MAI 2025

POLICY PAPER

LA PAIX DANS L'EST DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

(CONSTATS, MÉTHODES, DÉFIS, ACTIONS)

PIERRE JACQUEMOT

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

PP -17/25

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

L'espoir d'une paix durable dans la région des Grands Lacs de l'Afrique centrale est-il enfin permis ? Depuis le début des années 1990, les conflits armés dans les deux provinces du Kivu et l'Ituri à l'est de la République démocratique du Congo (RDC) se cristallisent dans des formes d'une rare violence. Pour sortir de cette crise récurrente, un accord de non-agression entre la RD Congo et son voisin, le Rwanda, accusé d'interférence, constitue un préalable. Mais il n'est pas une fin en soi. Étant donné la profondeur de la crise, il faut certes réformer les institutions pour soutenir la paix, mais aussi répondre à des facteurs structurels qui sont à l'origine de la conflictualité ambiante. La recherche de solutions pour une paix durable suppose d'adopter une approche systémique capable d'appréhender les facteurs des conflits dans leur pluralité et leurs interconnexions. Ce Policy Paper esquisse un scénario de sortie de crise qui inclut un effort résolu visant à établir le monopole de l'usage de la force par les acteurs étatiques et à engager un dialogue avec l'ensemble des pays concernés de la région des Grands Lacs.

PIERRE JACQUEMOT

INTRODUCTION

La crise que connaît la République démocratique du Congo dure depuis trois décennies et constitue l'une des crises humanitaires les plus graves du monde.

La fragmentation sociale au Kivu et en Ituri est le résultat d'un long processus qui n'a cessé de modifier l'usage économique de l'espace disponible et la mobilité du travail en son sein. Les conflits récents l'ont amplifié conduisant à une criminalisation de la société rurale, faite de désordres et d'insécurités, où l'ethnicité reprend le dessus et dans laquelle chacun court le risque de devenir l'ennemi de tous, et le complice de quelques-uns. Le comportement des rebelles, des « récalcitrants », des « inciviques », des « réfractaires » exacerbe une lutte intercommunautaire autour de l'accès à des ressources naturelles qui finiront par s'épuiser.

L'espoir d'une paix durable dans la région des Grands Lacs de l'Afrique centrale est-il enfin permis ? Comment créer les conditions pour un règlement durable des conflits, alors que de nombreux acteurs manifestent un intérêt dans la poursuite d'une économie frauduleuse, violente et militarisée ? Ces questions et celle étroitement liée à la « reconstruction congolaise » sont des invitations à la modestie et au réalisme.

Dans les diverses matières du post-conflit, la méthode est cruciale. Pour identifier des pistes de solution, il faut penser le conflit au pluriel, dans ses multiples dimensions, avec ses multiples facteurs, historique, économique, sociologique, politique. Par voie de conséquence, il n'est pas facile d'élaborer et encore moins de faire adopter, sur une base suffisamment large, un plan de paix capable d'intégrer cette pluralité et de rassembler autour de lui des forces qui furent farouchement opposées. Et si l'on ajoute les meurtrissures enkystées depuis tant d'années et les rancunes croisées et fossilisées, sources de défiance et alimentant l'esprit de vengeance, c'est encore plus ardu.

On a vu trop souvent des programmes rejetés par manque de concertation et de connaissance du terrain ou l'emploi d'une communication inappropriée dans une région où les mots que transmet la rumeur peuvent conduire au rejet en bloc, ou pire faire renaître les haines et relancer des déflagrations.

Notre contribution comporte quatre sections. La première dresse un rapide état des lieux à mi 2025. La deuxième présente une analyse des causes majeures des conflits, avant, dans la troisième, d'identifier les principaux défis. Enfin, dans la quatrième et dernière sont identifiées les actions possibles pour un plan global vers une paix durable.

I. UNE SITUATION ACCABLANTE

Le bilan est accablant. Le Projet de données sur la localisation et les événements des conflits armés (Armed Conflict Location Event Data Project-ACLED) collecte le nombre d'événements liés aux conflits (batailles, violences contre les civils, émeutes, etc.) en RD Congo. Il n'a pas cessé d'augmenter, singulièrement depuis 2018. Et environ 80 % de ces événements qui atteignent à présent le chiffre de 2000 à 4 000 par an sont concentrés dans les provinces orientales : Haut-Uele, Tshopo, Bas-Uele, et les trois provinces de notre étude : Ituri, Nord-Kivu et Sud-Kivu. Ces chiffres donnent le cruel constat de l'échec de toutes tentatives de réduction de l'intensité des violences depuis trois décennies.

L'intensité du conflit peut être variable dans la région en fonction du contexte et des groupes armés actifs dans la zone. La Matrice de suivi des déplacements (*Displacement Matrix System*-DTM) de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a été activée pour

la première fois en 2013 en réponse à la crise de déplacement engendré par la rébellion du Mouvement du 23 mars 2009 (M23). L'OIM en RD Congo collecte les données, analyse et diffuse des informations cruciales sur la mobilité, les vulnérabilités et les besoins des populations déplacées. En avril 2025, il y avait 7,8 millions de personnes déplacées internes (PDI), dont 87 % déplacés en raison d'un conflit, le chiffre le plus élevé jamais enregistré. Parmi elles, 6 millions vivaient dans les trois provinces orientales.[1]

À la suite de la prise de Goma par le M23 et l'armée rwandaise, au mois de janvier 2025, 400 000 nouveaux déplacés débouchèrent sur la capitale provinciale, aggravant la situation désastreuse qui y prévalait, sachant qu'elle comptait déjà 700 000 réfugiés. Les camps de Bushagara, Bulengo et Kanyaruchinya qui s'étendaient à l'infini, avec des tentes confectionnées avec plastiques et des bâches de récupération, furent tous détruits par le M23, laissant les familles sans abri ni protection, sommées de regagner leurs villages d'origine, qu'ils avaient fuis pour échapper aux combats. Des familles entières étaient réduites à errer sans destination, au moment même où les coupes budgétaires sur l'aide humanitaire rendaient leur suivi encore plus difficile. Dans le territoire de Rutshuru, certains retournés ont retrouvé leurs habitations détruites ou occupées par d'autres personnes qui avaient fui les provinces voisines, ce qui risque de générer des tensions communautaires. Une étude réalisée début février 2025 par le Programme alimentaire mondial (PAM) dans le Nord-Kivu révèle qu'« un tiers des ménages retournés ont déclaré que leurs terres étaient occupées ». Et d'ajouter que plus des trois quarts des retournés ont déclaré ne pas avoir accès à des terres pour l'agriculture.[2]

La RDC était le pays au monde le plus dépendant de l'aide américaine. Sur les 1,3 milliard de dollars que l'ONU avait réussi à mobiliser en 2024 pour le pays, la moitié des besoins estimés, 900 millions provenaient des États-Unis. À l'issue du premier trimestre 2025, l'appel humanitaire pour la RDC n'était financé qu'à hauteur de 8 %, soit la moitié des financements reçus l'an dernier à la même époque.

Le résultat est violent : des ONG ont fermé, des services de base ont disparu. Dans ces situations d'extrême précarité, l'insalubrité et les mauvaises conditions d'hygiène favorisent l'extension des maladies diarrhéiques, des infections respiratoires et du paludisme. La rougeole a réapparu du fait d'une couverture vaccinale dégradée. La malnutrition affecte la santé des enfants. Et le choléra menace de nouveau. Parmi les déplacés, les situations de vulnérabilité la plus fréquemment signalée par la DTM sont celles des femmes. Selon Médecins du Monde, une femme sur dix a été victime de viol dans les camps et autour.

En plus des besoins humanitaires liés aux chocs, la région connaît de nombreux besoins chroniques qui vont de l'approvisionnement en denrées alimentaires, en eau et en services d'assainissement, en services de santé (y compris la santé mentale et le soutien psychosocial) et en services d'éducation. Le grand nombre de personnes déplacées alourdit la charge qui pèse sur les systèmes sociaux de base, déjà fragiles, des communautés d'accueil. La région des Grands Lacs connaît des conditions météorologiques extrêmes et une grande variabilité du climat, ce qui l'expose fortement aux catastrophes, notamment aux inondations et aux sécheresses, dont la fréquence et la gravité devraient augmenter. La vulnérabilité à ces risques est exacerbée par la pauvreté et l'insécurité politique permanente de la région.

1. IOM République democratic of Congo, Internal displacement overview, IOM UN-Migration, december 2024.

2. Cluster Sécurité alimentaire en République démocratique du Congo, Sitrep n° 1 (27 janvier-25 février 2025) et NHCR, Operational Data Portal.

Comment répondre aux drames et aux barbaries abjectes qui sont derrière ces chiffres ?

II. L'ÉCHEC RELATIF DES RÉFORMES DU SECTEUR MINIER

Les réformes dans le secteur minier ont introduit quelques progrès au cours des dix dernières années dans les filières d'approvisionnement des 3T (Tantale, Tungstène et *Tin* pour étain). En revanche, ils sont très limités dans le secteur de l'or qui représente pourtant environ 80 % du secteur des exploitations minières artisanales et à petite échelle (EMAPE). L'or est fondu et recyclé à de nombreuses reprises et fait l'objet d'échanges répétés, au point qu'il est difficile d'identifier sa mine d'origine. Pour ces raisons, l'or échappe aisément à la réglementation. Et la contrebande de l'or prend de l'ampleur.[3]

La pression internationale sans précédent, associant experts des Nations Unies, activistes des droits de l'homme, entreprises et syndicats, a donné une certaine dimension à la lutte pour briser le lien exploitation minière illégale/violence. Les Nations Unies, l'association *Responsible Minerals Initiative* et d'autres Organisations ont observé que divers acteurs de la chaîne d'approvisionnement tentent effectivement de démontrer leur capacité à garantir un approvisionnement en 3T « exempt de conflit », notamment par l'application du Guide de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) *sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque* (revisé en 2016) et du Mécanisme régional de certification *(MRC) élaboré par la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL).*

Désormais, les grandes sociétés doivent faire preuve d'une « diligence raisonnable » lors de leurs achats, c'est-à-dire prendre l'engagement — et s'y tenir — que les minerais qu'elles achètent ne servent ni à financer des groupes armés ni ne contribuent à des violations des droits de l'homme à quelque étape que ce soit de la filière.[4] Plus précisément, ils doivent vérifier sur la base d'audits que leurs fournisseurs ne figurent pas sur la « liste des sites miniers dont l'exploitation par les groupes armés est confirmée », établie par un groupe d'experts. Mais le trafic a trouvé de nouveaux débouchés : Indonésie, Thaïlande, Malaisie, Hong Kong et Chine, avec Kigali comme principale plaque tournante pour la cassitérite, le niobium et le tungstène, et Kampala et Bujumbura pour l'or.

Dans l'ensemble, la réglementation sur les minéraux de conflit n'a en rien réussi à modifier le mécanisme liant ressources et conflits, et les divers protagonistes continuent de profiter des failles de la réglementation. Les raffineurs et les négociants qui vendent de l'or « irresponsable » ne subissent que peu, voire pas du tout, de sanctions financières ou juridiciaires.[5]

3. Pour plus de détails sur le fonctionnement de l'économie frauleuse militarisée dans l'Ituri et les deux Kivu, voir Pierre Jacquemot (2025), Les conflits dans l'est de la République du Congo, voisns cupides, groupes armés et prédation minière, Fondation Jean Jaurès, Études 03/2025.

4. Global Witness, Recommandations en matière de diligence raisonnable à l'intention des acheteurs et entreprises faisant le commerce de minerais en provenance de la RDC et de leurs gouvernements, novembre, miméo, Washington, 2008.

5. Hanai Kazuyo (2021), Conflict minerals regulation and mechanism changes in the DR Congo, Resources Policy, Elsevier, vol. 74, pp.1-9.

