

**Renforcement de la gouvernance dans un district  
marqué par les conflits (Ituri) en  
République Démocratique du Congo**

Louise Anten

Conflict research unit  
Netherlands Institute for International Relations  
'Clingendael'

Juillet 2010



Desktop publishing: *Nicole den Heijer*

Netherlands Institute of  
International Relations  
'Clingendael'

Clingendael 7

2597 VH The Hague

Phonenumber: +31 (0)70 3245384

Telefax: +31 (0)70 3282002

Email: [cru-info@clingendael.nl](mailto:cru-info@clingendael.nl)

Website: <http://www.clingendael.nl/cru>

© Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*. All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the copyright holders. Clingendael Institute, P.O Box 93080, 2509 AB The Hague, The Netherlands

# Table des Matières

1. Introduction .....	1
2. Questions de recherche et enjeux principaux.....	3
3. Bref résumé historique de la gouvernance en RDC .....	5
4. Historique des conflits en RDC (orientale) .....	7
5. Contexte actuel en RDC .....	11
6. La situation actuelle en matière de sécurité et de développement en Ituri.....	15
7. La gouvernance en Ituri, facteurs fondamentaux.....	19
8. Les séquelles de la guerre en Ituri.....	25
9. Questions foncières .....	33
10. De nouvelles opportunités ? .....	39
11. Conclusions.....	43
ANNEXE 1 Bibliographie.....	47
ANNEXE 2 Liste des acronymes (français et anglais) .....	51



## Résumé

Cette étude analyse l'économie politique des conflits dans le district d'Ituri, dans le Nord-Est de la République Démocratique du Congo (RDC) et ses rapports avec le contexte national. Ce district a été choisi parce qu'il représente un environnement post-conflits, à la situation encore fragile, dans lequel des facteurs conflictuels locaux interagissent avec des facteurs nationaux.

Les fondamentaux de l'économie politique congolaise reflètent les facteurs de risque typiques qui entraînent une fragilité étatique persistante: un pays géographiquement étendu, riche en ressources naturelles et une longue histoire de gouvernance néo-patrimoniale, soutenue par des intérêts internationaux. A partir de 1996 l'Est du pays a été prisonnier de conflits qui ont impliqué des acteurs régionaux et entraîné la fin de l'ère Mobutu. Le processus de paix, initié en 2002, a abouti à des élections régulières en 2006 mais ensuite le processus de démocratisation s'est enrayé. La violence et les conflits ont continué dans l'Est du pays, bien que largement limités à des acteurs nationaux et en partie contenues par une mission de l'ONU, la MONUC, qui a récemment été renommée MONUSCO.

Longtemps, la situation en Ituri a été dominée par ces développements. La gouvernance coutumière y est restée plutôt forte. Le district est assez densément peuplé, riche en ressources naturelles - or, bois précieux, pétrole - et il a été aspiré par la spirale de la guerre régionale après 1996. Les facteurs conflictuels locaux ont explosé quand les armées régionales se sont retirées en 2003 et les acteurs se sont tardivement appliqués à revendiquer une place dans le processus de paix national. La violence a reculé suite à l'opération militaire Artemis et a depuis été contenue par la MONUC.

L'occasion a été manquée de mettre sur les rails un processus de paix durable en Ituri à partir de 2003 et de s'occuper des facteurs conflictuels restants, essentiellement d'origine locale. Bien que des initiatives de médiation de conflits aient été initiées par la société civile locale et ont apporté leur contribution à l'apaisement des tensions, ces initiatives sont incapables de résoudre les problèmes clés qui sont les conflits fonciers et les inégalités ressenties entre les différents groupes ethniques, étant donné que ces conflits impliquent des niveaux plus élevés de l'appareil social et que les réglementations nationales (législation foncière, décentralisation) sont encore inachevées.

Aujourd'hui, alors que la pression s'accroît pour un désengagement de la MONUSCO, les risques que comporte la stratégie "d'encadrement du conflit" afin de le limiter plutôt que de s'attaquer aux causes, apparaissent clairement. Des rapports différents signalent que des anciens chefs de milices armées sont revenus en Ituri afin de rassembler leurs anciennes troupes et que des campagnes de recrutement sont en cours. Ce qui est en jeu n'est rien de moins que le succès des importants efforts entrepris par la communauté internationale pour ramener la paix en Ituri.

En Ituri, les conflits ont toujours tourné autour de l'accès aux ressources économiques. Les conflits sont politisés et menés selon des lignes de front ethniques. Les groupes ethniques les plus forts monopolisent le pouvoir et les groupes ethniques plus faibles défendent leur subsistance, si nécessaire par un conflit armé. La présence gouvernementale est faible, mais les élites locales sont relativement puissantes, s'appuyant sur une collusion entre les autorités locales de l'Etat, les forces économiques et l'Eglise. Ces forces locales participent au jeu de pouvoir politico-économique au niveau national et les leaders locaux ont gagné des sièges électoraux nationaux ou provinciaux et certains ont été nommés à des postes gouvernementaux.

L'atout de l'Ituri est la force relative de ses élites locales. Les tensions en Ituri se focalisent autour des déclencheurs habituels de conflits (foncier, pétrole) ainsi qu'en prévision de la redistribution des cartes, après le départ éventuel de du gendarme MONUSCO. Si les élites réagissent face à ces tensions en s'unissant pour maintenir la paix en Ituri, alors des solutions locales aux principaux facteurs de conflits sont possibles. Une telle initiative renforcerait leur légitimité dans la perspective d'élections futures et leur donnerait une stature au niveau national, dans des débats qui les concernent de premier chef, comme la décentralisation et la répartition des revenus pétroliers.

Dans un tel scénario, les élites cesseraient de politiser et d'ethniciser les causes économiques qui sont à la racine des conflits. Ils feraient pression sur les groupes armés afin de contrôler l'usage de la violence. Ils négocieraient des solutions pour les conflits fonciers les plus urgents et mettraient en œuvre un processus participatif afin de résoudre les principaux conflits fonciers entre les communautés et de formaliser les droits fonciers coutumiers en place. Ils œuvreraient en faveur d'un processus géré de décentralisation, conjointement avec des leaders d'autres provinces, faisant pression sur le gouvernement central, utilisant les espaces créés par le gouvernement central destinataire d'aides à l'allègement de la dette et positionnant la question de la décentralisation comme un enjeu majeur de leur allégeance électorale en vue des élections présidentielles. Ces leaders ne permettraient pas à la lutte pour l'accès aux revenus pétroliers de dégénérer en conflit armé. Ils contrôleraient les risques apportés par la décentralisation en Ituri à travers des accords de partage de pouvoir qui seraient acceptables pour les communautés locales. Si les donateurs internationaux conditionnaient leur aide au soutien d'une telle stratégie, ses chances de succès seraient grandement renforcées.

# 1. Introduction

Ce rapport est basé sur une étude et une visite de terrain dans le district d'Ituri (3-12 mai 2010) réalisées par l'auteur. Le séjour sur le terrain a été facilité par IKV Pax Christi aux Pays-Bas et le Réseau Haki na Amani (RHA) en Ituri.

Elle est l'une des cinq études de cas réalisées dans le cadre d'un projet de recherche plus large intitulé « Renforcement de la gouvernance dans les États fragilisés en post-conflit ». Les autres études de cas se focalisent sur l'Afghanistan, le Pakistan, le Guatemala et le Kosovo. Le projet fait partie d'un programme de recherche de l'Unité Clingendael de recherche sur les conflits, en coopération avec le ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas. Dans la première phase du projet, une analyse des courants de pensée académiques actuels et des connaissances et bonnes pratiques acquises a été réalisée, identifiant les objectifs principaux rencontrés dans les efforts visant à restaurer la gouvernance suite à un conflit (Anten, 2009). Les études de cas interviennent sur deux points. Le premier point vise à supporter les acteurs nationaux et internationaux intéressés par le renforcement de la gouvernance dans le pays concerné. Ils visent à évaluer les points d'entrée et les approches permettant de renforcer le gouvernement qui œuvrera, selon le contexte (politique) approprié dans chaque pays. Le deuxième point est d'évaluer à un niveau plus conceptuel, dans quelle mesure les concepts développés et les leçons tirées des Rapports d'analyse s'appliquent dans les situations concrètes de chaque pays.

Chaque étude de pays donnera lieu à un rapport indépendant. Conjointement, toutes les études contribueront à la préparation du Rapport de Synthèse analysant les résultats des études de cas et des Rapports d'analyse.

Cette étude n'aurait pas été possible sans la participation de 26 personnes-clés en Ituri, représentants des communautés de Kobu, Banyali Kilo, Gety, Nombe et Kasenyi, ainsi que l'équipe de RHA et de IKV Pax Christi Netherlands, qui ont toutes accepté de me donner leur avis et partager avec moi leur analyse. Je les remercie tous du fond du coeur. Les propos relatés sont de la responsabilité de l'auteur, tout comme les erreurs ou omission éventuelles et n'engagent que lui.





## 2. Questions de recherche et enjeux principaux

D'une façon générale, cette recherche évalue dans quelle mesure le Rapport d'analyse « Renforcement de la gouvernance dans les États fragilisés en post-conflit » est utile à l'analyse des défis posés à la gouvernance dans la République démocratique du Congo (RDC). L'étude préliminaire indique que les caractéristiques de l'ordre politique et du type de conflit sont particulièrement importantes dans le cas du Congo. Les conflits au Congo ont d'abord affecté la partie Est du pays. Ils se poursuivent dans les provinces du Kivu alors qu'on peut parler de situation post-conflit dans le district d'Ituri. De plus, les facteurs locaux, comme l'accès à la terre, apparaissent comme étant des éléments cruciaux de ces conflits, alors qu'ils sont négligés dans les politiques et analyses traitant des questions de reconstruction de la paix et de l'autorité de l'Etat (Pottier 2003; Vlassenroot and Raeymaekers 2004, More and Boshoff 2008, Autesserre 2008, Villers 2009). C'est la raison pour laquelle le district d'Ituri dans la province orientale a été choisi comme aire d'étude des questions relatives à la gouvernance post-conflit au Congo. Dans cette région, le conflit armé a été contenu en grande partie depuis 2003, avec le support de la MONUSCO<sup>1</sup>, malgré une stabilité encore fragile.

Les questions de recherche ont été formulées comme suit :

- Quelle est l'économie politique du conflit en Ituri ?
- Dans quelle mesure les questions des terres font-elles partie des conflits ?
- Quelles sont les relations entre la gestion locale des terres et la gouvernance provinciale-nationale ?
- (Comment) l'amélioration de la gestion des terres peut-elle être un point de départ à la reconstruction de la paix et de l'Etat ?

---

<sup>1</sup> La MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations-Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo) a été mise en place après l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka de juillet 1999.

Pour répondre à ces questions, le contexte particulier de la RDC (chapitres 3-5) et particulièrement du district d'Ituri (chapitres 6-8) sont analysés à la lumière des points importants identifiés dans le Rapport d'analyse, et particulièrement les questions liées au foncier. Le chapitre 9 met l'accent sur le foncier comme partie de l'économie politique, et comme point de départ pour la reconstruction de la paix et de l'Etat. Dans le chapitre 10, les événements futurs éventuels du contexte congolais et les opportunités qu'ils offrent pour la gouvernance sont explorés. Enfin, le chapitre 11 présente quelques conclusions.

### **3. Bref résumé historique de la gouvernance en RDC**

La situation actuelle de la gouvernance au Congo possède sensiblement les mêmes caractéristiques que les contextes politiques précédents des temps coloniaux et de l'ère Mobutu. Mobutu a réussi à maintenir l'unité de ce grand pays hétérogène et lui a évité les violences majeures sur une période de trente ans, contrairement à plusieurs de ses Etats voisins (Eriksen 2009). Il a fait cela principalement à travers un système de cooptation mis en place avec les groupes d'opposition qui existaient dans l'Etat. C'était une politique néo-patrimoniale, clientéliste, prédatrice, soudoyant largement toutes les forces d'opposition. Dès le début, Mobutu est parvenu à prendre le pouvoir et à imposer ses décisions à travers un régime autoritaire construit sur les divisions et les règlementations. Il a été l'un des régimes les plus corrompus au monde (Evans 1989 in Eriksen 2009), et a institutionnalisé la kleptocratie à tous les niveaux de la société (Lemarchand 2003 in Eriksen 2009). Comme les autres régimes néo-patrimoniaux de la région, sa politique économique n'a pas favorisé le développement du pays, et le revenu par habitant a constamment diminué pendant le régime Mobutu. L'infrastructure s'est érodée, de même que l'administration de l'Etat. À la fin, l'Etat n'était plus capable d'exercer aucun contrôle réel sur la société au niveau local (Gallaghy 1984 in Eriksen 2009). Mobutu a même activement affaibli sa propre base de pouvoir, c'est à dire l'armée, afin de prévenir l'émergence de puissances rivales. Le fait qu'il soit parvenu à garder le contrôle aussi longtemps du pays s'explique par le soutien international dont il a bénéficié, soutien facilement disponible dans le contexte géopolitique de la guerre froide.

Après la guerre froide, Mobutu ne pouvait plus compter sur le soutien étranger et son régime s'est effondré petit à petit. Depuis la chute du dictateur en 1996 jusqu'en 2003, les conflits ont ravagé l'Est du pays (voir chapitre 4), et l'Etat national n'avait plus aucun contrôle sur la moitié de son territoire. Des états voisins et des pouvoirs régionaux ont envahi le pays, et la communauté internationale était peu disposée à agir contre les principaux envahisseurs, à savoir le Rwanda et l'Ouganda, étant donné que ces pays étaient les nouveaux alliés dans la géopolitique post-guerre froide dans cette région. La communauté internationale a néanmoins fortement soutenu le processus de paix de Sun City, et a continué à verser l'aide financière aux instances du nouveau gouvernement national. Elle a ainsi contribué de manière constante à perpétuer les structures de pouvoir étatique existantes.



