



Thinking Africa

NOTE DE RECHERCHE

**Gouvernance territoriale à l'épreuve des violences des groupes armés
dans la province de l'ituri - République démocratique du Congo.**

Par :

Jean Tsumbu Gboro¹, Augustin Kisembo Bitamara², Touré Maliaka Sefu³

Jean Tsumbu Gboro : Chef des travaux à l'Université de Bunia et doctorant à l'université de Kisangani. Ses recherches sont orientées dans les domaines de la sociologie des conflits armés et la Gouvernance territoriale ;

Augustin Kisembo Bitamara : Chef des travaux à l'Université de Bunia. Son champ de recherche couvre le domaine de la sociologie des conflits armés ;

Touré Maliaka Sefu : Chercheur Indépendant, prépare une thèse sur les négociations politiques de paix dans l'espace politique congolais.

Résumé

Il y a plus d'une décennie que les violences armées dans la partie Est de la République démocratique du Congo (RDC) ont brisé les spéculations tacites en devenant celles plus meurtrières et qui consomment en flammèche singulière le pouvoir public légalement investi.

En vue d'endiguer toutes ces rebellions, il a été élaboré des stratégies assises sur une gouvernance sécuritaire de proximité. Pour sa matérialisation, le Premier ministre Matata Ponyo Mapon, a institué par le décret n°13/041 du 16 septembre 2013 des conseils locaux pour la sécurité de proximité. Ce décret détermine leur organisation et leur mode de fonctionnement.

Cependant, huit ans après la publication de ce décret, la province de l'Ituri, une des composantes politico-administratives de l'Est de la RDC, demeure le théâtre de conflits intermittents. Dans cette optique, ce papier vise à expliquer les raisons de la recrudescence de la violence perpétrée par des groupes armés, nonobstant la mise sur rail d'une gouvernance sécuritaire de proximité comme stratégie élaborée. Par ailleurs, il est proposé de formuler d'autres stratégies pour restaurer l'autorité de l'État dans ces entités ciblées par des attaques meurtrières.

Contexte

La publication de cette note d'analyse politique s'inscrit dans une ambiance sécuritaire délétère, et ce, dans un contexte géopolitique régional tendu où les récentes violences armées de la Coopérative de Développement du Congo (CODECO), les exactions commises par les Banyabwisha apparentés aux Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda (FDLR) et les Bakonzo assimilés à l'Alliance de Forces Démocratiques (ADF) dans la région, celles perpétrées par les jeunes du Front Patriotique Intégrationniste du Congo (FPIC) dit « Tchini ya Kilima »⁵¹ et le recours à l'état de siège, paraissent contrarier la portée même du choix stratégique de la gouvernance sécuritaire locale pour la restauration de l'autorité de l'État dans cette partie du pays.

Idées majeures

- Confrontée à un problème d'insécurité grandissante, le Gouvernement congolais a instauré une administration de proximité qui prône le renforcement de l'autorité de l'État et qui sert d'instrument de consolidation de la paix, de la sécurité, de l'unité nationale et de centre d'impulsion pour la promotion de la décentralisation, de la démocratie et de

⁵¹ Tchini ya Kilima est l'un des groupements de la Chefferie de Andisoma, en Territoire d'Irumu où est né ce groupe armé.

la gouvernance en vue du développement à la base.

- Des années après, cette projection d'antan n'a eu de cessée de démontrer ses limites au point de pousser l'État à développer d'autres stratégies pour lutter contre l'insécurité et ses corollaires.

Problématique

- Comment expliquer les violences des groupes armés malgré la gouvernance sécuritaire de proximité instaurée ?
- Quelles sont les stratégies pour restaurer l'autorité de l'État dans ces entités ?

Mots clés : Gouvernance, Territoriale, Violence, Groupes armés, Ituri

Abstract

It has been more than a decade since armed violence in the eastern region of the Democratic Republic of the Congo (DRC) shattered unspoken speculation by becoming the deadliest and dizzyingly consuming legally vested public power.

With a view to stemming these rebellions born within the national territory, strategies have been developed based on local security governance. For its materialization, the Prime Minister Matata Ponyo Mapon created through the Decree no. 13 / 041 of

September 16th, 2013, community-based councils for local security. This decree determines their organization and their mode of operation.

However, eight years after the publication of this decree, the province of Ituri, one of the political and administrative components of Eastern DRC, remains submerged by intermittent conflicts. As such, this sheet attempts to explain the reasons for an upsurge in violence by armed groups despite the dismantling of local security governance as a strategy developed for these purposes. Beyond that, it proposes to formulate certain strategies to restore the authority of the State in these entities targeted by deadly attacks.

Keywords: Governance, Territorial, Violence, Armed groups, Ituri

Introduction

La gouvernance territoriale est un mode de gestion participative par lequel l'État confie aux Entités Territoriales⁵² la mission de veiller à la sécurité des personnes et de leurs biens. En vue de faire participer l'Administration territoriale à sa stratégie de renforcement de l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire national, le constituant

⁵² En RDC, les Entités Territoriales comprennent celles décentralisées (Ville, Commune, Chefferie, Secteur) définies par la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 ; et, celles déconcentrées (Territoire, Quartier,

Avenue, Groupement, Village) telles que fixées par la loi organique n°010/011 du 18 mai 2010. Ces dernières sont dépourvues de la personnalité juridique.

congolais a institué trois paliers de gouvernance : national, provincial et local.

La Constitution de la RDC du 18 février 2006 a consacré la décentralisation comme mode d'organisation et de gestion des affaires publiques. Les articles 203 et 204 de cette constitution repartissent les compétences entre le pouvoir central et les provinces. La loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 détermine la composition, l'organisation et le fonctionnement des Entités territoriales décentralisées. En outre, en vue de l'exécution de la politique nationale sur toute l'étendue du territoire national, la loi n°010/011 du 18 mai 2010 a fixé les subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces. Les entités territoriales déconcentrées y sont énumérées.

Dans son programme quinquennal 2012-2016, le Gouvernement s'est fixé entre autres objectif de poursuivre et de finaliser les réformes institutionnelles en vue de renforcer l'efficacité de l'État notamment par l'amélioration du processus décisionnel au sein des institutions, le processus de la décentralisation, la réforme de l'Administration Publique, la réforme de l'Armée, de la police et des services de sécurité, la promotion des droit de l'homme.

