



Repenser l'État pour faire face aux crises sécuritaires

Éclairer l'avenir #2
Juin 2025

Auteurs
Ebuteli et le Groupe
d'étude sur le Congo

Cette note présente le résumé de la retraite organisée à Kinshasa les 29 et 30 avril 2025 par Ebuteli et le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) sur le thème - **Repenser l'État pour faire face aux crises sécuritaires**. Ces discussions ont réuni un nombre de 140 participants issus de l'exécutif, du Parlement, de la société civile, des acteurs humanitaires, des personnalités reconnues pour leur expertise dans l'analyse des conflits dans la région des Grands Lacs, des diplomates, des académiciens et chercheurs.

Ces échanges avaient pour but de dégager une analyse commune des dynamiques sécuritaires et de formuler des recommandations au gouvernement, au Parlement et aux acteurs internationaux pour essayer de résoudre certains problèmes structurels de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC). Les résultats des recherches menées sur la crise sécuritaire dans le cadre du projet *Utafiti ya Amani* ont été présentés.

Les différentes interventions ont porté sur le phénomène *Wazalendo*, « patriotes » en kiswahili, l'expansion des Forces démocratiques et alliés (en anglais Allied Democratic Forces, ADF) en Ituri, la crise sur les hauts-plateaux du Sud-Kivu, les dynamiques du pastoralisme et des conflits communautaires dans les Uele, la réforme des Forces armées de la RDC (FARDC), ainsi que les conditions pour un processus de paix efficace.

Présentations des résultats des recherches et discussion

Les Wazalendo : une sous-traitance de la sécurité ?

Les recherches ont porté sur l'évolution du phénomène « Wazalendo », une coalition hétéroclite de groupes armés alliés à l'armée congolaise (FARDC) contre le Mouvement du 23 mars (M23) et les Forces rwandaises de défense (en anglais Rwanda Defense Force, RDF) depuis 2022. Le rapport produit à l'issue de ces recherches examine l'histoire, la logique de cette externalisation de la violence, et son impact local, s'inscrivant dans une stratégie régionale de sous-traitance de la guerre due à la faiblesse des forces de sécurité et aux avantages politiques et financiers. Le rapport met en lumière deux principaux regroupements de *Wazalendo* au Nord-Kivu et explique que cette sous-traitance risque de créer une lourde hypothèque politique, car elle a militarisé la société, exacerbé la crise humanitaire et risque d'enraciner le conflit.

Les conséquences de la milicianisation sont lourdes comme, on a pu le voir ailleurs en Afrique et par le passé en RDC. Par ailleurs, la tendance des dirigeants congolais à gérer les conflits en fragmentant et en affaiblissant leurs propres services, notamment l'armée, contribue davantage à prolonger les tensions plutôt qu'à les résoudre. Le rapport d'Ebuteli et du GEC sur les *Wazalendo* est disponible¹.

Pour ce qui est des **Wazalendo**, le point central des échanges a concerné la gestion complexe de l'intégration de ces groupes armés, au sein de l'armée régulière (FARDC) ou de la Réserve armée de la défense (RAD). Selon l'un des intervenants, ce groupe ne peut intégrer la RAD car il n'a pas suivi le processus prévu par le programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-PDRCS). Des inquiétudes ont été exprimées quant au manque de formation, aux risques d'exactions, à l'absence d'un accord juridique entre le gouvernement congolais et les *Wazalendo*, qui sont autant de facteurs susceptibles de conduire à une difficulté de désarmement futur de ces groupes. D'autres intervenants ont soutenu que les faiblesses structurelles de l'armée congolaise, notamment le manque de rigueur dans le recrutement, justifient la contre-insurrection menée par les *Wazalendo* venus suppléer une armée congolaise défaillante. Ils ont cependant souligné que défendre le pays c'est un devoir citoyen prévu par la Constitution en son article 63.