Pour le coltan, Ch. Vogel, chercheur au Groupe de recherche sur les conflits de l'Université de Gand qui a mené une enquête sur le terrain dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu, va loin dans le constat critique sur les dispositifs de régulation et de moralisation des filières d'approvisionnement.[6] Il met en évidence les problèmes opérationnels des agences de certification : SAEMAPE[7], iTSCi[8] et l'ONG américaine PACT. Elles ne disposent pas de suffisamment de personnel dans certaines zones où une seule personne couvre une demi-douzaine de mines sur des dizaines de kilomètres carrés. Les agents de l'État compensent leur maigre salaire en étiquetant un maximum de sacs de minerais, quelle qu'en soit la provenance et prennent leur commission sur les recettes illégales. Par conséquent, ils sont contraints de faire face à la pression exercée par les mineurs et les négociants. Global Witness met en évidence une contradiction : l'iTSCi pourrait en pratique contribuer à faciliter le « blanchiment » de minerais en provenance de mines contrôlées par des milices. L'ONG parle de *laverie iTSCi* t. D'énormes quantités de minerais provenant de mines non validées, mais étiquetées « propres », intègrent en effet la chaîne d'approvisionnement d'iTSCi et sont exportées vers des intermédiaires basés à Hong Kong, à Dubaï, en Thaïlande, au Kazakhstan, en Autriche, en Malaise et en Chine et se retrouvent dans des appareils vendus par des marques internationales comme Apple, Intel, Nokia, Motorola ou Tesla.

La démarche de l'autocontrôle au titre de la *due diligence* est aussi logiquement vouée à l'échec. « Lorsque l'on demande au loup de surveiller la bergerie, il ne faut pas s'étonner des conséquences ».[9] Peut-on aller jusqu'à voir dans les systèmes de « décontamination » des filières minières une mystification ? « La traçabilité et la due diligence ont été présentées au Congo comme une initiative de paix et de développement alors que son intérêt principal est seulement de faire face aux critiques des consommateurs ».[10]

Ces échecs s'expliquent par l'incompréhension des mécanismes du modèle de la prédation minière.

III. LES CAUSES DE LA CONFLICTUALITÉ

La richesse géologique des Grands Lacs est à l'origine d'une extrême vulnérabilité. Certes, l'explication des conflits ne se résume pas à la rapacité autour des ressources minérales du Kivu et de l'Ituri. Elle n'est pas si simple. Dans la longue durée, des enjeux qui mettent en scène la démographie et l'occupation de l'espace nourrissent les tensions inter-ethniques, exacerbées par les haines et les ressentiments accumulés pendant des décennies. Le processus est surdéterminé par l'appât du gain, par le pillage des richesses minières, forestières et agricoles, et par tous les engrenages de la violence, associés aux carences

6. Vogel Ch. (2022), Conflict Minerals, Inc. : War, Profit and White Saviourism in Eastern Congo, Hurst et Oxford University Press.

7. Le Service d'assistance et d'encadrement des mines artisanales et à petite échelle (SAEMAPE) a pour mission de « formaliser » l'activité du secteur minier et de surveiller les activités des mineurs artisanaux dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement du coltan, de l'exploitation au point de vente.

8. Le plus grand lobby de l'étain au monde, l'International Tin Association (ITA) a développé l'International Tin Supply Chain Initiative (iTSCi). Sa prétention est d'être un syste me de certification des filières qui encourage un changement positif dans la région des Grands Lacs, en fournissant des informations sur les « minerais propres » et en permettant leur accès aux marchés internationaux.

9. Global Witness (2022), La laverie iTSCi, https://www.globalwitness.org/fr/iTSCi-laundromat-fr/.

10. Vogel Ch. (2022), Conflict Minerals, Inc. : War, Profit and White Saviourism in Eastern Congo, Hurst et Oxford University Press, p.6.

de la démocratie. Tout cela génère une « économie de rapine », avec la possibilité d'un écocide dans les Grands Lacs.

L'exploitation anarchique des ressources minières doit donc être considérée comme un facteur aggravant dans l'origine et la poursuite des conflits, et la violence endémique qui règne dans l'est du Congo est amplifiée par la militarisation de cette économie et la fraude massive qui y règne.

Caractériser le modèle de la prédation économique

Parmi nombre d'experts, un large consensus est trouvé : la prédation des ressources naturelles serait une des causes principales, sinon la première, de l'instabilité récurrente qui règne dans la région des Grands Lacs. Le lien est en effet étroit entre la prolifération de groupes armés (plus d'une centaine en RDC) et l'exploitation des sites miniers devenus des prises de guerre, le commerce des minerais, taxé à chaque étape, et leur exportation frauduleuse.[11] Le fondement économique des combats récurrents dans le Congo oriental est largement avéré. Il est rattaché à l'économie frauduleuse militarisée qui s'y est installée depuis une trentaine d'années autour des ressources naturelles : le coltan et la cassitérite (minerai d'oxyde d'étain) des Kivu, et l'or de l'Ituri et du Sud-Kivu. L'ampleur des drames humains serait liée à la richesse minérale de la région. Elle agit comme une « malédiction », un « extractivisme mortifère ». Cette thèse, la plus courante qui fait référence au « paradigme des minerais du sang », est mise en exergue par nombre d'institutions internationales et de cercles activistes occidentaux.

Derrière le chaos apparent, un ordre s'est installé sur des modes de contrôle privatisés et militarisés de la population. Sa particularité est d'emprunter une forme violente et mafieuse : chaque chef de guerre contrôle son territoire, sa mine et le circuit de commercialisation, trois éléments constitutifs de sa rente ; si l'un déborde sur l'aire de jeu de l'autre, c'est la guerre des clans. Les contrôleurs de la rente s'efforcent de la préserver ; ceux qui cherchent à s'en emparer luttent militairement pour y parvenir. À certains moments, des collusions toujours provisoires — parfois paradoxales, car faites de groupes rivaux — se forment entre petits oligopoles associant officiers, hommes d'affaires, dirigeants politiques. L'absence d'ordre public, associée à la culture de l'impunité, a donné l'environnement politique favorable à l'épanouissement de cette économie qui se nourrit de la prédation et qui s'autodétruit à la longue par la surexploitation des sols, des sous-sols et des hommes. Les circuits illégaux, installés à toutes les étapes des réseaux, risquent de vulnérabiliser encore longtemps les structures formelles de gouvernance et de rendre difficile la lutte contre un système d'économie de guerre civile si bien lubrifié.

Résumons les éléments constitutifs de ce système pour évaluer l'ampleur du travail consistant à réduire les conséquences néfastes de l'économie frauduleuse qui domine dans la région.

11. Dans l'échantillon des 829 mines actives constitué par l'IPIS en 2023, un nombre impressionnant de mineurs (136 240) disait « souffrir de l'ingérence d'acteurs armés » qui utilisent les ressources tirées des carrés miniers pour financer leur survie, des groupes armés plus puissants et également beaucoup d'acteurs étatiques, de la police nationale et surtout l'armée nationale (FARDC), active sur 37 % des sites miniers de l'échantillon. (*Analyse de la carte interactive des zones d'exploitation minière artisanale dans l'est de la RDC* , mise à jour 2023, IPIS).

Les 10 ingrédients du « modèle de prédation » en RD Congo :

- des ressources minières aisées à mettre en valeur avec un faible investissement et répondant à une forte demande internationale ;
- des groupes armés qui contrôlent l'exploitation et le commerce de minerais et qui y trouvent un financement pour leur armement ;
- un réseau commercial de négociants et de comptoirs frauduleux jusqu'aux frontières territoriales ;
- un dispositif sécuritaire (armée, police, douane) déviant qui trouve aussi son avantage dans la prédation ;
- des canaux parallèles d'approvisionnement en armes pour sécuriser les positions des groupes militarisés ;
- un climat de violence au quotidien, avec de la propagande et de la rumeur pour entretenir la terreur ;
- un État défaillant, marqué par la déliquescence des gouvernances passées, doté d'institutions précaires et d'une multiplicité d'autorités et d'acteurs à la légitimité douteuse ;
- un système financier informel efficace qui fluidifie le système ;
- des acteurs extérieurs avides et sans scrupule, prêts à entretenir des conflits civils pour accaparer une fraction de la rente minière par la valorisation sur les marchés mondiaux.

Reconnaître la complexité des causes des conflits

Pour autant, pour importante qu'elle soit, la prédation minière est loin d'être la seule explication des conflits. Dans le paysage conflictuel fragmenté de la région, on peut observer, selon les lieux, une série de facteurs autres que les seuls « minerais de conflit ». Pour enrichir le prisme des minerais de sang de vertus explicatives et donc opérationnelles, il faut ajouter d'autres facettes à celles liées aux ressources naturelles, comme celle du foncier et de l'accès aux terres, celles des tensions intercommunautaires et de leurs origines historiques ou encore celles associées aux errements tenaces de la gouvernance dans un État à étaticité limitée (state with limited statehood) — tels que l'accaparement des diverses rentes par les élites et le manque d'efficacité des services publics.[12]

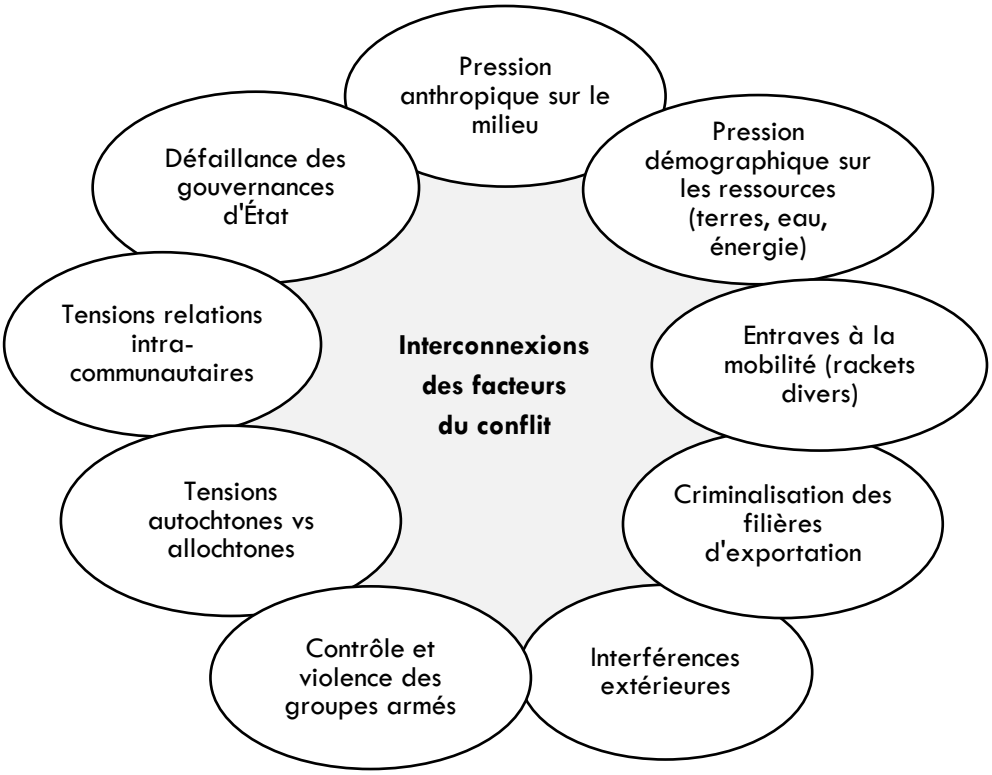
Selon J. Musamba et E. Gobbers, les conflits actuels en Ituri semblent être beaucoup plus enracinés dans un réseau complexe de griefs communautaires de longue date concernant des inégalités sociales, réelles ou perçues, un accès inégal à la terre et une répartition du pouvoir politique jugée injuste. Toutefois, cela ne signifie pas que les ressources naturelles, et en particulier l'or, n'ont aucune importance dans le contexte des hostilités actuelles.[13] Les ressources naturelles sont également intrinsèquement liées à la terre, ce qui signifie que le lien entre l'or et le conflit en Ituri est inséparable des questions foncières.