Sur le plan de la territoriale, le Gouvernement a projeté instaurer une administration de proximité qui restaure et renforce l'autorité de l'État et qui sert

d'instrument de consolidation de la paix, de la sécurité, de l'unité nationale et de centre d'impulsion pour la promotion de la décentralisation, de la démocratie et de la gouvernance en vue du développement à la base.

Ainsi, la réforme du système de sécurité a permis d'élaborer des stratégies visant à réduire sensiblement les cas d'insécurité par l'instauration d'une gouvernance sécuritaire de proximité. Pour sa matérialisation, le Premier ministre a créé par le décret n°13/041 du 16 septembre 2013 des conseils locaux pour la sécurité de proximité. Ce décret détermine leur organisation et leur mode de fonctionnement.

Huit ans après, les rues de Bunia et certaines agglomérations de la province de l'Ituri demeurent surabondées de personnes déplacées et de victimes de violences des groupes armés. Leur nombre est estimé à plus de 1 700 000 personnes dont 210 212 recensées, jusqu'en fin septembre 2020, dans différents sites de Bunia, de Djugu et de Mahagi⁵³. Le reste, orientés soit dans des familles d'accueil, soit comme réfugiés en Ouganda. Ce triste tableau invite à une série de questionnements, à savoir : comment expliquer ces violences des groupes armés malgré la gouvernance sécuritaire de proximité instaurée ? Quelles sont les

⁵³ Rapport de la Coordination provinciale de la protection civile de l'Ituri, septembre 2020

stratégies pour restaurer l'autorité de l'État dans un tel contexte ?

En guise d'hypothèses, on peut supposer que le choix stratégique et opérationnel pour la gouvernance sécuritaire local n'a pas été adapté au contexte sécuritaire de l'Ituri post -conflit armé (1999 à 2003). L'usage de la force, la réhabilitation de l'autorité coutumière, le redéploiement des troupes dans des entités stratégiques et la réhabilitation de la confiance populaire vis-à-vis des institutions étatiques sont autant des voies pour la restauration de l'autorité de l'État.

De manière générale, nous voulons démontrer les contours de l'échec de la mise en œuvre de la gouvernance sécuritaire locale. Plus spécifiquement il est question de :

- Evaluer la mise en œuvre de la gouvernance sécuritaire par la territoriale ;
- Dresser la cartographie actualisée des groupes armés des territoires de Djugu et Irumu
- Proposer les voies de sortie de crise et la restauration de l'autorité de l'État ;

Pour atteindre ces objectifs, le recours au modèle systémique d'Ira Sharskansk appuyé par l'analyse MOFF de Dayan s'est révélé d'une portée magistrale. De leur assemblage, il a été question d'identifier les

forces (mécanisme pour la gouvernance locale de sécurité de proximité) et les faiblesses (limites administratives de l'action administrative locale de sécurité) de la territoriale d'une part, les menaces sécuritaires (violences des groupes armés) et les opportunités (action militaire, état de siège) environnementales d'autre part.

La collecte des données et leurs interprétations ont été effectuées en se servant de sources documentaires, d'entretiens non structuré et d'une analyse du contenu ; ce qui a permis d'établir une corrélation entre besoin de la paix exprimé, réponse sécuritaire réservée et réaction environnementale.

Ainsi, ce papier est structurée en trois points : le premier porte sur l'exposé théorique de la gouvernance sécuritaire locale et sa mise en œuvre ; le deuxième est relatif à la cartographie des menaces sécuritaires et le troisième concerne les pistes de solution pour la paix durable.

I. GOUVERNANCE SECURITAIRE LOCALE

La gouvernance est un concept polysémique. Elle est entendue ici comme un ensemble des procédures institutionnelles, de rapports de pouvoir et de modes de gestion publics ou privés formels aussi bien qu'informels qui régissent l'action publique réelle⁵⁴. Cette perspective postule que les

⁵⁴Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, 5^e Ed., Paris, Armand Colin, 2001, p.126

instances politiques reconnues comme le sont l'État ou les organisations intergouvernementales ne détiennent pas le monopole de la conduite des affaires publiques. Elle établit l'idée que, dans des sociétés de plus en plus complexes et fragmentées sur le plan spatial, sectoriel et culturel, des mécanismes de pouvoir privés ou associatifs échappant aux institutions peuvent combler les carences de l'exercice vertical de l'autorité.

Selon P. Lascoumes et P. Le Galès, la gouvernance se réfère « *aux dynamiques multi acteurs et multiformes qui assurent la stabilité d'une société et d'un régime politique, son orientation et sa capacité à fournir des services et à assurer sa légitimité* ». Elle implique la conception des politiques publiques. Celles-ci sont « *le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale* »⁵⁵. Elles sont devenues incontournables et omniprésentes. Ces politiques touchent plusieurs secteurs de la vie dont la sécurité.

Avec le concept de gouvernance, il y a un retour évident vers la politique locale. En effet, l'affaiblissement de l'État-nation depuis l'ascension de la mondialisation, la perte du rôle central de l'État en matière de pilotage de l'action publique, ont entraîné la décentralisation du pouvoir étatique. Pour des

actions publiques efficaces, les États modernes s'associent de plus en plus avec les acteurs non étatiques pour la gestion de la chose publique à travers des accords de partenariat public-privé. Le secteur de la sécurité, jadis relevant du domaine de la souveraineté n'échappe pas à cette évolution. Quelle conception de la gouvernance sécuritaire ? A ce sujet, Bruno Poncelet⁵⁶ pense que la gouvernance sécuritaire est un danger pour la démocratie pour deux raisons :

En premier lieu, la sécurité est un droit démocratique fondamental : tout un chacun doit pouvoir mener sa vie à l'abri de la violence, en se sentant protégé par des lois et des services publics (Administration, forces de sécurité et de défense, cours et tribunaux...) visant à combattre les individus et des groupes criminels ;

En second lieu, les politiques sécuritaires et répressives doivent être contenues dans certaines limites. En effet, si les forces de police ont tout pouvoir, si l'État peut définir et réprimer le « crime » au gré de sa volonté, on est face à une tyrannie qui peut user de violence en toute impunité : intimidations politiques, arrestations arbitraires, tortures policières, disparitions d'opposants, etc.

En regard de ce qui précède, la constitution de la RDC consacre

⁵⁵Mény Y. et Thoenig J.-C, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 129.