D'autres participants ont au contraire mis en avant le manque d'efficacité de cette approche d'appui aux *Wazalendo*, qui s'est notamment manifesté lors de la prise de Goma et Bukavu par le M23, et se sont inquiétés du fait que les principales victimes de cette approche soient des civils congolais.

La crise sur les hauts-plateaux du Sud-Kivu : entre dynamiques locales et régionales

La crise dans les hauts-plateaux du Sud-Kivu est caractérisée par des conflits intercommunautaires, des luttes pour le pouvoir local et coutumier notamment sur la question de la commune rurale de Minembwe, des problèmes de remise en cause de la nationalité des Banyamulenge, des discours de haine, des tensions liées au contrôle des routes de transhumance du bétail ainsi que la présence de groupes armés des pays voisins sur le sol congolais.

La crise s'est d'une part exacerbée au moment de la transhumance entre fin 2018 et début 2019, avec une implication croissante de groupes armés dans l'imposition arbitraire et la perception des redevances coutumières dans les zones où l'autorité de l'État est peu présente. D'autre part, les dynamiques régionales complexes impliquant le Burundi, le Rwanda et des groupes armés tels que la milice Twigwaneho, dont Michel Rukunda, dit Makanika, a pris la tête en janvier 2020 après sa désertion. Depuis, cette dynamique s'est encore plus fortement nationalisée et régionalisée avec notamment l'intervention des troupes burundaises — en particulier dans le cadre de la lutte contre les RED-Tabara — , et, plus récemment, l'allégeance des Twigwaneho à l'Alliance fleuve congolais (AFC) soutenue par le Rwanda, à la suite de la mort de Makanika.

¹ Congo research group and Ebuteli, *Fighting Fire with Fire in Eastern Congo The Wazalendo Phenomenon and the Outsourcing of Warfare*, Centre international cooperation, may 2025, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/05311f55-24d8-46c8-9516-72e2a4f3ac7a>

Selon les participants, dans les **Hauts-Plateaux**, l'instrumentalisation des groupes d'auto-défense par les pays voisins, la surpolitisation de la création de la commune rurale de Minembwe et la faiblesse de l'État congolais ont été pointées du doigt parmi d'autres facteurs d'aggravation de la crise.

L'expansion des ADF en Ituri et ses liens avec les communautés locales

Les ADF sont présents sur le territoire de Beni depuis plus de 30 ans avec des moments de forte activité et des moments de latence. Ils ont noué des liens socio-économiques avec les populations locales, recruté localement et survécu aux opérations militaires : « *Depuis qu'ils massacrent les populations civiles, l'ancrage socio-économique des ADF a diminué mais malgré tout ils continuent à entretenir des collaborations de diverses sortes avec des acteurs sociaux et économiques.* » Les ADF mobilisent un réseau de collaborateurs : commerçants et transporteurs, les pisteurs, certains réseaux de fournisseurs d'armes et munitions dont parfois certains militaires FARDC.

Pour faire face aux ADF, les gouvernements congolais et ougandais avaient lancé les opérations conjointes *Shujaa*². Malheureusement comme les autres avant elles, ces opérations n'ont pas permis de mettre fin aux massacres de civils. Quelques succès opérationnels ont été enregistrés dans les zones proches de la frontière ougandaise notamment la chefferie de Watalinga, le secteur de Ruwenzori et la chefferie des Bashu en territoire de Beni. Les victoires militaires ne signifient pas forcément des gains en termes de protection de civils, c'est parfois même l'inverse : en fuyant les bombardements, les ADF assaillis s'en prennent souvent aux populations civiles sur leur trajectoire de fuite.

La menace terroriste s'est étendue vers l'ouest de la route nationale numéro 4 et au Nord avec des massacres en territoire d'Irumu, Mambasa et depuis 2024 en territoire de Lubero devenu le nouveau foyer de cette violence.

Les massacres qui se poursuivent visent à recruter, saper la légitimité des gouvernements ougandais et congolais. Le groupe profite pour endoctriner encore plus ses propres combattants et punir la population locale accusée de collaborer avec les forces loyalistes. Une partie importante des opérations sont des frappes aériennes. À part dans les chefferies de Bashu, Watalinga, le secteur de Ruwenzori et une partie d'Irumu proches de la frontière ougandaise. Il n'y a pas de ratissages avec des militaires sur terrain surtout depuis qu'une partie des positions militaires FARDC ont été dégarnies pour renforcer les combats contre le M23 plus au Sud. Cette absence des opérations sur terrain permet aux ADF de survivre aux opérations même quand ils perdent leurs positions. Ils s'orientent vers les zones inhospitalières forestières où ils sont difficilement atteints par les frappes de la coalition Force de défense du peuple ougandais (Uganda People's Defence Force, UPDF) et FARDC.

La présence des autres groupes armés dits *Wazalendo* complique aussi les opérations contre les ADF. Certains comme les Mai-mai kyandenga sont accusés de complicité avec les ADF alors que les autres groupes se présentent comme protecteurs des populations civiles. C'est le cas du Front patriotique pour la paix (FPP) Kabido.

² GEC et Ebuteli, *L'opération Shujaa de l'Ouganda en République démocratique du Congo : combattre les ADF ou sécuriser les intérêts économiques ?*, juin 2022 disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/e0aa7b6b-37bc-4d51-88b4-3761e6958c34>

Les opérations militaires contre les **ADF** sont perçues comme des mesures temporaires, incapables d'éradiquer ce groupe car elles se limitent à des zones frontalières, laissant de vastes territoires notamment à l'intérieur du pays, sous leur contrôle.

Alors que l'organisation sophistiquée des ADF, allant jusqu'à établir des formes d'administration locale, et leur capacité à se socialiser avec les populations civiles compliquent considérablement les efforts de traque. Le manque de priorités et de coordination gouvernementale a également été déploré, avec une attention jugée disproportionnée accordée à certaines crises, au détriment d'autres, comme la menace persistante et meurtrière des ADF.

Les racines historiques, l'évolution idéologique de ces groupes armés, ainsi que la complexité ethnique des zones où ils opèrent, ajoutent des couches de difficulté à la résolution du conflit.

Dynamiques du pastoralisme et conflits communautaires dans les Uele : quelles solutions pour une cohabitation efficace ?

Depuis 2001, des Mbororo — groupe de pasteurs nomades peuls originaires du Sahel — se sont installés progressivement dans le nord de la RDC, notamment dans le Bas-Uele, après deux tentatives avortées en 1941 et 1982. Cette migration est liée aux sécheresses prolongées dans le Sahel et à l'instabilité en Centrafrique et au Soudan.

Leur arrivée a été facilitée par le contexte politico-militaire local, notamment la présence du Mouvement de libération du Congo(MLC) à l'époque.

Leur présence a suscité de nombreuses tensions. Accusés de collusion avec des groupes armés comme l'Unité pour la paix en Centrafrique (UPC) ou la l'armée de résistance du Seigneur (LRA), les Mbororo affirment être, eux aussi, victimes d'exactions. Leur implication dans le trafic d'armes légères, motivée par un besoin de sécurité, alimente également les violences.

Leur statut juridique non résolu et les conflits intercommunautaires font craindre une aggravation de la situation. De plus, l'absence de soins vétérinaires pour leur bétail menace la région d'épidémies.

Les conflits liés à la présence des Mbororo tournent principalement autour de la gestion de l'espace, la restriction d'accès à la forêt et à la rivière, le braconnage des bêtes des Mbororo, les meurtres des habitants de la région, les feux de brousse non maîtrisés, la prédation des agents de services de sécurité et de l'administration locale et la faiblesse de l'autorité de l'État qui se traduit par une justice inaccessible, une insécurité croissante et un trafic d'armes facilité par le manque de contrôle frontalier.

Face à cette situation, les réponses ont été limitées. Quelques initiatives notamment le dénombrement des Mbororo, ont été menées, sans effet durable.

L'expansion des éleveurs **Mbororo** est elle aussi favorisée par la faiblesse de l'État, car ils se déplacent vers de nouveaux territoires sans contrôle significatif. La complexité des questions de nationalité liées aux mariages mixtes entrave les tentatives de contrôle et d'expulsion. De plus, des intérêts économiques externes sont soupçonnés d'alimenter l'instabilité, avec des groupes armés utilisés pour l'exploitation illégale des ressources naturelles. Enfin, le manque de suivi des recommandations formulées lors des discussions et des débats compromet l'efficacité des efforts visant à améliorer la situation.

Comment réformer les FARDC ? Les conditions de vie des soldats congolais et ce qu'elles nous enseignent

Depuis la réforme de 2012, la bancarisation a permis de réduire les détournements en assurant le paiement des soldes des FARDC via les comptes bancaires. Toutefois, cette mesure reste limitée pour les militaires déployés en opérations éloignées des centres urbains. Les soldats continuent de se plaindre également de conditions de vie très difficiles, malgré le doublement du solde en 2025, car il reste bas par rapport au coût de la vie. De plus, les primes — notamment la prime de combat récemment relevée à 325 dollars américains —, sont octroyées de façon discrétionnaire, laissant place au favoritisme.

Par ailleurs, la précarité pousse de nombreux militaires à exercer des activités annexes, souvent liées à leur position : petit commerce, sécurité privée, location de biens de l'État, ou encore la vente de matériel militaire.

L'armée congolaise souffre également d'un déséquilibre de structure avec une proportion excessive d'officiers et de sous-officiers, conséquence notamment de brassage post-conflit visant à intégrer d'anciens rebelles. L'empilement des structures de commandement, le manque d'effectifs, la persistance des militaires fictifs, la démotivation sur le terrain et l'armement des groupes rebelles fragilisent encore davantage l'efficacité de l'armée. Bien que le budget militaire ait dépassé un milliard de dollars en 2022, une part importante a été utilisée sous procédures d'urgence, sans transparence suffisante, et seule une fraction a été consacrée aux ressources humaines et opérations sur le terrain.

Le rôle de la Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC (Monusco) dans les situations de conflit et dans la réforme du secteur de sécurité a été évoqué. En effet, la Monusco adopte une approche holistique et inclusive pour appuyer la réforme du secteur de sécurité. En RDC, cette mission de stabilisation s'est également concentrée sur le renforcement des institutions à travers la formation, la fourniture d'équipements et le soutien aux réformes, tout en facilitant la coordination entre les acteurs nationaux grâce à de bons offices et l'identification d'un organe civil de coordination.

D'autres problèmes ont été soulevés notamment : la marginalisation du Parlement, souvent exclu des décisions stratégiques liées aux dépenses militaires ; la subordination de l'état-major au président de la République ; le non-respect des lois financières ; la corruption endémique ; et les mentalités prédatrices.

Pistes de solutions pour une paix durable

Quelles conditions pour des processus de paix efficaces ?

Les processus de paix en RDC souffrent d'un manque d'appropriation, d'approches diplomatiques inefficaces et se caractérisent par de faibles garanties quant au respect des engagements. L'absence d'un dialogue inclusif et la priorité donnée aux intérêts personnels freinent toute avancée vers une paix durable.

La Conférence de Goma, tenue en janvier 2008, avait mis en évidence l'importance de diagnostiquer le conflit, de comprendre leurs causes et conséquences, d'évaluer les préjudices subis par la population, de créer un cadre institutionnel participatif, de mettre en place des programmes de paix, et de constituer un fonds spécial de reconstruction ainsi qu'un plan de développement.

À cet effet, les conditions identifiées pour construire la paix en RDC incluent : l'amélioration et la consolidation de la gouvernance démocratique et la bonne gouvernance, la croissance et le développement économique partagés, et l'intégration régionale, comme soulignent la déclaration de Dar-Es-Salam, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) et l'Accord-cadre d'Addis-Abeba.

D'autres conditions à des processus de paix efficaces comprennent : la réforme de l'armée, de la police et des services de sécurité, la bonne gouvernance des ressources minières, la résolution des conflits locaux, la représentation politique locale, l'amélioration des relations avec les pays de la région et la promotion de la culture de la paix. La paix durable exige de répondre aux éléments structurels, déclencheurs et amplificateurs des conflits.

Le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire est crucial et implique une action gouvernementale forte et cohérente, la fin de l'impunité pour les crimes passés, ainsi que le renforcement de la justice. Les mécanismes locaux comme le Conseil consultatif de règlement des conflits coutumiers (CCRCC) doivent être soutenus. Il convient également de réguler le pastoralisme et la transhumance transfrontalière pour éviter de nouveaux conflits.

Face à l'ingérence de certains pays voisins et aux réseaux économiques qui soutiennent les groupes armés, une coopération régionale et internationale plus structurée est indispensable. L'État congolais doit renforcer ses exigences vis-à-vis de ses partenaires et assurer un meilleur suivi des engagements pris. Des enquêtes transfrontalières et des mécanismes de mise en œuvre des recommandations sont nécessaires pour garantir l'efficacité de l'action diplomatique et sécuritaire.

La protection des populations civiles doit devenir une priorité absolue, avec le renforcement de la présence policière et militaire dans les zones en crise. La démobilisation des groupes armés comme les *Wazalendo* nécessite une stratégie claire, coordonnée et durable. L'opération *Shujaa* contre les ADF doit faire l'objet d'une évaluation approfondie pour s'assurer qu'elle profite réellement à la RDC. En parallèle, il faut prévenir les nouvelles installations incontrôlées, en particulier concernant les Mbororo, par une politique de sécurisation effective des frontières.

Le développement d'un dialogue interne inclusif est essentiel pour construire une paix durable. Cela suppose de s'attaquer aux causes des conflits, notamment les tensions foncières et identitaires, et de lutter contre les discours de haine. Une compréhension plus approfondie des dynamiques locales, y compris par une approche anthropologique, est recommandée pour mieux orienter les solutions.

Pour une réforme efficace du système de sécurité, il est indispensable de restructurer en profondeur les FARDC. Cela passe par la professionnalisation du recrutement, la régulation des primes, la réforme de la chaîne de commandement, et la lutte contre la corruption. Une approche globale et systémique est recommandée, couvrant toutes les composantes de la chaîne sécuritaire. L'élaboration d'une politique de sécurité nationale claire, séquencée et un meilleur équilibre budgétaire sont essentiels pour soutenir ces réformes.

Enfin, au vu des limites des approches actuelles, centrées sur des accords peu contraignants et des solutions africaines parfois inefficaces, certains participants ont affirmé que l'État congolais ne devait pas se priver d'explorer d'autres solutions de résolutions de crise ailleurs.

La RDC n'a pas le luxe d'attendre une solution qui tarde à venir pendant que des Congolais continuent de mourir. L'État congolais ne doit pas non plus fonder ses espoirs uniquement sur les accords de paix, car l'expérience montre qu'ils sont souvent dictés par des intérêts personnels. Il est donc impératif de mettre en place des réformes solides capables de permettre à l'État congolais de s'imposer et de se faire respecter.

À propos

Ebuteli est l'institut congolais de recherche sur la politique, la gouvernance et la violence, basé à Kinshasa et à Goma.

Site web : <https://ebuteli.org>

X (ex-Twitter) : [@ebuteli](#)

Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) est un centre de recherche indépendant basé au Center on International Cooperation de l'Université de New York.

Site web : <https://www.congoresearchgroup.org/>

X (ex-Twitter) : [@GEC_CRG](#)