12. Voir à ce sujet l'analyse de Dominique Darbon (2025), Des politiques publiques sans état et sans societe ? *in* Rozenn Nakanabo Diallo, Olivier Provini et Sina Schlimmer (sous le dir.), *Gouverner les Afriques. Decentrer les regards sur l'action publique*, Presses de l'Université de Montréal.

13. Musamba J. & Gobbers E. (2023), Musamba J. & Gobbers E. (2023), *Armed groups, territorial control, land disputes, and gold exploitation in Djugu, Ituri, Democratic Republic of Congo*, Rapport n° D/2023/4320/05, Anvers, IPIS.

Figure 3.

La pluralité des facteurs de conflictualité



Source : auteur

Il faut donc prendre de la distance avec tout modèle simpliste qui collerait trop bien avec le positivisme occidental ; qui se traduit par le refus de considérer comme pertinents les autres paradigmes, restés obscurs pour l'étranger aux réalités des Grands Lacs.

Comprendre la géopolitique des Grands Lacs

En janvier 2025, en trois semaines, l'architecture de l'État congolais dans sa partie orientale s'est effondrée. Son armée, ses milices supplétives, les Casques bleus, des mercenaires de tout acabit et les sociétés militaires privées ont lamentablement été battus. La prise de Goma, puis celle de Bukavu, les deux capitales de l'est de la RDC, nœuds économiques et sécuritaires dans la région enclavée des Grands Lacs, par le mouvement rebelle du M23, appuyé par l'armée rwandaise, s'apparente à une opération de mainmise du Rwanda sur la région des Grands Lacs. Au-delà de la conquête militaire, une nouvelle administration parallèle se met en place dans les zones occupées. Bien qu'il n'y ait pas de revendication territoriale explicite dans les discours de Paul Kagame, le chef de l'État rwandais, d'aucuns discernent un projet de redessiner les frontières et de contrôler une partie de la RDC.

Qu'est-ce qui explique la permanence de cette volonté expansionniste du Rwanda ?

L'intervention des troupes rwandaises dans les Kivu n'est pas nouvelle et Goma, la grande ville frontalière, a déjà connu plusieurs occupations de la part de son voisin depuis juillet 1994, quand un million et demi de Hutus rwandais convergèrent vers la frontière. La catastrophe humaine représentée par cet afflux dans les Provinces de l'Est a été le signal du transfert du conflit ethnique rwandais au Congo.

Ensuite, derrière le motif sécuritaire invoqué par les Rwandais face à la présence à la frontière de groupes composés d'anciens génocidaires, se cachait un autre, moins avouable, identifié dans les rapports de l'ONU de l'époque : le dessein de Kigali était de profiter du chaos ambiant pour faire main basse sur une partie des richesses du grand voisin. L'extraction violente des ressources naturelles devint le pivot des deux guerres du Congo (1996-1997, 1998-2003). Tous les stocks, sous quelque forme que ce soit (minerais, bétail, bois tropicaux, charbon de bois, thé, quinine, café et fonds bancaires) furent dérobés par les militaires et transférés en camion au Rwanda, mais aussi en Ouganda, au Burundi, en Angola, jusqu'au Zimbabawe et en Namibie. En une seule opération, le Rwanda ponctionna dans les Kivu le fruit de sept années d'exploitation d'une mine de coltan.[14] En 2002, la moitié des comptoirs de Goma appartenaient à des Rwandais, tandis que l'autre moitié était associée ou protégée par eux.[15] Une fois les stocks épuisés, on passa à un stade plus méthodique et intensif d'exploitation des ressources sur un territoire totalement fragmenté. Et les soldats rwandais ne quittèrent les Kivu qu'en octobre 2003.

La contestation des frontières coloniales fournit de manière permanente l'un des volets de la panoplie des revendications de Kigali. Elles furent délimitées en 1911 par les deux puissances coloniales engagées dans la région, la Belgique et l'Allemagne. Le concept de « Congolais » n'existait pas à l'époque. Celui de « Rwandais » existait certes, mais n'avait pas parfaitement la même signification qu'aujourd'hui dans les régions actuellement considérées comme « rwandaises ». Quoi qu'il en soit, se battre à présent pour savoir à qui appartient tel territoire en projetant des identités contemporaines dans le passé, avant que les frontières ne soient délimitées, présente le risque d'une déstabilisation permanente.[16]

La protection des Tutsis vivant dans les Kivu est un autre argument rwandais récurrent. Les communautés rwandophones y sont nombreuses et parfois depuis longtemps. Pendant la période coloniale, de nombreux paysans rwandais furent installés sur les collines de Masisi aménagées pour la circonstance. Au demeurant, ces migrations organisées par les autorités belges ne constituaient qu'un peuplement supplétif par rapport aux flux de population plus spontanés en provenance du Rwanda-Urundi. Aussi l'administration coloniale estimait-elle déjà en 1955 à 170 000 le nombre de Rwandais au Congo. S'était ainsi installée au Sud-Kivu la communauté rwandophone des *Banyamulenge* (littéralement ceux qui viennent de Mulenge, un affluent de la Ruzizi). Après l'indépendance du Congo en 1960, chaque crise politique dans les pays voisins, le Rwanda et le Burundi, s'est traduite par une nouvelle vague de réfugiés, concurrents d'autant plus indésirables que les espaces de culture et d'élevage étaient exigus. Le flux fut d'une vingtaine de milliers par an, jusqu'en 1973, grossissant les rangs des Rwandophones sédentarisés qui partageaient une culture commune de la vache et du bananier, des langues proches, des traditions de pouvoir de type féodal équilibré par des contre-pouvoirs.

14. Stearns J. (2018), L'ancrage social des rébellions congolaises — Approche historique de la mobilisation des groupes armés en République démocratique du Congo, *Afrique contemporaine*, n° 265, pp. 11-38.

15. Selon Vlassenroot, Koen and Romkema, Hans (2002), The Emergence of a New Order ? Resources and War in Eastern DR Congo, Journal of Humanitarian Assistance, disponible sur thttp://www.jha.ac/articles/a111.htm.

16. Mathys G. (2025), Fractured Pasts in Lake Kivu's Borderlands: Conflicts, Connections and Mobility in Central Africa. Cambridge University Press.

Identifier le risque de balkanisation

L'une des difficultés tient au fait que le Rwanda considère l'est de la RD Congo à la fois comme une menace existentielle et comme une manne économique. Jugeant Kinshasa incapable de gouverner la région, les élites rwandaises évoquent ouvertement l'idée d'en faire un « glacis sécuritaire » géré par un groupe armé qui lui serait lié comme l'AFC/M23 aujourd'hui[17], en formant diverses coalitions avec d'autres groupes et qui assurerait l'administration locale. L'argument cache la volonté du Rwanda de poursuivre la prédation minière, celle de sécuriser l'approvisionnement de ses fonderies à partir des sites de la RD Congo en minerais de tantale, d'étain, de tungstène et d'or et de conforter sa base d'« accumulation primitive » du capital pour un pays qui est sans ressources naturelles significatives et qui est handicapé par son enclavement. Avec une relative réussite. Son revenu par tête (en parité du pouvoir d'achat) qui était identique à celui de la RDC à l'indépendance est aujourd'hui le double (3 290 dollars contre 1 620 dollars en 2023 selon la Banque mondiale). Cette emprise sur les filières d'approvisionnement en minerais se poursuit dans un climat international trumpiste où les volontés expansionnistes des États ne sont plus aussi fermement blâmées et où la prédation extractiviste est même vantée.

La stratégie actuelle du Rwanda a été un jour résumée par James Kabarebe, alors chef d'État-major de l'armée rwandaise, devenu ministre de l'intégration économique de Paul Kagame : « Notre pays étant petit, il nous manque la profondeur. Et c'est au Congo que nous devons la rechercher, pour y combattre nos ennemis ». [7] Or, dans l'immense territoire du voisin, la profondeur ne manque pas, et moins encore les adversaires à combattre.

Le débat autour de la « balkanisation » de la RD Congo surgit chaque fois que le pays traverse une crise politique : les sécessions des années 1960, le contexte de guerre des années 1990 et 2000 et actuellement avec la résurgence de la rébellion du M23.[18] De nombreux Congolais voient dans les incursions des éléments de l'armée rwandaise dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu une étape dans un processus de balkanisation pour désengorger le Rwanda, qui aurait un problème d'espace pour sa population par rapport à la superficie du pays (483 habitants au km2). Selon les adeptes de la balkanisation du territoire, il était question de créer dans le Kivu, entre la RDC et le Rwanda, un « État tampon » qui finirait ensuite par être annexé « au petit voisin ».[19]

Le contrôle des mines et des circuits de sortie a été pour le Rwanda une manière de continuer la guerre hors de son territoire (1996-2003) sous une autre forme et de créer une base d'accumulation primitive du capital pour un pays qui est sans ressources naturelles significatives et qui souffre de son enclavement. Avec une relative réussite. Son revenu par tête (en parité du pouvoir d'achat) qui était identique à celui de la RD Congo à l'Indépendance et aujourd'hui le double (3 976 dollars contre 1 908 dollars en 2024 en parité du pouvoir d'achat selon la Banque mondiale). Sous le couvert de sa « bonne gouvernance », il est considéré comme efficacement dirigiste. Parfaitement équipé pour mener à bien, implacablement, la modernisation, le Rwanda séduit les investisseurs aux stratégies indexées sur le « climat des affaires ».

---

17. Depuis le début de l'année 2024 et son alliance avec le mouvement politico-militaire Alliance Fleuve Congo (AFC), qui constitue désormais sa vitrine politique avec son chef Corneille Nangaa, le M23 se présente sous l'acronyme AFC/M23.

18. Godefroy Muzalia et Thierry Rukata, op.cit.

19. Certains vont jusqu'à évoquer l'Empire Hima-Tutsi, ce fameux empire connu sous plusieurs appellations : la Re□publique des Volcans, l'Empire Hima et d'autres. Il s'agirait d'un vaste Etat a constituer au cœur de l'Afrique et qui devrait englober le Rwanda actuel, le Burundi, le sud-ouest de l'Ouganda, le Buha en Tanzanie et le Buhavu au Sud-Kivu – tous lieés par des familiariteés linguistiques. Une fois réaliseé, ce projet devrait amputer la RDC des provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Maniema : « le Grand- Kivu » (Muzalia et Rukata, op.cit.).

L'Ouganda aussi franchit régulièrement sa frontière en territoire congolais d'où il importe notamment de l'or d'Ituri. Son armée a lancé à la fin de 2021 l'opération *Shujaa* (« héros », en swahili) avec 10 000 hommes dans les provinces frontalières de l'Ituri et du Nord-Kivu pour combattre aux côtés des Congolais les Forces démocratiques alliées (ADF), des rebelles responsables de massacres. Puis elle s'est déplacée vers la capitale de l'Ituri, Bunia, soulevant des questions sur les intentions ultimes de Kampala. Le premier objectif de Kampala comme pour Kigali semble être de créer une zone tampon, une sphère d'influence, le long de sa frontière, depuis Lubero jusqu'au nord.

