

REPENSER LE PROCESSUS DDR EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO A L'HEURE DE L'ALTERNANCE POLITIQUE

Par

Nelson PALUKU SYAYIPUMA

*Chef de Travaux à la Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques de
l'Université de Kinshasa
Département de Sociologie*

RÉSUMÉ

Le présent article revisite le processus DDR - Désarmement, Démobilisation et Réinsertion-, en République Démocratique du Congo, au moment où, dans le contexte actuel de l'alternance politique, intervenue à la suite des dernières élections de 2018, il vient d'être institué un nouveau programme, le P-DDRCS en remplacement du PN-DDR et du STAREC. Dans une approche diachronique, il s'interroge non seulement sur la problématique de groupes armés qui persistent dans la partie Est du pays, mais aussi sur les causes de l'inefficacité du programme DDR antérieur. Il met en évidence les pesanteurs qui ont, jusque-là, plombé le processus DDR et qui risque, si rien n'est entrepris, de gêner encore l'actuel programme qui se veut pourtant innovateur, à plus d'un titre. En effet, sur son chemin, le contexte sécuritaire critique ainsi que la forte dépendance au financement extérieur, restent de contraintes majeures. Aussi, actuellement, ce nouveau programme a des défis à relever parmi lesquels le traitement de catégories de combattants issus de groupes armés radicaux et terroristes qui n'étaient pas là lors des anciens programmes. Adapter son dispositif à la nouvelle configuration de la réalité sur le terrain devient une nécessité historique qui invite à l'œuvre non seulement les acteurs politiques, les gestionnaires de programmes mais aussi les chercheurs en sciences sociales et humaines.

Mots-clés : *Démobilisation, Réinsertion, Intégration, Combattants, Démobilisés, Groupes, Armée, Paix, Guerre, Conflit, DDR, P-DDRCS*

ABSTRACT

This paper revisits the DDR process in the Democratic Republic of Congo (DRC) at a time when, in the current context of political changeover following the last elections in 2018, a new program, the P-DDRCS, has been instituted to replace the PN-DDR and STAREC. In a diachronic approach, it examines not only the problem of armed groups that persist in the eastern part of the country, but also the causes of the ineffectiveness of the previous DDR program. It highlights the obstacles that have plagued the DDR process up to now and that, if nothing is done, could further hamper the current program, which is intended to be innovative in more ways than one. Indeed, the critical security context and the heavy dependence on external funding remain

major constraints. Also, currently, this new program has challenges to meet, including the treatment of categories of fighters from radical armed groups and terrorists who were not there during the previous programs. Adapting the program to the new configuration of the reality on the ground is becoming a historical necessity that invites not only political actors and program managers, but also researchers in the social and human sciences to take action.

Keywords: Demobilization, Reintegration, Integration, Combatants, Demobilized, Groups, Army, Peace, War, Conflict, DDR, P-DDRCS

INTRODUCTION

Depuis l'effondrement de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide qui s'en était suivi, « les zones de conflits armés intra-Etats s'étendent de plus en plus par rapport aux conflits armés inter-Etats »¹. Leur dénouement, en cas d'accord de paix ou de victoire militaire d'un camp sur l'autre, charrie un éventail des problèmes qui jonchent le difficile chemin de sortie de crise. Apollinaire Muholongu Malumalu² en identifie près de sept, à savoir, (i) l'urgence de la stabilisation de la situation sécuritaire, (ii) la restauration effective de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national en restituant à celui-ci le monopole de la violence, (iii) l'intégration militaire de combattants issus des rebellions qui désirent servir sous le drapeau, en tant que soldats des forces armées de l'après-guerre, (iv) le désarmement, la démobilisation et la réinsertion sociale et économique des combattants qui, contrairement aux premiers, choisissent de retourner à la vie civile (DDR), (v) la transformation de ce qui reste des rebellions et divers autres mouvements politico-militaires en partis politiques, (vi) les défis de la gestion de l'évolution démocratique dans un contexte ayant directement suivi la cessation des hostilités et rassemblant les ennemis d'hier, (vii) la réconciliation, le retour, la réinstallation et la réintégration des réfugiés ainsi que des déplacés internes ayant fui leurs terroirs pendant les guerres.

Le présent article s'intéresse à une de ces questions, celle du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion sociale et économique des combattants

¹ Philippe HUGON, « les conflits armés en Afrique : Apports, Mythes et Limites de l'analyse économique », in <https://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2003-4-page-829.html>

² Apollinaire MUHOLONGU MALUMALU, « D'une paix espérée à une paix construite... », Préface ouvrage de Nissé NZEREKA MUGHENDI. Voir Nissé NZEREKA MUGHENDI, *Guerres récurrentes en République Démocratique du Congo. Entre fatalité et responsabilité*, L'Harmattan, Paris, 2010, pp.7-9. A titre d'informations complémentaires à ce propos, lire aussi E.TAMBWE KITENGE Bin KITOKO et A.C. MAKOSSO, (sous la direction de), *RD Congo, Les élections, et après ? Intellectuels et politiques posent les enjeux de l'après-transition*, L'Harmattan, 2006 ; A. SAID ABASS, *Démocratiser en temps de guerres : le rôle des Nations Unies et de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo*, archives personnelles, inédites, 2001 ; L. MONSENGWO PASINYA, « La transition en République Démocratique du Congo : un casse-tête pour tout le monde », in *Congo-Afrique*, n°400, Décembre 2005, pp. 529-534.

(DDR) tel qu'elle se pose aujourd'hui, en République Démocratique du Congo, à l'heure de l'alternance politique, issue des dernières élections organisées en décembre 2018³, et surtout telle qu'elle est présentée comme « *sésame* » à l'irréductible équation des combattants de groupes armés locaux et étrangers qui gangrènent la partie Nord-Est du pays, notamment le Nord-Kivu, l'Ituri, le Sud-Kivu et le Nord-Katanga. En gros, l'espace allant de la frontière congolaise avec le Soudan du Sud, dans le Haut Uélé, jusqu'au Nord-Katanga, dans la province du Tanganyika.

Il discute successivement (i) de la question des groupes armés comme un mal chronique qui n'arrive pas à être résorbé, (ii) de l'évolution du processus DDR, qui a, maintes fois essayé de recycler dans la société les démobilisés provenant de leurs rangs, à chaque occasion d'accord de paix, et (iii) du programme actuel, le P-DDRCS⁴, ses innovations, ses défis ainsi que ses perspectives d'avenir.

I. LES GROUPES ARMÉS ET LE PROCESSUS DDR DANS LE CONTEXTE DE L'APRÈS-GUERRE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

1.1 La problématique des groupes armés

Depuis trois décennies, la République Démocratique du Congo traverse une période tumultueuse d'instabilité dont le poids reste directement perceptible dans sa partie Est, où foisonnent une multitude des groupes armés, locaux et étrangers, au centre des conflits et violences armées qui s'y poursuivent dans la période connue comme étant celle de « *postconflict* ». Gauthier de Villers note effectivement que ces groupes armés dominent ce qu'il appelle « *les conflits de l'après-guerre* »⁵, en référence aux épisodes de conflits qui persistent dans la période postérieure à l'accord de paix de Sun City de décembre 2002 lequel était supposé mettre définitivement fin à la situation de guerre qu'avait connu le pays entre 1998 et 2002. Et, d'après Jason Stearns et alii, dans l'Est du Congo, les groupes armés constituent carrément « *le nœud gordien de l'insécurité* »⁶.

³ Dans le présent article, nous étudions le processus DDR à partir de 2019, année de la prise de fonction des nouveaux animateurs des institutions nationales issues des élections de 2018, à savoir le nouveau Président de la République, des nouveaux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat, des nouveaux gouverneurs et membres des assemblées provinciales,...

⁴ L'acronyme P-DDRCS revient plusieurs fois dans cet article. Il veut dire Programme de Désarmement, Démobilisation, Relèvement Communautaire et Stabilisation.

⁵ G. de VILLERS, « Les conflits armés de l'après-guerre », in S. MARYSSE et J. OMASOMBO TSHONDA, (sous la direction), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*, Cahiers Africains n°80, L'Harmattan, Paris, 2012, pp. 215-237.

⁶ Nous faisons allusion au titre de l'ouvrage de J. STEARNS et alii, *Armée nationale et groupes armés dans l'est du Congo: Trancher le nœud gordien de l'insécurité*, Rift Valley Institute, Nairobi, 2013, 108 p.

