ont alors constitué la base économique des groupes armés et une source de revenus importante pour les régimes voisins.

Depuis lors, les experts de l'ONU et des ONG ont documenté la diversification des ressources économiques des groupes armés et des FARDC, qui ne se limitent plus aux minerais mais s'étendent au charbon de bois, au chanvre, au cacao, etc.<sup>76</sup> Cette économie de guérilla fait système : elle crée un cercle vicieux parfait entre pauvreté et conflit. D'une part, par leurs destructions et rackets, les groupes armés contribuent à la paupérisation de la population et la brutalisation des communautés, créant ainsi un *pool* de jeunes ruraux pauvres piégés dans des logiques de survie ; d'autre part, grâce

---

75. La littérature sur les « Big Men » et leur rôle dans la conflictualité africaine étant abondante, on peut consulter avec profit l'article fondateur de Jean-François Médard : « Le “Big Man” en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'Année sociologique*, Troisième série, vol. 42, 1992, p. 167-192.

76. « Letter dated 10 June 2021 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2021/560, 10 juin 2021, para 34-43, p. 12-14.

à leur taxation de tous types de produits et à leur faible coût de fonctionnement, les groupes armés sont des entreprises autofinancées.

Les profits de cette économie sont en partie réinvestis dans la création de nouveaux groupes armés, d'où leur prolifération continue. Ce faisant, la capacité d'autofinancement de la conflictualité la transforme en une guerre sans fin et sans autre but réel que le maintien des rentes qu'en tirent ses divers acteurs. À cela s'ajoute un état chronique de pauvreté et d'insécurité, combiné à une socialisation dans la violence et des institutions prédatrices, qui incite la population en général et la jeunesse en particulier à recourir à la violence comme mode de survie et de règlement des litiges (prolifération de la justice populaire, des milices rurales et des gangs urbains).

## La stabilité des réseaux affairistes et de la géoéconomie des trafics

La continuité de la conflictualité dans les provinces de l'Est est le reflet de la stabilité des réseaux politico-affairistes de cette région. Alors qu'à Kinshasa le paysage politique a changé avec l'arrivée de Felix Tshisekedi à la présidence, dans les provinces de l'Est, les élites de chacune des provinces n'ont pas changé. L'analyse biographique de quelques Big Men représentatifs (Tableau 1) qui ont intégré le champ politique au niveau national ou provincial montre leur longévité.

Ces trois personnalités sont des archétypes qui ont récemment fait parler d'elles. En 2019 et 2020, des membres de la coopérative d'artisans mineurs Cooperama ont attaqué des membres de la police des mines sur plusieurs chantiers miniers afin de provoquer le départ de sociétés concurrentes<sup>77</sup>. Plusieurs personnalités politiques du Nord-Kivu ont été identifiées parmi les membres de Cooperama lors de ces échauffourées, notamment Robert Seninga, un ancien président de Cooperama actuellement président de l'assemblée provinciale du Nord-Kivu<sup>78</sup>. En novembre 2020, Felix Tshisekedi a dépêché dans les hauts plateaux du Sud-Kivu une délégation conduite par Justin Bitakwira, ex-ministre du Développement rural, pour sensibiliser les groupes armés à la paix<sup>79</sup>.

Antipas Mbusa Nyamwisi est un seigneur de guerre du Nord-Kivu dont l'ascension dans la politique nationale a commencé pendant la transition (2003-2006) et s'est terminée en 2012 quand son opposition au président

77. « Letter dated 10 June 2021 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2021/560, 10 juin 2021, para 61-66, p. 17-18.

78. « Nord-Kivu : Robert Seninga du FCC élu président de l'assemblée provinciale », *Radio Okapi*, 14 mai 2021.

79. « Sud-Kivu : Félix Tshisekedi dépêche Justin Bitakwira pour une mission de pacification dans les hauts plateaux », *Actualite.cd*, 23 novembre 2020.