IV. LES CONDITIONS NON RÉUNIES D'UNE PAIX DURABLE

Le constat est amer. « Toutes les démarches diplomatiques pour trouver une solution durable au différend qui oppose les gouvernements rwandais et congolais autour de la question du M23 et des résidus des FDLR[20] présents dans l'est de la RDC sont considérées par plus d'un Congolais comme de la pure distraction ».[21]

Des programmes en grand nombre

Des programmes de sortie de crise ressortent périodiquement des cartons. Les propositions s'égrènent en recommandations, et tournent parfois en incantations : faire taire les armes, restaurer l'autorité publique, ramener la justice, retirer aux fauteurs de discordes les moyens de nuire, mettre en place un cadre politique responsable, aider au rapatriement des déplacés… Les divers accords qui égrènent leur date (Accord de Lusaka, 1999 ; Accord de Sun City, 2002 ; Pacte de Nairobi, 2006 ; Conférence de Goma, 2008 ; Accord-cadre d'Addis-Abeba de 2013 ; Feuille de route de Nairobi, 2022 ; Cadre conjoint de Luanda de 2023…), les prises de position et médiations des Organisations régionales et continentales (SADC, EAC, Union africaine) ou les interventions des Nations Unies, avec ses agences, ses médiateurs, ses milliers de Casques bleus de la MONUC puis de la MONUSCO avaient tous pour objectif d'empêcher la répétition des conflits qui ont ensanglanté la région au cours des dernières décennies. Ils n'y sont pas parvenus.

Les représentants du Rwanda et de la RDC étaient parvenus à un accord en Angola le 6 juillet 2022, pour entamer un « processus de désescalade » entre les deux nations. D'autres tentatives de négociations de paix furent organisées entre la RDC et le Rwanda : l'une, accueillie par le Kenya en 2022, qui a échoué, et l'autre, accueillie par l'Angola en 2024, cette dernière ayant abouti à un accord de cessez-le-feu. Mais sans suite. Les combats entre les forces congolaises et les rebelles de l'AFC/M23 soutenus par le Rwanda ont repris en octobre 2024 et se sont intensifiés au début de l'année 2025.

Sortant du cadre de l'Union africaine (UA), le Qatar, connu pour son soft-power diplomatique, puis les États-Unis, sont parvenus en avril 2025 à réunir de nouveau les deux parties autour d'un « accord de paix et de développement ». L'administration Trump s'intéresse particulièrement à la RDC depuis que le gouvernement congolais a proposé un accord sur les minerais en échange de garanties de sécurité. La RDC et le Rwanda reconnaissent

20. Les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) sont composées d'anciens des milices interahamwe associés aux soldats hutus des ex-Far rwandais, réfugiés au Congo après le génocide de 1994.

21. Godefroy Muzalia et Thierry Rukata, (2022), « La "Balkanisation" de la République du Congo, enquête sur la longue durée des théories du complot au "Grand-Kivu' », Conflict Research Group, Groupe d'étude sur les conflits et la sécurité humaine, p.35.

« la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'autre et s'engagent sur une voie permettant de régler leurs différends grâce à des moyens pacifiques, ancrés dans la diplomatie et la négociation plutôt que par un recours à la force ou à des discours hostiles », selon la déclaration signée à l'issue de la réunion. Les deux pays s'engageraient à ne plus soutenir de groupes armés non étatiques. Sur la coopération économique et minière, Kinshasa et Kigali souhaiteraient « encadrer l'exploitation des ressources naturelles, renforcer la transparence et attirer des investissements mutuellement bénéfiques, notamment américains ». Enfin, la déclaration prévoit la facilitation du retour des déplacés et réfugiés. Le Rwanda affirme héberger aujourd'hui 82 000 réfugiés congolais désireux de retrouver leurs terres. Ces mesures sont *a priori* positives. Il demeure le danger des compromis insuffisants, face à un conflit qui est profondément incrusté, internationalisé, marqué par tant de crimes impunis, des millions de victimes et l'une des pires crises humanitaires du monde.

Les analystes demeurent circonspects, car ils ont appris des échecs précédents que la réconciliation n'a rien à voir avec les arrangements ponctuels et fragiles et les ententes obscures qui ont émaillé l'histoire mouvementée des Grands Lacs. Des groupes ou des milices peuvent n'accepter qu'une paix partielle, cacher leurs armes et se garder la possibilité de reprendre les hostilités s'ils n'obtiennent pas entière satisfaction. Lorsque sont en jeu des rentes importantes arrimées sur les ressources naturelles ou le contrôle d'un territoire, l'avantage du partage du pouvoir peut être insuffisant pour les inciter à rester dans le processus de pacification.

L'impuissance internationale face aux violences

Personne n'est mieux informé que les Nations Unies sur la situation dans la région des Grands Lacs. Un rapport d'experts, souvent très détaillé, est présenté à New York deux fois par an. Et les forces de l'ONU sont présentes depuis 1999. Pourquoi ce relatif échec à établir la paix, ou du moins à garantir la protection des populations ?[22]

Après 1999, dans une série de résolutions, le Conseil de sécurité a élargi le mandat de la MONUC à la surveillance de la mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu et à de multiples tâches additionnelles. La MONUC,[23] devenue la MONUSCO[24] en juillet 2010, était le plus important des contingents de Casques bleus déployés dans le monde. Son effectif (19 800 soldats, un millier de policiers, 760 observateurs militaires) est alors à peu près le même que celui des troupes onusiennes déployées en 1960 pour maintenir l'ordre à l'Indépendance. L'opération était coûteuse (près de 2 milliards de dollars en 2010). Concentrés majoritairement dans l'est du pays, ses effectifs provenaient majoritairement de l'Inde, du Pakistan, du Bangladesh, du Népal, de l'Uruguay, du Ghana et d'Afrique du Sud. Sa mission était double : protéger les populations et dissuader les combattants. La *Joint Protection Team* associait aux contingents de Casques bleus déployés dans les zones sensibles, des experts des droits de l'homme, de la protection de l'enfance, des affaires civiles et de l'information.

22. Sur la manière avec laquelle la Monusco a été piégée par la relance du conflit par le M23, voir la note de Vircoulon T. (2025), « La Mission des Nations unies au Congo ou l'exemplaire inutilité des Casques bleus », Notes de l'Ifri, Ifri, février 2025.

23. MONUC :Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, créée par la résolution 1279[2] du Conseil de sécurité en date du 30 novembre 1999.

24. MONUSCO : Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo. En novembre 2023, la RDC a signé des accords pour le retrait complet de la MONUSCO. Le retrait définitif du Nord Kivu devait être réalisé à la fin de l'année 2024.

Comme le plus fréquemment lorsque l'intervention de forces extérieures dans un pays ne sait pas s'achever à temps, la MONUSCO devint largement discréditée aux yeux de la population qu'elle accusait de ne pas intervenir dans les situations à grands risques. Il faut dire que, dépourvu de l'ordre de combattre, indispensable au succès de ses interventions, son engourdissement était affligeant, empêtré dans un formalisme jugé coupable par tous les Congolais. Les chefs traditionnels évoquaient l'absence de Casques bleus sur les sites les plus sensibles : « Ils vivent en vase clos, enfermés dans leurs casernements respectifs, ne parlant ni swahili ni français, seulement préoccupés par l'entretien de leur matériel ». Personne n'en faisait vraiment l'éloge.

Parmi d'autres crises, les Grands Lacs démontrent que les approches internationales de résolution des conflits ont perdu de leur crédibilité aux yeux des populations victimes. L'ONU peine à réaliser son rôle d'arbitre.[25] Pourtant, le bilan onusien n'est pas nul. Peuvent être mises en exergue certaines opérations conduites par les bases opérationnelles mobiles chargées d'aller au-devant des risques d'exactions contre la population ou encore le travail préventif de la Cellule d'Intervention rapide et d'alerte précoce. Elle conduit des actions de défense des droits humains. Beaucoup ignorent les activités extramilitaires de la MONUSCO, comme la réhabilitation de routes. Des bâtiments de police, des tribunaux de paix, des prisons… ont été construits. Elle soutient une formidable radio (*Radio Okapi*), devenue indispensable. Rien à faire. Sont sans relâche dénoncés le manque de volonté d'engagement des troupes sur le terrain et les difficultés de communication avec les autorités locales comme avec les FARDC.

Le sentiment d'exaspération qui domine dans l'appréciation de la MONUC a progressivement laissé la place à l'indifférence : « Un monde en soi, une bureaucratie peu utile et dispendieuse, disposant d'une véritable compagnie aérienne : plus de 80 aéronefs », entendait-on à Goma et à Bukavu. La force des Nations Unies est progressivement devenue le bouc émissaire idéal des Congolais. La critique qui est portée contre le lourd dispositif onusien occulte surtout l'échec de l'armée régulière congolaise. L'état délabré des FARDC et le comportement désordonné, voire de prédateur, de ses soldats réduisent dramatiquement l'efficacité opérationnelle des interventions de la MONUSCO, chargée surtout d'apporter un appui logistique à l'armée régulière, des armes, des vivres du carburant.

Dans ce contexte, était-il choquant de s'interroger : les Casques bleus ont-ils une véritable utilité ? La même question s'est posée avec la Force régionale de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EACRF) composée de Burundais, de Kenyans, d'Ougandais et de Soudanais, sans mandat offensif alors que le gouvernement congolais s'attendait à ce qu'ils se substituent aux FARDC. Finalement, l'EACRF a été appelée à quitter le pays en 2022 après une courte présence d'un an et remplacée en 2023 par la force de la SADC (SAMIDRC) qui disposait d'un mandat offensif. Montée fin 2023, la SAMIDRC comportait quelque 2900 soldats sud-africains et 2 100 malawites et tanzaniens, qui venaient en appui de l'armée congolaise. Elle n'est pas parvenue à enrayer la puissance de l'intervention de l'AFC/M23 sur Goma, puis sur Bukavu. Réfugiée dans les bases de la MONUSCO, elle a quitté la RDC par la route fin avril 2025.

Dans la position des Nations Unies, Ch Vogel et A.N. Bisoka voient un défaut congénital occidental importé : « Les doctrines d'intervention internationale imposée ou les accords négociés (…) tels que les missions de maintien de la paix de l'ONU, les programmes de démobilisation, ou les réformes transnationales de régulation, reposent souvent sur des

25. Vogel Ch..et Vlassenroot K., « Est de la RDC : Les réponses internationales restent incohérentes pour stopper l'escalade du conflit », Le Monde, 31 octobre 2024.

hypothèses linéaires issues de l'analyse orthodoxe des relations internationales ».[26] Elles contribuent ainsi paradoxalement à perpétuer l'insécurité, les luttes de pouvoir et une situation de ni guerre ni paix.

Une autre réponse, encore plus radicale, refait régulièrement surface, celle de certains analystes, dont la position péremptoire se formule ainsi : une opération de maintien de la paix est un empêcheur de conflits, qui se révèle toujours peu efficace, voire superfétatoire. Elle sépare les opposants et donc réduit l'amplitude de la violence. Mais, ce faisant, elle ne fait que retarder l'échéance de la « confrontation inéluctable ». La thèse est exposée dans un article célèbre du penseur américain Edward N. Luttwak : « En ne traitant pas les causes profondes du conflit, l'intervention de l'ONU qui obéit à la pression de l'émotion médiatique, surtout occidentale, maintient de fait l'état latent d'insécurité, permet aux protagonistes de se réarmer et ne fait que repousser la vraie solution, celle de la « résolution du conflit par le conflit ».[27]

Si l'on adopte ce point de vue, pour le moins sardonique, et parfois des intellectuels congolais, faute de trouver d'autres issues, y sont enclins, on pourrait considérer que le départ des Casques bleus fait partie de la solution à l'état de conflit qui règne à l'Est. Les antagonismes pourraient enfin s'exprimer pleinement, certes de manière encore plus douloureuse, mais cela établirait, pour qui sait attendre, un nouvel équilibre fondé sur l'état réel des rapports de force. Cynisme impitoyable ou réalisme désabusé ? Cette thèse s'oppose de plein fouet au principe de la responsabilité de protéger introduit en droit international, lequel est aujourd'hui de plus en plus contesté.