La question des groupes armés actuels à l'Est du pays ne remonte pas seulement à 1996 ou 1998 avec les guerres de l'AFDL (1996) et du RCD (1998), retenues, dans les différents programmes DDR, comme point de départ du traitement de combattants⁷, mais bien avant vers les années 1992-1993. En effet, leur apparition sur la scène politique et sécuritaire se situe dans la foulée des déséquilibres provoqués par l'ouverture démocratique de 1990 qui avait facilité « *le retour des maux endormis* » tout au long de la Deuxième République du fait de l'action autoritaire du régime⁸. Dans le Katanga, au Sud-Kivu, au Nord-Kivu et en Ituri, les conflits et violences à caractère politico-ethnique avait resurgi avec une rare cruauté après les années 90⁹, rappelant les tristes scènes des rebellions mulelistes des années 60. D'une manière générale, c'est dans les tiraillements entre populations s'identifiant comme autochtones et d'autres se défendant des préjugés d'allochtones que les milices et groupes armés vont renaître et se multiplier, suite à l'absence d'une autorité étatique capable de les réguler. Les contradictions locales autour des constructions des « *identités offensives et défensives* » se sont durcies et les milices et groupes armés aux idéologies protectrices des communautés ethniques ont eu un terreau fertile.

Dans ce contexte polémique, l'arrivée massive des réfugiés hutus rwandais, en 1994, avec, en leur sein, des militaires et des miliciens armés (ex-FAR) du régime déchu du Président Juvénal Habyarimana, constituera un autre facteur dans le durcissement de l'équation sécuritaire locale étant donné que les FDLR, groupe armé rwandais, va également se former et s'ajouter à la liste de groupes armés présents sur le terrain. La guerre de l'AFDL de 1996 va trouver ses premières justifications locales dans cet imbroglio, avant d'étendre sa vision à la conquête du pouvoir au niveau national, en faisant partir le Maréchal Mobutu du pouvoir.

La guerre de 1998 qui découle de celle de 1996, suite au revirement d'alliances, va également partir de ce même créneau et va embraser le pays et devenir, pratiquement, une nouvelle occasion d'essaimage de groupes armés. En effet, les groupes armés et diverses milices locales Mai-Mai vont se multiplier, dans l'ombre de cette guerre, mobilisés derrière une certaine

⁷ En rapport avec les critères d'éligibilité et le statut du combattant, le PN-DDR considère la prise en compte de combattants à partir d'octobre 1996. Lire le Document du PN-DDR, Inédit, p.20.

⁸ Cette expression est tirée de notre étude avec Jacques Thsibwabwa Kuditshini. Lire Nelson PALUKU SYAYIPUMA et Jacques THSIBWABWA KUDITSHINI, « La République Démocratique du Congo après Mobutu : Un Etat désintégré ? Eléments pour la réinvention d'un nouvel Etat », in *Cahiers Congolais de Sociologie et d'Anthropologie*, n°3-4, Kinshasa, 2004.

⁹ Nous faisons ici allusion aux conflits politico-éthniques vécus au Katanga, dans les Kivu et en Ituri. Pour le Nord-Kivu, les massacres de Ntoto le 20 mars 1993, et de Buoye, le 21 mars de la même année restent emblématiques. Ces deux localités sont situées entre les Territoires de Masisi et de Walikale.

idéologie de la résistance, contre les rébellions soutenues par les armées étrangères, rwandaises, pour le RCD-Goma, ougandaises pour le MLC et le RCD/K-ML. Dans cette conjoncture de crise, charriant à la fois clivages identitaires, enjeux économiques et luttes politiques, dans un enchevêtrement aussi bien du niveau local, provincial, national et voire sous-régional, les groupes armés locaux vont devenir des acteurs politiques incontournables, alliés du pouvoir de Kinshasa qui percevait dans les rébellions des simples excroissances de leurs alliés étrangers, eux-mêmes perçus, sur le sol congolais, comme de forces d'agression et d'occupation.

L'accord de cessez le feu de Lusaka de juillet 1999 et, surtout l'accord global et inclusif de Sun City de décembre 2002, avaient bien planifié le traitement de combattants de groupes armés dans la même enseigne que ceux des rebellions. Cependant, aussitôt la paix conclue en 2002 et la transition post conflit ouverte, il s'est observé, à partir de 2003-2004, la réémergence des nouveaux groupes armés, comme s'il s'agissait d'une hydre à plusieurs têtes. Plusieurs chercheurs analysent cette réémergence en s'intéressant à la nouvelle sociogenèse de groupes armés, à leurs nouvelles sources de financement, à leur réorganisation et modes d'actions, au nouveau rôle qu'ils jouent dans les évolutions de la conflictualité. Certains trouvent leurs nouvelles origines dans les dérapages du processus de paix, entamé en début 2003, ainsi que dans la fragilité de l'Etat qui n'avait pas directement réussi à se relever de cauchemars de la guerre afin d'administrer efficacement tout son territoire¹⁰. D'autres, situent leur existence et irréductibilité dans la misère et la pauvreté au niveau local mais surtout dans l'instrumentalisation des puissances sous régionales qui profitent économiquement du désordre et de l'insécurité à l'Est du pays. Cette dernière thèse, économiciste dans son approche, considère les groupes armés comme de « *corps guerriers* » au service des circuits économiques allant du niveau local au niveau sous régional et international¹¹. Dans tous les cas, toutes ces deux

¹⁰ Cette première thèse considère la République Démocratique du Congo post-conflit comme un Etat failli, un Etat fragile, un Etat bébé qui laisse des espaces anétatiques qu'occupent les groupes armés.

¹¹ Pour la deuxième thèse, lire :

- O. SEMATUMBA, « Les mines de l'Est de la RDC : peut-on sortir de la logique de la criminalisation ? » in Pole Institute, *Les minerais de « sang » : un secteur économique criminalisé à l'Est de la RD Congo*, Dossier N°08, Pole Institute, novembre 2010, p. 5
- A. MBURA MBAHIKYA, *Etat et violences politiques dans le processus de l'exploitation des ressources naturelles. Le congo-Kinshasa à l'épreuve des réseaux de prédation minière sous les guerres de libération-rectification*, Mémoire de DEA, Inédit, FSSAP/UPN, Kinshasa, 2016-2017, 379 p.
- A. MBURA MBAHIKYA, *Gouvernance minière et Gouvernementalité de la violence prédatocratique. L'Etat entre souveraineté permanente sur les ressources naturelles et économie politique de guerres au Nord-Kivu*, Thèse de doctorat en Sciences politiques et administratives, Inédite, FSSAP/UNIKIN, Octobre 2021, 563 p.

tendances coexistent dans la réalité du phénomène « *groupes armés en République Démocratique du Congo* » et dans l'enracinement de la violence armée qu'il traîne.

Aujourd'hui, leurs statistiques varient selon les sources et les époques. La cartographie du Groupe d'étude sur le Congo GEC dénombre, en 2019, 130 groupes armés dans le seul espace du Kivu. En 2020, ce même Groupe d'étude chiffre à 122, les groupes armés qui existent dans l'espace que couvrent, à la fois, les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Nord-Katanga. Le P-DDRCS, programme DDR actuel, travaille sur un tableau d'une vingtaine de principaux groupes armés dont quatre sont d'origine étrangère, à savoir les FDLR, l'ADF, le LRA et le FNL¹².

De tous ces groupes armés locaux et étrangers, l'ADF¹³ se distingue actuellement dans un extrémisme violent sans précédent, en Territoire de Beni, au Nord-Kivu, particulièrement depuis octobre 2014. En effet, ce groupe armé, d'origine ougandaise, est le développement actuel de ce qui reste de sa coalition avec le NALU¹⁴, intervenue en 1995 et qui faisait qu'il se dénommait, bien avant, ADF-NALU. Dans le processus de sa mutation, il s'est fortement radicalisé et perpète de massacres inouïs, aux horreurs macabres, des populations civiles. De ce Territoire de Beni, il étend ses tentacules dans la province voisine de l'Ituri, confrontée, elle aussi, à la même problématique des groupes armés¹⁵. De plus en plus identifié comme « *groupe armé terroriste* »¹⁶, sous le label de ADF/MTM¹⁷, il incarne, à ces jours, la nouvelle reconfiguration

- Paul BYABUZE, *Kivu montagneux, espace vital ou champ de bataille. Approche géopolitique économique pour une paix durable*, Thèse de doctorat en Sciences politiques et administratives, Inédite, FSSAP/UNIKIN, Octobre 2022, 367 p.