Kabila l'a forcé à prendre le chemin de l'exil et à perdre son siège de député national. Après sa période d'exil, il a profité de l'ouverture politique constituée par les élections de 2018 pour se faire réélire et essayer de retrouver son influence passée, proposant d'intervenir comme autorité morale locale pendant l'épidémie d'Ebola et comme conseiller dans la lutte contre les ADF<sup>80</sup>.

**Tableau 1 : Trajectoires professionnelles de trois Big Men de l'est congolais**

Noms	Zone d'action	Biographie sommaire
<b>Robert Seninga</b>	Masisi (Nord-Kivu)	<p>Commandant au sein de l'AFDL en 1997 puis du RDC en 1998.</p> <p>Conseiller du gouverneur du Nord-Kivu Eugène Serufuli durant la rébellion du RCD-Goma de 2000 à 2007.</p> <p>Parrain du groupe armé Nyatura formé durant la rébellion du CNDP en 2009.</p> <p>Député provincial depuis 2006.</p> <p>Président de la coopérative minière Cooperama.</p> <p>Président de l'assemblée provinciale du Nord-Kivu depuis 2019 en tant que membre de la coalition de Joseph Kabila (FCC).</p>
<b>Antipas Mbusa Nyamwisi</b>	Beni/Butembo (Nord-Kivu)	<p>Président du RCD-Kml, mouvement rebelle issu de la scission du RCD après la brouille entre le Rwanda et l'Ouganda en 1999.</p> <p>Ministre de la Coopération durant la transition de 2003 à 2006.</p> <p>Ministre des Affaires étrangères 2006-2007.</p> <p>Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire en 2008.</p> <p>Exil en 2012 après une brouille avec Joseph Kabila.</p> <p>Réélu député national de Butembo en 2018.</p> <p>Réélu président du RCD-Kml en 2021.</p>
<b>Justin Bitakwira</b>	Uvira (Sud-Kivu)	<p>Cadre de l'AFDL en 1997 et créateur des Forces d'autodéfense populaire en 1999.</p> <p>Député élu en 2006 et réélu en 2011 au nom de l'UNC.</p> <p>Président fondateur du parti l'ARCNC.</p> <p>Ministre des Relations avec le Parlement.</p> <p>Ministre du Développement rural en 2017.</p> <p>Député.</p>

80. « Mbusa Nyamwisi : “Je vais mettre ma connaissance du Grand Nord au service de ceux qui s'occupent des questions sécuritaires” », *Radio Okapi*, 1<sup>er</sup> juillet 2019 ; « En meeting à Butembo, Mbusa Nyamwisi mobilise la population contre Ebola », *Radio Okapi*, 28 juin 2019.

Durant la seconde guerre du Congo, il s'est enrichi grâce à l'abolition des tarifs de douane entre Beni, son fief, et l'Ouganda, ainsi qu'en facilitant l'arrivée de compagnies pétrolières. Depuis lors, il a toujours entretenu des liens troubles avec les groupes armés présents dans son fief<sup>81</sup>.

Ces trois personnalités publiques ont pour caractéristiques d'avoir commencé leur carrière dans les violences guerrières des années 1990 et de s'être reconverties comme politiciens tout en conservant la mainmise sur un fief et ses ressources grâce à leurs liens avec des groupes armés. Commandant hutu qui a fait ses premières armes lors de la mini-guerre du Masisi en 1993, Robert Seninga est l'archétype du rebelle reconverti dans la politique et les affaires. Il a fait partie du RCD puis du RCD-Goma à l'époque où la rébellion dirigeait le Nord-Kivu, puis il a changé d'allégeance au fur et à mesure du rétablissement du contrôle gouvernemental. Il a été cité dans de nombreux rapports sur le trafic des minerais du Masisi car, en tant que président de la Cooperama, il gère des chantiers miniers et entretient un ancien conflit autour de concessions minières avec la Société minière de Bisunzu à Rubaya dans son fief du Masisi. Ses liens avec des groupes armés mobilisés pour favoriser ses intérêts miniers sont notoires<sup>82</sup>.