La position du Rwanda

On objectera qu'il est naïf de croire que le Rwanda de Paul Kagamé acceptera aisément de s'affranchir de ses tentatives fâcheuses et répétées d'incursion en territoire congolais. Rien qu'en prenant le contrôle en avril 2024 de la mine de Rubaya dans le Nord Kivu, la milice tutsi et l'armée rwandaise ont pris le contrôle par les armes de 20% de la production mondiale. Début février 2025, le M23 et les troupes rwandaises se sont emparés de Nyabibwe, à environ 100 kilomètres de Bukavu, une ville dont l'économie repose sur l'activité de trois coopératives artisanales de coltan et de cassitérite, apportant une nouvelle preuve à charge accablante contre le Rwanda, dans sa volonté de s'approprier les ressources de son voisin. Mais si le Rwanda cherche ainsi à augmenter sa rente minière, déjà bien établie depuis les guerres du Congo post-génocide, ne risque-t-il pas de perdre sa « rente compassionnelle », celle fondée sur la culpabilisation des pays occidentaux pour n'avoir pas mis fin au génocide de 1994 dont furent victimes les Tutsis ? Les aides dont il a largement bénéficié, déjà menacées par les récents coups de rabot budgétaires dans l'aide internationale, vont probablement s'éroder devant le spectacle de la construction d'une forme de sous-impérialisme régional rwandais, inévitablement violent et déshumanisant et contraire à ce qui reste du droit international sur l'intangibilité des frontières.

Les dirigeants rwandais ont-ils compris qu'ils pourraient tout perdre s'ils laissent les choses en l'état, leur crédibilité auprès de leurs partenaires occidentaux, une instabilité chronique aux frontières du pays et les risques que représentent des libertés démocratiques intérieures sacrifiées ?

26. Vogel Ch. et Bisoka A. N. En RD Congo, une vision occidentale qui perpétue la violence, Afrique XXI, 17 janvier 2025.
27. E. N. Luttwak (1999), Give war a chance (to make peace), Foreign Affairs, vol. 78 n°4, July, p.41.

V. CINQ DÉFIS OPÉRATIONNELS

Que convient-il d'envisager pour créer les conditions d'une paix durable ? Étant donné la complexité du modèle de prédation, il ne peut s'agir que d'un « changement systémique ».

Mobiliser l'intelligence collective

Des milliards de dollars ont été dépensés par l'aide internationale. Des fonds humanitaires, des projets de consolidation de la paix visant à endiguer les *« causes profondes »* du conflit… Comment expliquer que de cette pléthore de plans et de programmes aucune solution durable ne soit sortie depuis un quart de siècle ?

Confrontée à la complexité de chaque situation, l'intelligence collective est donc essentielle. Il s'agit de mettre en réseau et de capitaliser sur les connaissances détenues de manière hétérogène par les différentes communautés de savoirs afin d'acquérir une juste compréhension partagée des contextes et des défis. Les diagnostics concertés et construits entre les différents acteurs concernés et en interface avec le monde de la recherche et de la société civile locale permettent seuls de prendre les décisions les plus appropriées reposant sur des fondements empiriques. On pense en particulier à la recherche congolaise, celle par exemple de l'Institut congolais d'études avancées (ICEA) de Kinshasa, du Groupe d'études sur les conflits et la sécurité humaine (CEC-SH) et du Centre des Recherches universitaires du Kivu (CERUKI) de Bukavu, du Réseau congolais de recherche sur la paix et la sécurité (ResCongo) ou du Groupe thématique Mines et Hydrocarbures au sein de la société civile du Nord-Kivu. Sans compter sur les ressources étrangères comme du Conflict Research Group (CRG) de la London School of Economics and Social Science (LES), le Governance in conflict network (GIC) de l'Université de Gand, en Belgique.

Réduire la pression des groupes armés

Le retour à la paix civile doit apporter la sécurité aux millions de personnes déplacées internes qui doivent pouvoir revenir dans leur village et reprendre leurs activités. Pour y parvenir, des efforts considérables sont nécessaires, notamment pour la neutralisation des combattants.

Au regard de l'ampleur des souffrances endurées et de la suspicion régnant dans les régions orientales de la RD Congo, minées par des peurs communautaires, et compte tenu des drames qui ont encore marqué le début de l'année 2025, il serait vain d'espérer rencontrer un empressement de part et d'autre des communautés à revivre ensemble en harmonie. La réconciliation a besoin avant tout qu'un droit à la sécurité soit reconnu à chacune des communautés. Comment briser les reins de l'économie de guerre ? Si les ressources minérales sont une arme de la violence, il faut retirer aux fauteurs de conflits les moyens de nuire. L'exercice n'est cependant pas sans danger, car ôter leurs sources de revenus à des groupes armés peut les inciter à trouver ailleurs les ressources permettant de maintenir leur pouvoir d'achat, dans des activités de plus grande violence.

Les résultats attendus du programme de protection :

- réduction significative des cas d'abus et de violences ;
- augmentation de l'accès de populations vulnérables à l'aide humanitaire ;
- renforcement de la protection dédiée spécialement aux femmes et aux enfants ;
- garanties pour le retour des déplacés dans leur zone d'origine ;
- renversement du cycle de l'impunité et répression contre les auteurs de violence et d'atteinte aux droits humains.

Quoique plusieurs factions de groupes armés actifs aient accepté de participer aux pourparlers de paix, la violence et l'instabilité se poursuivent sans discontinuité. La méthode choisie pour régler les conflits, résorber les insurrections, rétablir la paix a toujours été en RD Congo l'intégration des groupes rebelles appartenant à diverses milices au sein de l'armée. La méthode est celle de « l'intégration », au mieux celle du « brassage ». L'armée congolaise est à présent un mille-feuille, composé d'une soixante d'anciens groupes rebelles, successivement « intégrés » en son sein depuis les années 1980, sur le socle des anciennes Forces armées zaïroises. Les nouveaux « intégrés » rejoignent les éléments hétéroclites issus des groupes de combattants antérieurement intégrés. Cette modalité de traitement des rébellions ne crée pas les meilleures conditions pour former une armée républicaine cohérente. Plusieurs raisons expliquent ce qui jusqu'à présent peut être considéré comme un échec. Lorsqu'elle porte sur d'importants effectifs et qu'elle est mal conduite, la méthode a un effet déstructurant sur l'armée. D'autres raisons peuvent être mises en avant pour expliquer l'incapacité de l'armée. Elle est inadaptée aux formes de combat de type guérilla ; son commandement obéit à des logiques multiples (souvent selon l'appartenance à un ancien groupe rebelle), voire contradictoires ; elle manque de moyens ou les utilise à mauvais escient.

Une nouvelle stratégie gouvernementale de Programme de désarmement, de démobilisation, de réintégration communautaire et de stabilisation (P-DDRCS) a été adoptée en 2022. Son ambition est vaste. Elle couvre cinq piliers : le renforcement de la cohésion sociale et du dialogue démocratique, la restauration de l'autorité de l'État, la réhabilitation et la réintégration communautaires, le développement socio-économique et l'information/communication au bénéfice des populations. Comme on le voit, la démobilisation et la réintégration dans la société des miliciens ne sont plus des objectifs en soi ; leur mise en œuvre est maintenant intégrée dans une approche plus large de soutien communautaire.
Des Plans locaux de P-DDRCS ont été approuvés par les gouvernements provinciaux. Des factions de groupes armés ont apparemment accepté de participer. Mais le programme n'a pas encore produit de résultats tangibles et les combats se sont poursuivis avec une nouvelle intensité. La peur des combattants qu'en remettant leurs armes et en se rassemblant dans les centres de désarmement, ils perdent leur capacité de se défendre et de défendre leur communauté à l'arrivée des groupes armés concurrents, constitue un facteur de résistance au P-DDRCS. Cela suffira-t-il pour sécuriser durablement la région dans des contextes d'imprévisibilité structurelle ?

Conditions de succès de l'intégration des rebelles :

- le nettoyage des fichiers et la mise à la retraite des anciens dans des conditions honorables ;
- la vérification des compétences avant la formation ou l'octroi des grades des officiers intégrés afin de retirer des effectifs ceux qui se révèlent inaptes ou auteurs d'exactions ;
- la relocalisation ailleurs que leur base de départ des unités et leur casernement ;
- la formation et l'entraînement des unités dont il faudra ensuite s'assurer du bon emploi.

La question des enfants soldats (*Kadogos*) est un problème qui appelle un traitement approprié. Leur utilisation en violation des normes internationales dans les opérations de combat ainsi que l'enlèvement de jeunes filles à des fins d'esclavage sexuel ont depuis longtemps été identifiés comme un élément central du mode opératoire des groupes rebelles et en particulier des milices *Maï Maï* dans le Nord Kivu et le Sud Kivu.

Les programmes sont coûteux et l'échec l'est tout autant : l'insuffisance de moyens nécessaires à l'insertion professionnelle peut entraîner des frustrations et susciter le retour à des procédés délictuels pour trouver des moyens de subsistance. Le paquet des aides à la réinsertion économique à accorder doit inclure des services d'orientation, des formations, des moyens de production, des terres, des prêts, des aides à l'emploi, un accompagnement sanitaire, des frais de scolarité… Une difficulté surgit. Elle réside dans les tensions qui peuvent naître si les groupes cibles reçoivent une aide pour leur insertion, mais pas les communautés qui les accueillent et qui sont elles-mêmes dans le dénuement. Ce problème doit être identifié en amont et conduire à des solutions équilibrées.

Lutter contre l'impunité

La justice est indissociable de la réconciliation. Or les opérations militaires entreprises par l'armée nationale et soutenues par la Monuc ont semblé pendant longtemps s'abriter derrière le slogan « paix d'abord, justice ensuite ».

Parmi les causes de la reproduction incessante des conflits, celle de la non-répression des crimes revient en permanence. L'absence de régulation publique associée à ce que les Congolais appellent « la culture de l'impunité » a créé un écosystème politique favorable à l'épanouissement d'une économie qui se nourrit de la prédation, qui taxe, qui tue, viole et pille, qui reste indifférente devant les muettes supplications de femmes et les cris des enfants malnutris et déscolarisés ; un écosystème corrompu qui à la longue s'autodétruit par la surexploitation des sols et des sous-sols, et qui finit par borner l'horizon de la société pour les décennies à venir, bien au-delà de l'éventuelle fin du conflit lui-même.

La lutte contre l'impunité revient comme la première des solutions. Il faut que la justice se fasse. Que le récit des crimes et les modes de prédation soient dits et entendus comme le réclame le docteur Denis Mukwegue depuis l'hôpital de Panzi. La recherche de justice est souvent mêlée à un besoin d'introspection sur les troubles vécus, accompagnée par la nécessité de solder ces périodes de tension par un épisode judiciaire se matérialisant dans les processus de justice transitionnelle. Celle-ci pourrait être l'instrument clé de la réconciliation pour autant qu'il vise à établir la vérité, rendre la justice, obtenir des réparations et garantir la non-répétition.

La magistrature congolaise se remet difficilement des divers bouleversements qu'elle a subis et de ces opérations d'assainissement qui ont affecté à plusieurs reprises le corps de juges. Elle évolue dans un édifice institutionnel inachevé et contestable où l'on ne sait pas ce qui l'emporte de la Constitution, des Traités internationaux ratifiés ou des lois votées au gré des circonstances. Les magistrats sont parfois plus enclins à obéir aux injonctions qu'à appliquer le droit. L'exercice n'est pas aisé : comment faire arrêter et juger un officier supérieur accusé de graves exactions quand il est entouré de sa garde prétorienne ? La formule des « tribunaux mixtes », composés de magistrats congolais et étrangers a semblé un moment comme l'ébauche d'une solution. Se cachant derrière l'argument sur la souveraineté nationale, elle se heurte à la peur de perdre le contrôle des magistrats.