⁵⁶ Poncelet B., « La gouvernance sécuritaire : un danger pour la démocratie ? » Novembre 2013 disponible sur

<http://www.cepag.be/publications/etudes>, consulté le 20 mai 2019

l'inviolabilité de droits à la sécurité quelles que soient les circonstances⁵⁷.

Annette Lohmann et Sebastian Sperling⁵⁸, par contre, soutiennent que seul un secteur sécuritaire gouverné et contrôlé de manière démocratique peut pallier les menaces réelles à la sécurité des citoyens. La paix, la sécurité et la démocratie étant interdépendantes. Seul un environnement pacifique peut favoriser l'épanouissement de la démocratie et de l'économie et ce n'est qu'au moment où les besoins essentiels des populations sont satisfaits et leurs libertés fondamentales sont garanties que l'on peut dire qu'elles vivent dans la paix.

La Gouvernance sécuritaire, dans la gestion de la territoriale, est un mode de gestion de la sécurité qui prend en compte les problèmes, les besoins réels et attentes de la population à la base en matière de sécurité et de protection. Cette gouvernance s'applique à travers les cadres de concertation impliquant aussi bien les acteurs étatiques et non étatiques et utilisant des outils appropriés pour l'analyse approfondie des problèmes et menaces sécuritaires en vue de solutions durables.

La mise en œuvre de la gouvernance sécuritaire par l'autorité territoriale exige donc le respect de certains principes dont celui de proximité, de prévention, de résolution des

problèmes, de redevabilité, d'efficacité, de respect des droits humains et de partenariat. Elle est exécutée aux niveaux national, provincial et local. C'est ce dernier niveau qui fait objet de la présente note d'analyse.

A considérer la subdivision territoriale de la RDC, la gouvernance territoriale locale couvre la gestion des entités territoriales décentralisées et déconcentrées.

I.1 Gouvernance sécuritaire au niveau des Entités territoriales décentralisées (ETD)

Le décret n°13/041 du 16 septembre 2013 a créé un cadre institutionnel pour ce faire. Il s'agit des Conseils locaux pour la sécurité de proximité (CLSP) qui réunissent les acteurs publics et des représentants de la société civile. Ce décret répond au besoin d'amélioration de la relation et de restauration de la confiance entre la police et la population, par un partenariat actif et permanent entre tous ceux qui, au niveau local, peuvent contribuer à la résolution des problèmes sécuritaires. Ces conseils locaux pour la sécurité de proximité ont été institués au niveau des communes, des secteurs et des chefferies.

I.1.1 Missions des Conseils locaux pour la sécurité de proximité

Ces conseils locaux ont pour missions de⁵⁹ :

⁵⁷Lire à cet sujet les articles 16 et 20 de la constitution du 18 février 2006.

⁵⁸ Lohmann A. et Sebastian Sperling, *in* préface *Gouvernance partagée de la sécurité et de la*

paix. L'expérience malienne, Abuja Regional Office, 12 Marrakesh Street, Wuse II, Nigeria, février 2012

⁵⁹ Articles 3,4 et 5 du décret n°13/041 du 16 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement des conseils locaux pour la sécurité de proximité

- Identifier les problèmes sécuritaires ;
- rechercher de solutions globales et durables à ces problèmes dans leurs entités territoriales respectives;
- assurer le suivi et évaluer l'exécution du plan d'action local de sécurité ;
- statuer et décider des mesures de prévention/répression et anticipation dans les limites des attributions des membres du comité de sécurité face aux menaces et autres problèmes sécuritaires ;
- élaborer et mettre en œuvre de plan d'action de sécurité;
- proposer à l'autorité de l'ETD concernée un protocole d'accord avec les partenaires impliqués qui détermine les conditions d'exécution du projet ;
- faire rapport à la hiérarchie.

I.1.2 Structure et fonctionnement des conseils locaux pour sécurité de proximité

Sur le plan organisationnel, ces conseils locaux de sécurité de proximité sont composés de :

1. un président : le bourgmestre de la commune, le chef de secteur ou le chef de chefferie ;
2. quatre membres :
 - Un officier du Ministère public du ressort ;
 - un Commandant de police ;

- Deux représentants de la société civile

Aux termes des articles 9, 10, 11, 12 et 13 du décret précité, pour son bon fonctionnement, ces conseils locaux pour la sécurité de proximité sont convoqués trimestriellement ou extraordinairement toutes les fois que les besoins l'exigent. Ils sont convoqués ordinairement par leur président et, dans les conditions prévues par leurs règlements intérieurs, extraordinairement par son président, mais suite à l'initiative d'un de ses membres. Tout partenaire public ou privé peut être associé au diagnostic partagé, à l'élaboration et/ou à l'exécution des projets retenus pour lutter contre l'insécurité.

Un secrétaire, le cas échéant, ses assistants, sont désignés par le collège exécutif de l'entité territoriale concernée parmi le personnel administratif de l'entité. Il assure la gestion administrative du conseil, prépare les réunions, assure la coordination des actions des partenaires impliqués dans l'exécution des projets de sécurité. Chaque projet ainsi élaboré comprend un volet préventif et a une portée territoriale déterminée qui peut être la commune, le secteur ou la chefferie.

Pour chaque projet local de sécurité élaboré, le chef de projet prépare un plan opérationnel et s'assure de sa mise œuvre. Ce plan fixe des objectifs précis et mesurables ainsi que des résultats à atteindre, détermine

les activités, leurs échéanciers et les ressources nécessaires.

I.2. Gouvernance sécuritaire au niveau des Entités territoriales déconcentrées (Etd)

La gouvernance sécuritaire au niveau des Etd relève de la pratique administrative. Bien que le territoire ne soit pas une entité décentralisée, il lui est fait obligation d'exécution de la mission du maintien de l'ordre public sur toute l'étendue de sa juridiction. Ainsi, parmi les attributions de l'Administrateur du Territoire figure l'obligation de veiller à la sécurité publique. Pour répondre de cette obligation, l'administrateur du territoire a pour tâches de⁶⁰ :

- disposer des services spécialisés de renseignement, de la police nationale et prendre des mesures préventives ou répressives dans les limites autorisées par la loi;
- présider les réunions du comité de sécurité du territoire;
- élaborer le plan de sécurité du territoire à intégrer dans le plan provincial de sécurité;
- centraliser et traiter les informations relatives à l'ordre public et en informer immédiatement sa hiérarchie.

⁶⁰Article de la loi organique n°10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces

I.3. Mise en œuvre de la Gouvernance sécuritaire locale dans les territoires de Djugu et d'Irumu

Le décret n°13/041 du 16 septembre 2013 est le cadre légal qui consacre la gouvernance sécuritaire locale. Outre leurs cadres traditionnels de gestion, les autorités territoriales locales disposent des conseils locaux de sécurité de proximité qui les accompagnent dans l'exécution de leurs missions traditionnelles de la sécurisation des personnes et de leurs biens.

En effet, il est prévu dans le décret précité que, sous la coordination de l'autorité territoriale locale, le conseil local de sécurité de proximité analyse, pose le diagnostic des problèmes sécuritaires, d'une part ; élabore, décide et fait le suivi du plan d'action sécuritaire, d'autre part.

Conçu dans un contexte d'un État fragile, cette stratégie de gouvernance sécuritaire n'a pas tenu compte de l'activisme des groupes armés dans certaines entités dont Irumu et Djugu, le « conflit » dit «de l'ituri» s'étant métastaté depuis 2003.

Les nouvelles violences armées de la CODECO, la présence de Banyabwisha «FDLR» et Bakonjo «ADF» dans la région, l'activisme inattendu des rebelles du FPIC-Tehni ya Kilima, le recours à l'état de siège⁶¹

⁶¹Depuis que l'état de siège a été décrété à mai 2021, il y a de cela plus d'un mois, les violences contre la population civile se sont accrues. De djugu, ces

et tant d'autres corollaires sont autant de facteurs qui démontrent à suffisance que le choix stratégique de la gouvernance sécuritaire locale pour la restauration de l'autorité de l'État et de la paix n'était qu'un leurre. Sa mise en œuvre est ainsi confrontée à plusieurs contraintes. D'ores et déjà, sur le plan humain, les membres de ces conseils sont bien identifiés, comprenant aussi bien les acteurs étatiques que ceux non étatiques : autorité territoriale locale, Officier du ministère public (OMP) du Ressort, Commandant de la police et membres (deux) de la société civile.

Cette composition paraît trop limitative pour être efficace dans le diagnostic et l'exécution des décisions. L'armée et les services de sécurité en sont exclus bien que d'autres partenaires publics ou privés soient admis au diagnostic partagé, à l'élaboration et/ou à l'exécution des projets retenus pour prévenir et lutter contre les menaces et violences sécuritaires : l'Agence nationale de renseignement (ANR) censée se dissimuler auprès de la population pour suffisamment recueillir les informations est supposée ne pas y être associée, ni être consultée. Aussi, demeure-t-il à croire que la Direction générale des migrations (DGM) comme le préposé de l'état civil, ne fournit pas régulièrement les statistiques quant au mouvement de la population.

Bien que ces membres soient supposés avoir des représentants au niveau des entités déconcentrées, il n'est pas exclu que dans toutes ces entités il n'y ait pas des représentations locales. Tel est le cas de l'OMP qui est établi au siège du tribunal de grande instance au chef-lieu de la province et qu'il ne peut que déléguer sa compétence aux tribunaux de paix supposé avoir leurs sièges aux chefs-lieux des ETD (Entité Territoriale Décentralisée). Toujours est-il que ces tribunaux de paix n'ont pas suffisamment de substituts de l'OMP pour pouvoir valablement le représenter. La question demeure celle de savoir si en cas de délégation des compétences, il y aurait également délégation de responsabilité en matière de recherche des infractions et de leurs répressions. D'emblée, la réponse est affirmative, car les Officiers de police judiciaire (OPJ) dépendent de l'OMP à qui incombe la responsabilité en matière d'instruction des dossiers judiciaires. Il en est de même des sous commissariats de police qui, en principe, devaient être installés dans chaque groupement, village, quartier et avenue. Il faut dire à cette suite qu'il se pose un sérieux problème d'effectif des policiers.⁶²

Par ailleurs, sur le plan financier, leur financement provient des budgets des ETD et comprennent les frais de fonctionnement et la quote-part aux projets locaux de sécurité de l'entité territoriale concernée. Deux

violences sont devenues manifestes à Irumu dans les chefferies des bahema boga et banyali tchabi avec plus de 150 morts en juin 2021.

⁶² Un de nos enquêtés nous a révélé que parfois le commissariat de police ne dispose même pas de dix policiers.

problèmes se posent à ce niveau : l'irrégularité de paiement des frais de fonctionnement et l'inexistence des projets locaux de sécurité.

S'agissant de l'irrégularité de paiement des frais de fonctionnement, les autorités territoriales se plaignent de la tardiveté et de l'incertitude de leur rétrocession, un concept non consacré constitutionnellement, mais qui a été élu domicile dans les propos des chefs des ETD⁶³.

Outre l'organisation et le fonctionnement des conseils locaux de sécurité de proximité dont les charges doivent élargir des budgets des ETD, bien qu'élaboré et promulgué après sept ans de prise de pouvoir légal, ce cadre ne régit que l'organisation et le fonctionnement des conseils locaux de sécurité de proximité des entités territoriales décentralisées. Il devait s'étendre aux entités déconcentrées telles que le territoire, le quartier, le groupement, l'avenue et le village ; ce qui obligerait les autorités locales d'inscrire dans leurs agendas, les réunions/forums de sécurité pour des diagnostics, résolutions, élaborations et évaluations des situations sécuritaires.

Ce cadre prévoit en outre, du point de vue de partenariat public/privé, pour le fonctionnement de ces conseils, que ces ETD réservent leurs quotes-parts pour les projets locaux de sécurités. Jusqu'en 2018, les deux

territoires en examen n'ont élaboré par eux-mêmes aucun plan d'actions sécuritaires-entendu. Il s'en est fallu qu'en fin 2018, soit cinq ans après promulgation de ce décret, l'organisation VNG Internationale proposa un projet de diagnostic sécuritaire pour qu'enfin ces deux territoires produisent ces plans assortis de certaines recommandations telles que reprises dans leurs plans d'actions sécuritaires 2018 ⁶⁴ . Ce plan d'action sécuritaire n'a pas proposé d'action à exécuter dans les zones sous contrôle des groupes armés. Dans le territoire de Djugu, ce plan n'a pas tenu compte du regain de violences armées ciblant d'abord la population hema depuis la deuxième quinzaine du mois de décembre 2017, ensuite étendues aux peuples mambisa, nyali, ndo et alurs.

La deuxième contrainte concerne la logistique. Il serait superflu d'interroger la logistique que dispose ces ETD pour assurer leurs itinérances⁶⁵ afin de se rendre compte de l'état sécuritaire de leurs entités. Les territoires ont été dotés de *Jeeps* pour assurer leur mobilité. Il est cependant triste de constater que cette dotation n'ait pas été suivie de financement ni de frais de carburant, encore moins de frais d'amortissement de ces engins. Les autorités territoriales ne savent pas se déplacer sans assistance des partenaires privés. Cette assistance ne leur vient que

⁶³ Il semble même que le montant rétrocédé soit inférieur (400 000 fc) à celui convenu.

⁶⁴ Lire plans d'actions sécuritaires des territoires d'Irumu et Djugu 2018

⁶⁵Dans la Territoriale en RDC, l'Itinérance est l'un des principes d'action par lequel l'Autorité territoriale rassure ses administrés de son omniprésence dans sa juridiction.

suivant les programmes d'activités de ces organismes.

La notion d'urgence sécuritaire est reléguée au second plan car, ni l'autorité territoriale, ni le comité local de sécurité, ne peuvent se déployer sur des terrains problématiques faute de mobilité voire des munitions et armes pour anticiper des menaces sécuritaires⁶⁶.

II. Cartographie des menaces sécuritaires et violences des groupes armés

II.1. Problématique de la gouvernance sécuritaire dans les territoires de Djugu et Irumu

Il peut paraître paradoxal de parler de plan local de sécurité, dans la mesure où l'action de la police relève d'un pouvoir régalien centralisé ? Ce pouvoir échappe à la décentralisation, ce processus qui consiste pour l'État à transférer, au profit des collectivités territoriales, certaines compétences ainsi que leurs ressources correspondantes.

Néanmoins, dans la perspective de la gouvernance, sans déléguer tout son pouvoir originel de sécurisation des personnes et de leurs biens, l'État a institué le partenariat public-privé. Ce partenariat permet aux entités

locales d'associer les autres acteurs non étatiques à l'effort d'identification des problèmes locaux et leurs résolutions à condition d'apporter une réponse à la demande locale de sécurité.

Depuis, l'action publique des collectivités territoriales dépend des financements de partenaires privés internationaux pour exécuter les tâches régaliennes en matière de prévention, de police et de justice. Bien plus encore, l'activisme et les violences des groupes armés constituent pour eux des motifs d'excuse pour justifier le déficit du déploiement de la territoriale sur toutes leurs juridictions administratives afin d'asseoir une administration véritablement de proximité entendue qu'ils n'ont aucune influence sur certaines de leurs populations sous domination des groupes armés.

Malgré ces freins à la stratégie de la gouvernance sécuritaire de proximité, bien que rendant la territoriale dépendante, l'apport des organismes internationaux dans le diagnostic des problèmes sécuritaires est non négligeable.

En 2017⁶⁷, malgré la mise en œuvre de la gouvernance sécuritaire de proximité, il s'est révélé que si les gouvernants ne prêtaient pas attention à la persistance des groupes

⁶⁶Entre 2017 et 2018, la population riveraine du lac Albert a dénoncé les mouvements suspects dans les escarpements du Mont bleu allant du territoire de gety-boga vers le bloc 2 albertin de Djugu sans réaction du pouvoir

⁶⁷Enquête menée par nous sous la coordination de l'ONG ADEPAE et financée par le Fonds Social de la République.

armés et s'ils ne résolvait pas certains différends, il se pourrait que certains conflits soient exacerbés par des velléités prédatrices pour les ressources minières et pétrolières ; ce qui risqueraient de replonger la province de l'Ituri dans un nouveau cycle de violences.

II.2 Menaces sécuritaires dans le territoire d'Irumu

Le territoire d'Irumu a une densité de population d'à peu près 100 personnes par km², mais cette population est répartie inégalement. Il est habité par les quatre groupes ethniques de la RDC (Pygmée, Bantou, Soudanais, Nilotique) parmi lesquels les mbute, lese, bira, nyali, walendu bindi et hema. Les Bira sont répartis dans cinq entités dont Babelebe, Basili, Mobala, Andisoma et Boboa - Bokoe. Les Hema habitent quatre entités dont Bahema d'Irumu, Bahema Mitego, Bahema Boga et le secteur de Bahema - Sud. Les Lendu Bindi se retrouvent au sein de la chefferie de Walendu Bindi ; les Nyali dans la chefferie de Banyali Tchabi et les Lese dans la chefferie de Walese Vonkutu. Les allochtones sont majoritairement dominés par la tribu nande.

Sur le plan économique, l'agriculture et l'élevage y sont pratiqués. Le commerce de détails y est florissant. On peut également noter comme activité économique la pêche dans le lac Albert ; l'exploitation illicite de l'or, du coltan, de l'uranium et du bois ; mais

aussi la débâcle autour de l'exploration/exploitation du pétrole du lac Albert - la recherche du gain facile (corruption, détournement, tracasserie administratives) et l'amateurisme dans la gouvernance sont des facteurs qui exacerbent les tensions et l'insécurité au point que beaucoup de chercheurs et d'acteurs politiques camouflent l'instabilité politique en Ituri sous le label de « conflit de l'Ituri ». Le tableau suivant présente les sources de ces conflits nés de ces tensions.

Tableau 1. Classification des menaces sécuritaires dans le territoire d'Irumu en fin décembre 2017

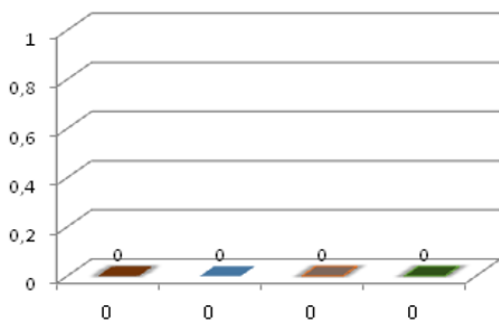
Type des menaces	Tendances.	Fréquence.
Conflits fonciers	22	55%
Conflits de pouvoir	8	20%
Conflits armés	8	20%
Conflits identitaires	2	5%
TOTAL	40	100%

La classification des conflits dans le territoire d'Irumu montre que les conflits fonciers occupent la première place. 55% des enquêtés confirment l'existence inquiétante de ces conflits. Il est suivi de conflits du pouvoir⁶⁸ et des conflits armés avec une proportion de 20%. Viennent en dernière position les conflits identitaires avec 5%.

⁶⁸ Par conflits du pouvoir, nous sous-entendons tout différend autour des limites territoriales;

revendications de droits de succession au pouvoir coutumier

Graphique 1: Classification des conflits dans le territoire d'Irumu



Le conflit identitaire⁶⁹ est spécifique à la chefferie de Walese Vonkuntu. Les pygmées y habitant sont successivement envahis et déguerpis. La chasse y est constamment remplacée par l'agriculture. Ils sont surexploités ; les paiements perçus par ces pygmées en contre partie de leurs prestations n'équivalent pas aux services rendus.

Comme on peut le constater, le conflit foncier est perçu par la majorité des enquêtés comme facteur fondamental d'insécurité. Les résultats de l'étude soulignent que ce phénomène date de plusieurs années et prend aujourd'hui une dimension inquiétante telle qu'exprimé par 55% des enquêtés.

Les exploitants forestiers, les pygmées, les migrants (bakonjo et banyabwisha), les agriculteurs, les éleveurs, les miliciens FRPI (Force de résistance patriotique de l'Ituri), les ADF/NALU (Allied Democratic Forces/National army of liberation of Uganda), les populations locales et les chefs

coutumiers y jouent un rôle déterminant. Les actions posées expliquent leur lien en tant qu'acteurs avec les causes de conflits fonciers observés.

L'enquête révèle, entre autres facteurs, le non-respect des limites et du droit de propriété par les voisins ; l'occupation illégale des terres par des ménages ou familles élargies ; la livraison de faux documents d'enregistrement ou spoliation de terres traditionnelles sans indemnisation par les services publics de l'État ; l'occupation illégale ou l'empiètement des limites des terres par des personnes déplacées par des individus et groupes ; l'octroi illégal et irrégulier des terres aux immigrants non identifiés ni recensés et ; la léthargie des autorités administratives dans le règlement de différends.

La mauvaise gestion de ces différends fonciers entraîne parfois des violences ciblées contre des individus et des groupes. Parmi les cas de figure, l'on peut citer : le conflit foncier dans la chefferie de Walese Vonkuntu, précisément à Idohu, à Ndalya, Samboko, Ngombe, Nyama et à Katabey. Ils affectent également la chefferie de Mobala, groupement de Marabo, village de Retha ; le groupement Mayalibo, village de Bakadinda. La Chefferie de Basili n'est pas épargnée par cette dynamique, spécifiquement dans le

⁶⁹Par conflits identitaires, nous sous-entendons le refus d'acceptation de l'autre à cause de son appartenance tribale et/ou linguistique.

groupement de Bandiamusu, de Makayanga, de Bogo et de Badungu.

Le conflit de pouvoir constitue également une source d'insécurité. En examinant les informations sur les raisons et motivations des conflits du pouvoir au sein du territoire d'Irumu, il ressort de nos enquêtes que les facteurs administratifs suivants font subsister l'insécurité : l'inexistence des cartes administratives officielles et/ou son utilisation, le manque de statistiques fiables de la population (pas de recensement), l'inexistence du plan d'aménagement du territoire avec une démographie galopante, et, la destruction systématique de l'écosystème. Les ambitions et la quête du leadership politique deviennent des enjeux de déstabilisation du pouvoir coutumier créant des oppositions séparatistes au sein des familles régnales.

Ces conflits sont manifestes dans les entités suivantes : Chefferie de Basili, dans les groupements Ngombe Nyama, Bandiamusu, Makabo et Bandibaleso. Tandis que dans la chefferie de Walese Vonkutu, les regards restent braqués sur les groupements Apende, Manzombe, Mashomano, Bamande, Ofayi, Pikamaibo, Mambelenga, Bwanasura et Mayalibo. Ces conflits touchent également la

chefferie de Bahema Mitego. Sa persistance produit comme effets la méfiance entre communautés, le manque de confiance aux autorités politico-administratives.

Le conflit armé est plus observable dans les chefferies de Bahema Boga, Banyali Tchabi et Walendu Bindi. Ce conflit est entretenu par des groupes armés étrangers et résiduels de l'Ituri : ADF/NALU, MAIMAI, FDLR/Banyabwisha ⁷⁰, FRPI. L'enquête révèle que la menace des groupes armés ne se fait pas ressentir sur l'ensemble de territoire d'Irumu. Dans certains villages et surtout dans les zones éloignées des centres, les populations font face à l'insécurité. L'on trouve une accalmie relative dans les centres des villages où sont positionnés des militaires des Forces armées de la RDC et les éléments de la Police nationale congolaise. Les résultats de l'enquête de terrain révèlent qu'en dépit des efforts pour l'éradication de plusieurs groupes armés locaux et l'anéantissement progressif des groupes armés étrangers, des éléments résiduels continuent de semer le trouble dans les zones gardées par les forces armées de la RDC. Il s'agit notamment de l'APC du RCD/K-ML ⁷¹, les ADF/NALU et le FRPI.

⁷⁰ Le MaiMai est un groupe armé créé par des fils égarés congolais qui revendiqueraient au premier plan le combat pour une RDC selon les idées politiques du tout premier ministre congolais Patrice Emery Lumumba. Ce combat serait assis sur la lutte contre la présence des rwandophones à l'Est de la RDC.

⁷¹ L'APC du RDC/KML est l'Armée Populaire Congolaise qui n'était que l'aile militaire du

Rassemblement Congolais pour la Démocratie – Mouvement de Libération dont le Leadership est assuré par Antipas Mbusa Nyamwisi et ce, après éviction du Professeur wamba dia wamba. Ce mouvement était né à Kisangani après l'affrontement entre troupes ougandaises et rwandaises du 05 au 10 juin 2000.

Bien plus encore, la population est exposée aux violences de toutes sortes et perdent leurs biens lors de pillages, de vols et de viols perpétrés contre des femmes. Cette situation a entraîné des vagues des déplacements de populations dans la région allant de Luna à Ofayi, de Boga à Idohu, voire à Makayanga où 300 ménages déplacés ont été identifiés. Les chefferies de banyali Tchabi, Walese Vonkutu et de Basili ont été les plus affectées par ces violences armées. Certains de leurs espaces ont été vidés de leurs populations, et au même moment qu'elles les ont vidés, d'autres sont venues s'installer et elles-mêmes ont pris le statut de déplacés internes.

Le conflit identitaire est souvent présenté comme source de récurrence des violences armées. Nos enquêtes révèlent que ce genre de conflits n'affecte qu'à 5% la situation sécuritaire. Quant au conflit opposant les agriculteurs aux éleveurs, à l'ère actuelle, il n'existe plus un peuple qui soit exclusivement éleveur ou agriculteur. Dans leurs forfaits par exemple, les miliciens de la FRPI comme ceux de la CODECO pillent les vaches des Hema⁷² et des Lendu Bindi, s'attaquent aux villages Bira comme à ceux des Hema et Lendu où ils volent, violent et exigent des rançons. Les personnes qui ont

répondu à l'enquête révèlent que ce groupe est constitué, en grande part, de démobilisés de différents groupes armés de l'Ituri⁷³ même si la majorité est constituée des Lendu Bindi.

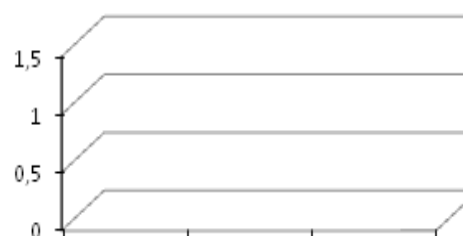
II.3 Menaces sécuritaires dans le territoire de Djugu jusqu'à décembre 2017

Tableau 1. Classification des conflits en territoire de djugu en fin décembre 2017

Type des menaces	Tendances.	Fréquence.
Conflits fonciers	19	47.5%
Conflits de pouvoir	15	37.5%
Conflits identitaires	06	15%
TOTAL	40	100%

A partir des enquêtes menées du 12 au 16 décembre 2017 dans le bassin agricole allant de Katoto à Kpandroma et passant par Masumbuko, Largu et Bule, on peut identifier les conflits suivants susceptibles d'envenimer la situation sécuritaire :

Graphique 3: Classification des conflits dans le territoire de Djugu



⁷² Pour s'en rendre compte, en date du 26 Juillet 2020, à Ngbala, les miliciens sous l'égide de Monsieur Maki Ghessi Justin alias le Petit Loup de la montagne (Responsable de la faction ALC-CODECO) ont signé un acte de restitution des troupeaux des vaches pillées dans les pâturages Hema et, ce fut en présence des

Forces loyalistes et de la notabilité locale représentée par le Chef de Groupement Bedu-Ezekere ; celui de Tambaki et celui du village Ngbala.

⁷³Les milices de l'Ituri étaient à leurs débuts tribales et se livraient des batailles sur fond des idéologies ethnicistes.

1. Conflits fonciers

47.5% des enquêtés pensent qu'il faudrait attirer l'attention de la territoriale sur les conflits fonciers. Ces conflits opposent les agriculteurs aux éleveurs, les Concessionnaires aux agriculteurs, les déplacés des guerres aux populations locales. Il importe de souligner à ce stade que la population de Djugu est composée aussi bien d'éleveurs que d'agriculteurs. La circulation des bêtes (porcs, chèvres et vaches) hors de leurs pâturages représentent l'une des causes fondamentales de conflits, ainsi que les envahissements et exploitation irrégulières et illégales de certaines concessions par les populations locales. Il est stipulé également que la question de la forte croissance démographique (concomitante à la densification des populations dans des milieux jadis adéquats pour de petites unités familiales) contribue également aux conflits observés.

Avec le changement climatique, ces espaces ne sont aussi rentables, la production agricole s'affaiblit. Il est également dénoncé l'octroi irrégulier de terrains par les chefs coutumiers et la lenteur des règlements des différends fonciers par les autorités compétentes, dont la commission foncière de l'Ituri instituée pour cette fin.

2. Conflit de pouvoir

Il ressort de nos enquêtes que 15 personnes (soit 37.5% des personnes interrogées ?) estiment que les conflits actuels opposent davantage les autorités politico-administratives entre elles, y compris les chefs coutumiers, les hommes politiques et l'administration judiciaire.

Les causes évoquées sont : l'inexistence de cartes actualisées, le trafic d'influence, la dividende foncière ⁷⁴, la restriction du pouvoir coutumier, les revendications des droits de succession au pouvoir coutumier et tant d'autres.

Les intérêts particuliers priment sur l'intérêt public et à défaut de retrouver son compte dans certains conflits jugés mineurs – par exemple le cas de conflit de limite administrative à Tali Singo et Tali Kpakpa en groupement Singo de Bahema Nord – l'administration reste les bras croisés et laisse la situation s'empirer. Ceci concerne aussi la question de la délimitation des champs. La question du leadership est également soulignée comme amplificateur des conflits de pouvoir.

3. Conflit identitaire

Le conflit identitaire fait surface à la suite des sélections parfois discriminatoires des candidatures pour des emplois temporaires au sein des organismes non

⁷⁴ Gain profitant aux propriétaires fonciers à la suite de la mise en fermage de leurs concessions.

gouvernementaux. En effet, il arrive que cette sélection ne tienne pas compte de l'environnement où s'exécutent les différents projets. Caractérisée par son profil multiethnique, la population de Djugu reste sensible à la répartition des postes et à l'octroi d'emploi au sein des différents organismes, qu'ils soient gouvernementaux ou non. Néanmoins, sur 40 personnes interrogées, six (soit 15%) ont estimé que la tendance clanique, tribale, voire ethnique intervient parfois comme facteur de choix pour une candidature ou une autre.

II.3. Cartographie des violences des groupes armés de 2017 à 2021

Comme souligné plus haut, l'incapacité de la territoriale à résoudre certains conflits et à instaurer la paix sur tout le territoire de Djugu et Irumu a ouvert la voie à des violences des groupes armés. Ceux-ci ont multiplié des attaques contre certaines localités et y ont imposé leur autorité, réduisant par le fait même la compétence territoriale des autorités locales.

A. Cartographie des groupes armés en territoire d'Irumu

Dénomination du Groupe armé	Géo-localisation	Mode opératoire
FRPI	sud irumu/chefferie de walendu bindi	Incursion, vol, pillage
ADF/NALU	sud irumu/bahema boga, banyali tchabi	vol, viol, pillage, massacres de la population civile
FDLR/BANYABWISHA HUTU	Sud Irumu/chefferie de bahema boga, banyali tchabi	Massacres, vol, pillage
MAIMAI	Sud Irumu/chefferie de Walese vonkutu	Massacres, viol, vol, pillage
FPIC/CHINI YA KILIMA	Chefferie des andisoma, de babelebe et de Mobala	Massacres, pillage

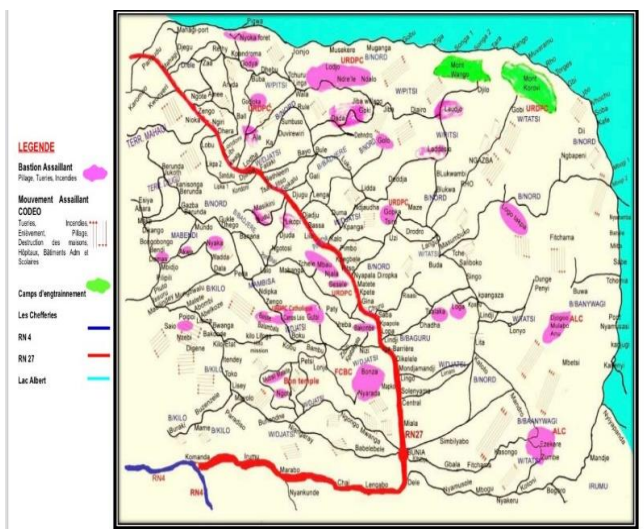
B. Cartographie de la situation sécuritaire en territoire de Djugu

Dénomination du Groupe armé	Géo-localisation	Mode opératoire
CODECO/Bon temple de Dieu	Secteur djatsi	massacres, viol, pillage
CODECO/URDPC	Secteur pitsi	massacres viol, pillage,
CODECO/ARDPC	Secteur djatsi	massacres, vol, pillage
Codeco/ALC	Secteur tatsi	massacres, viol, pillage
CODECO/ CATHOLIQUE	Secteur djatsi	massacres, viol, pillage
CODECO/FDBC	Secteur djatsi	massacre, pillage, viol

Outre les groupes armés identifiés comme acteurs des violences armées, on observe une tendance à l'autodéfense populaire du côté des communautés attaquées. À titre illustratif, on peut citer le groupe «ZAIRE/FPAC» dans le secteur de Banyali Kilo et les chefferies de Mambisa, Bahema Baguru, Bahema Badjere et Ndo Okebo, précisément dans des centres miniers.

Par ailleurs, il importe de souligner que sur 12 entités décentralisées du territoire d'Irumu, sept sont sous menaces et/ou contrôle total des groupes insurrectionnels pendant que toutes les entités de Djugu sont touchées par les insurgés avec l'installation de plusieurs bastions d'assailants (cf. figure #1).

Figure 1. Cartographie des violences du groupe armé «codeco» de 2017 à 2021



Source : Jean Tsumbu, Augustin Kisembo, Touré Maliaka

III. Pistes de solution pour la restauration de l'autorité de l'État et la paix

Face à cette recrudescence de violences, il faut, en toute franchise, reconnaître que les stratégies de gouvernance sécuritaire et de restauration de l'autorité de l'État ont démontré leurs limites. L'État doit s'assumer et prendre sa responsabilité en vue d'assurer l'intégrité territoriale et la sécurité de leurs biens. Deux approches lui sont alors offertes pour manifester sa puissance publique : l'approche répressive et l'approche pacifiste.

Au vu de la situation actuelle, l'approche répressive-coercitive, à travers l'usage de la force, s'avère prioritaire. D'abord, elle conditionne, de la part de l'armée une instauration austère de la paix sur toute l'étendue de ces deux territoires ; un déploiement des forces de défense au niveau

des frontières lacustres et terrestres et; un renforcement en effectif des troupes au front, vu l'immensité du territoire contrôlé par des groupes armés.

Par la suite, l'autorité territoriale pourrait renforcer sa capacité d'intervention proactive afin de résoudre promptement les différends entre citoyens au cas par cas ; élaborer de nouveaux plans locaux d'aménagement du territoire après diagnostics participatifs des problèmes socio-économique et sécuritaire et ; mettre en œuvre un plan d'action pour l'identification et le recensement de sa population.

Enfin, en vue d'assurer véritablement la gouvernance sécuritaire locale de proximité, il importe de réhabiliter les tribunaux coutumiers ; mécaniser et responsabiliser sur le plan sécuritaire les chefs des villages, d'avenues, de quartiers et de groupements non encore pris en charge et ; revoir les effectifs des commissariats et sous-commissariats de police en y affectant les policiers au prorata de la densité populaire.

Conclusion

L'organisation de la forme étatique en République Démocratique du Congo a consacré une administration sécuritaire de proximité comme piédestal du pouvoir central dans ses missions traditionnelles de la sécurisation des personnes et de leurs biens.

Cependant, d'aucuns ne semblent ignorer que cette stratégie de gouvernance

sécuritaire, conçue dans une ambiance inédite n'aurait pas tenu compte de différentes motivations des groupes réfractaires dans certaines entités dont Irumu et Djugu. Des années écoulées, elle se décline par une passivité dans sa substance, sa mise en œuvre ne demeurant qu'un leurre.

Au vu de l'insécurité devenue préoccupante par la duplication et propension des activités insurrectionnelles, la stratégie susmentionnée pourrait ouvrir la voie à deux approches de résorption de la crise sécuritaire : l'approche répressive exécutée par l'armée et celle pacifiste appelant l'implication de l'autorité territoriale.

Notes bibliographiques

1. Mény Y. et Thoenig J.-C, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 129.
2. Poncelet B., « La gouvernance sécuritaire: un danger pour la démocratie ? » Novembre 2013 disponible sur <http://www.cepag.be/publications/etudes>, consulté le 20 Mai 2019
3. Lohmann A. et Sebastian Sperling, *in préface Gouvernance partagée de la sécurité et de la paix. L'expérience malienne*, Abuja Regional Office, 12 Marrakesh Street, Wuse II, Nigeria, février 2012
4. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, 5^e Ed., Paris, Armand Colin, 2001, p.126
5. La constitution du 18 février 2006
6. Loi organique n°10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces

7. Décret n°13/041 du 16 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement des conseils locaux pour la sécurité de proximité
8. Rapport de la Coordination provinciale de la protection civile de l'Ituri, septembre 2020