Personnalité politique bafulero bien connue du Sud-Kivu, Justin Bitakwira a su passer de l'opposition à la majorité de façon opportuniste et entretient des liens étroits avec les différents mouvements Mayi-Mayi de l'ethnie Bafulero dans la plaine de la Ruzizi (territoire d'Uvira). Durant toute sa carrière, il s'est illustré par ses discours de haine contre les banyamulenge et son soutien aux mouvements armés<sup>83</sup>. En janvier 2020, il a créé le mouvement Simama Kivu, ouvertement anti-banyamulenge. Sa désignation comme envoyé par le président Tshisekedi a été vivement critiquée par les communautés banyamulenge et bembe du Sud-Kivu qui considèrent qu'il ne recherche que des gains politiques personnels<sup>84</sup>.

Justin Bitakwira n'est pas le seul politicien du Sud-Kivu à entretenir des liens avec des groupes armés. Le député Jemsi Mulengwa entretient

---

81. « Mbusa Nyamwisi ou le retour d'un chef de guerre dans le borbier congolais », *Le Monde*, 30 janvier 2018.

82. C. Musila, « Impact de l'immixtion politico-militaire sur la certification des minerais en RDC », *Note de l'Ifri*, Ifri, septembre 2016.

83. T. Vircoulon et J. Batory, « La province du Sud Kivu : un champ de bataille multidimensionnel méconnu », *op. cit.*

84. « RDC : Le BCNUDH appelle Bitakwira à retirer ses propos "incitatifs à la violence" contre les Banyamulenge », *7sur7.cd*, 21 septembre 2021.

de longue date des liens avec les Mayi-Mayi Yakutumba<sup>85</sup> et Emmanuel Ramazani Shadary<sup>86</sup> avec les Mayi-Mayi Malaïka<sup>87</sup>.

Les anciens rebelles qui forment la classe politique d'aujourd'hui ne se sont donc qu'à moitié reconvertis et conservent toujours une force de frappe milicienne locale pour défendre et promouvoir leurs intérêts dans cette économie de prédation guerrière<sup>88</sup>. Appelés les « millionnaires du chaos », ils sont nombreux dans l'assemblée provinciale du Nord-Kivu. Décrits publiquement, Robert Seninga a dû se faire leur porte-parole en 2021 en déclarant : « Il n'y a pas de députés dans les groupes armés.<sup>89</sup> » L'opportunisme des politiciens de l'Est de la RDC explique leur faculté à se reconvertir quelle que soit leur obédience politique ou militaire. Qu'ils aient commencé dans la rébellion, l'opposition ou avec Joseph Kabila, tous ont rejoint ou tissé des liens étroits avec le camp kabiliste pour continuer à faire des affaires.

L'arrivée de Felix Tshisekedi au pouvoir n'a rien changé dans la « politique business » et a même accru le nomadisme politique. En effet, pour asseoir son pouvoir et mettre fin à la cohabitation avec le mouvement de Joseph Kabila, le président Tshisekedi a dû débaucher beaucoup d'élus nationaux et provinciaux. Mais les Big Men de l'Est congolais ne sont pas les seuls acteurs de l'économie du conflit à résister au temps. La continuité est également remarquable chez leurs partenaires d'affaires ougandais, rwandais et burundais (en grande partie à cause de la stabilité de la classe dirigeante de ces régimes<sup>90</sup>) et même chez les investisseurs non africains.

Parmi les intermédiaires internationaux de l'économie minière dans l'Est congolais, Klaus Eckhof et Alain Goetz, dont les premiers contrats dans la région remontent au XX<sup>e</sup> siècle, sont toujours actifs. Klaus Eckhof, un géologue allemand qui avait fondé Moto Goldmines en 2003, une

---

85. J. Stearn, « Les Maï-Maï Yakutumba Résistance et racket au Fizi, Sud-Kivu », projet Usalama, Rift Valley Institut, 2013.

86. Emmanuel Ramazani Shadary est un membre fondateur du PPRD, le parti de Joseph Kabila. Il fut vice-gouverneur puis gouverneur de la province du Maniema de 1997 à 2006. Il a été élu député national en 2006 et en 2011 et devint Vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur et de la Sécurité de 2016 à 2018. Le 29 mai 2017, l'Union européenne l'a inscrit sur la liste des personnes sous sanctions pour sa responsabilité dans la répression des manifestations pro-démocratie entre 2016 et 2017. Candidat malheureux aux élections présidentielles de 2018, il est depuis député national du PPRD.

87. « La rébellion de la CNPSC, Marginalisation sociale et complicité de l'État au Sud-Kivu », Groupe d'étude sur le Congo, Center on International Cooperation, février 2019.

88. E. Verweijen, « Une instabilité stable, ententes politiques et groupes armés », Rift Valley Institut, 2016.

89. « Nord-Kivu : "Les députés du Nord-Kivu ne sont pas dans des groupes armés" (Robert Seninga) », *Mediacongo.net*, 31 mars 2021.

90. Museveni est au pouvoir depuis 1986, Paul Kagame officiellement depuis 2000 et le CNDD-FDD est au pouvoir au Burundi depuis 2005. Malgré les luttes de factions qui ont eu lieu, les cercles dirigeants dans ces trois pays sont relativement stables et sont très souvent impliqués depuis longtemps dans les « affaires congolaises ».

compagnie détentrice d'un permis d'exploitation en Ituri, et qui a joué un rôle dans l'acquisition de la mine de Bisie au Nord-Kivu par Alphamin Resources, est de retour dans la région avec les sociétés Okapi Resources et AJN Resources<sup>91</sup>.

Alain Goetz, un homme d'affaires belge, avait obtenu le droit d'exporter de l'or de Laurent-Désiré Kabila. Sa société Congocom exportait l'or de la RDC en Belgique avant qu'il ne soit mis en cause par les Nations unies pour trafic de minerais en 2009 et qu'il soit condamné par la justice belge pour fraude. Il est néanmoins revenu sur le même marché à partir de Dubaï en construisant des raffineries d'or en Ouganda et au Rwanda alimentées par les gisements congolais, ce qui vient de lui valoir d'être mis sous sanctions par les autorités américaines<sup>92</sup>.

La stabilité s'observe aussi du côté des seigneurs de guerre. William Amuri Yakutumba est depuis 2007 à la tête du principal groupe Mayi-Mayi du territoire d'Uvira. Les FARDC et les Mayi-Mayi Yakutumba sont tantôt alliés tantôt ennemis et les Mayi-Mayi Yakutumba contrôlent certains circuits de trafic d'or avec le Burundi<sup>93</sup>. Créé en 2014, le NDC-R est considéré comme un acteur majeur dans le contrôle des sites miniers du territoire de Masisi<sup>94</sup>. En Ituri, le FRPI et les différentes factions de la CODECO sont impliqués dans le trafic d'or alors que le contrôle des sites aurifères était déjà l'enjeu des conflits entre groupes armés lors de la guerre ethnique entre 1999 et 2006.

De même, en décrétant l'état de siège et en donnant le pouvoir civil aux FARDC, le président Tshisekedi a créé un simulacre de changement. Il n'a finalement fait que remettre à d'anciens rebelles devenus généraux des FARDC<sup>95</sup> le contrôle des sites miniers exploités auparavant par les généraux proches du régime précédent. Une reproduction du pacte de corruption faite entre l'armée et le président qui existait lorsque Joseph Kabila était au pouvoir.

Au-delà des acteurs de la conflictualité, la stabilité s'observe également dans la géographie des trafics régionaux. L'Ouganda, le

91. « Eckhof's in Big DRC Deal », *Miningnews.net*, 10 février 2020.

92. « Dans l'Afrique des Grands Lacs, le florissant business de "l'or des conflits" », *Le Monde*, 6 mars 2019 ; « Treasury Sanctions Alain Goetz and a Network of Companies Involved in the Illicit Gold Trade », U.S. Department of the Treasury, communiqué de presse, 17 mars 2022.

93. « Letter dated 10 June 2021 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2021/560, 10 juin 2021, para 165-168, p. 36.

94. « Letter dated 6 June 2019 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2019/469, 6 juin 2019.

95. Le président Tshisekedi a nommé un général issu du RCD-Goma gouverneur du Nord Kivu et un général issu du RCD-Kml gouverneur de l'Ituri. « Ordonnance N°21/015 du 3 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la République démocratique du Congo », Cabinet du Président de la République, 3 mai 2021.

Burundi et le Rwanda sont devenus d'importants exportateurs de coltan, tantale et cassitérite durant et peu après les guerres du Congo, et ils sont maintenant des fournisseurs d'or qui exportent plus qu'ils n'ont la capacité de produire<sup>96</sup>. Les routes du commerce qui relient l'Est congolais aux marchés internationaux passent par ces trois pays. Elles préexistaient aux conflits et ont prospéré grâce à eux. Le bois et les minerais lourds voyagent par les routes depuis la RDC vers les ports de Mombasa (Kenya) et Dar-es-Salam (Tanzanie) en transitant par le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda. L'or était acheminé à Dubaï à partir de l'aéroport de Nairobi avant que ne s'ouvrent des liaisons directes entre Dubaï, Istanbul et les capitales des pays des Grands Lacs<sup>97</sup>.

## La lassitude des acteurs internationaux

L'échec des dernières initiatives internationales de règlement du conflit est aussi l'une des causes de l'absence d'avancée en termes de pacification de l'Est congolais. En effet, la répétition des échecs a naturellement conduit les acteurs internationaux impliqués dans la gestion de ce conflit à une grande lassitude. Alors que la question congolaise était au sommet de l'agenda international au début du siècle, elle suscite aujourd'hui surtout le scepticisme et le désintérêt dans les cercles internationaux. L'échec répété des initiatives internationales est illustré par la gestion de la crise dite du glissement et la mise en œuvre de l'initiative de régulation des « minerais de conflit ».

### ***La présence/absence des Nations unies***

Depuis 2006, mis à part lors de la rébellion du M23 durant laquelle les Nations unies ont su déployer une réponse à la hauteur de la menace, les Nations unies sont de moins en moins capables de réagir aux crises qui secouent la RDC. D'abord très investies dans les négociations pour régler le conflit congolais de 1999 à 2006, les Nations unies se sont ensuite enlisées puis ont commencé leur mise en sommeil après les élections frauduleuses de 2011. D'acteur politique de premier plan de 1999 à 2011, elles se sont depuis lors positionnées en simple observateur des crises congolaises<sup>98</sup>.

---

96. S. Neiman, « Uganda's illegal gold market is busting », *World Politic Review*, 8 octobre 2021 ; M. Hunter, M. Sibanda, K. Opala, J. Kaka, J. P. Modi, « Illicit gold market East and Southern Africa », Global Initiative Against Transnational Crime, mai 2021.

97. C. Nellemann, R. Henriksen, R. Pravettoni, D. Stewart, M. Kotsovou, M.A.J. Schlingemann, M. Shaw et T. Reitano, « World Atlas of illicite flows », Interpol, Global initiative against transnational crime, RHIPTO, 2018.

98. Pour une analyse détaillée de l'histoire de la MONUSCO et de ses dysfonctionnements, lire : M.-A. Lagrange et T. Vircoulon, « Réflexions sur 17 ans de présence de l'ONU en République démocratique du Congo », *Notes de l'Ifri*, Ifri, avril 2016 et H. de Vries, « Going around in circles,

Lors de la crise du M23, la MONUSCO a bénéficié d'un consensus fort sur le besoin de mettre fin aux agissements déstabilisateurs des voisins de la RDC. Le Conseil de sécurité a autorisé le déploiement d'une force d'intervention proactive qui, avec les FARDC, a mené des offensives victorieuses contre le mouvement du M23, soutenu par le Rwanda et l'Ouganda, et ensuite contre les ADF. Ces opérations militaires ont été complétées par l'accord-cadre sur la paix, la sécurité et la coopération (PSCF) et la mise en place d'un nouveau cadre d'échange régional. Réplique de la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL), ce processus n'a pas su apporter de réponses aux causes de la crise congolaise, a cristallisé les animosités entre les membres des Communauté de l'Afrique de l'Est et Communauté de l'Afrique australe, et s'est enlisé<sup>99</sup>.

Lors du glissement (période pendant laquelle Joseph Kabila a refusé d'organiser les élections 2016-2018), les Nations unies ont été complètement marginalisées. Pour résoudre cette crise politique, les Nations unies se sont tournées vers l'Union africaine (UA) qui a mandaté l'ancien premier ministre togolais Edem Kodjo pour organiser un dialogue national<sup>100</sup>. Très critiquée par l'opposition, cette initiative a néanmoins abouti à des accords signés le 18 octobre 2016 qui prévoyaient de nommer un Premier ministre de l'opposition et de « préparer et organiser les élections présidentielle, législatives et provinciales dans un délai de six mois dès la convocation des scrutins le 30 octobre 2017<sup>101</sup> ».

La Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) est intervenue pour débloquer de nouveau la situation et est parvenue à faire signer l'accord de la Saint-Sylvestre le 31 décembre 2016 entre le gouvernement et l'opposition. *In fine*, dans la résolution de cette crise politique majeure, l'Église catholique a joué le premier rôle, l'UA le second et les Nations unies aucun. Après une décennie d'enlèvement exemplaire, la MONUSCO est désormais une mission sans compas, sans capital politique et qui sert uniquement de bouc émissaire et d'exutoire aux Congolais.

---

The challenges of peacekeeping and stabilization in the Democratic Republic of Congo », Clingendael, 2015.

99. Pour plus de détails voir M.-A. Lagrange, « Les mécanismes de paix régionaux dans les Grands Lacs : des outils incapables de promouvoir la démocratie ? », *Tiers monde*, 2016.

100. « RDC : l'UA désigne Edem Kodjo facilitateur du dialogue national », *Radio Okapi*, 7 mai 2016.

101. « France : Décès d'Edem Kodjo, l'ancien facilitateur du dialogue inter-congolais », *Mediacongo.net*, 20 avril 2020.

## **L'échec exemplaire des efforts de régulation du commerce des minerais**

Afin de mettre fin au financement des groupes armés par le commerce des minerais, les États-Unis (2010) puis les pays européens (2017) ont décidé de viser un des éléments clés de l'économie politique de la conflictualité congolaise en adoptant des textes réglementaires sur les « minerais des conflits », c'est-à-dire l'étain, le tantale, le coltan et l'or.

L'OCDE, qui compte 38 États membres, a aussi adopté un guide sur le devoir de diligence à exercer dans la chaîne d'approvisionnement de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or en provenance des zones de conflit ou à haut risque de la région africaine des Grands Lacs<sup>102</sup>. L'OCDE a en outre travaillé avec la CIRGL pour créer un mécanisme régional de traçabilité et de certification<sup>103</sup>. En 2010, à partir des États-Unis, un mouvement international favorable à la régulation du commerce des minerais dans les Grands Lacs a pris forme : des efforts diplomatiques et des financements ont été mobilisés pour tenter d'assainir ce secteur et des sanctions individuelles internationales ont été prises.

Plus de dix ans plus tard, force est de reconnaître que cette intervention internationale n'a pas atteint son objectif (assécher financièrement les groupes armés) car elle a été contrariée et contournée. D'une part, suite aux efforts de régulation du secteur de l'étain, les groupes armés ont reporté leurs efforts sur le commerce illégal d'or, qui fait beaucoup plus facilement l'objet de contrebande.

De plus, ils ont aussi diversifié leurs sources de financement – les barrages routiers restant une source critique de taxation des ressources naturelles par les acteurs armés étatiques et non étatiques. Les tentatives de policer le commerce de l'or dans les Grands Lacs se sont heurtées à la hausse des cours mondiaux de ce minerai qui a provoqué une véritable ruée vers l'or dans la région, l'entrée des compagnies chinoises dans le secteur aurifère congolais<sup>104</sup> et des exportations massives vers Dubaï qui s'est imposée comme une des grandes places du commerce de l'or<sup>105</sup>. La réduction du trafic d'or a échoué comme l'indiquent les exemples ci-dessous.

---

102. « Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act », US government, 21 juillet 2010 ; Règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil, 17 mai 2017 ; « OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas », Organisation de développement et coopération économiques, 2011.

103. T. De Putter, C. Delvaux, « Certifier les ressources minérales dans la région des Grands Lacs », *Politique étrangère*, Ifri, n° 2, 2013.

104. J. Mwetaminwa et T. Vircoulon, « Un scandale sino-congolais. L'exploitation illégale des minerais et des forêts par les entreprises chinoises au Sud-Kivu », *Notes de l'Ifri*, février 2022.

105. « Letter dated 22 December 2017 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2017/1091, 22 décembre 2017, para 165-186, p. 3, p. 33-37 ; « Letter dated 10 June 2021 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the

### Sociétés nommées dans des rapports d'investigation sur le trafic d'or

En dépit des lois et des enquêtes menées par les autorités ougandaises, en 2013 les sociétés Westcorp Mining et Treasure Highland Cave, installées à Kampala, faisaient un commerce illégal d'or en provenance du Soudan du Sud et de la RDC<sup>106</sup>. Au Rwanda, les sociétés CIMIEX et Unions Mines ont été soupçonnées d'importer de l'or illégalement depuis la RDC<sup>107</sup>. En 2015, la société Argor-Heraeus a été blanchie par la justice suisse sur sa responsabilité dans le trafic d'or entre la RDC et la Suisse *via* l'Ouganda<sup>108</sup> — une décision de justice dénoncée par de nombreuses ONG. À partir de 2017, l'Ouganda s'est doté de raffineries d'or, dont African Gold Refinery.<sup>109</sup> Cette compagnie a finalement été placée sous sanctions par les autorités américaines le 17 mars 2022<sup>110</sup>.

D'autre part, le système de traçabilité et de certification des minerais s'est révélé être à la fois complexe, lent et coûteux. En 2019, seuls 122 sites d'exploitation minière artisanale sur un total de 2 673 avaient été inspectés par des équipes de validation de sites miniers, et les équipes d'inspection ne parviennent pas à effectuer des inspections sur une base semestrielle comme le prévoit la loi congolaise<sup>111</sup>. Les difficultés financières et matérielles d'application d'un système rigoureux de traçabilité et de certification ont conduit à des assouplissements progressifs. Par ailleurs, la certification des minerais étant mise en œuvre par des administrations nationales où la corruption est chronique, sa crédibilité est toujours sujette à caution.

La certification donne lieu à des manœuvres de lobbying<sup>112</sup> et plusieurs cas avérés de fraude ont conduit les acteurs internationaux à financer des mécanismes de surveillance du système de traçabilité et de certification par

President of the Security Council », Groupe des experts, Conseil de sécurité, S/2021/560, 10 juin 2021, para 165-178, p. 36-37.

106. G. Mthembu-Salter, « Étude de l'état initial n° 4 : Commerce et exportation de l'or à Kampala, Ouganda », 9<sup>e</sup> Forum sur les chaînes d'approvisionnement en minerais responsables, 4 au 6 mai 2015, Paris, Organisation de coopération et de développement économique, mai 2015.

107. « Lettre datée du 12 janvier 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo », Groupe des experts, Conseil de sécurité, 12 janvier 2015.

108. « Des Suisses accusés d'avoir fondu de l'or pillé au Congo », *Le Nouvel Observateur*, 18 novembre 2016, Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme ; « Affaire Argor-Heraeus (Rep. Dem. Congo) », [business-humanrights.org](https://www.business-humanrights.org), disponible sur : <https://www.business-humanrights.org> (consulté le 18 mars 2022).