Quoi qu'il en soit, la paix ne reviendra pas tant que les questions fondamentales liées à l'accès à la terre, à l'autorité coutumière, à la gouvernance minière et aux inégalités sociales et politiques entre les communautés n'auront pas été traitées dans des plates-formes appropriées, des audiences foraines, des commissions Vérité-Réconciliation permettant l'établissement d'une justice décentralisée, comme c'est le cas, ici et là, par exemple à Bukavu, avec les « procès en itinérance » où les magistrats se déplacent vers les lieux où les crimes ont été commis et avec l'appui d'ONG comme Trial International.

Éviter l'embargo, la mauvaise solution

En 2023, *Responsible Minerals Initiative*, qui compte parmi ses membres plus de 380 entreprises, dont Apple, a retiré l'*International Tin Supply Chain Initiative* (iTSCi) de sa liste des systèmes de traçabilité certifiés.[28] En juillet 2024, elle a prolongé cette suspension jusqu'en 2026, invoquant l'impossibilité d'effectuer des observations de terrain dans les zones à haut risque. Cette décision entérine l'échec des mécanismes de régulation (diligence, traçabilité) mis en place pour obtenir un minerai « décontaminé » de la violence.

Le secteur de l'exploitation minière artisanale a été particulièrement vulnérable aux conflits, tout en étant utilisé pour les alimenter. Certes, mais il n'est évidemment pas question de préconiser l'abandon des activités minières. Un embargo comme celui qui pourrait être envisagé par les géants du secteur électronique et préconisé par les militants comme ''Enough-The Sentry ou Justice for Congo'', des chercheurs ou des lanceurs d'alerte, aurait des impacts économiques et sociaux gravement péjoratifs. Seraient suspendues toutes les activités minières artisanales en dehors des zones réservées et véritablement contrôlées. C'est-à-dire peu d'entre elles. De telles décisions seraient en outre ardues à prendre ne serait-ce que parce qu'elles n'ont pas de légitimité aux yeux de la population.

Les EMAPE remplissent, certes, dans des conditions parfois peu tolérables, des fonctions économiques importantes auxquelles il est difficile de trouver des substituts.

Les négociants sont stigmatisés parce qu'ils sont le maillon essentiel de la fraude. Les rapports internationaux qui préconisent de les éliminer ignorent leur rôle social. Ch. Vogel et J. Musamba les décrivent comme des « courtiers de la vie socio-économique au Nord et au Sud-Kivu ».[29] Ils connaissent les comptoirs, les institutions de crédit, les politiciens

28. L'International Tin Association (ITA) a développé l'*International Tin Supply Chain Initiative* (iTSCi). Sa prétention est d'être un systeme de certification des filières d'approvisionnement qui encourage un changement positif dans la région des Grands Lacs, en fournissant des informations sur les « minerais propres » et en permettant leur accès aux marchés internationaux. L'iTSCi fonctionne dans l'est de la RD Congo depuis 2012, sur l'approvisionnement en étain, tantale et tungstène.

29. Vogel Ch. & Musamba J. (2016), *Recycling rebels? Demobilization in Congo.* Rift Valley Institute, PSRP Briefing Paper 11, p.3-4.

locaux, les réseaux de parenté et les forces de sécurité ; ils parviennent à accéder à des mines isolées pour acheter des minerais et fournir des biens de consommation, des produits alimentaires et des médicaments dans un contexte de pauvreté et d'insécurité. De plus, en cas d'embargo seraient pénalisées les filières qui sont réellement vertueuses et commercialement viables. Et seraient rendues compliquées les améliorations dans les dispositifs de certification et de traçabilité au seul prétexte que les firmes ne peuvent pas nuire à leur réputation.

Imaginons que les trafics soient neutralisés et que l'État soit réintroduit dans ses fonctions de contrôle, il serait alors possible de considérer les ressources minières comme servant de socle au développement économique et non plus étant comme le fondement des conflits. Le but peut se résumer ainsi : « transformer les corridors de la fraude minière en corridors de développement ».
Affirmer que toutes les activités minières sont néfastes au développement rural découle d'une vision à sens unique. Une autre approche découle de la *Vision minière pour l'Afrique* qui fut proposée en 2009 par l'Union africaine et qui consiste à faire du secteur minier « un élément clé d'une économie [africaine] industrialisée diversifiée, dynamique et compétitive à l'échelle mondiale » en renforçant systématiquement l'impact de l'exploitation minière sur le bien-être et la transformation systémique. Sa mise en œuvre est au demeurant très lente et problématique.[30]

« Décontaminer » les filières minières

En avril 2025, une nouvelle enquête de l'ONG Global Witness a révélé que Traxys, un négociant international en matières premières basé au Luxembourg, a acheté 280 tonnes de coltan au Rwanda en 2024 auprès de l'exportateur rwandais African Panther Ressources Ltd. Ce minerai provient de Rubaya en RDC sous contrôle de l'AFC/M23 avant d'être introduit en contrebande vers Kigali.[31]

Les défaillances des dispositifs donnent une parfaite illustration de l'écart entre une norme officielle, venue d'ailleurs, construite sur le paradigme éthique et humanitaire du « minerai des conflits » cher aux ONG et aux institutions internationales, et la norme informelle, pratique, qui de fait prévaut localement et qui obéit à une autre logique, sociale celle-là, et qui produit une autre régulation, celle du contournement/détournement de la norme officielle, par la fraude et l'impunité. Aujourd'hui, malgré la prolifération des projets de ''*clean sourcing*'' ou la dénonciation des pratiques commerciales d'approvisionnement, la violence se poursuit sans relâche, preuve que les cadres qui régissent les tentatives de moralisation et de régulation des trafics ne sont pas adaptés.

30. Béland D. , Coderre M. , Campbell B. & Haang'andu P. (2022), « Policy change and paradigm shifts in Sub-Saharan Africa: implementing the Africa Mining Vision », *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines*, vol. 56, n° 1, p. 79-97.

31. Global Witness, *une nouvelle enquête indique que le négociant européen Traxys achète des minerais de conflit extraits en RDC*, avril 2025. Au Nord-Kivu, les sites miniers de Rubaya dans le territoire de Masisi produisent 20 % de la production mondiale de coltan. Avec un minerai pur à 30 %, une qualité qui n'a pas d'égal sur le marché. Fin avril 2024, toute la zone est passée sous le contrôle du M23, délogeant les anciens occupants, un groupe rebelle, la Coalition des patriotes résistants congolais — Force de frappe (Pareco-FF), allié à l'armée de la RD Congo.

Un plan pour le contrôle de l'économie minière des Kivu :

- investir dans le cadastre et le code minier afin de réduire les incertitudes sur le statut foncier des mines ;
- réaliser une cartographie des sites les plus sensibles (près de 400) afin de surveiller les puits d'extraction ;
- établir la liste des sites miniers dont l'exploitation par les groupes armés est confirmée et des négociants interdits d'exercice ;
- rapprocher par redéploiement les services de l'État des sites miniers et des comptoirs ;
- créer des centres de négoce dans les endroits stratégiques (Bunia, Butembo, Goma, Bukavu, Uvira) ;
- établir des certificats d'origine et suivre le transport des minerais ;
- refondre et harmoniser la taxation du secteur minier, lutter contre les « péages » illégaux ;
- promouvoir le commerce licite ;
- développer des activités de transformation des minerais ;
- contrôler les circuits d'exportation des minerais et établir une coopération régionale avec le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda ;
- contrôler le commerce des armes.

Le cadre juridique pour une bonne gestion du secteur minier existe. Il a connu plusieurs réformes structurelles, dont un nouveau code minier en 2018. Il promeut la transformation industrielle locale des minerais et l'interdiction de leur exportation à l'état brut ; la mise en place des mécanismes garantissant la transparence par l'exigence de la publication des résultats des entreprises. Le code minier prévoit aussi l'institution d'un cahier des charges pour servir de cadre d'accord devant permettre la concrétisation des actions de développement durable visant à améliorer le bien-être économique, social et culturel des communautés locales concernées pendant et après l'exploitation minière.

VI. LES ACTIONS TRANSFORMATRICES

Si les analyses contextuelles sont un prérequis essentiel à toute intervention, celles-ci doivent faire l'objet d'une opérationnalisation dans des programmes et des projets réalistes.

Promouvoir une gouvernance hybride

Le rétablissement de l'État est à la charnière de la reconstruction.

Un facteur clé des conflits passés en RDC et de l'instabilité actuelle a été et reste l'accumulation de griefs formulés par les régions et les communautés locales à l'encontre de l'État de Kinshasa. Elles se sentent aliénées, pas représentées dans le système politique centralisé. Le processus de démocratisation par l'élection n'a pas contribué à apaiser ces reproches ; il n'a pas produit une représentation effective des populations locales. Pour que le système fédéraliste réussisse, il sera nécessaire d'établir des mécanismes qui puissent donner confiance et convaincre que le *modus operandi* dans le secteur public a effectivement changé. Certains politiciens vont plus loin en dénonçant l'incapacité de Kinshasa à impulser le développement de la région, et à réaliser son désenclavement, proclament qu'il faut tenter une autre expérience : fédéralisme ou balkanisation.

L'espace oriental de la RD Congo renvoie à la notion d'« espaces sous-gouvernés », vides d'autorité. Pour autant, si ces espaces peuvent se caractériser par le manque de l'autorité publique, l'absence de gouvernement ne signifie pas l'absence de gouvernance. Le manque d'État est localement comblé par des acteurs infraétatiques : autorités coutumières ou religieuses, société civile, entreprises privées, groupes armés, milices et leurs seigneurs de guerre, qui exercent selon les situations le pouvoir de percevoir des taxes et de fournir certains services de base. Ils participent de fait à la gouvernance hybride du territoire.

Quand elles ne sont pas contrôlées, ces formes de gouvernance alternative comportent des risques. Dans une perspective de stabilisation durable, il est dès lors important que l'État cherche à rétablir une présence positive minimale, par la construction progressive d'institutions duales, souvent sur la base des nouvelles structures de gouvernance qui ont émergé localement, comme celles des réseaux associatifs qui prennent corps autour d'un faisceau d'intérêts spécifiques et communs, et décidés à les défendre. Ils se retrouvent au sein des groupements professionnels, des organisations confessionnelles et diverses autres associations telles que celles de jeunes, de femmes, de parents d'élèves, de musiciens, d'intellectuels, etc.

Dans ces conditions, une gouvernance décentralisée présente l'avantage d'introduire plusieurs échelons de décision politique et économique, et ainsi de renforcer le poids des groupes exclus du pouvoir central. Si elles ne parviennent pas toujours à éviter les conflits, les institutions démocratiques peuvent atténuer néanmoins les comportements belliqueux. La méthode consiste à s'aligner sur les priorités exprimées localement et à ne pas imposer des solutions verticales ''top-down'', mais promouvoir une concertation forte avec tous les acteurs « d'en-bas », collectivités, entreprises, réseaux associatifs. L'efficacité d'une gouvernance décentralisée est avérée dans la mesure où elle repose sur une approche plus fine des préférences des agents et de leurs spécificités locales. La mise en place de processus de concertation et de médiation, de suivi… est donc essentielle.

Les initiatives de « la Lucha » (Lutte pour le changement) — un mouvement créé dans l'est de la RD Congo dont les membres témoignent d'un rare courage —, pour donner suite à « un ras-le-bol de jeunes choqués, indignés et révoltés par la situation de chaos général du pays » (son slogan en 2012), sont parmi les plus audacieuses. On peut voir en eux des « insurgés » qui tentent de se fabriquer une « carte d'identité sociale ». Face à l'impuissance des partis, des élus (des « parlementeurs », comme on dit à Kinshasa) et aussi des corps intermédiaires qui ont vieilli à l'ombre du pouvoir, de nouveaux groupes de solidarité et de forces de proposition émergent. Ils peuvent faire dévier les trajectoires.