¹² Certains inventaires vont au-delà de quatre groupes armés étrangers dans la mesure où les dissidences internes sont présentées comme de groupes armés autonomes. L'exemple le plus frappant est celui du groupe FDLR qui se retrouve scindé en deux principaux groupes dissidents, à savoir les FDLR-FOCA (Forces Démocratiques de Libération du Rwanda-Forces Combattantes Abacunguzi), et des FDLR-RUD-Urunana (Forces Démocratiques de libération du Rwanda-Ralliement pour l'Unité et la Démocratie).

¹³ L'ADF (Allied Democratic Forces) est un groupe armé d'origine ougandaise qui, au fil du temps, ne cesse de se métamorphoser. Il a eu pour chef Jamil MUKULU, aux arrêts depuis 2015. Pour ce groupe, lire

¹⁴ NALU (National Army for Liberation of Uganda), un groupe armé présent en République Démocratique du Congo dans les contreforts du massif de Ruwenzori en territoire de Beni à partir de 1987-1988, après l'arrivée de Museveni au pouvoir en Ouganda. Il s'est coalisé à l'ADF en 1995 et s'est, depuis lors, dissout dans cette coalition.

¹⁵ En 2017, ils étaient chiffrés à 12 principaux groupes armés. Radio okapi, <https://www.radiookapi.net/2021/05/03/actualite/securite/rdc-lituri-compte-environ-12-groupes-armes-actifs>

¹⁶ Lire les ouvrages du journaliste Nicaise Kibel Bel'Oka et les déclarations officielles à ce sujet. Nicaise KIBEL BEL'OKA, *L'Etat islamique en Afrique centrale. De l'ADF/MTM en RDC à Al Sunnah au Mozambique*, Scribes, Paris, 2022, 198 p ;

¹⁷ MTM veut dire Muslum Tabliq Movement

de la menace sécuritaire liée aux groupes armés et à laquelle le P-DDRCS doit impérativement faire face

En marge de la question ADF/MTM, le groupe armé M23, qui était déjà neutralisé depuis février 2013, a également refait surface, ressuscitant de ses cendres, près de dix ans après¹⁸. En présent, il s'affiche comme le principal groupe armé au cœur de la contradiction entre les Forces armées régulières, les FARDC, et la myriade des groupes armés locaux. Au moment où, nous écrivons ces lignes, il vient de se tenir, à Nairobi, au Kenya, sous l'égide de l'African East Community, et à Luanda, en Angola, des pourparlers de paix qui retiennent, eux aussi, à la une de solutions contre la problématique des groupes armés, le nouveau programme DDR, à savoir le P-DDRCS.

1.2 L'énigme du DDR ou le dilemme d'un éternel recommencement

Depuis les années 1990, le traitement de combattants issus des rébellions s'opère, à travers le monde, dans le cadre onusien du DDR qui est un mécanisme de peacebuilding conçu dans le passage d'un état de guerre à une situation de paix et de stabilité. En République Démocratique du Congo, les différents accords de paix ne cessent de l'intégrer comme solution à la paix. Outre l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et l'accord global et inclusif de Sun City que nous avons déjà mentionnés, il sied de citer également l'acte final des négociations politiques de Sun City endossé le 02 avril 2003, le mémorandum sur la réunification de l'armée, relatif à ce même accord de Sun city, les actes d'engagement de Goma du 23 janvier 2008, les accords de paix entre le gouvernement et les groupes armés du Nord-Kivu et du Sud-Kivu du 23 mars 2009 ainsi que dernièrement l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la Région des Grands Lacs du 24 février 2013, dit accord cadre d'Addis Abeba. Le DDR ne cesse de revenir, à chaque occasion de négociations et d'accord de paix, comme faisant partie de solutions.

Cependant, en République Démocratique du Congo, tout comme partout ailleurs en Afrique où il y a eu des guerres civiles après 1990¹⁹, ce recyclage des combattants dans la société par le DDR reste une problématique ouverte qui préoccupe non seulement les autorités politico-administratives, les acteurs

¹⁸ L'action du M23 part de novembre 2021. Au premier trimestre 2023, il contrôlait, au Nord-Kivu, plusieurs localités du Territoire de Rutshuru, dont Bunagana, tout en menaçant la Ville de Goma. Le Gouvernement congolais et plusieurs acteurs de la société civile locale ne cessent de dénoncer l'appui du Rwanda à ce groupe armé. Aussi, les pays de l'EAC ont envoyé de troupes au Nord-Kivu.

¹⁹ Citons à titre d'exemple, l'Ouganda (1979-1986), la Sierra Leone (1992-2002), le Libéria (1990-1996), le Mali (1990, 2012), la Côte d'Ivoire (1990, 2002-2007, 2011-2012), la Guinée Bissau (1999, 2003-2004, 2007), le Tchad (1990, 2005), la République du Congo (1997), la République Centrafricaine (2001-2003, 2012), le Burundi (1993-2000) et le Rwanda (1990-1994).

politiques et ceux de la société civile, mais aussi les chercheurs en sciences sociales, dans la mesure où le processus de recombinaison sociale de l'après-guerre s'y profile mais aussi certains combattants résistent à leur traitement. Ils deviennent pratiquement « *inoxydables* » au point que la question reste quel autre type de mécanisme faut-il envisager. Le cas du M23²⁰ est le plus éloquent à ce sujet. Il s'inscrit dans cette « *interrogation-réinterrogation* » étant donné qu'il est issu de la dynamique du groupe armé CNDP²¹, lui-même excroissance des éléments résiduels du RCD-Goma qui avaient refusé d'adhérer au processus de paix à ses débuts, à dès 2003-2004, à la tête desquels il y avait Laurent Nkunda et Jules Mutebusi. En effet, la prise de Bukavu par ces deux officiers et leurs hommes, en juin 2004, restera dans l'histoire comme étant la première grande action rebelle dans la transition postconflit, après le calumet de paix de Sun City (décembre 2002).

Au même moment que le processus de transition était entamé en 2003 et que le traitement de combattants se poursuivait par la CONADER et la SMI²², dans le cadre de la première phase du programme national DDR et de l'intégration militaire, il s'observait, paradoxalement, la réémergence de groupes armés constituaient principalement des combattants qui décrochaient après avoir été soit intégrés dans les structures des communautés locales en tant que démobilisés, soit incorporés dans la nouvelle armée en tant que militaires. C'est dans cette phase qu'à côté du CNDP de Laurent Nkunda qui venait de s'organiser, s'étaient formés l'APCLS²³ de Janvier Karairi, le groupe Mai-Mai de La Fontaine, et de plusieurs autres bandes Mai-Mai, à travers la région, comme si l'on revenait pratiquement à la case de départ. Entre décembre 2007 et janvier 2008, les groupes armés qui avaient pris part à la conférence de paix de Goma sont au nombre de neuf pour le Nord-Kivu et de treize pour le Sud-Kivu²⁴. Le 23 mars 2009, à l'occasion de la conclusion de nouveaux accords de paix, les mêmes effectifs reviennent²⁵.

²⁰ Cette appellation de ce groupe armé veut simplement dire Mouvement du 23 mars

²¹ CNDP veut dire Congrès National pour la Défense du Peuple

²² Par CONADER, il faut entendre Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion et par SMI, la Structure Militaire d'Intégration

²³ APCLS veut dire Alliance des Patriotes pour un Congo Libre et Souverain

²⁴ Les groupes armés signataires des actes d'engagement de Goma sont : (i) pour le Nord-Kivu : 1. CNDP, 2. PARECO-FAP, 3. Mai-Mai Kasindien, 4. Mai-Mai Kifuafua, 5. Mai-Mai Vurondo, 6. Mai-Mai Mongol, 7. UJPS, 8. Mai-Mai Rwenzori, 9. Simba ; et (ii) pour le Sud-Kivu : 1. FRF, 2. Groupe Yakutumba, 3. Groupe Zabuloni, 4. Mai-Mai Kirikicho, 5. PARECO/S.K., 6. Raia Mutomboki, 7. Mai-Mai Ny'Kiriba, 8. Mai-Mai Kapopo, 9. Mai-Mai Mahoro, 10. Mai-Mai Shikito, 11. Mudundu 40, 12. Simba Mai-Mai, 13. Mai Mai Rutambuka. Lire Actes d'engagement de Goma du 23 janvier 2008 ; Lire aussi Rigobert MINANI BIHIZO, *Du pacte de stabilité...op.cit.*, p. 135

²⁵ Signalons tout de même qu'au Sud-Kivu, ils sont à 12 au lieu de 13

En redevenant problème et candidats éternels au processus du DDR ou d'intégration militaire, après chaque accord de paix, l'irréductibilité de groupes armés remet en cause les différents programmes antérieurs de leur traitement au point qu'il y a lieu de se demander, de manière globale, si l'ensemble du processus de transition post-conflit amorcé en 2003, dans le cadre de l'accord de Sun City, a vraiment été à la hauteur de défis.