109. « Dans l'Afrique des Grands Lacs, le florissant business de « l'or des conflits » », *Le Monde*, 6 mars 2019.

110. « Treasury Sanctions Alain Goetz and a Network of Companies Involved in the Illicit Gold Trade », US Department of treasury, communiqué de presse, 17 mars 2022.

111. « Plaidoyer en faveur d'un environnement plus favorable à la production, au commerce et à l'exportation de minerais conformes au Guide OCDE sur le devoir de diligence (GDD) dans l'est de la RDC », EurAc, International Alert, IPIS, Justice Plus, OGP DRC, 23 novembre 2021.

112. « Nord-Kivu : le Bedewa plaide pour la certification du site minier de Bisiye », *Radio Okapi*, 18 octobre 2015 ; C. Musila, « Impact de l'immixtion politico-militaire sur la certification des minerais en RDC », *op. cit.*

des organisations de la société civile. La régulation normative de l'exploitation des minerais est limitée tant que les administrations locales chargées de sa mise en œuvre n'ont pas été elles-mêmes assainies et réformées<sup>113</sup>. Enfin, cette régulation normative a conduit à un désengagement ou un boycott important des zones minières affectées par des conflits, entraînant la perte des moyens de subsistance des communautés minières.

Dans un contexte de forte demande mondiale d'or, le commerce de ce minerai et d'autres ressources naturelles dans les Grands Lacs demeure largement non régulé. De ce fait, l'exploitation prédatrice et violente des provinces de l'Est congolais est vouée à continuer.

---

113. T. Vircoulon, « Derrière le problème des minerais des conflits, la gouvernance du Congo », International Crisis Group, Commentary, Africa, 13 avril 2011, disponible sur : [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org) (consulté le 13 mars 2022).

# Conclusion

L'absence d'avancée dans la pacification de l'Est de la RDC est la conséquence du développement économique rentier mené par la violence. Une vaste coalition d'intérêts locaux, nationaux, régionaux et même internationaux issue de la guerre du Congo est parvenue à se cristalliser et à pérenniser ses sources de revenus à travers une économie de guérilla prédatrice.

Cette coalition a été rendue possible par un pacte de corruption entre les acteurs de cette économie dans laquelle les Big Men jouent un rôle fondamental. L'impunité qui prévaut dans les Grands Lacs, en général, et en RDC, en particulier, évite toute remise en cause de ce pacte de corruption et des élites qui y sont impliquées. De ce fait, les relations douteuses entre hommes d'affaires, politiciens, militaires et miliciens ne sont jamais véritablement sanctionnées et le paysage politico-économique de l'Est congolais est resté largement inchangé.

Face à ce nexus d'intérêts prédateurs, les gouvernements congolais recourent au même répertoire usé de fausses solutions. Elles mettent en particulier l'accent sur la réponse militaire pour résoudre ce qui n'est qu'une conséquence de la gouvernance problématique de la RDC<sup>114</sup>. L'impunité a été la règle consacrée pour l'obtention de la paix dans les Grands Lacs (« la paix avant la justice »), les réformes de gouvernance initiées durant le premier mandat de Joseph Kabila ont vite été avortées et elles n'ont jamais été remises en chantier. De leur côté, les acteurs internationaux impliqués en RDC ont mis en avant des solutions techniques face à ce problème de gouvernance essentiellement politique. L'échec de l'intervention internationale pour policer le commerce des minerais est, à ce titre, exemplaire.

À force d'accumuler les échecs et de dépenser des milliards en vain, les acteurs internationaux ont fini par sombrer dans une résignation silencieuse et la « Congo fatigue » prévaut dans les cercles internationaux. La pacification de l'Est congolais passe par une réforme de gouvernance en RDC et probablement aussi dans les pays des Grands Lacs.

---

114. T. Vircoulon, « La République démocratique du Congo : sortir du consensus de corruption », *The Conversation*, 25 février 2018.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

---

[Ifri.org](http://Ifri.org)