Adopter l'approche Nexus

La reconstruction est d'abord celle du tissu social. Sans réponse de la part des autorités politiques par des opérations d'envergure de resocialisation par l'école, la santé, les chantiers collectifs, les effets destructeurs de l'« accumulation sauvage » qui règne se feront cruellement sentir dans les années à venir.[32] Le rétablissement des services d'éducation et de soins de santé est à cet égard primordial. Il peut être envisagé sur la base de modèles innovants, gratuits ou largement subventionnés, n'impliquant pas nécessairement les seules organisations étatiques, mais aussi des prestataires de services aux usagers liés par des relations contractuelles avec l'État ou la Province.

32. Lebrun F. 2024). *Barbarie numérique, une autre histoire du monde connecté*, L'échappée, Paris.

Le caractère récurrent, prolongé et complexe des crises renforce l'importance de mettre en place des interventions à long terme qui répondent aux besoins humanitaires certes, mais aussi aux défis en matière de développement et de consolidation de la paix. Face à eux, les différents acteurs, dont les donateurs, les Organisations internationales et les ONG locales et étrangères adoptent désormais de nouvelles modalités de réponse.[33]

L'approche Nexus Interventions humanitaires/Développement/Paix (ou *Linking Relief-Rehabilitation-Development*-LRRD) est apparue dans le milieu de la recherche puis dans celui de l'action, notamment au sein de l'Union européenne et des Nations Unies. Elle s'est imposée comme une méthode adéquate afin de faire face aux situations dans lesquelles une vision à court terme et une concentration sur un seul domaine, celui de la sécurité, ne suffisent pas à parvenir à une solution pérenne pour répondre à l'inertie des conflits armés, à l'augmentation des violences et aux déplacements forcés des populations ou encore à l'aggravation des effets du changement climatique.[34]

Les principaux acteurs du triple Nexus ont chacun un rôle à jouer : des interventions humanitaires pour sauver des vies et protéger les personnes, des programmes de développement pour relever les défis structurels multidimensionnels et des actions de paix pour permettre la transformation des relations, le renforcement des capacités pour la paix et la cohésion sociale.

En mars 2018, le Secrétaire général des Nations Unies a désigné la RD Congo comme l'un des pays prioritaires (avec la Corne de l'Afrique, le Sahel, le Bassin du Lac Tchad et l'Afghanistan) pour la mise en place du Nexus de l'ONU. Une telle approche a été lancée dans trois provinces : Tanganyka, Kasaï et Kasaï central. De l'évaluation après 4 ans, on retiendra que : « Certaines étapes clés ont été franchies, comme la définition de résultats collectifs, une plus grande cohérence entre les plans stratégiques clés, la mise en place de plates-formes provinciales de coordination Nexus présidées par les autorités locales (…). L'approche Nexus a contribué à accroître les interventions en faveur du développement et de la paix (nouveaux acteurs, financements ou programmes) dans les provinces pilotes ».[35] Si des progrès restent à faire pour envisager une extension du champ d'application du Nexus, la démarche de coordination des efforts semble efficace.

Créer des capacités locales de transformation des minerais

Face à la crainte d'un blocus aux conséquences nuisibles, la construction d'une vraie capacité de transformation industrielle des minerais est la réponse stratégique. La remontée de la place de la RD Congo dans la filière des minerais permettrait de récupérer plus de valeur ajoutée, et donc une fraction beaucoup plus importante du prix final. Le Rwanda et l'Ouganda l'ont compris et mis en application avec leurs industries récentes. Le gouvernement de la RD Congo le sait également. La difficulté tient au fait que les revenus illicites associés aux filières d'exportation des minerais à peine transformés l'emportent, en l'état actuel des choses, sur les gains susceptibles d'être obtenus avec l'accroissement de la valeur ajoutée locale par l'industrie. Le calcul économique des coûts/avantages est faussé.

33. Des initiatives existent. Ainsi, le PNUD s'est engagé à soutenir les gouvernements provinciaux de l'Est de la RDC pour prévenir et répondre à l'extrémisme violent. Un processus de consultation des parties prenantes afin de réaliser une analyse contextuelle et d'identifier les implications pour l'élaboration du programme national de prévention de l'extrémisme violent (PVE) a été lancé en décembre 2024, avec plus de 10 organisations.

34. Pour une présentation détaillée de la mise en œuvre de l'approche, voir par exemple Global protection network, *Approche nexus dans les situations de crise humanitaire, Note d'orientation sur le Nexus pour le Cluster Protection*, 2023.

35. Comité permanent inter-agences, Task force 4, Country brief on the Humanitarian- Development-Peace Nexus-2024, p.6.

Le raffinage de l'or implique son extraction chimique du minerai, suivie d'une fusion et d'un raffinage électrolytique pour finaliser des lingots d'or pur de 24 carats. L'ambition du gouvernement ougandais d'être le hub sous-régional pour la transformation du minerai et son exportation est en passe de réussir. Pour ce faire, deux raffineries ont été installées au cours des dernières années, dont l'une Wagagai Gold dans le district de Busia est sous contrôle chinois. L'autre, African Gold Refinery (AGR) apparaît à de nombreuses reprises dans les statistiques officielles sur les importations d'or en Ouganda. En partenariat avec la société minière Woodcross Resources, l'Ouganda a aussi mis en œuvre sa première usine de raffinage d'étain dès mai 2024. L'usine de traitement est dotée d'une capacité annuelle dépassant les 1 000 tonnes. Woodcross Resources possède aussi et exploite la mine de Ruhama, un permis d'exploitation de 40 km2 dans la région de Ntungamo.

Au Rwanda, la législation locale permet aux biens importés d'être reconnus comme des produits rwandais s'ils font l'objet d'un traitement supplémentaire dans le pays, qui ajoute une plus-value d'au moins 30 % à leur valeur initiale. L'activité de transformation qui permet de faire du « made in Rwanda » avec des minerais d'origine congolaise est intense. Les investisseurs bénéficient d'une exonération d'impôts sur les revenus des sociétés pour une durée allant jusqu'à sept ans, à condition d'investir au moins 50 millions de dollars.

Dans la périphérie de Kigali, l'usine de LuNa Smelter transforme la cassitérite en étain pur prêt à être utilisé dans l'industrie mondiale. Le but de cette fonderie, la seule active en Afrique, construite avec des capitaux polonais (Luma Holdings avec le rwandais Ngali Holdings) est de transformer localement ses minerais pour capter une part plus importante de la plus-value de la chaîne de valeur. L'usine peut produire jusqu'à 360 tonnes d'étain par mois, mais elle ne fonctionne actuellement qu'à 30 % de sa capacité. Le défi est l'approvisionnement. Ce n'est qu'une des infrastructures qui jalonnent la montée en puissance de l'industrie minière rwandaise. A Umujyi Wa Kigali, dans le district de Gasabo, Aldango Ltd raffine l'or à 99,99 % de pureté. À Bugesera, une nouvelle raffinerie de coltan, la Bugesera Mining and Trading Company, conçue pour séparer le tantale du niobium, est en construction.[36] L'ambition de la stratégie nationale de transformation (NST) est d'atteindre 2,2 milliards de dollars d'exportations minérales annuelles d'ici 2029, contre 770 millions en 2022.

Un accord de juin 2021 avec le Rwanda prévoyait l'approvisionnement d'une société de raffinerie rwandaise en or de la RDC. Ce fut un échec. Les autorités congolaises ont donc noué un partenariat avec les Émirats arabes unis (EAU) et créé en 2023 Primera Gold DRC. L'objectif : capter le métal précieux extrait dans le Sud-Kivu, en assurer la traçabilité, assécher les revenus des groupes armés qui vivent de leur trafic et l'exporter vers les EAU. En 2023, Primera Gold DRC a réalisé l'exportation de plus de 450 kg d'or artisanal pour son raffinage aux EAU.

Le gouvernement congolais a aussi décidé de faire évoluer le secteur du coltan en optant enfin pour la transformation sur place. Près de Goma, le Congo Fair Mining (CFM), détenu par la Coopérative des artisanaux miniers du Congo (CDMC) et la société publique Sakima, titulaire de deux permis miniers, entend construire une unité de concentration du coltan avec une capacité de production de 100 tonnes/mois de sel de tantale, destiné à l'exportation. L'objectif de la fonderie est de limiter les trafics illégaux et d'augmenter la valeur ajoutée locale. Un autre projet concerne la zone de Kamélie dans le Tanganyka où une unité traite déjà le coltan, avec une ambition de 200 tonnes/mois.[37] Mais que ce soit

36. Source, Fleury Venance Agou-Heguendony, « Au Rwanda, la longue marche vers la transformation locale des ressources minières », Contrepoints, 17 octobre 2024.

37. Source, Africa Intelligence, 17 mai 2021.

pour le 3T ou l'or, ces projets n'ont jamais abouti. Le pays présente, il est vrai, quelques faiblesses pour transformer davantage ses minerais. À commencer par ses infrastructures énergétiques limitées, alors que la transformation en produits raffinés est beaucoup plus énergivore que l'extraction. Pour enrichir le contenu local, c'est-à-dire augmenter le taux de transformation, il faut de l'électricité, du carburant, des produits chimiques, des pièces de rechange…

VII. LES VERTUS DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

Seule une approche reposant sur l'identification des vrais intérêts des membres de l'espace transfrontalier et de leur possible convergence a des chances de réussir.

Il existe un cercle vertueux par lequel un surcroît de stabilité peut aboutir à un commerce plus important et mieux régulé, qui lui-même peut favoriser la pacification par le développement qu'il induit. Dans cette logique, la stratégie de sortie durable du conflit pourrait s'appuyer sur une commune volonté de construire pas seulement des chaînes de valeur régionales sécurisées (CVRS), mais avec plus d'ambition, un large écosystème autour des Grands Lacs, fondé sur les complémentarités humaines, physiques et géographiques existantes.

Retrouver l'esprit de la CEPGL

Les mérites de la coopération régionale sont reconnus partout. Elle est l'une des options majeures du post-conflit. Elle permet de réduire les suspicions entre pays voisins. Elle rend possible le lancement de projets qui fédèrent plutôt que de subir des cupidités qui divisent. L'intégration par le marché des filières régionales du bétail, des céréales et des oléagineux offre par exemple des perspectives importantes de reprises d'activités. On reconnaît le concept de la coopération britannique du *Trade for Peace*, qui insiste particulièrement sur ce point : application de règles simples, prévisibles et transparentes, abandon des entraves militaires et policières illégales, observation des pratiques et mesures correctives…

Divers moyens peuvent se révéler indispensables dans cette dynamique d'intégration par le commerce :

- instaurer des bourses pour les principales matières premières, à l'instar de ce qui a été fait pour l'or à la fin des années 1980, et ne pas autoriser les exportations en dehors des mécanismes d'adjudication ;
- mettre en place des politiques et des mécanismes facilitant le commerce et la circulation de la main-d'œuvre et des biens entre le Congo et ses voisins ;
- mettre en place un observatoire pour superviser les flux, les pratiques aux frontières et évaluer l'impact des politiques de libéralisation.