Devant ce questionnement, l'International Crisis Group n'avait pas hésité à conclure qu'en République Démocratique du Congo, les différents accords de paix ainsi que les différents programmes DDR et d'intégration militaire qui s'y rapportent, n'ont été que « *chemins qui ne mènent nulle part* » ou tout simplement de « *jeux de dupes* »²⁶. Dans la même perspective, Prosper Nzekani²⁷ relève qu'à l'Est du pays, notamment au Nord-Kivu et au Sud-Kivu, il s'observe, à plusieurs endroits, des cas de cercle vicieux « *groupes armés - DDR/FARDC - groupes armés* ». En effet, dans ce remue-ménage, les programmes post-conflit de traitement des combattants de groupes armés donnent l'impression d'être devenus « *organiques* » à la crise, en laissant transparaître les indices d'un certain « *ordre conflictuel* »²⁸. Le dernier document de la stratégie nationale pour la mise en œuvre du P-DDRCS²⁹ affirme également ce qui suit : « *il sied de noter que plusieurs concertations et dialogues ont été organisés, différents accords de paix signés, et plusieurs programmes mis sur pied, mais aucun n'a donné lieu à la paix, à la sécurité, à la cohésion sociale, ni relancé l'économie dans les zones affectées. La problématique de la paix, de la sécurité, de la cohésion sociale, de l'autorité de l'Etat et de la relance économique reste entière* ».

Ce constat d'échec dans le processus de sortie de crise s'observe également dans d'autres pays sur le continent. Tous les anciens combattants démobilisés et déclarés réintégrés ne le sont vraiment pas du point de vue du « *vouloir vivre ensemble* » durkheimien³⁰. En Afrique du Sud, notamment à Johannesburg, il

²⁶ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « L'Est du Congo : Pourquoi la stabilisation a échoué ? », in *Briefing Afrique*, N° 91, Kinshasa/Nairobi/Bruxelles, 04 octobre 2012, 24 p (en ligne sur le site <https://www.files.ethz.ch/isn/153632/b091-lest-du-congo-pourquoi-la-stabilisation-a-echoue.pdf#>). Il s'agit ici du compromis politique entre le Gouvernement et le CNDP de décembre 2006 ayant conduit au mixage dans le premier semestre de 2007, des actes d'engagement de Goma du 23 janvier 2008, des accords de paix du 23 mars 2009 entre le Gouvernement et le CNDP, entre le Gouvernement et les différents autres groupes armés du Nord-Kivu et ceux du Sud-Kivu.

²⁷ Prosper NZEKANI, NZEKANI ZENA, P., « Leçons et limites du DDR en Afrique », in *Bulletin de la sécurité africaine*, N°24, janvier 2013

²⁸ A propos de l'ordre conflictuel, Claudine VIDAL, cité par MWENE BATENDE, *Théories des organisations*, Notes de cours, Troisième cycle en Sociologie, FSSAP/UNIKIN, 2020

²⁹ P-DDRCS, *Stratégie nationale pour la mise en œuvre du programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation*, Kinshasa, Mars 2022, p. 10

³⁰ Pour le concept d'intégration sociale, Catherine RHEIN, « Intégration sociale, intégration spatiale », in article en ligne sur <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2002-3-page-193.htm&wt.src=pdf>

n'est pas surprenant de retrouver certains démobilisés de l'ancienne branche armée de l'African National Congress (ANC), l'Umkhonto we Sizwe, impliqués dans la criminalité urbaine, actuellement en vogue. Au Mozambique, en Angola, au Cap-Vert, au Nigéria, au Tchad, la même question continue à se poser. Dans ces pays, certains anciens combattants démobilisés se sentent oubliés et évoluent dans la marginalité au point de demeurer de potentielles menaces à la sécurité et à l'ordre public.

En somme, dans la plupart des cas, les processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion restent inachevés. Les survivances, non encore résorbées des mouvements de libération et de résistance ainsi que les séquelles des coups d'Etat antérieurs continuent à se faire remarquer. Les cas les plus alarmants sont ceux des pays comme la Libye et le Mali. En ce qui concerne la Libye, les anciens militaires du régime de Mouammar Kadhafi, abandonnés à leur triste sort, sont actuellement actifs dans les rebellions qui dépiècent leur propre pays, faute d'un quelconque processus de prise en charge et, particulièrement d'un DDR adapté. L'armement qui provient du brasier libyen alimente le terrorisme dans tout le Sahel. Au-delà de la Libye et de l'Afrique, les pays comme l'Irak interpellent également. Les anciens militaires du régime de Saddam Hussein se retrouvent actuellement dans le cyclone des troubles pas seulement en Irak mais aussi en Syrie, voire ailleurs. En somme, partout dans le monde, la prise en charge des militaires et combattants des régimes déchus ou des rebellions qui acceptent de négocier la paix comme en Colombie, reste une énigme qu'on ne saurait négliger et à laquelle il faut impérativement trouver de solutions durables.

Le DDR en République Démocratique du Congo nous intéresse particulièrement surtout que les groupes armés concernés ne cessent de se métamorphoser en réinventant la menace qu'ils représentent. Avant d'examiner le programme actuel du DDR et les défis auxquels il est confronté, il nous paraît impérieux de revisiter l'itinéraire de l'ensemble du processus DDR, en cherchant à savoir comment il a évolué, quelles sont les acquis et les leçons à capitaliser, particulièrement en rapport avec les enjeux actuels.

II. LE PROCESSUS DDR EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, HIER ET AUJOURD'HUI

Le processus DDR en République Démocratique du Congo n'est pas à considérer de manière isolée de l'ensemble de l'environnement sécuritaire, politique, économique et socio-culturel dans lequel il s'exécute. En effet, c'est dans la suite de la mise en œuvre de l'accord global et inclusif de Sun City qu'il va connaître ses premiers pas. La mise en place de ses organes de mise en œuvre, à savoir le Comité Interministériel-DDR et la CONADER interviendra,

un peu plus tard, en décembre 2003³¹. L'institution de son programme national, à savoir le PN-DDR, attendra encore dix mois soit en octobre 2004³². Ses débuts furent difficiles. Et depuis lors, il n'a cessé de connaître plusieurs réajustements³³.

Dans l'ensemble, son évolution a suivi et continue à suivre la courbe de l'histoire du pays. En effet, la fin de sa première phase en 2006 coïncide avec la fin de la transition politique post-conflit et l'organisation des élections de 2006. La fin de la deuxième phase intervient en fin 2011, pratiquement dans le délai de l'organisation des nouvelles élections en fin 2011. La troisième phase, le DDR III, commence à 2012-2013 et se termine à 2018, soit encore à l'occasion de l'organisation des élections de 2018 desquelles est issue l'alternance politique actuelle. La mise en place du programme actuel, le P-DDRCS, s'inscrit dans cette alternance. Ses préparatifs débutent en 2019 et est institué en 2021³⁴, en remplacement du PN-DDR et du STAREC³⁵.

Il importe de constater que ce nouveau programme DDR, nouvelle formule, bénéficie d'une grande publicité médiatique, vanté comme clé à l'énigme DDR en République Démocratique du Congo. Il est pratiquement exposé comme étant un trait de rupture avec les aléas d'un « *DDR d'urgence* », démodé, mais aussi comme tremplin de dépassement des limites et d'ouverture de nouveaux horizons. La prise en compte de la base communautaire dans la réinsertion des démobilisés mais aussi de la dimension relèvement communautaire se trouve être sa principale originalité. Néanmoins, un simple regard historique rappelle que le PN-DDR ainsi que le STAREC avaient aussi été plébiscités, à leurs temps de naissance et de jeunesse. Au moment où le nouveau programme DDR est en train de se mouvoir, un point de situation s'impose sur le PN-DDR, dont il a hérité les acquis, et ce, afin de le conforter dans ses ambitions de réussite.

³¹ Le CI-DDR avait été créé par le Décret n°03/041 et la CONADER par le Décret n°03/042 tous deux le 18 décembre 2003

³² Le Décret N°04/092 du 16 octobre 2004 qui l'institue lui confère le monopole en tant que « *cadre unique de toutes les activités de démobilisation et de réinsertion sur l'ensemble du territoire national* ». Lire PN-DDR, Point 49, page 13

³³ Il s'agit notamment de : (i) la suppression de CGFDR en avril 2005, (ii) l'intégration du KPMG, (iii) l'abrogation de la CONADER et son remplacement par l'UEPN-DDR en juillet 2007, (iv) l'élargissement du Comité International-DDR en 2007, (v) l'avènement du STAREC en 2009 et dernièrement, en 2019, le remplacement du PN-DDR par le P-DDRCS.

³⁴ Il est institué par l'Ordonnance n°21/038 du 04 juillet 2021 portant création, organisation et fonctionnement du P-DDRCS

³⁵ Le STAREC veut dire Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés

2.1. L'itinéraire d'un processus mal parti

- Les éléments de la première phase du PN-DDR 2004-2006

Le Programme national-DDR (PN-DDR) couvre la période entre 2004 et 2018 de l'ensemble du processus DDR en République Démocratique du Congo, autrement dit depuis la transition postconflit consécutive à l'accord global et inclusif de Sun City. Le Starec qui lui est associé n'est qu'un input de parcours intervenu en 2009.

Il importe de signaler qu'avant son institution comme programme national par le Décret N°04/092 du 16 octobre 2004, il y avait déjà eu d'autres initiatives. Citons, à titre illustratif, le programme pilote de la démobilisation et de la réinsertion dit « PDR » qui avait pour agence d'exécution, le Bureau National de Démobilisation et de Réinsertion (BUNADER), mis en place par l'arrêté n°001/2001 du 13 janvier 2001. Et avant cet arrêté, il y avait également, pour la même cause, le Décret n°066/200 du 09 juin 2000 portant démobilisation et réinsertion des groupes vulnérables au sein des forces combattantes.

Par rapport à ces initiatives embryonnaires, la particularité du PN-DDR avait consisté à se focaliser, dans le cadre de l'accord de paix de Sun City, aux seuls combattants issus de rebellions et groupes armés alors qu'avant certaines catégories des combattants qui n'étaient pas considérées comme faisant partie des groupes vulnérables, n'étaient pas, eux, pris en compte. Aussi, après l'accord de paix de Sun City, l'élaboration des procédures du DDR au niveau des Nations Unies venait d'évoluer, avec la sortie des normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration (IDDRS).

En tenant compte de l'effectif global de combattants à traiter dans le cadre de l'après-guerre en 2003, la complexité de leur regroupement, de leur désarmement, de leur triage et de leur réintégration, dans un pays aux dimensions continentales, Corrado Scognamillo et Helder Costa ne s'étaient pas empêché à affirmer, non sans raison, que depuis la deuxième guerre mondiale ce programme reste le plus grand programme national DDR³⁶. En effet, quand le PN-DDR avait été mis en place en 2004, les combattants des différents mouvements rebelles et groupes armés étaient déjà en attente depuis le début de la transition politique en 2003. Cette longue attente de début des opérations DDR avait constitué le premier handicap au processus. Le deuxième qui suivra est la communication à la planification du processus, des fausses données sur les effectifs réels de combattants attendus, étant donné que les différents chefs voulaient profiter du volume des combattants pour pouvoir se positionner politiquement. Les prévisions de départ étaient ainsi surestimées

³⁶ C. SCOGNAMILLO et H. COSTA., *Le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR)*, Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Stratégiques, Paris, 2009, Document en ligne www.esp.org

en telle enseigne que le programme était parti d'un effectif global de 340.000 jusqu'à être rabattu à 300.000.

Dans ces prévisions de 300.000 combattants, 120.000 combattants adultes et 30.000 enfants, devaient être démobilisés et réintégrés dans la vie civile tandis que le 50% restant devait servir de base à la formation de la nouvelle armée intégrée. Pour le DDR, la Banque Mondiale et le MDRP³⁷ avait accordé un don de l'ordre de 200 millions de dollars américains pour soutenir le processus DDR qui était, dans leur conception, « *un projet d'urgence* » et qui devait, à ce titre, se clôturer à la fin de la période de transition en fin 2006. Malheureusement, en arrivant à cette échéance, il y restait encore à faire. Les différents rapports de l'UEPN-DDR³⁸ indiquent globalement, que sur les 300.000 combattants, 189.463 avaient été traités, soit 63,2%. En rapport avec la DDR, 103.221 avaient été démobilisés soit 86% et seulement 44.816 soit 43,4% avaient été déclarés réinsérés. En ce qui concerne les enfants associés aux forces et groupes armés, 27.693 avaient été démobilisés soit 92,3%. Et dans le même registre, près de 40.000 démobilisés n'avaient pas pu être évacués des centres d'orientation. Ils y étaient restés en attente. En plus, sur le terrain, comme nous l'avons relevé, les groupes armés ne cessaient de repousser, en d'autres termes, la demande en DDR ne faisait que se réactualiser et s'accroître.

En fin 2006, les bailleurs de fonds, à savoir la Banque Mondiale et le MDRP, avaient réalisé que le programme DDR exécuté par la CONADER posait problème. Les critiques contre cette agence d'exécution devenaient de plus en plus exacerbées, notamment celles liées à la mauvaise gestion. Plusieurs imprévus budgétaires étaient relevés dont ceux du se rapportant au coût du transport aérien des combattants qui avaient être déplacés pour être traités dans de centres d'orientations se trouvant également à de distances très éloignées. Une fois la démobilisation terminée, ils étaient, encore appelés à être déplacés des centres d'orientation vers leurs milieux d'installation, de formation professionnelle et de réinsertion sociale et économique. Ce laborieux exercice, sur l'ensemble du pays, avait lourdement pesé dans la balance, au-delà des prévisions de départ. C'est dans ce cadre que les bailleurs de fond avaient décidé la suspension du financement du DDR, en conditionnant la poursuite de sa participation au processus, (i) par le remboursement d'un montant de près de 6,8 millions de dollars des dépenses jugées non éligibles, (ii) par l'abrogation pure et simple de la CONADER et son remplacement par une nouvelle unité d'exécution ainsi que (iii) par l'élargissement du Comité

³⁷ Par MDRP, il faut attendre Multi-Country Demobilization and Reintegration Program qui est une initiative d'appui au DDR en Afrique. En rapport avec le financement de 200 millions de dollars américains, cette initiative avait contribué pour la moitié soit pour 100 millions.

³⁸ UEPN-DDR, *Rapport annuel exercice, 2010*, Kinshasa, 2011

Interministériel-DDR, aux autres ministères, en l'occurrence celui de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement.

- *La relance et la deuxième phase*

En juillet 2007, la CONADER fût effectivement abrogée et remplacée par une nouvelle unité, l'UEPN-DDR³⁹, le montant des dépenses non éligibles remboursé. La relance du processus fut obtenue en août 2008 avec un don additif de l'ordre de 50 millions de dollars américains mais ne sera effective qu'à partir d'avril 2009. Aussi, dans le cadre de cette relance, la Banque Africaine de Développement (BAD) s'était ajouté aux bailleurs de fonds en accordant un don de l'ordre de 22,5 millions de dollars, faisant ainsi monter l'enveloppe à 72,5 millions. C'est dans ce contexte que s'ouvrira bonnement non seulement la relance mais aussi l'amorce de la deuxième phase du PN-DDR dont la clôture interviendra au mois de septembre 2011, pratiquement dans la veille des nouvelles élections.

Pendant cette deuxième phase, les opérations DDR qui étaient déjà à l'arrêt avaient repris avec un effectif de 16.914 traités en 2009 pour atteindre, en fin 2011, seulement 18.071 bien loin des prévisions de départ de l'ordre d'un traitement de 98.703 combattants, soit seulement 18,3%. Encore ici, il sied de relever que la même tare de surestimation des statistiques étaient revenue. En fait dans les négociations en vue de postes politiques, le poids du groupe armé s'évaluait par rapport au volume de ses effectifs.

En effet, l'année 2009 qui est celle de la relance, avait été particulièrement marquée par les accords de paix du 23 mars 2009⁴⁰ et la mise en place du programme Starec (juin 2009) qui, d'une part, avait constitué de cadre d'exécution des résolutions de ces accords conclus à Goma entre les gouvernements et les groupes armés, et qui, d'autre part avait récupéré les acquis du programme Amani Leo que sous-tendaient les Actes d'engagement de Goma de février 2008. Ce nouveau développement du contexte sécuritaire avait occasionné l'arrivée de combattants issus des groupes armés, nouveaux candidats au processus DDR, mais non planifiés par la relance et voire par la deuxième phase. En somme, leurs effectifs étaient de l'ordre de 12.571 dont 88,4% revenant à la seule province du Nord-Kivu⁴¹.

³⁹ Ordonnances n°07/056 du 14/07/2007 portant abrogation du Décret n° 03/042 du 18/12/2003, portant création, organisation et fonctionnement de la CONADER et n° 07/057 du 14/07/2007 portant création, organisation et fonctionnement de l'UEPN-DDR

⁴⁰ Le 23 mars 2009, il avait eu deux types d'accords de paix. Le premier entre le Gouvernement et le CNDP. Le deuxième entre d'une part le gouvernement et les groupes armés du Nord-Kivu, et d'autre part entre les Gouvernement et les groupes du Sud-Kivu.

⁴¹ De cet effectif, le CNDP, le principal groupe armé du Nord-Kivu, à cette époque disposait, à lui seul, de 6.189 soit 49,2% du total et les divers autres groupes signataires des accords du 23 mars 2009 de 4.928 soit 39,2%. Ceux du Sud-Kivu n'étaient qu'à 1.385 soit 11% et les Mai-Mai

Par rapport à cette nouvelle donne sécuritaire, il y a lieu de signaler que le statut d'être du PN-DDR comme « *cadre unique du DDR* » va se devoir être relativisé. En effet, le Starec qui dispose, également, dans ses attributions, le DDR, va faire impliquer le PNUD dans les opérations. Ce dernier va s'occuper particulièrement de la prise en charge des démobilisés qui ne répondaient pas au protocole très restrictif du PN-DDR⁴². Dans l'ensemble, la deuxième phase va enregistrer un effectif global de 30.642 combattants traités en couplant les réalisations obtenues aussi bien par le PN-DDR que par le STAREC.

Une autre originalité de la deuxième phase se rapporte à la réinsertion des démobilisés. La stratégie basée sur une approche individuelle privilégiée, entre 2004 et 2006, ne va plus être encouragée. Les initiatives d'une réinsertion communautaire vont être développées, particulièrement dans le cadre du financement de la Banque Africaine de Développement⁴³. C'est dans cette dynamique qu'il faut situer, entre autres, l'expérience de la réinsertion communautaire des démobilisés à travers les fermes agricoles pilotes -FAP- qui avaient mis les démobilisés en association avec les membres de communautés d'accueil, tout en intégrant la réhabilitation des infrastructures dans les milieux de réinsertion.

Ce processus de réinsertion communautaire va, tant soit peu, contribuer à corriger les perceptions négatives de l'accompagnement des démobilisés, qui était considéré, dans certaines localités, comme une injuste gratification aux anciens combattants, anciens membres de groupes armés, auxquels sont restés collés l'image d'auteurs de désordre pendant la période des hostilités. Au Nord-Kivu, en Ituri et au Sud Kivu, les traces des réalisations de ces fermes agricoles pilotes sont encore perceptibles et témoignent de l'efficacité de cette approche communautaire. Il y a lieu de signaler que la demande d'une approche communautaire remonte déjà en 2007 et que le PN-DDR, dans son expérience, a eu à matérialiser certains projets dans cette approche.

- *La troisième phase ou le DDR III*

La troisième phase du PN-DDR, le DDR III, commence théoriquement à partir de 2012, après la tenue des élections de 2011. Malheureusement, au mois d'avril, une nouvelle guerre, menée par le CNDP qui va se muer en M23, éclate au Nord-Kivu, rompant l'accalmie obtenue à partir de 2009, suite aux accords

du Maniema de seulement 69 soit 0,6%. Lire CONOIR, Y., (en collaboration avec l'équipe d'évaluation de l'UEPN-DDR), *Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (PNDDR), Evaluation finale indépendante*, septembre 2011, Rapports UEPN-DDR, Kinshasa, septembre 2011, p.28

⁴² Par protocole restrictif, nous entendons les critères d'éligibilité comme combattant un homme -une arme. Dans les groupes armés, ce critère ne s'applique pas à tous les combattants.

⁴³ L'intervention de la BAD va s'exécuter par l'UEPN-DDR à travers un projet spécifique dénommé PARSEC (Projet d'Appui à la Réinsertion Socio-Economique Post-Conflit)

du 23 mars 2009. Cette guerre va bloquer et retarder les activités du DDR III, notamment en Territoire de Rutshuru où la ferme agricole pilote de Nyongera va pratiquement être sabotée⁴⁴. Le DDR III ne sera effectif qu'à partir de 2013-2014 après cet autre épisode de la guerre.

A ses débuts, le DDR III se voulait être une phase véritablement corrective et, à ce titre, voulait apporter quelques changements, dont notamment :

- La mise en place de centres de préparation à la réintégration (CPR) pour une formation semi-classique des démobilisés selon les filières choisies ;
- La prise en compte des dépendants sous le vocable « bras valides » ;
- La prise en compte des membres des communautés d'accueil dans la réinsertion des démobilisés ;
- L'attribution des projets de prise en charge des bras valides et membres des communautés d'accueil à des structures d'encadrement locales ;

Sur le terrain, en 2013, la cartographie du DDR sur l'ensemble du territoire national venait de se reconfigurer. Le phénomène « démobilisés » va pratiquement se cristalliser au Nord-Kivu. Cette tendance se dégage clairement dans le rapport de l'UEPN-DDR pour l'exercice 2016. En effet, en République Démocratique du Congo, le Nord-Kivu était passé pour la première province à forte concentration de démobilisés alors qu'elle était deuxième à la fin de la première phase en fin 2006, derrière la Province Orientale, et troisième à la fin de la deuxième, en fin 2011, derrière la Province Orientale et le Katanga. En 2016, il avait à lui seul, plus de la moitié de tous les démobilisés inventoriés dans le pays, à savoir 2.811 démobilisés sur un total de 4.800 soit 58,56 %. Il était suivi du Sud-Kivu venant, bien loin, en deuxième position, avec 871 démobilisés soit 18,15%, de l'Ituri avec 414 soit 8,63%⁴⁵. Globalement, en fin 2016, l'Ouest du pays était presque dégarni du phénomène « démobilisé » alors qu'à l'Est du pays, particulièrement au Nord-Kivu, il avait continué à poser problème comme question d'ordre public, de paix et de sécurité.

En fin 2018, le résultat du DDR III était plus que décevant⁴⁶. Les combattants qui avaient été acheminés aux centres de préparation à la réintégration de Kota Koli, Kitona et Kamina, étaient presque abandonnés. Les conditions de vie dans ces trois centres étaient décriées pas seulement par les démobilisés qui avaient multiplié, entre 2014-2015, de manifestations de protestation, mais aussi par l'opinion. Le gouvernement finira par procéder à la fermeture du centre de Kota Koli où la tension était beaucoup plus vive. Aussi, les démobilisés qui

⁴⁴ Cette ferme reste en ruine jusqu'aujourd'hui.

⁴⁵ UEPN-DDR, *Rapport annuel 2016*, Kinshasa, 2017.

⁴⁶ En termes de bilan, le Nord-Kivu avait enregistré, entre 2013 et 2018, un résultat sommaire de 2.278 démobilisés. Antenne UEPN-DDR-Nord-Kivu, *Rapport circonstancié*, Goma, 2020.

étaient évacués de centres pour leur réinsertion, étaient, eux aussi abandonnés, en cours de route sans pour autant atteindre leurs destinations finales.

C'est dans ce contexte difficile qu'est arrivé le nouveau programme DDR qui est venu mettre fin pas seulement au DDR III, mais à tout le programme PN-DDR et même au Starec.

2.2. Du PN-DDR au P-DDRCS

La mutation du PN-DDR au P-DDRCS s'est effectuée dans un contexte particulier, celui de la dynamique de l'après élections de 2018. Déjà à partir de 2019, sur le terrain, au Nord-Kivu et au Sud-Kivu, il s'était observé des initiatives en guise de demandes d'un nouveau type de DDR, le DDR III s'étant essoufflé devant l'afflux des combattants de groupes armés qui ne cessaient de se rendre, dans l'espoir d'un nouveau départ que les nouvelles institutions issues des élections mettraient en route. Le centre de Mubambiro, en territoire de Masisi, au Nord-Kivu, par exemple, avait accueilli plus de 1.500 combattants qu'il fallait prendre en charge malheureusement sans une quelconque intervention substantielle du DDR III. Les deux gouverneurs, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, avaient ainsi mis en place une commission interprovinciale d'appui au processus de sensibilisation, du désarmement, démobilisation et réinsertion communautaire (CIAP-DDRC)⁴⁷. Le P-DDRCS qui n'intervient qu'en 2021, rencontre ainsi un terrain disposé. Seulement, la grande question reste de savoir, avec ce nouveau programme, qu'est ce qui a réellement changé ? Et, dans cette nouvelle étape du processus DDR, quelles sont les pesanteurs ? Sont-elles les mêmes par rapport à celles qui avaient plombé l'ancien programme ? Quelles perspectives envisagées ?

Regard sur les principales innovations et les contraintes

Contrairement à l'ancien programme, le PN-DDR, qui a fonctionné, tout au long de son existence, comme « *projet d'urgence* », auprès des bailleurs de fonds, le P-DDRCS poursuit directement, quant à lui, l'objectif de la stabilisation, du relèvement communautaire, de la résolution des conflits, de cohésion sociale mais aussi celui de la justice transitionnelle. Cette perspective reste une innovation majeure dans la mesure où les programmes antérieurs se limitaient, dans le cadre de la réinsertion socio-économiques des démobilisés, aux projets à court terme sans pour autant disposer de mécanismes de leur suivi, une fois qu'ils soient sortis du programme. La phase post-PN-DDR ou post-Starec n'étaient pas pris en compte. Sur le plan institutionnel, il n'a pas existé des mécanismes qui devaient s'assurer, aussi bien au niveau national que

⁴⁷ L'arrêté interprovincial n°19/001/CAB/GP-NK/GP-SK/2019 du 21 mai 2019 portant création, organisation et fonctionnement de la commission interprovinciale d'Appui au Processus de Sensibilisation, Désarmement, Démobilisation et Réinsertion Communautaire (CIAP-DDRC). Cette commission va disparaître avec la mise en place du P-DDRCS en juillet 2021.

provincial, de leur devenir ainsi que de leur intégration effective dans la société.

Aussi, ce nouveau programme s'adresse également aux combattants étrangers qui étaient jusque-là gérés par le DDRRR⁴⁸ et non par le DDR exécuté le PN-DDR. Il intègre également dans son domaine d'intervention la lutte contre le financement de groupes armés, les trafics des armes, la lutte contre les mouvements d'extrémisme violent et du terrorisme. Cette large ouverture se démarque du PN-DDR qui avait laissé aux programmes spécifiques toutes ces questions subsidiaires à son objet.

En effet, dans son approche, ce nouveau programme se veut global et participatif, ambitionnant de tout faire « avec la communauté, dans la communauté, pour la communauté et par la communauté »⁴⁹. Il adopte également une perspective décentralisée qui prend en compte les contingences locales dans la prise de décisions stratégiques et opérationnelles.

Le P-DDRCS est placée directement sous l'autorité du Président de la République de qui la coordination nationale reçoit les orientations et à qui elle rend compte. Le PN-DDR était, en ce qui le concerne, sous la tutelle du Ministère de la Défense qui présidait le Comité-Interministériel du DDR. A ce titre le Ministre de la Défense était redevable auprès du Parlement en ce qui concerne le DDR. Dans ce nouveau cas de figure, les mécanismes de contrôle devraient être définis.

Sur le registre des contraintes, il y a lieu de relever que la détérioration du contexte sécuritaire reste le principal goulot d'étranglement. Le rebondissement du M23, les massacres de l'ADF au Nord-Kivu et en Ituri, l'activisme de groupes armés sont autant de facteurs qui sont là et qui peuvent, comme cas de forces majeures, gêner, voir bloquer ce nouveau programme qui reste subordonné au rétablissement de la paix.

L'autre contrainte majeure susceptible d'entraver la mise en œuvre de cet ambitieux programme reste aussi la dépendance au financement extérieur dont a longtemps souffert le processus DDR depuis ses débuts. Les Bailleurs de fonds ne livrent pas un « chèque à blanc ». Dans tous les cas, les appuis financiers aux différents programmes nationaux sont toujours assortis d'un certain nombre de conditions fixées à l'occasion des négociations de l'accord de don, certaines, malheureusement, n'englobent pas la réalité du terrain. A titre d'exemple, le PN-DDR avait du mal à se doter d'une définition opérationnelle du « combattant » qui devait tenir compte de la dimension socio-anthropologique des groupes armés. Le principal critère d'« un homme - une

⁴⁸ Le DDRRR veut dire Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réintégration et Réinstallation. Il a été jusque-là le pendant du DDR qui s'occupe de combattants étrangers.

⁴⁹ P-DDRCS, *Stratégie nationale...*op.cit, p.15

arme » n'était pas réaliste. Mieux l'entendement même de ce que c'est « *une arme* », diffère quand il s'agit du contexte de groupes armés. Il est de même de la définition de « *la réinsertion sociale* » ou de « *l'intégration sociale* » qui est plus technique et administrative que sociologique dans le protocole du PN-DDR. C'est même à ce sujet que Beatrice Poulligny⁵⁰, critiquant les normes intégrées du DDR des Nations Unies, note que le DDR « *doit plutôt intégrer les différentes dimensions des problèmes qui se posent dans l'après-guerre et être désormais abordé comme une ingénierie sociale et politique* ».

III. LES DÉFIS ACTUELS ET LES PERSPECTIVES D'AVENIR DU P-DDRCS

Le nouveau programme P-DDRCS, mis en place depuis bientôt deux ans, vient répondre à une demande qui s'était déjà exprimée dans le processus du DDR, particulièrement à partir de 2007, juste après la première phase du PN-DDR. Cette demande s'est construite au fil du temps avec les divers inputs qui ne cessaient de rappeler l'urgence d'un processus DDR repensé qui doit s'inscrire dans la durée en intégrant les réalités locales.

Dans le contexte actuel, plusieurs défis à relever se trouvent sur son chemin. En premier lieu, le contexte sécuritaire encore dominé par des groupes armés qui deviennent de plus en plus organiques à la crise. En effet, devant l'incapacité d'y mettre fin et de restructurer l'administration du territoire national, la tendance à « *vouloir faire avec* » ou à « *positiver* » leurs actions quand celles-ci servent une cause politique souhaitée, se dessine dans les débats au sein des institutions nationales. Le dernier en date est celui autour du projet de loi sur la « *réserve armée de la défense* », qui a eu lieu au sein de l'Assemblée Nationale, au mois d'avril. Les Députés qui ont soutenu les groupes armés identifiés comme « *patriotes* » étaient assez applaudis. Tous avaient proposé le recyclage de cette catégorie des groupes armés au sein de corps de réservistes à créer. A ce propos, le P-DDRCS, dans son approche globale, devra s'inscrire autrement dans le registre de la réforme du secteur de sécurité (RSS), pas seulement comme simple phase transitoire de pré-réforme⁵¹ mais de plus en plus comme élément de la réforme même. Cette exigence demande que dans l'élaboration de son plan opérationnel, les aspects comme ceux liés à l'obtention de résultats qui se voudraient durables ne soient pas seulement

⁵⁰ B. POULLIGNY, *Les anciens combattants aujourd'hui. Désarmement, démobilisation et réinsertion*, Paris, CERI et SDN, septembre 2004, p. 42, p.43 et p. 49.

⁵¹ MBELA HIZA, « La réforme du secteur de sécurité (RSS) en République Démocratique du Congo », in PREGESCO et SERACOB (sous la coordination), *Consensus intégrés de Sun City, 10 ans après, Trois journées de réflexion*, Rapport des Travaux, Kinshasa, du 11 au 13 avril 2013, pp. 32-33.

concentrés dans le dernier R, à savoir la réinsertion, mais qu'ils partent déjà, en amont, du désarmement et de la démobilisation.

L'autre défi en rapport avec la question de groupes armés concerne l'ambition du P-DDRCS d'aborder la thématique « extrémisme violent » et « terrorisme ». L'ADF ou mieux l'ADF/MTM est identifié comme groupe terroriste. Le PN-DDR que le P-DDRCS vient de remplacer n'était pas outillé au traitement de combattants radicaux issus des groupes armés terroristes. L'actuel programme doit élaborer un protocole DDR spécifique à cette catégorie de combattants. Leur désarmement, démobilisation et réinsertion ne saurait être le même que celui qui est standard. Sont aussi à ranger dans cette préoccupation, tous les autres combattants récidivistes qui dans le cercle vicieux que Prosper Nzekani a dénoncé à savoir « *groupes armés-DDR/Intégration militaire-groupes armés* ». Un combattant qui a déjà tout suivi et qui revient à chaque DDR pour suivre le même processus ne devrait pas être traité à la même enseigne que les autres.

L'autre plus grand défi reste l'autonomie financière du programme. Le P-DDRCS, dans sa formulation actuelle et son ambition de stabilisation, reste un programme stratégique pour le pays et voire pour la sous-région. L'engagement politique à sa faveur doit se refléter non seulement dans la définition de sa politique mais aussi dans son financement.

EN GUISE DE CONCLUSION

En cette période de l'alternance et dans la veille de prochaines élections, le nouveau programme DDR, le P-DDRCS reste, au regard de ses ambitions et de sa stratégie nationale, un outil majeur pour la paix, la sécurité et la stabilisation dans une perspective durable. En effet, il est une nouvelle initiative après d'autres, avant lui, s'étant heurté à la dureté de la réalité de groupes armés qui ne cessent de se refaire en dépit de multiples accords de paix.

Le présent article a commencé par attirer l'attention sur la réalité de groupes armés dans la partie Est de la République Démocratique du Congo, avant d'aborder, dans ses grandes lignes, comment le processus DDR qui s'était attaqué à ce phénomène était lui-même mal parti. Et que tout au long de son évolution, il a accompli quelques réalisations et a eu à faire à des éprouvantes difficultés principalement liées au contexte sécuritaire toujours critique mais aussi à sa dépendance au financement extérieur venant de bailleurs de fonds, tels que la Banque Mondiale, le MDRP et la Banque Africaine de Développement. Nous avons relevé que cette dépendance avait dicté au programme national DDR son protocole DDR qui, malheureusement, n'intégrait pas les réalités locales et la demande d'une réinsertion communautaire.

L'article a également rappelé que le processus DDR amorcé à partir de 2004 jusqu'à la mise en place de l'actuel programme, le P-DDRCS, n'a pas été un processus isolé mais plutôt lié à l'évolution de la société congolaise de l'après-guerre au sein de laquelle il a été mis en œuvre. Principalement piloté par le PN-DDR entre 2004 et 2020, ce processus a eu ses hauts et ses bas, dans un contexte d'après-guerre dominé par de conflits et situations de guerres cycliques qui ont persisté après l'accord de paix historique de Sun City. Sur base des leçons de l'expérience passée, le P-DDRCS est appelé à affronter autrement les défis actuels liés à la problématique de groupes armés qui ne cessent de se métamorphoser et qui, aujourd'hui, comptent, dans ses rangs, des groupes armés radicaux et terroristes.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

1. MINANI BIHUZO, R., *Du pacte de stabilité de Nairobi à l'acte d'engagement de Goma. Enjeux et défis du processus de paix en RDC*, CEPAS/RODHECIC, Kinshasa, 2008, 358 p.
2. NZEREKA MUGHENDI, Nissé, *Guerres récurrentes en République Démocratique du Congo. Entre fatalité et responsabilité*, L'Harmattan, Paris, 2010.
3. POULIGNY, B., *Les anciens combattants aujourd'hui. Désarmement, démobilisation et réinsertion*, Paris, CERI et SDN, septembre 2004.
4. STEARNS, J. et alii, *Armée nationale et groupes armés dans l'est du Congo: Trancher le nœud gordien de l'insécurité*, Rift Valley Institute, Nairobi, 2013, 108 p

II. ARTICLES ET REVUES

1. MBELA HIZA, « La réforme du secteur de sécurité (RSS) en République Démocratique du Congo », in PREGESCO et SERACOB (sous la coordination), *Consensus intégrés de Sun City, 10 ans après, Trois journées de réflexion*, Rapport des Travaux, Kinshasa, du 11 au 13 avril 2013, pp 32-33
2. NZEKANI, NZEKANI ZENA, P., « Leçons et limites du DDR en Afrique », in *Bulletin de la sécurité africaine*, N°24, janvier 2013
3. PALUKU SYAYIPUMA, N. et THSIBWABWA KUDITSHINI, J., « La République Démocratique du Congo après Mobutu : Un Etat désintégré ? Eléments pour la réinvention d'un nouvel Etat », in *Cahiers Congolais de Sociologie et d'Anthropologie*, n°3-4, Kinshasa, 2004.
4. SEMATUMBA, O., « Les mines de l'Est de la RDC : peut-on sortir de la logique de la criminalisation ? » in Pole Institute, *Les minerais de « sang » : un secteur économique criminalisé à l'Est de la RD Congo*, Dossier N°08, Pole Institute, novembre 2010.
5. VILLERS, G. (de), « Les conflits armés de l'après-guerre », in S. MARYSSE et J. OMASOMBO TSHONDA, (sous la direction), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*, Cahiers Africains n°80, L'Harmattan, Paris, 2012, pp. 215-237.

III. MEMOIRES ET THESES

1. BYABUZE, Paul, *Kivu montagneux, espace vital ou champ de bataille. Approche géopolitique économique pour une paix durable*, Thèse de doctorat en Sciences politiques et administratives, Inédite, FSSAP/UNIKIN, Octobre 2022, 367 p.

2. MBURA MBAHIKYA, A., *Etat et violences politiques dans le processus de l'exploitation des ressources naturelles. Le congo-Kinshasa à l'épreuve des réseaux de prédation minière sous les guerres de libération-rectification*, Mémoire de DEA, Inédit, FSSAP/UPN, Kinshasa, 2016-2017, 379 p.
3. MBURA MBAHIKYA, A., *Gouvernance minière et Gouvernamentalité de la violence prédatocratique. L'Etat entre souveraineté permanente sur les ressources naturelles et économie politique de guerres au Nord-Kivu*, Thèse de doctorat en Sciences politiques et administratives, Inédite, FSSAP/UNIKIN, Octobre 2021, 563 p.

IV. NOTES DE COURS

1. MWENE BATENDE, *Théories des organisations*, Notes de cours, Troisième cycle en Sociologie, FSSAP/UNIKIN, 2020

V. RAPPORTS ADMINISTRATIFS

1. CONOIR, Y., (en collaboration avec l'équipe d'évaluation de l'UEPN-DDR), *Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (PNDDR), Evaluation finale indépendante*, septembre 2011, Rapports UEPN-DDR, Kinshasa, septembre 2011,
2. UEPN-DDR, *Rapport annuel exercice, 2010*, Kinshasa, 2011
3. UEPN-DDR, *Rapport annuel 2016*, Kinshasa, 2017

VI. AUTRES DOCUMENTS

1. P-DDRCS, *Stratégie nationale pour la mise en œuvre du programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation*, Document inédit, Kinshasa, Mars 2022,
2. PROGRAMME NATIONAL DE DESARMEMENT, DEMOBILISATION ET REINSERTION, Document inédit, Kinshasa, 2004.

VII. WEBOGRAPHIE

1. HUGON, Philippe « les conflits armés en Afrique : Apports, Mythes et Limites de l'analyse économique », in <https://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2003-4-page-829.htm>
2. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « L'Est du Congo : Pourquoi la stabilisation a échoué ? », in *Briefing Afrique*, N° 91, Kinshasa/Nairobi/Bruxelles, 04 octobre 2012. Document en ligne sur <https://www.files.ethz.ch/isn/153632/b091-lest-du-congo-pourquoi-la-stabilisation-a-echoue.pdf#>
3. RHEIN, C. « Intégration sociale, intégration spatiale », in article en ligne sur <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2002-3-page-193.htm&wt.src=pdf>

4. SCOGNAMILLO, C. et COSTA, H., *Le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR)*, Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Stratégiques, Paris, 2009, Document en ligne www.esp.org