## **4. Historique des conflits en RDC (orientale)**

Dans la période allant de 1996 à 2006 – date à laquelle Joseph Kabila est devenu le premier président démocratiquement élu de la RDC – le Congo a été ravagé par une violence à grande échelle, impliquant trois mouvements congolais rebelles, 14 groupes armés étrangers et d'innombrables milices, violence qui a déstabilisé une grande partie de l'Afrique centrale (Autesserre 2008). En 2001, les Nations Unies (ONU) ont mis en place ce qui allait devenir la plus vaste mission de maintien et de reconstruction de la paix de son histoire, la MONUSCO. Un accord de paix a été obtenu en 2003, préparant le terrain pour les élections de 2006. Cependant, la violence et les conflits continuent à ce jour dans les provinces du Kivu.

La raison principale pour laquelle la stratégie de construction de la paix a échoué, réside dans le fait que la communauté internationale s'est trop peu souciée des causes fondamentales de la violence dans l'Est du pays: facteurs locaux, politisation et ethnicisation des conflits, disputes foncières, accaparement du pouvoir. Paradoxalement, ce sont les efforts internationaux pour favoriser la paix qui ont exacerbé les tensions locales.

Alors que la communauté internationale mettait l'accent sur l'organisation des élections présidentielles, législatives et provinciales de 2006, elle a délaissé d'autres tâches pourtant fondamentales dans une situation post-conflit comme par exemple les initiatives locales de construction de la paix et la révision du système judiciaire. L'accent mis sur le processus électoral a alimenté la haine communautaire et marginalisé les minorités ethniques, ce qui a incontestablement favorisé la réémergence des mouvements armés.

Au Congo, le foncier pose problème parce que pour beaucoup de gens, il est la clé de la survie et de l'alimentation de sa propre famille. Pour certains, le foncier est également un moyen de bénéficier des richesses des ressources naturelles du Congo. Pendant des siècles, à travers toute la région orientale du Congo, les griefs historiques portant sur l'accès à la terre, ont alimenté les conflits entre (et au sein de) douzaines de mini factions de groupes ethniques différents, de clans et de familles: dans le Kivu, entre Congolais "de souche" et Congolais d'origine rwandaise, dans l'Ituri entre ethnies Hema et Lendu ou encore entre les Bembe et les Kalanga dans le Katanga. Ces revendications conflictuelles et en concurrence les unes avec les autres sont devenues encore plus complexes à partir des années 1990, le génocide au Rwanda en 1994, les diverses guerres congolaises, ainsi que les invasions et les mouvements de réfugiés ayant provoqué de nombreux bouleversements dans la propriété

foncière et le contrôle de la terre. Depuis l'accord de paix de 2003, les autorités provinciales ont pu résoudre quelques uns de ces conflits mais la question foncière demeure le point central des tensions actuelles (Autesserre 2008 p. 96).

Dans la plupart des cas, les tensions économiques ont alimenté les hostilités politiques, et vice-versa. L'accès aux ressources implique de pouvoir acheter des armes et de rémunérer des combattants, et donc de s'emparer du pouvoir; une fois obtenu le pouvoir politique, on se garantissait ainsi l'accès à la terre et aux ressources. Pendant des décennies, ces tensions locales ont également alimenté des luttes plus larges aux niveaux régional et national – et, parfois au-delà. Les politiciens, à la fois congolais et étrangers, ont longtemps manipulé les chefs locaux et fragmenté les milices afin de s'enrichir eux-mêmes, de faire avancer leur carrière, ou s'assurer un soutien à leur cause. Les chefs locaux ont également cherché à gagner de l'influence nationale. Par exemple, la violence perpétrée par les factions Hema et Lendu en Ituri était en partie une réaction à leur exclusion du long processus de paix de 2003 qui avait permis de mettre fin à la dernière guerre. Parallèlement, les guerres de 1996-2003 ont sérieusement entamé les capacités des communautés locales à gérer leurs conflits de manière non-violente. Tant la force publique que l'administration gouvernementale mais aussi les instances traditionnelles de résolution de conflits ont vu leur pouvoir d'action et leur efficacité lourdement impactée (Autesserre 2008).

L'Ituri a connu sa part de guerre et de violence, même si celle-ci s'est déroulée à l'ombre des autres guerres qui ont ravagé la RDC et est passé, au début, largement inaperçue par la communauté internationale, les enjeux locaux en Ituri ne revêtant qu'une importance mineure pour les acteurs principaux des luttes de pouvoir au Congo (Veit 2008 p. 295). Pourtant, de 1998 à 2003, Ituri a connu une violence extrême. Environ une douzaine de groupes armés non-étatiques a fait son apparition, la plupart d'entre eux se définissant selon des critères d'affiliation ethnique. Alors que les objectifs initiaux de ces groupes mettaient l'accent sur les intérêts individuels et locaux des chefs et des combattants – y compris la sécurité physique et matérielle de leur communauté d'appartenance – leurs programmes politiques se sont ensuite étendus aux enjeux politiques sur la scène nationale.

L'éruption de violence de 1998 était directement causée par un conflit local profondément enraciné, en rapport avec des questions d'accès à la terre, d'opportunités économiques et d'enjeux de pouvoir politique (Vlassenroot and Raeymaekers 2004). Dans le contexte de l'époque, ce conflit a vite acquis une dimension régionale, en sus de sa dimension locale, l'Ouganda et le Rwanda exploitant et instrumentalisant ces groupes pour servir leurs propres intérêts. Les racines locales de ces conflits étaient liées aux inégalités horizontales historiques qui existent entre les Hema, le groupe ethnique pastoraliste dominant, et les communautés d'agriculteurs Lendu, notamment dans les territoires de Djugu et d'Irumu. Au cours des cinq années de guerre, les Hema ont initialement pu accroître leur accès aux ressources (foncier, or et commerce), grâce au soutien de l'armée ougandaise. Cependant, après le retrait de l'armée ougandaise en mars 2003, les Hema ont perdu la majeure partie de la dominance ainsi acquise.

Au début de 2003, les groupes armés en Ituri, qui avaient été exclus des négociations de paix à Sun City, ont tenté de se faire une place à la table des négociations nationale à travers une série d'actions paramilitaires. Cependant, leur tactique a échoué, en grande partie parce que la communauté internationale a décidé d'intervenir militairement dans le district de Bunia<sup>2</sup>. Soudain, les acteurs politiques locaux et régionaux se sont retrouvés face à face avec de puissants nouveaux acteurs étrangers, qui sont entrés dans la partie plus pour des raisons géopolitiques liées à l'invasion de l'Irak que par souci des problèmes en Ituri ou en RDC (Veit 2008 p. 296). L'intervention internationale a permis, au fil des ans, de stabiliser la région, à travers une série d'initiatives, associant désarmement, cooptation de leaders dans le gouvernement de transition et les forces armées officielles, ainsi que des sanctions prises à l'encontre des chefs des différentes milices. Cependant, ces initiatives n'ont pas pris en compte les causes locales du conflit, et les leaders des communautés en Ituri ont continué à se sentir délaissés et sous-représentés dans l'arène nationale. En conséquence, les cadres militaires de certaines milices démantelées n'ont pas tardé à refaire surface et à recruter de nouveaux soldats, poursuivant leur lutte pour se faire place dans les politiques locales et nationales et obtenir une part du gâteau.

---

<sup>2</sup> Une opération militaire menée par l'Union européenne « Artemis », conduite en accord avec le mandat menant à une résolution du Conseil de sécurité des Nations-Unies, a été menée du juin à septembre 2003. Elle préparait le terrain pour le déploiement de renfort ultérieur de la MONUSCO.





## 5. Contexte actuel en RDC

### *La situation sécuritaire*

Depuis les élections de 2006, la situation sécuritaire en RDC s'est stabilisée mais reste néanmoins fragile. Pour l'instant, l'ouest de la RDC reste relativement stable, les conditions existantes permettant de mener des actions de développement et de construction de la paix. Dans les provinces du Kivu et certains secteurs de la province Orientale, des groupes armés congolais et étrangers continuent à être un facteur d'insécurité, malgré de progrès sécuritaires importants obtenus en 2009. Dans les districts Uélé de la province Orientale, les attaques de l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA) contre la population civile se poursuivent. Dans la province Equateur, l'armée congolaise<sup>3</sup>, avec un soutien limité de la MONUSCO, a pu riposter à une rébellion apparue à la fin d'octobre 2009. À travers le pays, des éléments appartenant aux différentes institutions de la police et de la sécurité nationale continuent à être responsables de sérieuses violations des droits humains, tout comme les membres de milices locales. La réforme des forces de sécurité n'a progressé que très lentement (UNSC 2010a), et des chaînes de commandement parallèles continuent d'exister.

Récemment, le président Kabila a demandé aux Nations Unies d'élaborer, d'ici au 30 Juin 2010 (date du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'indépendance du pays), un plan de retrait progressif de la MONUC. Les réactions internationales à cette demande ont été que la situation sécuritaire générale ne permet pas encore d'envisager un retrait de la MONUC. Le Conseil de Sécurité de l'ONU a décidé de déployer une mission sous un nouveau nom, la MONUSCO, jusqu'au 30 Juin 2011 et de retirer 2 000 soldats "des zones où la situation le permet" tout en concentrant des troupes dans l'Est de la DRC (UNSC 2010b).

---

<sup>3</sup> appelée formellement Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC)

### *La situation en termes de développement économique*

En ce qui concerne le développement économique, la RDC est un pays riche de ses ressources naturelles, même si le produit de ses ressources est rarement investi dans le développement du pays. Le développement humain est parmi les plus bas au monde. La RDC se classe à la 176<sup>e</sup> position sur 182 pays répertoriés par le “Human Development Index”, et descend jusqu’à la 181<sup>e</sup> position pour le revenu par habitant. Pour l’année 2007 elle se classe en 150<sup>e</sup> position (sur 155 pays) dans l’index du développement par genre. Et pourtant, les institutions financières internationales ont une bonne opinion sur l’économie congolaise. Le pays a été accepté dans le programme d’allègement de la dette HIPC pour pays très pauvres (Highly Indebted Poor Countries). Afin d’être admis dans le programme HIPC le gouvernement a dû mettre en oeuvre de manière efficace une stratégie de réduction de la pauvreté et de développement économique, maintenir la stabilité macro-économique et améliorer la gouvernance et les services publics. Le 1er Juillet 2010, la Banque mondiale et le FMI ont décidé d’apporter US\$ 12,3 milliards en allègement de la dette du pays.<sup>4</sup>

### *Situation en matière de gouvernance*

Les services gouvernementaux continuent à manquer de moyens et d’incitation pour fonctionner de manière efficace. Dans les provinces, les principaux postes gouvernementaux sont dotés, mais les services sont gravement en sous-effectif. Les salaires sont payés de manière irrégulière, voire pas du tout, ce qui oblige (et permet) les agents du gouvernement – y compris les forces de sécurité armées – à tous les niveaux d’appliquer la politique du “débrouilles vous”, c’est à dire rançonner la population en lieu et place du salaire.

Par ailleurs, les services gouvernementaux fonctionnent généralement selon des règles informelles basées sur le neo-patrimonialisme. La RDC peut être décrite comme étant un système *clientéliste*, une “place de marché politique” sur laquelle les loyautés politiques quelles qu’elles soient et à tous les niveaux sont à vendre au plus offrant (Waal 2009). L’Etat actuel, sous la Troisième République, a conservé de nombreuses caractéristiques de l’Etat sous Mobutu – malgré la nouvelle constitution. Les membres du gouvernement de coalition ont tout intérêt à perpétuer le gouvernement d’unité nationale et à entretenir sa faiblesse. La perpétuation du gouvernement leur permet un accès continu aux ressources étatiques et aux fonds des donateurs internationaux, ce qui maintient leur pouvoir politique formel (Bayart 2000 in Eriksen 2009). En même temps, la faiblesse du pouvoir étatique est utilisée comme une ressource à part entière, car elle permet à certaines élites d’accaparer les ressources économiques (Eriksen 2009).

La situation actuelle de la gouvernance en RDC est formellement basée sur la constitution de 2005. Après les élections de 2006, le vainqueur, Kabila, a formé une coalition assez large avec une partie des forces qui étaient jusque là dans l’opposition. Malgré cette apparente

---

<sup>4</sup><http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentmdk:22636373~pagepk:64257043~pipk:437376~thesitepk:4607,00.html> consultée le 7 juillet 2010

politique d'inclusion, les provinces de l'Ouest sont largement sous-représentées dans les échelons supérieurs, la quasi totalité des postes clés étant détenue par des personnes originaires de l'Est et du Sud du pays. Les forces d'opposition (notamment le Mouvement pour la Libération du Congo/MLC de Jean-Pierre Bemba) ont été virtuellement exclues des postes de gouverneur, malgré leur victoire dans cinq scrutins provinciaux, apparemment parce que les délégués ont voté pour des candidats de la coalition présidentielle en échange d'argent. Cette large coalition a eu pour conséquence la paralysie de l'action gouvernementale sur certains dossiers cruciaux comme la réforme du secteur sécuritaire et la décentralisation. Ceci a miné la logique de la nouvelle constitution sur laquelle s'appuyait la légitimité du gouvernement, notamment la promesse de contrebalancer le pouvoir présidentiel à travers la création de provinces relativement fortes et autonomes, avec des gouverneurs élus par des assemblées provinciales et contrôlant 40% des revenus fiscaux. Dès 2007 il est devenu évident que le gouvernement préférerait en fait opter pour une stratégie de domination politique et militaire et non pour la négociation et le compromis qui sont les éléments clés d'une politique en faveur de la paix et d'une gouvernance démocratique (ICG 2007).

Cette tendance perdure à ce jour. Pour l'instant, la construction de la démocratie au Congo est bloquée de toutes parts, le régime Congolais demeure fragile et une tendance autoritaire est clairement observable. Les contre-pouvoirs sont quasi inexistantes étant donné que l'Administration présidentielle a limité les pouvoirs du gouvernement, du parlement et de la justice. Les libertés civiles sont régulièrement menacées et les réformes institutionnelles cruciales n'ont toujours pas progressé de manière significative. Le régime a sapé l'indépendance de la justice en mettant en oeuvre un plan de lutte contre la corruption qui avait des visées politiques. Il a utilisé l'argent et la contrainte pour éliminer toute opposition à son autorité et pour combattre les rébellions locales qui se sont produites depuis 2006. Kabila envisage de modifier la constitution, sous prétexte de levée d'obstacles à l'implémentation de la décentralisation. Mais toute modification de la constitution qui aurait pour conséquence de concentrer encore plus de pouvoir au niveau de la présidence ou qui permettrait de réduire encore plus les voix de l'opposition menacerait gravement le système de contre-pouvoir démocratique, déjà très affaibli. Il est très improbable que des élections régionales puissent être organisées avant la fin du mandat parlementaire actuel, ce qui risque de rendre impossible les élections générales de 2011 (ICG 2010).

Dans les provinces à l'Est, le blocage des réformes signifie que l'autorité gouvernementale n'est pas devenue plus efficace ou plus légitime qu'elle ne l'était en 2006. Elle n'a pas répondu aux grandes attentes de paix et de développement qui avaient provoqué le soutien électoral massif apporté à Kabila en 2006 par les habitants de cette région. De fait, l'autorité gouvernementale est encore et toujours largement inexistante et il existe des "zones non-gouvernées" très étendues, où le pouvoir est détenu par des forces locales ou régionales, voire contrôlées jusqu'à un certain degré par la MONUC. Le gouvernement est absent, sauf pour les dossiers qui l'intéressent de près, comme par exemple les contrats miniers qui se négocient exclusivement au niveau national, ainsi que les chaînes de commandement directes allant du niveau présidentiel aux administrateurs locaux ou aux commandements militaires sur place.



## 6. La situation actuelle en matière de sécurité et de développement en Ituri

### *Aspects généraux*

L'Ituri est un des quatre districts de la province Orientale dans le Nord-Est de la République Démocratique du Congo (RDC), à la frontière de l'Ouganda et du Soudan. Le projet de constitution de 2005, dans sa partie sur la décentralisation prévoyait que l'Ituri devienne une des 26 provinces du pays. Sa capitale est Bunia. L'Ituri a une superficie de 65 658 km<sup>2</sup> et sa population est de l'ordre de 4 à 6,6 millions<sup>5</sup> d'habitants. L'Ituri est partagée en 5 territoires : Aru, Mahagi, Djugu, Irumu et Mambasa soit 45 localités et 5 cités. Les régions de Mahagi et Djugu sont les plus densément peuplées, avec respectivement 335 and 267 habitants/ km<sup>2</sup> (RCN Justice et Démocratie 2009). La population est composée de diverses ethnies. Tous les principaux groupes ethno-linguistiques d'Afrique sont représentés (Pygmées, Bantus, Soudanais et Nilotiques) et sont sous-divisés en environ 18 tribus/communautés. Les différents groupes ethniques se sont installés entre le 16<sup>ème</sup> et le 18<sup>ème</sup> siècle. Dans les territoires Djugu et Irumu, les deux principales communautés sont les Lendu et les Hema, qui représentent respectivement 24% et 18% de la population d'Ituri.

### *Sécurité*

En Ituri, la situation est relativement stable dans la plupart des zones même si elle demeure fragile comme l'ont les évènements quand les forces des Nations Unies (MONUC) ont commencé le retrait de leurs troupes en Ituri en mai 2010. Immédiatement des rumeurs ont surgi concernant la milice armée Front Populaire pour la Justice au Congo (FPJC) qui aurait commencé à recruter des militants dans les territoires Djugu et Aru (OCHA 2010b). Plusieurs organisations non-gouvernementales ont par ailleurs reçu des menaces par SMS/textos.

---

<sup>5</sup> ICG 2008 évalue la population à 4 millions, tandis que RCN Justice et Démocratie 2009 l'évalue à 6.587.584 habitants

Il y a également des signes que les conflits fonciers, toujours sous-jacents, s'intensifient depuis 2007 (ICG 2007, RCN Justice et Démocratie 2009, d'après des informateurs-clés en Ituri), en partie à cause du retour des réfugiés et des personnes déplacées, ce retour étant en soi un signe positif de retour à une situation plus stable. Une étude récente montre qu'il y a plus de 1 300 conflits en cours concernant des questions foncières. (Mongo, Nkoy Elela, and van Puijenbroek 2009).

Si la situation sécuritaire est globalement stable, cela ne concerne pas la région aux environs de Gety dans la collectivité des Lendu du Sud (Walendu Bindi) à environ 65 km au Sud-Ouest de Bunia en Irumu. Deux groupes armés, le FPJC and les Forces de Résistance Patriotique en Ituri (FRPI) attaquent régulièrement cette zone à partir de leurs bases-arrière près de Poto Poto. La composition et les objectifs de ces deux groupes, qui donnent l'impression de travailler ensemble, n'est pas claire, bien que le FPJC semble avant tout être composé de Lendu du Sud et les Forces de Résistance Patriotique en Ituri (FRPI) semblent être un ramassis de membres des diverses milices qui existaient auparavant. Les actions militaires de l'armée congolaise, aidée par le MONUC, contre ces groupes armés ont eu pour conséquence leur dispersion – ce qui a augmenté les pillages et exactions individualisées. Leur nombre est estimé à 2 000 hommes armés (IRIN News - 15 April 2010). Depuis janvier 2010, presque 17 000 personnes ont été déplacées en Irumu (parmi eux les Hema qui résidaient dans la collectivité des Walendu Bindi (OCHA 2101a) et environ 100 000 réfugiés intérieurs n'ont pu rentrer chez eux à cause des attaques perpétrées par les miliciens ou des opérations militaires à leur rencontre. Cela a amené le sénateur John Tibasima, qui vient de cette région, à demander publiquement au FPJC de déposer les armes (Radio Okapi 9 April 2010). 5 000 personnes se sont retrouvées piégées depuis décembre 2009 dans la région, suite à une importante offensive du gouvernement contre les rebelles. Après que le gouvernement ait ouvert un corridor humanitaire le 19 mars, environ 4 000 d'entre elles ont pu quitter la zone et se sont installées à Aveba (OCHA 2010e). La reprise des combats armés entre l'armée congolaise et les FPJC/FRPI a mené à la fermeture du corridor le 12 avril. Peu de temps après, le 27 avril, l'armée congolaise a fermé le camp d'Aveba et a dispersé les 4.000 réfugiés qui venaient de s'y installer. L'armée a justifié son action en disant que les miliciens avaient infiltré le camp des réfugiés (OCHA 2010d). Les opérations militaires continuent dans la région de Poto Poto où sont basés les rebelles. A noter que le territoire des Walendu Bindi est aussi le théâtre d'un conflit foncier persistant entre les Lendu du Sud et les Hema du Sud. C'est également un territoire riche en or, en coltane, un minerai de colombite et de tantalite, et en fer aux dires des autorités communautaires Walendu Bindi.

On peut néanmoins affirmer que la violence actuelle est avant tout locale et causées par des problèmes locaux non résolus, comme la difficulté d'accès aux territoires, le manque de protection collective, les faiblesses de l'administration institutionnelle, le manque d'accès aux ressources locales, le comportement des soldats congolais, etc. (Vlassenroot, source informelle). Mais il y a aussi des complications dues à des conflits d'intérêt entre les chefs des différentes communautés d'Ituri qui vivent en dehors de la région, par exemple les députés locaux et sénateurs, les ministres, des représentants du gouvernement ou des leaders communautaires résidant en Ouganda. Ainsi, des députés qui estiment que leur communauté est sous-représentée au niveau local et national vont bloquer les négociations en cours et peuvent même aller jusqu'à envisager d'avoir à nouveau recours à la violence.

Un autre problème est la déception d'anciens miliciens démobilisés ainsi que la piétaille des divers groupes armés, qui s'estiment floués par les programmes communautaires de réinsertion ou abandonnés sans revenus réguliers et qui décident alors de reprendre leur activité de bandits de grand chemin ou de milicien à la solde d'un groupe armé et retournent au maquis.

Récemment, l'annonce du retrait imminent des soldats de la MONUC a ajouté un enjeu national à la question. Le Colonel Matata Banaloka, plus connu sous le pseudonyme de Cobra Matata, aurait ainsi à nouveau rejoint le FPRI. Cet ex-leader du FPRI avait intégré l'armée congolaise mais semblerait avoir repris son ancien poste et être de retour en Ituri, en compagnie d'une dizaine de ses lieutenants. Leur stratégie serait de reprendre les combats afin de forcer le gouvernement central à 'un dialogue politique franc' avec sa milice, étant donné que le départ de la MONUC risque d'obliger les autorités à négocier avec les groupes armés (Bimensuel d'informations confidentielles - 15 Juin 2010). Cette information recoupe des avis entendus par ailleurs. 'En RDC, nous pensons que le départ de la MONUC va mener les dirigeants politiques locaux à armer de nouvelles rebellions afin d'obtenir une nouvelle distribution des cartes lors de négociations futures' (Waal 2009).

### *Le Développement*

La région d'Ituri est riche en ressources naturelles. Elle dispose de dépôts aurifères, de vastes forêts ainsi que du pétrole dans le Lac Albert. Certaines de ses ressources comme l'or et le bois peuvent être exploitées directement par des petits entrepreneurs locaux ainsi que par de grosses entreprises. Qui plus est l'Ituri occupe une position géographique favorable en tant que carrefour commercial. Ces atouts sont exploités par les élites politico-économiques, qui n'hésitent pas à faire appel à la violence militaire pour pousser leur avantage. L'exploitation industrielle des ressources, comme la future exploitation pétrolière du lac Albert et l'extraction industrielle de l'or sont organisées par des instances au niveau national même s'il est probable que les élites Ituri en retirent une partie des bénéfices. La majorité de la population par contre est exclue de toute opportunité socio-économique autre que les activités traditionnelles liées à l'agriculture, l'élevage des troupeaux et la pêche. Les cinq territoires ont chacun des caractéristiques économiques propres et sont affectés par des conflits fonciers.

Les territoires Irumu et Djugu ont une économie basée sur l'agriculture et l'élevage bien que Djugu dispose de mines d'or. Les territoires sont marqués par des inégalités historiques entre les Hema et les Lendu, qui ont été renforcées par la pression démographique.

Les Hema sont l'élite économique et administrative de ces territoires et dominent les postes-clés dans l'administration (y compris les services fonciers), dans le système judiciaire et même dans les églises et la société civile. Au cours de l'histoire coloniale et post-coloniale, les Hema sont parvenus à se faire accorder des droits par voie administrative sur de larges propriétés (les anciennes plantations), droit fonciers qui sont souvent contestées par les Lendu, s'appuyant sur le droit coutumier.

Le territoire Aru, qui inclut le Nord du Mahagi, vit essentiellement du négoce local. Il est dominé par des élites liées au commerce local, qui opèrent en collusion avec d'anciens miliciens qui contrôlent encore les services gouvernementaux. Ils ont des liens importants avec le Gouverneur de la province Orientale, qui est originaire d'Aru ainsi qu'avec les communautés de commerçants en Ouganda. Ce réseau politico-économique contrôle également l'accès à la terres et les questions foncières, au grand dam de la population locale.

Le territoire Mahagi est la zone la plus peuplée en Ituri et connaît la plus importante prolifération de conflits fonciers. Ethniquement, il est parmi les zones les plus homogènes, avec 90% de la population d'origine Alur. Les Alur constituent l'ethnie la plus importante en Ituri et disposent de leaders occupant des postes hauts-placés. Les conflits fonciers touchent essentiellement des concessions détenues par des institutions, comme les églises ou des écoles. Il existe une immigration illégale vers d'autres territoires, ce qui pourrait susciter des conflits à l'avenir.

Pour finir, Mambasa est le territoire le moins peuplé. Il est constitué d'une région boisée relativement peu peuplée. Les conflits dans la zone centrale de cette région ont essentiellement pour origine l'exploitation anarchique de la forêt, en partie par les membres de l'ethnie Nande du Kivu, qui détruisent l'habitat des habitants originels de la zone, dont des communautés Pygmées (Puijenbroek 2010).

Tout comme dans le reste de la RDC, les services gouvernementaux en Ituri sont très peu efficaces et n'ont pas de légitimité en raison de l'ordre politique en place, l'absence de soutien par l'administration centrale, un manque de ressources, de moyens ainsi qu'une absence de volonté politique. Ce sont les ONG qui se chargent d'une bonne partie du travail de développement. Depuis la fin de la guerre, des organisations internationales épaulent les efforts du gouvernement. Cependant leur mandat est limité à l'assistance humanitaire et à l'aide à la reconstruction. Leur engagement à court terme a pour conséquence de nettement limiter l'impact que leur action pourrait avoir sur la construction de la paix et le développement.



## 7. La gouvernance en Ituri, facteurs fondamentaux

La situation de la gouvernance actuelle en Ituri est influencée par un certain nombre de facteurs historiques et structurels – qu'on peut appeler “fondamentaux – qui façonnent le processus de transformation historique qui affecte la région. Nous avons déjà présenté l'historique des différents systèmes nationaux de gouvernance (chapitre 3) ainsi que l'historique de la guerre au Congo oriental (chapitre 4). Dans ce chapitre certaines implications de la situation de gouvernance en Ituri seront explorées.

### *Des inégalités horizontales*

La gouvernance en Ituri a été marquée par la permanence historique de profondes inégalités horizontales entre les groupes de populations Hema et Lendu dans les territoires Irumu et Djugu. Depuis l'installation de ces différents groupes de population aux 16ème et 18ème Siècles, les pratiques agricoles (culture en jachère et nomadisme d'éleveurs) ont impliqué une migration régulière vers de nouvelles régions. Les différents groupes se sont peu à peu mélangés et ont échangé des biens et des services. Les communautés Hema, comme la plupart de bergers à travers le monde, étaient organisés (et le sont toujours) de manière hiérarchique, avec un chef dirigeant une importante communauté.

Les Lendu par contre, comme l'ensemble des sociétés agro-pastoralistes en Afrique sont organisés à des niveaux bien plus basiques – au niveau tribal et familial. Ceci a résulté dans un processus de stratification sociale, chaque famille Hema rassemblant autour de soi un groupe de populations Lendu liés par des intérêts clientélistes. Cette situation est la base de la revendication de certains chefs Hema (et Alur) s'arrogeant le droit de gouverner certains territoires et leurs population (Poittier 2003 p.8). Au moment de l'arrivée de la colonisation, les Hema étaient parvenus à dominer les secteurs politiques et économiques. Pendant la période coloniale, ces lignes de démarcations se sont peu à peu transformées en lignes de démarcation majeures pour la compétition économique et politique (Vlassenroot et Raeymaekers 2004 p. 180). Les Hema ont commencé à chasser les Lendu de leur territoire (Poittier 2003p. 8). Des confrontations violentes ont commencé à se produire entre les groupes dès le début du 20ème siècle (Puijenbroek 2010).

Les Belges ont alors décidé de séparer les communautés ethniques et de les fixer dans des collectivités sédentaires. Pour ce faire ils ont introduit un cadastre foncier et promu le concept de propriété privée de la terre, ce qui a permis de créer de grandes plantations sur les terres appartenant à la communauté. Les Hema ont été les premiers à comprendre les avantages qu'apportait la nouvelle ère et se sont impliqués dans l'éducation, l'administration locale, le commerce, l'acquisition de concessions foncières et d'autres opportunités. En résultat, l'élite des Hema s'est retrouvée très bien positionnée au moment de l'indépendance et a ainsi pu faciliter son ascension dans les cercles intérieurs du régime Mobutu (Vlassenroot and Raeymaekers 2004 p. 181).

Par ailleurs, le processus de démocratisation initié par Mobutu en 1990, a entraîné l'exploitation de ces tensions déjà anciennes sur les problèmes fonciers par les politiciens locaux. L'autorité s'est légitimée sur des caractères plus ethniques qu'idéologiques parce que les dirigeants se sont appuyés sur leur groupe ethnique pour se positionner politiquement. Ces processus ont renforcé les relations patron-client entre les Hema et les Lendu, et généré de profonds complexes de supériorité et d'infériorité au sein des communautés ainsi que des inégalités criantes qui persistent à ce jour. Ils ont aussi abouti à des cycles répétés de violence qui ont fait irruption en 1911, 1923, 1966, 1993 ainsi que - le plus violent - entre 1998-2003. Dans la plupart de ces conflits, la question foncière a été le déclencheur de la violence.

### *Ordre politique hybride*

Si on se base sur les différentes thématiques définies par le Rapport d'analyse, l'ordre politique en Ituri a longtemps été un système hybride et inefficace dans lequel de grands territoires se sont retrouvés en dehors du contrôle de l'Etat presque de manière permanente. Ceci a été encore renforcé par les guerres récentes dans la région et fait que la vaste majorité de la population s'appuie sur les autorités coutumières pour les questions de gouvernance et de résolution de conflits. Les chefs coutumiers ont été intégrés dans le gouvernement formel à travers la reconnaissance par l'Etat du statut de chef d'une collectivité. Mais les limites de la collectivité ne coïncident pas toujours avec celles du domaine foncier occupé par le groupe ethnique, ce qui crée la confusion et des tensions autour des différents rôles de la chefferie. A quel chefferie doit prêter allégeance un groupe qui s'est installé sur les terres collectives d'un autre groupe ethnique ? Par ailleurs, il y a des limitations très claires au statut de chef qui ne sont pas complétées par des services gouvernementaux efficaces. Les autorités coutumières n'ont pas compétence à intervenir dans des affaires qui dépassent leur sphère d'influence traditionnelle, c'est à dire les affaires de la collectivité ou du groupe ethnique. De plus, dans les affaires foncières, il existe depuis 1973 une déconnexion entre droit traditionnel et droit moderne<sup>6</sup>, les compétences coutumières traditionnelles en matière de foncier étant reconnues mais non formalisées dans le corpus juridique. Ceci limite les capacités des leaders traditionnels mais aussi celle des administrations et instances juridiques à arbitrer et résoudre des conflits fonciers.

---

<sup>6</sup> La loi à laquelle il est fait référence ici est la loi Bakajika introduite en 1973 par le gouvernement Mobutu dans le cadre de la politique de "zairianisation". Elle établit le principe que toute propriété foncière relève de l'Etat (cf. chapitre 9 ci-dessous)

Un autre aspect majeur de cet ordre politique hybride est la persistance de la logique néo-patrimoniale qui gouverne les institutions modernes et formelles de l'Etat. Le clientélisme est à la base de toute décision, le népotisme gouverne chaque nomination à un poste ou embauche et le degré d'institutionnalisation est très faible, ce qui provoque des décisions arbitraires. Et – comme aux débuts de la démocratisation menée par Mobutu, les leaders politiques sont tentés de s'appuyer plus sur des affiliations ethniques que sur des soutiens politiques. De la même manière, la collusion entre intérêts ethniques, politiques et économiques persiste. En Ituri, le pouvoir politique à longtemps été dominé par les réseaux d'éleveurs de bétail, de commerçants et de propriétaires de mine, ces domaines étant majoritairement contrôlés par l'ethnie Hema, originaire du Nord. Un réseau plus récent s'est formé, composé des élites commerçantes (multiethniques) qui dominent les échanges à Aru. De nombreux membres de l'ethnie Lugbara ont été nommés à des postes d'importance par le gouverneur de la Province Orientale. L'ethnie Alur tient également certaines positions d'importance. Ces réseaux entretiennent des liens tant avec l'administration centrale congolaise qu'avec les réseaux de commerçant situés en Ouganda.

La persistance de milices locales est en partie liée à l'inefficacité de ce système politique hybride, étant donné que des groupes qui se trouvent systématiquement laissés de côté ou désavantagés n'ont pas beaucoup d'autres options que la violence pour défendre leurs droits.

#### *Situation géographique*

Le district d'Ituri fait frontière avec l'Ouganda et touche le Soudan dans sa partie la plus au nord. Il se situe au coeur d'une région qui a occupé une position stratégique dans les années 1980 et 1990 dans la confrontation entre les gouvernements ougandais et soudanais, le régime de Mobutu soutenant ce dernier. Tandis que Kampala soutenait la rébellion soudanaise de l'Armée Populaire de Libération du Soudan (APLS), Khartoum soutenait les rébellions ougandaises qui avaient des bases au Congo/Zaire, à l'exemple de la LRA et de l'Armée Nationale pour la Libération de l'Ouganda (ANLO) et les Forces de Défense Alliées (FDA).

En 1996 et en 1998 est tout naturellement devenu une zone d'intervention pour les incursions ougandaises au Congo, menées sous le prétexte partiellement justifié selon lequel des groupes rebelles ougandais opéraient depuis les régions frontalières congolaises. Mais on peut également considérer que ces interventions relevaient tout autant de l'ambition géopolitique ainsi que de la vision du développement du président ougandais Museveni, qui rêvait de contrôler une entité régionale économique dont l'Ituri faisait partie.

En outre, les relations ethniques transfrontalières permettent d'expliquer les alliances qui se formèrent entre les commandants des forces ougandaises et de groupes ethniques en Ituri, la plupart avec les Hema mais également avec des Lendu.

Enfin, la situation frontalière d'Ituri, ainsi que sa richesse en ressources naturelles firent du contrôle lucratif des postes frontière une importante source de conflits (Villers 2009 p. 173-174).

#### *Une profusion de ressources naturelles*

La richesse des ressources naturelles en Ituri n'a dans l'ensemble pas été perçue comme une cause mais plutôt comme un facteur ayant contribué aux conflits dans la région. Ces guerres ont permis de tisser de nouveaux liens économiques dans la région et d'orienter l'économie d'Ituri vers ses voisins à l'est, notamment vers l'Ouganda, une situation qui persiste.

L'accès aux ressources naturelles est généralement contrôlé par des réseaux politiques dominants qui, bien entendu, se renforcent par ce biais. La lutte pour le contrôle des accès est un facteur constant des dynamiques politiques et militaires locales, étroitement liée à l'accès au foncier. Il semblerait, par exemple, que le récent ré-enrôlement de miliciens dans les rangs du FPJC à Mongbwalu, le site d'une mine d'or en Ituri, recrutement qui s'est fait suite au retrait annoncé d'une partie des forces de la MONUC, ai eu lieu en collusion avec l'Armée congolaise. L'idée étant que le FPJC et l'Armée congolaise pourraient exploiter les mines d'or ensemble, une fois les casques bleus de la MONUC partis (OCHA 2010b).

Cependant, l'exploitation industrielle des ressources naturelles (or, pétrole) est traditionnellement contrôlé par l'État, et il est bien connu que les procédures d'attribution des contrats ainsi que leurs répercussions sur la dynamique politique locale sont notoirement opaques.

L'or à Mongbwalu est exploité par AngloGold Ashanti Kilo, une fusion de Anglo Gold Ashanti et de la société d'Etat Okimo. La concurrence entre cette société et les mineurs artisanaux est à l'origine de tensions permanentes dans la zone, même si la société s'est également engagée dans des projets de développement de la communauté (CAFOD 2010). De même, l'exploitation des mineurs par des rackets locaux à la protection, rackets contrôlés par les autorités locales du moment est une constante.

Les ressources forestières d'Ituri, concentrées sur le territoire de Mambasa, sont devenues plus récemment une source d'exploitation prédatrice. Une fois la guerre terminée, le commerce du bois s'est considérablement accru tout comme l'émigration de l'ethnie Nande, originaires d'une région proche de la province du Nord Kivu. Des tensions ont rapidement vu le jour avec les populations Pygmées locales. Mais les chefs locaux ainsi que les agents gouvernementaux ont également été impliqués dans la vente illégale de parcelles foncières ou de droits d'usage. L'exploitation des forêts a lieu dans l'anarchie la plus complète. La population locale de Mambasa demeure quasiment sans défense face à ces pillages (Puijenbroek 2010).

En principe, le fait pour l'Ituri de pouvoir théoriquement compter sur des revenus considérables issus de ces ressources naturelles représente un enjeu de taille dans le cadre de la décentralisation prévue par la nouvelle constitution. Si cette dernière est correctement implémentée, l'Ituri sera autorisée à conserver 40% des revenus issus de la production locale. Ceci explique pourquoi certaines élites et certains groupes de la population ont récemment fait pression sur le gouvernement afin d'accélérer la mise en œuvre la décentralisation (voir plus bas).

### *Démographie*

Un dernier facteur fondamental souligné ici et mentionné par de nombreuses personnalités, est la pression qu'exerce une démographie croissante, encore aggravée par le retour des populations de réfugiés et de déplacés intérieurs. La densité de la population en Ituri varie selon les territoires, elle la plus élevée à Mahagi et dans certaines parties de Djugu. Certaines parties de Mahagi voient cette densité atteindre les 500 habitants par km<sup>2</sup>, ce qui est très élevé, même au regard d'autres pays de cette région. La prépondérance de fait des droits coutumiers fonciers dans une population qui ne dispose pas des moyens pour obtenir des droits fonciers formels rend encore plus difficile la migration des populations les plus pauvres depuis des zones surpeuplées vers des régions moins peuplées.



## 8. Les séquelles de la guerre en Ituri

Outre les facteurs plus fondamentaux abordés au chapitre 7, la guerre en elle-même et la façon dont la paix a été restaurée ont laissé des séquelles dont les conséquences persistent à ce jour.

### *Type de conflit*

A l'origine, la guerre en Ituri (1998-2003) s'est déclenchée en réaction à des inégalités persistantes entre les Lendu et les Hema, qui ont peu à peu menacé les moyens d'existence et la survie même des Lendu. Il ne s'agissait pas tant de cupidité ou de rancœur chez les parties en conflit que d'une simple lutte pour leur survie. La limitation de l'accès au foncier, moyen primaire de survie économique, est l'élément qui a déclenché la guerre. Dès son déclenchement, d'autres facteurs conflictuels s'y sont ajoutés tels que l'accès aux ressources naturelles, la course aux pouvoirs régionaux et la lutte de positionnement dans les structures étatiques. L'inégalité d'accès au foncier est l'une des séquelles de la guerre qu'il reste à régler.

### *La méthode utilisée pour mettre fin au conflit armé*

Un élément clé de la négociation de paix a été l'accord relatif au *partage géographique du pouvoir* (décentralisation). Les différents acteurs politiques impliqués dans le processus de paix au Congo s'étaient accordés sur le partage du pouvoir entre le président et les provinces. Cependant, les dispositions de la constitution relatives à la décentralisation n'ont jamais été appliquées et la date limite fixée pour leur application, le 14 mai 2010, vient d'être dépassée. Les élections locales, dans le cadre de la décentralisation, ont également été reportées, apparemment pour une période indéfinie. Au plan national, cette non application des décisions prises dans l'accord de paix, qui reste un élément essentiel, menace la stabilité politique.

Au niveau du district d'Ituri, un certain nombre de problèmes entrent en ligne de compte. La constitution prévoit la transformation d'Ituri en une province dans le cadre de la décentralisation. Dans le contexte politique actuel, les acteurs locaux sont divisés sur la question des avantages que pourrait en tirer l'Ituri si la loi sur la décentralisation était appliquée à court terme. Par ailleurs, le district d'Ituri pourrait tirer profit de l'application de la disposition constitutionnelle qui prévoit que 40% des revenus générés au plan local

reviendront à la province concernée. Les députés provinciaux d'Ituri, siégeant à l'Assemblée provinciale de Kisangani, et les acteurs de la société civile ont donc publiquement fait pression pour obtenir la création de la province d'Ituri. Mais, d'autres personnalités clés ont tiré la sonnette d'alarme en disant que, au vu de la situation actuelle, l'instauration d'un pouvoir provincial en Ituri risque d'aggraver encore la lutte pour le pouvoir politique et économique dans la région et obligeront les nouvelles autorités provinciales à trancher afin de résoudre divers différends, ce qui pourrait engendrer de nouveaux conflits et sérieusement déstabiliser le district. Elles ont également mentionné la préoccupation largement partagée par la population selon laquelle une telle transformation constitutionnelle exige au préalable une préparation soigneusement suivie et l'élaboration minutieuse d'un plan de transfert, ni l'un ni l'autre n'existant à ce jour. Il semble même que les chefs coutumiers ont envoyé une lettre aux autorités provinciales pour leur demander de ne pas transformer Ituri en une province, car ils craignent que ceci fasse revenir encore une fois la guerre.

Une autre séquelle liée à la méthode utilisée pour mettre fin à la guerre est le fait que le conflit armé en Ituri n'est pas tout à fait terminé, même si la violence armée a été largement restreinte par les interventions militaires de la communauté internationale. D'une façon générale, les acteurs locaux clés reconnaissent à l'unanimité que la présence de la MONUC (désormais MONUSCO) est nécessaire au contrôle de la violence.

A part le fait qu'on ne s'est pas attaqué aux causes de la guerre, il y a d'autres facteurs qui attisent les tensions. La méthode par laquelle la communauté internationale a finalement essayé de stabiliser le district, en particulier à travers le désarmement progressif, la cooptation des chefs de milices au sein du gouvernement de transition, les sanctions infligées aux chefs de milice, a frustré plus d'un combattant et chefs de milice. Le processus de restauration de la paix a débuté par les opérations de désarmement, en septembre 2004, mais celles-ci n'ont pas connu un franc succès. Un effort a été fait pour intégrer les chefs des milices au gouvernement national et dans l'armée, ce qui a remporté un succès plus tangible. Ainsi, en décembre 2004, cinq chefs de milices actives en Ituri ont été nommés généraux dans l'armée nouvellement formée (deux de l'ethnie Hema, deux de l'ethnie Lendu et un d'un groupe interethnique) (Villiers 2009 p.312), et bien malgré le fait que leurs lieutenants n'aient pas déposé les armes et continuaient parfois encore à agir de concert avec leurs anciens commandants. Mais au même moment, la MONUC a intensifié les actions militaires contre les milices et, peu de temps après, a arrêté certains des chefs miliciens qui avaient été intégrés dans l'armée ou le gouvernement, en s'appuyant sur un argument juridique douteux. Finalement, le processus de désarmement a continué (juin 2005) après que la MONUC ait fixé un ultimatum aux autres chefs de milice (Veit 2008). Après le désarmement et le démantèlement de la majorité des milices, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a imposé des sanctions à un certain nombre de chefs de milice, y compris deux des généraux des forces armées réintégrés et un chef de milice qui a abandonné la lutte armée pour participer à la politique nationale. Finalement, quatre anciens chefs de milice ont été mis en examen par la



Cour Pénale Internationale (CPI), y compris trois qui avaient, à l'époque, abandonnée la lutte armée.<sup>7</sup>

Ce mélange entre cooptation des chefs de milice, et leur mise en examen subséquente n'était pas de nature à encourager les autres chefs de milice à signer des accords de paix (Veit 2008 p.292). En outre, il existait une grande frustration au sein des officiers de grade inférieur et des hommes de troupe, frustration vis à vis des modalités relatives aux programmes de désarmement et de réinsertion. Les leaders des milices n'étaient pas satisfaits des grades qui leur avaient été conférés après leur intégration dans l'armée congolaise, tandis que les hommes de troupe étaient déçus car la réinsertion communautaire qu'on leur avait promise, soi-disant afin de leur permettre d'avoir d'autres moyens de subsistance, n'a pas eu lieu ou n'a pas répondu à leurs attentes.

L'impression générale qui se dégage de cette situation est que les chefs actuels des milices ne sont pas véritablement des acteurs du jeu politique ou du partage des pouvoirs. Ils sont plutôt utilisés par les acteurs politiques à des fins politiques. Cet état de chose est la suite logique d'une situation qui a prévalu pendant la guerre, lorsque les acteurs politiques congolais n'étaient pas issus des rangs des miliciens ou des seigneurs de la guerre, mais provenaient plutôt des réseaux commerciaux informels qui historiquement, détiennent le contrôle des relations entre les centres de productions et les villes de l'Est du Congo. (Raeymaekers 2009 p.17).

#### *Les différentes interventions internationales*

L'objectif de l'intervention de la communauté internationale en RDC, par le biais de la MONUC et des soutiens politiques au processus de paix et à la transition, vise la restauration de la paix et la construction de l'état de droit en RDC. Toutefois, ces opérations n'ont servi, dans la plupart des cas qu'à stabiliser le pays. La plupart des efforts de démocratisation et de construction nationale n'ont pas abouti. La raison principale derrière ce succès mitigé est liée à l'ordre politique profondément ancré au Congo (décrit aux chapitres 3 et 5, consacrés à la gouvernance). Dans un système politique *clientéliste*, régi comme une "place de marché", dans lequel le partage du pouvoir est régulé par une offre-demande de loyautés vénales, plutôt qu'à travers des institutions démocratiques, les acteurs clés n'ont que très peu d'intérêt à agir dans le sens de l'intérêt public. Dans de telles circonstances, l'objectif de reconstruction d'un Etat de droit qui a été donné à la MONUC ne peut être atteint à court ou à moyen terme, surtout si la communauté internationale continue à fournir les moyens (aide, coopération politique et soutien politique) permettant aux pouvoirs publics de monopoliser le marché politique. De Waal avait prévenu à ce sujet qu'assigner aux opérations de paix l'objectif d'instauration d'une gouvernance libérale et démocratique risque d'aboutir à une "mission sans fin". Les troupes ne pourront jamais se retirer sans hypothéquer les résultats obtenus. Les inquiétudes actuelles de la communauté

---

<sup>7</sup> En Mars 2004 le gouvernement congolais s'est tourné vers la CPI pour la situation prévalente sur tout son territoire, y compris l'Ituri. Au bout d'un certain temps, les chefs de milice Germain Katanga, Matthieu Ngudjolo, Thomas Lubanga et Bosco Ntaganda ont été mis en examen.

internationale suite à la pression du gouvernement Congolais exigeant le retrait de la MONUC, semblent confirmer ce point de vue.

L'inefficacité de l'intervention de la communauté internationale peut être également liée au fait qu'il existe de puissants acteurs mondiaux qui trouvent leur intérêt dans un Etat congolais affaibli. Il n'y a pas que des acteurs nationaux impliqués dans ce processus, mais également divers acteurs internationaux qui préfèrent négocier avec un Etat congolais faible, notamment pour obtenir leur part de l'exploitation des ressources naturelles du Congo.

#### *Transformation sociale induite par la guerre*

La guerre d'Ituri 1998-2003 et la menace permanente posée par les groupes armés, les guerres nationales et l'instabilité permanente qui ont suivi, tout cela a entraîné des mutations profondes au sein de la société Ituri. Voici en résumé ces transformations : Bien que difficile à prouver, il semblerait que la guerre ait davantage favorisé *l'enracinement de la politisation de l'ethnicité*. Cet état des choses peut s'observer dans la façon dont les conflits fonciers sont invariablement présentés comme étant des conflits interethniques plutôt qu'en termes de lutte de classes. De même les élections législatives provinciales et nationales ont été menées selon des lignes politiques à caractère ethnique.

Les guerres ont provoqué, de façon répétée, *le déplacement de populations*. Au début de la guerre, les populations en déplacement se sont constituées en collectivités plus homogènes sur le plan ethnique. Les épisodes répétés de violence ont provoqué le déplacement répété des populations, et ce jusqu'à nos jours. Plusieurs personnes ont fui vers d'autres zones d'Ituri, du Congo, ou vers l'Ouganda. A la fin du mois d'avril, quelques 150 000 personnes réfugiés de l'intérieur se trouvent toujours en Ituri. On ne connaît pas le nombre de réfugiés d'Ituri vivant toujours en Ouganda. Néanmoins, l'amélioration de la situation sécuritaire a favorisé le retour des déplacés et des réfugiés. Souvent, une fois de retour, ils remarquent que d'autres personnes se sont accaparées leurs terres en leur absence, ce qui crée *de nouvelles tensions et de nouveaux conflits fonciers*.

Les guerres ont entraîné *l'institutionnalisation de la violence*. Ce phénomène, à son tour, a favorisé la résurgence des conflits armés. Le niveau élevé du taux de chômage, la frustration et l'insatisfaction des ex-combattants causés par l'échec de leur réinsertion communautaire, et l'insatisfaction générale du fait de l'absence de développement incitent plusieurs jeunes hommes à intégrer ou à se ré enrôler dans les groupes armés.

Les guerres ont également favorisé la création de groupes de femmes particulièrement actifs. Ces associations s'occupent de la sensibilisation de la population aux responsabilités des femmes dans la prévention et la résolution de conflits et contribuent à la réconciliation et au développement, mais apportent également leur assistance aux victimes de violence sexuelle.

Ces associations de femmes travaillent dans le cadre global de *la mobilisation de la société civile en vue de sa contribution à la résolution de conflits, à la restauration de la paix et à la réconciliation*. Par exemple, un réseau dynamique d'organisations de la société civile, *le Réseau Haki na*

*Amani* (RHA) a créé un creuset de comités communautaires pour la promotion de la paix interethnique et des rencontres (*barzas*) communautaires où des centaines de personnes se réunissent avec les autorités locales et les services de sécurité pour discuter des problèmes. Cette initiative est appuyée par les organisations internationales. Faute de mécanismes formels efficaces de résolution de conflits, la seule possibilité qui s'offre au réseau est le recours à la médiation pour régler les conflits au sein des communautés. Les activités constantes du réseau pendant des années ont contribué à l'amélioration de la stabilité, et le réseau a ainsi vu sa crédibilité renforcée au sein de la population. Les chefs de milice se sont rendus compte qu'ils doivent collaborer avec le RHA pour la résolution des conflits s'ils veulent gagner le soutien des populations. Les députés congolais ont récemment cherché à entrer en contact avec le RHA pour discuter de l'organisation d'une conférence sur la restauration de la paix dans la région d'Ituri.

Dernier point : les guerres mais aussi les méthodes à travers lesquelles on y a mis partiellement fin ont *gravement hypothéqué le développement*. Cette situation a été renforcée par le fait que la plus grande partie de l'aide internationale n'a pas pris en compte l'amélioration de la stabilité au niveau du district et s'est limitée à fournir de l'assistance humanitaire et des moyens pour la reconstruction. De plus, les calendriers limités dans lesquels s'appliquent ces opérations d'aide humanitaire ont sérieusement réduit l'efficacité de l'aide quand il s'agit de restaurer la paix, de renforcer l'Etat de droit et de soutenir le développement économique dans le district.

*Régimes post-conflit: place de marché politique et inefficacité de l'ordre hybride*

Les guerres ont renforcé le système politique *clientéliste* s'appuyant sur une « place de marché politique », caractérisé par le népotisme, la corruption et l'exclusion. Les réseaux de commerçants sur le marché d'Aru ont énormément profité de la guerre et de la disparition de toute réglementation ou de services douaniers. Au début, les réseaux politico-économiques Hema ont beaucoup perdu à cause de la guerre, mais semble être en voie de récupération grâce à la position dominante que cette ethnie occupe dans l'administration, le commerce, la justice et au sein de la société civile. Par contre, les Lendu semblent être les grands perdants de la situation et le risque existe qu'ils en viennent à la conclusion qu'ils n'ont aucun autre moyen de défendre leurs intérêts que de perpétuer la menace de la violence armée. Ce système de politique *clientéliste* s'étend jusqu'au niveau national et a également des ramifications dans la région, surtout avec les acteurs politiques ougandais.

La position des acteurs politiques locaux se trouve renforcée du fait que *l'état central laisse la région d'Ituri dans une situation de vacance de pouvoir*. Ceci est dû, en partie, à la destruction des institutions pendant les guerres, mais aussi parce que le gouvernement est confronté à des problèmes de sécurité plus graves dans d'autres régions, au Kivu, ou bien est plus occupé par des problèmes politiques à Kinshasa, ou encore parce que ses intérêts dans la région d'Ituri se limitent aux profits tirés de l'exploitation industrielle des ressources naturelles. Les acteurs locaux profitent logiquement de cette vacance de pouvoir.

*Les lacunes des services administratifs et du système judiciaire.*

L'appropriation des services administratifs et du système judiciaire par les hommes d'affaires ou les élites ethnocentristes et leurs anciennes milices, et leur propension à la corruption réduit l'efficacité des services, surtout aux dépens de la frange la plus vulnérable et la plus pauvre d'Ituri. Bon nombre de fonctionnaires compétents ont fui durant les conflits et ne sont pas revenus. Les archives, les cadastres, les titres fonciers, les cartes géographiques, etc. ont été détruits, ce qui limite sérieusement le champ d'action et le rôle de l'administration ou de la justice dans la résolution des conflits. L'administration locale est disloquée. Les commissaires de district se réunissent rarement avec les administrateurs territoriaux, qui à leur tour rencontrent rarement les chefs de collectivités. Chacun travaille de son côté, pour lui-même, sans aucune interaction avec les autres ou avec la population (Puijenbroek 2009).

S'il était donné à la population de faire un choix, elle opterait pour une administration de type traditionnel plutôt que pour une administration de type « moderne ». Elle considère cette dernière comme une structure étrangère qui lui est imposée de l'extérieur. Quand que des ressortissants d'autres régions ont été nommés comme administrateurs fonciers (en 2008), la population a pu constater que ceux-ci avaient encore plus tendance à se comporter en prédateurs. On suppose que c'est parce qu'ils sont conscients qu'ils n'occuperont pas indéfiniment leurs postes et qu'ils pourraient perdre leur place aux prochaines élections locales. Ailleurs on a vu plusieurs cas de coalitions comprenant la population, les chefs traditionnels et l'administration locale se former en opposition à l'Armée congolaise, considérée comme un prédateur.

Un chef coutumier (chef de collectivité) a une double légitimité politique et répond à une double allégeance puisque il est à la fois désigné selon les règles coutumières et reconnu par l'Etat. Cependant, l'Etat a très peu de pouvoir sur un chef coutumier. Le pouvoir coutumier a réussi à survivre aux vicissitudes de l'époque coloniale. Les pouvoirs d'un chef coutumier se limitent essentiellement à la gestion du foncier et la résolution de conflits locaux, à travers des tribunaux coutumiers. Les collectivités ont par ailleurs le droit formel de lever les impôts et taxes. Mais, bien qu'un chef coutumier bénéficie d'une légitimité relativement établie, cette légitimité est parfois contestée. Surtout dans les communautés où la succession est héréditaire, sa légitimité n'a pas de base populaire. Et si les chefs coutumiers participent aux actions prédatrices et au système patrimonial – par ex. en vendant des parcelles communautaires pour leur profit personnel ou en se livrant au pillage des ressources, ou même en prenant part aux conflits armés, alors leur légitimité est sérieusement contestée. Par ailleurs, les règles coutumières ne se soucient que rarement des questions de discrimination de genre ou d'égalité entre les sexes. En outre, le niveau de formation des chefs coutumiers et leur connaissance des lois modernes sont généralement faibles (Puijenbroek 2009).

Les relations entre les administrateurs fonciers et les chefs de collectivités peuvent être très ambiguës. D'une part, les chefs sont reconnus par l'Etat. D'autre part, étant donné que les administrateurs ne peuvent pas choisir les chefs ou leur donner des directives, ils n'ont d'autre choix que d'accepter le candidat proposé par la communauté. Cela crée un espace de négociation et d'expression de désaccord, et il est arrivé plusieurs fois que l'Etat refuse de

reconnaitre des chefs coutumiers. Il arrive souvent que des administrateurs contournent ou manipulent les règles coutumières, par exemple pour régler des problèmes de vente de terres.

Au cours des dix années de conflits qui ont secoué l'Est du Congo, les structures étatiques ont connu un déclin fatal et ont été, par conséquent, supplantées dans leurs rôles par *une multitude de structures parallèles*, à savoir les autorités traditionnelles, les groupes locaux armés, les ONG, les organisations ecclésiastiques, les entrepreneurs, et les organismes d'aide internationale. Ces structures continueront de fonctionner tant que l'Etat ne jouera pas efficacement son rôle. Certaines de ces structures ont fini par se politiser et font désormais partie des réseaux du pouvoir, ainsi plusieurs ONG et Eglises ont soutenu le président de l'époque et ont participé à la campagne anti-Kinyarwanda (Vlassenroot and Romkema 2007).



## 9. Questions foncières

### *La question foncière dans le système de type clientéliste*

La persistance des conflits fonciers est due à des réglementations officielles et non officielles inadéquates et des agences publiques faibles. Ces faiblesses perdurent car elles font partie intégrante du fonctionnement de la « place de marché politique ». Les mécanismes qui expliquent pourquoi les conflits fonciers se sont avérés si difficiles à résoudre sont décrits en détail dans la suite de ce document.

L'*imbroglio légal* qui règne depuis la mise en place par Mobutu en 1973 d'une nouvelle législation incomplète sur les questions foncières ne fait que servir les intérêts des acteurs en position de force sur le marché politique, ce qui affecte la sécurité foncière de la très grande majorité des agriculteurs ruraux. La loi foncière Bakajika de 1973 a supprimé le droit automatique qu'avaient les peuples sur leurs territoires ancestraux. Elle stipulait que, vacant ou occupé, l'ensemble du territoire appartenait à l'État et pouvait être réquisitionné par les autorités pour être vendu sur le marché privé. Dans le cas d'une appropriation et d'une vente par l'État, les occupants peuvent être expulsés après une période de tolérance de deux ans. La Constitution, (à l'époque comme aujourd'hui) reconnaît cependant le droit à la propriété acquis en vertu des lois coutumières. Pour concilier les deux principes, la loi de 1973 comprend deux articles de transition. Le premier spécifie que la loi coutumière reste applicable aux territoires des communautés locales dans l'attente d'une loi qui organisera leur gestion. Le second spécifie que les droits d'usage des territoires coutumiers seront réglementés par une Loi Présidentielle. Une Loi Présidentielle que l'on attend toujours<sup>8</sup>. De plus, la loi coutumière présente des carences dans les domaines qui ne tombent pas sous la juridiction du chef, une juridiction qui ne s'étend généralement qu'à la collectivité. Les conflits entre collectivités sont, ainsi, difficiles à résoudre. Comme les collectivités sont généralement mono-ethniques, ces conflits tendent à opposer différentes communautés ethniques, ce qui contribue à l'ethnisation des conflits territoriaux.

---

<sup>8</sup> Selon la Constitution actuelle, cette loi devrait être mise en place par le Premier Ministre (RCN Justice et Démocratie 2009 p. 27)

De plus, les *agences étatiques en charge du problème manquent de légitimité et d'efficacité* en raison des destructions infligées par la guerre, du manque persistant de personnel (qualifié) et de budget, et de la surreprésentation des membres des ethnies Hema et Lugbara qui s'y trouvent. Encore une fois, cette situation est volontairement maintenue dans l'intérêt des puissants. De plus, les services fonciers se sont tournés vers le recrutement de personnel supplémentaire non-officiel (RCN Justice et Démocratie 2009 p. 50), sélectionnés pour des motifs ethniques ou politiques (Vircoulon et Liégeois 2010 p. 10) et, selon certains, principalement chez les anciens membres des milices armées. Dans de telles circonstances, il est presque impossible pour les citoyens les plus pauvres, qui manquent de relations, de s'assurer des droits fonciers. Même le pouvoir judiciaire admet que porter des conflits fonciers devant les tribunaux risque d'aggraver ces conflits plutôt que de les résoudre (Puijtenbroek 2010 ; Vircoulon et Liégeois 2010 p. 19). Dans cette situation d'institutionnalisation extrêmement lente, la distribution de terres en est venue à être réglementée par un marché informel, où les parties les plus fortes/les plus riches tendent à prendre le dessus.

Les pratiques actuelles de gestion foncière font persister des *inégalités verticales et horizontales*. L'élément de classe joue un rôle évident. La loi Bakajika a provoqué l'émergence d'une large classe de personnes sans terre ou dans une situation foncière précaire, ce qui nourrit la pauvreté à grande échelle, l'insécurité et une spirale de violence (Pottier 2009 p. 1). La « *guerre n'est pas entre les Hema et les Lendu, mais entre les Hema riches et le reste d'entre nous.* »<sup>9</sup> Selon l'opinion générale, il devrait être possible que les Lendu et les Hema trouvent un accord au niveau local, mais les Hema les plus riches ne le permettent pas. La question de la classe comporte tout de même encore un élément ethnique évident, dans la mesure où les Hema ont généralement des élites plus riches.

Une autre forme d'inégalité horizontale dans l'accès au foncier est une inégalité au niveau des sexes. La Constitution spécifie que les femmes ont les mêmes droits que les hommes, notamment au niveau de l'héritage. Selon les lois coutumières, cependant, les femmes n'ont pas le droit d'hériter des terres. Elles peuvent se voir accorder le droit de cultiver certaines terres, mais leur position reste toujours extrêmement précaire.

Mais la relation la plus importante à l'ordre politique est sans doute que le *contrôle du foncier permet le contrôle du peuple*. Pottier explique comment le processus historique qui a appauvri le peuple l'a aussi précipité dans une dépendance vis-à-vis des propriétaires terriens (Pottier 2003, p.8) Depuis la loi Bakajika de 1973, les communautés rurales doivent faire face à des régimes fonciers précaires et à une menace d'expulsion constante. En conséquence, des communautés entières ont été spoliées pour laisser place à des plantations et à des élevages de bestiaux, et la majorité des gens est devenue extrêmement pauvre. Cette insécurité et pauvreté ont généré un besoin de protection. Celle-ci a été offerte par les élites puissantes, celles-là mêmes qui, le plus souvent, étaient responsables des conditions d'insécurité et de précarité existantes. C'est grâce à ce besoin de protection que les élites ont pu prendre le contrôle à la fois du foncier et de sa population. La population pouvait être forcée de

---

<sup>9</sup> Femme Hema in Pottier 2003 p.8; La même chose, mot pour mot, a été exprimée en 2010 par un ancien Lendu à Nombe.



travailler dans les plantations ou dans les mines, ou être recrutés de force par les milices. La désolante réalité est que de jeunes malfrats et miliciens ont dû jurer allégeance à des élites puissantes et à des chefs de guerre parce qu'ils étaient eux-mêmes trop pauvres ou dans une situation trop précaire pour se permettre de ne pas le faire (Pottier 2003 p. 10). Ce lien entre contrôle du foncier et contrôle de l'allégeance des populations semble encore être très fortement ressenti. On peut le voir transparaître, notamment dans un certain nombre de conflits fonciers actuels, où le problème réel n'est pas le fait que d'autres communautés ethniques ait occupé le foncier d'une collectivité, mais plutôt que celles-ci n'aient pas fait allégeance au chef de la collectivité. Ce lien perçu pourrait avoir des implications inquiétantes si des élections locales devaient être organisées.

*Le contrôle du foncier permet aussi d'augmenter le pouvoir économique par le biais d'un certain nombre de mécanismes.*

Un mécanisme direct est le fait que l'accès aux terres peut générer des revenus substantiels, dans le cas de ressources minérales ou d'activité agriculture majeure orientée vers le marché (bétail, café). Sur le marché politique partiellement monétarisé, les élites ont clairement intérêt à protéger leur accès à des terrains productifs. Sur un marché de plus en plus étroit, cela inclut aussi la protection de l'accès à des terrains qui ne sont pas encore productifs - comme dans le cas des concessions que les chefs Hema laissent en friche mais dont ils refusent de céder l'usage aux agriculteurs Lendu, dans la mesure où il est possible que leur prix augmente dans l'avenir.

Un autre mécanisme veut que les autorités et chefs, à tous les niveaux, puissent user de leurs pouvoirs pour s'enrichir - par exemple en allouant des parcelles foncières ou en aidant à résoudre des conflits. Les chefs coutumiers peuvent -défiant les lois coutumières- vendre des terres ancestrales tandis que des administrateurs fonciers et d'autres agents officiels peuvent demander à être payés pour leurs services. Encore une fois, ces revenus peuvent ensuite renforcer le pouvoir de négociation sur le marché politique mais surtout représenter un moyen de subsistance et de disposer d'un budget opérationnel, deux éléments permettent de compenser l'irrégularité du versement des salaires et des budgets de fonctionnement par l'État. Incidemment, ce mécanisme entretient également l'intérêt de nombreuses personnes à faire perdurer les conflits fonciers.

En outre, depuis la démocratisation, on constate par ailleurs que les politiciens et les membres élus du gouvernement sont réticents à prendre des décisions dans les conflits fonciers, par peur de perdre des électeurs. Le Gouverneur, par exemple, prépare déjà sa campagne pour les prochaines élections, et préférera se tenir à l'écart des conflits fonciers.

Le marché politique qui gouverne la gestion du foncier en Ituri a *des liens avec la politique au niveau provincial mais aussi national et régional*. Les autorités originaires d'Ituri mais résidant hors de la région, mais aussi des leaders étrangers à cette région participent à ce marché. Par exemple, depuis la guerre, il existe des communautés Hema qui se sont réfugiées en Ouganda, certaines avec leur bétail, et qui souhaiteraient rentrer chez eux. D'autres acteurs font partie des réseaux commerciaux Ougandais d'échange de bétail, d'or ou d'autres minéraux par exemple. Ces personnes s'intéressent au premier chef aux questions d'accès au

foncier en Ituri. Un autre exemple est celui des leaders en Ituri qui sont entrés dans l'arène du pouvoir au niveau national, en tant que politiciens ou qu'employés du gouvernement, et qui ont conservé leurs réseaux politico-économiques. Les députés et les ministres nationaux et provinciaux d'Ituri et les officiels tels que le Gouverneur de la Province Orientale gardent un œil attentif sur leurs intérêts (fonciers) en Ituri, étant donné que le contrôle que leur réseau maintient sur le foncier a une influence sur leur pouvoir de négociation sur le marché politique *clientéliste*. Le lien entre le contrôle territorial et le contrôle du peuple pourrait expliquer en partie le grand intérêt qu'ils portent aux questions foncières dans leur région d'origine. La base du pouvoir des chefs extérieurs est souvent une communauté ethnique, mais il est également lié au foncier que cette communauté contrôle. Le fait qu'ils sont trop éloignés des problèmes quotidiens pour peser au jour le jour sur les conflits fonciers fait qu'ils sont souvent plus intransigeants dans la résolution de ces conflits que leurs partisans locaux.

Mais certains des acteurs qui influencent le marché politique national, régional ou international ne viennent pas d'Ituri. Leurs intérêts sont principalement concentrés sur l'exploitation et le commerce des ressources d'Ituri. Le gouvernement central du Congo monopolise l'octroi de permis pour l'exploitation de l'or et du pétrole, et est réticent à mettre en place le processus de décentralisation qui ferait revenir 40 % des revenus à l'Ituri. Les réseaux commerciaux de l'ethnie Nande ont un intérêt dans l'exploitation des forêts d'Ituri. Les réseaux commerciaux Ougandais ont d'énormes intérêts à défendre dans la région. Les entreprises internationales –soutenues par leurs gouvernements –cherchent elles aussi à obtenir leur part de l'exploitation du pétrole, de l'or et d'autres minéraux.

*L'amélioration de la gestion des questions foncières peut-elle être catalyseur de la reconstruction de la paix et du rétablissement de l'État de droit ?*

Étant donné que les problèmes fonciers ont souvent été les déclencheurs de conflits armés, et que la gestion des terres forme partie intégrante de l'ordre politique, il serait logique que l'amélioration des mécanismes de résolution des conflits fonciers contribue à la fois à la reconstruction de la paix et à la formation de l'État. Mais quelles seraient les limites, les conditions et les catalyseurs d'une telle amélioration?

*La médiation constitue-t-elle le seul chemin?* Toutes les initiatives récentes et actuelles pour résoudre les problèmes fonciers en Ituri reposent essentiellement sur la médiation. Ceci est parfaitement logique dans un système de marché politique, puisque les marchés fonctionnent à travers la négociation. La médiation peut soutenir la négociation afin d'éviter la violence. L'enseignement du droit applicable dans ce domaine (exploitations foncières, forestières et minières) et de qualités de leadership pour la résolution pacifique des conflits est susceptible d'améliorer les compétences des acteurs du marché. Une connaissance accrue des intérêts sous-jacents et des motivations des parties peut aider à définir des situations gagnant-gagnant, et à remplacer ainsi les issues perçues comme jeux à somme nulle.

Etant donné l'implication de parties prenantes en dehors du district, cette approche combinant médiation, enseignement de qualités de leader et analyse des intérêts et de potentielles situations gagnant-gagnant devrait être élargie pour inclure ces intervenants de l'extérieur, en commençant par exemple avec les députés provinciaux et nationaux qui ont démontré leur intérêt pour la question de la reconstruction de la paix en Ituri (ONU-Habitat 2009 p. 4).<sup>10</sup>

Cependant, comme toutes ces initiatives ont dû le constater, il y a des limites à ce que la médiation peut réaliser. Ceci est dû au fait qu'elle peut améliorer le fonctionnement du marché, mais ne changera pas fondamentalement les termes de l'échange. Le résultat de pourparlers reflète le pouvoir de négociation des parties, et si la partie plus faible n'accepte pas le résultat convenu, aucun accord ne peut être conclu. En d'autres termes, le marché ne peut corriger les inégalités.

Un effort important pour améliorer la gestion des terres a par exemple été la création de la Commission foncière d'Ituri en 2008 en tant que projet de l'UE. Cette Commission est chargée d'effectuer des activités de prévention et de sensibilisation à propos des litiges fonciers. Elle réunit des dirigeants politiques, des dirigeants de la société civile, de l'Armée congolaise, de la police ainsi que des représentants de la communauté internationale. Bien qu'ayant démarré de manière prometteuse, l'initiative a perdu de l'élan lorsque l'UE a quitté le district peu après. En outre, le gouvernement n'a pas alloué de budget à la Commission. Celle-ci est maintenant perçue comme un simple élément parmi de nombreux autres efforts de médiation dont elle n'est pas la plus efficace, et est même perçue parfois comme étant biaisée en faveur des intérêts Hema (Vircoulon et Liégeois 2010 p. 22).

Un programme rencontrant plus de succès est dirigé depuis 2004 par le RHA, le réseau d'organisations de la société civile en Ituri. A travers son appui constant à la résolution non-violente des conflits par la médiation, engageant les communautés et les autorités, ce programme a acquis une légitimité importante parmi la population et les dirigeants. Il a élargi progressivement son approche pour inclure l'enseignement du droit applicable, de qualités de leadership, de capacités d'analyse du contexte, etc. Cependant, dans certains conflits, le programme est tout de même limité par son approche axée sur la médiation et par les réalités du marché.

La question est donc de savoir si le système de gestion des questions foncières peut s'éloigner d'un système clientéliste de marché et évoluer vers un système réglementé par le gouvernement et fondé sur des règles, ou si l'on peut s'attendre à ce que des changements dans les conditions du marché modifient les intérêts et les rapports de force entre les principales parties prenantes.

---

<sup>10</sup> Le RHA a récemment été approché par les députés de l'Ituri pour discuter d'une conférence de pacification en Ituri

Peut-on développer *un système davantage réglementé par le gouvernement et fondé sur des règles*? Les experts ont formulé de nombreuses recommandations pour améliorer la gestion des terres d'une manière fondée sur des règles, la plus importante étant la mise en place du décret ministériel tant attendu visant à réglementer la gestion des terres coutumières (RCN Justice & Démocratie 2009 p.10). D'autres, par contre, mettent en garde contre cette réforme juridique qui leur semble prématurée compte tenu du contexte actuel au Congo. En l'absence d'une solution politique des conflits, le lancement d'un processus de réforme foncière risque de créer des tensions et de contribuer à l'appropriation du processus par un groupe au détriment d'un autre. Les conflits fonciers devraient plutôt être intégrés dans les processus généraux de négociation de la paix entrepris dans le pays (Vircoulon et Liégeois 2010 p. 24).

Dans l'attente d'un règlement de l'imbroglio juridique, d'autres mesures intermédiaires ont été recommandées, comme par exemple une campagne pour enregistrer de manière simplifiée l'occupation de terres, pour la régulation des droits, la formalisation administrative, la reconnaissance collective ou toute autre manière de garantir de fait les droits légitimes existants (RCN Justice & Démocratie 2009 p. 68; Vircoulon et Liégeois 2010 p. 24). Une personne clé dans l'Ituri a suggéré de suivre l'exemple du Nord-Kivu, où les communautés ont codifié les règles coutumières de gestion des terres, et ont présenté un projet de loi à l'Assemblée provinciale qui concilie les principes du droit coutumier avec la loi Bakajika de 1973 (Agriterria 2006).<sup>11</sup>

Enfin, le renforcement des capacités institutionnelles des services administratifs compétents ainsi que du pouvoir judiciaire a été proposé, bien que les défis dans ce domaine soient connus. Le manque de documentation dans les services fonciers pourrait par exemple nécessiter de repartir essentiellement à zéro. Mais surtout la corruption dans les services et le système judiciaire devra être abordée (RCN Justice & Démocratie 2009 p. 65).

Le défi de réunir des appuis pour ce type d'améliorations progressives au niveau de l'Ituri réside dans le fait que toute formalisation des règles tend à renforcer les inégalités existantes, sauf si des dispositions particulières sont prises. Cela signifie que des intérêts qui sont perçus comme opposés doivent être conciliés par un intérêt de plus haut niveau tel qu'un intérêt commun pour la sécurité durable ou le développement économique. Par exemple, dans l'intérêt de préserver la stabilité, les réseaux les plus puissants pourraient permettre aux communautés rurales un plus grand accès à leurs terres ancestrales, tandis que les chefs traditionnels pourraient accepter que le domaine du droit coutumier soit limité par la loi formelle. Et si les femmes étaient impliquées dès le début, leurs droits pourraient être renforcés par une formalisation qui intégrerait l'égalité constitutionnelle entre les sexes.

Sous certaines conditions, des accords pourraient éventuellement être possibles, comme nous le verrons ci-dessous.

---

<sup>11</sup> Le sort du projet de loi du Nord-Kivu est toujours en suspens

## 10. De nouvelles opportunités ?

Tout marché politique est instable par nature et répond aux changements des conditions du marché. Dans ce chapitre nous explorerons un certain nombre de changements attendus en Ituri et leur impact potentiel sur le marché politique.

### *Le début du retrait de la MONUSCO*

Selon les vœux du président Kabila, l'ONU a décidé que la MONUC deviendrait une mission de stabilisation (MONUSCO) en Juin 2010, et retirerait de l'Ouest du pays environ 2 000 soldats. Le maintien de la paix doit continuer dans l'Est, et de futurs retraits seront guidés par un mécanisme de suivi commun.

La nouvelle du retrait de la MONUC en Ituri a suscité de l'inquiétude et, en Avril 2009, des rumeurs ont couru sur une nouvelle vague de recrutement menée par les milices. Bien que le retrait de la MONUC ait apparemment été reporté dans le temps, il n'est pas impossible que dans un futur proche, la mission de stabilisation quitte l'Ituri.

Un tel départ pourrait avoir un effet déstabilisant dans de nombreuses régions du Congo, avec un débordement possible sur l'Ituri. En Ituri, cela pourrait créer une vacance du pouvoir qui pourrait faire s'enflammer à nouveau les rivalités concernant l'accès aux principales ressources économiques. Néanmoins, la population d'Ituri est fatiguée des guerres, et la menace d'un retour de la violence armée à grande échelle pourrait également inciter les dirigeants en Ituri, tant dans le district qu'ailleurs, à s'associer et à se mettre d'accord sur les arrangements politiques nécessaires pour parvenir à apaiser les tensions sur les questions foncières et à marginaliser les milices.

### *Remise de la dette*

Avec l'exonération de la dette internationale dont la RDC peut bénéficier en vertu de l'initiative PPTE, ce sont plus de 8 milliards de dollars que le pays n'a plus à rembourser pour servir les intérêts de cette dette (l'équivalent d'environ 80% du PIB pour le pays en 2009). Cela pourrait donc permettre des dépenses dans d'autres secteurs de l'économie. Mais dans un contexte politique clientéliste, fonctionnant comme un marché, cela est loin d'être certain. Le gouvernement dépendra moins des revenus internes et donc des chefs

locaux, ce qui pourrait l'amener à se désintéresser des régions loin de la capitale. Cela pourrait réduire l'influence que les provinces ont sur le pouvoir central, tout comme cela peut avoir pour conséquence des interventions moindres depuis la capitale et plus de possibilités d'arrangements locaux. Cela pourrait aussi contribuer à la création d'un environnement plus propice aux revendications des provinces sur le dossier de la décentralisation, le gouvernement ayant un moindre besoin des revenus venant des provinces. Avec les élections présidentielles se profilant à l'horizon 2011, une partie des sommes disponibles sera nul doute dépensé en vue d'acheter un soutien pour le réseau présidentiel.

Pour l'Ituri, les développements autour de la décentralisation sont importants, représentant des opportunités et des risques. Il en va de même en ce qui concerne la réduction du pouvoir central. En ces temps de réduction de la protection internationale (retrait de la MONUSCO) et d'intérêt national en recul, il y aura un champ d'action pour les arrangements locaux, mais en même temps la protection sera réduite d'autant si les choses tournent mal.

#### *Elections présidentielles et provinciales*

L'élection présidentielle, prévue pour 2011, va quelque peu faire monter le prix que les dirigeants d'Ituri peuvent espérer obtenir en échange de leur loyauté, le président ayant besoin de leur soutien pour être réélu. Ils pourront négocier pour obtenir de l'argent, mais aussi d'autres choses, comme la décentralisation par exemple. Des élections créent de l'instabilité, les factions menaçant de commettre des actes de violence afin de faire monter le prix de leur loyauté. Cela pourrait aussi affecter des groupes armés en Ituri tout particulièrement si la MONUSCO a quitté la région à ce moment là.

Les élections provinciales créent leurs propres dynamiques, qui peuvent être décisives en Ituri. Les candidats et députés sortants vont tenter d'obtenir le soutien des citoyens d'Ituri, qui pourront négocier un prix pour leur loyauté. La question est alors de savoir quel prix les circonscriptions-clé vont réclamer, et ce que les candidats sont en mesure d'offrir, dans un contexte potentiel de réduction de la protection internationale et de recul de l'ingérence étatique. Si les dirigeants et les circonscriptions misent sur la mobilisation ethnique, on ne peut s'attendre à beaucoup de changement dans la dynamique politique locale et le risque de violence pourrait augmenter. Mais si les politiques et les électeurs font des choix tournés vers la réconciliation et le développement, afin de couper court à une politique de confrontation, voire s'unissent derrière un programme unitaire en faveur de l'Ituri, alors une réforme locale pourrait être possible.

#### *Le début de l'exploitation du pétrole et la reprise de l'exploitation industrielle de l'or.*

Dans les circonstances actuelles, il est peu probable que les citoyens d'Ituri bénéficient de l'exploitation industrielle des ressources en pétrole et en or. La majeure partie des profits va sans doute être versée au gouvernement central, les élites locales prélevant leur part. Le début de l'exploitation va encore exacerber les attentes de la population locale, ainsi que sa

frustration vis-à-vis d'un Etat prédateur. Cela pourrait aussi avoir le même effet sur les élites d'Ituri, et peut être fournir une plateforme pour une action concertée vis-à-vis du gouvernement central, revendiquant la décentralisation et le droit à bénéficier des 40% des revenus locaux de la province. Cela nécessiterait probablement la mise en place d'alliances avec d'autres provinces, et des négociations âpres avec le gouvernement central, peut être dans le cadre de la course aux élections présidentielles.

### *Décentralisation et élections locales*

La décentralisation, décidée par la nouvelle constitution, et les élections locales qui en découlent, ne se sont pas matérialisées avant le 14 Mai 2010, date limite fixée par la constitution. Les élections locales seront probablement reculées à une date ultérieure à l'élections présidentielle, et il y a même des signes qui indiquent que le président pourrait envisager de renoncer à modifier la constitution sur ce point. Le futur de cet accord crucial sur le partage du pouvoir, qui avait été conclu et confirmé par referendum populaire sur la constitution, est en conséquence très incertain, et ne trouvera probablement son dénouement que dans le cadre de la préparation des élections présidentielles.

Si la décentralisation était instaurée et que l'Ituri devenait une province, cela ferait monter les enchères concernant l'obtention de postes dans le gouvernement provincial, entraînant une compétition féroce entre les dirigeants, un ravivement des tensions, voire une reprise de la violence et encore plus de divisions dans la société. De même, il ne sera plus aussi facile pour les dirigeants de se dérober à la prise de décisions ; ils seront poussés à prendre des décisions sur des problèmes contentieux et celles-ci ne seront sans doute pas acceptées par tous. Dans le contexte actuel, cette perspective amène de nombreux dirigeants-clé en Ituri à ne pas plaider en faveur d'une décentralisation immédiate, tout particulièrement puisqu'aucune mesure n'a été prise pour un transfert ordonné du pouvoir. Néanmoins, de nombreux membres de la société civile font pression pour la mise en place de la décentralisation, dans l'espoir que cela force la mains aux acteurs en place et rende possible la solution aux problèmes et permette de garder des finances en Ituri, qui pourront alors être investies localement.

La constitution prévoit aussi des élections locales, accompagnant la décentralisation. Pour simplifier, dans les régions rurales, des comités consultatifs qui assistent les chefs des collectivités doivent être élus. Cela oblige à confronter à la question du rapport entre les compétences formelles ou séculaires du chef avec celles de son pouvoir coutumiers. Que ce passera-t-il si plusieurs groupes ethniques vivent dans une même communauté ? Ces conseils seront-ils multiethniques <sup>12</sup> ? Des tensions locales surviennent déjà quand un groupe ethnique vit au milieu d'un autre groupe ethnique et ne se soumet pas à l'autorité du chef de celui-ci. Le retardement des élections locales peut être un avantage caché, permettant de laisser du temps pour résoudre ces questions. Les autorités et la société civile devraient d'ors et déjà s'occuper de ces questions, même si le chemin des élections locales est encore incertain.

---

<sup>12</sup> Comme c'est le cas dans la collectivité de Kasenyi (sud Hema) où les Hema du Sud sont désormais une minorité après que différents groupes ethniques se soient installées, et vivent en paix, comme l'a souligné le chef (cf. ICG 2008 p. 12)

*De l'aide humanitaire à l'aide au développement*

La plus grande partie de l'aide internationale fournie à l'Ituri par des organisations multilatérales (principalement des agences de l'ONU) est attribuée selon des modalités propres à l'aide humanitaire ou l'aide à la reconstruction, ce qui signifie que toutes les campagnes d'aide ne dépassent pas quelques mois, un an tout au plus. Des engagements aussi courts rendent impossible le soutien à un processus durable de développement. Un tel processus est pourtant nécessaire si on veut sortir de la logique clientéliste et changer les conditions de marché de façon fondamentale, mais aussi si on veut passer d'une situation où tout le monde y perd à une situation où tout le monde y gagne. Si des emplois sont créés pour la jeunesse au chômage, l'attrait des groupes armés sera moindre. Avec une diversification des opportunités économiques et une agriculture plus productive, cela réduirait le poids économique accordé au foncier.

Bien que l'Ituri devrait être capable de trouver les fonds nécessaires à un tel processus durable de développement à travers ses ressources locales, il n'existe pas de compétences institutionnelles ni de lien entre les élites et les communautés nécessaire pour ce faire. L'aide au développement devrait être organisée comme un soutien temporaire aux procédures techniques et politiques amenant à une situation où les ressources propres d'Ituri puissent soutenir son développement. Pour contrecarrer la tentation de certains d'utiliser l'aide comme une ressource pour le renfort de leurs positions sur le marché politique, il faudra mettre en place une approche basée sur les résultats, ne versant la suite de l'aide que si les résultats intermédiaires et définis à l'avance sont atteints. Pour pallier aux inégalités qui ont tendance à envenimer les conflits, des activités qui n'aggraveraient pas les inégalités et si possible les réduiraient, pourraient être mises en place, comme par exemple une amélioration de l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle pour les groupes marginalisés.

Une telle aide pourrait s'ajouter au travail important de développement fait par la société civile. Pour que l'aide au développement soit efficace, il est important de reconnaître que les conflits locaux, les inégalités et la pauvreté sont maintenus par l'interférence venant des niveaux provinciaux et nationaux. Les donateurs multilatéraux et bilatéraux sont éminemment placés pour associer leur aide à un engagement au niveau national et pour relever les défis politiques.



## 11. Conclusions

Les réactions à l'annonce du prochain retrait de la MONUC du district d'Ituri, le fait que cette annonce est engendré une recrudescence des activités de la part des milices et le retour de leurs chefs militaires dans la région, l'anxiété que ce retrait suscite chez les populations et les dirigeants locaux, tout ceci va peut-être réveiller les esprits quant à la stabilité en Ituri, qui est loin d'être garantie. Cela pourrait inciter les dirigeants à prendre les mesures nécessaires en vue d'obtenir une solution politique durable aux conflits latents dont les causes sont essentiellement locales.

Les conflits en Ituri ont toujours été centrés sur les questions de l'accès aux ressources économiques locales. Les tensions économiques nourrissent les hostilités à caractère politique, et vice-versa. L'accès aux ressources permet d'acheter des armes et de récompenser les troupes, et donc de garantir le pouvoir. Le pouvoir politique, lui, garantit l'accès à la terre et aux ressources. Bien que le recours aux armes et aux troupes ait maintenant été largement abandonné, une telle « pacification » est tout sauf irréversible.

L'ordre politique au Congo s'appuie encore et toujours sur un marché politique clientéliste, s'organisant autour de réseaux de patronage néo-patrimoniaux, malgré le processus de démocratisation post-conflit qui s'est mis en place. La machine de réforme démocratique est enrayée et les tendances autoritaires voire totalitaires sont clairement perceptibles.

Les interventions internationales pendant le processus de paix, la période de transition et la démocratie constitutionnelle actuelle, ont largement échoué dans leurs objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat.

Il est possible que les conditions nécessaires à la réalisation de ces objectifs n'étaient pas remplies au Congo, les membres du gouvernement ayant intérêt à maintenir un Etat faible afin de servir leurs intérêts personnels. La communauté internationale n'a certainement pas réussi à fournir des bases internationales fortes et cohérentes pour transformer un marché politique clientéliste en un Etat soucieux de l'intérêt commun. La communauté internationale s'est contentée de perpétuer et reproduire l'ordre politique préexistant.

En Ituri, sans la protection des troupes internationales, un processus durable de construction de la paix et d'un Etat ne sera pas facile à mettre en oeuvre, et cela dépendra en grande partie de ce qui se passera ailleurs au Congo. Néanmoins, si les parties prenantes, qu'elles résident en Ituri ou ailleurs, possèdent la volonté politique pour parvenir à des accords de réconciliation et de partage du pouvoir dans l'intérêt d'une stabilité durable et d'un développement économique, la possibilité d'atteindre des solutions locales à des problèmes locaux existe bel et bien.

Un nombre d'événements (attendus ou éventuels) vont changer les conditions du marché politique et ouvrir de nouvelles perspectives, mais aussi générer des risques pour le processus de paix dans les mois et années à venir : le début du retrait de la MONUSCO, un accord sur l'allègement de la dette, les élections présidentielles et provinciales, les contrats d'exploitation pétrolière sur le Lac Albert, la décentralisation prévue par la nouvelle constitution et les élections locales.

Dans un scénario de construction durable de la paix et de restauration de l'Etat de droit dans le district, initiative menée à l'initiative et sous contrôle des habitants de l'Ituri eux-mêmes, on peut espérer que les dirigeants locaux prendraient conscience de la menace que fait peser un éventuel retour de la violence sur la région. Cela les inciterait à travailler ensemble et à ne pas politiser ni ethniciser les questions économiques qui sont à la source des conflits. Ils feraient pression sur les groupes armés pour que ceux-ci n'utilisent pas la violence comme moyen de négociation sur le marché politique. Ils travailleraient en vue d'obtenir un processus contrôlé de décentralisation, en collaboration avec les dirigeants des autres provinces, faisant pression sur le gouvernement central, profitant de l'espace politique ouvert par l'allègement de la dette et qui rend le gouvernement central moins dépendant des revenus des provinces. Ils feraient aussi de la décentralisation un élément de négociation en échange de leur soutien dans les élections présidentielles. Les dirigeants ne laisseraient pas la lutte pour l'accès aux profits pétroliers dégénérer en un conflit armé. Ils maîtriseraient les risques venant de la décentralisation en Ituri, restreignant les luttes de concurrence trop féroces pour l'accès à des postes dans le gouvernement local, en mettant en place des accords de partage de pouvoir qui seraient acceptables par les différentes communautés locales. A moyen terme, ils chercheraient à mettre en place un processus de négociation, de concert avec les communautés locales, afin de fixer les frontières respectives des différentes collectivités et définir les relations entre les compétences formelles et traditionnelles des autorités coutumières.

Les accords de partage du pouvoir seraient facilités par l'allocation de 40% des revenus générés localement dans la province. Dans l'intérêt d'une stabilité à long terme, on pourrait faire en sorte que les groupes marginalisés se fassent aider dans l'accès à des moyens de subsistance. Un autre accord pourrait porter sur la résolution des conflits fonciers, entamant un processus participatif entre les communautés ayant pour but la résolution des principaux conflits et la formalisation des droits fonciers coutumiers existants.

Certes, ce scénario pourrait échouer à tout moment. Il présente d'énormes problèmes d'action collective et de gestion d'éléments incertains.

Néanmoins, pour la population d'Ituri et la société civile, qui s'inquiètent de la menace du retour de la guerre et sont bien décidés à consolider la paix et le développement, ce scénario pourrait constituer une feuille de route pour le long terme. Ce plan d'action peut tenir lieu de programme de travail avec les communautés et les dirigeants officiels et non-officiels à tous les niveaux, du local au national et faire de ce scénario (ou un autre encore meilleur) une réalité à travers la négociation, la médiation, la formation au leadership, l'analyse politique pour apprendre à identifier des situations gagnant-gagnant, etc.

Leurs chances seraient grandement multipliées si les donateurs bilatéraux et multilatéraux soutenaient le processus à tous les niveaux, par le biais d'un soutien et d'une protection politiques, d'une expertise technique, offerts aux acteurs étatiques et non-étatiques. Cela nécessiterait que ces donateurs s'engagent sur le moyen terme à soutenir ce processus, afin de donner les moyens et le temps aux partenaires locaux de mettre en route les dynamiques nécessaires. Simultanément, à long terme, les richesses naturelles dont dispose l'Ituri lui permettrait, petit à petit de ne plus avoir besoin d'un soutien financier externe.



## ANNEXE 1 Bibliographie

Agriterra/Pyas Bas and VECO/Belgique. 2006. "Principes fonciers coutumiers régissant les terres coutumiers en chefferie des Batangi." 27 novembre 2006.

Anten, Louise. 2009. *Strengthening Governance in Post-Conflict Fragile States, Rapport d'analyse*. Clingendael/CRU. The Hague.

[http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090610\\_cru\\_anten\\_postconflict.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090610_cru_anten_postconflict.pdf)

Autesserre, Séverine. 2008. "The Trouble with Congo, How Local Disputes Fuel Regional Conflict." *Foreign Affairs* May-June 2008: 95-110.

Bimensuel d'informations confidentielles - 15 juin 2010

CAFOD. 2010. *Golden Opportunity or False Hope? AngloGold Ashanti's proposed gold mine in the Democratic Republic of Congo*. CAFOD, January 2010.

Eriksen, Stein Sundstøl. 2009. "The Liberal Peace is Neither: Peacebuilding, State building and the Reproduction of Conflict in the Democratic Republic of the Congo." *International Peacekeeping*, 16:5, 652-666

ICG. 2007. *Congo: Consolidating the Peace*. International Crisis Group, Africa Report No 128 – 5 July 2007. Nairobi/Brussels

ICG. 2008. *Four Priorities for Sustainable Peace in Ituri*. International Crisis Group, Africa Report No 140 – 13 May 2008. Nairobi/Brussels

ICG. 2009. *Congo: Five Priorities for a Peacebuilding Strategy*. International Crisis Group, Africa Report No 150 – 11 May 2009. Nairobi/Brussels

ICG. 2010. "Congo: A Stalled Democratic Agenda." International Crisis Group, Africa Briefing No 73 – 8 April 2010. Nairobi/Brussels

IRIN News. 15 April 2010. "DRC: Humanitarian corridor opened for trapped civilians in northeast."

Mongo, Eric, Arthur Désiré Nkoy Elela, and Joost van Puijenbroek. 2009. *Conflits fonciers en Ituri, Poids du passé et défis pour l'avenir de la paix*. RHA/IKV Pax Christi, Bunia

More, Sylvie and Henri Boshoff. 2008. "Reinforcing efforts to seize the fleeting window of opportunity in North Kivu." CRU Policy Brief # 6. Clingendael/CRU. The Hague.

OCHA. 2010a. "Action Humanitaire en Province Orientale, rapport mensuel mars."

OCHA. 2010b. "Bulletin d'Information Humanitaire, RDC, Province Orientale, 20/04/2010."

OCHA. 2010c. "Action Humanitaire en Province Orientale, rapport mensuel avril."

OCHA. 2010d. "Bulletin d'Information Humanitaire, RDC, Province Orientale, 04/05/2010."

OCHA. 2010e. "Humanitarian Action in the DRC, Weekly Bulletin, 7 May 2010."

Pottier, Johan. 2003. "Emergency in Ituri, DRC: Political Complexity, Land and Other Challenges in Restoring Food Security". FAO International Workshop, 23-25 September 2003, Tivoli.

Puijenbroek, Joost van. 2010. *Land conflict in Ituri: a mortgage from the past hindering the future*. IKV Pax Christi, The Hague (to be published).

RCN Justice et Démocratie. 2009. *Les conflits fonciers en Ituri: de l'imposition à la consolidation de la paix*. Cellule d'appui à l'Ordonnateur national du Fonds Européen de Développement (COFED). Bruxelles/Kinshasa/Bunia.

Radio Okapi. 2010. "Bunia: appel pour que le FPJC dépose les armes." 9 avril 2010.

Raeymaekers, Timothy. 2009. "The Central Margins, Congo's Transborder Economy and State-Making in the Borderlands." DIIS Working Paper 2009:5. Danish Institute for International Studies, Copenhagen.

UN Habitat. 2009. "Bulletin Foncier." No 1 décembre 2009. UN Habitat – UNHCR. Bunia.

UNSC. 2010a. *Thirty-first report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. United Nations Security Council, S/2010/164, 30 March 2010.

UNSC. 2010b. *Security Council resolution 1925 (2010) [on extension of the mandate of the UN Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)]*, United Nations Security Council, S/RES/1925(2010), 28 May 2010.

Veit, Alex. 2008. "Figuration of Uncertainty: Armed Groups and 'Humanitarian' Military Intervention in Ituri (DR Congo)." *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2:3, 291-307.

Villers, Gauthier de. 2009. *République démocratique du Congo, De la guerre aux élections, L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*. Editions L'Harmattan, Paris.

Vircoulon, Thierry, and Florence Liégeois. 2010. "Violences en brousse, Le "peacebuilding" international face aux conflits fonciers." IFRI, Programme Afrique subsaharienne, Paris/Bruxelles.

Vlassenroot, Koen, and Timothy Raeymaekers. 2004. "Emerging Complexes in Ituri." In Koen Vlassenroot and Timothy Raeymaekers, eds., *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*. Gent, Academia Press.

Vlassenroot, Koen, and Hans Romkema. 2007. "Local Governance & Leadership in Eastern DRC."

Waal, Alex de. 2009. "Fixing the Political Marketplace: How can we make peace without functioning state institutions?" Fifteenth Christen Michelsen Lecture, Bergen, 15 October 2009.





## **ANNEXE 2 Liste des acronymes (français et anglais)**

ADF	Allied Defense Forces (FDA)
CPI	Cour Pénale Internationale (ICC)
DRC	Democratic Republic of the Congo (RDC)
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FPJC	Front Populaire pour la Justice au Congo
FRPI	Forces de Résistance Patriotique en Ituri
HIPC	Highly Indebted Poor Countries (PPTE)
ICC	International Criminal Court (CPI)
LRA	Armée de Résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army)
MLC	Mouvement de Libération du Congo (Movement for the Liberation of Congo)
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo)
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo)
NALU	Armée nationale de libération de l'Ouganda (National Army for the Liberation of Uganda)
NGO	Non governmental organization (ONG)
ONG	Organisation Non-Gouvernementale (NGO)
ONU	Organisation des Nations Unies (UN)
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés (HIPC)
RDC	République Démocratique du Congo (DRC)

RHA	Réseau Haki na Amani
SPLA	Armée populaire de libération du Soudan (Sudan People's Liberation Army)
UN	United Nations (ONU)