On ne peut que plaider pour des réformes structurelles qui impliqueraient nécessairement toutes les parties prenantes, et au premier chef les gouvernements des quatre pays les plus engagés (RD Congo, Rwanda, Ouganda, Burundi) dans un cadre régional qui, formellement, existe déjà. La Communauté économique des États des Pays des Grands Lacs (CEPGL), créée en 1976, regroupant les trois pays de l'ancien Congo belge-Rwanda-Urundi, est aujourd'hui « la belle endormie ». Mais elle dispose potentiellement des atouts pour le rétablissement de la confiance : son territoire est économiquement pertinent (si elle

associe l'Ouganda) ; elle peut offrir un forum institutionnalisé de dialogue, sous réserve que les résistances politiques soient levées. Ses missions sont claires. Jusqu'à présent le bilan de la CEPGL est modeste. Il dégage seulement quelques réalisations à son actif jusqu'au début des années 1990, comme la création de l'Institut de recherche agronomique et zootechnique (IRAZ), la Banque de développement des États des Grands Lacs (BDEGL), l'organisation pour l'Énergie dans les États des Grands Lacs (EGL) ou encore la Société internationale d'électricité des Grands Lacs (SINELAC) qui gère les barrages de Ruzizi. La communauté a également produit des documents de voyage « CEPGL » permettant la libre circulation des personnes et des biens, des services et capitaux dans les trois pays membres.

La CEPGL réveillée, ses institutions remises en place, pourquoi ne pas aller plus loin ? S'inspirant d'autres expériences, on peut soutenir l'idée que le projet de coopération régionale devrait reposer sur une démarche pragmatique et sur la conviction que la création d'espaces de production et d'échanges ne pourra être que progressive, par adjonction de décisions et d'actions concrètes sur des domaines d'intérêt commun. L'objectif serait la création de trafics non frauduleux et de jouer sur les économies d'échelle. Il passerait par la suppression des entraves aux échanges — physiques, administratifs, militaires — entre les pays voisins afin de jouer sur les spécialisations régionales et un soutien aux industries manufacturières naissantes ou renaissantes.

Pourquoi ne pas aller plus loin ? Les projets pourraient viser à réduire les inégalités, améliorer l'accès aux services de base, autonomiser les populations vulnérables, en particulier les femmes et les jeunes, et renforcer la résilience face aux chocs exogènes. Le développement des infrastructures pour soutenir l'investissement privé et faciliter l'intégration régionale est le domaine prioritaire n° 1 de la BAD pour la région des Grands Lacs et de la Banque mondiale.[38] L'Union européenne, déjà engagée dans le développement des Grands Lacs, pourrait accompagner la région à ce changement en soutenant les réformes institutionnelles nécessaires ou encore le développement de compétences, par exemple, pour une économie verte.

On objectera qu'il est naïf de croire que le Rwanda acceptera aisément de jouer cette carte régionale et de s'affranchir de ses tentatives répétées d'incursion en territoire congolais. Ses motivations, jamais explicites, cesseront-elles d'armer ses inféodés locaux, tant qu'il continuera de bénéficier lui aussi du « privilège de l'impunité », en ressassant habilement la culpabilité collective qui pèse sur l'Occident depuis le génocide de 1994 pour en tirer sa « rente compassionnelle » ? La pression d'une communauté internationale n'est jusqu'à présent pas parvenue à le faire renoncer à ses incursions par délégation.

Mettre le rural au cœur de la stratégie

Partout, l'agriculture a perdu ses bras au profit du travail dans les mines. Les travaux d'aménagements anti-érosifs, pourtant nécessaires, ont perdu leur main-d'œuvre. Beaucoup de femmes sont devenues des « twangeuses » (pileuses de graviers) ou « Hilux » (transporteuses du nom du modèle de pick-up 4x4 très répandu). Le climat social provoque l'érosion de la base des ressources de nombreux ménages, un processus aggravé par les pillages, les massacres d'animaux, les vols de récoltes et des stocks de vivres. Désormais, les formes traditionnelles de la solidarité sociale et économique sont remplacées par la lutte individualisée pour sa propre existence. Au mieux persiste une « solidarité

38. La RD Congo figure parmi les cinq principaux pays récipiendaires de l'AID sur l'année budgétaire 2023, avec notamment un projet d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, un projet d'accès et de gouvernance pour les secteurs de l'électricité et de l'eau et un projet Girls Learning and Empowerment qui vise à améliorer l'accès des filles à une éducation de qualité.

du désespoir » sans base matérielle, cette attitude décrite par dérision comme l'action consistant à « tourner autour du désespoir sans jamais tomber dedans », privilégiant de fait l'immédiateté.

Toutes les activités n'ont pas le même degré de vulnérabilité. Le monde rural a été le plus fortement affecté par l'insécurité et la violence. La décapitalisation ne se manifeste pas seulement par le non-renouvellement des équipements des paysans et la dégradation des infrastructures, elle s'est également traduite par une exploitation abusive et profonde des écosystèmes : déforestation, moindre couverture des sols par la biomasse, perte de biodiversité, diminution des taux d'humus des sols et de leur teneur en éléments minéraux, abaissement des nappes phréatiques, érosion des terrains…

Dans ces conditions, comment doubler la production agricole et en produits de la pêche et de l'élevage pour satisfaire les besoins de la région ? La région a de grandes potentialités. Les sols volcaniques du Rutshuru et de certaines parties du Masisi sont extrêmement fertiles. Les zones montagneuses des Kivu en raison d'un climat plus tempéré et une pluviométrie favorable, permettent la production de nombreuses cultures. Mais plusieurs zones, comme le territoire de Walikale, souffrent d'un enclavement à cause d'une topographie difficile et de l'impraticabilité des routes et le délabrement des ponts. Et les limites foncières sont avérées. Les pratiques associant diversification et intensification donneront alors les meilleurs résultats que l'extensification. Cela se fera avec des techniques nouvelles dont le foisonnement est déjà impressionnant, que celles-ci portent sur des itinéraires agroécologiques ou sur la transformation des produits pour favoriser le « consommer local » en produits nutritifs et sains de qualité et accessibles au plus grand nombre.[39]

Pour sortir l'économie paysanne de son enclavement, quelques mesures viennent à l'esprit :

- relancer la production vivrière autour des unités familiales et en accroître la productivité (sans mettre en péril la biodiversité des agroécosystèmes) de façon à approvisionner les marchés ruraux et urbains sur une base locale ;
- pour cela, aménager les dessertes rurales des villages enclavés de manière à leur donner accès à ces marchés ;
- chercher à favoriser une approche coopérative. L'expérience des fermes coopératives paysannes, de viande, de lait, de légumes est restée embryonnaire ; elle offre des perspectives intéressantes ;
- la coopérative permet de mettre en œuvre les appuis extérieurs : vulgarisation, crédit rural, gestion des intrants (semences sélectionnées, engrais), recours à la petite mécanisation… ;
- promouvoir le microcrédit adapté aux problèmes des petites unités, en développant là où cela est possible l'usage de la téléphonie mobile ;
- rétablir les filières de la production agricole d'exportation (café, thé, canne à sucre, quinquina…) en sécurisant les unités.
- Le potentiel halieutique des Lacs est aussi significatif. Là aussi l'organisation en coopératives s'imposera probablement comme la meilleure option.

La gestion équitable des conflits fonciers est un enjeu autant de la pacification que de l'alimentation des territoires. Pour sécuriser la production agricole, il conviendrait d'identifier parmi les structures traditionnelles existantes celles qui sont les plus fonctionnelles en

39. Nous développons ces idées dans notre livre, Jacquemot P. (2024), *Se nourrir, le défi de l'Afrique*, Karthala, Paris.

matière de médiation ou de résolution des conflits dans chaque territoire et s'assurer que les droits et intérêts des petits exploitants agricoles soient respectés et pris en compte par les grands concessionnaires.

Tant il est vrai que les agricultures des Grands Lacs sont diversifiées, la logique de l'intégration des marchés régionaux sonne là aussi comme une évidence. L'échelon régional sera pertinent pour penser l'avenir. La demande régionale croissante des villes de produits alimentaires de qualité offrira une occasion d'impulser la transformation du secteur agroalimentaire. La création de chaînes de valeur agroalimentaires régionales sécurisées (CVARS) peut devenir un objectif réaliste.

Intégrer par les infrastructures

Enfin, l'un des éléments clés de la stratégie de reconstruction consiste à augmenter le stock et la qualité des infrastructures et à remettre en état celles qui ont été détruites ou surutilisées, ou qui n'ont pas fait l'objet d'un entretien adéquat pendant les guerres.[40] L'attention devrait se porter prioritairement sur l'énergie, sur les transports et sur les télécommunications.

Le secteur de l'énergie donne déjà le meilleur exemple des avantages de la coopération régionale avec les deux centrales hydroélectriques sur la rivière Ruzizi (30 MW et 44 MW) en aval du Lac Kivu et en amont du Lac Tanganyika ; ils n'ont jamais cessé de fonctionner et d'être au service des trois pays, Burundi, Congo et Rwanda. Ruzizi III (206 MW), décidé il y a dix ans, est en projet en partenariat public-privé ; sa construction est à présent engagée avec son financement.

Le Lac Kivu est magnifique à survoler ; mais ce miroir d'eau cache une menace. Pour une fois, c'est la nature qui commande. Goma, la ville noire comme le basalte sur laquelle elle est assise, étale l'anarchie de ses constructions et de ses refuges de Kibumba et Kanyaruchinya des habitants chassés du Rutshuru, au pied du volcan aride, dépeuplé et irascible de Nyiragongo, culminant à 3 470 m et qui ne dort que d'un œil. De grands volumes de méthane se trouvent dans les profondeurs du Lac. Le gaz enfoui est estimé à 400 millions de tonnes d'équivalent pétrole. Ce méthane menaçant pourrait être une vraie richesse. Une énergie propre qui, une fois purifiée, pourrait être transportée pour alimenter par exemple des fonderies de minerais. Et le lac se recharge continuellement en gaz. Les Rwandais de l'autre rive l'ont compris depuis longtemps. Ils ont installé quatre plates-formes flottantes qui pompent en continu le gaz méthane retenu au fond de ce bassin de 2 700 kilomètres carrés, pour le transformer en électricité et fournir un quart de l'énergie consommée au Rwanda (projet Shema Power Lake Kivu-SPLK). Parmi les expériences en cours, tournées vers la satisfaction des besoins en énergie, celle des microbarrages dans la plaine de Ruzizi est particulièrement porteuse de solutions. Sur la rivière de Miulenga, avec un investissement de 50 000 dollars, il est possible d'alimenter en énergie plusieurs localités. Dans le territoire de Bukavu, une microcentrale de 700 000 dollars permet de connecter 1 000 habitations.

Le besoin d'une meilleure infrastructure de transport rural en est pressant et évident. Les stratégies obéissent toutes aux mêmes objectifs : faire face à la contrainte du « premier kilomètre » dans le transport des produits agricoles en provenance de la ferme afin de limiter les pertes après récolte ; assurer la bonne gestion du « dernier kilomètre », car c'est à ce moment-là

40. À cet égard, plusieurs opérations sont en cours. En 2024, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le cadre du Programme de développement local des 145 Territoires (PDL 145T) a réalisé au Sud Kivu, 73 infrastructures, dont 32 écoles primaires, 33 centres de santé et 8 bâtiments administratifs.

À PROPOS DE L'AUTEUR

PIERRE JACQUEMOT

Diplomate et universitaire. Ancien ambassadeur de France (Kenya, Ghana, RD. Congo). Expert à la Fondation Jean-Jaurès. Président d'honneur du Groupe initiatives. Membre du Comité de rédaction de la revue Afrique contemporaine. Membre de l'Académie des sciences d'outre-mer (France).

Membre du comité directeur du Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN). Derniers ouvrages : Le Dictionnaire encyclopédique du développement durable (2021) ; Afrique. La démocratie à l'épreuve (2022), Se nourrir, le défi de l'Afrique (Karthala, 2024).

À PROPOS DU POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global. Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Lire plus

Policy Center for the New South

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University,
Rocade Rabat Salé - 11103
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 (0) 537 54 04 04
Fax : +212 (0) 537 71 31 54

www.policycenter.ma

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH